

9 Weichenstellungen: Fazit und Ausblick

Ausgangspunkt dieses Buches war die Frage nach den Rahmenbedingungen der Segregation in ostdeutschen Städten. In der Beantwortung dieser Frage sind wir den »Weichenstellungen« nachgegangen, die in den letzten drei Jahrzehnten in ostdeutschen Städten eine soziale Entmischung befördert und Segregationsprozesse unterstützt haben. Wir haben dafür zunächst die bestehende Fachliteratur ausgewertet und wesentliche Entwicklungslinien der Transformation des ostdeutschen Wohnungswesens rekapituliert. Im Anschluss haben wir analysiert, wie die durch die Politik gesetzten institutionellen Rahmenbedingungen sozialräumliche Differenzierungsprozesse in Halle (Saale) geprägt haben. Dabei haben wir ein gentrifiziertes Innenstadtquartier, einen Vorort im suburbanen Raum und die Großwohnsiedlung Südliche Neustadt im Detail untersucht. Durch die Verknüpfung einer Sicht von oben auf die Veränderung von Eigentumsverhältnissen, wohnungswirtschaftlichen Geschäftsmodellen und Wohnungsangebot mit einer Sicht von unten auf die Wohnbiographien und -strategien der Bewohner*innen haben wir beleuchtet, wie sich die »großen« Weichenstellungen in den »kleinen« Handlungsspielräumen unterschiedlicher sozialer Gruppen widerspiegelt haben.

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus dieser Untersuchung ziehen? Wie haben politische und institutionelle Rahmenbedingungen die Wohnentscheidungen der Bewohner*innen beeinflusst? Welche Politiken haben Gentrifizierung, Suburbanisierung und die Verarmung in Großwohnsiedlungen gefördert? Welche Segregationsdynamiken wurden hierdurch unterstützt?

9.1 Das Ineinandergreifen von Suburbanisierung, Gentrifizierung und dem Abstieg von Großwohnsiedlungen

Im Folgenden gehen wir die Ergebnisse unserer Studie zunächst einzeln für die drei untersuchten Prozesse des sozialräumlichen Wandels durch, bevor wir ihr Zusammenwirken beleuchten.

Wir starten mit der Entwicklung der Suburbanisierung, also des Prozesses, der sich nach der Wiedervereinigung am schnellsten entfaltete. In der rückschauenden Betrachtung wird sehr deutlich, dass die Suburbanisierung in Ostdeutschland in ihrem Umfang und ihrer Geschwindigkeit durch eine Trias von finanzieller Unterstützung durch Bund und Länder, verzögerter Sanierung der Kernstädte und schwachen planerischen Vorgaben ermöglicht wurde. Allein die Steuererleichterungen für den suburbanen Wohnungsneubau in Ostdeutschland umfassten für den Zeitraum von 1991 bis 1997 mehr als sechs Milliarden Euro (Kommission 2000: 30 und eigene Berechnungen). Hinzu kamen Eigenheimzulagen, Tilgungsdarlehen, Zuschüsse zu den Zinsen und Baukindergeld. Gleichzeitig sorgten ungeklärte Eigentumsverhältnisse, vor allem in der ersten Hälfte der 1990er Jahre, für eine Investitionsblockade in der Innenstadt. Dies führte zu anhaltend schlechten Wohnbedingungen und, zusammen mit Eigentümer*innenwechseln und darauffolgenden Mieterhöhungen, zu einer hohen Auszugsbereitschaft der Innenstadtbewohner*innen. Die massive Förderung des suburbanen Wohnungsneubaus ermöglichte es, dass dieser Auszugsbereitschaft im suburbanen Raum ein Wohnungsangebot gegenübergestellt werden konnte. Dabei vergünstigte sie einerseits die Kostenrechnung für Eigenheimbauer*innen auf ein Niveau, mit dem auch mittlere bis moderate Einkommensschichten erreicht werden konnten. Andererseits machte die Förderung auch im suburbanen Raum den Bau von Mietwohnungen rentabel, die in Konkurrenz zu den immer noch vernachlässigten und unzureichend ausgestatteten Mietwohnungen in der Kernstadt traten. Dies machte auch die Abwanderung von Haushalten möglich, die weder über ein ausreichendes Vermögen für die Eigentumsbildung noch über stabile Einkommen verfügten. Hierdurch wurde die Nachfrage nach suburbanen Wohnungen noch einmal zusätzlich unterstützt, da auch

Haushalte an ihr teilnehmen konnten, die kaum dem klassischen Bild der Suburbanisierung entsprachen.

Die noch schwache Stellung der Regionalplanung sorgte gleichzeitig dafür, dass dem so in die Wege geleiteten Investitionsstrom nicht viel im Wege stand. Das Nichtvorhandensein von Regionalplänen und die mangelnde raumplanerische Koordination zwischen Kernstädten und Umlandgemeinden führten hier zu einem Vakuum, in dem raumordnerische Planungsinstrumente nur wenig Wirkung hatten. Die Entwicklung der Suburbanisierung erfolgte deshalb weitgehend ungesteuert.

Das Ergebnis dieser Weichenstellungen war eine rasante Suburbanisierung, die vor allem in den 1990er Jahren zu massiven Bevölkerungsverlusten in der Kernstadt führte. Nach Auslaufen der Steuererleichterungen und mit dem in Gang kommen der Sanierung in den Innenstädten brach das die Suburbanisierung in Ostdeutschland tragende Geschäftsmodell in sich zusammen. Seit etwa 2000 entstanden kaum noch neue Wohnungen im Umland, mit der Zeit nahm die suburbane Bevölkerungszahl sogar wieder ab.

Auch die Gentrifizierung ruhte auf besonderen institutionellen Rahmenbedingungen. An erster Stelle muss hier die Entscheidung genannt werden, die in der NS-Zeit oder in der DDR enteigneten Immobilien an ihre »Alteigentümer*innen« zurückzugeben. Fast immer führte diese Restitution zu einem schnellen Weiterverkauf an verwertungsorientierte Investor*innen. Hierdurch wurde eine massive Professionalisierung und Kommerzialisierung der Eigentümer*innenstruktur in Gang gesetzt. Durch die Restitution und den unmittelbar anschließenden Verkauf, trat das privatwirtschaftliche Immobilienkapital in ostdeutschen Innenstädten mit einer Macht auf den Plan, die vorher in Westdeutschland unbekannt war.

Auch für die Aufwertung von Altbaubeständen war die Unterstützung durch Steuererleichterungen ausschlaggebend. Ähnlich wie in der Suburbanisierung, förderte der Staat Investitionen in Bestandsimmobilien durch massive Steuervorteile (etwa sieben Mrd. Euro zwischen 1991 und 1997/98, vgl. Kommission 2000: 30). Anders als bei der Förderung des suburbanen Neubaus kamen die ortsansässigen Bewohner*innen aber so gut wie überhaupt nicht in den Genuss dieser Unterstützung.

Hier traten vor allem offene und geschlossene Immobilienfonds auf den Plan, in denen sich westdeutsche Anleger*innen mit hohen zu versteuernden Einkommen zusammentaten, um gleichzeitig ihre Steuerlast zu senken, und mit der Steuerersparnis in Ostdeutschland Vermögen zu bilden. Die ortsfremde, vor allem auf schnelle Profite ausgerichtete und in der Regel aus Westdeutschland kommende Eigentümer*in, wurde damit zur Kernfigur für den Wandel innerstädtischer Nachbarschaften. Eine dritte institutionelle Rahmenbedingung für die untersuchte Gentrifizierung bestand schließlich in der in der deutschen Mietgesetzgebung verankerten Möglichkeit, Modernisierungskosten auf die Miete umzulegen. Damit konnten investitionswillige Eigentümer sozusagen doppelt kassieren: Auf der einen Seite konnten sie Kosten ihrer Investitionen von der Steuer absetzen, auf der anderen Seite ermöglichten diese Investitionen langfristig hohe Mietsteigerungen. Da die Unterstützung der Sanierung durch Steuerabschreibungen auch gerade umfassende Sanierungen steuerlich attraktiv machte, waren die mit der Sanierung einhergehenden Mietsteigerungsmöglichkeiten ebenfalls eher hoch. Zusammen mit dem Druck durch die Bauarbeiten und den häufig vorgenommenen Grundrissänderungen motivierte das zahlreiche Auszüge. Auch hier beschränkte sich das Zusammenwirken von Restitution, Sondersteuerabschreibungen und Modernisierung auf einen kurzen Zeitraum von etwa 1994 bis 1998. In dieser Zeit fand allerdings eine grundlegende Umwälzung der Bevölkerungsstruktur statt. Der durch die Sanierung ausgelöste Verdrängungsdruck überlagerte sich dabei mit den arbeitsmarktbedingten Abwanderungen nach Westdeutschland und der oben beschriebenen Suburbanisierung. Im Ergebnis dieses Zusammenwirkens entstanden in den Innenstädten tatsächlich die »blühenden Landschaften«, die der »Einheitskanzler« Helmut Kohl versprochen hatte – allerdings ohne einen Großteil ihrer alten Bewohner*innen.

Mit der Konsolidierung der wirtschaftlichen Gesamtsituation und einer stabilisierten Bevölkerungsentwicklung wurde die in den 1990er Jahren vorgenommene Neuausrichtung innenstadtnaher Wohnviertel auf eine relativ zahlungskräftigere Klientel schließlich zum Selbstläufer. Auch ohne Steuererleichterungen werden heute hochpreisige

Neubauangebote in der Innenstadt erstellt, die sich an ein besserverdienendes Publikum richten. Der Wohnungsmarkt in innerstädtischen Quartieren, wie dem von uns untersuchten Paulusviertel, ist zusehends geschlossen, und für untere Einkommensgruppen sind kaum noch leistbare Wohnungsangebote vorhanden.

Völlig gegenläufig verlief die Entwicklung in den Großwohnsiedlungen. Sie können – zumindest in Teilen – als Verlierer*innen der Entwicklungen seit der Wiedervereinigung gelten. Anders als der Wohnungsneubau im suburbanen Raum oder die Sanierung von Altbauten, konnten die »Plattenbaugebiete« kaum von der steuerlichen Förderung profitieren. Zwar wurden auch hier erhebliche Fördermittel für die »Weiterentwicklung« der Wohnquartiere bereitgestellt – ihr Umfang war aber geringer als derjenige der Steuergeschenke im Altbau oder im suburbanen Raum. Hinzu kam die durch »Altschuldenhilfegesetz« erzwungene Privatisierung von kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungen, die fast überall im Chaos endete und viele Bewohner*innen zum Wegzug motivierte. Schon diese Umstände bedingten eine Art »Entwicklungsrückstand« der Großwohnsiedlungen gegenüber den neuen Vororten und den aufwendig sanierten Innenstädten. Das wurde auch deshalb besonders problematisch, weil die Großwohnsiedlungen in den 1990er und 2000er Jahren über einen besonders hohen Anteil jüngerer und damit hochmobiler Bewohner*innengruppen verfügten. In der Folge kam es gerade hier zu besonders hohen Bevölkerungsverlusten, sowohl durch überregionale Abwanderung nach Westdeutschland, als auch in die Kernstadt und den suburbanen Raum.

Die dramatischen Bevölkerungsverluste führten zum »Stadtumbau Ost«, d.h. zum staatlich geförderten Abriss nicht mehr benötigter Wohngebäude. Auch hier trugen die Großwohnsiedlungen die Hauptlast. Hohe Bevölkerungsverluste, Altschuldenprivatisierung und der mit dem Stadtumbau einhergehende Preisverfall für Bestandsimmobilien in »Umstrukturierungsgebieten« machten schließlich in den 2000er Jahren (im Zusammenwirken mit der Liberalisierung des Immobilien- und Finanzmarktes durch die rot-grüne Bundesregierung und historisch niedrigen Zinssätzen) gerade in den Großwohnsiedlungen »Hartz IV«-Bewirtschaftungsmodelle möglich, bei denen regionale und globale

Finanzinvestor*innen umfangreiche Immobilienpakete erwarben und diese gezielt an Transferleistungsempfänger*innen, Asylbewerber*innen und Niedrigeinkommensbezieher*innen vermieteten. Zusammen mit restriktiven Bemessungsgrenzen für die »Kosten der Unterkunft« durch die Jobcenter sowie der zusehenden Gentrifizierung der Innenstadtquartiere bewirkte das in zusehendem Maße Zuzüge von einkommensschwachen Haushalten.

Lässt man die hier beschriebene Entwicklung in einer Gesamtschau Revue passieren, wird ein zeitlich versetztes Ineinandergreifen erkennbar. Die Suburbanisierung der frühen 1990er Jahre schwächte dabei sowohl die innerstädtischen Wohngebiete als auch die Großwohnsiedlungen, indem sie umfangreiche Fortzüge aus diesen Gebieten ermöglichte. Im Rückblick stellte sich diese Entwicklung allerdings als wenig stabil heraus. Schon ab Mitte der 2000er Jahre verloren viele neue Wohngebiete wieder an Einwohner*innen. Die ab Mitte der 1990er Jahre anlaufende Sanierung der Altbaugebiete führte nur wenige Jahre später, vor allem in attraktiven Innenstadtlagen, zu einer Verdrängung von einkommensschwachen Haushalten. In ihrem Ergebnis entstand ein Wohnungsangebot, das langfristig sowohl für das Umland als auch für die Großwohnsiedlungen eine starke Konkurrenz darstellte. Trotz zahlreicher Schwierigkeiten erlebten die Innenstädte damit insgesamt eine Aufwärtsentwicklung, in der sich Quartiere wie das Paulusviertel zusehends konsolidierten und immer höhere Neuvermietungsmiten erzielen konnten. Die Kehrseite dieser Entwicklung war eine fortlaufende soziale Schließung von innerstädtischen Wohnbeständen, die einkommensschwache Haushalte sukzessive in weniger attraktive Bestände verdrängte.

Während sanierte Altbauwohnungen in innerstädtischen Lagen für untere Einkommensschichten immer weniger bezahlbar wurden, wurde ab Mitte der 2000er Jahre durch Finanzinvestor*innen und (teilweise) kommunale Wohnungsbaugesellschaften in den Großwohnsiedlungen ein »Discount«-Wohnungsangebot zur Verfügung gestellt, das in zusehendem Maße von Bewohner*innen genutzt wird, die woanders nicht mehr unterkommen können. Die Folge sind wieder wachsende Bevölkerungszahlen in den Großwohnsiedlungen und eine zunehmende Konzentration von Armut.

In der Summe haben Suburbanisierung, Gentrifizierung und der Abstieg von Großwohnsiedlungen in den letzten 30 Jahren also in einer ineinander verschachtelten Art und Weise zusammengewirkt. Die Suburbanisierung stimulierte dabei in einem historisch kurzen – aber als »Weichenstellung« kaum zu überschätzenden – Zeitraum simultan hohe Auszüge aus den Altbaugebieten und den Großwohnsiedlungen. Dies erleichterte nur wenig Jahre später die Sanierung, weil es Spielräume für Neuzuzüge und Wohnungszusammenlegungen eröffnete. Das Ergebnis war – wie am Beispiel des Paulusviertels gezeigt – eine wieder wachsende Bevölkerungszahl in Innenstadtvierteln, ein hochattraktiver Wohnungsbestand und höhere Mietpreise. Für die Großwohnsiedlungen wirkten sowohl die Suburbanisierung als auch die Gentrifizierung wie ein Aderlass, dem sie nur wenig entgegensetzen konnten. In der Folge wurden sie zuerst zum Schauplatz umfangreicher Abrisse und anschließend zum Standort von »Hartz IV«-Vermietungsmodellen.

9.2 Rahmenbedingungen und Wohnentscheidungen

Wie spiegeln sich diese Rahmenbedingungen in den wohnungsbezogenen Entscheidungen der Hallenser*innen wider? In der Untersuchung der einzelnen Teilräume haben wir jeweils typische Muster herausgearbeitet, welche die Handlungsstrategien der Bewohner*innen in Auseinandersetzung mit der jeweiligen Situation beschreiben.

In den Interviews, die wir mit Haushalten geführt haben, die in den 1990er Jahren aus Halle (Saale) in das Umland gezogen sind, werden so zwei unterschiedliche Grundorientierungen erkennbar. Zum einen konnten wir Haushalte interviewen, die sich tatsächlich als »nachholende Suburbaniten« beschreiben lassen. Bei ihnen bestand schon länger der Wunsch aus der Kernstadt wegzuziehen – realisierbar wurde dieser Wunsch aber erst mit der Bereitstellung eines suburbanen Wohnungsangebotes ab Mitte der 1990er Jahre. Ohne finanzielle Unterstützung durch Fördermittel und Steuervorteile wäre der Fortzug »ins Grüne« bei vielen dieser Haushalte jedoch ein kaum zu verwirklichender Wunsch geblieben. Interviewte Eigenheimbewohner*innen

haben häufig betont, wie »knapp« die Kalkulation gewesen sei. Deutlich wird in den Interviews auch die Bedeutung von gesicherten Einkommensverhältnissen und Vermögensbeständen – beide Umstände sind in Ostdeutschland keine Selbstverständlichkeit.

Neben der »nachholenden« Suburbanisierung, bei der der Fortzug ins Umland mit dem Wunsch nach suburbanem Wohnen zusammentrat, nahmen in den Berichten der interviewten Bewohner*innen vor allem »reaktive« Wohnstandortentscheidungen einen zentralen Raum ein. Hier wurden immer wieder die schlechten Wohnbedingungen im unsanierten Altbau, die Angst vor Mietsteigerungen oder Auseinandersetzungen mit den Vermieter*innen als Auszugsgrund benannt. Deutlich wird daraus, dass der Fortzug ins Umland alles andere als alternativlos war. Eine schnellere und besser auf die Wohnbedürfnisse der Innenstadtbewohner*innen abgestimmte Sanierung hätte einen Großteil der Nachfrage nach suburbanen Wohnungen obsolet gemacht.

»Reaktive« Wohnstandortentscheidungen spielten für viele Bewohner*innen auch in der Auseinandersetzung mit der in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre erfolgten Sanierung von Altbauten eine zentrale Rolle. In den Interviews wird dabei ein Spannungsverhältnis zwischen »freiwilligem« Auszug und Verdrängung deutlich: Auf der einen Seite thematisierten alte Bewohner*innen des Paulusviertels immer wieder die katastrophalen Wohnverhältnisse vor der Sanierung – auf der anderen Seite wird das Auftreten der neuen Eigentümer*innen, der »Münchener im Lodenmantel« (Bewohner*inneninterview 31), zusammen mit den Belastungen durch die Baumaßnahmen und den erwarteten Mietsteigerungen als letzter Anstoß beschrieben, sich eine neue Wohnung zu suchen. Auch gezahlte Auszugsprämien waren hier von Relevanz.

In dieser Situation blieben vor allem Bewohner*innen, für die das Wohnen im Altbau einen hohen Identifikationswert hatte, die über die mentalen, intellektuellen und sozialen Ressourcen verfügten, um auch eine längere Auseinandersetzung mit den Eigentümer*innen ihrer Wohnungen durchzustehen, oder ein ausreichendes Einkommen hatten, um die (auch angesichts des entspannten Wohnungsmarktes) zunächst noch moderaten Mietsteigerungen im Bestand tragen zu können. Deutlich wird hier eine schon von Häußermann, Holm und Zunzer

(2002) in einer Untersuchung im Ostberliner Stadtteil Prenzlauer Berg beleuchtete Schieflage: Von der Sanierung konnten vor allem solche Haushalte profitieren, die entweder in kultureller oder in ökonomischer Hinsicht als privilegiert bezeichnet werden können. Auch hier wirkten Rahmenbedingungen selektiv, nicht nur in Bezug auf die Möglichkeit aus der Sanierung ein Geschäft zu machen, sondern auch bezogen auf die Chancen, in einem sanierten Innenstadtviertel wohnen bleiben zu können. Mittlere und hohe Einkommensgruppen, Bewohner*innen mit hohen Bildungsgraden und der entsprechenden Durchsetzungsfähigkeit waren hier klar im Vorteil.

Der Anteil und die wohnungsbezogenen Strategien der tatsächlich von der Sanierung »Verdrängten« sind deutlich schwerer einzuschätzen. Sie stellen nicht nur aus methodischen Gründen (vgl. Beran/Nuissl 2019) in der Forschung insgesamt eine große Dunkelgröße dar. Aus Interviews mit Bewohner*innen der Großwohnsiedlungen (s.u.) wird aber deutlich, dass wahrgenommene Wahlmöglichkeiten in der Beurteilung der Handlungsoptionen für unterprivilegierte Haushalte von vornherein eine geringere Rolle gespielt haben. Hier überlagern sich die eigenen Wohn Erfahrungen und -entscheidungen mit der Wahrnehmung einer »exkludierenden Verdrängung«. In unseren Interviews sind wir immer wieder auf Bewohner*innen Halles gestoßen, für die es völlig normal war, bei einer Mieterhöhung ausziehen zu müssen, deren Entscheidungsspielraum vor allem durch das Jobcenter bestimmt wurde und für die es als selbstverständlich erschien, dass eine Wohnung in den elegant sanierten innerstädtischen Wohngebieten für sie unbezahlbar ist.

Gerade in der Südlichen Neustadt, der von uns untersuchten Großwohnsiedlung, nimmt diese Gruppe der »Alternativlosen« einen zusehends wichtigen Raum ein. Hier sind wir vor allem bei Haushalten, die im letzten Jahrzehnt zugezogen sind, immer wieder auf die Einschätzung gestoßen, dass sie nicht in die Großwohnsiedlung gezogen sind, weil es ihnen dort gefiel – sondern weil sie keine andere Wahl hatten. Finanzielle Engpässe, oft gekoppelt mit den Restriktionen durch das Jobcenter, waren in den Interviews eine überraschend dominante Erklärung für die Wohnstandortwahl: »Mir blieb nichts weiter übrig.« (Bewohner*inneninterview Nr. 32_33). In dieser, durch Restriktionen

bestimmten Situation, sind aber auch Unterschiede und Übergänge zu erkennen. Denn neben Haushalten, für die ihr Wohnstandort als unfreiwillig gewählt und alternativlos erscheint, lassen sich auch Haushalte finden, für die eine leistbare Wohnung eine Art Sprungbrett hin zu einem anderen Wohnstandort darstellt und die deshalb bereit sind, suboptimale Wohnverhältnisse für eine Zeitlang zu ertragen. Dies trifft auf viele Auszubildende zu, aber auch auf Geflüchtete, die durch die deutsche Asylgesetzgebung zu einem längeren Verbleib in Halle (Saale) genötigt werden. Den beiden Gruppen von »Alternativlosen« und »Transferbewohner*innen« stehen in den Großwohnsiedlungen ältere Bewohner*innen gegenüber, die oft noch in der DDR in ihr Wohngebiet gezogen sind, dort Kinder großgezogen haben und nach wie vor aus Überzeugung in der »Platte« wohnen. Allein aus demographischen Gründen geht der Anteil dieser Gruppe aber zurück.

Auch aus der Perspektive der Bewohner*innen ist also ein Zusammenwirken von Suburbanisierung und Gentrifizierung mit dem Wandel in den Großwohnsiedlungen zu erkennen. Die wesentliche Differenz besteht dabei zwischen Haushalten, denen die oben beschriebenen »Weichenstellungen« – im Zusammenwirken mit den ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen (wie Einkommen, Vermögen, Bildung, Netzwerke) eine Verwirklichung ihrer »Raumprojekte« ermöglicht hat – und solchen, denen nur die Leerstellen übrig blieben, die ihnen von den »Raumprojekten« durchsetzungsstärkerer Gruppen übrig gelassen wurden. Typisch für die erste Gruppe ist die Eigenheimbesitzerin, der die Förderung der Suburbanisierung die Realisierung ihres Traums vom Wohnen im Grünen möglich gemacht hat, oder der gealterte Bürgerbewegte, der es aufgrund seiner Qualifikation, seiner Beschäftigung im öffentlichen Dienst und des damit verbundenen mittleren Einkommens schaffen konnte, im Paulusviertel wohnen zu bleiben. Auch für viele aus weiterer Entfernung Zuziehende – gerade in der Innenstadt – gilt, dass ihnen ihre Ressourcen im Zusammenspiel mit den Rahmenbedingungen auf den Wohnungsmärkten eine Verwirklichung ihrer »Raumprojekte« ermöglichten.

Die Perspektive von einkommensschwachen oder anders auf dem Wohnungsmarkt diskriminierten Haushalten stellt sich völlig anders

dar. Hier ist eine Schließung von Wahlmöglichkeiten die zentrale Erfahrung. Egal, ob es sich um das Bleiben in einer unsanierten Wohnung, um den Auszug aufgrund von Mieterhöhungen oder um den Zuzug in eine als unattraktiv empfunden – aber bezahlbare – Wohnung handelt: Der Zwang und der Mangel an Alternativen sind hier das hervorstechende Handlungsmotiv.

Verglichen mit den Verhältnissen vor der Wiedervereinigung wird also eine enorme »Verflüssigung« der in der DDR existierenden Wohnsicherheit (die gleichzeitig eine eingeschränkte Wahlfreiheit war) erkennbar. Wer es sich leisten kann, ist heute nicht mehr an staatliche Wohnungszuweisungen und normierte Wohnungsqualitäten gebunden, sondern hat die Möglichkeit auf ein breit ausdifferenziertes Wohnungsangebot zurückzugreifen. Die Kehrseite dieser »Freiheit« ist aber eine zusehends enge Verknüpfung von Wohnungsqualität und -lage mit Bezahlbarkeit und Kaufkraft.

Es sollte betont werden, dass die Komplexität des sozialräumlichen Wandels, den ostdeutsche Städte über die letzten drei Jahrzehnte erlebten, noch deutlich größer ist, als es die hier beschriebenen Zusammenhänge reflektieren können. Zur erfahrenen »Stadtentwicklung der Extreme« (Rink 2015) gehören natürlich auch der Wandel von einer Industrie- zu einer Dienstleistungsgesellschaft, der übergreifende Bevölkerungsverlust und die Abwanderung in den Westen, die zunehmende Bedeutung von internationaler Zuwanderung und Diversität und viele andere Umstände. Nichtsdestotrotz stellt die beschriebene Verknüpfung von Suburbanisierung, Gentrifizierung und der Abwertung von Großwohnsiedlungen einen zentralen Eckpunkt dar, ohne den die aktuell erfahrene sozialräumliche Spaltung nicht verstanden werden kann. Dabei wird eine enge Korrespondenz zwischen den oben beschriebenen Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung und den Handlungsmustern der Haushalte deutlich.

Dieses Zusammenwirken kann man metaphorisch mit dem Bild einer »Segregationsmaschine« beschreiben, die fortlaufend Haushalte entsprechend ihres Einkommens sortiert und in unterschiedliche räumliche Lagen weiterleitet. Die »Drehmomente« von Suburbanisierung, Gentrifizierung und des Wandels der Großwohnsiedlungen wirken in

dieser »Maschine« wie folgt zusammen: Suburbanisierung und Gentrifizierung befördern eine relative Abwertung der Großwohnsiedlungen – gleichzeitig führt vor allem die Gentrifizierung zur direkten oder indirekten Verdrängung von benachteiligten Haushalten in weniger attraktive Angebote. Die Abwertung der Großwohnsiedlungen bewirkt wiederum, dass preiswerte Wohnungsangebote hier zur Verfügung gestellt werden und bietet so ein »Überlaufventil« für die Nachfrage nach leistbarem Wohnraum, die in anderen Teilen der Stadt nicht mehr befriedigt werden kann. Steuerliche Förderung für Neubau, Restitution, Altschuldenhilfegesetz, Liberalisierung des Grundstücksmarkts, Hartz IV-Gesetzgebung haben als »Schmiermittel« für diese Maschine gewirkt und die »Sortierung« von städtischen Lagen unterstützt. Sie bewirkten simultan bessere Wahlmöglichkeiten für einkommensstärkere Haushalte und eine Schließung von Wahlmöglichkeiten für einkommensschwächere Haushalte. Die Folge ist eine stärkere »Sortierung« sozialer Gruppen, bei der ärmere Stadtbewohner*innen aus »besseren« in »schlechtere« Lagen verdrängt werden. Dass die »besseren« Lagen heute in den Altbaubeständen liegen und die »schlechteren« in den Beständen des DDR-Wohnungsbaus entspricht der Logik der beschriebenen institutionellen »Weichenstellungen«.

9.3 Transformation oder Neoliberalismus?

All dies macht deutlich, dass die Segregation in ostdeutschen Städten nicht einfach nur eine »nachholende«, quasi natürliche Entwicklung ist, mit der die aus Westdeutschland bekannten Funktionsmechanismen einer Marktwirtschaft eben auch in Ostdeutschland wirken. Mit der Einführung von Marktmechanismen hätte sich die Segregation nach Einkommen gegenüber den Verhältnissen in der einkommensmäßig nivellierten DDR zwar erhöht – aber kaum in dem Maße und mit der Geschwindigkeit. Wir haben in diesem Buch gezeigt, wie Segregationsprozesse im Gegenteil durch politisch gesetzte Rahmenbedingungen ermöglicht, unterstützt und intensiviert wurden.

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus dieser Analyse für das Verständnis der »postsozialistischen Transformation« in Ostdeutschland insgesamt ziehen?

Zu den Mythen konservativer Geschichtsschreibung in Bezug auf die postsozialistische Transformation Ostdeutschlands gehört die Behauptung, ein anderer Weg sei gar nicht möglich gewesen. Im Licht der in diesem Buch diskutierten Entwicklungen erscheint das kaum stichhaltig. Es gibt keinen einleuchtenden Grund, warum Steuererleichterungen für das Bauen auf der »grünen Wiese«, die Rückgabe von Immobilien an »Alteigentümer«, der Verkauf kommunaler Wohnungen an Finanzinvestoren, oder die Regelungen zur Übernahme von Wohnkosten für Transferleistungsempfänger*innen alternativlos gewesen sein sollten. All diese Politiken folgten klaren und zurechenbaren Entscheidungen, die sie gegenüber anderen möglichen Politiken präferierten.

Auch die Annahme einer »nachholenden« Entwicklung, die bis heute häufig den westlichen Blick auf Ostdeutschland prägt, erscheint für die Stadtentwicklung als fragwürdig. Gerade in Bezug auf die Privatisierung kommunaler und genossenschaftlicher Bestände, oder auf die Kommerzialisierung und Globalisierung des Grundbesitzes in den Innenstädten waren ostdeutsche Städte eher Vorläufer als Nachrücker einer Entwicklung, die in Westdeutschland erst ein bis zwei Jahrzehnte später einsetzte.

Die häufig von ostdeutschen Intellektuellen bemühte Leitidee eines ostdeutschen »Eigensinns« oder einer »Teilgesellschaft« erscheinen uns ebenfalls nur begrenzt geeignet, um die der Segregation in ostdeutschen Städten zugrunde liegenden Zusammenhänge zu verstehen. Denn die hier beschriebene »Segregationsmaschine« ist nicht aufgrund von Pfadabhängigkeiten entstanden, die sich aus dem Erbe des Sozialismus speisen – sondern sie ist ein Ergebnis spezifischer Transformationspolitiken, die ab 1990 auf dem Gebiet der ehemaligen DDR in Gang gesetzt wurden. Sie ist auch nicht gerade ein Musterbeispiel ostdeutschen »Eigensinns«: Die Entscheidungen über wesentliche Pfeiler der Stadtentwicklung – beispielsweise für die Restitution, das Altschuldenhilfegesetz oder die Zulassung von REITS – wurden gerade nicht in den ostdeutschen Städten getroffen, in denen heute ihre

Folgen zu Buche schlagen. Kennzeichnend für die in diesem Buch beschriebenen »Weichenstellungen« ist vielmehr, dass sie jeweils von aus Westdeutschland stammenden Politik- und Verwaltungseliten vor dem Hintergrund vorhandener westdeutscher Institutionen und Interessen getroffen wurden. Ostdeutsche Akteure, ostdeutsche Problemlagen und Interessen waren demgegenüber in der Regel nachrangig¹. Die Abwanderung von Halleschen Haushalten in das Umland erfolgte so in Großkugel in Wohnparks, die von bayerischen und baden-württembergischen Investor*innen entwickelt und vermarktet wurden. Über die Steuervorteile bei der Sanierung des Paulusviertels konnten sich vor allem Anleger*innen aus Westdeutschland freuen. Und selbst die Discount-Wohnungsangebote, die von Finanzinvestoren für Hartz IV-Empfänger*innen in Halle-Neustadt bereitgestellt werden, ermöglichen eine Dividende, von der Anleger*innen aus der ganzen Welt profitieren können. Gerade die »Weichenstellungen«, die wir in diesem Buch als segregationsfördernd beschrieben haben, waren also häufig mit Vorteilen und Gewinnen für auswärtige Kapitalanleger*innen verknüpft. Sie folgten darüber hinaus einer politischen Grundorientierung, die von einem grundlegenden Vertrauen in die Funktionsweise von unternehmerischen Entscheidungen und Märkten geprägt war.

Für die Konzeptualisierung dieser Entwicklungen erscheint uns ein Rückgriff auf den Begriff der »Neoliberalisierung« (Brenner/Theodore 2002; Peck/Theodore/Brenner 2009; Brenner/Peck/Theodore 2010) sinnvoll. Er beschreibt eine Strategie gesellschaftlicher Umwälzungen, die grundlegend von der Vorstellung geprägt ist, dass das menschliche Wohlergehen am besten durch starke private Eigentumsrechte, freie Märkte und freien Handel befördert werden kann². Das Konzept der

-
- 1 Eine Abweichung von diesem Muster ist lediglich beim »Stadtumbau Ost« zu erkennen. Hier spielten die Interessen ostdeutscher Wohnungsunternehmen eine zentrale Rolle (vgl. Bernt 2017).
 - 2 Obwohl diese Strategien einer neoliberalen Wirtschaftstheorie folgen, setzen sie diese kaum jemals vollständig um. Kennzeichnend für tatsächlich stattfindende »Neoliberalisierungen« ist vielmehr die Interaktion neoliberaler Strategien mit bereits vorhandenen Gesellschaftsformationen. In der Praxis vollziehen sich »Neoliberalisierungen« deshalb meist in einer widersprüchlichen und

»Neoliberalisierung« erscheint uns aus drei Gründen gut geeignet, um die grundlegende Richtung der von uns in diesem Buch beschriebenen Veränderungen zu beschreiben.

Erstens betont es den Charakter der postsozialistischen Reformen als politische Projekte. Die von uns beschriebenen »Weichenstellungen« waren weder unvermeidlich oder unbeabsichtigt, noch fanden sie auf einer *Tabula rasa* statt. Sie waren im Gegenteil von dem klaren Willen geprägt, sozialistische Wohnungspolitiken rückgängig zu machen und sie möglichst weitgehend durch marktwirtschaftliche Orientierungen zu ersetzen. Die Reformen waren damit im Kern auch ein antikommunistisches Projekt, d.h. eine gewollte Abkehr vom »Gespenst des Staatssozialismus als dem ultimativen Feindbild« (Chelcea/Druță 2016: 521).

Zweitens ermöglicht es das Konzept der »Neoliberalisierung« den unvollständigen und widersprüchlichen Charakter der Reformen zu verstehen. Auch die orthodoxesten Neoliberalen konnten ihre Politikvorschläge nur vor dem Hintergrund eines bestehenden institutionellen Rahmens umsetzen. Durch den Beitritt der DDR zur BRD war dieser Rahmen weitestgehend vorgegeben. Die in Anschlag gebrachten Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitiken waren deshalb von einer klaren Orientierung auf die Verhältnisse in Westdeutschland als kaum zu hinterfragender Norm geprägt und zielten darauf ab, diese so schnell wie möglich auch in Ostdeutschland zu etablieren. Das beinhaltete nicht nur eine marktwirtschaftliche Grundorientierung, sondern auch einen Import des vorhandenen Institutionensystems. Die Stadtentwicklung in Ostdeutschland setzte sozusagen auf das vorhandene Regelsystem Westdeutschlands und die in ihm enthaltenen Normen, Wertvorstellungen und Ausgleichsmechanismen auf. Da dies – angesichts der anders gearteten Ausgangsbedingungen – nur bedingt gelingen konnte, wurden immer wieder Abweichungen nötig, die zu komplexen Gemengelagen aus neoliberalen Grundorientierungen mit Sachzwängen, Kompromissen und Ad-hoc-Lösungen führten.

unvollständigen Weise, in der sie in Kombinationen mit anderen wirtschaftspolitischen Orientierungen agieren und in der Umsetzung durch diese mitgeprägt werden.

Die vielfachen Änderungen der gesetzlichen Grundlagen für die Restitution, das »Altschuldenhilfegesetz« oder der »Stadtumbau Ost« sind beredte Beispiele für solche Abweichungen, in denen zwar weit von den ursprünglichen Ziellinien der Transformation abgewichen, aber diese nie in Frage gestellt wurden.

Zum Dritten korrespondierten viele der umgesetzten Reformen eng mit den Interessen von Investor*innen und Kapitalanleger*innen. Sie folgten der Logik einer »Akkumulation durch Enteignung« (Harvey 2005), d.h. der Erschließung von neuen Anlagemöglichkeiten für Kapitalinvestitionen durch die Privatisierung und Kommodifizierung von zuvor im öffentlichen Eigentum befindlichen Gütern. Der Neubau auf vorher genossenschaftlich genutztem Ackerland, die Sanierung ehemals volkseigener Altbauwohnungen oder der Erwerb und die Vermietung von im Sozialismus errichteten »Plattenbauten« erschlossen in diesem Sinne vorher nicht vorhandene Investitionsmöglichkeiten und ermöglichten für die Investor*innen hohe Gewinne. Diese Gewinne wurden nicht nur durch politische Entscheidungen möglich gemacht, sondern häufig durch enorme öffentliche Mittel unterstützt.

Insgesamt sollte der »ostdeutsche Weg« (Kowalczyk/Ebert/Kulick 2021) deshalb auch als neoliberales Projekt verstanden werden, das ein *roll back* der in der DDR verfolgten marktfernen Wohnungspolitik mit einem entschiedenen *roll out* von Privatisierung und marktgesteuerter Stadtentwicklung verband. Restitution, Altschuldenhilfegesetz, Sonderabschreibungen und die Zulassung von Finanzinvestor*innen waren Ausdruck einer Grundorientierung, die private Investitionen fördern und Märkten stärkere Spielräume einräumen wollte. All diese Politiken waren eindeutig von neoliberalen Denkansätzen inspiriert. Sie waren, anders als beispielsweise in den USA, zwar immer auch von Ausgleichspolitiken (bspw. im Bereich der Städtebauförderung) begleitet – diese erlangten aber nie eine Bedeutung, die es ermöglicht hatte, die neoliberalen »Weichenstellungen« in ihrer Wirkmacht in Frage zu stellen.

9.4 Was tun?

Dieser Argumentationsfaden ist keineswegs komplett neu. Er hat seine Vorläufer in Stadtforschungsbeiträgen, die sich über die letzten drei Jahrzehnte mit unterschiedlichen Aspekten des Wandels ostdeutscher Städte befasst haben, und er nimmt Positionen auf, die bereits in der Vergangenheit in der Diskussion um die Veränderungen staatlichen Handelns weltweit vertreten wurden. Neu ist hier vor allem das Zusammendenken unterschiedlicher Entwicklungen. Wo die beschriebenen »Weichenstellungen« in der Vergangenheit bereits erkannt und jeweils einzeln beschrieben werden konnten, sind wir heute in der Lage, ihr Zusammenwirken zu erkennen und ihre Implikationen über einen längeren Zeitraum zu beschreiben. Das von uns vorgelegte Buch zieht in diesem Sinn die Bilanz einer abgeschlossenen Entwicklung.

Diese Entwicklung lässt sich nicht mehr zurückdrehen. Nichtsdestotrotz bietet eine Betrachtung der Politiken, die Segregationsprozesse in ostdeutschen Städten in den letzten 30 Jahren begünstigt haben, Anregungen für die Zukunft. Aus unserer Sicht sind in dieser Hinsicht drei Punkte besonders eklatant:

Zum Ersten haben die Erfahrungen mit der Förderung von Stadtentwicklung durch Steuerbegünstigungen ohne planerische Steuerung deutlich die Risiken gezeigt, die sich ergeben, wenn man Stadtentwicklung vor allem als Investitionsförderung versteht. Die Idee, dass der Staat vor allem Bauherren unterstützen und sich sonst möglichst weitgehend aus der Festlegung von sozialen und planerischen Rahmenbedingungen zurückziehen sollte, weil diese »investitionsfeindlich« seien, erfreut sich nichtsdestotrotz nach wie vor großer Popularität. Sie erlebt beispielsweise in der aktuellen Diskussion um die Unterstützung der benötigten Neubautätigkeit eine Renaissance. Dabei rät ein Blick auf die Entwicklung ostdeutscher Städte in den letzten 30 Jahren eher zum Gegenteil: Hier hat gerade die milliardenschwere Förderung von Wohnungsbauinvestitionen durch Steuererleichterungen zu schweren Verwerfungen in der Stadtentwicklung geführt, an deren Folgen die Städte bis heute knabbern.

Für die Unterstützung einer nachhaltigen Stadtentwicklung braucht es deshalb nicht einfach nur mehr Geld – sondern vor allem auch mehr Möglichkeiten, Investitionen langfristig zu steuern. In den ostdeutschen Kommunen ist das besonders augenfällig. Hier sind Haushaltsdefizite und eine geringe finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen die Norm – und entsprechend müssen die Städte sich nach Mitteln strecken, egal woher und unter welchen Bedingungen sie diese kriegen. Obwohl Planer*innen und Politiker*innen vor Ort häufig genau wissen, wo die Probleme liegen und was sie eigentlich bräuchten, müssen sie sich in einem immer intensiver ausgetragenen Wettbewerb um Investor*innen bemühen, sich auf immer wieder wechselnde Förderkulissen bewerben und andauernd neue Themen erfinden, mit denen ihre Städte für Investor*innen und Fördermittelgeber*innen attraktiv erscheinen. Das Ergebnis ist eine kurzfristige Handlungsorientierung und eine starke Abhängigkeit von externen Mittelgeber*innen, in der für eine an den lokalen Problemlagen ausgerichtete Stadtentwicklung nur geringe Spielräume übrig bleiben. Ohne eine stärkere Stellung der ostdeutschen Kommunen im System der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik ist dies kaum zu ändern. Ostdeutsche Städte brauchen hier weniger immer neuen Sonderprogramme und Sonntagsreden als eine nachhaltige Stärkung ihrer Handlungsfähigkeit.

Zweitens, hat die »Rückgabe« der ostdeutschen Innenstädte an »Alteigentümer« flächendeckend zu einer Entlokalisierung und Kommerzialisierung des Grundbesitzes geführt. In vielen ostdeutschen Großstädten sind heute Gentrifizierungsprozesse zu verzeichnen, die von den Kommunen kaum noch beeinflusst werden können. Wenn Kommunen leistbaren Wohnraum zur Verfügung stellen, geschieht das in weit überproportionalem Maße in den in der DDR gebauten Neubausiedlungen. Sozialräumliche Spaltungsprozesse werden damit allerdings eher perpetuiert. Will man der Segregation wirksam entgegenarbeiten, gilt es daher vor allem auch die Eigentumsverhältnisse in den Innenstädten zu verändern und marktfernen kommunalen, genossenschaftlichen oder gemeinwohlorientierten Hauseigentümern auch in diesen Wohngebieten wieder mehr Gewicht zu verschaffen. Gelingen kann das nur, wenn auf überlokaler Ebene die Weichen neu gestellt

werden, z.B. durch die Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit, durch stärkere Restriktionen für den Grundstückshandel oder durch eine restriktivere Mietgesetzgebung.

Drittens braucht es neue Perspektiven für die Großwohnsiedlungen, die in der Vergangenheit zu häufig als eine Mischung aus Überbleibsel der DDR, Billigwohnreserve und Abrisspool gedacht wurden. All diese Perspektiven sind nicht mehr zeitgemäß: Die Erstbewohner*innen-generation verliert allein aus demographischen Gründen an Gewicht, die Konzentration von preiswerten Wohnungsangeboten (bei gleichzeitigem Verlust an bezahlbarem Wohnraum in den Innenstädten) fördert die Segregation und die Privatisierung hat zusammen mit der mangelhaften Steuerung von Abrissen die Tür für kurzfristige Anlagestrategien von Finanzinvestoren geöffnet. Ohne eine massive – und bislang kaum in Aussicht stehende – Veränderung dieser Rahmenbedingungen werden die Großwohnsiedlungen auch in Zukunft die Verlierer der »Segregationsmaschine« sein. Die Aufgabe von Stadtentwicklungspolitik wird deshalb in Zukunft vor allem darin bestehen, in von Armut

geprägten Quartieren in einer Art städtischen Nachteilsausgleich spezielle Infrastrukturangebote zu fördern und dafür zu sorgen, dass soziale Benachteiligungen durch mehr Möglichkeiten vor Ort ausgeglichen werden.

Dieses Buch ist nicht der Platz, an dem ein umfassendes stadtentwicklungs- und wohnungspolitisches Programm für ostdeutsche Städte entwickelt werden kann. Die Erfahrungen mit den Ratschlägen, die in den 1990er Jahren von Sozialwissenschaftler*innen für ostdeutsche Städte entwickelt wurden – und oft ungehört verhallten (für ein Beispiel vgl. Harth/Herlyn/Scheller 1998, Kapitel VIII) – lassen in dieser Beziehung eine große Portion Skepsis in Bezug auf die Möglichkeiten von Sozialwissenschaftler*innen in der Politikberatung angebracht erscheinen. Nichtsdestotrotz glauben wir, dass Sozialwissenschaften die Erarbeitung von Ideen für die zukunftsfähige Stadtentwicklung unterstützen können, die besser auf den besonderen Kontext Ostdeutschlands passen. Soziologische Studien könnten so den von uns angewandten historisch-institutionalistischen Ansatz mit einer größeren Datentiefe für eine größere Anzahl von Fällen mit unterschiedlichen

räumlichen, wirtschaftlichen und sozialstrukturellen Konstellationen testen und damit ein genaueres Bild herausarbeiten, als wir das an dieser Stelle können. Geschichts- und Politikwissenschaften könnten helfen, die Interessenlagen und Machtstrukturen besser zu verstehen, die stadtentwicklungspolitisch relevanten Entscheidungen zugrunde lagen und liegen. Planungswissenschaftliche Studien könnten beleuchten, wie integrierte Stadtentwicklungsansätze unter den Bedingungen von kommunaler Finanzschwäche und einer hohen Bedeutung externer Akteure mehr Gewicht erlangen können. In all diesen Bereichen könnten Wissenschaftler*innen durch eine Untersuchung ostdeutscher Verhältnisse zu einem Wissen beitragen, aus dem heraus neue Weichen für die Entwicklung ostdeutscher Städte gestellt werden können.

Dabei fangen wir keineswegs von Null an. Aus den vergangenen Jahrzehnten liegen zahlreiche Forschungsbeiträge vor, mit deren Hilfe die besonderen Entwicklungsbedingungen ostdeutscher Städte verstanden werden können. In vielen Orten ist zudem heute eine junge Generation von Wissenschaftler*innen und Aktivist*innen zu erkennen, die neue Perspektiven entwickelt und eigene Wege sucht. Für die Zukunft gilt es hier anzusetzen und bereits vorhandenes Wissen besser mit neuen Fragen, aktuellen Herausforderungen und an die Verhältnisse vor Ort angepassten Handlungsstrategien zusammenzubringen. Nur so kann es gelingen, die problematischen »Weichenstellungen« der letzten drei Jahrzehnte zu korrigieren und neue Zukunftsperspektiven zu eröffnen. In diesem Sinne verstehen wir unser Buch nicht als Schlussstrich, sondern hoffen, dass es als Anregung für eine neue Beschäftigung mit Stadtentwicklungen in Ostdeutschland dienen kann.