

---

# Stadtumbau komplex: Governance, Planung, Prozess

Matthias Bernt :: Michael Haus :: Tobias Robischon (Hg.)

---



Schader Stiftung

Bibliographische Informationen der Deutschen Bibliothek  
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation  
in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte Angaben  
sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

#### Herausgeber

Matthias Bernt, Michael Haus, Tobias Robischon

Schader-Stiftung  
Goethestraße 2, 64285 Darmstadt  
Telefon 06151 / 1759 - 0  
Fax 06151 / 1759 - 25  
[kontakt@schader-stiftung.de](mailto:kontakt@schader-stiftung.de)  
[www.schader-stiftung.de](http://www.schader-stiftung.de)

Alle Rechte vorbehalten  
ISBN 978-3-932736-32-2

#### Fotos

Titelfoto: Jordis Schlösser/OSTKREUZ  
Architekturkreis Halle e.V., S. 136  
Nancy Brandt, Leipzig, S. 133  
Jens Büttner/ZB-Fotoreport, S. 158  
Sandra Dönitz, Magdeburg, S. 58, 126, 144  
Susen Fischer, Erkner, S. 207, 212  
Christoph Haller, Kassel, S. 168  
IRS, Erkner, S. 132, 136  
Thomas Meyer/OSTKREUZ, S. 94  
Tobias Robischon, Michelstadt, S. 200  
Stefanie Rößler, Dresden, S. 186, 188, 189, 190, 191, 192, 193  
Jens Röttsch/OSTKREUZ, S. 6  
Jordis Schlösser/OSTKREUZ, S. 30, 78, 110, 180  
Heiko Schultz, FIRU mbH, S. 170  
[stadtumbau-ost.de](http://stadtumbau-ost.de), S. 12, 44  
Rene Ziegler/OSTKREUZ, S. 224

#### Buchgestaltung

Konzeption: Hesse Design, Düsseldorf  
Gestaltung und Satz: Polynox – Büro für Gestaltung, Darmstadt

Schrift: Frutiger Roman, Frutiger Bold, LinoLetter Roman, LinoLetter Italic  
Papier: 300 g/m<sup>2</sup>, holzfrei, weiß geblättert Werkdruck Munken Polar;  
135 g/m<sup>2</sup>, holzfrei, weiß matt Bilderdruck EuroBulk

#### Herstellung

Kösel, Altusried-Krugzell

August 2010

# Inhaltsverzeichnis

## **Vorwort**

6 Matthias Bernt, Michael Haus, Tobias Robischon

## **I. Einführung**

12 Matthias Bernt, Michael Haus  
Stadtumbau als Problem der Governance-Forschung

30 Tobias Robischon  
Stadtumbau als Begriff und politisches Deutungsmuster

## **II. Stadtumbau und der Wandel der Stadtentwicklungspolitik**

44 Karl-Dieter Keim  
Stadtumbau im Kontext erweiterter Stadtentwicklungspolitik.  
Folgerungen für Forschung und forschungsbasierte Praxis

58 Dieter Rink  
Schrumpfen als Transformationsproblem.  
Ursachen und Verlaufsformen von Schrumpfung in Ostdeutschland

## **III. Stadtumbau im Dickicht staatlicher Steuerung**

78 Christian Strauß  
Chancen und Probleme von Informalität.  
Die Governance des Stadtumbaus unter planungsrechtlicher Perspektive

94 Bertram Schiffers  
Institutionen und Akteure des Immobilienmarktes  
in schrumpfenden Städten.  
Governance des Stadtumbaus anhand von Verfügungsrechten

110 Mike Lux  
Stadtumbau in Rostock – Erfahrungen und Erkenntnisse  
der ersten 5 Jahre

## **IV. Stadtumbau im Fokus gesellschaftlicher Interessen**

126 Ulrike Hagemeister  
Bürgermitwirkung im Stadtumbau Ost  
zwischen politischem Anspruch und Planungspraxis

144 Miriam Fritsche  
Partizipation in der lokalen Umsetzung von „Stadtumbau Ost“.  
Weichenstellungen, Non-Decisions und absichtsvolle Ausgestaltung

158 Christoph Haller, Uwe Altrock  
Neue Stagnations- und Schrumpfungskoalitionen im Stadtumbau.  
Das Beispiel Eigentümerstandortgemeinschaften

## **V. Vom Stadtumbau zu integrierten Strategien?**

180 Stefanie Rößler  
Freiraum im Stadtumbau: zwischen Strategie und Notwendigkeit?

200 Susen Fischer  
Stadtumbau als ganzheitliche Strategie –  
eine Chance für neue Governance-Muster?

224 Heike Liebmann, Manfred Kühn  
Regenerierung schrumpfender Städte.  
Stadtumbau als Ansatz für integrierte Strategien



---

Matthias Bernt, Michael Haus, Tobias Robischon

## Vorwort

---

Wirtschaftlicher Niedergang, Bevölkerungsverluste und Wohnungsleerstand sind in den letzten Jahren zu einem bestimmenden Thema in der Entwicklung fast aller ostdeutschen Städte geworden. Um den damit verbundenen Entwicklungen entgegenzusteuern wurde 2001 von Bund und Ländern das Programm „Stadtumbau Ost“ aufgelegt, das gleichzeitig auf einen Abbau von Wohnungsmarktüberhängen und auf einen Umbau der betroffenen Städte für eine reduzierte Einwohnerzahl zielt – und mittlerweile in fast allen ostdeutschen Städten auf breiter Front angelaufen ist. Dieses Programm stellt einen grundlegenden Richtungswechsel in der Stadtentwicklungspolitik dar: von der Steuerung des Wachstums hin zur Gestaltung der Schrumpfung. Es fördert erstmals in der Geschichte der deutschen Wohnungspolitik den ersatzlosen Abriss von Wohnungen und verbindet dieses Vorgehen mit der Zielorientierung einer „nachhaltigen Stadtentwicklung“. Formulierung und Implementation des Programms wurden in bemerkenswert enger Kooperation zwischen Politik und gesellschaftlichen Akteuren angegangen; insbesondere die großen ostdeutschen Wohnungsunternehmen sind an der Planung des Stadtumbaus in einem Maße beteiligt, das bisher in Deutschland unbekannt war. Der Stadtumbau stellt damit nicht nur entscheidende Weichen für die Zukunft ostdeutscher Städte, sondern dürfte angesichts demographischer Entwicklungen in Zukunft auch in einer Reihe westdeutscher und europäischer Städte Nachahmer finden.

Der Stadtumbau führt also zu einem mehrfachen Richtungswechsel der Stadtentwicklungspolitik – zu welchen Ergebnissen dieser Richtungswechsel führen wird, ist bislang noch offen. Wie sich Akteurskonstellationen und Steuerungsinstrumente unter den Rahmenbedingungen der Schrumpfung entwickeln, welche neuen Arrangements dabei entstehen und wie dies die Chancen für eine nachhaltige Stadtentwicklung beeinflusst, ist noch weitgehend unerforscht. Sicher ist jedoch, dass die „Governance“ des Stadtumbaus, also die Art und Weise wie Regelungsformen im Stadtumbau institutionalisiert und Politiken kooperativ entwickelt werden, einen entscheidenden Einfluss auf die Zukunft schrumpfender Städte haben wird. Die Diskussion der in der Realität zu erkennenden Steuerungsformen des Stadtumbaus verspricht daher nicht nur neue Forschungserkenntnisse, sondern hat auch für die praktische Stadtentwicklung erhebliche Relevanz.

Vor diesem Hintergrund greift der vorliegende Band erstmals das Thema „Governance des Stadtumbaus“ in Breite auf. Er ist das Ergebnis einer kollektiven Diskussion, in der Forscher und Praktiker versucht haben, den Stand der Dinge in Sachen „Governance des Stadtumbaus“ auf den Punkt zu bringen. Die Publikation geht dabei zurück auf eine Kooperation zwischen dem Arbeitskreis „Lokale Politikforschung“ der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft

(DVPW), dem Helmholtzzentrum für Umweltforschung (UFZ) und der Schader-Stiftung und ist damit auch Ergebnis einer nicht alltäglichen Kooperation zwischen einer fachwissenschaftlichen Institution, einer interdisziplinären Forschungseinrichtung und einer dem Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis verpflichteten Organisation. Dass diese Kooperation zustande kam, hat nicht unwesentlich mit den verschiedenen Zugängen zu tun, mit denen die Beteiligten in den letzten Jahren auf verschiedenen Wegen auf das gemeinsame Thema zusteueren.

Der Arbeitskreis „Lokale Politikforschung“ ist eingebunden in die Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) und innerhalb dieser sozusagen die institutionalisierte fachliche Autorität in Sachen lokaler Politikforschung. Gleichzeitig ist der Arbeitskreis seit seiner Gründung im Jahr 1972 in ganz besonderer Weise dem Dialog zwischen Wissenschaftlern und der kommunalen Praxis verpflichtet. Er ist dabei nicht nur offen für unterschiedliche disziplinäre Zugänge zur Kommunal- und Stadtforschung, sondern auch für interessierte Verantwortungsträger aus Städten und Gemeinden. Seiner Ausrichtung liegt der Gedanke zugrunde, dass lokale Politik schon lange die Grenzen des Rathauses überschritten hat und nicht nur von der Einbettung in ein politisches Mehrebenensystem, sondern auch durch die Stimmen unterschiedlichster gesellschaftlicher Akteure bestimmt wird. Die Probleme, mit denen es die Akteure lokaler Politik zu tun haben, werden zudem von umfassenden ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklungen geprägt, die es kritisch zu reflektieren gilt. So hat der Arbeitskreis in den letzten Jahren etwa Tagungen und Publikationen zu den Themen Sozialkapital und Bürgergesellschaft, politische Beteiligung, Reform institutioneller Rahmenbedingungen (z. B. Gemeindeordnungen, Dezentralisierung und Kommunalisierung) und Soziale Stadt organisiert. Die Auseinandersetzung mit den spezifischen Entwicklungen in schrumpfenden Städten tauchte dabei immer wieder als Thema auf, so dass es auch aus Sicht des Arbeitskreises nahe lag, sich dezidiert in einer Tagung mit diesem Thema zu beschäftigen.

Das Helmholtzzentrum für Umweltforschung (UFZ) beschäftigt sich bereits seit 2001 in verschiedenen interdisziplinären Forschungsprojekten mit Problemen schrumpfender Städte. Dabei fokussiert es vor allem auf die Wechselwirkungen zwischen gesellschaftlichen Akteuren und (städtischer) Umwelt. Diese Ausrichtung hat sich in den letzten Jahren in einer ganzen Reihe von empirischen Forschungsprojekten niedergeschlagen, in denen die Problemlagen schrumpfender Städte aus einer interdisziplinären Perspektive sowie im nationalen und internationalen Rahmen untersucht wurden und werden. Dabei rückte für die Wissenschaftler des UFZ zusehends die Frage nach den Gestal-

tungsmöglichkeiten von urbanen Schrumpfungsprozessen vor dem Hintergrund vielfältiger Interessen- und Akteurskonstellationen in den Vordergrund. Auch aus der Perspektive der Umweltforschung entwickelte sich so zusehends ein Interesse an der Beschäftigung mit Governancefragen im Stadtumbau.

Die Schader-Stiftung arbeitet seit 20 Jahren an Themen am Schnittpunkt von gesellschaftlichem Wandel und Stadtentwicklung und versucht, in diesen Themenfeldern mit Veranstaltungen, Publikationen, Arbeitskreisen, Wettbewerben usw. den Dialog zwischen Gesellschaftswissenschaften und Praxis zu fördern – stets in der Hoffnung, dass ein höheres Reflexionsniveau dem Wohl des Gemeinwesens zu gute kommt. Die Stiftung versteht sich als unabhängiger Akteur, der Kommunikationsprozesse initiiert und moderiert, und so den Austausch auch kontroverser Positionen ermöglicht.

Der Umgang mit dem Phänomen der schrumpfenden Städte und die Bewältigung der Entwicklungsprobleme der ostdeutschen Städte waren seit dem Jahr 2000 Gegenstand verschiedener Projekte der Schader-Stiftung. In den Anfangsjahren des Stadtumbaus in Ostdeutschland konzentrierte sich die Stiftung darauf, den fachlichen Austausch zu fördern, indem sie die wenigen damals verfügbaren Informationen, Fachartikel und Projektbeispiele auf einer Website ([www.stadtumbau-ost.de](http://www.stadtumbau-ost.de)) Interessierten schnell zugänglich machte. Angesichts des in den folgenden Jahren deutlich gewachsenen Informationsangebotes hat diese Aufgabe jedoch ihre Dringlichkeit verloren. Die fachwissenschaftliche Diskussion über das Phänomen der schrumpfenden Städte fördert die Stiftung seit 2002 kontinuierlich, indem sie gemeinsam mit einem Kreis junger Wissenschaftler einen Newsletter „Schrumpfende Stadt/stadtumbau-ost.de“ herausgibt (seit kurzem „urbane-transformationen.de“), der über Neuerscheinungen, wichtige Projekte sowie Diplomarbeiten und Dissertationen informiert.

Weitere Aktivitäten zielten vor allem darauf ab, die oftmals stark auf die lokale Situation, allenfalls auf Ostdeutschland beschränkte Debatte perspektivisch zu erweitern und um internationale Erfahrungen anzureichern. Dies wurde etwa 2003–2004 mit der Veranstaltungsreihe „Städtische Kreativität“ versucht, die einen Erfahrungsaustausch ostdeutscher Städte untereinander und mit westeuropäischen Städten mit Schrumpfungserfahrungen organisierte. Mit der internationalen Tagung „Coping with City Shrinkage“ 2006 in Dresden wurde gar eine globale Vergleichsperspektive eingenommen.

All diese Aktivitäten haben gemein, dass sie Stadtumbau als eine umfassende Entwicklungs- und Regenerationsaufgabe verstehen. In diesem Sinne unterstützt die Schader-Stiftung auch die Kommunikationsinitiative „Zuhause in

der Stadt“, die den einschlägigen Verbänden und Organisationen von Stadtentwicklungspolitik sowie Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, Universitäten und Wohlfahrtsverbänden als Diskussionsplattform für die zentralen Fragestellungen der künftigen Stadtentwicklung dient. In diesem Netzwerk haben sich unter Moderation der Schader-Stiftung maßgebliche Akteure aus den Handlungsfeldern Stadtentwicklung und Wohnen zusammengeschlossen, um die Herausforderungen für eine nachhaltige Entwicklung unserer Städte als attraktive Wohn- und Lebensräume in einem dialogischen Prozess zu reflektieren, Impulse zu geben, Initiativen anzustoßen, Projekte auf den Weg zu bringen und zu begleiten. Neue Formen der politischen Steuerung sind hierbei von besonderer Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund entwickelte sich eine Kooperation der drei Institutionen Arbeitskreis „Lokale Politikforschung“ der DVPW, Helmholtzzentrum für Umweltforschung (UFZ) und Schader-Stiftung, die schließlich im Dezember 2008 in einer gemeinsamen Tagung mündete. Ziel dieser Tagung war es nicht nur, die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der politischen Steuerung des Stadtumbaus weiter zu entwickeln, sondern vor allem den Dialog zwischen wissenschaftlicher Forschung und Experten aus der Praxis voran zu bringen. Etwa 60 Teilnehmer aus Wissenschaft und Praxis führten einen konstruktiv-kritischen Dialog über die Governance-Strukturen im Stadtumbau. Die Beiträge der Referenten konzentrierten sich auf die Interessendivergenz zwischen Wohnungswirtschaft und Stadtentwicklungspolitik, die Dualität der Zielstellungen von Rückbau und Aufwertung, Fragen der Flächennachnutzung und der Qualifizierung entstehender Freiflächenpotenziale, die Probleme bei der Einbeziehung privater Einzeleigentümer als Voraussetzung für die Entwicklung der Altbauquartiere und den Dialog mit den Bürgern. Experten aus der Praxis kommentierten die wissenschaftlichen Beiträge. In der Diskussion wurden ein neues Verständnis der Rolle der öffentlichen Hand als Moderator, neue kommunale Steuerungsmodelle, ein professionelles Stadtumbaumanagement und Transparenz im Umgang mit den Bürgern angemahnt.

Allerdings zeigte die Tagung auch, dass über allgemeine Einschätzungen hinaus („es ist nötig, sich der Schrumpfung zu stellen“, „unnötige Abrisse von Altbauten sollten vermieden werden“) bislang kaum politische Interpretationsangebote vorliegen, die einen reflektierten Blick auf den Stadtumbauprozess bieten. Ein wesentlicher Grund hierfür ist die Neuartigkeit des Programms „Stadtumbau Ost“, das sich von der bisherigen deutschen Stadtentwicklungspolitik deutlich absetzt. In der Folge ist der Charakter des Programms bislang unklar geblieben. Ist es eine ungewöhnliche Behauptung staatlichen Steuerungswillens, oder handelt es sich vielmehr um eine Privatisierung öffentlicher

Aufgaben? Das führt nicht nur zu Schwierigkeiten in der Interpretation und folgerichtig in der Formulierung von Politikalternativen – sondern macht die Analyse der beim Stadtumbau zu Tage tretenden Konstellationen und Politikdynamiken auch aus Sicht der politikwissenschaftlichen Governancediskussion interessant.

Mit dem hier vorliegenden Buch wurde daher eine Verknüpfung von programmbezogener Problemanalyse und politik- und sozialwissenschaftlicher Governancediskussion versucht. Ziel der Herausgeber war es, für eine breitere Reflexion der Steuerungsprobleme des Stadtumbaus eine Basis zu legen. Die theoretisch reflektierten und empirisch begründeten Buchbeiträge sollen es ermöglichen, besser zu verstehen, wo die Probleme des Stadtumbaus liegen – und was getan werden könnte. Das Buch greift auch die Kritiken an der Steuerung der Stadtumbaumaßnahmen auf, insbesondere die an einer unzureichenden Einbindung der Aufwertungsprojekte in übergeordnete Planungen, an einer Vernachlässigung „grüner“ Themen und mangelnder Beteiligung der Bürger an der Entscheidungsfindung. Diese sind bislang kaum über Expertenkreise hinaus diskutiert worden. Vor diesem Hintergrund behandelt das Buch aus politik- und planungswissenschaftlicher Sicht Fragen der Governance des Stadtumbaus und fasst erstmals Beiträge zusammen, die Interaktionsformen, Steuerungsmodi und Handlungsorientierungen im Stadtumbau hinterfragen. Die Zusammenstellung ausgewählter (und für diesen Band fortentwickelter) Beiträge der Tagung sowie weiterer Analysen zum Stadtumbau in Ostdeutschland gibt dabei den aktuellen Stand der gesellschaftswissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Stadtumbau in Ostdeutschland wieder. Die politische Diskussion über den Stadtumbau wird der Band um politik-, planungs- und sozialwissenschaftliche Perspektiven anreichern.



---

Matthias Bernt, Michael Haus

## Stadtumbau als Problem der Governance-Forschung

---

Das Gesicht der ostdeutschen Städte hat sich seit der Vereinigung dramatisch gewandelt und wandelt sich noch. War die Veränderungsdynamik der meisten Städte zunächst von umfassenden Sanierungsplänen geprägt, dann von der anhaltenden Abwanderung der Bevölkerung, so ist es heute nicht zuletzt die staatliche Reaktion auf das Schrumpfen der Städte, das Programm Stadtumbau Ost, welches einschneidende Auswirkungen zeitigt. Immer stärker zeichnet sich dabei ab, dass die Umsetzung dieses Programms selbst zu neuen Problemen führt.

### Einleitung

Obwohl das Programm auf den ersten Blick die Integration unterschiedlicher Ziele, etwa städtebaulicher und wohnungswirtschaftlicher, intendiert und die interaktive Entwicklung von Strategien zwischen lokalen Akteuren fordert, verdichten sich die Befunde, dass in der Praxis der Umsetzung eine kohärente Stadtentwicklungspolitik eher erschwert wird und erhebliche Fehlanreize der Kooperation unterschiedlicher Akteursgruppen gesetzt werden. Die Diagnose des Steuerungsversagens ist nicht mehr von der Hand zu weisen. Aber wer oder was versagt bei dieser Steuerung? Und wie kann mit diesem Befund umgegangen werden? In der Politikwissenschaft werden Steuerungsfragen, also Fragen der Gestaltungsfähigkeit und Problemlösungsfähigkeit des Staates, zunehmend in einer *Governance-Perspektive* thematisiert (vgl. Benz 2004; Benz et al. 2007). Die traditionelle Sicht politischer Steuerung fragte danach, inwiefern es bestimmten Steuerungsakteuren (v.a. staatlichen und kommunalen Akteuren) gelingt, die Absicht der zielgerichteten Beeinflussung gesellschaftlicher Entwicklungen durch den Einsatz bestimmter Steuerungsinstrumente zu verwirklichen. Schon bald wurde aber klar, dass die Wirkung von Steuerungsinstrumenten (wie rechtlichen Normen, finanziellen Anreizen und Informationskampagnen) nur sinnvoll beurteilt werden kann, wenn zugleich die Art und Weise der Entwicklung von Problemlösungsstrategien und die Praktiken der Implementation Berücksichtigung finden (Mayntz 1987). Die Governance-Perspektive geht einen Schritt weiter, indem sie sowohl die Steuerungsinstrumente als auch die Formen der Politikentwicklung als eingebettet in institutionelle Kontexte begreift (Benz 2004). Wir müssen demnach verstehen, inwiefern sich das Zusammenspiel unterschiedlicher Koordinationsformen auf die Handlungsorientierung der Akteure auswirkt und so Möglichkeiten des Zusammenwirkens strukturiert. Governance strukturiert in diesem Sinne Handlungsräume in dezentralen Kontexten.

**Die Grundfrage dieses Bandes lautet, welche Governance-Formen im Stadtumbau zu erkennen sind und wie diese die Chancen für eine nachhaltige Stadtentwicklung beeinflussen.**

Das vorliegende Kapitel unternimmt eine konzeptionelle Hinführung zu dieser Fragestellung und soll verständlich machen, welche Erträge man sich davon versprechen kann, Stadtumbau als Problem der Governance-Forschung zu thematisieren. In einem ersten Schritt soll deshalb der Frage nachgegangen werden, worauf wir uns einlassen, wenn wir eine Governance-Perspektive an den Stadtumbau anlegen. Insbesondere soll es darum gehen, wie die Governance-Formen, von denen heute mutmaßlich das Gelingen politischer Gestaltungsansprüche an den Stadtumbau abhängt, bestimmt werden können und was es bei der Analyse des Stadtumbaus in einer Governance-Perspektive konzeptionell zu beachten gilt. Dabei kommt es darauf an es, nicht nur die *Stärken*, sondern auch die *Probleme* der Governance-Perspektive anzusprechen, um reflektiert mit ihnen umgehen zu können. In einem nächsten Schritt soll überblicksartig die Entwicklung des Stadtumbaus als Entwicklung von Governance-Formen rekonstruiert werden. Es zeigt sich dabei, dass der Stadtumbau von einem sehr spezifischen Mix an Governance-Formen geprägt wird, der sich sowohl aus Pfadabhängigkeiten der deutschen (bzw. DDR-)Städtebaupolitik als auch aus der Dominanz eines auf kooperatives Handeln setzenden Bias in aktuellen Planungsparadigmen speist, die in ihrer Anwendung auf die besonderen sozioökonomischen Kontextbedingungen schrumpfender Städte zu neuartigen Problemen führen. Im Anschluss sollen zentrale Problemfelder in der Governance des Stadtumbaus diskutiert und ein Ausblick hin zu den Bedingungen für eine bessere Steuerung gezogen werden. Die Beschwörung umfassender Kooperation, so die übergreifende Botschaft, garantiert nicht deren Verwirklichung. Es reicht somit nicht aus, ein kooperatives Planungsverständnis einzufordern – vielmehr müssen die hinter Kooperations(un)fähigkeit und -(un)willigkeit stehenden Ressourcenausstattungen, Interessen und Machtverhältnisse thematisiert werden.

### **Stadtplanung, Mehrebenenpolitik und Governance-Forschung**

Was kann die Stadtumbau-Debatte von der Governance-Diskussion lernen? Und umgekehrt? Ganz allgemein geht es „bei Governance zunächst [...] um Muster der *Interdependenzbewältigung* zwischen Akteuren“ (Lange/Schimank 2004, S. 19). Die Popularität von Governance-Analysen und -konzepten hängt also damit zusammen, dass die wechselseitige Abhängigkeit ausdifferenzierter Teilbereiche und Organisationskontexte der Gesellschaft und die Rolle einer aktiven und differenzierten Gestaltung dieser wechselseitigen Abhängigkeit stärker ins Bewusstsein tritt. Damit wird auch die Erfahrung reflektiert, dass dem Staat nicht mehr einfach die Lösung unserer Probleme übertragen werden kann, sondern er zunehmend in eine „gewährleistende“ oder „aktivierende“ Rolle gerät. Governance-Forschung beschäftigt sich mit den Möglichkeiten des „Regierens in komplexen Akteurskonstellationen“, in denen traditionelle

Ansätze des Regierens an ihre Grenzen stoßen (Benz 2004). Es wird dabei nach dem Beitrag von Akteuren aus unterschiedlichen Bereichen, so der Wirtschaft, der Wissenschaft oder der Zivilgesellschaft, für die Bearbeitung öffentlicher Probleme gefragt. Governance-Analysen wollen zeigen, wie deren Zusammenwirken sinnvoll gestaltet werden kann.

Diese Ausgangslage scheint gut auf Städtebau und Stadtentwicklung übertragbar. Hier handelt es sich nahezu paradigmatisch um hochgradig komplexe Aufgaben, die erhebliche Herausforderungen an die Koordination unterschiedlicher Akteure mit sich bringen. Eine solche Koordination zu erreichen ist nicht nur deshalb schwierig, weil die hohe Komplexität von Stadtentwicklungsprozessen ein „Gott-Vater-Modell“ der Planung, in dem ein quasi allwissender und allmächtiger Staat Stadtentwicklung im Alleingang bestimmen kann, von vorneherein unmöglich macht. Von zentraler Bedeutung ist hier auch der Umstand, dass direkte politische Interventionsmöglichkeiten, vor allem durch das Privateigentum an Immobilien und das harte Faktum der bereits existierenden baulichen Materialität einer Stadt, erheblich beschränkt sind. Stadtumbau, egal welchen Zuschnitts, ist deshalb nur im Zusammenwirken einer Vielzahl von Akteuren möglich.

Formen des Zusammenwirkens beschränken sich dabei nicht auf die lokale „Partnerschaft“ zwischen öffentlichen und privaten Akteuren. Vielmehr sind Strategien auf lokaler Ebene in einem vom Staat vorgegebenen Regel- und Anreizkontext situiert, der wiederum politischer Einflussnahme durch und Aushandlungsprozessen mit gesellschaftlichen Akteuren und unterschiedlichen politisch-administrativen Ebenen unterliegt. Stadtumbau ist vor diesem Hintergrund ein Spiel, das von unterschiedlichen städtischen Akteursgruppen veranstaltet wird: Er wird getragen von Stadtplanern, städtischen Politikern, einem Publikum, das in Teilen als „Zivilgesellschaft“ aus dem Status des Beobachters heraustritt und kritische Öffentlichkeit herstellt, von Wissenschaftlern und Experten, die Angebote für die Interpretation der Stadtumbaupraxis erarbeiten, sowie von Hausbesitzern, Grundstückseigentümern und Wohnungsgesellschaften.

Die Grenzen und Regeln des Spielfeldes, auf dem um den Stadtumbau gerungen wird, werden dabei durch andere bestimmt: durch überregional agierende Finanz- und Immobilienmärkte, durch politische und administrative Akteure auf Bund- und Länderebene und durch auf sie Einfluss nehmende Verbände. Von entscheidender Bedeutung ist schließlich auch die Resonanz, die das Spiel in einer öffentlichen Meinung findet, in deren Licht bestimmte Problemdefinitionen Legitimität gewinnen oder die Anerkennung versagt bekommen.



Der Stadtumbau verortet sich also in einer komplexen Gemengelage aus Institutionen, Akteuren und Interessen – eine Governance-Perspektive ist daher unabdingbar. Allerdings sollten dabei auch die problematischen Seiten der Governance-Perspektive im Blick behalten werden. Dies lässt sich an vier Punkten verdeutlichen:

- **Grenzen der Steuerung:** Wie bereits erwähnt, war die Herausbildung der Governance-Perspektive in der Politikwissenschaft verbunden mit einer intensiven Diskussion zu den Grenzen der Steuerung. Eine alte politikwissenschaftliche Erkenntnis ist dabei, dass gesellschaftliche Entwicklungen mit Hilfe des staatlichen bzw. kommunalen Einsatzes von „Instrumenten“, insbesondere Geld und Recht, nur bedingt top-down gesteuert werden können. In vielen Forschungsbeiträgen wurde gezeigt, dass allen Instrumenten jeweils spezifische Stärken und Schwächen eigen sind, so dass die staatlich inszenierte Bearbeitung von Problemen in der Realität fast immer suboptimal erfolgt. Oft liegt dies schon an Problemen der Ressourcen-Überforderung oder am Unwillen öffentlicher Verwaltungen und anderer Träger, beschlossene Programme auch umzusetzen. Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Komplexität gesellschaftlicher Prozesse wurde eine Lösung gesellschaftlicher Probleme durch den direkten Zugriff eines vermeintlichen Steuerungszentrums zusehends in Frage gestellt. Gefordert wird heute eher die bewusste Gestaltung der Organisation der Politikentwicklung in Kooperation mit gesellschaftlichen Akteuren (Mayntz 1987). Das Grundproblem der Fokussierung auf koordinierter Problemlösung liegt in der Gefahr der Machtvergessenheit als Folge eines „Problemlösungsbias“ (Mayntz 2004, S. 74f.). Hiermit ist vor allem die Tatsache angesprochen, dass die Koordination von eigeninteressierten Akteuren und die Auswahl von Politikstrategien in einem vorstrukturierten Rahmen stattfindet, in dem Macht- und Ressourcenungleichgewichte zwischen verschiedenen Akteuren bestimmend sind. Die auftretenden Probleme sind deshalb oft weniger in „Abstimmungsschwierigkeiten“ zu suchen, sondern spiegeln unterschiedliche Interessenlagen und Machtverhältnisse wider. Gewiss können Governance-Analysen Machtverhältnisse innerhalb bestimmter Problemkonstellationen thematisieren (Benz et al. 2007, S. 18) – ohne die Einordnung in einen *systemischen Kontext* besteht aber leicht die Gefahr, die den Grenzen der Steuerung zugrunde liegenden gesellschaftlichen Strukturen aus dem Blick zu verlieren.
- **Mehrebenensysteme:** Die Governance-Perspektive verbindet sich zum zweiten mit dem Bestreben, Gestaltungsoptionen in Mehrebenensystemen stärker in den Blick zu nehmen. Gesucht wird dabei nach einem optimalen Passungsverhältnis von Handlungskapazitäten und Problemzuschnitten

durch die Flexibilisierung von Regulierungsmustern entlang unterschiedlicher Problemaspekte. Auch hier muss freilich vor einer Fixierung auf „Problemlösung“ gewarnt werden. So wird inzwischen immer stärker in den Blick gerückt, dass die unterschiedliche Skalierung von Problemen selbst Ausdruck von interessengeleiteten politischen Strategien ist (vgl. Brenner 2004). Der Anspruch, dass übergeordnete Ebenen die Rolle eines „Metagovernors“ übernehmen sollten, der den Rahmen für die Selbststeuerung der Akteure auf unteren (z.B. lokalen oder regionalen) Ebenen vorgibt (Heinelt 2008), ist ohne Frage zentral und wird auch im vorliegenden Beitrag aufgegriffen werden. Es gilt aber zu beachten, dass man es auch auf der übergeordneten Ebene oft mit „ausgehandelten Lösungen“ zu tun hat. Die Entwicklung eines normativen Rahmens (Konsens über Problemdefinition und angemessene Strategien), so ist oft zu hören, soll von der Politik als demokratisch legitimierter Instanz verantwortet werden oder in einem „deliberativen“ Modus erzeugt werden. Doch erfolgt diese Deliberation stets innerhalb vorstrukturierter Machtverhältnisse (s.o.). Eine kritische Governance-Perspektive jedenfalls muss Politik in Mehrebenensystemen auch unter dem Gesichtspunkt der Verschiebung von Verantwortung und Konflikten auf andere Ebenen und der symbolischen Politik (öffentliches Reden und Entscheiden ohne realen Problembezug) betrachten. Wir können nicht einfach voraussetzen, dass politische Akteure stets steuern *wollen* (so Benz et al. 2007, S. 18f.) – vielmehr können sie auch an Problemverschiebungen und -verschleierungen ein genuines Interesse haben.

- **Koordinationsmechanismen:** Mit Blick auf die operative Ebene der Bearbeitung von Problemen wurde statt des passendsten „Instrumentenmixes“ der traditionellen Steuerungsperspektive die Institutionalisierung von Koordinationsmechanismen thematisiert. Grundsätzlich wird von einer Interferenz verschiedener Grundmodi von Governance ausgegangen, so dem Modus des äquivalenten Tauschs von Leistungen („Markt“), deren Abstimmung durch gemeinsame Entscheidungen („Netzwerke“) und der Anordnung durch übergeordnete Instanzen („Hierarchie“). Unterschiedliche institutionelle Regelungsmuster organisieren so Interdependenz auf verschiedene Weise. In der Diskussion wird aus diesem Umstand oft der Anspruch abgeleitet, politische Steuerung durch eine Kombination der spezifischen Stärken der jeweiligen Modi zu optimieren. Auch diese Sichtweise ist jedoch mit Problemen behaftet: Erstens wird auch hier der systemische Kontext oft nicht gesehen. So folgen „Märkte“ und „Netzwerke“ in unterschiedlichen Kontexten (Staat, Wirtschaft, Zivilgesellschaft) verschiedenen Logiken. Zweitens hat die Institutionalisierung von Koordinationsmechanismen auf der Implementationsebene Rückwirkungen auf die Einflusspositionen von Akteuren.

Die stärkere Einbeziehung privater Akteure auf der operativen Ebene wertet auch ihren politischen Einfluss auf, u.a. aufgrund der damit erlangten Entscheidungsmacht in der Umsetzung politischer Programme. Sie verändert damit das Verhältnis zwischen vermeintlichem Steuerungsobjekt (Staat) und Steuerungsobjekt (Unternehmen). Drittens können institutionelle Steuerungsansätze stets normativ aufgeladen werden – man denke bspw. an die auf Ideen sozialer Verantwortlichkeit zurückgreifende Kritik an der Privatisierung kommunaler Wohnungsbestände. Und schließlich: Koordinationsmechanismen prägen nicht nur den Handlungsraum für den Einsatz von Steuerungsinstrumenten. Vielmehr haben auch umgekehrt die zur Verfügung stehenden Instrumente eine zentrale Bedeutung für die politische Strukturierung eines Akteursfeldes.

- **Gestaltungsimpetus:** Trotz der genannten konzeptionellen Veränderung in der Weiterführung der Steuerungs- zur Governance-Perspektive und der Integration ganz unterschiedlicher theoretischer Ansätze zur Analyse von Governance-Formen (siehe die Beiträge in Benz et al. 2007) gibt es eine bemerkenswerte Kontinuität. Diese liegt im Beibehalten eines „Gestaltungsimpetus“ (Schimank 2007, S. 29) im Unterschied zu bloßem Vertrauen auf die Selbstheilungskräfte der Gesellschaft. Die Governance-Perspektive steht und fällt mit dem Anspruch, Gestaltungsmöglichkeiten im Umgang mit gesellschaftlichen Problemen transparent zu machen. Sie übernimmt damit eine Perspektive, die nicht auf die Logik des zu bearbeitenden Steuerungsproblems („nature of the problem“), sondern auf die Logik der Interaktion politischer Akteure fokussiert und die damit begründeten Schwierigkeiten studiert. Dennoch muss von der Governance-Forschung ein Zusammenhang zwischen institutionellen Regelungen und effektiver Problemlösung angenommen werden. Die Governance-Perspektive ist damit gegenüber der Steuerungsperspektive zugleich Selbstbescheidung und Selbsterhöhung. Sie geht weg vom Staat als Steuerungszentrum der Gesellschaft; aber sie behauptet die Möglichkeit, über das Design von Koordinationsformen zur Problemlösung beizutragen. In diesen Anspruch ist die Wahrscheinlichkeit des Scheiterns gleichsam eingebaut (vgl. Jessop 2002). Als Konsequenz kann festgehalten werden, dass Governance-Strategien Optionen für das Umgehen mit Scheitern und dem Lernen aus Fehlschlägen bereithalten müssen.

Wenn man sich die Governance-Perspektive zu eigen macht, sollte man die angesprochenen problematischen Seiten bewusst in den Blick nehmen. Die Fragen nach der Konstitution von Problemen durch systemische Machtverhältnisse, der Verantwortungsverflechtung durch Governance-Rhetoriken, der Rückwirkung von „Koordinationsformen“ auf Regulierungsmacht und der

Ambivalenz eines zugleich ermäßigten und erhöhten Gestaltungsanspruchs sollten stets mitreflektiert werden.

### **Schrumpfung als Governance-Problem**

Welches Bild ergibt sich vom Stadtumbau, wenn man ihn im Licht einer Governance-Perspektive betrachtet? Fasst man die Beiträge dieses Bandes zusammen, wird deutlich, dass sich typische, für viele Felder der Stadtentwicklung relevante Steuerungsprobleme auch im „Stadtumbau Ost“ wieder finden lassen. Sie scheinen hier sogar mit verstärkter Deutlichkeit aufzutreten.

Die Sinnhaftigkeit einer Governance-Perspektive liegt dabei in der Natur des Stadtumbauthemas begründet. Denn der Umbau von Wohnungsbeständen kann zwangsläufig nur in einer Verzahnung von Wohnungsbestandsentwicklung, Gewerbeentwicklung, Freiraumausstattung und technischer Infrastruktur erfolgen, so dass es zur Verknüpfung einer Vielzahl von Handlungsfeldern kommt. Die schrumpfende Stadt kann vor diesem Hintergrund als eine Art „Versuchsanordnung“ (Lütke Daldrup 2001) bezeichnet werden, in der schon allein steuerungsmethodisch der Umgang mit einem hohen Niveau an Komplexität erprobt werden muss. Eine weitere und in ihren Konsequenzen bedeutendere Problematik liegt in dem Umstand begründet, dass die öffentliche Verwaltung den Umbau von schrumpfenden Städten für eine reduzierte Bevölkerungszahl gar nicht alleine bewältigen kann. Denn die Verfügung über Wohnungsbestände und Infrastrukturen liegt im Allgemeinen nicht bei der öffentlichen Hand, sondern bei Hausbesitzern, Grundeigentümern, Stadtwerken und Handelsunternehmen. In der Realität muss Planung daher die Interessen unterschiedlichster Akteure integrieren. Diese Kooperation mit öffentlichen, halböffentlichen und privatunternehmerischen Akteuren ist jedoch unter Schrumpfungsbedingungen vor große Schwierigkeiten gestellt. Da der Abriss nicht mehr benötigter Strukturen unmittelbar überhaupt keinen privaten Gewinn, sondern nur Kosten schafft, steht die Planung vor erheblichen Problemen. Denn mit einem zurückgehenden Bedarf an städtischen Infrastrukturen (wie Wohngebäuden, Wasserleitungen oder Supermärkten) sinken auch die Chancen, mit deren privater Bereitstellung auskömmliche Renditen erwirtschaften zu können und der Strom an Kapital, der sich in wachsende Regionen mit einem Anbietermarkt ergießt, wird in einem Nachfragermarkt zu einem Rinnsal.

Dieser Umstand ist von kaum zu überschätzender Bedeutung. Denn durch die Abwesenheit von Gewinnoptionen wird Schrumpfung zu einem Problem, das weder alleine marktförmig noch ausschließlich durch hierarchische Anordnung oder durch kooperative Abstimmung aller Beteiligten zu lösen ist. Da es

theoretisch für jeden einzelnen Eigentümer am besten wäre, wenn alle anderen Eigentümer so lange ihre Bestände vom Markt nähmen, bis wieder genügend Nachfrage für die eigenen leeren Bestände vorhanden ist, ergibt sich hier ein klassisches, aus der Theorie rationalen Handelns bekanntes „free-rider-problem“ (Olson 1968): Wenn einerseits alle Marktteilnehmer von der Marktberäumung profitieren, andererseits aber nur die die Kosten dieser Maßnahme tragen, die Rückbau selbst durchführen, kommt der „Trittbrettfahrer“ am günstigsten weg. Denn er kann am allgemeinen Nutzen teilhaben, ohne eigene Kosten und Risiken tragen zu müssen. Allerdings führt diese Kalkulation da sie für alle Akteure gleichermaßen gilt zu einer allgemeinen Handlungsblockade, die sich auch mit einer Analogie zum Gesellschaftsspiel „Mikado“ beschreiben lässt: „Wer sich als erster bewegt, hat verloren.“ Eine marktförmige Lösung ist damit von vorneherein zum Scheitern verurteilt. Kaum realistisch erscheint auch eine kooperative Abstimmung aller Beteiligten: Warum sollte Eigentümer X schließlich auch sein Vermögen zugunsten von Y opfern?

Bleibt also nur der Staat? Auch hier ist Skepsis angebracht. Denn zum einen ist die Reichweite staatlicher Steuerung in demokratisch, rechtsstaatlich und marktwirtschaftlich verfassten Gesellschaften begrenzt. Dass der Staat Eigentümer Müller verpflichtet, sein Haus zum Wohle der Wohnungsmarktgesundheit abzureißen, während Eigentümer Lehmann sein Haus behalten darf, steht konträr zu den Grundsätzen von Privateigentum und Gleichbehandlung von Bürgern gegenüber dem Staat, die konstituierende Prinzipien unserer Gesellschaft sind. Angesichts der Neuartigkeit und Komplexität von Stadtbauprozessen und der Erfahrung mit Planungsfehlern vergangener Epochen sind darüber hinaus auch Zweifel an der Fähigkeit des Staates angebracht, diese Entscheidung in jedem Einzelfall angemessen und demokratisch zu treffen. Eine rein hierarchische Lösung ist also für die Bearbeitung von Schrumpfungproblemen schon prinzipiell nur schwer vorstellbar. Hinzu kommt der Umstand, dass der Wandel von Wachstum zu Schrumpfung die Stadtplanung zu einem Zeitpunkt trifft, in dem das traditionelle Verständnis hierarchischer Steuerung weitgehend in Frage gestellt wird. Entstaatlichung, Marktorientierung, pluralistische Verhandlungssysteme und kooperative Politikstile gelten heute vielfach als „common sense“ und prägen den Raum, in dem staatliches Handeln in der Stadt- und Regionalentwicklung bestimmt wird. Steuerung durch „Netzwerke“ ist nicht nur eine Analyse-kategorie der Politikwissenschaft geworden, sondern auch ein politischer Glaubenssatz in der Praxis.

Sowohl dem allgemeinen Trend zu Entstaatlichung und Public-Private-Partnerships folgend als auch den Sachzwängen des Wandels von Wachstum zu Schrumpfung gehorchend, setzt die Politik heute weitgehend auf Kooperation.

Da der Staat weder alleine die Probleme lösen noch sie dem Markt oder der freiwilligen Kooperation überlassen kann, gewinnen Partnerschaften zwischen Staat und Marktakteuren ungemein an Bedeutung. In den Mittelpunkt des Geschehens rückt damit die Zusammenarbeit von staatlichen Verwaltungen mit privatwirtschaftlichen Unternehmen, die die für den Betrieb einer Stadt unabdingbaren Infrastrukturleistungen (wie Wohnungen, öffentlichen Nahverkehr, Wasserversorgung etc.) anbieten (vgl. Hunger 2003; Altröck 2005). Hierdurch kommt es zur Neuausrichtung der Stadtentwicklungspolitik, die sich zusehends an den Interessen und Restriktionen ihrer privaten Partner orientieren muss.

Ob die Zusammenarbeit öffentlicher und privater Akteure erfolgreich sein kann, hängt dabei nicht allein von der Situation vor Ort ab. Die für die Umsetzung des Stadtbbaus nötigen Entscheidungsressourcen verorten sich nämlich über die lokale Ebene in einem System verflochtener Politikebenen, in dem die Bearbeitung von Problemen sozusagen „skaliert“ wird und auf den verschiedenen Ebenen jeweils eigenen Handlungslogiken folgt. Während die kommunale Ebene so für die Planerstellung, Projektfestlegung und Genehmigungserteilung in Stadtbaugebieten zuständig ist, sind Fördermittelgewährung und -erteilung Ländersache, während die Grundlinien der Politik auf Bundesebene geschmiedet bzw. ausgehandelt werden. Von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist gleichzeitig die Einbindung der lokalen Wohnungsunternehmen in europäische und internationale Kredit- und Hypothekensmärkte, die noch einmal eigenen Logiken folgen. Im Ergebnis ergibt sich ein vielschichtiges Bild der an der Steuerung des Stadtbbaus beteiligten Interessen – auf welcher Ebene dabei Entscheidungen gefällt werden, ist nicht von vorneherein ausgemacht.

Zusammengefasst kann man also sagen, dass der gleichzeitige Wandel „von Wachstum zu Schrumpfung“ und „von Government zu Governance“ die Stadtentwicklungspolitik in Deutschland vor eine doppelte Belastungsprobe stellt. Der Umgang mit der Schrumpfung führt hier sowohl physisch als auch ökonomisch und handlungsstrukturell zu einer Reihe von interdependenten Problemen – oder einem übergreifenden „wicked problem“, bei dem weder die Problemdefinition noch Lösungen feststehen und bei dem die Anstrengungen, einen Aspekt des Problems zu bearbeiten, neue Probleme an anderer Stelle hervorbringen können. Diese Herausforderung hat sowohl eine substantielle (welche inhaltlichen Lösungen sind sachangemessen?) als auch eine distributive (wie können Gewinne und Verluste akzeptabel verteilt werden?) und eine institutionelle (wie gelingt eine dauerhafte, inklusive und aus Erfahrungen lernende Organisation der Programmentwicklung?) Dimension (vgl. Haus/Heinelt 2005) – eine „richtige“ Lösung ist daher unmöglich, wohl aber ein mehr oder weniger sinnvoller Umgang mit den Herausforderungen.

## **Die Entwicklung des Programms „Stadtumbau Ost“ als Entwicklung von Governance-Formen**

Auf welche Weise werden diese Herausforderungen nun im Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“ aufgegriffen und bearbeitet? Welche Koordinationsmodi werden zwischen privaten und öffentlichen Akteuren durch die Programmarchitektur des Stadtumbaus in Gang gesetzt und welche Rückwirkungen haben sie auf die Umsetzung des Stadtumbaus? Welche Gestaltungsmöglichkeiten ergeben sich aus dieser Konstellation und welche Probleme werden systematisch der Bearbeitung entzogen?

Mit der Auflage des Förderprogramms „Stadtumbau Ost“ hat sich die deutsche Stadtentwicklungspolitik seit 2001 in der Tat der Schrumpfung als neuartigem Thema der Stadtentwicklung gestellt und diesem einen zunehmend zentralen Platz in der gesamten nationalen Stadtentwicklungspolitik eingeräumt. Allerdings geschieht das in einer sehr spezifischen Art und Weise, die sich als Spagat zwischen dem Einfordern traditioneller Planungsansprüche, dem Einlagen von Kooperation durch alle Beteiligten und der neoliberalen Orientierung auf eine Konsolidierung von Märkten durch Abriss des Angebotsüberhangs (vgl. Bernt 2006 und 2009) interpretieren lässt – und die wiederum neue Probleme hervorbringt. Dabei werden gleichzeitig hohe Ansprüche an die Gestaltung von Stadtumbauprozessen beibehalten und zentrale Steuerungskapazitäten (über die Fördermittelvergabe) auf Bundes- und Landesebene verortet, hingegen Steuerungskompetenzen auf die lokale Ebene verlagert und an private Akteure abgegeben. In der Folge gewinnt die lokale Ebene extrem an Bedeutung und das Zustandekommen lokaler Governance-Arrangements, vor allem zwischen Wohnungsunternehmen, Infrastrukturbetreibern und lokalen Behörden, wird zur entscheidenden und gleichzeitig problematischen Voraussetzung für die Stadtentwicklung insgesamt gemacht.

Das Programm „Stadtumbau Ost“ funktioniert dabei ungefähr wie folgt: um die in Folge der Bevölkerungsschrumpfung entstandenen Wohnungsangebotsüberhänge abzubauen, fördert es maßgeblich den Abriss von Wohnraum – der Abriss soll aber gleichzeitig mit einer Aufwertung der Verbleibebestände, des Umfeldes und der Infrastruktur einhergehen. „Mehr Stadt durch weniger Häuser“ ist ein bekannter Slogan, der die Zielsetzung des Programms in gedrängter Form umreißt. Hierfür werden einerseits Abrisse von nicht mehr benötigten Wohngebäuden subventioniert; zusätzlich zur Erstattung von Abrisskosten wird hier mit Altschulden belasteten Wohnungsunternehmen (das sind vor allem aus der DDR stammende kommunale und genossenschaftliche Unternehmen mit Schwerpunkten ihrer Bestände in Großwohnsiedlungen) eine Schuldenentlastung angeboten.

Parallel dazu gibt es einen – in der Vergangenheit vor allem in den Ländern Sachsen und Sachsen-Anhalt deutlich kleineren – Aufwertungsteil des Programms, mit dem ein breites Spektrum von Aufwertungsmaßnahmen realisiert werden kann. Um die Verknüpfung von Rückbau-, Umbau- und Aufwertungsmaßnahmen durchzusetzen und sicherzustellen, dass sich geplante Gebäudeabriss in das jeweilige Stadtgefüge einpassen, verbinden Bund und Länder die Vergabe von Fördermitteln mit der Verpflichtung zur Vorlage „Integrierter Stadtentwicklungskonzepte“, die durch die Kommunen in Abstimmung mit den Wohnungsunternehmen erarbeitet werden sollen. Ziel dieses Vorgehens ist es nach Aussagen verantwortlicher Politiker, „die einzelnen Maßnahmen des Stadtumbaus zu einem zukunftsfähigen, sinnvollen Ganzen [zu] verbinden“ (BMVBW 2001, S. 3, Auslobung) und damit die „Chancen“, durch sinnvolle Gestaltung von Abrissen und Nachnutzungen höhere städtische Qualitäten zu schaffen, zu nutzen. Aufgabe der neuen Stadtentwicklungskonzepte ist es damit, eine „kommunalpolitische Gesamtstrategie“ zu implementieren, die „konsequent auf eine nachhaltige Entwicklung orientiert“ ist und dabei die Lösung der Probleme nicht dem Markt überlässt, sondern sie mit erhöhter kommunaler Planungskompetenz strukturiert und koordiniert vorantreibt. Der entscheidende Punkt ist dabei allerdings, dass die Kommunen (auch um die Umsetzbarkeit sicher zu stellen) von vorneherein verpflichtet wurden, die Konzepte für den Umbau ihrer Städte zusammen mit den wichtigsten Wohnungsunternehmen vor Ort auszuarbeiten. Die Entscheidung, welche Teile der Städte abgerissen und welche aufgewertet werden sollen, wurde also auf kaum formalisierte und nur schwach legitimierte Arbeitskreise und Steuerungsgruppen verlagert, die gemeinsam grundlegende Weichenstellungen der Stadtentwicklung treffen sollten.

Der zentrale Ansatz der Bundesregierung ist damit sozusagen „ultra-kooperativ“ und versteht Stadtumbau vor allem als Kooperationsaufgabe, bei der verschiedene Verwaltungsressorts, Hauseigentümer, Infrastrukturbetreiber, aber auch Bewohner und Nachbargemeinden „an einen Tisch“ kommen müssen. Erfolgreicher Stadtumbau ist in dieser Sicht vor allem dann zu erwarten, wenn sich alle „Beteiligten“ zusammensetzen, ihre „Egoismen“ überwinden und gemeinsam handeln. Ihr zugrunde liegt ein Kooperationsoptimismus, der die Rolle des Staates vor allem als Moderator sieht, der die unterschiedlichen Interessen zusammenbringt und so für Win-win-Lösungen für alle Beteiligten sorgt. Es wird also nicht hinreichend auf die Einbettung und Vorstrukturierung von Kooperation geachtet. Eine solche Perspektive entspricht zwar durchaus dem Zeitgeist – sehr realitätsnah ist sie aber nicht. Denn sie blendet Machtunterschiede systematisch aus, konzeptionalisiert Interessengegensätze nur noch als Kommunikationsprobleme (ausführlicher in Bernt 2005b) und führt in der

Konsequenz zu einer krypto-normativen Perspektive (vgl. Mayntz 2004), die nur ein selektives und verzerrtes Bild der Wirklichkeit produziert – und keine Verbindlichkeit zu entfalten vermag. In der auf dieser Grundlage vorgenommenen Entwicklung von Steuerungsinstrumenten dominiert dann ein harmonisches Bild der Zusammenarbeit, das an den tatsächlich vorhandenen Macht- und Interessenstrukturen eigentlich nur scheitern kann.

#### **Defizite des Programms „Stadtumbau Ost“ im Lichte der Governance-Perspektive**

In der Praxis können die so etablierten Kooperationsbeziehungen i.d.R. nur sehr eingeschränkt den hohen Ansprüchen gerecht werden, die auf der Programmebene an sie gestellt wurden. Das Hauptproblem besteht dabei in der unterschiedlichen Einbeziehung verschiedener Akteure. Eine in der Evaluation des Programms (BMVBS 2008, S. 105) vorgenommene Auswertung zeigt so, dass zwar in fast allen Kommunen die kommunalen Wohnungsunternehmen und die Wohnungsgenossenschaften in die Planung eingebunden werden (94,8% bzw. 91,4%) – bei allen anderen Akteuren ist das aber nur in deutlich geringerem Maße der Fall. Gerade private Eigentümer im Altbau sind in der Folge nicht in die Planung eingebunden, kennen diese oft nicht und halten sie auch nicht für handlungsrelevant (s.a. BMVBS/BBR 2007; Schiffers 2008). Hinzu kommt eine geringe Einbindung von für die Funktionsfähigkeit städtischer Zusammenhänge wichtigen Infrastrukturunternehmen, die – trotz ihrer essentiellen Bedeutung nur in etwas mehr als zwei Drittel der Gemeinden (zur Einbeziehung von Infrastrukturproblemen s.u.) erfolgt, sowie eine nur in Ansätzen vorhandene Integration von nicht unmittelbar zur Stadtentwicklung/Stadtplanung gehörenden Verwaltungsressorts (vgl. BMVBS 2008, S. 105ff.).

Die Folge dieser „schiefen“ Integration ist in der Regel eine Ausrichtung der Konzepte an den Interessen kooperationsbereiter Akteure und die Konzentration auf mit diesen „machbare“ Projekte. Obwohl Stadtumbau in der Theorie die Chance eröffnet, gesamtstädtisch Entwicklungen völlig neu zu planen, degradiert Stadtplanung unter diesen Umständen vielfach zum Einarbeiten von Abrissplänen der Wohnungswirtschaft in städtische Planungsunterlagen. Sie folgt dabei weniger einem räumlichen Gesamtkonzept, sondern ergibt sich als von Ort zu Ort verschiedenes Zufallsprodukt, im Zusammenwirken von je verschiedenen Eigentumsverhältnissen, Bonitäten und Hypothekensituationen der an Fördermitteln interessierten Wohnungsunternehmen.

Im Planungsprozess vor Ort kommt es dadurch oft zu einer Fragmentierung der Planung, die jeweils selektiven Interessenlagen, die sich noch dazu in der Zeit verändern, folgen muss. Fallstudien zu einzelnen Stadtumbauprozessen (bspw. Bernt 2005a und b, Lux sowie Fritsche im vorliegenden Band) zeigen so,

dass schon bei der Erstellung von Stadtumbaukonzepten in einzelnen Kommunen die Bestände nicht-kooperationsbereiter Wohnungsunternehmen sozusagen aus der Gebietskulisse „herausdefiniert“ wurden. In der Folge konnten vereinbarte Projekte aufgrund betriebswirtschaftlicher, fördertechnischer oder finanzieller Schwierigkeiten nicht umgesetzt werden. Die vorhandenen und abgestimmten Konzepte wurden daraufhin einer laufenden „Anpassung“ unterzogen, die sich am kleinsten gemeinsamen Nenner der jeweils aktuellen Interessenlagen der beteiligten Wohnungsunternehmen, Banken und Förderbehörden ausrichtete. Die „Haltbarkeit“ einmal beschlossener Umbaupläne war dadurch außerordentlich gering und betrug teilweise nur zwei, drei Jahre. Die Schwäche kommunaler Planung ist dabei wesentlich dem Mangel an geeigneten Steuerungsinstrumenten geschuldet, der vor allem auf die Konstruktion des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau Ost“ zurückgeht. Obwohl das Programm der kommunalen Steuerung über die Forderung nach Vorlage kommunaler „Integrierter Stadtentwicklungskonzepte“ prinzipiell einen hohen Stellenwert zuweist, sind die konkreten Förderanreize selektiv auf die Lösung der wohnungswirtschaftlichen Probleme kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungsunternehmen gerichtet. Dass Stadtumbau überhaupt stattfindet, ist dadurch weniger einem allgemeinen Interesse an der Lösung städtischer Probleme zuzuschreiben als dem Interesse von Wohnungsunternehmen, durch Subventionierung und Altschuldenentlastung ihre betriebswirtschaftliche Situation zu verbessern. Dort, wo diese Prämien greifen, sind Wohnungsunternehmen das Initiativzentrum des Stadtumbaus. Wohnungswirtschaftliche Themen genießen deshalb nahezu zwangsläufig eine Priorität, der sich andere Themen nachordnen müssen.

Nicht unproblematisch gestaltet sich auch die Verflechtung verschiedener Politikebenen in der Umsetzung von Stadtumbauprojekten. Hier ist der Stadtumbau von einem komplexen Zusammenspiel lokaler, nationaler und globaler Scales geprägt, das tendenziell zu einer Diffusion und Konfusion von stadtentwicklungspolitischen Ansätzen führt (vgl. auch Bernt /Görg 2007). Die Steuerung des Stadtumbaus fußte dabei zu verschiedenen Zeitpunkten oft auf je verschiedenen und jeweils sehr fragilen Aushandlungsrunden, die sich unterschiedlich zusammensetzen und deren wichtigste Akteure i.d.R. die Stadtverwaltung, die Landesverwaltung, eine Anzahl von Wohnungsunternehmen und ihre kreditgebenden Banken sind. Die Frage, auf welcher räumlichen Ebene („Scale“) Entscheidungen gefällt werden und welcher Rationalität sie dabei folgen müssen, wird damit zu wechselnden Zeitpunkten unterschiedlich beantwortet und folgt den jeweils verschiedenen Eigenlogiken der entsprechenden Steuerungsebenen. In der Folge kommt es zu einer Vervielfachung von Steuerungsansätzen, in der die verantwortliche Kommunalverwaltung versuchen

muss, überhaupt die für die Umsetzung ihrer Projekte notwendigen Partner zusammenzubekommen. Die Folge ist eine fortlaufende Anpassung kommunaler Planungen an die Ziele potenzieller Kooperationspartner und eine geringe Haltbarkeitsdauer von Planungsentscheidungen.

### Fazit

Beleuchtet man den Stadtumbau aus einer Governance-Perspektive, zeigt sich also, dass allein der Verweis auf Governance als „Notwendigkeit von Kooperation“ nicht sehr weit führt. Mit dem Stadtumbau wurden vielmehr sehr spezifische Kooperationsformen öffentlicher und privater Akteure in Gang gesetzt, die wiederum zu sehr spezifischen Problemen in der Stadtentwicklung führen. Die Schwäche kommunaler Planung ist dabei wesentlich dem Mangel an geeigneten Steuerungsinstrumenten geschuldet, der vor allem auf die Konstruktion des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau Ost“ und seine Handhabung durch die Länder zurückgeht. Obwohl das Programm prinzipiell über die Forderung nach Vorlage kommunaler „Integrierter Stadtentwicklungskonzepte“ als Fördergrundlage der kommunalen Steuerung einen hohen Stellenwert zuweist, sind die konkreten Förderanreize selektiv auf die Lösung der wohnungswirtschaftlichen Probleme kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungsunternehmen gerichtet. In der Folge können Kommunen zwar teil- und gesamtstädtische Pläne aufstellen, die auf eine Reduktion des Wohnungsangebotes zielen – bei der Reduktion mitmachen kann aber nur ein Teil der Wohnungsunternehmen. Trotz grundlegender Bedeutung völlig außen vor sind die Kalküle der Banken, deren Kreditbewilligung oder -verweigerung das non plus ultra für die Durchführbarkeit jedes immobilienwirtschaftlichen Projektes ist. Insgesamt muss man daher feststellen, dass das Fördersystem des „Stadtumbau Ost“ trotz gegenteiliger Ambitionen in der Praxis nur geringe Steuerungspotenziale für die räumliche Planung bereithält. Das Problem besteht hier vor allem in der Verschleierung von Macht- und Ressourcenunterschieden zwischen den verschiedenen beteiligten Akteuren durch eine Kooperationsrhetorik, die für alle Akteure die gleichen Anreize bereithält. Der Steuerungsansatz blendet damit systematisch die Vorstrukturierung des zu bearbeitenden Feldes aus und reproduziert dadurch in einer den städtebaulichen Zielsetzungen oft zuwiderlaufenden Art und Weise die in diesem Feld vorzufindenden Macht- und Ressourcenunterschiede. Im Ergebnis führt das zu einem selektiven Steuerungsansatz, der den eigenen Zielstellungen einer nachhaltigen, integrierten und gesamtstädtischen Perspektive kaum gerecht werden kann.

Zur Problematik dieses Steuerungsansatzes gehört auch die Fragmentierung von Planungsmacht zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen, in der zwar die Planungsziele von den Kommunen vor Ort festgelegt werden sollen,

die Ressourcenzuweisung aber zentral durch Bund und Länder erfolgt. In der Folge befinden sich Kommunen vielfach am goldenen Zügel von Bundes- und Länderpolitik und müssen ihre Zielsetzungen an die dort dominierenden Aufgabenverständnisse anpassen. Während konkrete Planungsentscheidungen (und die damit einhergehenden Betroffenheiten) damit vor Ort situiert werden, verbleibt die Kontrolle der Gesamtsteuerung auf höherer Ebene und ist damit kaum noch sicht- und hinterfragbar. Die „Grenzen der Steuerung“ sind damit im Stadtumbau zumindest teilweise hausgemacht. Sie sind die Folge von „non-decisions“, in denen die vorhandene Eigentümer- und Akteursstruktur, unter der Stadtentwicklung stattfindet, nicht mehr thematisiert, sondern als vorgegeben und unhinterfragbar hingenommen und Verantwortung fragmentiert und auf für Außenstehende kaum noch zu erkennende Aushandlungsrunden verlagert wird. Die Steuerung ist sozusagen „machtvergessen“ und kann sich genau dadurch nur noch in einem Korsett von „Sachzwängen“ bewegen, die nur wenig Spielraum für Alternativen lassen. Angesichts dieser Situation kann der Stadtumbau nur so gut oder schlecht sein wie der ihn tragende rigide Akteurs- und Interessenrahmen. Die mit der Konstruktion des Stadtumbaus als interdependentem „wicked problem“ einhergehenden Herausforderungen bleiben damit systematisch unbewältigt: die ausgearbeiteten Pläne werden den Komplexitäts- und Integrationsanforderungen der Stadtentwicklungsplanung nicht gerecht; mittels finanzieller Subventionen werden selektive Kooperationsanreize geschaffen, den Kommunen hingegen kaum Möglichkeiten der Eingriffe in Besitzstände ermöglicht; und kreative Institutionalisierung von Stadtumbauprozessen ist kaum zu verzeichnen. Die Praxis der Governance des Stadtumbaus zeigt Züge der Macht-, Ungleichheits- und Kontextvergessenheit. Diese wird durch ein naiv-kooperatives Steuerungsverständnis befördert und führt in der Ausgestaltung der Instrumente finanzieller Förderung gerade zu selektiven Kooperationsbeziehungen und damit einhergehend zu einer „Zerlöcherung“ von Interventionsmöglichkeiten.

Diese Engführungen zu verändern und Handlungsfreiheit in Bezug auf die Strukturierung der Kontextbedingungen für eine sinnvolle und nachhaltige Stadtentwicklung zu gewinnen, wird in Zukunft die zentrale Herausforderung des Stadtumbaus sein. Dass sie von selbst, innerhalb des gegebenen Rahmens, in Gang kommt, ist unwahrscheinlich. Nötig ist daher nicht nur ein breiterer Ansatz (etwa im Sinne einer „Regenerierungsstrategie“, vgl. Kühn/Liebmann in diesem Band), sondern vor allem auch eine „Metagovernance“, verstanden als dynamische interorganisatorische Überprüfung und Anpassung der Governance-Strukturen, sozusagen als „Governance der Governance“, in der Zuständigkeiten, Rechte und Verpflichtungen der einzelnen Akteure selbst zum Gegenstand gesellschaftlicher Aushandlungen und öffentlicher Debatten werden.

## Literatur

- Altrock, Uwe, 2005: Stadtbau in schrumpfenden Städten – Anzeichen für ein neues Governance-Modell?, in: Uwe Altrock, Ronald Kunze, Ursula von Petz und Dirk Schubert (Hg.), Jahrbuch Stadterneuerung 2004/05, Berlin, S. 149–170.
- Benz, Arthur, 2004a: Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: Ders. (Hg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden, S. 11–28.
- Benz, Arthur, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis (Hg.), 2007: Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden.
- Bernt, Matthias, 2005a: „Da kommst Du einfach nicht ran!“ Plan und Wirklichkeit beim Stadtbau in Leipzig-Grünau, in: Berliner Debatte Initial 16 (2005), H.6, S. 13–23.
- Bernt, Matthias, 2005b: Stadtbau im Gefangenendilemma, in: Christine Weiske, Sigrun Kabisch und Christine Hannemann (Hg.), Kommunikative Steuerung des Stadtbaus. Interessengegensätze, temporäre Koalitionen und Entscheidungsstrukturen in schrumpfenden Städten, Wiesbaden, S. 109–131.
- Bernt, Matthias, 2006: Stadterneuerung, Stadtbau und Schrumpfung. Was ist neu?, in: Uwe Altrock u.a. (Hg.), Sparsamer Staat – schwache Stadt?, Reihe Planungsrundschau Nr.13, Berlin, S. 115–126.
- Bernt, Matthias und Christoph Görg, 2007: Searching for the Scale – Skalenprobleme als Herausforderung der Stadt- und Umweltforschung, in: Markus Wissen, Bernd Röttger und Susanne Heeg (Hg.), Politics of Scale. Räume der Globalisierung und Perspektiven emanzipatorischer Politik, Münster, S. 226–250.
- Bernt, Matthias, 2009: Partnerships for demolition. The governance of urban renewal in east German shrinking cities, in: International Journal for Urban and Regional Research, Vol. 33.3 (Sept. 2009), S. 754–769.
- BMVBS, 2008: Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtbau Ost, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.
- Brenner, Neil, 2004: New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood, Oxford und New York.
- BMVBS/BBR, 2007: Bestandssituation und Bewirtschaftungsstrategien privater Eigentümer in den neuen Ländern und ihre Einbeziehung in den Stadtbau Ost, BBR Forschungen, H. 131, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- Haus, Michael und Hubert Heinelt, 2005: Sustainability and Policy Challenge: the cases of economic competitiveness and social inclusion, in: Hubert Heinelt, David Sweeting und Panagiotis Getimis (Hg.), Legitimacy and Urban Governance. A cross-national comparative study, London 2006, S. 22–41.
- Heinelt, Hubert, 2008: Demokratie jenseits des Staates. Partizipatives Regieren und Governance, Baden-Baden.
- Hunger, Bernd, 2003: Wo steht der Stadtbau Ost – und was kann der Westen davon lernen?, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/11, 2003, S. 647–656.
- Jessop, Bob, 2002: Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony, in: Hubert Heinelt, Panagiotis Getimis, Grigoris Kafkalas, Randall Smith und Erik Swyngedouw (Hg.), Participatory Governance in a Multi-Level Context: Concepts and Experience, Opladen, S. 33–58.
- Jessop, Bob, 2004: Multi-Level Governance and Multi-Level Metagovernance. Changes in the European Union as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood, in:

Ian Bache und Matthew Flinders (Hg.), Multi-Level Governance, Oxford, S. 49–74.

Lange, Stefan und Uwe Schimank, 2004: Governance und gesellschaftliche Integration, in: Dies. (Hg.), Governance und gesellschaftliche Integration, Wiesbaden, S. 9–44.

Lütke Daldrup, Engelbert, 2001: Die perforierte Stadt. Eine Versuchsanordnung, in: StadtBauwelt 150 (29.Juni 2001), S. 40–45.

Mayntz, Renate, 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft Jg. 1, Baden-Baden, S. 89–110.

Mayntz, Renate, 2004: Governance im modernen Staat, in: Arthur Benz (Hg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden, S. 65–76.

Olson, Mancur, 1968: Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Tübingen.

Schiffers, Bertram, 2008: Verfügungsrechte im Stadtbau. Handlungsmuster und Steuerungsinstrumente im Altbauquartier, Wiesbaden.

Schimank, Uwe, 2007: Elementare Mechanismen, in: Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis (Hg.), Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden: S. 29–45.

## Die Autoren

Prof. Dr. Michael Haus, geboren 1970, ist Professor für Politische Theorie an der Universität Kassel. Seine Forschungsschwerpunkte sind moderne Politische Theorie, lokale Politikforschung und Governance-Forschung.

Dr. Matthias Bernt, geboren 1970, ist Politikwissenschaftler und arbeitet am Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung in Erkner sowie am Helmholtzzentrum für Umweltforschung (UFZ) in Leipzig. Seine Forschungsschwerpunkte sind Stadterneuerung und Stadtbau, Gentrification und urbane Governance.



Tobias Robischon

## Stadtumbau als Begriff und politisches Deutungsmuster

Das Wort „Stadtumbau“ ist in den letzten zehn Jahren zu einem Begriff geworden: „Stadtumbau“ steht heute für ein breit gefasstes Verständnis aller Arten von Umgestaltung städtischer Räume zur Anpassung an veränderte soziale, ökonomische, kulturelle, demographische und klimatische Gegebenheiten. Hierzu zählen insbesondere die Problemkomplexe, die aus den Folgen wirtschaftlichen Wandels, aus Bevölkerungsrückgang und Alterung resultieren: Der Rückgang der Nachfrage nach Konsumgütern, Wohnungen und Gewerbestandorten, die Unterauslastung privater und öffentlicher Infrastruktur sowie die sozialräumliche Entmischung der Bevölkerung.

Diesem Begriff des „Stadtumbaus“, als einem komplexen, die Gesamtstadt umfassenden Anpassungsprozess steht allerdings eine „Stadtumbau“-Praxis gegenüber, die im Osten Deutschlands im Wesentlichen aus dem Abriss von Beständen des DDR-Wohnungsbaus besteht. Statt eines „Umbaus“ mit vielfältigen baulichen Veränderungen findet in erster Linie eine Beseitigung von Gebäuden statt. Zudem beschränkt sich dieser Prozess nur auf einen Ausschnitt der Gesamtstadt, nämlich auf bestimmte Wohnungstypen, städtische Lagen und Immobilieneigentümer. Zwischen dem begrifflichem Anspruch „Stadtumbau“ und dessen städtebaulicher Realität klafft also eine erhebliche Lücke. Und obgleich die selektiven Maßnahmen des Stadtumbaus massive, flächendeckende Eingriffe in das unmittelbare Lebensumfeld einer Vielzahl von Menschen darstellen, ist die öffentliche und fachliche Debatte des „Stadtumbau“-Prozesses und der ihm zugrundeliegenden Problemlagen bemerkenswert unkontrovers – trotz der Eingriffsintensität und einer offenkundigen Lücke zwischen sprachlichem Anspruch und städtebaulicher Wirklichkeit bleibt die Debatte ohne grundlegende Differenzen und beschränkt.

Hier ist mehr als nur eine gewisse Fallhöhe zwischen Anspruch und Wirklichkeit zu konstatieren. Aufgrund der Diskrepanz zwischen der allgemeinen Zielsetzung einer Regeneration von Quartieren und Städten und der vom Abriss bestimmter Segmente des Wohnungsbestands dominierten Realität des „Stadtumbau Ost“ könnte ein Fall staatlichen Steuerungsversagens diagnostiziert werden. Vor dem Hintergrund dieser Vermutung gehen die Beiträge dieses Bandes der Frage nach, wer im „Stadtumbau“ was wie steuert und analysieren, in wieweit diese „Stadtumbau“-Praxis aus dem Zusammenspiel von Handlungsorientierungen der beteiligten Akteure und institutionellen Koordinationsformen in den verschiedenen Handlungsarenen resultiert.

### „Framing“: Begriffe und Deutungsmuster definieren politisches Handeln

Eine Analyse allein in den Kategorien interessegeleiteten Handelns und institutioneller Steuerungsmechanismen läuft jedoch Gefahr, die kommunikativ-



sinngebende Dimension politischen Handelns auszublenden, und sich so unkritisch die dominierenden Sichtweisen und Deutungsmuster der Akteure des Feldes zu eigen zu machen. Die Art und Weise, wie über den „Stadtumbau“ gesprochen wird, welche Problemzuschreibungen und impliziten Theorien den gängigen Redeweisen in diesem Handlungsfeld zu Grunde liegen, ist für dessen politische Steuerung durchaus konsequenzenreich. Diesem Hinweis liegt die Theorie zugrunde, dass sich die Gegebenheiten einer bestimmten sozialen Situation nicht aus sich selbst heraus zu einem sinnvollen Ganzen zusammensetzen. Erst aus der „Rahmung“ der disparaten Einzelelemente in einem bestimmten Interpretations- oder Deutungsmuster ergibt sich eine sinnhafte Definition der Situation und in Folge dessen auch Handlungsmotivationen und -ziele. Das Lehrbuchbeispiel hierfür ist das der Person, die ihr Augenlid schnell auf und ab bewegt. Je nachdem, ob dies von anderen als blinzeln (also z.B. als unwillkürliche Reaktion auf einen äußeren Reiz wie Staub) oder als zwinkern (also z.B. als bewusster Hinweis darauf, dass das Gesagte nicht ganz so ernst gemeint ist) interpretiert wird, werden deren Reaktionen darauf ganz unterschiedlich ausfallen. Was nun als politisch zu bearbeitendes Problem gilt und zum Gegenstand staatlicher Steuerung werden soll, ergibt sich nach dieser Sichtweise erst aus der Übernahme eines von in der Regel mehreren konkurrierenden Deutungsmustern, die gewisse sachlich-objektive Gegebenheiten zu einem sinnhaften Ganzen anordnen und meist zu bestimmten Interessenkonstellationen passförmig sind.

Um einen Problemkomplex verstehen und darauf reagieren zu können, benötigen Akteure ein Interpretations- oder Deutungsschema, das es ihnen ermöglicht, das „wahre“ Problem zu identifizieren, und das ihnen zudem eine Erklärung für dessen Ursachen sowie Strategien zur Problemlösung anbietet. Dieser Mechanismus der Deutung und Interpretation wird auch als „Framing“ bezeichnet, ein auf den Soziologen Erving Goffman (1974) zurückgehendes theoretisches Konzept, das sich u.a. als fruchtbar für die Analyse von Diskursen und politischen Kampagnen erwiesen hat. Der Prozess des „Framing“ besteht Snow und Benford (1988) zufolge aus drei Kernelementen, die sie als diagnostisches, prognostisches und motivationales „Framing“ bezeichnen. Das diagnostische Element des „Framings“ dient der Identifikation des Problems und der Zuweisung von Verantwortlichkeit oder Schuld, das prognostische Element des „Framings“ liefert Lösungsansätze und Handlungsstrategien, kurz Wege, wie mit dem Problem umgegangen werden kann. Das dritte, motivationale Element des „Framings“ liefert schließlich die Gründe und Motive für aktives Handeln. „Framing“ als Bestandteil politischer Rhetorik wird vom Politikwissenschaftler Jim Kuypers (2009) beschrieben. Er definiert „Framing“ als einen Prozess, in dem kommunikativ Handelnde bewusst oder unbewusst eine

Sichtweise konstruieren, die andere dazu veranlasst, die Gegebenheiten einer bestimmten Situation auf eine spezifische Weise zu interpretieren. „Frames“ wirken dabei auf viererlei Weise: Sie definieren Probleme, diagnostizieren Ursachen, liefern eine moralische Beurteilung und eröffnen Lösungswege.

Wie jeder Gegenstand der politischen Kommunikation kann auch die Debatte der unter dem Oberbegriff „Stadtumbau in Ostdeutschland“ verhandelten Phänomene mit den Kategorien des „Framings“ betrachtet werden. Ob fachliche Debatte oder politische Kommunikation, beides wird hier als ein Prozess des Verhandeln unterschiedlicher Bewertungen faktischer Gegebenheiten und deren wechselseitigen Bedingtheiten begriffen. Üblicherweise wird in einer Debatte um die Dominanz von Deutungen gerungen, wie es auch der Ansatz der „advocacy coalitions“ (siehe Sabatier 1993; Egner et al. 2004, S. 292f.) beschreibt. Allerdings ist die breite Akzeptanz eines Deutungsmusters kein Beleg dafür, dass diese Sichtweise auch zwingend einer wissenschaftlich-empirischen Überprüfung standhalten würde. Denn zwar müssen sich Fakten in Deutungen einfügen, doch die gewählten Deutungen bestimmen auch, welche Fakten überhaupt als relevant wahrgenommen werden. Für den kommunikativ-politischen Erfolg eines „Frames“ kommt es daher nicht darauf an, ob die Fakten und Bedingtheiten eines Sachverhaltes von diesem „Frame“ stichhaltig, sachlich angemessen oder gar „richtig“ interpretiert werden. Die Durchsetzungsfähigkeit eines „Frames“ in einer Debatte hängt eher davon ab, ob er Sachverhalte in eine schlüssige „story“ einbettet und an vorhandene, allgemeinere Deutungsmuster anknüpfen kann. Die Begriffe, mit denen ein Sachverhalt bezeichnet wird, sind für die kommunikative Dominanz eines Deutungsmusters zentral. Bereits durch deren Assoziationsräume und wertende Konnotationen erfolgt ein „Framing“, und schon die Verwendung des Begriffs führt dazu, dass diese Deutungsmuster übernommen werden und „Begriffshoheit“ erzielt wird – ein in der politischen Rhetorik altbekannter Umstand (Siehe z.B. Bai 2005). Auf diese Weise beeinflusst „Framing“ die Wahrnehmung, Situationsbeurteilung und das Handeln der Akteure eines Politikfelds.

#### **Stadtumbau als politischer Begriff**

Der Begriff „Stadtumbau Ost“ tauchte erstmals 2001 als Name des Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost – Für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“ auf, der den Auftakt des gleichnamigen Städtebauförderungsprogramms markierte. Der Stadtumbau Ost soll, so war in den ersten Programmbeschreibungen zu lesen, den *„räumlich gezielten Rückbau auf Dauer nicht mehr benötigter Wohnungen mit einer umfassenden städtebaulichen Aufwertung der vom Leerstand betroffenen Stadtteile und Wohnquartiere verbinden“*. Übergreifendes Ziel des Stadtumbaus Ost sei es, *„die ostdeutschen Städte und Gemeinden zu attraktiven*

Wohnorten zu entwickeln, die von den Bürgern und potentiellen Investoren gerne angenommen werden“. (BMVBW 2001, S. 3). Im grundlegenden Programm-beschluss des Bundeskabinetts vom August 2001 heißt es unter der Überschrift „Initiative der Bundesregierung zur Verbesserung der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung in den neuen Ländern“: „Die Bundesregierung will mit dem neuen Programm „Stadtumbau Ost“ ihren Beitrag für die Zukunftsfähigkeit der Städte und des Wohnungsmarktes leisten. (...) Die Ziele des Programms der Bundesregierung gehen deshalb weit über die Bekämpfung des Wohnungsleerstands hinaus. Das Programm dient der Stabilisierung von durch physischen Verfall und soziale Erosion bedrohten Stadtteilen ebenso wie dem Erhalt der teuer zu sanierenden und aus städtebaulicher Sicht besonders wertvollen innerstädtischen Altbaubestände, die überdurchschnittliche Leerstandsquoten aufweisen. (...) Zugleich unterstützt das Programm die nachhaltige Stadtentwicklung: Die Innenstädte mit ihrer ausgebauten Infrastruktur werden revitalisiert und der Zersiedlung im Umland entgegengewirkt. Mit dem Programm soll ferner erreicht werden, dass sich die Bürger in ihrer Stadt wohl fühlen und wieder stärker mit ihr identifizieren.“ (Bundeskabinetts 2001, S. 1–2) Schon der kurze Auszug enthält eine wahrhaft umfassende Definition von Zielen des Stadtumbauprogramms: Zukunftsfähigkeit, physische und soziale Stabilisierung, Erhalt wertvoller Bestände, Nachhaltigkeit, Revitalisierung, Integration des Umlands, Identität.

Anlass für die Auflage des Programms „Stadtumbau Ost“ waren die Empfehlungen der Regierungskommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“, die im Jahr 2000 angesichts erheblicher Leerstandsprobleme in Ostdeutschland ein umfangreiches Abrissprogramm zur Beseitigung des Überangebots von Wohnungen vorgeschlagen hatte. Das neue Programm Stadtumbau Ost sollte nun diese Abrissmaßnahmen so organisieren, dass sie auf Grundlage und im Rahmen eines gesamtstädtischen, integrierten Stadtentwicklungskonzepts stattfinden, also Bestandteil eines komplexen, die Gesamtstadt umfassenden baulichen Erneuerungsprozesses werden. Das Spannungsverhältnis zwischen einem Anspruch auf eine umfassendere Anpassung und Attraktivierung der Stadt einerseits und dem Abriss überschüssiger Wohnungen andererseits ist dem Programm Stadtumbau Ost somit von Beginn an inhärent.

Aus damaliger Sicht schien der Name des Programms geschickt gewählt zu sein, – verdeckte die Betonung des *Umbaus* mit seinen neutral bis positiv wirkenden begrifflichen Konnotationen von baulicher Veränderung, Erneuerung und Ergänzung doch das noch mit einem extremen Negativimage belegte Wort „Abriss“. Zu dieser Zeit war die Befürchtung verbreitet, die öffentliche Thematisierung von Wohnungsleerstand und eventuellen Abrissen dauerhaft nicht

mehr benötigter Gebäude würde die jeweiligen lokalen Wachstums- und Entwicklungschancen beschädigen, da man den eigenen Standort so „schlechterede“. Gleiches galt auch für den Begriff „Schrumpfung“. Der politischen Bedeutung der Begriffe waren sich die Experten dabei wohl bewusst:

„Auf die Wortwahl kommt es an. Ist das Glas halb leer oder halb voll? „Stadt-schrumpfung“ oder „schrumpfende Stadt“ sind wissenschaftlich exakt und notwendig, politisch aber destruktiv und ungeeignet. Zu sagen was tatsächlich passiert, kann Fluch und Segen sein. Dabei geht es nicht um „political correctness“, sondern um die Vermeidung selbsterfüllender Prophezeiungen. Das Entstehen neuer städtebaulicher Muster oder die Entdeckung der Langsamkeit (städtische Geduldsfelder) verkörpern eine andere Schrumpfungphilosophie als Bauruinen und Brachflächen. Eine Umdeutung der Begriffe kann hilfreich sein. Vor einer thematischen Überstrapazierung der schrumpfenden Stadt, wie sie sich in Teilbereichen abzeichnet, wird gewarnt. Der politische Umbauprozess einer schrumpfenden und alternden Stadt muss, so schwer es auch fällt, positive Botschaften enthalten. Die Vermittlung neuer Qualitäten oder der Aufbau einer neuen Stadtästhetik sollten im Zentrum stehen. Kommunikation und Partizipation sind nicht nur wünschenswert, sondern notwendiger Bestandteil einer sprachlichen und politischen Strategie, um Handlungspotenziale auszuschöpfen.“ (BMBF 2002, S. 2)

Zu unterstellen, hier habe ein reines Abrissprogramm aus Marketinggründen einen unverdächtigen Namen erhalten, es handele sich gar um eine Art begrifflichen „Etikettenschwindel“, wäre jedoch falsch. Die Programmbezeichnung „Stadtumbau“ ist sachlich treffend gewählt, denn die Intention eines komplexen, die Gesamtstadt umfassenden Umbauprozesses findet sich in Form des neu eingeführten und für das Programm zentralen Steuerungsmechanismus des „Integrierten Stadtentwicklungskonzepts“ wieder: „Städte und Gemeinden stehen beim Stadtumbau vor schwierigen Aufgaben. Um die einzelnen Maßnahmen des Stadtumbaus aufeinander abzustimmen und zu einem zukunftsfähigen, sinnvollen Ganzen zu verbinden, ist es notwendig, zügig integrierte Stadtentwicklungskonzepte zu erstellen. Sie sind notwendige Voraussetzung für die Förderfähigkeit von Stadtumbaumaßnahmen.“ (BMVBW 2001, S. 3). Ohne ein gesamtstädtisches Entwicklungskonzept keine Fördergelder, dies ist die fördertechnische Operationalisierung der umfassenden Erneuerungsziele. Es wäre ja auch denkbar gewesen, dass die Kommunen analog zu den Gebietskulissen anderer Förderprogramme „Abrissfördergebiete“ definieren, ohne jedoch solche Festlegungen in ein gesamtstädtisches Entwicklungskonzept einbinden zu müssen.

Der Begriff des Stadtumbaus hat in der Folgezeit eine außerordentliche Karriere erlebt. Die Gründe für die starke Verbreitung des Begriffs im letzten Jahrzehnt

dürften zum einen in der verbreiteten Notwendigkeit städtebaulicher Anpassungen an wirtschaftlichen und demographischen Wandel liegen, zum anderen aber auch darin, dass sich das Wort „Stadtumbau“ als knappe und griffige Formel für ein komplexes Geschehen eignet. Vor allem aber sind die Konnotationen dieses Begriffs neutral bis positiv. „Umbau“ signalisiert zunächst weder Verlust noch Zugewinn, sondern nur sachlich-neutral Veränderung. Zugleich aber ist „Umbau“ auch mit Bedeutungen wie Erneuerung, Renovierung oder Investition verknüpft, enthält also auch positive Konnotationen einer (baulichen) Bemühung um eine bessere Zukunft. Eine neutral-positive Formulierung dürfte für viele Sprecher eine attraktive Begriffswahl sein, da ihr Kommunikationsgegenstand zumeist negative, mit wirtschaftlichen Verlusten belegte Entwicklungen sind. Die breite Nutzung des Begriffs ist auch als Indiz für die gesellschaftliche Akzeptanz der umfassenden gesamtstädtischen Erneuerungsziele interpretierbar, die das Stadtumbau-Programm dem begrifflichen Anschein nach zu erreichen sucht.

#### **Das Begriffs-Paradox im Stadtumbau Ost**

Gleichzeitig steht der Begriff Stadtumbau für eine Praxis des Stadtumbaus in Ostdeutschland, die gegenüber dem breit angelegten Bedeutungskontext als defizitär erscheinen muss. Diese doppelte Wortbedeutung hat kommunikativ zur Folge, dass es keine begriffliche Differenzierung mehr zwischen der Idee eines umfassenden, gesamtstädtischen Regenerationsprozesses und den im Rahmen des Stadterneuerungsprogramms Stadtumbau Ost stattfindenden Maßnahmen gibt. Mit Selbstverständlichkeit wird alles das, was im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“ stattfindet, „Stadtumbau“ genannt. So füllt sich die Bedeutung des gesamtstädtisch gemeinten Begriffs „Stadtumbau“ mit der als „Stadtumbau“ bezeichneten Programm-Praxis. Damit wird einerseits laufend eine Praxis, die lediglich ein Teil eines Ganzen ist, als das Ganze bezeichnet, und zum anderen das Ganze in seinem praktischen Gehalt auf ein Teilelement reduziert. Diese Begriffsparadoxie verdeckt den kommunikativen Widerspruch zwischen der im Namen geführten Zieldimension eines Programms, das einen umfassenden Umbau ostdeutscher Städte in Antwort auf Bevölkerungsverlust und wirtschaftlichen Wandel zu organisieren scheint, und einer Praxis, die diesem Anspruch nur zum Teil gerecht wird und vor allem aus dem Abbruch des DDR-Wohnungsbestands besteht. Da es aber nun an einer begrifflichen Differenz zwischen der allgemeinen Zielsetzung, nämlich „dem Stadtumbau“, und den zur Umsetzung dieses Ziels getroffenen Maßnahmen, und zwar „dem Stadtumbau“, fehlt, ist das Verhältnis zwischen Ziel und Maßnahmen kommunikativ nicht mehr fassbar. Weil für Maßnahme und Ziel die gleiche Begrifflichkeit verwandt wird, kann die Frage, ob die getroffenen Maßnahmen dazu geeignet sind, das Ziel zu erreichen, gar nicht mehr gestellt werden.

Dieses Paradox der Begriffsverwendung hat für die Wahrnehmung und Beurteilung der im Rahmen des Städtebauförderungsprogramms stattfindenden Aktivitäten Konsequenzen: Kommunikativ ist das Erreichen von operativen Zielen des Städtebauprogramms, etwa eine bestimmte Menge von Wohnungen abzureißen („Ziele des Stadtumbaus wurden erreicht“), nicht mehr davon zu unterscheiden, ob der Gesamtprozess der baulichen Anpassung der Stadt an veränderte soziale und wirtschaftliche Verhältnisse erfolgreich verläuft. Somit kann Stadtumbau dann nur noch in den von der Programmpraxis vorgegebenen Konzepten, Kategorien und Strukturen gedacht werden.

Im Ergebnis ist eine Kritik der Steuerungsmechanismen hierdurch kommunikativ blockiert, und ebenso eine Debatte über deren Weiterentwicklung oder Ergänzung. Wenn die Worte fehlen, um zwischen Ziel und Mitteln zu unterscheiden, um eine Dimension umfassender Erneuerung vom Förderalltag und den darin gegebenen Instrumentarien zu trennen, besteht die Gefahr, nicht über die Grenzen der Praxis hinausdenken zu können – und damit deren Probleme auch nicht überwinden zu können. Kommunikationspraxis wird so in gewissem Sinne selbst ein Element von Governance, da sie andere Regulations- oder Steuerungsmöglichkeiten mangels geeigneter Begriffe „undenkbar“ macht.

Zudem ist das Stadtumbau-Programm so rhetorisch gegen eventuell um Haushaltressourcen konkurrierende Programme immunisiert. Folgt man rein der sprachlichen Logik, braucht es neben einem Programm zur Durchführung des Stadtumbaus kein weiteres Programm zur Lösung der gleichen Aufgabe. Ein kleines Gedankenspiel soll diese Überlegung illustrieren: Würde das Stadtumbauprogramm als Wohnungsmarktstabilisierungsprogramm bezeichnet, könnte es von weiteren Programmen zur Infrastrukturanpassung, zur Innenstadtentwicklung und zur Quartiersaufwertung ergänzt werden, sowie weiterhin von einer Bund-Länder-Initiative zur urbanen Regeneration flankiert und von einem demographischen Strukturfonds unterstützt werden. Allein die Begriffsvielfalt würde beim außenstehenden Betrachter den Eindruck eines differenzierten Maßnahmenbündels für einen umfangreichen Problemkomplex entstehen lassen, nicht aber den Verdacht auf Doppelt- und Dreifachförderung. Dagegen würde derselbe Beobachter rasch zu der Auffassung kommen, dass für eine wichtige Aufgabe wie die „urbane Regeneration“ doch ein einziges, finanziell gut ausgestattetes „urbanes Regenerations-Programm“ ausreichen sollte. Anders formuliert: Zur kommunikativen Legitimation der Programmfinanzierung ist es erforderlich, einen umfassenden Anspruch aufrechtzuerhalten, selbst wenn für die Umsetzungspraxis andere, bescheidenere Formulierungen treffender wären.

### Stadtumbau Ost: Ein alternativloses Frame?

Es ist jedoch nicht allein die vielleicht allzu erfolgreiche Karriere eines in guter Absicht gewählten Programmnamens, die zu dieser kommunikativen In-Eins-Setzung von Stadtumbau im Sinne von städtischer Regenerierung und Wohnungsmarktstabilisierung durch Wohnungsabriss geführt haben. An der fachlichen Debatte des Stadtumbau Ost erstaunt der Umstand, dass nur in Ausnahmefällen eine grundlegend kontroverse Argumentation vorgebracht wird. Ganz im Gegensatz zu Debatten in vielen anderen politischen Themenbereichen gibt es hier kaum Divergenzen in der Frage, was denn die angemessene Diagnose des von Schrumpfung, Bevölkerungsverlust und Wohnungsleerstand gekennzeichneten Problemkomplexes ist, und auch die Wahl der geeigneten Therapie ist kein Gegenstand von Kontroversen. Unterschiedliche Auffassungen bestehen allenfalls noch zum Umfang der Dosierung, die sich in der Sorge um eine Überdosis Abriss äußert und den Darreichungsformen der Therapie. Um im Bild zu bleiben: Ist der Abriss vor allem äußerlich, d.h. am Stadtrand anzuwenden oder auch innerlich? Wo soll er flächenhaft und wo punktuell aufgetragen werden? Erstaunlicherweise besteht unter den beteiligten Akteuren ein hohes Maß an Konsens in der Problemdeutung und über die daraus abzuleitenden Maßnahmen – und dies obwohl man hier einem komplexen und neuartigen Phänomen gegenübersteht. Dabei ließen gerade die Neuartigkeit und Komplexität einer Problemlage, für deren Bearbeitung erst wenige Erfahrungen vorliegen, eine Vielfalt von Diagnosen, Wertungen, Handlungsvorschlägen und Prioritätensetzungen erwarten. Und auch wenn der Stadtumbau als defizitär kritisiert wird, bleibt die Nachfrage nach gesellschaftswissenschaftlicher Analysen dieses Problemfeldes gering – allerdings ebenso das Interesse der Gesellschaftswissenschaften an diesem Problemfeld.

Im Kontext des „Stadtumbau Ost“ haben die Schrumpfungprobleme ostdeutscher Städte, ein Bündel aus sozialen und wirtschaftlichen Problemen, aus Bevölkerungsrückgang, Gebäudeleerstand und vielen mehr, nun ein „Frame“ erhalten, das die Komplexität der Schrumpfungproblematik erheblich reduziert und eine einfache und geradlinige Definition von Problem (Wohnungsüberschuss) und Lösungsweg (Wohnungsabriss) bietet. Die inhaltliche Begründung des „Stadtumbau Ost“ liefert dabei ein im Sinne des theoretischen Konzeptes des „Framings“ vollständiges Interpretations- und Deutungsschema, das hier in vereinfachter Form beschrieben werden soll:

- **Erstens** wird ein klar umrissenes Problem definiert: Für Ostdeutschland wird der Wohnungsleerstand als zentrales, zu bearbeitendes Problem aus der Gesamtheit der städtebaulichen Problemlagen herausgegriffen, mit denen eine schrumpfende, Bevölkerung verlierende Stadt belastet ist. Dadurch

werden zugleich andere Problemfelder ausgeblendet oder als nachrangig eingeordnet, wie der Leerstand von Gewerbe- und Bürobauten, der Umgang mit Industriebrachen, unterausgelasteter technischer Ver- und Entsorgungsinfrastruktur und Verkehrswegen, die Nachnutzung nicht mehr genutzter öffentlicher Bauten wie Schulen usw. Ob die Betonung des Wohnungsleerstands sachlich angemessen ist, ist hier nicht die Frage. Entscheidend ist, dass es grundsätzlich denkbar wäre, andere Aspekte in den Vordergrund zu stellen – oder aber einen gänzlich anderen Interpretationsrahmen zu wählen, indem etwa der Wohnungsleerstand nicht als Belastung, sondern als Gewinn gedeutet wird, wie dies in Formulierungen wie „Leipziger Freiheit“ oder „Luxus der Leere“ anklingt. Weiterhin enthält das „Frame“ auch eine Deutung der Ursachen des definierten Problems: Dies sind der wirtschaftliche Strukturwandel und der Bevölkerungsrückgang. Durch den Verweis auf einen abstrakten, individuellem Einfluss entzogenen gesellschaftlichen Prozess enthält es keine Schuldzuweisung an einzelne Akteure oder Akteursgruppen, die durch anderes Handeln das Problem entweder hätten verhindern können oder im Nachhinein beheben könnten.

- **Zweitens** leitet sich aus dieser Problemdiagnose eine Handlungsstrategie ab. Das Problem des Wohnungsleerstandes wird als reines Mengenproblem interpretiert: Aufgrund des allgemeinen, und nicht beeinflussbaren, Bevölkerungsrückgangs seien insgesamt wesentlich mehr Wohnungen vorhanden, als dauerhaft nachgefragt werden. Da dieses Überangebot eine erhebliche Belastung für die Quartiere und Städte darstelle, müssten die überschüssigen Bauten entfernt werden. Dieser Abriss müsse staatlich gefördert werden, da die Eigentümer dies nicht aus eigenen Kräften leisten können. Auch dieses Element des „Frames“ ist nicht alternativlos. Für ein Marktgeschehen, bei dem ein erheblicher mismatch zwischen Angebot und Nachfrage besteht, existiert noch eine Reihe anderer, vielfach benutzter Interpretationsmuster: In der Regel wird ein Überangebot als Ausdruck eines unattraktiven Preis-Leistungsverhältnisses der nicht nachgefragten Güter („das ist es nicht wert“) begriffen oder als Folge eines den aktuellen Ansprüchen nicht mehr genügenden Angebots („Ladenhüter“) gedeutet. Implizit enthalten diese Situationsinterpretationen Handlungsempfehlungen an die Anbieter, die ihre Preise reduzieren oder ihr Angebot qualitativ attraktiver machen müssten. Verbreitet ist auch die Figur des Anbieters, der „auf seiner Ware sitzen bleibt“, und damit bereits im Einkauf eine unternehmerische Fehlentscheidung an der Nachfrage vorbei getroffen hat. Etwas komplexer ist das Muster der „Überkapazitäten“, von denen dann gesprochen wird, wenn Unternehmen einer Branche mehr Güter produzieren (können), als sie tatsächlich absetzen. Typischerweise wird dies mit nicht erfüllten Erwartungen in steigende

Nachfrage oder den Gewinn von Marktanteilen auf Kosten des Wettbewerbs erklärt. Das Überangebot an bestimmten Waren wird so als kollektive Folge einzelunternehmerischer Entscheidungen interpretiert. Entsprechend liegt, da nun „Überkapazitäten reduziert werden müssen“, die Verantwortung dafür in den Händen der einzelnen Unternehmer. Obgleich diese gängigen Interpretationen stets innerhalb des marktlichen Referenzrahmens von Überangebot – Unternachfrage erfolgen, liefern sie doch jeweils unterschiedliche Lösungsstrategien. Gemeinsam ist ihnen allerdings, dass diese stets auf einem Wechselspiel von Angebot und Nachfrage sowie dem Wettbewerb der Anbieter beruhen, zwei Komponenten, die im Falle des Stadtbau-„Frames“ nicht vorhanden sind. Und zu nochmals ganz anders gelagerten Verantwortungszuschreibungen und Handlungsstrategien käme es, wenn sich eine Interpretation des Wohnungsleerstands als Folgeerscheinung externer Ereignisse durchgesetzt hätte, wie etwa der hohen Arbeitslosigkeit.

- **Drittens** liefert das „Frame“ auch noch ein Handlungsmotiv: Ein längerfristiger Leerstand sei nicht akzeptabel und jede künftige anderweitige Verwendung der Gebäude sehr unwahrscheinlich. Der Abriss sei daher alternativlos. Zudem werde die Situation um so belastender, je länger der Leerstand dauere.

Damit hat der „Stadtbau Ost“ ein im Sinne des theoretischen Konzepts vollständiges und schlüssiges „Framing“ erhalten: Diagnostisch wird ein Problem identifiziert (Wohnungsleerstand), eine Ursache benannt (Bevölkerungsrückgang) und die Schuldfrage geklärt (keine Schuldigen). Prognostisch ergibt sich aus der Problemdiagnose (Mengenproblem) eine klare Lösungsstrategie (Mengenreduktion). Zudem liefert ein motivationales Element (dauerhafter Leerstand verschlimmert Situation) Gründe zum Handeln. Dank dieses Framings sind Problem und Lösung eindeutig definiert: Das Problem besteht in der Existenz einer messbaren Anzahl überschüssiger Wohnungen in Ostdeutschland, und deren baldiger Abriss ist die Lösung.

Das hier beschriebene „Frame“ stellt trotz seines hohen Verbreitungsgrads nicht die einzig denkbare Interpretation der Situation dar. Es wären auch andere Problemdefinitionen möglich, zudem gibt es für vergleichbare Situationen gängige, aber andersgelagerte Deutungsmuster. Das dominante Framing des „Stadtbau Ost“ mag eine sachlich besonders plausible Situationsdefinition liefern, doch ist diese weder von der Sache her noch deren Interpretation alternativlos. Und da es für die kommunikative Überzeugungskraft politischer Situationsdeutungen nur in begrenztem Maße darauf ankommt,

ob ihre jeweiligen Interpretationen auch in jeder Hinsicht sachlich angemessen sind, ist es umso verwunderlicher, dass praktisch keine konkurrierenden „Frames“ vorkommen.

### **Konkurrierende Deutungen als Basis politischer Kontroversen**

Ist allerdings dieses grundlegende „Framing“ des Stadtbbaus einmal akzeptiert, muss sich die weitere Diskussion nur noch auf die Frage konzentrieren, wie der Wohnungsüberschuss am besten reduziert werden kann. Wenn Problem und Lösungsweg so klar definiert sind, stellt lediglich die praktische Umsetzung des Lösungswegs noch vor Aufgaben. Demzufolge gibt es im Stadtbau Ost auch kein Erkenntnisproblem: Im Gegenteil, das Problem ist präzise beschrieben und kann sogar relativ genau beziffert werden. Einer wissenschaftlichen oder anderweitigen Analyse, die helfen würde, die Situation, ihre Ursachen und Hintergründe besser zu verstehen, bedarf man insofern nicht. Ist also das beschriebene Interpretationsmuster erst einmal im Grundsatz akzeptiert, ergibt sich hieraus schlicht keinen Bedarf an wissenschaftlichen Analysen. Wissenschaftliche Analyse hat dann nur noch insofern Bedeutung, wenn sie dabei hilft, das wann, wo und wie der Abrissmaßnahmen zu quantifizieren und zu qualifizieren. Dagegen würden wissenschaftliche Versuche, die dem Wohnungsleerstand zugrundeliegenden Problematiken genauer zu verstehen, zur praktischen Problemlösung kaum etwas beitragen, schlimmstenfalls gar den Abrissprozess in seiner Dringlichkeit aufhalten.

Es gibt auch kaum Anlass zu kontroversen Debatten: Die in anderen Kontexten oftmals intensiv diskutierte Frage, mit welchen Ansätzen, Projekten und Einzelmaßnahmen man eines definierten Problems Herr werden könnte, erübrigt sich im so „geframt“ Stadtbau-Ost weitgehend. Da Abriss im Mittelpunkt der Maßnahmen steht, kann die Diskussion darüber, ob man für die in der Stadt Y gegebene Problemlage eher auf Maßnahmen des Typs A oder auf solche vom Typ B setzen sollte, nicht zu einer grundsätzlicheren Kontroverse geraten.

Dieses bis weit in die Reihen von Kritikern des Stadtbauprozesses akzeptierte „Framing“ des Stadtbbaus in Ostdeutschland kann somit relativ gut erklären, warum der Stadtbau als solcher einerseits nur begrenztes öffentliches Konfliktpotential zeigt und andererseits die Debatte der damit zusammenhängenden Probleme argumentativ unkontrovers und spannungsarm ist und auf die engeren Fachkreise beschränkt bleibt. Angesichts solch fachlicher Einmütigkeit wundert es auch wenig, dass das gelegentlich geäußerte Unbehagen am Prozess des Stadtbbaus nicht zu nennenswerten politischen Debatten zum Thema führt: Mangels konkurrierender Deutungsmuster oder „Frames“ kann es keine grundlegenden politischen Kontroversen entzünden.

Über die Gründe für die praktisch konkurrenzlose Dominanz dieses „Framings“ kann hier nur spekuliert werden. Mit Sicherheit hat die argumentativ vollständige, einfache und geradlinige Situationsdeutung die Verbreitung gefördert. Auch wird das Fehlen von Schuldzuweisungen für breitere Akzeptanz gesorgt haben. Und nicht zuletzt wird der Umstand eine Rolle gespielt haben, dass diese klare Situationsdeutung den lokalen Akteuren geholfen hat, in einer problematischen und komplexen Situation Handlungsfähigkeit zu erlangen.

### Fazit

Die außerordentliche Reduktion von Komplexität im Rahmen des gängigen „Stadtumbau“-Deutungsmusters hat ihren Preis: Zugunsten lokaler Handlungsfähigkeit und der Orientierung auf Abriss-Mengenziele werden nicht nur die Vielschichtigkeit der Wohnungsmärkte, und damit die Anforderungen an deren Stabilisierung, sondern auch die Steuerungsprobleme einer umfassenden städtischen Erneuerung ausgeblendet. Das mono-kausale Interpretations- und Handlungsmuster „Beseitigung des Wohnungsüberschusses“ und die kommunikative In-eins-Setzung von Ziel und Mitteln bei der Diskussion des „Stadtumbaus“ schützen zwar vor Kritik, blockieren aber auch eine kritische fachliche Debatte der Governance des Stadtumbaus und damit von Steuerungsoptionen jenseits des Status Quo der heutigen Praxis. Eine solche Diskussion ist jedoch notwendig, stößt doch selbst die als defizitär kritisierte Politik umfangreicher Wohnungsabriss in Ostdeutschland offenbar an ihre Grenzen. So ist die Rede von „Umsetzungsschwierigkeiten“ ein Indiz dafür, dass die Praxis des „Stadtumbau Ost“ sogar unter dem selektiven Blickwinkel des Steuerungsziels „Wohnungsmengenreduktion“ mit Problemen zu kämpfen hat. Und diese Schwierigkeiten dürften in Zukunft noch deutlich zunehmen. Nach Einschätzung von Beobachtern werden die künftigen Stadtumbaumaßnahmen mit wesentlich kleinteiligeren und komplizierteren städtebaulichen Situationen konfrontiert sein, da die Bestände und Akteurskonstellationen, mit denen man in der Vergangenheit beim Abriss „Masse machen“ konnte, inzwischen weitgehend abgearbeitet sind.

Eine Reflexion der Möglichkeiten, Grenzen und Optionen der Governance von Stadtumbau (und zwar von Stadtumbau in einem umfassenden Sinne) ist daher eine Aufgabe von erheblicher Bedeutung für Politik und kommunale Praxis. Hier besteht aber bislang ein erhebliches Defizit, nicht zuletzt auch deshalb, weil der bislang dominierende „Frame“ weitergehenden Analyse- und Reflexionsbedarf negierte. Diesem Defizit gilt es entgegenzuwirken, und der hier vorliegende Band über die Governance des Stadtumbaus ist als ein Versuch zu verstehen, diese Lücke zu schließen.

### Literatur

- Bai, Matt, 2005: The Framing Wars. *New York Times*, 17. Juli 2005.
- Bundeskabinett, 2001: Initiative der Bundesregierung zur Verbesserung der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung in den neuen Ländern. Programm „Stadtumbau Ost“, Beschluss des Bundeskabinetts vom 15.8.2001.
- BMBF, 2002: Zusammenfassung des BMBF-Zukunftsforums „Herausforderung Schrumpfende Stadt“ am 13.06.02 in Leipzig, Bonn: Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- BMVBW, 2001: Wettbewerb Stadtumbau Ost. Für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen. Auslobung, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.
- Egner, Björn et al., 2004: Wohnungspolitik in Deutschland. Positionen. Akteure. Instrumente, Darmstadt.
- Goffman, Erving, 1974: *Frame Analysis: An essay on the organization of experience*, Cambridge.
- Kuypers, Jim A., 2009: *Bush's War: Media Bias and Justifications for War in a Terrorist Age*, Lanham.
- Sabatier, Paul A. und Hank-C. Jenkins-Smith (Hg.), 1993: *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder/San Francisco/Oxford.
- Snow, David A. und Robert D. Benford, 1988: Ideology, frame resonance, and participant mobilization. *International Social Movement Research*, 1, S. 197–217.

### Der Autor

Dr. Tobias Robischon, geboren 1963, ist Politikwissenschaftler und seit 1994 Wissenschaftlicher Referent der Schader-Stiftung. Sein Arbeitsschwerpunkt ist Stadtentwicklung im Kontext sozialen und demographischen Wandels.



Karl-Dieter Keim

## Stadtumbau im Kontext erweiterter Stadtentwicklungspolitik

Folgerungen für Forschung  
und forschungsbasierte Praxis

Zwischen einem Praxisfeld und einer Speziellen Wissenschaft, einer angewandten Wissenschaft, systematische Bezüge herzustellen und nicht nur implizit das Eine im Anderen aufgehen zu lassen – das ist im Folgenden meine Absicht. Die Relation besteht vor allem in einer Wechselbeeinflussung und Wechselwirkung, eben deshalb sprechen wir von Bezügen, es geht also nicht um ein unverbundenes Nebeneinander, freilich auch nicht um ein Amalgam.

Ich werde in den ersten beiden Abschnitten ein kurzes Resümee der bisherigen Stadtumbau-Karriere sowie die fällige Einbettung der Stadtumbau-Politik in eine neu konzipierte Stadtentwicklungspolitik darstellen. Sodann widme ich der ebenfalls aktuellen Debatte über die Vermischung von Analyse und Normativität in der Politikforschung etwas Raum. Im letzten Abschnitt stelle ich einige theoretische Konzepte vor, mit deren Hilfe m.E. die gegenwärtigen Trends der Stadtpolitik in Deutschland angemessen in der Forschung untersucht und beurteilt werden können; sie eröffnen auch einen anderen Blick auf die Praxisformen und die Rhetorik des Stadtumbaus.

### Stadtumbau-Politik – eine Erfolgskarriere?

Der Begriff „Stadtumbau“ ist nicht-wissenschaftlich, er ist problembezogen-praktisch; er ist auch ein wenig euphemistisch, denken wir an Abrisse oder baulich-räumliche Qualitätseinbußen. Er wird hier unter einen besonderen Typus sektoraler Politik subsumiert, eine Verschmelzung von Politik der Stadtentwicklung, der Stadterneuerung, des Städtebaus und der Stadtgestaltung.

Seine Anfangsjahre im Osten Deutschlands verliefen nur partiell gesteuert. Plattenbauten wurden verschönert, Altbauquartiere Haus für Haus saniert, Gewerbeflächen stillgelegt, Infrastruktursysteme modernisiert, Neubaugebiete in den Umlandgemeinden ausgewiesen. Die öffentliche Hand setzte Akzente mit Hilfe städtebaulicher Förderprogramme, die Kommunen erprobten zögernd die nun verfügbaren Planungsinstrumente, private Eigentümer und Investoren durften auf Unterstützung und zgedrückte Augen hoffen. Doch mit den Ergebnissen der sog. Leerstandskommission (ab 1998) trat die Krise der ostdeutschen Stadtentwicklung offen zu Tage. Die anhaltenden Wegzüge und der demographische Wandel, in ihren massiven und selektiven Wirkungen, bildeten die Initialzündung für eine breitere Diskussion. Von da ab waren die Bundespolitik und die Länderpolitiken bereit, über eine Umsteuerung nachzudenken. Nicht nur Wohnungsleerstand, auch ein Verlust der Passgenauigkeit bei der Infrastruktur, die Wunden der Altbausubstanz, mangelnde Urbanität und schwache Kommunalfinanzen türmten sich wie eine „Flutwelle“ vor den verantwortlichen Akteuren auf. Das herkömmliche Instrumentarium erwies sich als nicht hinreichend, um strukturelle Verbesserungen zu erzielen.

Eingeleitet durch einen bundesweiten Wettbewerb bereitete das BMVBW ein spezielles Stadtumbau-Programm vor; es startete ab 2002. Ein doppeltes Ziel sollte als Antwort auf Schrumpfungprozesse angesteuert werden: die Stabilisierung des Wohnungsmarktes und die Attraktivitätssteigerung der Städte auf der Basis integrierter städtebaulicher Entwicklungskonzepte. Schon nach wenigen Jahren zeigte sich zweierlei: Die finanzierten Abrisse, beantragt durch die (meist kommunale) Wohnungswirtschaft, konnten den Umfang des Wohnungsleerstands zwar senken, doch die Aufwertung der Stadtquartiere und insgesamt die Subsumierung der wohnungswirtschaftlichen Maßnahmen unter eine städtische Entwicklungsstrategie verzögerte sich. Die Fördermittel strömten in den ersten Jahren zu zwei Dritteln in Rückbaumaßnahmen. Warum? Offensichtlich definierte die Wohnungswirtschaft in den Kommunen die großzügig bezuschussten Rückbaumaßnahmen vor allem nach ihrem ureigenen Interesse – als eine günstige Gelegenheit, unrentable Bestände (und die damit oft verbundenen Altschulden) ein für alle Mal loszuwerden. Die meisten Städte gaben dem nach, die Chance zu einer erweiterten Regenerierung des Stadtkörpers insgesamt wurde oft nicht genutzt. Diese deutliche Interessendivergenz zwischen Wohnungswirtschaft und Stadtentwicklungspolitik bildete den Ansatzpunkt für eine kritische Diskussion der eingesetzten Steuerungsinstrumente. Leistungsfähigkeit und Einsatz der Instrumente, das heißt, die städtebaulichen Entwicklungskonzepte, die Stadtumbauverträge, das Bodenmanagement sowie die institutionalisierte Kooperationspraxis der Akteure bedurften einer Prüfung und gewiss partiell einer Revision bzw. Ergänzung.

Einiges hat sich seither geändert. Ab 2006 wurde die Anpassung der Infrastruktur verstärkt gefördert. Ab 2007 lautete die Vereinbarung, mindestens die Hälfte der Mittel für Aufwertungsmaßnahmen einzusetzen. Jetzt schien es leichter möglich, zwischen Stadtumbau und lokaler Politik, verstanden als Zusammenarbeit aller relevanten städtischen Akteure, zu einem Schulterschluss zu kommen. Auch die Anbieter der örtlichen Infrastruktur, auch Geschäfte, Verbände und Bürgergruppen sollten mehr beteiligt werden.

Doch an dem Schulterschluss wird kräftig gerüttelt. So muss nochmals kritisch auf die von Ländern und Kommunen geplante und durch Bundesregelungen ermöglichte Umlandbebauung ab 1990 hingewiesen werden. Investitionszulagen und Steuererleichterungen begünstigten einen Bauboom im Umland der Städte, der deutlich über den Bedarf hinausgriff. Hierdurch ist die Fokussierung auf die aufzuwertenden Innenstädte vielfach konterkariert worden. Damit nicht genug: In den Altbauquartieren haben inzwischen Leerstand und Verfall weiter zugenommen; die Zahl der Leerstände liegt bereits höher als in den Außengebieten. Durch verstärkte Abrisse wird die vorhandene Innenstadtstruktur negativ

verändert; welcher Eigentümer abreißen will, wo und mit welcher Nachnutzung, das verläuft ungeplant. Prompt treten Konflikte mit Bürgergruppen auf, die den willkürlichen Abriss von Altbausubstanz und den damit einhergehenden Verlust des städtebaulichen Zusammenhangs oder auch einer gezielt betriebenen Gentrifizierung verhindern wollen.

Aus Sicht der Politikforschung ist festzuhalten: Das laufende Programm Stadtumbau Ost ist strategisch überwiegend durch den Bund bestimmt und in seiner Umsetzung weiterhin in deutlichem Maße durch die Wohnungswirtschaft (die unterschiedlich lokal bzw. überörtlich organisiert ist). Die örtlichen städtebaulichen Konzepte für eine integrierte Stadtentwicklung bleiben bisher hinter den Zielen zurück. Baulich-investive Steuerungen überwiegen gegenüber der Einbeziehung sozialer und kultureller Ressourcen (gesondert: Programm Soziale Stadt). Die erhofften Problemlösungen seitens des Förderprogramms Stadtumbau Ost sind sowohl durch die Abwanderungen ins Umland als auch durch die Gefährdung der Innenstädte erheblich erschwert worden. Diese Praxis sehe ich als Indiz für eine Stadtpolitik des unklaren „Sowohl-als-auch“. Mögen sich die Außenbezirke durch sinnvollen Rückbau gesundschrumpfen – die Altbauquartiere mit ihren Bewohnern und Geschäften leiden weiter, sie erfordern integrierte Maßnahmen und eine wachsende Nachfrage. Es wird einer späteren Phase einer „Urban Governance“ vorbehalten bleiben, für einen entschlossenen ökologischen und sozialen Stadtumbau die notwendigen Korrekturen durchzusetzen.

### **Einbettung des „Stadtumbaus“ in eine Nationale Stadtentwicklungspolitik**

Derzeit nun erleben wir einen neuen Strang der Stadtpolitik, den Beginn einer expliziten Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Das Bundesministerium (BMVBS) sieht sich als Impulsgeber (Memorandum 2007) und formuliert, unterstützt durch die Bauministerkonferenz und kommunale Spitzenverbände, Bedingungen und Strategien für eine gesamtstaatliche Politik der Stadtentwicklung als Gemeinschaftsinitiative (BMVBS 2009). Es will das Politikfeld Stadt zum öffentlichen Thema machen, durch Foren und Kampagnen, und zu einer stärkeren öffentlichen Wahrnehmung der gesamtgesellschaftlichen Bedeutung der Städte beitragen. Eine neue Verantwortungskultur, erweiterte Partnerschaften und die Beteiligung anderer Ressorts sollen geschaffen werden, ebenso die Koordinierung verschiedener Förderprogramme. Die „gewachsenen Interessen“ von Stadt und Land sollen überzeugend ausbalanciert werden, der wirtschaftliche „Motor“ Stadt soll die Regionalentwicklung vorantreiben.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Vgl. hierzu das Editorial zum Heft 2/2008 der Zeitschrift Raumforschung und Raumordnung. Siehe laufend die Internetseite [www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de](http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de).



Warum diese Forderungen? Die „Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ (2007) hatte Impulse für ein entschiedeneres Gesamtkonzept von Stadtentwicklung gesetzt („integrierte Stadtentwicklungspolitik“) und die EU-Mitgliedsstaaten zu eigenständigen („nationalen“) Stadtentwicklungspolitiken aufgerufen. Mit dieser Akzentuierung hin zu mehr Nachhaltigkeit und Kooperation geht jedoch in meiner Sicht auch eine Abgrenzung gegenüber der bisherigen EU-Politik einher; deren Legitimation zur Regelung von städtischen Problemlösungen wird bestritten, es sei denn, diese Probleme tragen einen transnationalen Charakter, der national oder regional nicht befriedigend behandelt werden kann (Sinz 2004). Die Nationale Stadtentwicklungspolitik (daher das zunächst ungewohnt anmutende Attribut „national“) ist somit als Erweiterung auf die offensiven, stark wettbewerbsorientierten EU-Programme zu verstehen. Dort wird die „nachhaltige Stadtentwicklung“ für 2007–2013 in den Mainstream der Förderungen des Europäischen Regionalfonds (ERDF) und des Europäischen Sozialfonds (ESF) aufgenommen, via Operationelle Programme. Doch womöglich verhilft die EU-Frage auch dazu, eine weitere Strategie auf den Weg zu bringen und zu legitimieren: die breit angesetzte Selbstinszenierung eines Bundesressorts, das zwischen den Zuständigkeiten der finanz- und interessenstarken Verkehrspolitik einerseits, der eigenwilligen Länderpolitiken andererseits sein Stadtentwicklungsprofil schärfen muss, das zudem die seit der Finanzkrise stark eingeschränkten finanziellen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen hat.

So ist derzeit eine neuartige Konstruktion entstanden: Die besondere Stadtbau-Politik, zunächst bis 2009 in Programmen implementiert (revidierter Schwerpunkt: Aufwertung der Innenstädte und Stadtquartiere), sieht sich aufgefordert, mit ihren Zielen, Arbeitsweisen und Instrumenten eine Einbettung in die ersten Konzepte zu einer Nationalen Stadtpolitik mitzumachen. Das bedeutet: mehr öffentliche Darstellung, mehr partnerschaftliche Zusammenarbeit, mehr soziale und wirtschaftliche Komponenten, mehr Klimaschutz, mehr regionale Bezüge bei den städtebaulichen Entwicklungskonzepten, bedeutet auf alle Fälle eine Abkehr von dominanten wohnungswirtschaftlichen Belangen und einseitigen bau- bzw. infrastrukturtechnischen Kriterien.

Die Schader-Stiftung hat mit ihrer Konferenz „Zuhause in der Stadt“ dieser konzeptuellen Neuausrichtung in Form eines Kommunikationsnetzwerks die Steigbügel gehalten (Schader-Stiftung 2008). Die zwei Bundeskongresse 2008 in München und 2009 in Essen haben einen weitgehenden Konsens über sechs thematische Schwerpunkte<sup>2</sup> erbracht und eine tragfähige Organisationsform, übrigens mit Rückendeckung durch die Bundesregierung, etablieren können. Im Rahmen von mehreren Städtebaukongressen findet derzeit eine Prüfung der

Instrumente der Städtebauförderung insgesamt statt. Von dieser Prüfung und von der Evaluation des Stadtbauprogramms 2002–2009 wird es abhängen, ob ab 2010 das Programm fortgeführt werden wird; daran gibt es wenig Zweifel. Aus der Sicht der Lokalen Politikforschung wird die Entfernung von der lokalen Ebene durch die EU-Programme und eine Nationale Stadtentwicklungspolitik weiter verstärkt. Das bedeutet eine Zentralisierung der Strategien und Ziele (nicht nur als Rahmen), der Vollzug findet lokal statt. Dort, auf der lokalen Ebene – das sehen die Initiatoren – muss sich der neue Politikmodus bewähren: in den problemnäheren Förderprogrammen, in zivilgesellschaftlichem Engagement oder auch in der baukulturellen Diskussion.

Offen bleibt die Frage, inwieweit die so erweiterte Stadtbaupolitik eine Selbstbehauptung des öffentlichen Steuerungswillens verkörpern kann oder doch nur (in Verbindung mit dem Neuen Steuerungsmodell) Ausdruck der postfordistischen Stadtentwicklung ist, die möglichst viele Aufgaben an Private abtritt. Spätestens diese Bemerkung verrät, dass die sprachliche Selbstbeschreibung eines konkreten Politikfeldes nicht gelingen kann; wir sind immer schon dabei, fachwissenschaftliche Begriffe einzuschleusen. Und das ist auch richtig so, nur gilt es, diese Benennungsversuche explizit zu machen, nämlich auf Dimensionen des Stadtbaus geeignete politikwissenschaftliche Konzepte anzuwenden, Policy-Konzepte, Governance-Konzepte, Planungskonzepte, Implementierungskonzepte; es wird zum Beispiel zu prüfen sein, inwieweit sich ein veränderter Typus der an Umbaufragen ausgerichteten „Urban Governance“ herausbildet. Zu einigen Aspekten werden auch Konzepte aus anderen sozialwissenschaftlichen Theorierichtungen hilfreich sein – insgesamt ein Desiderat, das weiter auszufüllen bleibt.

#### **Zur Vermischung von Analyse und normativen Aussagen**

In den letzten Jahren wurde in den politikwissenschaftlichen Diskursen eine spannende wissenssoziologische Charakterisierung vorgenommen: Eine Trennung zwischen Wissenschaft und Politik entlang der Grenzen von empirischen und normativen Aussagen sei nicht mehr gegeben (Nullmeier 2007). Politiker und Wissenschaftler können zu beiden Wissenstypen Geltungsansprüche erheben; sie treten einander als Konkurrenten gegenüber. Also geht es nicht mehr um Politikberatung, denn es „gibt (...) keinen gesicherten Raum wissenschaftlicher Autorität und Dominanz mehr“ (Nullmeier 2007, S. 174).

<sup>2</sup> Dies sind: Zivilgesellschaft – Bürger für ihre Stadt aktivieren; Soziale Stadt – Chancen schaffen und Zusammenhalt bewahren; Innovative Stadt – Motor der wirtschaftlichen Entwicklung; Klimaschutz und globale Verantwortung – die Stadt von morgen bauen; Baukultur – Städte besser gestalten; Regionalisierung – die Zukunft der Stadt ist die Region; vgl. den Beitrag von Ulrich Hatzfeld, in: Nationale Stadtentwicklungspolitik. Positionen, hrsg. vom BMVBS, Berlin 2009, S. 13 ff.

Die Politik habe mit ihrer Professionalisierung die Fähigkeit erlangt, mehr als früher über selbst vorgehaltenes empirisches Wissen (z.B. durch Spezialisierung von Abgeordneten auf einzelne Politikfelder) zu verfügen, wenn auch meist empirisch-deskriptiver (nicht kausal-erklärender) Art. Umgekehrt verfüge die Politik über keinen Vorrang mehr im Bereich normativen Wissens; die Sozialwissenschaften drängen mit normativen Kernüberzeugungen (z.B. Effizienz, Demokratie, Partizipation, Deliberation, Integration) in das politische Feld. In gemeinsamen Sitzungen/Beratungen gehen beide Wissenstypen vermischt in die Diskussionen ein; dies gilt auch für die Medienpräsenz von Wissenschaftlern. Je mehr die Wissenschaft diese Erweiterung auf normatives Wissen propagiert, desto mehr werde sie zum normalen Akteur, trete auf wie ein beliebiger politischer Einflussnehmer. Das aber, diese ‚Normalisierung‘, meint Nullmeier, sei für die Wissenschaft inakzeptabel, denn sie entspricht nicht dem vorherrschenden Selbstverständnis und der Legitimationslogik des Wissenschaftssystems. Die Politik sei aus Sicht der Wissenschaft nur ein Transferfeld neben anderen.

Die skizzierte Vermischung (und dadurch ausgelöste Konkurrenzsituation) widerspiegelt zunächst einen Sachverhalt, der sich seit Jahrzehnten beobachten lässt: dass nämlich in den staatlichen Verwaltungen und in den Verwaltungen der großen Städte Fachleute wirken, die sich weniger durch bürokratisches Routinehandeln auszeichnen als durch eine professionelle Arbeitsweise, die wie selbstverständlich auf wissenschaftliches Wissen zurückgreifen und dieses Wissen in die Politikformulierung einfließen lassen. Nicht jedes wissenschaftliche Wissen ist jedoch ohne Weiteres für diese Art von Administrierung geeignet; man gewinnt den Eindruck, als sei dies bei städtebaulichen, planerischen und juristischen Diktionen viel leichter der Fall als etwa bei wirtschafts- oder sozialwissenschaftlichem Wissen.

Auf der anderen Seite antizipieren Anhänger und Anhängerinnen einer angewandten Wissenschaft, also mit gezieltem Praxisbezug, in hohem Maße die Sprachspiele der einzelnen Politikfelder. Sie versprechen sich davon eine größere Nähe zu den praktischen Anwendungsbereichen, zu denen sie ihr spezifisches Wissen Politikberatung mit Leben füllen. Wer sich für einen Anwendungsbezug des beisteuern wollen. Sie möchten etwas „bewegen“, Einfluss nehmen, das vage Reden von wissenschaftlichen Wissens einsetzt – und das tue ich –, der wird ein solches Vorgehen gewiss akzeptabel finden, insofern es sich tatsächlich um die praktische Umsetzung von zuvor wissenschaftlich unabhängig erarbeiteten Ergebnissen handelt. Doch zeigt die Erfahrung: Es bleibt gar zu leicht bei einer bloß affirmativen Praxisnähe. Was die „Anwender“ oft dabei in Kauf nehmen, ist eine erhebliche Abkehr von theoretischer

Fundierung und kritischer Distanz. Oft sind es jedoch gerade der andere Blick, die kritische Beurteilung, die theoretische Reflexion, welche der politischen Praxis eine innovative Richtung zu vermitteln vermögen – mehr, als allseits berühmte Stellungnahmen, deren Verfasser oftmals die besseren Ministerialbeamten oder Amtsleiter zu sein erhoffen.

Ich vertrete die Auffassung, dass im Feld politischer Steuerung eine deutliche Trennung zwischen Analyse und normativen Entscheidungen hilfreich ist. Lokale Politikforschung und andere Teil-Disziplinen der stadtbezogenen Forschung sind systematisch zu trennen von Stadtumbaupolitik und Stadtentwicklungspolitik. Es lässt sich derzeit noch nicht erkennen, inwieweit diese Sichtweise von den Akteuren der Stadtpolitik geteilt wird. Immerhin hat Hartmut Häußermann als Mitglied des neu gebildeten Kuratoriums für eine unabhängige Forschung als Basis der Stadtpolitik plädiert; und seitens des Ministeriums wurde das Gespräch über Forschungsthemen und über eine engere Zusammenarbeit als nochentwicklungsfähig eingestuft.<sup>3</sup> Ermutigend auch der Vorschlag von Michael Krautzberger, in Zukunft das Modell eines unabhängigen Sachverständigenrats einzusetzen, der regelmäßig die Stadtentwicklung der Bundesrepublik begutachten soll.<sup>4</sup> So positioniert, mit je eigenständiger Kompetenz und Legitimation, lassen sich fruchtbare Dialoge führen – der Beginn einer spannenden Diskursgemeinschaft in der Politikarena Stadtentwicklung. Ich werde im Folgenden drei Themen nennen, bei denen die Relevanz einer eigenständigen wissenschaftlichen Expertise erkennbar wird.

#### **Aspekte für Handlungsoptionen: Macht, Robustheit, Kreativität**

In Fragen fachlicher Rationalität besteht häufig eine Scheu gegenüber Machtbeziehungen; nicht selten werden sie geradezu tabuisiert. Die Zeiten der Community-Power-Forschung (50er- bis Anfang der 70er Jahre), die zu einigen berühmten Studien geführt hatte, sind nicht nur vorbei, sondern ohne Ersatz geblieben – zu Unrecht. Planung findet nicht im neutralen Raum statt, sondern bleibt stets, auch wenn es zu neuen Steuerungsinstrumenten kommt, der Einflussnahme durch Macht ausgesetzt. Wie sich insbesondere in der bekannten Ålborg-Studie gezeigt hat (Flyvbjerg 1998), prägen die aktualisierten Macht-

<sup>3</sup> Vgl. BMVBS 2009, S. 43; Staatssekretär Engelbert Lütke Daldrup, aaO., S. 10, er wünscht sich eine ähnlich schlagkräftige Bündelung der fachbezogenen Forschungen wie bei der Umweltforschung; auch der 1. Hochschultag, den das BMVBS im Herbst 2008 durchführte, weist in diese Richtung, obwohl dort vor allem die Städtebaulehrstühle angesprochen waren, eine multidisziplinäre Mitwirkung steht noch aus.

<sup>4</sup> Dieser Gedanke war bereits vor acht Jahren Thema eines Fachgesprächs zwischen Krautzberger und dem IRS in Erkner; doch war die Zeit weder auf Seiten des Ministeriums noch bei den Instituten reif für unabhängig erstellte Berichte.

strukturen auch die kommunikativen Beziehungen und den Umgang mit Wissen. Während Planerinnen und Planer – oftmals – eine verbesserte Rationalität anstreben, setzen bei kontroversen Punkten die mächtigen Interessenvertreter offen oder verdeckt an, um ihre Planungsziele durchzusetzen. Die Formen der Kommunikation werden entsprechend manipuliert und dominiert, partiell abgebrochen. Die Arten des Wissens werden nach eigener Präferenz ausgewählt bzw. ignoriert und in ihren Bedeutungen nach Machtinteressen definiert. Dabei wird häufig eine Rhetorik inszeniert, die gerade nicht der Planungsrationale entgegenkommt, sondern der Plausibilisierung der unter Machtkriterien getroffenen Prioritäten dient.

Die relative Machtposition und die mit ihr verbundenen Interessen bestimmen auch die Haltung, mit der die Akteure kooperieren. Im Fall der Stadtumbau-Kooperation hat Matthias Bernt die These ausgearbeitet (Bernt 2005), die Akteure würden je ihre eigenen Ziele verfolgen; dies führe dazu, dass – nach dem spieltheoretischen Modell des Gefangenendilemmas – kein gemeinsamer Interessenausgleich stattfindet. Nur durch die Subventionierung der Abrisse werde diese egoistische Haltung partiell und hoch selektiv aufgebrochen. Machtdifferenziale sind es, die den einen Akteur an den Tisch zwingen, während andere Akteure nicht kooperationsbereit agieren. Da neuerdings stadtpolitisch „Stärken gestärkt“ und Imageverbesserungen angestrebt werden sollen, werden zudem investitionsbereite Akteure gerne planerisch unterstützt, wenn sie dazu einen Beitrag leisten wollen – doch so verschärfen sich gleichzeitig die sozialräumlichen Ungleichheiten innerhalb der Städte selbst bzw. innerhalb von Regionen (Häußermann/Läpple/Siebel 2008, S. 216–219). In diesem Kontext sind auch die EU-Strategien für städtische Steuerungsformen zu sehen (Frank 2008). Aus Sicht der Policy-Analyse sollte die von der EU favorisierte Governance durch veränderte sog. Operationelle Programme, in denen die EU-Vorstellungen von sozial- und/oder wettbewerbsorientierter Stadtentwicklung sowie von effektivem Stadt- oder Quartiersmanagement zu berücksichtigen sind, kritisch untersucht werden. Die Charta von Leipzig (Förderung sozialintegrativer Stadtentwicklung) sei zu schwach, um Gehör zu finden; der national umgesetzte Strukturfonds bleibt nach Franks Auffassung entscheidendes Mittel von Geld und Macht.

Es ist das Zusammenspiel von Machtbeziehungen und einem spezifischen Steuerungsmix, das faktisch die veränderte Handlungslogik bestimmt. Damit entpuppt sich eine Krux der demokratietheoretischen Argumentation: Bei einer einseitigen Betonung zivilgesellschaftlicher Akteure und Prozesse wächst die Neigung, Herrschafts- und Machtstrukturen etablierter Politikberatung aus dem Blick zu verlieren. Kritisch zu prüfen bleibt daher immer, wer eigentlich

heutzutage das politische Agenda-Setting bestimmt. Es ist sehr die Frage, ob eine Erweiterung der Akteurskonstellation und der Steuerungsinstrumente derartige Machteinflüsse wirklich relativieren bzw. ausbalancieren kann. Insgesamt sollte der Governance-Diskurs unter diesem Vorzeichen kritisch reflektiert, ggf. modifiziert werden.

Die Stadtpolitik sollte auch aus institutionentheoretischer Sicht betrachtet werden. Wie lassen sich baulich-ökologische Elemente (Stadtumbau, Infrastruktur) und soziale Elemente (Lebensqualität, Inklusivität, Stadtimage) als geregelter Systemzusammenhang charakterisieren und organisieren? Das betrifft insbesondere die Analyse der aufzustellenden Stadtentwicklungskonzepte, von denen wir wissen, dass sie im Vergleich zu den konkreten Einzelmaßnahmen in ihrer praktischen Umsetzung eher unverbindlich ausfallen. Das betrifft aber auch das Leitbild für die „klimagerechte [besser: klimakompatible] Stadt der Zukunft“ (Endlicher/Kress 2008); eine Stadtplanung, verknüpft mit dezentraler Energieversorgung, Klimaanpassungen und anderen Maßnahmen der nachhaltigen Stadtentwicklung steht jedoch erst am Anfang. Und eine veränderte Auffassung, wonach als Folge innerstädtischer Schrumpfungen neue (weniger dichte) Nutzungs- und Wohnqualitäten geschaffen werden könnten, muss sich erst noch ausbreiten. Unklar ist vor allem: Welche ökologischen Entscheidungen sind auf kommunaler Ebene zu treffen? Welche Anreize für Private, z.B. für Änderungen des Lebensstils, sind erforderlich? Wie kann der Stadtumbau klimakompatibel erfolgen (unter finanziellen Restriktionen und Unsicherheiten der wirtschafts-, energiepolitischen, demographischen und klimatischen Entwicklung)? Welche neuen Regelsysteme sind nötig?

Diese Aspekte betreffen politikwissenschaftlich eine Ebene, die oft mit „polity“ gekennzeichnet wird, also den politisch-institutionellen Aspekt der räumlichen Ordnungen und Regelsysteme. Für zentral halte ich die Frage: Lassen sich Bedingungen angeben, unter denen das Institutionensystem Stadt robust ausfällt? ‚Robustheit‘ wird hier definiert als Aufrechterhaltung funktionaler/erwünschter Systemeigenschaften trotz Fluktuationen im Verhalten der Komponententeile oder der Umgebung. Um Robustheit zu prüfen, müssen folgende Fragen geklärt werden: Welche funktionalen Elemente konstituieren das relevante Institutionensystem? Welche Systemeigenschaften werden von wem als erwünscht betrachtet? Wann bedeutet der Kollaps eines Teils des Systems den Verlust der Robustheit des ganzen Systems?

Eine Forschungsgruppe um Elinor Ostrom hat acht zugrundeliegende Design-Prinzipien bei einer robusten Organisation von Gemeinschaftsgütern herausgefiltert, auf der Basis extensiver Feldstudien und Auswertung von Fallstudien-

literatur sowie institutionentheoretischer Ansätze (Ostrom 2005). Das lässt sich auf die ökologischen und sozialen Aspekte des öffentlichen Guts Stadtentwicklung anwenden. Ich nenne hier vier solche Prinzipien:

- **klar definierte Grenzen der Ressourcensysteme,**  
materiell und wissensökonomisch, inklusive der Definition zugehöriger/berechtigter Personenkreise (contra Free-Rider-Prinzip);
- **proportionaler Ausgleich zwischen Nutzen und Kosten,**  
wobei die Menge der Ressourcenprodukte, d.h. der ökologischen und sozialen Stadtentwicklungs-Outcomes, für jeden Nutzer bezogen wird auf die lokalen Bedingungen und Regeln für Arbeit-, Geld-, Materialeinsatz;
- **Collective-Choice-Arrangements,**  
d.h. Einbeziehung vieler Nutzer bzw. Stadtbürger in die Steuerungsgruppe, die Regeln formulieren und ändern kann;
- **von allen akzeptierte Mechanismen der Konfliktlösung,**  
auf lokaler/regionaler Ebene, ohne großen Aufwand.

Aus solchen institutionentheoretischen und ökologischen Ansätzen ergeben sich zahlreiche Fragen, die kritisch-konstruktiv die künftige Stadtentwicklungspraxis prägen und neue gemeinsame Antworten provozieren werden. Auch die Governance-Konzepte werden solche Aspekte verstärkt aufzunehmen haben. Offensichtlich bedarf es hierzu der intersektoralen Kooperation, jede isolierte Vorgehensweise muss das Kriterium robuster städtischer Institutionensysteme verfehlen.

Die Situation der Stadtentwicklung in Ostdeutschland erfordert eine kreative Stadtpolitik. Die Frage ist daher bedeutsam, wie es trotz eingespielter Handlungsroutinen und tief sitzender Mentalitäten zu städtischer Kreativität kommen kann. Neben institutionen- und steuerungstheoretischen Ansätzen (institutional capacity, place-making) kann sich die Untersuchung kreativer Stadtprozesse auf kognitionswissenschaftliche Konzepte stützen. Hierbei steht im Vordergrund, wie die Menschen (und ebenso die zuständigen Stellen) abweichend vom Routinehandeln zu überraschenden, experimentierfreudigen Aktivitäten gelangen, welche Impulse dabei eine Rolle spielen, wie festgefügte Überzeugungssysteme durch Lernprozesse aufgebrochen werden können (Keim 2004; Winnicott 1985). Anknüpfen lässt sich dabei an die Spezifik der Orte und die bisher in ihnen erkennbaren intersektoralen Ansätze einer verbesserten funktionalen und ästhetischen Ortsbildung („place-making“). Hierbei geht es auch um die Rolle von sogenannten „stakeholders“, d.h. von Akteursgruppen, die sich explizit für die lokalen Besonderheiten und Potenziale engagieren. Städtische Kreativität wirkt hohl, wenn sie als l’art pour l’art betrieben wird.

Deshalb ist die Überlegung bedeutsam, kreative Impulse mit der Notwendigkeit der ökonomischen Entwicklung zu verbinden. Da deren Parameter längst überlokaler Natur sind, können städtische Wirtschaftsaktivitäten nur zum geringen Teil eine eigenständige Wirkung entfalten, am ehesten wohl in den Bereichen der Qualifizierung, der Infrastruktur und des Tourismus. Es ist eines der verblüffenden Ergebnisse der Untersuchung erfolgreicher städtischer Kreativitätspolitik, dass die Anstöße zur wirtschaftlichen Verbesserung oftmals von der Aktivierung der Ressource Kultur abhängen (Landry 2000; Keim 2003).

Lernfähigkeit durch kreative Projekte lässt sich vor allem dann einleiten, wenn

- erfolgreiche Modelle demonstriert werden können, deren Wirkungen von den Beobachtern als belohnend interpretiert werden sowie
- Personen an konkreten Projekten mitwirken, deren Neuartigkeit sie selbst anderen gegenüber, zum Beispiel in öffentlichen Veranstaltungen, verständlich zu machen versuchen (das zeigt verstärkende Rückwirkungen auf die eigenen Überzeugungen).

In Analysen lässt sich ermitteln, welche Potenziale an Kreativität in einer Stadt während eines Zeitraums ausfindig zu machen sind und welche einzelnen Kreativitätsformen von wem mit welcher Resonanz erprobt werden. Auch die Rolle der lokalen Öffentlichkeit und der Imagebildung kann einbezogen werden. Die aktuelle Umbau-Situation – seitherige Stadtstruktur nicht mehr, künftige Stadtstruktur noch nicht – bedeutet eine Zäsur; sie eröffnet gerade angesichts ihrer Ungewissheit die Chance für einen öffentlichen Disput, für den Austrag von Kontroversen, für eine Klärung des öffentlichen Interesses. Bürgerinnen und Bürger erweisen sich oft als emotional engagiert, ihre Beteiligung bleibt jedoch meist prekär, wenn sie faktisch keinen Einfluss auf Entscheidungen zu erlangen vermögen und zudem ihre subjektiven Voraussetzungen ungünstig sind (Häußermann/Läpple/Siebel 2008, S. 270 ff.).

Sollte nicht die Forschung das Kriterium der Kreativität lokaler Politik anlegen, wenn nach dem Beitrag der Stadtumbaupraxis gefragt wird? Müsste sie dann nicht, da nur so real wirksam, die beiden ersten Punkte (Machtdifferentiale und robuste Systeme) zwingend dabei berücksichtigen? Könnte so womöglich ein anderer Horizont von Stadtumbau sichtbar werden, eine durch Umbau hervorgebrachte wohlverstandene Stadtpolitik und Stadtgesellschaft, mit Beiträgen zu Arbeit und Qualifizierung, unter Anerkennung sozial-ökologischer Institutionensysteme, aber auch von Differenz und Vielfalt? „Stadtumbau“ wird so zum Anlass für eine Stadtentwicklung, über deren Standards und Perspektiven laufend demokratisch zu streiten ist.

## Die Stadt als Idee

Mit den drei Themen Macht, Robustheit, Kreativität habe ich Beiträge der lokalen Politikforschung zum Dialog zwischen Expertise und praktischem Handeln benannt. Damit ist noch eine weitere Dimension der Stadtentwicklung aufgeschlagen worden. Stadt gibt es zweimal: sichtbar und unsichtbar – aus Stein, Grün, Wasser, Metall, Glas *und* als Idee, Entwurf, Geschichte, Atmosphäre. Von Cees Nooteboom (der kürzlich die Ehrendoktorwürde der FU Berlin erhalten hat) stammt dieses Zitat: „Die Stadt ist ein Buch, der Spaziergänger sein Leser. Er kann auf jeder beliebigen Seite beginnen...“. So erschließt sich erst die Idee der Stadt in ihrer konkret erlebbaren Qualität. Fügen wir hinzu: Die lokalen Akteure sind die Autoren, die Lokale-Politik-Forscher sind die Informanten und Rezensenten. Und welcher Verleger finanziert das Ganze? Mögen sie gemeinsam erreichen, dass der „Stadtumbau Ost“ nicht nur eine Fußnote wird, sondern ein wichtiges Kapitel des Übergangs, das weiter neugierig macht!

## Literatur

Bernt, Matthias, 2005: Stadtumbau im Gefangenendilemma, in: Christine Weiske, Sigrun Kabisch und Christine Hannemann (Hg.), Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus. Interessengegensätze, temporäre Koalitionen und Entscheidungsstrukturen in schrumpfenden Städten, Wiesbaden, S. 109–131.

BMVBS, 2009: Nationale Stadtentwicklungspolitik. Positionen, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bauwesen und Stadtentwicklung.

BMVBS/BBR, 2007: Auf dem Weg zu einer nationalen Stadtentwicklungspolitik (Memorandum), Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bauwesen und Stadtentwicklung und Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Endlicher, Wilfried und Andreas Kress, 2008: ‚Wir müssen unsere Städte neu erfinden‘, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7, S. 437–445.

Flyvbjerg, Bent, 1998: Rationality and Power. Democracy in Practice, Chicago.

Frank, Susanne, 2008: Stadtentwicklung durch die EU: Europäische Stadtpolitik und URBAN-Ansatz im Spannungsfeld von Lissabon-Strategie und Leipzig Charta, in: Raumforschung und Raumordnung, 66. Jg., Heft 2, S. 107–117.

Häußermann, Hartmut, Dieter Läßle und Walter Siebel, 2008: Stadtpolitik, Frankfurt a.M.

Haus, Michael (Hg.), 2005: Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland: Zwischen Innovation und Beharrung, Wiesbaden.

Keim, Karl-Dieter, 2003: Zur Notwendigkeit kreativer Arbeitsformen bei der Stadtentwicklung in Ostdeutschland, in: Heike Liebmann und Tobias Robischon (Hg.), Städtische Kreativität. Potenzial für den Stadtumbau, Erkner/Darmstadt.

Keim, Karl-Dieter, 2004: Ein kreativer Blick auf schrumpfende Städte, in: Walter Siebel (Hg.), Die europäische Stadt, Frankfurt a.M., S. 208–218.

Landry, Charles, 2000: The Creative City. A Toolkit for Urban Innovators, London.

Nullmeier, Frank, 2007: Neue Konkurrenzen: Wissenschaft, Politikberatung und Medienöffentlichkeit, in: Claus Leggewie (Hg.), Von der Politik- zur Gesellschaftsberatung. Neue Wege öffentlicher Konsultation, Frankfurt a.M./New York, S. 171–180.

Ostrom, Elinor, 2005: Understanding Institutional Diversity, Princeton.

Schader-Stiftung (Hg.), 2008: Zuhause in der Stadt. Herausforderungen, Potenziale, Strategien, Darmstadt.

Sinz, Manfred, 2004: Europäische Stadt – Europäische Städtepolitik?, in: Walter Siebel (Hg.), Die europäische Stadt, Frankfurt a.M., S. 345–358.

Winnicott, Donald W., 1985: Vom Spiel zur Kreativität, Stuttgart (engl. 1971).

## Der Autor

Prof. Dr. Karl-Dieter Keim, geboren 1939, war bis 2004 Direktor des Leibniz-Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung in Erkner. Arbeitsschwerpunkte sind Stadt- und Regionalentwicklung, Governance-Forschung und Kommunalpolitik.



Dieter Rink

## Schrumpfen als Transformationsproblem

Ursachen und Verlaufsformen  
von Schrumpfung in Ostdeutschland

Es ist nicht lang her, dass in wissenschaftlichen Publikationen noch gegen das Tabu beim Thema „Schrumpfung“ angeschrieben wurde (Kabisch/Bernt/Peter 2004, S. 22). Dabei war ein grundlegender Wandel in der Behandlung dieses Themas bereits mit dem Bericht der sog. „Lehmann-Grube-Kommission“ (Kommission 2000) und spätestens mit dem städtebaulichen Programm „Stadtumbau Ost“ des Bundes (Beginn 2001) eingeleitet worden. Hinzu kamen in der Folgezeit Forschungsprojekte, Ausstellungen und Konferenzen, die dem Thema auch weit über die Fachwelt hinaus Öffentlichkeit verschafft haben. Hier ist etwa das europäisch-amerikanische Gemeinschaftsprojekt „Shrinking Cities“ zu nennen, das mit zahlreichen Veranstaltungen zur Popularisierung des Begriffs „Schrumpfung“ beitrug (Oswalt 2004; Oswalt 2005). Dennoch ist die deutsche Stadtentwicklungspolitik weit davon entfernt, probate Antworten auf die Fragen der Schrumpfung zu haben – zumal als eines langfristigen und unumkehrbaren Prozesses. Obwohl auch westdeutsche Städte betroffen sind, wird die Schrumpfung in der öffentlichen Wahrnehmung weitgehend als auf Ostdeutschland begrenzt wahrgenommen. Auch hat der „Stadtumbau West“ lange nicht die Bedeutung erlangt wie der im Osten. Das mag freilich auch daher rühren, dass die Schrumpfung in Ostdeutschland Spezifika aufweist, die sie singular machen – nicht nur im deutschen, sondern im europäischen Kontext.

**Das beginnt schon bei den Ausgangsbedingungen, denn die deutsche Vereinigung traf – und das wird häufig vergessen oder unterbewertet – mit der DDR auf ein Land, das als Ganzes, wenn auch räumlich differenziert, über Jahrzehnte geschrumpft war. Die Transformation in Ostdeutschland wurde von den politischen Eliten unter der Ägide einer „nachholenden Modernisierung“ auf Wachstum ausgerichtet. Damit suchte man den Schrumpfungsprozessen aktiv entgegenzusteuern. Auch die Wohnungspolitik folgte dieser Orientierung und das sollte neben der Modernisierung des Altbaus insbesondere durch Neubau erreicht werden. Die hier verfolgte These ist, dass dadurch erst das hervorsteckende Phänomen der Schrumpfung in Ostdeutschland geschaffen wurde: der exorbitante und anhaltende Wohnungsleerstand.**

Im Folgenden soll daher zunächst der Frage nachgegangen werden, wie die ökonomischen, institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen der deutschen Vereinigung und der Transformation in Ostdeutschland Schrumpfung und Leerstand hervorbrachten. Anschließend soll gefragt werden, inwiefern dadurch zugleich Pfadabhängigkeiten produziert wurden, die auch den Umgang mit dieser Form von Schrumpfung bestimmen. Der hier verfolgte Ansatz grenzt sich von Erklärungsmustern ab, die allein die „Verwerfungen in der Vergangenheit“ – sprich in der DDR – dafür verantwortlich machen, wie dies in prononciierter Weise etwa der Bericht der Lehmann-Grube-Kommission tut: „Das

*städtebauliche Erbe der DDR in ihren neuen Städten, aber auch in zahlreichen Großsiedlungen anderer Städte, erzeugt heute Wohnungsüberhänge und einen weiterhin hohen Anpassungsbedarf an künftige Bedürfnisse, um einen regelrechten Zusammenbruch der Vermietbarkeit in den betroffenen Großsiedlungen zu verhindern“* (Kommission 2000, S. 17). Freilich wird hier nicht ins Gegenteil verfallen, sondern es soll auch die Frage behandelt werden, welche Form und Ausprägung Stadtschrumpfung in der DDR angenommen hatte.

Will man die heutige Stadtumbaudebatte verstehen, ist eine Rekonstruktion der spezifischen Ausgangsbedingungen sowie der Rahmenbedingungen, wie sie durch die deutsche Vereinigung und die damit verbundene EU-Integration Ostdeutschlands geschaffen wurden, unerlässlich. Dazu soll im vorliegenden Artikel ein Beitrag geleistet werden. Zunächst wird dazu kurz die Entwicklung der Städte in der DDR skizziert werden, danach geht es um die Rahmenbedingungen der Transformation in Ostdeutschland und ihre Konsequenzen für die Stadtentwicklung. Dabei wird auch verfolgt, wie sich das Phänomen der Schrumpfung im Zeitverlauf entwickelt hat. Im Fazit wird ein Ausblick auf den weiteren Schrumpfungsprozess und dessen Implikationen für den Stadtbau gegeben.

### **1. Schrumpfung und Wohnungspolitik in der DDR**

Schon die DDR war ein „Land schrumpfender Städte“ (Benke 2005, S. 61). Zwar wuchsen zwischen 1950 und 1989 von den rund 200 Städten der DDR mit mehr als 10.000 Einwohnern etwa ein Drittel um mindestens 10%, aber eine etwa gleich große Anzahl der Städte dieser Größengruppe verlor über 10% ihrer Bevölkerung. Darunter finden sich 40 Städte, die mehr als 20% ihrer Bevölkerung einbüßten (vgl. ebd., S. 62). Die schrumpfenden Städte der DDR stellen dabei allerdings keineswegs eine singuläre Ausnahme dar, sondern ordnen sich in europäische Trends ein<sup>1</sup>. Insgesamt lässt sich für die DDR ein räumliches Muster beobachten: eine Umverteilung vom Land in die Städte, wobei die Wanderung von den Dörfern in die Kleinstädte und von den Kleinstädten in die Mittel- und Großstädte verlief (Hannemann 2003, S. 211). Zugleich lässt sich ein regionales Muster beobachten: Die Wanderung von den altindustriellen Zentren im Süden zu den neuen Industriestädten im Norden und Osten. Damit entstand schon zu DDR-Zeiten ein spezifischer Typus schrumpfender Städte, der sowohl seine Industrialisierung als auch seine Urbanisierung bereits vor dem zweiten Weltkrieg erfahren hatte. Diese Städte erlebten zu DDR-Zeiten eine doppelte Vernachlässigung: zum einen ihrer industriellen Strukturen, in die zugunsten der neuen Industriestandorte kaum investiert wurde. Zum anderen ihrer baulichen Strukturen, die weitgehend dem Verfall preisgegeben waren. Die DDR-Stadtentwicklungspolitik hatte sich seit den 1950er Jahren fast

ausschließlich auf den Bau von industriellen Großsiedlungen in industrieller Bauweise und administrativen Zentren gerichtet. Die aus dem Kapitalismus übernommenen baulichen Strukturen wurden insbesondere in den 1950er und 1960er Jahren als Relikte betrachtet, die es zu überwinden galt. Die Stadt des 19. Jahrhunderts passte nicht in das städtebauliche Leitbild der Nachkriegsmoderne, das auch die DDR verfolgte: die funktional gegliederte Stadt<sup>2</sup>. Neben diesem Leitbild war der offizielle Blick auf die Städte geprägt von Wachstumsglauben: städtische Wachstumszentren – insbesondere die neuen sozialistischen Städte, wie Hoyerswerda oder Eisenhüttenstadt – sollten Fortschritt und Wachstum verkörpern und von der Überlegenheit des Sozialismus künden. Celina Kress spricht hier auch von der Aufrichtung „heroischer Raumbilder unrealistischer Wachstumsvisionen der 1960er/70er Jahre“ (Kress 2008, S. 265).

Wir haben es insofern mit einem Paradox zu tun: schrumpfenden Städten trotz des Wachstumsparadigmas. Das führte dazu, dass selbst in Städten mit sinkender Bevölkerungszahl und negativen Prognosen die Planungen auf Wachstum ausgerichtet waren. Das beruhte auch auf der Fortschreibung der existierenden demographischen Strukturen (insbesondere der Haushaltszahlen und -größen). Die Städte hatten in der DDR ein existenzielles Interesse daran, denn schließlich war die Zuweisung von Ressourcen an wachsende Bevölkerungszahlen gebunden. Die Konzentration von Ressourcen und Investitionen beim Aufbau der DDR im Norden und Osten der Republik zur Schaffung einer eigenen schwerindustriellen Basis schlug sich unmittelbar in der Schrumpfung alter Städte im Süden nieder – das lässt sich anhand der Bevölkerungszahlen gut ablesen (vgl. Tabelle 1). Es lassen sich unterschiedliche Schrumpfungsphasen und -ursachen ausmachen. In den 1950er Jahren verloren die Städte vor allem durch die Abwanderung in den Westen, in den 1960er und 1970er Jahren vor allem durch interregionale Wanderungen ausmachen, von denen – wie schon gesagt – vor allem die Städte im Norden und Osten profitierten. In den 1980er Jahren profitierten nur noch wenige Städte von diesen Zuwanderungen, einige schrumpften, selbst die, die vorher gewachsen waren. Die Geburtenrate ging zwar in den 1980er Jahren wieder zurück – nach dem sogenannten „Honecker-Buckel“ – führte im Aggregat aber bis 1988 noch nicht zu einem negativen

<sup>1</sup> So lassen sich in einer Reihe von europäischen Großstädten über 200.000 Einwohnern seit den 1960er Jahren Schrumpfungsprozesse nachweisen (Turok/Mykhnenko 2007). Die hier dargestellten Städte, die im Verlauf der DDR mindestens zu einem Zeitpunkt 50.000 Einwohner hatten, sind aber nur zu einem geringen Teil in dieser Untersuchung vertreten.

<sup>2</sup> Erst in den 1970er Jahren wurde die Gründerzeit differenzierter betrachtet und rückte ihre Sanierung in den Bereich der staatlichen Baupolitik. Zwar konnte die DDR einige Gründerzeitviertel in exemplarischer Weise sanieren und modernisieren (etwa das Nikolaiviertel in Berlin oder die innere Westvorstadt in Leipzig), sie war aber nicht mehr in der Lage, diesen Prozess in die Breite zu tragen.

**Tabelle 1** Bevölkerungsveränderung ausgewählter Gemeinden Ostdeutschlands 1950 bis 2007  
 Quelle: Kress 2008; Deutscher Städtetag (Hg.) Statistische Jahrbücher der lfd. Jahre (2000, 2008)

	1950	1981	1989	1999	2007
<b>Berlin</b>					
Berlin-Ost*	1.189.074	1.162.305	1.279.212	1.269.291	–
<b>Brandenburg</b>					
Brandenburg	82.215	94.680	93.441	79.958	72.954
Cottbus	60.874	116.092	128.943	110.894	102.811
Eberswalde	30.895	53.183	54.332	45.484	41.396
Eisenhüttenstadt**	15.157	47.842	52.393	48.884	33.091
Frankfurt/Oder	52.822	81.009	87.126	73.832	61.969
Potsdam	118.180	132.543	141.430	128.983	150.833
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>					
Greifswald	44.468	61.388	68.270	55.222	53.845
Neubrandenburg	22.412	79.813	90.953	74.527	66.735
Rostock	133.109	236.011	252.956	203.279	200.413
Schwerin	93.576	122.264	129.492	102.878	95.855
Stralsund	58.303	74.421	74.556	61.341	58.027
Wismar	47.786	57.718	57.173	47.405	45.012
<b>Sachsen-Anhalt</b>					
Dessau	91.973	103.194	101.262	85.000	89.934
Halle-Neustadt***	19.208	91.809	90.956	–	–
Halle/Altstadt	289.119	232.622	230.728	–	–
Halle Gesamt****	289.119	324.431	321.684	254.360	234.295
Magdeburg	260.305	287.362	288.355	235.073	230.140
Merseburg	38.441	50.932	44.367	37.923	34.039
Stendal	40.618	45.013	50.717	41.054	36.306
Wittenberg	49.852	53.874	51.754	49.765	45.618
<b>Sachsen</b>					
Bautzen	41.592	49.341	50.627	44.033	41.364
Chemnitz	293.373	318.578	301.918	263.222	244.951
Dresden	494.187	521.060	501.417	476.688	507.513
Freiberg	44.491	51.377	49.840	46.027	42.364
Görlitz	100.147	80.831	74.766	62.871	56.724
Hoyerswerda	7.365	71.124	67.881	52.249	40.294
Leipzig	617.574	559.574	530.010	489.532	510.512
Plauen	84.438	78.800	73.971	71.955	67.613
Riesa	36.150	51.857	47.326	39.909	35.508
Zwickau	138.844	121.283	118.914	104.146	95.841

	1950	1981	1989	1999	2007
<b>Thüringen</b>					
Altenburg	49.413	55.827	51.426	42.005	36.700
Eisenach	51.777	50.674	47.027	44.499	43.308
Erfurt	188.650	212.012	217.035	201.267	202.929
Gera	98.576	126.792	132.257	114.718	101.618
Gotha	57.414	57.573	56.715	48.814	46.247
Jena	80.309	104.946	105.824	99.779	102.752
Suhl	24.020	49.848	56.125	49.206	41.015
Weimar	64.452	63.725	61.583	62.452	64.720

\* Daten für Berlin-Ost 2007 sind auf Basis dieser Datengrundlage schwierig zu ermitteln, da verschiedene Bezirke zusammengefasst bzw. neu eingegliedert wurden.  
 \*\* Eisenhüttenstadt: Daten erst ab 1955; 1953 lebten etwa 2.400 Menschen in der Stadt (Quelle: Wikipedia)  
 \*\*\* Halle-Neustadt 1967 gegründet = Wert 1950, 1990 Wiedereingliederung in die Stadt Halle/Saale  
 \*\*\*\* Halle/Saale 1999 und 2007 mit Halle-Neustadt

Bevölkerungssaldo. Da (Groß)Städte erfahrungsgemäß eine niedrigere Geburtenrate als ländliche Regionen aufweisen, dürfte hierin auch eine der Ursachen für die Schrumpfung in den 1980er Jahren liegen. Einen geringen Anteil an der Schrumpfung hatte auch die Abwanderung in den Westen, die in den 1980er Jahren weniger rigide gehandhabt wurde als in den beiden Jahrzehnten davor. Ab 1984 wanderten fast durchgängig über 20.000 Menschen in die Bundesrepublik ab (vgl. Tabelle 2).

Auch in der DDR gab es schon ein Phänomen, das in der aktuellen Schrumpfungsdebatte eine zentrale Rolle spielt: den Wohnungsleerstand. Allerdings war dieser in der DDR keine Konsequenz fehlender Nachfrage, sondern des Verfalls von Wohnungen, die in der Folge unbewohnbar wurden. Die Entstehung dieses Leerstands lässt sich bis in die 1970er Jahre zurückverfolgen und auf die mangelnde Erhaltung und Modernisierung der (Altbau)Wohnungen zurückführen. Nach einer in der DDR geheim gehaltenen Studie im Auftrag der Parteiführung von 1985 waren von den in der Volkszählung 1981 erfassten Wohnungen 235.000 nicht bewohnt, dies entsprach einem Anteil von 3,6 % des Wohnungsbestands (vgl. Abb. 1, S. 73). Ca. 200.000 Wohnungen davon standen leer, weil sie verfallen, baupolizeilich gesperrt, nicht mehr vermietbar waren oder (zu einem geringen Teil) gerade saniert wurden (nach: Buck 2004, S. 344).



Zur gleichen Zeit mussten 189.000 Haushalte ohne eine eigene Wohnung auskommen (ebd., S. 346). Bis Ende der 1980er Jahre wuchs diese Zahl noch weiter an, so gab es 1989 über 770.000 registrierte – also staatlich anerkannte – Wohnungsanträge, darunter ca. die Hälfte von Einzelpersonen ohne eigene Wohnung (Ostwald 1990, S. 106 ff.). Zugleich stieg auch die Zahl der leerstehenden Wohnungen weiter an, so schätzte der Gesamtverband der Wohnungswirtschaft der Bundesrepublik (GdW) Anfang der 1990er Jahre, dass in den neuen Bundesländern 1989/90 zwischen 300.000 und 500.000 Wohnungen leer standen (nach: Buck 2004, S. 345), Hannsjörg Buck schätzt die Zahl der 1990 leer stehenden Wohnungen auf 450.000 (ebd., S. 348; die Lehmann-Grube-Kommission ging von 420.000 leerstehenden Wohnungen 1990 aus; Kommission 2000, S. 10). Die Varianz der Schätzungen reflektiert dabei das Fehlen verlässlicher Daten. Außerdem musste der durch die enorme Abwanderung 1989 und 1990 entstandene Leerstand in Rechnung gestellt werden: in beiden Jahren verließen zusammengenommen über 600.000 Menschen Ostdeutschland (vgl. Tabelle 2). Bezieht man diese geschätzten Leerstandszahlen auf die Zahl der zur Verfügung stehenden Wohnungen (das waren 1990 6.468.000), so ergibt sich eine Leerstandsquote von knapp 7%. In Großstädten mit einem umfangreichen Bestand an Altbauwohnungen konnte das durchaus mehr sein<sup>3</sup>.

Zusammenfassend lässt sich zunächst festhalten, dass entgegen den mit dem sozialistischen Aufbau gemachten vollmundigen Versprechungen auf Wachstum und Wohlstand viele Städte unter Schrumpfung, Vernachlässigung und Verfall litten. Bereits mit der Aufgabe der Wiederaufbaupläne und dem Beginn der Errichtung von großen Neubaugebieten in den 1960er Jahren war der Verfall der Altbaugebiete vorprogrammiert. Dadurch büßten die Innenstädte an Attraktivität ein und verloren an Bevölkerung. Diese Form der Schrumpfung vollzog sich allerdings schleichend und wurde mit dem sozialistischen Wachstumsparadigma zu kaschieren versucht. Ihre Ausmaße und Konsequenzen wurden erst nach der Wende vollends sichtbar. Hinzu kam die großflächige Umverteilung der Bevölkerung durch intraregionale Wanderungen in den 1960er und 1970er Jahren. Die Schrumpfung der Städte in der DDR hatte andere Ursachen und andere Folgen als die Schrumpfung der Städte in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung: Wohnungsmangel stand neben Wohnungsleerstand, Infrastrukturen waren eher über- als unterausgelastet und Perforation war kein Problem. Das Thema konnte in der DDR auch nicht öffentlich diskutiert werden: regionale Umverteilung war politisch gewünscht. Die Abwanderung in den Westen war erst recht ein Tabuthema, so stand einzig der Geburtenrückgang auf der politischen Agenda, wozu in den 1970er Jahren schon entsprechende Maßnahmen ergriffen worden waren (Kredite für junge Familien und bevorzugte Wohnraumversorgung), um die Geburtenrate wieder zu erhöhen.

## 2. Schrumpfung und Wohnungspolitik in der Transformationsphase

### 2.1. Schrumpfungprozesse

Mit dem Transformationsprozess wurde Schrumpfung im ersten Jahrzehnt nach der deutschen Vereinigung in den ostdeutschen Städten zum vorherrschenden Entwicklungsmodus und – durch verschiedene Teilprozesse, die nachfolgend erörtert werden – enorm beschleunigt. Dabei lässt sich für die vormals wachsenden sozialistischen Städte im Norden und Osten eine Umkehr beobachten: sie verzeichneten mit um die 20% die höchsten Einwohnerverluste in den 1990er Jahren. Doch auch die Städte im Süden Ostdeutschlands, die schon zu DDR-Zeiten Schrumpfung verzeichneten, verloren weiterhin an Bevölkerung, wengleich meist nicht in dem Maße (vgl. Tabelle 1). In der Folgezeit differenzierte sich die Entwicklung wieder etwas stärker aus: Einige Städte, vor allem Großstädte mit Universitäten und Hochschulen sowie zentralen Funktionen, konnten ihre Bevölkerungszahlen im ersten Jahrzehnt der 2000er Jahre stabilisieren bzw. erhöhen, die meisten verharren jedoch nach wie vor auf einem Schrumpfungspfad, wobei sich die Schrumpfung im Vergleich zu den 1990er Jahren meist abschwächte.

Hinsichtlich der Ursachen für die Schrumpfung lassen sich folgende Teilprozesse unterscheiden: 1. die Abwanderung, 2. der Geburtenknick, 3. die Deindustrialisierung und 4. die Suburbanisierung, die auch in einem inneren Zusammenhang standen. Zunächst kam es durch die unvorbereitete Öffnung der Grenze durch die DDR und die Einwanderungspolitik der BRD allein in den letzten Monaten des Jahres 1989 und bis zur Vereinigung im Jahr 1990 zur Abwanderung von ca. einer halben Million Menschen aus Ostdeutschland (vgl. Tabelle 2). Sodann bedeutete die Wirtschafts- und Währungsunion im Sommer 1990 eine übergangslose und unmittelbare Integration nicht nur in die bundesrepublikanische Wirtschaft, sondern zugleich in den EU-Binnenmarkt und den Weltmarkt sowie einen Aufwertungsschock. Dem war die ostdeutsche Wirtschaft mit ihren überwiegend altindustriellen Strukturen nicht gewachsen. Die Folge war eine historisch beispiellose Deindustrialisierung Ostdeutschlands, die – je nach Region, Wirtschaftsstruktur und Branche – zwischen 80% und 90% des vormaligen Bestandes betrug (Busch et al. 2008). Inzwischen hat sich dafür der Begriff des „Strukturbruchs“ eingebürgert, um diese Entwicklung von anderen hinreichend unterscheiden zu können. Für Christine Hannemann ist

<sup>3</sup> So schätzt man, dass etwa in Leipzig – einer Stadt mit einem großen Bestand an Altbauwohnungen – 1989/90 ca. 25.000 Wohnungen leer standen, das waren zum damaligen Zeitpunkt ca. 10% des Bestandes. Diese Wohnungen galten als unbewohnbar, zugleich gab es in Leipzig 27.000 unerledigte Wohnungsanträge. Quantitativ existierte jedoch schon zu diesem Zeitpunkt ein (geschätztes) Überangebot: 253.000 Wohnungen standen 235.000 Haushalte gegenüber (Stadt Leipzig 1993, S. 24; Steinführer 2004, S. 165 ff.).

der Begriff Deindustrialisierung zu schwach zur Bezeichnung der Prozesse in Ostdeutschland, vielmehr führte der wirtschaftliche Strukturwandel zu einer „Erosion der wirtschaftlichen Basis“. Die Deindustrialisierung, der Abbau von Institutionen, die Restrukturierung der Landwirtschaft sowie die Demilitarisierung bedeuteten zusammengenommen eine Deökonomisierung der meisten ostdeutschen Regionen (Hannemann 2003, S. 213). Im Ergebnis dieses Prozesses hat Ostdeutschland von allen westeuropäischen Ländern die niedrigste Industriebeschäftigendichte, ohne dass dies Zeichen einer entwickelten Dienstleistungsgesellschaft wäre (Häußermann 2008, S. 344).

Dieser Prozess bildet auch den Hintergrund für die anhaltende Schwäche des ostdeutschen Arbeitsmarktes mit dauerhaft hohen, wenn auch regional differenzierten Arbeitslosigkeitsraten von 20–30%. Das Arbeitsplatzdefizit wurde dabei lange von sozial- und arbeitspolitischen Instrumenten, wie der Vorruhestandsregelung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Weiterbildung und Umschulung aufgefangen. Dieses Defizit bildet aber nach wie vor die Hauptursache für die kontinuierliche Abwanderung vor allem von jungen und gut ausgebildeten Menschen aus Ostdeutschland (Dienel 2005). Die Abwanderung ist zu einer dauerhaften Begleiterscheinung der Transformation geworden (vgl. Tabelle 2), Herfert unterscheidet diesbezüglich zwischen einer ersten und einer zweiten Abwanderungswelle (Hertfert 2006, S. 8): die erste lief Anfang der 1990er Jahre – die zweite setzte 1997 ein und erreichte ihren Höhepunkt um das Jahr 2000 und ebbt seitdem leicht ab. Abwanderung gehört aber nach wie vor zu einer der Ursachen des Bevölkerungsrückgangs, der sich infolge ausfallender Geburten in Zukunft potenzieren dürfte (Dienel 2005).

Auch der Geburtenknick lässt sich ursächlich in der Transformation verorten: Als Reaktion auf die Verunsicherung praktisch aller Lebensumstände und die Übertragung der westdeutschen Institutionen sank die Geburtenrate in Ostdeutschland auf einen historischen Tiefststand von 0,87 Geburten pro Frau (vgl. Birg 2005). Zwar hat sich die Zahl der Geburten seit Mitte der 1990er Jahre wieder erholt und mittlerweile westdeutsches Niveau fast erreicht, dennoch ist sie weit von einer „Bestandserhaltung“ entfernt. Das heißt aber für Ostdeutschland, dass mit dieser Entwicklung langfristige Schrumpfungsprozesse vorprogrammiert, ja Ostdeutschland darauf festgelegt ist. Manche Soziologen sprechen diesbezüglich auch von einer „demographischen Revolution“ (Zapf/Mau 1994). Die intraregionale Wanderung der Bevölkerung (Suburbanisierung) hat in bedeutendem Maße zur Schrumpfung der Städte beigetragen, das wird im nächsten Abschnitt behandelt. Diese Teilprozesse führten in ihrem Zusammenspiel zu einer enormen Verstärkung von Schrumpfungstendenzen nach der deutschen Vereinigung. So meint etwa Franz, dass eine „*Gemengelage aus schock-*

*artig verlaufender Deindustrialisierung, neu ermöglichter Suburbanisierung und stark rückgängigen Geburtenraten zu schnellen Einwohnerverlusten in den Städten*“ führten (Franz 2008, S. 280). Dennoch wurde in den 1990er Jahren kaum über das Phänomen der „Schrumpfung“ diskutiert, vielmehr standen die einzelnen Prozesse jeweils für sich im Zentrum unterschiedlicher Diskurse, etwa Deindustrialisierung und Arbeitsmarkt, Suburbanisierung und Entwicklung der Innenstädte etc. Die damaligen Diskussionen arbeiteten in der Regel nicht mit dem Begriff Schrumpfung, obwohl es ja schon in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre dazu eine Diskussion in der Bundesrepublik gegeben hatte (vgl. Häußermann/Siebel 1988). Vielmehr wurden die regionalen Disparitäten infolge der Deindustrialisierung und Abwanderung herausgestellt. Eine Ausnahme bildet hier etwa eine frühe Prognose der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR), die in einem Gutachten aus dem Jahre 1993 eine Ausdifferenzierung der Stadtentwicklung zwischen Ost- und Westdeutschland und „schrumpfende Stadtregionen“ im östlichen Teil erwartete (nach Glock 2004, S. 41)<sup>4</sup>. Erst in der Folge, mit dem Bericht der Lehmann-Grube-Kommission, wurden diese unterschiedlichen Diskussionsstränge gebündelt und bürgerte sich dafür der Schrumpfungsbegriff ein, der eine über die Fachöffentlichkeit hinausreichende Resonanz erlangte (vgl. Kaufmann 2005). Die Lehmann-Grube-Kommission stellte ihn vor allem in den Kontext einer ungesteuerten und nicht gewollten Entwicklung: „Ungelenkte Vorgänge der Schrumpfung und des Verfalls zerstören das notwendige Gleichgewicht zwischen Bevölkerung, Wohnbauten, Verkehrssystemen sowie sämtlichen Elementen der privaten und öffentlichen Infrastruktur“ (Kommission 2000, S. 5). Sie forderte in erster Linie eine „Bereinigung“ des Wohnungsmarktes, womit im Kern der Abriss von Wohnungen gemeint war. Damit leitete sie eine Abkehr von der bis dahin verfolgten Wohnungs- und Baupolitik ein. Andere Politikfelder, wie etwa die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, wurden damit jedoch nicht berührt.

## 2.2. Wohnungs- und Städtebaupolitik

Die Wohnungspolitik und Städtebaupolitik in Ostdeutschland hatte unmittelbar nach der Vereinigung mehrere – einander nicht unbedingt entsprechende Ziele verfolgt. Generell war auch dieses Politikfeld an dem im Grundgesetz formulierten gesellschaftspolitischen Ziel der Angleichung der Lebensverhältnisse in den neuen Bundesländern orientiert. Dazu wurde die Wohnungspolitik dezidiert auf die schnelle Behebung des Wohnungsmangels durch Sanierung, Modernisierung und Wohnungsbau ausgerichtet. Dem dienten auch die im Zuge

<sup>4</sup> Nur vereinzelt wurde zu diesem Zeitpunkt für ostdeutsche Städte eine „Schrumpfung“ diagnostiziert, so etwa für Leipzig (vgl. Döhler/Rink 1996, S. 264 ff.).

**Tabelle 2** Räumliche Bevölkerungsbewegung in der DDR und in Ostdeutschland 1980 – 1998  
 Quellen: Statistisches Amt der DDR 1990, Statistisches Bundesamt 2008

Jahr	Wanderung von Ost nach West	Wanderung von West nach Ost	Saldo
1980	12.806	363	-12.443
1981	15.494	422	-15.072
1982	9.678	119	-9.559
1983	10.564	117	-10.447
1984	36.049	332	-35.717
1985	25.593	311	-25.282
1986	25.377	261	-25.116
1987	19.670	377	-19.293
1988	40.454	419	-40.035
1989	255.756	1.129	-254.627
1990	395.343	36.217	-359.126
1991	249.743	80.267	-169.476
1992	199.170	111.345	-87.825
1993	172.386	119.100	-53.286
1994	163.034	135.774	-27.260
1995	168.336	143.063	-25.273
1996	166.007	151.973	-14.034
1997	167.789	157.348	-10.441
1998	182.478	151.750	-30.728
1999	195.530	151.750	-43.587
2000	214.456	153.179	-61.277
2001	230.227	138.615	-91.612
2002	216.165	139.142	-76.753
2003	195.216	137.517	-57.699
2004	185.878	133.349	-52.529
2005	175.088	127.996	-47.092
2006	173.602	122.918	-50.684
2007	138.100	83.300	-54.800
2008	136.500	85.500	-51.000

des Institutionentransfers auf den Osten übertragenen Regelungen und Einrichtungen der Wohnungs- und Städtebauförderung. Außerdem sollte die schon im Einigungsvertrag festgelegte Rückübertragung verstaatlichten Eigentums auch auf dem Wohnungssektor erfolgen und eine ähnliche Eigentümerstruktur wie in den westlichen Bundesländern geschaffen werden (Leonhardt 1996, S. 243 ff.).

Darüber hinaus wurde von Anfang an mehr oder weniger explizit davon ausgegangen, dass sich die Wohnpräferenzen in Ostdeutschland denen in Westdeutschland eher rasch angleichen würden und entsprechend ging man von einem „Eigenheimstau“ aus. Daher wurde vor allem auch der Eigenheimbau „auf der grünen Wiese“ gefördert. Schließlich ist zu bemerken, dass zwar relativ schnell (1992) eine erste Erhebung des Wohnungsbestandes durchgeführt wurde (vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995), um eine Basis für die weiteren Planungen und Ausgestaltungen der Instrumente gewinnen zu können, jedoch wurden aus dem gravierenden Bevölkerungsrückgang keine Schlussfolgerungen für die Wohnungs- und Baupolitik gezogen. Der Geburteneinbruch und die Abwanderung wurden vielmehr als kurzfristige Erscheinungen angesehen, die schon mittelfristig wieder durch Wachstum abgelöst werden würden (Henckel/Grabow 1993)<sup>5</sup>. Viele ostdeutsche Städte setzten daher abermals auf Wachstum und legten das ihren Planungen in mittel- und langfristiger Perspektive zugrunde. Man stemmte sich mit Wachstumserwartungen, Wachstumsprognosen und den entsprechenden Programmen, Politiken und Planungsinstrumenten heroisch der Schrumpfung entgegen. Dadurch sollten nicht nur die ökonomischen Probleme gelöst, sondern auch die Abwanderung eingedämmt werden. Die mit der Transformation verbundenen Schrumpfungprobleme passten zudem nicht in das Bild einer erfolgreichen Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten.

Die Städte hatten durch die Praxis der Zuweisung von Steuermitteln und Transfers auch einen Anreiz, sich ihre Bevölkerung „hochzurechnen“. Da die meisten ostdeutschen Kommunen ernsthafte Finanzprobleme haben, sind sie in besonderer Weise auf Zuweisungen von Bund und Ländern angewiesen. Diese Zuweisungen richten sich an der Bevölkerungszahl aus, daher sind die Kommunen an möglichst hohen Bevölkerungszahlen interessiert. Unter Experten wird davon ausgegangen, dass viele Bevölkerungsprognosen aus diesem Problemzusammenhang heraus politischen Vorgaben folgten. In den Flächen-

<sup>5</sup> In einer der ersten Studien zur Stadtentwicklung nach der deutschen Vereinigung ging ein Team des DIFU davon aus, dass sich „die ostdeutschen Städte im wesentlichen wieder dort in die Städtehierarchie ‚einfügen‘ (werden), wo sie ‚herausgefallen‘ sind – nicht nur der Größe, sondern auch der Bedeutung nach“ (Henckel/Grabow 1993, S. 543).

nutzungsplänen wurden daher große Wohnbauflächen ausgewiesen, um insbesondere den Bedarf an Einfamilienhäusern befriedigen zu können. Dass der durch Geburtenknick und Abwanderung beschleunigte Rückgang der Bevölkerung jedoch schon recht bald einen gravierenden Einfluss auf die Nachfrage nach Wohnungen gewinnen könnte, kam Anfang und Mitte der 1990er Jahre kaum jemandem in den Sinn.

### 2.2.1 Veränderungen in der Institutionenordnung und in der Eigentümerstruktur

Ein weiteres zentrales Element der Wohnungspolitik war Anfang der 1990er Jahre die (Re)Privatisierung – „Restitution“ – der Wohnungen entsprechend der Leitlinie des Einigungsvertrags „Rückgabe vor Entschädigung“. Das Vermögensgesetz von 1990 schuf dafür die rechtliche Grundlage, derzufolge Alteigentümer Anträge auf Rückübertragung stellen konnten. Der Restitutionsprozess stellte einen komplizierten Prozess dar, binnen kurzem wurden ca. 2,2 Millionen Anträge auf Rückübertragung gestellt, die sich in den eigens dafür geschaffenen „Ämtern zur Regelung offener Vermögensfragen“ stapelten. Es dauerte Jahre, bis dieser Berg abgearbeitet und die Mehrzahl der Restitutionsanträge (positiv) beschieden waren. Währenddessen konnten die Grundstücke und Häuser aber weder verkauft noch Veränderungen an der Bausubstanz vorgenommen werden. Die Restitution führte zu einer gravierenden Veränderung der Eigentumsstrukturen in den neuen Bundesländern und zu immensen Vermögenstransfers von Ost nach West. Sie hatte nicht nur zahlreiche Konflikte und Rechtsstreitigkeiten zur Folge (vgl. Reimann 1997), sondern verzögerte Investitionsmaßnahmen insbesondere in den Altbaubestand. Dies stellte in der ersten Hälfte der 1990er Jahre ein ernsthaftes Hindernis für den Sanierungsprozess in den ostdeutschen Innenstädten dar. Ein wesentliches Ergebnis der Restitution war auch die Kommerzialisierung des Grundbesitzes insbesondere in den großen Städten, das führte zu einer Dominanz von „Verwertungseigentümern“ (vgl. ebd.). Um Investitionen – nicht nur im Wohnungsbausektor – zu beschleunigen wurde außerdem das Investitionsvorranggesetz verabschiedet, das es – in begründeten Fällen – gestattete, auch bei vorliegenden Rückübertragungsanträgen, Immobilien zu veräußern bzw. zu sanieren.

Eine andere gravierende Änderung der Institutionenordnung und Eigentümerstruktur betraf die kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen. Sie wurden zunächst in ihren Satzungen an bundesdeutsches Recht angepasst und an marktwirtschaftlichen Kriterien ausgerichtet. Zugleich wurden diesen Unternehmen mit dem Einigungsvertrag die Baukosten für die Plattenbauten aus DDR-Zeiten als Altschulden übertragen. Zur Abfederung dieser Maßnahme wurde aber festgelegt, dass diese einen Betrag von 150 DM pro Quadratmeter nicht überschreiten sollten. Da die hohe Belastung durch die

Altschulden ein Investitionshindernis darstellte und eine notwendige Sanierung der Wohnungen erschwerte bzw. verhinderte, wurde ein sogenanntes „Altschuldenhilfegesetz“ verabschiedet, das 1993 in Kraft trat. Durch dieses Gesetz wurden die ostdeutschen Wohnungsunternehmen um etwa die Hälfte ihrer noch aus DDR-Zeiten stammenden Altschulden entlastet. Die mit diesem Gesetz verbundene Teilentlastung von Altschulden wurde an die Verpflichtung gebunden, mindestens 15 % des Wohnungsbestandes vorzugsweise an Mieter bzw. Genossenschaftsmitglieder zu privatisieren. Auch hierdurch sollte die beabsichtigte Veränderung der ostdeutschen Eigentümerstruktur erreicht werden. Allerdings waren diese Privatisierungsvorgaben von der Mehrzahl der Wohnungsunternehmen nur schwer zu erfüllen, daher wurden durch Beschluss des Bundestages 1995 auch andere Privatisierungsformen zugelassen (vgl. <http://www.stadtumbau-ost.info>). Diese Altschulden und das Altschuldenhilfegesetz bilden ein wichtiges Steuerungsinstrument des Bundes in Bezug auf die Stadtentwicklung und Wohnungspolitik in den neuen Bundesländern und erlangten im Zuge des Stadtumbaus eine zentrale Bedeutung (siehe dazu die anderen Beiträge dieses Bandes).

Dem Ziel der Sanierung der Altbaubestände insbesondere in den Innenstädten diente die Übertragung der Städtebauförderung auf Ostdeutschland. In der Folge wurden in vielen Städten in Ostdeutschland z.T. großflächige Sanierungsgebiete ausgewiesen und Millionen öffentlicher Fördermittel in Wohnbauten und das Wohnumfeld investiert. Dabei wurde vielfach auf die in der Sanierungspraxis westdeutscher Städte gewonnenen Erfahrungen zurückgegriffen (vgl. Echter/Mittag 1999) und entsprechende Konzepte auf den Osten „rübergeklappt“ (Bernt 2003). Aufgrund der üppigen Möglichkeiten der Steuerabschreibung waren aber viele der neuen Besitzer gar nicht an (weiteren) öffentlichen Zuschüssen interessiert, so dass die Sanierung weitgehend „raumblind“ erfolgte. Sie nahm weder auf die städtebaulichen Zielvorgaben noch auf Lagemerkmale Rücksicht. Man kann sagen, dass in Ostdeutschland spezifische Strukturen eingeführt worden sind, die sich später als Hypothek für den Stadtumbau erweisen sollten.

### 2.2.2 Förderung von Wohnungsbau

Der Förderung von privatem Wohneigentum sowie zur Schaffung von Wohnungen diente die Subventionierung des Eigenheimbaus. Dazu wurde zunächst die Eigenheimzulage auf den Osten übertragen, die sich aber aufgrund der niedrigen Einkommen und der Laufzeiten erst im Zeitverlauf auswirken konnte. Viel schneller wirkten dagegen die Steuerabschreibungen, die bei Wohnungsbau- und Sanierungsinvestitionen in den neuen Bundesländern bis 1998 geltend gemacht werden konnten. Dabei konnten bis zu 50 % der Investitionskosten

als Sonder-AfA von der Einkommenssteuer abgeschrieben werden. Dieses steuerpolitische Instrument erzeugte einen regelrechten Bauboom auf der grünen Wiese. Zwischen 1991 und 1999 gab es ca. 776.000 Wohnungsfertigstellungen, darunter befanden sich knapp 700.000 Neubauten (Kommission 2000, S. 10; Hinrichs 1999, S. 16). Es wird geschätzt, dass dadurch allein ca. 27 Mrd. DM an Einkommenssteuern in den Wohnungsbau (und die Sanierung) flossen (Kommission 2000, S. 30) <sup>6</sup>. Allerdings trug dies nur unwesentlich zur Erhöhung der Wohneigentumsquote in den neuen Bundesländern bei, da vor allem einkommensstarke Westdeutsche von dieser Sonder-AfA Gebrauch machten bzw. aufgrund ihrer Vermögenssituation Gebrauch machen konnten. Sie investierten häufig in von Banken aufgelegten Anlagefonds oder direkt bei den Bauträgern. Das hatte mehrere Nebeneffekte, so wurde weitgehend unabhängig von Lagemerkmale investiert, spielten städtebauliche Instrumente wie insbesondere die förmlich ausgewiesenen Sanierungsgebiete nur eine Nebenrolle und wurden vorrangig Neubauten im Umland der (Groß)Städte errichtet. Diese Neubauten entsprechen daher auch nur zum Teil dem aus dem Westen gewohnten Bild vom Wohnen im Eigenheim und damit den Intentionen des Gesetzgebers: es sind in der Mehrheit Mehrfamilienhäuser in Wohnkomplexen (vgl. Nuissl/Rink 2005). Zumindest ein Ziel wurde dadurch viel schneller erreicht als erwartet: die Beseitigung des Wohnungsmangels. Dieser schlug in unglaublich kurzer Zeit (innerhalb der zweiten Hälfte der 1990er Jahre) in ein erhebliches Überangebot vor allem sanierter, zu einem kleineren Teil auch neu gebauter Wohnungen um (vgl. Abb. 1). Der hohe Sockel an nicht sanierten, z.T. unbewohnbaren Wohnungen konnte zwar abgebaut werden, sie gehören aber nach wie vor zum Bestand des Wohnungsleerstands. Damit waren Prognosen zur Entwicklung des Wohnungsanbots in Ostdeutschland rasch überholt, die davon ausgingen, dass der Nachholprozess lange dauern und sehr, sehr viel Geld kosten würde <sup>7</sup>.

Der Leerstand von Wohnungen war ein ständiger Begleiter der Transformation und kann als zentrales Problem der Schrumpfung in ostdeutschen Städten und deren augenfälligstes Merkmal angesehen werden (vgl. Graphik 1). Eine erste Aufnahme des Wohnungsbestands wurde 1992 durch das Bundesministerium für Bauwesen durchgeführt. Nach einer Eigentümerbefragung in den neuen Bundesländern wurden schon zum damaligen Zeitpunkt ca. 800.000 bis 1.000.000 leer stehende Wohnungen geschätzt, was einem Anteil von etwa 7% des Gesamtbestandes entsprach (Leonhardt 1996, S. 205; vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, S. 9). Eine Erhebung im Rahmen des Mikrozensus erbrachte allerdings eine weit niedrigere Zahl: Nach der am 30. September 1993 durchgeführten Wohnungsstichprobe standen etwa 430.000 Wohnungen in Ostdeutschland leer, vorrangig wegen baulicher Mängel, aber auch schon

**Abb. 1** Entwicklung der Wohnungsleerstände 1985–2007 in Ostdeutschland  
 Quellen: Buck 2004; Gebäude- und Wohnungszählung 1995; Mikrozensus 1998; Kommission 2000; <http://www.stadtumbau-ost.info>

Jahr	Wohnungsleerstand
1985	235.000
1990	450.000
1993	430.000
1995	551.000
1998	973.000
2000	rd. 1.000.000
2002	824.000
2007	780.000

wegen beginnender Sanierung. Die Wohnungs- und Gebäudezählung am 30. September 1995 erbrachte in den neuen Ländern einschließlich Ostberlin einen Leerstand von 456.000 Wohnungen (nach: Buck 2004, S. 347). Die Ursachen waren nun neben den baulichen Mängeln zu fast einem Drittel Instandsetzungsarbeiten. Vor allem die innerstädtischen Altbaugelände mit ihren schlechten Wohnbedingungen waren die Quellgebiete der Westwanderung und anschließend der Suburbanisierungswelle. Hier war der Leerstand bereits ein bekanntes Phänomen und erreichte unmittelbar vor bzw. in der Sanierungsphase Mitte der 1990er Jahre teilweise Werte von 30–40%. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre verdoppelte sich dann die Zahl der leerstehenden Wohnungen, der Mikrozensus erbrachte bereits für 1998 eine Zahl von nahezu einer Million. In der Folge kam es dann zur Einsetzung der Lehmann-Grube-Kommission und zur öffentlichen Debatte um dieses Thema.

Welche Wirkungen zeitigten diese Maßnahmen und Strategien nun in ihrem Zusammenwirken? Die Restitution stellte – wie schon gesagt – das zentrale Investitionshemmnis dar (vgl. auch Reimann 1997, S. 111). Der Sanierungs- und Modernisierungsprozess in den Innenstädten wurde zunächst gebremst und Investitionen häufig genug auf die „grüne Wiese“ gelenkt, was in wesentlichem

<sup>6</sup> Das ist allerdings weit weniger, als die Expertenkommission Wohnungspolitik Anfang der 1990er Jahre als Bedarf prognostiziert hatte. Sie war allein für die Sanierung der vorhandenen Wohnungen und den Neubau von einem jährlichen Volumen von rund 50 Mrd. DM und einem Zeitraum von zwanzig Jahren ausgegangen (Expertenkommission Wohnungspolitik 1995, S. 10).

<sup>7</sup> Hier ist etwa das Gutachten der von der Bundesregierung eingesetzten Expertenkommission Wohnungspolitik aus dem Jahre 1994 zu nennen: „Es wird nicht Jahre, sondern Dekaden dauern, bis ein ähnlich ausdifferenziertes Angebot an Wohnungen mit guter Wohnqualität wie in Westdeutschland erreicht worden ist“ (Expertenkommission 1995, S. 9 f.).

Maße zur Suburbanisierung beigetragen hat. Das Wachstum außerhalb der Städte ging dabei vor allem zulasten der Stellung der Innenstädte als Wohnstandorte (vgl. Couch et al. 2005). Die Restitution hat in den Altbaubeständen eine kaum am Stadtumbau interessierte Eigentümer- und Vermieterstruktur hervorgebracht, da die „Steuerabschreiber“ vorrangig an der Vermietung der eigenen Bestände interessiert sind. Mit dem Altschuldenhilfegesetz wurden aber die kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen in besonderer Weise belastet. Dies bildete dann die Grundlage, um hier mit dem § 6a des Altschuldenhilfegesetzes einen fiskalischen Anreiz zum Abriss von Wohnungen zu schaffen. Im Ergebnis beider Prozesse wurde – quasi als unintendierte Nebenwirkung – eine Struktur etabliert, in der nur ein Teil der Eigentümer (und damit auch nur Teile der Bestände) für Maßnahmen der Marktberingung im Zuge des Stadtumbaus zugänglich ist, während andere davon profitieren. Damit ist der Stadtumbau aber fiskalisch, institutionell und räumlich vorstrukturiert.

### 3. Fazit

Wir haben es zunächst mit gegenläufigen Entwicklungen zu tun: Auf der einen Seite sind in der Transformation in Ostdeutschland ökonomische Rahmenbedingungen gesetzt worden, die ökonomische Schrumpfung, Strukturbruch, „De-Ökonomisierung“ (Hannemann 2003) sowie Bevölkerungsschrumpfung bewirkten. Auf der anderen Seite wurden auf dem Wohnungssektor fiskalische Anreize geschaffen, die einen Bauboom auslösten und ein beträchtliches Überangebot schufen. Die Transformation hat unter der Ägide von nachholender Modernisierung und Wachstumserwartungen jene spezifischen Probleme hervorgebracht, die den Hintergrund für den heutigen Stadtumbau bilden. Es gelang in der Transformation nur partiell, die von der DDR hinterlassenen städtebaulichen Probleme zu lösen. Man gewinnt auch den Eindruck, dass dies nicht das vorrangige Ziel der Städtebau- und Wohnungspolitik in der Transformation war, sondern Interessengruppen bedient werden sollten. Diese Spezifika zusammengenommen machen den Fall Ostdeutschland singulär, er ist keine „Laborsituation“, der Schlussfolgerungen für schrumpfende westliche Industrieregionen oder östliche Transformationsgesellschaften zulässt (Hannemann 2003, S. 217). Stadtschrumpfung hat in Ostdeutschland eine besondere Ausprägung erlangt und ist sowohl aufgrund ihrer spezifischen Kontexte als auch ihrer Verlaufsform nur partiell mit den osteuropäischen Transformationsländern vergleichbar: Sie erfuhren weder diese drastische Deindustrialisierung noch eine Abwanderung in dem Ausmaß und auch keinen vergleichbaren Geburteneinbruch. Sie haben nicht mit dem „Luxus der leer stehenden Wohnungen“ zu kämpfen, sondern nach wie vor mit Wohnungsmangel. Schließlich stehen ihnen auch nicht in dem Maße die finanziellen Ressourcen für die Bewältigung der

Schrumpfungsfolgen zur Verfügung. Auch die Mischung aus Restitution und Altschuldenhilfe ist ein deutscher Sonderweg in der Wohnungs- und Baupolitik.

Der Fall Ostdeutschland gewinnt seine Spezifik des Weiteren daraus, dass es hier schon zu DDR-Zeiten unterschiedliche Schrumpfungsprozesse gegeben hat. Die Schrumpfung nach 1990 knüpfte also an die schon vorher vorhandene an, schrumpfende Städte sind insofern kein neuer Stadttypus in Ostdeutschland, vielmehr begleiten sie seine Entwicklung. Dieser Typus wird in Zukunft vermutlich eine weitere Ausprägung und Ausdifferenzierung erfahren, zumal Schrumpfung zum dominanten Entwicklungsmodus in ostdeutschen Städten geworden ist. In den letzten Jahren haben sich die regionalen Unterschiede in Ostdeutschland insofern vertieft, als es hier zu einem Auseinanderfallen zwischen weiter schrumpfenden und sich stabilisierenden bzw. wachsenden Städten kam. Dafür hat Herfert etwa eine Polarisierung zwischen Disurbanisierung und Reurbanisierung diagnostiziert (vgl. Herfert 2006). Dennoch erscheint selbst für sich stabilisierende Großstädte ein Aufholprozess bzw. Rückgewinn früherer Funktionen illusorisch: Sie „fügen“ sich nicht dort wieder ein, wo sie nach dem zweiten Weltkrieg einmal „herausgefallen“ sind (Henckel/Grabow 1993). Das ist nicht zuletzt auch deswegen der Fall, da in den meisten Städten und Regionen die Strukturschwäche auf längere Sicht bestehen bleibt. Damit bleibt die wichtigste Ursache für die Abwanderung erhalten. Außerdem wird es bedingt durch den „Geburtenknick“ Anfang der 1990er Jahre in den nächsten Jahren zu einer fortgesetzten negativen Bevölkerungsentwicklung kommen. Nach verschiedenen Szenarien werden dann schon Mitte der 2010er Jahre die Haushaltszahlen und damit die Nachfrage nach Wohnungen (weiter) zurückgehen. Nach allen Prognosen stehen wir unmittelbar vor einer zweiten Leerstandswelle. Die schon Anfang der 2000er Jahre diagnostizierten Leerstandszahlen von ca. 1.000.000 Wohnungen werden somit vermutlich zu einem Dauerzustand, Stadtumbau zu einem Dauerthema der Stadtentwicklung in Ostdeutschland.

## Literatur

- Benke, Carsten, 2005: Historische Schrumpfungprozesse – Urbane Krisen und städtische Selbstbehauptung in der Geschichte, in: Norbert Gestring u.a. (Hg.), *Jahrbuch StadtRegion 2004/05*, Wiesbaden, S. 49–70.
- Bernt, Matthias, 2003: *Rübergeklappt. Die „Behutsame Stadterneuerung“ im Berlin der 90er Jahre*, Berlin.
- Birg, Herwig, 2005: *Die ausgefallene Generation*, München.
- Buck, Hannsjörg F., 2004: *Mit hohem Anspruch gescheitert – Die Wohnungspolitik der DDR*, Münster.
- Busch, Ulrich, Wolfgang Kühn und Klaus Steinitz, 2008: *Entwicklung und Schrumpfung in Ostdeutschland. Aktuelle Probleme im 20. Jahr der Einheit*, Hamburg.
- Couch, Chris, Jay Karecha, Henning Nuissl und Dieter Rink, 2005: Decline and Sprawl. An evolving type of urban development – observed in Liverpool and Leipzig, in: *European Planning Studies* Vol 13, No. 1, p. 117–136.
- Deutscher Städtetag (Hg.): *Statistische Jahrbücher, Köln 2000 und 2008*.
- Dienel, Christiane (Hg.), 2005: *Abwanderung, Geburtenrückgang und regionale Entwicklung: Ursachen und Folgen des Bevölkerungsrückgangs in Ostdeutschland*, Wiesbaden.
- Döhler, Marta und Dieter Rink, 1996: *Stadtentwicklung in Leipzig: Zwischen Verfall und Deindustrialisierung, Sanierung und tertiären Großprojekten*, in: Hartmut Häußermann und Rainer Neef (Hg.), *Stadtentwicklung in Ostdeutschland. Soziale und räumliche Tendenzen*, Opladen, S. 263–286.
- Echter, Claus-Peter und Klaus Mittag, 1999: *Private Wohnungsmodernisierung in Stadterneuerungsgebieten ostdeutscher Städte*, Berlin.
- Expertenkommission Wohnungspolitik, 1995: *Wohnungspolitik für die neuen Länder*, Tübingen.
- Franz, Peter, 2008: *Muster der Einwohnerschrumpfung in bundesdeutschen Städten zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, in: Angelika Lampen und Armin Owzar (Hg.), *Schrumpfende Städte. Ein Phänomen zwischen Antike und Moderne*, Köln u. a., S. 279–294.
- Gebäude- und Wohnungszählung 1995, Daten entnommen aus: Veser, Jürgen, 2005: *Rahmenbedingungen für Investitionen in innerstädtische Wohnungsbestände der neuen Länder. Vortrag auf der Transferveranstaltung „Strategien zur Stärkung von Wohnnutzungen in Innenstädten am 1. Juni 2005 in Lutherstadt Wittenberg*, Seite 9 (e-paper). <http://www.stadtumbau-ost.info/praxis/veranstaltungen/transfervorstellung/2005/Veser.pdf>
- Glock, Birgit, 2004: *Stadtpolitik in schrumpfenden Städten. Duisburg und Leipzig im Vergleich*, Wiesbaden.
- Hannemann, Christine, 2003: *Stadtentwicklung ohne Wirtschaftswachstum: Was verursacht schrumpfende Städte in Ostdeutschland?*, in: Ina Dietzsch und Christina Bauer-Volke (Hg.), *Labor Ostdeutschland. Kulturelle Praxis im gesellschaftlichen Wandel*, Berlin, S. 209–219.
- Häußermann, Hartmut, 2008: *Schrumpfende Städte – Katastrophale Perspektiven?*, in: Angelika Lampen und Armin Owzar (Hg.), *Schrumpfende Städte. Ein Phänomen zwischen Antike und Moderne*, Köln u. a., S. 343–351.
- Häußermann, Hartmut, Dieter Läßle und Walter Siebel, 2008: *Stadtpolitik*, Frankfurt/M.
- Häußermann, Hartmut und Walter Siebel, 1988: *Die schrumpfende Stadt und die Stadtsoziologie*, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 29, Sonderheft, S. 78–94.
- Henckel, Dietrich und Busso Grabow, 1993: *Entwicklungschancen deutscher Städte – die Folgen der Vereinigung*, Stuttgart u. a.
- Herfert, Günter, 2006: *Regionale Polarisierung der demografischen Entwicklung in Ostdeutschland*, in: *Stadt Leipzig: Statistischer Quartalsbericht 4/2006*, S. 8–11.
- Hinrichs, Wilhelm, 1999: *Entwicklung der Wohnverhältnisse in Ost- und Westdeutschland in den neunziger Jahren*, WZB-Paper FS III 99–409, Berlin.
- Kabisch, Sigrun, Matthias Bernt und Andreas Peter, 2004: *Stadtumbau unter Schrumpfungbedingungen*, Wiesbaden.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 2005: *Schrumpfende Gesellschaft. Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen*, Frankfurt.
- Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“, 2000: *Bericht*, Berlin.
- Kress, Celina, 2008: *Schrumpfungprozesse versus Wachstumsparadigma in der DDR*, in: Angelika Lampen und Armin Owzar (Hg.), *Schrumpfende Städte. Ein Phänomen zwischen Antike und Moderne*, Köln u. a., S. 237–277.
- Leonhardt, Katrin, 1996: *Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft*, Bern u. a.
- Mikrozensus 1998, Daten entnommen aus: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung – BBR (Hg.), 2007: *Investitionsprozesse im Wohnungsbestand – unter besonderer Berücksichtigung privater Vermieter* (Schriftenreihe Forschungen Heft 129), Seite 25 (e-paper). [http://www.bbr.bund.de/nn\\_23494/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Forschungen/2007/Heft129\\_DL,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Heft129\\_DL.pdf](http://www.bbr.bund.de/nn_23494/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Forschungen/2007/Heft129_DL,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Heft129_DL.pdf)
- Nuissl, Henning und Dieter Rink, 2005: *The ‚production‘ of urban sprawl in Eastern Germany as a phenomenon of post-socialist transformation*, in: *Cities*, Vol. 22, No. 2., S. 123–134.
- Oswald, Philipp, 2004: *Schrumpfende Städte. Band 1: Internationale Untersuchung, Ostfildern-Ruiz*.
- Oswald, Philipp, 2005: *Schrumpfende Städte. Band 2: Handlungskonzepte, Ostfildern-Ruiz*.
- Ostwald, Werner, 1990: *Raumordnungsreport 90 – Daten und Fakten zur Lage in den ostdeutschen Ländern*, Berlin.
- Reimann, Bettina, 1997: *Restitution. Verfahren, Umfang und Folgen des vermögensrechtlichen Grundsatzes für die Stadtentwicklung und Wohnungsversorgung in Ostdeutschland*, in: Uta Schäfer (Hg.), *Städtische Strukturen im Wandel*, Opladen, S. 15–116.
- Stadt Leipzig, 1993: *Wohnungspolitisches Konzept*, Leipzig.
- Statistisches Amt der DDR (Hg.), 1990: *Statistisches Jahrbuch der DDR*, Berlin.
- Statistisches Bundesamt (Hg.), 2009: *Datenreport 2008*, Wiesbaden.
- Steinführer, Annett, 2004: *Wohnstandortentscheidungen und städtische Transformation. Vergleichende Fallstudien in Ostdeutschland und Tschechien*, Wiesbaden.
- Turok, Ivan und Vlad Mykhnenko, 2007: *The trajectories of European Cities 1960–2005*, in: *Cities*, Vol. 24, No. 3/2007, S. 65–182.
- Zapf, Wolfgang und Steffen Mau, 1994: *Eine demographische Revolution in Ostdeutschland?*, in: Wolfgang Zapf (Hg.), *Modernisierung, Wohlfahrtentwicklung und Transformation*, Berlin, S. 167–174.

## Der Autor

Prof. Dr. Dieter Rink, geboren 1959, ist Mitarbeiter am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (UFZ) in Leipzig und Honorarprofessor an der Hochschule für Technik und Wirtschaft Mittweida. Seine Forschungsschwerpunkte sind Stadtentwicklung, Nachhaltigkeit und Naturverständnisse.



---

Christian Strauß

## Chancen und Probleme von Informalität

---

Die Governance des Stadtumbaus  
unter planungsrechtlicher Perspektive

Räumliche Planung unterliegt vor dem Hintergrund des Wandels raumbeeinflussender und raumstruktureller Größen auch selbst einem umfassenden Wandel. Dies zeigt sich unter anderem an der in immer kürzeren Abständen erfolgenden Novellierung der gesetzlichen Normen, insbesondere des Baugesetzbuches (BauGB). Die geänderten Planungsnormen sind als Reaktion auf die veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu verstehen. Raumplanung wandelt sich dabei nicht nur materiell, sondern auch in ihren Verfahren.

Auch demografischer Wandel und Stadtschrumpfung verändern die Rahmenbedingungen für die Planung erheblich. Für die Reorganisation gesellschaftlicher und baulicher Strukturen ist die öffentliche Hand stärker auf die Beteiligung anderer Akteure angewiesen als bei der bis dato erfolgenden Stadterneuerung oder einer Stadterweiterung. Der demografische Wandel wirft somit neue Fragen für die Planung auf und hat zugleich seit dem Wettbewerb „Stadtumbau Ost“ im Jahre 2001 neue Debatten in Wissenschaft und Praxis entfacht.

Trotz der mehrjährigen Auseinandersetzungen sind im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel zentrale Fragen offen geblieben. Unter anderem ist noch nicht ausreichend ergründet, welchen Beitrag städtebauliche Entwicklungskonzepte im Stadtumbau leisten. Im Grundsatz soll Stadtumbau nach der Auffassung des Bundes und der Länder ein *informelles* Vorgehen sein. Nur nachrangig sollen hoheitliche Instrumente zur Anwendung kommen. Die Informalität dieser nach § 171b BauGB erarbeiteten Pläne wird als Qualitätsmerkmal angesehen, indem Steuerungsprobleme der bisherigen räumlichen Planung abgewendet werden könnten. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, was genau unter der „Informalität“ des Stadtumbaus zu verstehen ist und in welchem Verhältnis informelle gegenüber formeller Planung steht, die nach wie vor eine zentrale Bedeutung für die Stadtplanung hat. Zudem ergibt sich aus einer Governance-Perspektive die Aufgabe, Chancen und Probleme der Konzepte bei der Gestaltung des Stadtumbaus zu bestimmen.

Ziel dieses Beitrages ist daher die Auseinandersetzung mit dem Begriff der Informalität im Kontext städtebaulicher Entwicklungskonzepte im Stadtumbau und die Ableitung von Empfehlungen für die Weiterentwicklung der räumlichen Planung unter Zugrundelegung einer Governance-Perspektive. Entsprechend wird im Folgenden zunächst der Begriff der Informalität aus planungsrechtlicher Perspektive ausgeleuchtet. Im Anschluss wird dieser Begriff mit der Governance-Perspektive verbunden, um Zusammenhänge zu erkennen und Chancen und Probleme abzuleiten. Dies führt zu Aussagen zur möglichen Optimierung städtebaulicher Entwicklungskonzepte und abschließend zu Handlungsempfehlungen. Im Ergebnis diskutiert der Beitrag am Beispiel des



Stadtumbaus, dass Pläne unabhängig von ihrer rechtlichen Verbindlichkeit eine mittelbare politische Verbindlichkeit entfalten können; dieser Status bricht die planungsrechtliche Dichotomie auf, die nur zwischen rechtsverbindlichen und -unverbindlichen Plänen unterscheidet, eine mittlere Kategorie aber nicht zulässt.

### **Informalität in der Raumplanung**

Als Gegenentwurf eines als zu langsam arbeitend wahrgenommenen Systems der planungsrechtlich verbindlichen räumlichen Gesamtplanung ist seit den 1980er Jahren eine „Flucht aus der Institutionalisierung“ (Fürst 2000, S. 2) in die informelle Planung festzustellen, verbunden mit einer verwaltungsrechtlichen Deregulierung im Baurecht. Dadurch wurden das Planungssystem flexibilisiert, regulative um marktliche Instrumente ergänzt und vor allem ordnungspolitische durch informelle Planungsansätze überlagert (ebd., S. 3f.) Wenn der Terminus „informell“ im *alltagsprachlichen* Sinne „ohne Formalität“ (Brockhaus – Wahrig 1981, S. 739) bedeutet, thematisiert er die Beschaffenheit einer äußeren Form, in Abgrenzung zur Beschaffenheit des Inhaltes. Gemeint ist dann, dass es keine feststehende äußere Form für Entscheidungsprozesse gibt. *Planungstheoretisch* bezieht sich Informalität auf die planerische Vorgehensweise, die keiner förmlich *fest vorgeschriebenen* Norm folgt. Dabei stellt sich die Frage, inwiefern und in welchem Umfang räumliche Planung auf eine fest vorgegebene Form verzichten kann, wenn sie gleichzeitig weiterhin von Staat und Bürgern als solche anerkannt werden soll. Nach Mintzberg (1994, S. 12) ist „a formalized procedure to produce an articulated result“ ein konstitutives Element von Planung. Demgegenüber versteht Albers (2005, S. 1085) unter Stadtplanung „die vorausschauende Lenkung der räumlichen Entwicklung einer Stadt“ und lässt dabei Aspekte der planungsrechtlichen Formalität außen vor. Im Ergebnis ist festzustellen, dass es unterschiedliche Auffassungen dazu gibt, ob Planung bzw. Stadtplanung notwendigerweise formell ist. Formalität bezieht sich in diesem Zusammenhang auf die Unterscheidung zwischen solchen Vorgehensweisen, die nach einem rechtlich vorgegebenen Verfahren erfolgen, und freieren Varianten, die derartige Maßgaben nicht enthalten.

Aus engerer *planungsrechtlicher* Perspektive umfasst städtebauliche Planung zunächst *beide* Verfahren, formelle und informelle, wobei zwischen diesen Verfahren sowie entsprechend zugeordneten Instrumenten unterschieden wird. Maßgeblich für die Zuordnung zur Kategorie der Formalität bzw. der Informalität ist nach Krautzberger (2009, § 1 Rn. 77) die Frage nach der *rechtlichen Verbindlichkeit* eines Instrumentes: Unter planungsrechtlicher Perspektive gehören nur die Flächennutzungsplanung als behördenverbindliche und die Bebauungsplanung als außenverbindliche Planung zu dieser Kategorie. Dass

ausschließlich die Instrumente der Bauleitplanung die städtebauliche Entwicklung und Ordnung ermöglichen können, begründet sich mit deren Formalität. Denn nur durch ein systematisches Vorgehen, so Krautzberger weiter, lässt sich eine unmittelbare rechtliche Verbindlichkeit verfassungsrechtlich legitimieren. Für die Eigenschaft der Formalität in der räumlichen Planung sind also rechtliche „Systematik“ und „Verbindlichkeit“ konstitutiv. Im ordnungsrechtlichen Sinn hat die formelle städtebauliche Planung insofern eine große Bedeutung, als sie eine verbindliche Aussage zur zukünftigen räumlichen Nutzung trifft. Zudem ergeben sich oftmals Überlagerungen zwischen rechtlicher Verbindlichkeit eines Instruments in der Stadtplanung mit der politischen Verbindlichkeit der Planinhalte: Als Basis für rechtliche Verbindlichkeit des Handelns ist eine Verbindlichkeit der Pläne erforderlich.

In Gegenüberstellung zur formellen Planung gelten für eine informelle Planung die beiden Elemente „Unsystematik“ und „Unverbindlichkeit“. Dies stellt eine vermeintliche Schwäche dar, weil eine informelle Planung keine unmittelbare außenverbindliche Wirkung entfaltet. Dennoch werden in der Stadtentwicklung, so auch im Stadtumbau, *informelle* Planungen durchgeführt. Welchen Zweck erfüllen diese Instrumente dann? Diese Frage lässt sich grundsätzlich mit der Funktion informeller Konzepte als Instrument der räumlichen Entwicklung beantworten. Planungsrechtlich begründet sich Informalität in der räumlichen Planung mit den Möglichkeiten zur Darstellung von Entwicklungsoptionen, ohne systematische Restriktionen beachten zu müssen. Zudem ist zwischen planungsrechtlicher Formalität und planungstheoretischer Verbindlichkeit zu unterscheiden: So ist Stadtentwicklungsplanung zwar planungsrechtlich informell, planungstheoretisch jedoch formell, weil sie politisch-sozial einem systematischen Vorgehen folgt. Insofern können integrierte Stadtentwicklungskonzepte *systematischer* sein, weil sie nicht auf eine rechtliche Rationalität beschränkt sind und *verbindlicher*, weil sie über rechtliche Verbindlichkeit des Verwaltungshandelns hinausgehen. Planungen, die planungsrechtlich informell und zugleich planungstheoretisch formell sind, haben daher Potenzial für die Qualifizierung der Stadtplanung. Welche Potenziale informelle Konzepte aus Sicht der *Governance* haben, wird im Folgenden ergründet, indem das städtebauliche Entwicklungskonzept mit der Bebauungsplanung verglichen wird. Der Vergleich wird hinsichtlich dreier Kriterien vorgenommen (vgl. Danielzyk 2005, S. 466, abgewandelt): hinsichtlich des Verfahrensverlaufes, des Inhaltes sowie des Verfahrensergebnisses.

### **Verfahrensverlauf**

Der Verfahrensverlauf der *Bauleitplanung* ist im Baugesetzbuch und in den mit ihm verbundenen Rechtsinstitutionen ausführlich bestimmt. Abschließende

Vorgaben erfolgen zu dem Abwägungsvorgang, den Planungsträgern, der Beteiligung der anderen öffentlichen und der privaten Akteure, der Anwendung des Instrumentes und seinem Verhältnis zu anderen Instrumenten. Es werden auch Aussagen über Heilungsmöglichkeiten von Fehlern, Fristen und die Überleitung früherer Pläne getroffen. Für die Bebauungsplanung wird daher umfassend die Akteurskonstellation geregelt, innerhalb derer die Planung betrieben wird. Dabei wird von einem hoheitlichen Planungsverständnis ausgegangen: Die öffentliche Verwaltung ist Trägerin der Planung und beteiligt zu bestimmten Zeiten und Themen andere öffentliche und private Akteure. Angaben zum Verfahrensverlauf werden für *städtebauliche Entwicklungskonzepte* demgegenüber nur in geringerem Umfang getroffen. So wird eine Abwägung vorgeschrieben, die Planungshoheit der politisch-administrativ verantwortlichen Akteure wird anerkannt und zugleich eine intensive Beteiligung anderer öffentlicher und privater Akteure angemahnt, mehr noch als bei der Bauleitplanung. Im Ergebnis handelt es sich bei den Maßgaben an das Verfahren um die Vorgabe eines kooperativen Steuerungsansatzes. Damit verbindet sich im Stadtumbau die Anwendung eines informellen Konzeptes mit dem Anspruch auf kooperative Steuerung. Insbesondere die Forderung, dass im Stadtumbau hoheitliche Instrumente gegenüber der konsensualen Steuerung nur nachrangig zur Anwendung kommen sollen (Krautzberger 2009, § 171d Rn. 1), unterstreicht diese Intention der Gesetzgebung des Bundes. Dies folgt einem Verständnis eines durch Gleichrangigkeit gekennzeichneten Akteursnetzes, in dem Kräfte auf verschiedene Gruppen verteilt sind und gemeinsam genutzt werden sollten, um die räumliche Entwicklung zu gestalten.

### Inhalt

Die Informalität des im Stadtumbau angewendeten Verfahrens umfasst auch materielle Aspekte. Die Planinhalte eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes können weit über die im BauGB genannten Festsetzungsmöglichkeiten der Bebauungsplanung hinausgehen. Insbesondere sind sie nicht auf den Bodenbelang beschränkt. Entsprechend können in einem informellen Konzept auch Planinhalte enthalten sein, die nicht den physischen Raum als Steuerungsobjekt, sondern weiterführende gesellschaftsräumliche oder gesellschaftliche Ziele und Maßnahmen umfassen. Für die Stadtplanung ist zwar eine Ontologie des Raumes erforderlich; dies ist aber nicht zwingend ein rein physischer Raum.

### Verfahrensergebnis

Im Gegensatz zur Bauleitplanung können die Ergebnisse der Stadtumbauplanung nicht rechtsverbindlich sein, weil auch das Verfahren nicht allen Erfordernissen einer planungsrechtlichen Formalität genügt. Die im Baugesetz-

buch geforderten Abwägungs- und Beteiligungsformen sowie der in der Praxis erhoffte gesellschaftliche Konsens über die städtebauliche Entwicklung im Stadtumbaugebiet genügen nicht, um die Ergebnisse rechtlich zu legitimieren. Es fehlt die Systematik, die einem förmlichen Verfahren zugrunde liegt, um Verbindlichkeit zu erreichen. Ausschließlich auf Grundlage des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes kann einem Eigentümer keine bauliche Veränderung seines Grundstückes versagt oder vorgeschrieben werden; aus dem Ergebnis des Stadtumbauprozesses hat er zunächst keine (individuellen) städtebaulichen Folgen zu befürchten. Erneut zeigt sich hier die Funktion des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes als Entwicklungsplanung ohne unmittelbar verbindliche Wirkung. Umgekehrt kann ein Eigentümer aus dem Konzept auch keine Planungssicherheit ableiten, weil es durch einfachen Beschluss der Gemeinde geändert werden kann. Städtebauliche Entwicklungskonzepte haben demnach keine unmittelbare bodenrechtliche Wirkung, weshalb ein Konzept durch den Bürger auch nicht unmittelbar angreifbar ist (Krautzberger 2009, § 171b Rn. 7). Es werden damit weder Inhalte noch Schranken des Eigentums rechtsverbindlich festgelegt.

### Informalität als notwendiger Bestandteil der Governance im Stadtumbau

Räumliche Planung als gesellschaftliche Antwort auf raumstrukturelle Veränderungen trifft im Stadtumbau auf ein kritisches Steuerungsverständnis, das sich international bereits vor den Schrumpfungsbedingungen herausgebildet hat. Dabei wird bezweifelt, dass formelle Planung die reale Entwicklung ausreichend steuern kann. Insbesondere die Bauleitplanung als hoheitlicher städtebaulicher Planungsprozess wird als zu schwerfällig angesehen (vgl. Mitschang 2003, S. 14). Zugleich werden neue konsensuale Steuerungsformen diskutiert. Aus planungstheoretischer Perspektive sind die hoheitlichen Planungsformen um neue akteursbezogene sowie um marktliche Steuerungsansätze zu ergänzen (Knieling 2000, S. 20). Dabei sollen Gegensätze zwischen Staat und Markt überwunden werden. Im Zusammenhang mit einem „communicative turn“ (Healey 1995) wurden neue Steuerungsformen entwickelt, die sich an einer „verständigungs-“ anstelle einer „entscheidungsorientierten Planungskultur“ (Naegler 2003, S. 23) orientieren, aber auch „Projekte statt Pläne“ (Ganser 1991, S. 60) propagieren. Entsprechend bildete sich ein Steuerungsverständnis heraus, das sich zusammenfassend anhand von vier Merkmalen umschreiben lässt:

- **zunächst mit einer kooperativen Perspektive**, welche eine Bündelung der Gestaltungsmacht vorsieht;
- **dann mit einer integrierten Perspektive**, die weiter gefasst ist als die bodenrechtliche Dimension der Bebauungsplanung und stattdessen verschiedene,

auch gesellschaftsräumliche Perspektiven berücksichtigt;

- **ebenso mit einer strategischen Planung**, die die Entwicklung neuer Leitbilder und städtebaulicher Visionen umfasst; auch diese Diskussion erfolgt bereits vor der Wahrnehmung von Schrumpfungprozessen (Becker et al. 1998; Kuder 2004);
- **schließlich sind zur Umsetzung dieses Steuerungsverständnisses neue Instrumente erforderlich.**

Die eben skizzierten vier Elemente eines neuen Planungsverständnisses – kooperativ, integriert, strategisch und auf neue Instrumente gerichtet – korrespondieren mit dem Governance-Ansatz: Wird Planung in die Elemente „Subjekt“, „Objekt“, „Intention“ und „Instrument“ zerlegt (vgl. Mayntz 1987, S. 190 ff.), zeigt sich hinsichtlich aller dieser Elemente die alternative Steuerungsvorstellung: Das *kooperative* Steuerungsverständnis beruht auf der Vorstellung nicht hierarchischer, netzwerkartiger Strukturen (vgl. Fürst 2003, S. 252) und reflektiert das neue Verhältnis zwischen Staat, Wirtschaft und Bürgern. Die integrierte Perspektive verbindet die verschiedenen „organisierte[n] Handlungskontexte“ (Benz 2005, S. 406) dieser Akteure. Daraus erwächst die Möglichkeit zur Formulierung gemeinsamer Ziele als Grundlage für eine *strategische* Planung. Und schließlich bezieht es sich mit den neuen interaktiven Steuerungs- und Kooperationsformen (Benz 2005, S. 404, 406) auf die Nutzung neuer *Instrumente*.

Städtebauliche Entwicklungskonzepte als informelle Instrumente im Stadtbau berücksichtigen diese vier Grundelemente neuer Steuerung und leisten grundsätzlich einen Beitrag zur Governance. Allerdings sind nicht nur Chancen, sondern auch Probleme der informellen Instrumente zu nennen:

- **Bezogen auf den Verfahrensverlauf (Moment der Kooperation):**  
Mit dem städtebaulichen Entwicklungskonzept sind vielfältige Interaktionsformen zwischen den Akteuren möglich, die in einer förmlichen Planung nicht vorgesehen sind. Zugleich werden hierarchische Steuerungsformen zugunsten einer heterarchischen Netzwerkstruktur aufgelöst. Schließlich werden die in der formellen Planung vorgegebenen standardisierten Planinhalte nicht mehr zur Bedingung planerischer Aussagen erklärt. Problematisch sind allerdings Auswahl und Umfang der einzubeziehenden Akteure; in der Planungspraxis zeigt sich, dass nicht alle Betroffenen gleichrangig am Stadtbau beteiligt werden.
- **Bezogen auf den Inhalt (Moment der Integration):**  
Die Informalität eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes birgt im materiellen Sinne das Potenzial, räumliche Planung zu optimieren. Denn

mit dem Konzept ist es möglich, Stadtentwicklung als gesellschaftsräumliche Entwicklung ganzheitlich zu betrachten und zugleich alle relevanten notwendigen planerischen Inhalte zu bündeln. Während informelle Konzepte demnach bei der Erarbeitung von Zielen Potenziale zur Integration unterschiedlicher Handlungskontexte aufweisen, ist es aufgrund der fehlenden Verbindlichkeit der Konzepte erforderlich, weitere Instrumente zur Umsetzung heranzuziehen. Als problematisch erweisen sich aus der Governance-Perspektive zudem die sprachlichen Differenzen der Akteure und die in der Praxis aktuell fehlende Sensibilität für dieses Problem; für informelle Konzepte müssen im lokalen Akteursnetzwerk neue repräsentative Zeichen entwickelt werden, um die formulierte Zielstellung zu kodieren. Diese Leistung bleibt in der Praxis häufig aus.

- **Bezogen auf das Verfahrensergebnis (Moment der Strategie):**  
Stadtbau wird mit dem städtebaulichen Entwicklungskonzept als Gesamtmaßnahme begreifbar. Als lokales Leitbild enthält das Konzept strategische Aussagen und ist mit anderen Politikfeldern verflochten. Aus Governance-Perspektive hat das Konzept eine große Bedeutung, weil es einen Beitrag zur polyrationalen Zielsetzung leisten kann. Allerdings fehlt dem strategischen Instrument die Planungssicherheit für die privaten Akteure.

Städtebauliche Entwicklungskonzepte leisten darüber hinaus einen Beitrag zur Auseinandersetzung mit dem Raumverständnis der am Stadtbau beteiligten Akteure. Die in den Konzepten zu diskutierenden Zusammenhänge zwischen physischem und gesellschaftlichem Raum folgen intuitiv Lämples Konzept des „Matrix-Raumes“ (1991), das Elemente der „gebauten“ und der „gelebten Stadt“ vereint. Bestandteile dieses Konzeptes finden sich im Themenspektrum des Stadtbaus wieder: Während etwa Aussagen zum Wohnungsleerstand dem „materiell-physischen Substrat“ zuzuordnen sind, beziehen sich z.B. die Fachkonzepte „Soziales“ und „Bildung und Erziehung“ auf die „gesellschaftlichen Interaktions- und Handlungsstrukturen“. Dieses Raumverständnis kann genutzt werden, um die nach BauGB vorrangig auf den physischen Raum zu beziehenden Planungsinhalte um gesellschaftsräumliche und gesellschaftliche Politikfelder zu erweitern. Dies kommt der Forderung der Politik nach integriertem Handeln (im Sinne der Leipzig-Charta 2007) nach. Hierin liegt eine Stärke der informellen Konzepte. Das polydimensionale Raumverständnis bezieht die Wahrnehmungs- und Handlungsmuster der verschiedenen am Planungsprozess beteiligten Akteursgruppen ein. Damit ist es zugleich möglich, in der Formulierung von Zielen eine begrenzte Rationalität der einzelnen Akteure zu überwinden und durch eine polyrationale Zielstellung (Davy 2004, S. 143, als Adaption von Mary Douglas) zu ersetzen.

Läpples Konzept ermöglicht der handelnden Gesellschaft im Raum, sowohl eine Vorstellung von ihrem Lebensraum zu entwickeln als auch Aussagen über die gebaute Stadt zu treffen. Hierfür dient ein Zeichensystem, das aufgrund der Mehrdimensionalität des Planungsobjektes („Raum“) weniger reglementiert ist als die standardisierten Zeichen der Bebauungsplanung. Diese Freiheit des Zeichensystems beinhaltet aus Governance-Perspektive jedoch zugleich zwei Probleme: Zum Ersten kommen in der informellen Planung mehr *kommunikative Unschärfen* als in der formellen Planung vor. In der formellen Planung werden Planaussagen kodiert; hierfür gibt es häufig gesetzliche Regelungen, so für die Bauleitplanung die Planzeichenverordnung. Von Bürgern werden diese Codes allerdings oft nicht verstanden, weil ihnen die Möglichkeit zur Dekodierung fehlt. Dieser Nachteil formeller Planung wird oft mit informeller Planung zu überwinden versucht, welche an die Kodierung der Zeichen nicht gebunden ist. So sollen in informellen Plänen gerade Inhalte dargestellt werden, die mit dem formellen Plan nicht festgesetzt werden können. Allerdings muss im Sinne der *Semantik* „[die] Bedeutungszuordnung zu Zeichen und Begriffen [...] eindeutig sein“ (Fürst/Scholles 2001, S. 83). Nur eine Eindeutigkeit führt zu Bindungen der Planungsadressaten an die Planinhalte. Damit kann es trotz des gegenteiligen Anspruches auch bei informellen Konzepten zu verschiedenen Unschärfen kommen, ja diese können gegenüber der formellen Planung noch größer sein. Die oben angeführte, mögliche polyrationale Zielsetzung ist nicht notwendigerweise mit einer gemeinsamen Sprache der Akteure verknüpft. Daher ist es erforderlich, die sprachliche Unschärfe im Stadtumbauprozess zu thematisieren und das Sprechen über eine gemeinsame Sprache im Stadtumbau selbst zum Teil des Planungsprozesses zu erklären.

Zum Zweiten müssen die Ergebnisse der informellen Planung durch formelle Instrumente *abgesichert* werden. Nach planungsrechtlichem Verständnis erlangen die Inhalte der informellen Konzepte erst mit bodenrechtlichen Instrumenten Verbindlichkeit. Dies kann allerdings nicht für komplexe gesellschaftsräumliche Zusammenhänge, sondern nur für städtebauliche Inhalte erfolgen. Zudem ist es für die Bauleitplanung erforderlich, Maßnahmen und Festsetzungen aus einem städtebaulichen Zusammenhang heraus zu begründen. Hierzu zählt das Problem, dass mit dem Bebauungsplan der Abriss einer baulichen Anlage nicht verbindlich festgesetzt werden kann. Letztlich reduziert sich die gewünschte integrierte Planung der informellen Konzepte daher wieder auf einen physischen Raumbegriff, der nur städtebauliche Maßnahmen zulässt. Allerdings können für diejenigen Inhalte, die keinen Bodenbelang haben und demzufolge nach dem Baugesetzbuch nicht festsetzungsfähig sind, andere rechtliche Regelungen getroffen werden. Dafür ist eine dauerhafte Relationierung der unterschiedlichen Handlungsfelder erforderlich.

Im Ergebnis können städtebauliche Entwicklungskonzepte einen wichtigen Beitrag zur netzwerkbasierteren Steuerung leisten, die aufgrund der fehlenden unmittelbaren Verbindlichkeit allerdings einen großen Nachteil aufweist. Die vom Baugesetzbuch vorgegebene idealtypische Unterscheidung in Formalität und Informalität von Planung verweist nicht nur auf eine theoretisch-juristische Auseinandersetzung. Weil die Frage nach der Verbindlichkeit eines Konzeptes große Konsequenzen für die räumliche Planung hat, wird sie auch für die Planungspraxis handlungsrelevant. Die soll an einem Beispiel illustriert werden. Aktuell überarbeitet die Stadt Leipzig, nachdem sie mit erheblichem Aufwand ein informelles „Integriertes Stadtentwicklungskonzept Leipzig 2020 (SEKo)“ für die Gesamtstadt erarbeitet hat, den formellen Flächennutzungsplan (FNP). Dabei wird zwar auf wesentliche Ergebnisse des SEKo zurückgegriffen, aber ersetzt werden konnte die Flächennutzungsplanung durch die informelle Planung nicht. Vielmehr müssen ein standardisiertes Verfahren durchgeführt, vorgeschriebene Beteiligungsformen gewahrt und die Maßgabe der Darstellung ausschließlich bodenrechtlicher Planinhalte eingehalten werden. An dem Fall Leipzig zeigt sich beispielhaft erneut das Potenzial, aber auch die Grenze informeller Konzepte für die Governance: Einerseits können die kooperativen, integrativen und strategischen Elemente für eine optimierte räumliche Planung genutzt werden, andererseits wird – zumindest in Leipzig – dem informellen Planungsprozess ein standardisiertes förmliches Planverfahren nachgeschaltet, das dieser Qualitätsmerkmale beraubt ist. In der Praxis führt der Anspruch auf Erarbeitung informeller Konzepte zu Dopplungen und damit zu einem Mehraufwand für räumliche Planung.

In der Governance-Perspektive liegt die Chance der städtebaulichen Konzepte in der Freiheit ihrer Form hinsichtlich Akteuren, Inhalt und Ergebnis – dies ist aber zugleich ihr Problem. Die Konzepte eignen sich für eine Entwicklungsplanung, aufgrund des fehlenden Satzungsbeschlusses können sie aber keine Außenverbindlichkeit entfalten. Damit bleiben sie gegenüber den Planungsadressaten – Grundstückseigentümern und Nutzern, anderen Planungsträgern und der Gesellschaft – unverbindlich und widerrufbar. Daher ist es aus planungsrechtlicher und aus Governance-Perspektive erforderlich, Möglichkeiten der Optimierung der Konzepte zu diskutieren, um ihnen mehr politisches Gewicht zu geben.

#### **Optimierung städtebaulicher Entwicklungskonzepte**

Zur Wiedergewinnung der Handlungsfähigkeit in schrumpfenden Städten plädiert Oswald (2005, S. 17) für die Rückkehr zu einer Planung, „welche die neoliberal geprägte Reduktion des Städtebaus auf insuläre Projekte überwindet, den Raum wieder als Ganzes sieht und auch größere Zeithorizonte in den Blick

nimmt“ (ebd., S. 14 f.). Dieser umfassende Fokus sei nur durch einen informellen Planungsansatz zu erreichen. In der Planungspraxis hat sich das städtebauliche Entwicklungskonzept als das wesentliche Instrument zur Steuerung des Stadtumbaus auf kommunaler Ebene etabliert (Bundestransferstelle 2007, S. 65). Das Konzept wird auf Grundlage einer breit angelegten Analyse erarbeitet und versucht, Ziele verschiedener Politikfelder zu bündeln (Liebmann/Karsten, S. 461 f.).

Der Anspruch, im Stadtumbau eine kooperative, integrierte und strategische Planung zu erreichen, ist im Laufe der Jahre stärker geworden. Dieser Anspruch wird materiell und formell durch umfangreiche überörtliche Vorgaben unterstrichen. Lokalpolitik wird daher in erheblichem Umfang durch den Gesetzgeber beeinflusst, indem er überörtliche Förderprogramme auflegt; gemeindliche Politik richtet sich an den Richtlinien des Programms aus (Braun 1988, S. 161), vor allem um Fördermittel einwerben zu können. Dies gilt auch für die Orientierung an den Bund-Länder-Programmen „Stadtumbau Ost“ und „West“.

Trotz der überörtlichen Vorgaben werden städtebauliche Entwicklungskonzepte in der Planungspraxis oftmals nicht konsensual, in kommunikativer und transparenter Vorgehensweise erarbeitet. Dieser Misstand wurde bereits in der Ausschreibung zum Stadtumbau-Wettbewerb erkannt; es wurde angenommen, dass die viel beschworenen Runden Tische, an denen alle Akteure Platz finden, aufgrund der Partikularinteressen und der ungleichgewichtigen Machtverhältnisse nicht geeignet seien, die privaten Akteure im Siedlungsbestand in ausreichender Qualität am Planungsprozess zu beteiligen (BMVBW 2001, S. 13). Der Wettbewerb „Stadtumbau Ost“ wurde noch durch die wohnungswirtschaftlichen Prämissen dominiert. Zudem litt die Qualität der im Wettbewerb erarbeiteten Konzepte an einem erheblichen Zeitmangel, denn für das Verfahren zwischen Ausschreibung und Abgabe war nur ein gutes halbes Jahr Zeit. Komplexe diskursive Verfahren konnten somit kaum durchgeführt werden (Bernt 2002, S. 10).

Noch heute ist eine Konstellation tatsächlich gleichberechtigter Akteure zu bezweifeln. Fraglich ist daher, ob informelle Konzepte für die komplexen Akteurskonstellationen im Stadtumbau geeignet sind. Allerdings hat sich seit dem Wettbewerb die Qualität der Konzepte prozedural und materiell verbessert, indem etwa Maßgaben der Abwägung Berücksichtigung finden. Zudem wird von überörtlicher Ebene Hilfestellung geleistet, indem die Bundesländer Arbeitshilfen zur Qualität der Konzepte herausgeben und deren Befolgung im Zusammenhang mit der Vergabe von Fördermitteln kontrollieren. Über diese Rahmenbedingungen sowie über weitergehende landesplanerische Vorgaben

zum Planinhalt und zum Monitoring erfährt das städtebauliche Entwicklungskonzept eine Formalisierung, die jenseits der rechtlichen Verbindlichkeit das administrativ-politische Vorgehen vereinheitlicht.

Zukünftig gilt es, die Erarbeitung der Konzepte weiter zu optimieren, um ihre Qualität aus Governance-Perspektive zu verbessern. Die planerischen Freiheiten, die in der Erarbeitung der Konzepte hinsichtlich Verfahrensverlauf, Inhalt und Verfahrensergebnis eingeräumt wurden, stellen zugleich Schwierigkeiten dar, weil die Konzepte rechtlich unverbindlich bleiben. Folgende Ansätze zur Weiterentwicklung des Entwicklungskonzeptes sind vor dem Hintergrund der mittelbaren Außenverbindlichkeit zu überprüfen:

- **bezogen auf den Verfahrensverlauf:** Die Potenziale als kooperatives Steuerungsinstrument sind zu nutzen, indem die unterschiedlichen Handlungsoptionen und -restriktionen der Akteure aufgezeigt werden, etwa Budgetgrenzen oder Machtoptionen zur Durchsetzbarkeit von Zielen. Diese Aufgabe kommt dem Planungsträger im engeren Sinne, demnach dem Stadtplanungsamt zu. An identifizierten Konflikten und Synergien kann dann im weiteren Verfahren angeknüpft werden. Zugleich wird es möglich, eine weitergehende Verbindung mit anderen Politikfeldern und anderen Instrumenten, etwa Anreiz- und Informationsinstrumenten, herzustellen sowie die Implementierung der Planinhalte zu gewährleisten. In der Planungspraxis können so z.B. Investitionsentscheidungen der öffentlichen Hand ressortübergreifend aufeinander abgestimmt, Fehlinvestitionen vermieden und die immer knapper werdenden Ressourcen effizient eingesetzt werden. Dadurch wird die Stadtumbauplanung ihrem Anspruch als strategische Planung stärker gerecht. Maßgaben zur Abwägung, wie sie aus der Bauleitplanung bekannt sind, sollten genutzt werden, um das Verfahren der Zielbildung transparent und gerecht auszugestalten.
- **bezogen auf Inhalte:** Die Stärken der integrierten Entwicklungsplanung sind zu nutzen, indem im Sinne eines mehrdimensionalen Raumkonzeptes die unterschiedlichen Rationalitäten und Ziele an der zukünftigen gesellschaftlichen und räumlichen Entwicklung herausgearbeitet und auf Grundlage eines polyrationalen Verständnisses miteinander verbunden werden. Probleme entstehen dann, wenn eine derartige Planung inhaltlich wie methodisch an ihre Grenzen stößt, indem sie versucht, alle Politikfelder, etwa auch den Klimawandel, in ein einziges Konzept zu integrieren (vgl. Strauß 2008). Zudem erfordert ein polyrationales Vorgehen ein neues Selbstverständnis des Staates, weil Planung nicht nur kooperativ durchgeführt wird, sondern auch die Ziele gemeinsam erarbeitet werden. Ziele der öffentlichen Hand,

die dem Allgemeinwohl verpflichtet ist, sind dabei nicht von vornherein festgesetzt, sondern müssen sich gegenüber gleichrangig formulierten Zielen der privaten Akteure behaupten.

- **bezogen auf das Verfahrensergebnis:** Die in der Wissenschaft wie in der Praxis häufig vertretene (und auch planungsrechtlich gestützte) Auffassung, mit dem städtebaulichen Entwicklungskonzept handele es sich lediglich um eine vorbereitende Planung, der eine verbindliche Bauleitplanung folgt, ist zu hinterfragen. Aus planungsrechtlicher Perspektive stimmt diese Annahme zwar, aus Governance-Perspektive ist sie jedoch zu verwerfen. Denn mit dem Konzept wird eine mittelbare Außenverbindlichkeit hergestellt, ein Konsens der Akteure, der die daran geknüpften Wahrnehmungs- und Handlungsmuster maßgeblich beeinflusst.

Mit dem städtebaulichen Entwicklungskonzept handelt es sich um ein informelles Konzept, das dreifach – kooperativ, integrativ, strategisch – einen Beitrag zur Optimierung der bisherigen räumlichen Planung leisten kann. Dieser Beitrag sollte zukünftig weiter gestärkt werden. Aus Governance-Perspektive entwickelt das Instrument erhebliches Potenzial, um gesellschaftsräumliche Antworten auf den demografischen Wandel zu formulieren.

#### Fazit

Die Erarbeitung informeller Konzepte im Stadtumbau ist ein wichtiger Planungsvorgang, der sich nach dem Gesetz als vorbereitende Planung erweist und aus planungsrechtlicher Perspektive eine nachgeschaltete Planung erfordert. Folgen die Akteure einem traditionellen Steuerungsverständnis, werden den informellen Verfahren formelle Planungsvorgänge nachgeordnet, wie die Leipziger Abfolge erst SEKo, dann FNP darlegt. Diese Auffassung ist jedoch in Frage zu stellen. Das städtebauliche Entwicklungskonzept leistet einen wertvollen Beitrag zur zukünftigen Entwicklung der räumlichen Planung. Denn in seiner Anwendung in der Planungspraxis weist das Konzept eine mittelbare Außenverbindlichkeit auf. Daher ist auch Möller (2006, S. 76) der Auffassung, dass Stadtumbauplanung in der Praxis *keine* vorbereitende Planung ist, der eine Bebauungsplanung folgt: „Im Stadtumbau ist das Entwicklungskonzept die abschließende, letztlich parzellenscharfe und – in der ganz überwiegenden Mehrzahl der Fälle – die einzige gemeindliche Planung.“ Auch diese Auffassung ist freilich überzogen.

*Planungsrechtlich* ist zunächst das städtebauliche Entwicklungskonzept aufgrund der dichotomen Aufteilung der Instrumente weiterhin als informell anzusehen, weil es nicht allen Anforderungen an ein formelles Planungsverfahren

genügt und keine außenverbindliche Wirkung entfaltet. Daher reicht seine Verwendung als alleiniges Instrument nicht aus, um von öffentlicher Seite verbindliche planerische Aussagen zu entwickeln. Aufgrund der fehlenden Verbindlichkeit wird es daher auch zukünftig erforderlich sein, die Planungsergebnisse der städtebaulichen Entwicklungskonzepte durch nachgeschaltete Verfahren abzusichern. Möller betont zwar, dass in der Stadtumbaupraxis in der Regel keine weitere städtebauliche Planung erfolgt; dies bedeutet aber nicht, dass mit der Erarbeitung des Konzeptes alle Interaktionen zwischen den lokalen Akteuren geregelt oder gar abgeschlossen worden wären. Im Gegenteil erfolgen viele Handlungen (wie z.B. die detaillierte Abstimmung über den Umfang und die Verortung der abzureißenden Gebäude oder das Umzugsmanagement) erst auf Grundlage dieser Konzepte. Die dem städtebaulichen Konzept folgenden Handlungen und Interaktionen beinhalten nicht notwendigerweise eine zusätzliche städtebauliche Planung. Verbindliche und planvollziehende Schritte können auch durch andere Instrumente, wie durch öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Verträge, Anreize oder Ver- und Gebote, abgesichert werden.

Aus Sicht der *Governance* ist das städtebauliche Entwicklungskonzept daher ein Instrument *sui generis*, weil Informalität und Unverbindlichkeit voneinander entkoppelt sind: In seiner Erarbeitung ist es frei, aber es erzielt eine eigene mittelbare Verbindlichkeit für die Planungsadressaten. Dadurch wird die dichotome Struktur des Baugesetzbuches verlassen. Aufgrund seiner dreifachen Qualitäten im Sinne der Kooperation, Integration und Strategiebildung ist es daher sinnvoll, eine neue planungsrechtliche Kategorie, die der „mittelbar verbindlichen Instrumente“ einzuführen. Zudem werden auch vor dem Hintergrund anderer Formen des gesellschafts- und raumstrukturellen Wandels Diskussionen über ähnlich strukturierte Konzepte geführt, wie aktuell insbesondere im Zusammenhang mit dem Klimawandel. Bereits der Bundesgesetzgeber misst diesen Konzepten eine ausdrückliche Steuerungswirkung bei (Krautzberger 2009, § 1 Rn. 52); konsequenterweise sollten sie daher von den informellen Instrumenten unterschieden werden.

Das informelle Konzept entfaltet mit dem Konsens der Akteure und der mittelbaren planungsrechtlichen Außenverbindlichkeit letztlich politische Verbindlichkeit. Daher ist es als strategisches Entwicklungskonzept anzusehen, auf dessen Grundlage relevante Entscheidungen getroffen und Handlungen vollzogen werden können. Zudem ist es einer kritischen Öffentlichkeit möglich, politisches Handeln mit den im Konzept fixierten Inhalten zu vergleichen und dabei auch zu bewerten.

## Literatur

Albers, Gerd, 2005: Stadtplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hg.), Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 1085–1092.

Altrock, Uwe, 2005: Stadtumbau in schrumpfenden Städten – Anzeichen für ein neues Governance-Modell?, in: Uwe Altrock, Ronald Kunze, Ursula von Petz und Dirk Schubert (Hg.), Jahrbuch Stadterneuerung, Berlin, S. 149–170.

Becker, Heidede, Johann Jessen und Robert Sander, 1998: Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa, Stuttgart, Zürich.

Benz, Arthur, 2005: Governance, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hg.), Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 404–408.

Bernt, Matthias, 2002: Risiken und Nebenwirkungen des „Stadtumbaus Ost“, UFZ-Diskussionspapiere, Sektion Ökonomie, Soziologie und Recht, Nr. 5/2002, Leipzig.

Braun, Günther E., 1988: Ziele in öffentlicher Verwaltung und privatem Betrieb. Vergleich zwischen öffentlicher Verwaltung und privatem Betrieb sowie eine Analyse der Einsatzbedingungen betriebswirtschaftlicher Planungsmethoden in der öffentlichen Verwaltung. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und zur öffentlichen Wirtschaft, Band 76, Baden-Baden.

Brockhaus – Wahrig, 1981: Deutsches Wörterbuch in sechs Bänden. Dritter Band G – JZ, Wiesbaden.

Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, 2007: 5 Jahre Stadtumbau Ost – Eine Zwischenbilanz. Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle. Im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, Berlin.

Bundesministerium, 2001: Stadtumbau in den neuen Ländern. Integrierte wohnungswirtschaftliche und städtebauliche Konzepte zur Gestaltung des Strukturwandels auf dem Wohnungsmarkt der neuen Länder, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.

Danielzyk, Rainer, 2005: Informelle Planung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.), Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 465–469.

Davy, Benjamin, 2004: Die Neunte Stadt. Wilde Grenzen und Städtereion Ruhr 2030, Wuppertal.

Fürst, Dietrich, 2000: Die Notwendigkeit, über Planung wieder nachzudenken, in: Dietrich Fürst und Bernhard Müller (Hg.), Wandel der Planung im Wandel der Gesellschaft. Dresden, S. 1–7.

Fürst, Dietrich, 2003: Regional Governance zwischen Wohlfahrtsstaat und neoliberaler Marktwirtschaft, in: Ines Katenhusen und Wolfram Lamping (Hg.), Demokratien in Europa. Opladen.

Fürst, Dietrich und Frank Scholles, 2001: Wissenschafts- und kommunikationstheoretische Grundlagen der Planung, in: dies. (Hg.), Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung, Dortmund, S. 80–87.

Ganser, Karl, 1991: Instrumente von gestern für die Städte von morgen?, in: Karl Ganser, Joachim Jens Hesse und Christoph Zöpel (Hg.), Die Zukunft der Städte. Forum Zukunft, Bd. 6, Baden-Baden, S. 54–65.

Goldschmidt, Jürgen, 2004: Stadtumbaumaßnahmen nach §§ 171 a-d BauGB, in: BauR 9/2004. Internetdokument <http://www.staedtebau-recht.de/pdf/171%20a.pdf> (12. 11. 2007).

Healey, Patsy, 1995: Discourses of integration. Making Frameworks for Democratic Urban Planning, in: Patsy Healey, Stuart Cameron, Simin Davoudi, Stephen Graham und Ali Madani-Pour (Hg.), 1997: Managing Cities. The New Urban Context, Chichester, New York, Brisbane, Toronto, Singapur, S. 251–272.

Knieling, Jörg, 2000: Leitbildprozesse und Regionalmanagement. Ein Beitrag zur Weiterentwicklung des Instrumentariums der Raumordnungspolitik. Beiträge zur Politikwissenschaft. Band 77, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien.

Krautberger, Michael, 2009 [Bearbeiter], in: Ulrich Battis, Michael Krautberger und Rolf-Peter Löh, Baugesetzbuch – BauGB. Kommentar. Elfte Auflage, München.

Kuder, Thomas, 2004: Nicht ohne: Leitbilder in Städtebau und Planung. Von der Funktionsmischung zur Nutzungsmischung, Berlin.

Läpple, Dieter, 1991: Essay über den Raum, in: Hartmut Häußermann, Detlev Ipsen, Thomas Krämer-Badoni, Dieter Läpple, Marianne Rodenstein und Walter Siebel (Hg.), Stadt und Raum: soziologische Analyse, Pfaffenweiler, S. 157–207.

Leipzig Charter on Sustainable European Cities, Agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion in Leipzig on 24/25 May 2007 (2007); Internetdokument <http://urbact.eu/fileadmin/corporate/doc/AppelOffre/Leipzig%20Charter%20EN.pdf> (12. 02. 2009).

Liebmann, Heike und Michael Karsten, 2009: Stadtumbau Ost und West: Geschwister mit Eigenarten und Gemeinsamkeiten, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.), Stadtumbau – die Fortsetzung. Informationen zur Raumentwicklung Heft 7.2009, S. 457–469.

Mayntz, Renate, 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme, in: dies., 1997 (Hg.), Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Band 29. Frankfurt/Main, New York, S. 186–208.

Mintzberg, Henry, 1994: The Rise and the Fall of Strategic Planning, Harlow.

Mitschang, Stephan, 2003: Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung. Zur Weiterentwicklung der räumlichen Gesamtplanung auf der örtlichen Ebene, Köln, Berlin, Bonn, München.

Möller, Andreas, 2006: Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht. Schriften zum Öffentlichen Recht Band 1034, Berlin.

Naegler, David, 2003: Planung als soziale Konstruktion. Leitbilder als Steuerungsmedium in Stadtplanungsprozessen, Berlin.

Oswald, Philipp, 2005: Einleitung, in: ders. (Hg.), Schrumpfende Städte. Band 2: Handlungskonzepte, Ostfildern-Ruit, S. 12–18.

Strauß, Christian 2008: Integrative und kooperative Steuerung im klimatischen Wandel. Zur Kopplung neuer Planungsaufgaben mit dem Stadtumbau, in: RaumPlanung Nr. 137, S. 88–92.

BauGB: Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 24. Dezember 2008 (BGBl. I S. 3018).

VV StädtebauF 2009: Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2009 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2009) vom 18. Dezember 2008/25. Februar 2009; Internetdokument [http://www.bmvbs.de/Anlage/original\\_1067349/VV-Staedtebauforderung-2009.pdf](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1067349/VV-Staedtebauforderung-2009.pdf) (28. 08. 2009).

## Der Autor

Christian Strauß, geboren 1975, ist Dipl.-Ingenieur für Stadt- und Regionalplanung und wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Leipzig sowie am Fraunhofer-Zentrum für Mittel- und Osteuropa. Seine Arbeitsschwerpunkte seiner derzeit „Umweltressourcen als Steuerungsobjekt“ sowie „Raum als Basis für politische Steuerung“.



-----  
Bertram Schiffers

## Institutionen und Akteure des Immobilienmarktes in schrumpfenden Städten

-----

Governance des Stadtumbaus  
anhand von Verfügungsrechten

Die Evaluation des Programms Stadtumbau Ost hat die Grenzen der öffentlichen Förderung aufgezeigt, insbesondere im Umgang mit den kleinteiligen Altbauquartieren. Vor allem in schrumpfenden Städten konnte ihr Verfall nur punktuell aufgehalten werden.

### 1. Einführung

Der Evaluationsbericht (BMVBS 2008, S. 267ff) empfiehlt unter anderem, künftig die privaten Eigentümer stärker einzubeziehen und die relevanten Programme und Akteure besser zu vernetzen. Seit Beginn des Stadtumbauprogramms 2001 wurden die Konzepte komplexer und die Handlungsfelder stärker integriert betrachtet, aber in der Umsetzung und vor allem in den Altbauquartieren stoßen die Planer immer wieder an die Grenzen individueller Interessen. Angesichts der vielen aufgegebenen Häuser steht die Frage nach den Adressaten der Förderung und ihren Handlungsoptionen im Raum. Wer hat Zugriff auf diese Bestände und wo liegen Anreize und Blockaden? Als erstes gerät der Immobilienmarkt ins Blickfeld, der offenbar aus sich heraus keine adäquaten Lösungen hervorbringt.

In diesem Zusammenhang liefert die Neue Institutionenökonomik (NIÖ) auf der Grundlage von Transaktionskosten und Verfügungsrechten (engl. *property rights*) ein geeignetes analytisches Konzept (Williamson 1985; North 1990). Demnach wird das Handeln der Akteure durch staatliche Institutionen in Form von Gesetzen und Instrumenten reguliert (Needham 2006). Anhand einer entsprechend erweiterten Konzeptualisierung des Immobilienmarktes lässt sich auch die Produktion von Stadt und die Wirkung staatlicher Programme und Eingriffe erklären (Van der Krabben 1995; Webster 2003; Tiesdell/Allmendinger 2005). Dieser Beitrag zeigt die Handlungsmuster privater Akteure in schrumpfenden Städten einerseits und die Defizite und Widersprüche staatlicher Rahmenseetzungen andererseits auf. Daraus leiten sich Folgerungen für die weitere Steuerung des Stadtumbaus mit privaten Akteuren ab.

Zwei Thesen leiten die nachfolgende Argumentation:

- **Der Immobilienmarkt ist die grundlegende Steuerungsform der Stadtentwicklung.** Dabei folgen Wohnungs-, Boden- und Kapitalmarkt jeweils eigenen Regeln und Konjunkturen, überlagern sich aber in ihrer Wirkung auf Quartier und Haus.
- **Bauentscheidungen liegen nicht allein in der Hand privater Hauseigentümer oder Vermieter,** sondern hängen von weiteren Verfügungsrechten an der Immobilie ab. Hinzu kommt der Einfluss von beauftragten Agenten.



Angesichts der komplexen Eigentumsverhältnisse und der Schwächen der vorhandenen Instrumente finden Ansätze zur freiwilligen Kooperation und Selbststeuerung im Stadtumbau zunehmende Resonanz. Zu den institutionenökonomischen bzw. -soziologischen Vordenkern gehören Olson (1965) und Ostrom (1990). Im Wunsch nach Kooperation und Netzwerken zeigt sich eine Suche nach Alternativen sowohl zum hierarchischen Staat als auch zum Wettbewerbsprinzip. Bisherige Strategien, darunter das Sanierungsrecht, beruhen auf einer Wachstumsstrategie mit der Absicht von Planungsgewinnen, die zu einer Win-Win-Situation sowohl für die öffentliche Hand als auch die privaten Eigentümer führen. Neben den Fragen der Gebietsabgrenzung, Beteiligung und Legitimation erscheint in schrumpfenden Städten und Quartieren die gerechte Verteilung anfallender Verluste am schwersten zu lösen. Der Blick auf die Akteure und ihre Verfügungsrechte kann hierzu neue Perspektiven schaffen. Empirische Grundlage dieses Beitrags ist eine Fallstudie in Zeitz im Süden Sachsen-Anhalts. Die Einwohnerzahl sank von über 45.000 in den 1970er-Jahren auf nunmehr ca. 27.000 EW. Die großen Altbauquartiere entstanden im Mittelalter und in der Gründerzeit und weisen heute einen Leerstand von bis zu 40% auf. Neben einer GIS-gestützten Wohnungsmarktanalyse wurden private Hauseigentümer, Vermieter, Makler, Bauträger und die Verwaltung befragt sowie Zwangsversteigerungen besucht (Schiffers 2009).

## 2. Immobilienmarkt und Stadtumbau

Stadtumbau greift definitionsgemäß in bereits vorhandene Stadtstrukturen und damit auch Steuerungsregime ein. In den ersten Jahren konzentrierte sich der Stadtumbau auf die Oligopole des kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsbaus. Der wohnungswirtschaftliche Erfolg des Förderprogramms wurde in Abrisszahlen gemessen, die überwiegend in Plattenbaugebieten erzielt wurden. Inzwischen richtet sich die Aufmerksamkeit auf die bisher vom Stadtumbau nur wenig beeinflussten Altbauquartiere. Der anhaltende und mancherorts noch zunehmende Leerstand sowie die Perforation der Stadtstruktur sind als Probleme erkannt und benannt, es fehlt aber noch an gangbaren Lösungswegen. Besonderes Merkmal sind die kleinteiligen und komplexen Besitzverhältnisse. Daher bedarf es eines genaueren Einblicks in diejenigen Strukturen, die zum Zweck des Stadtumbaus gesteuert werden sollen (Schiffers 2008).

Einen ersten zentralen Zugang bildet der Immobilienmarkt, ohne dessen Berücksichtigung jegliche städtebauliche Planung eine Fiktion bleibt (Webster/Lai 2003). Zugleich sind Wohnungen und Häuser kein Stückgut, sondern örtlich und baulich gebundene Ressourcen, die komplexen Einflüssen, Ansprüchen und Externalitäten unterworfen sind. Der Immobilienmarkt kann daher nicht

auf eine einfache Logik von Angebot und Nachfrage reduziert werden, bei der Preisinformationen und Mengendifferenzen 1:1 in die Baukulisse und die Stadtentwicklung einfließen. Vielmehr wird ein Haus auf drei verschiedenen, voneinander abhängigen Märkten gehandelt (siehe Abb. 1).

Die Vermietung von Wohnungen, der Kauf von Häusern oder die Vergabe von Krediten entspricht nach der Neuen Institutionenökonomik einem Handel mit Verfügungsrechten. Ein Haus besteht demnach nicht aus Stuck und Stein, sondern aus einem Bündel unterschiedlicher Verfügungsrechte (Webster/Lai 2003). So erwerben die Mieter das Nutzungsrecht an der Wohnung, die Hauseigentümer üben das Bau- und Veränderungsrecht aus, und die Banken verfügen mit dem Anspruch auf die Zinsen über das Gewinnerzielungsrecht (Abb. 1). Die Ausübung und der Handel dieser Rechte folgen spezifischen Gesetzen, die den staatlichen Rahmen für die privaten Miet-, Kauf- und Darlehensverträge bilden. Die Eingriffe der öffentlichen Hand werden durch das Bau- und Planungsrecht sowie die entsprechenden Förderprogramme legitimiert. Sie alle bilden den institutionellen Rahmen, in dem sich der Stadtumbau bewegt. Ohne diese Institutionen wären die Transaktionskosten immens, denn alle Grundlagen und Details von Verträgen rund um die Immobilie müssten stets neu ausgehandelt werden. Hier bieten die Gesetze allen Marktteilnehmern Klarheit und Sicherheit (Needham 2006; Buitelaar 2007). Schwierig wird es allerdings bei Blockaden und Wechselwirkungen zwischen den Marktebenen und Akteuren, wie sie im Stadtumbau anzutreffen sind.

In dieser Sichtweise gliedert sich der Immobilienmarkt in drei Ebenen mit unterschiedlicher Reichweite und Regelungsintensität:

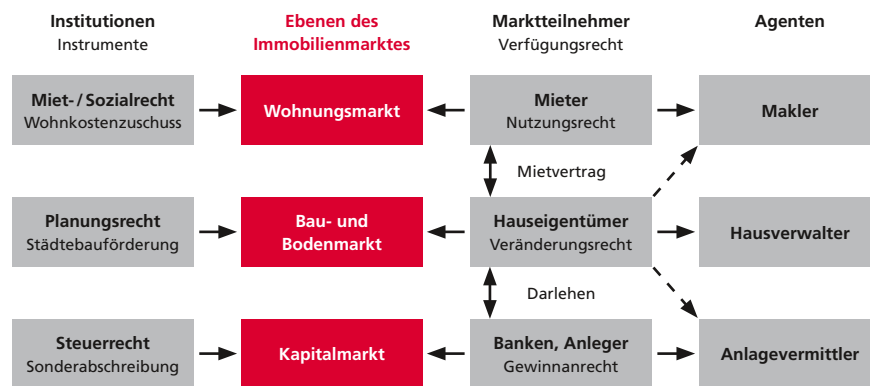
### • **Wohnungsmarkt**

Handelsgut des Wohnungsmarktes sind die Nutzflächen innerhalb der Häuser. Entscheidende Merkmale sind Größe, Ausstattung und Wohnumfeld. Die Miete leitet sich aus Angebot und Nachfrage innerhalb der Region ab. Aufgrund des Überangebotes in schrumpfenden Städten sind die Mieter meist flexibel in der Wohnstandortwahl, die Fluktuation ist hoch. Der Wohnungsmarkt ist durch das Mietrecht stark reguliert, zudem erhalten einkommensschwache Mieter Subventionen. Die Erträge aus der Nutzung sind entscheidend für die Optionen auf den nachfolgenden Märkten für Boden und Kapital.

### • **Bau- und Bodenmarkt**

Bauliche Hülle und Grundstück sind Gegenstände des Bau- und Bodenmarktes. In den Altbauquartieren ist jedes Haus mit seiner Baugeschichte

Abb. 1 Analytisches Konzept des Immobilienmarktes



in Verbindung mit seiner Lage einmalig. Bei der Preisbildung sind weniger die Stadtregion, sondern viel mehr der Bauzustand und die unmittelbare Nachbarschaft entscheidend. Kaufentscheidungen und Bauinvestitionen sind in der Regel langfristig angelegt. Die Regelungsdichte aus Stadtplanung, Nachbarrecht und Bauordnung ist sehr hoch. Insgesamt ist der lokale Bau- und Bodenmarkt intransparent und schwerfällig, Transaktionen sind aufwändig und mit hohen Kosten verbunden.

### Kapitalmarkt

Ungleich flexibler und dynamischer agiert der globale Kapitalmarkt, ohne den eine Immobilienfinanzierung nicht möglich ist. Maßstäbe sind Ausfallrisiko und Zinssatz. Hier zählen nicht nur die Immobilie und die Bonität des Eigentümers, sondern auch die Geschäftspolitik der Banken und sowie die Anlagestrategien der Investoren. Im Gegensatz zum Haus kann das entsprechende Bankdarlehen verbrieft und auf dem Kapitalmarkt weltweit gehandelt werden. Immobilien geraten in Konkurrenz zu anderen Anlageklassen, wobei oft kurzfristige Renditeerwartungen dominieren.

Diese drei Ebenen des Immobilienmarktes sind unterschiedlichen Konjunkturen und politischen Einflüssen unterworfen. Der Stadtumbau zielte bisher lediglich auf die Mobilisierung des Bodenmarktes durch die Subventionierung von Baumaßnahmen, sei es Abriss oder Aufwertung. Damit wird das Angebot zwar zahlenmäßig verringert, jedoch stehen viele dieser Wohnungen schon lange leer oder sind nicht marktaktiv, so dass der Stadtumbau zwar die Schrumpfung städtebaulich ein Stück weit nachvollzieht, aber den Wohnungsmarkt kaum beeinflusst. Die ursprüngliche Erwartung, dass die innenstadtnahen Quartiere

unmittelbar vom Abriss der Plattenbauten am Stadtrand profitieren, ist nicht eingetreten. Offenbar sind die Teilmärkte und strukturellen Bedingungen zu verschieden, als dass sich direkte Austauschbeziehungen ergeben würden. Der Leerstand im Altbausegment bleibt höher als in der Platte (BMVBS 2008). Im Gegensatz zur Nachholsituation der 1990er-Jahre ist die Sanierung von Altbauten heute kein Selbstläufer mehr. Die Bedingungen und Akteure auf den verschiedenen Marktebenen sind differenziert zu betrachten.

Der *Wohnungsmarkt* in schrumpfenden Städten ist stark von Wohngeld und Wohnkostenzuschüssen für Hartz IV-Empfänger geprägt. In der Fallstudie Zeitz erhielten ca. 40% der Haushalte entsprechende Transferleistungen. Im Jahr 2008 betrug der Zuschuss der ArGe im Burgenlandkreis 4,35 €/m<sup>2</sup>. Dieser Betrag reicht für Großvermieter, externe Steuersparer und Zweitverwerter aus und sorgt hier zum Teil noch für Mitnahmegewinne, bei privaten Eigentümern wird es angesichts der Sanierungsdarlehen und notwendiger Instandhaltungsrücklagen jedoch knapp. Hat ein Vermieter höhere Kosten als der staatliche Zuschuss, muss er quersubventionieren oder er riskiert den Bankrott. Höhere Mieten sind aber nur mit einem entsprechenden Standard und in einem guten Wohnumfeld durchsetzbar, was in den perforierten Altbauquartieren nur schwer darzustellen ist. Sozialpolitik in Form von Wohngeld wird damit zu einem wichtigen Faktor beim Stadtumbau.

Auf dem *Bodenmarkt* schrumpfender Städte gibt es dagegen keine derartige staatliche Preisgarantie. Leerstand und Brachen führen zu einem starken Preisverfall, auch auf den angrenzenden Parzellen. Bezieht man die Abrisskosten mit ein, müssten die Preise vielfach sogar negativ ausfallen. Angesichts des Überangebotes sind für Transaktionen nicht der Sachwert bzw. die Baukosten maßgeblich, sondern vielmehr der Ertragswert aus der erzielbaren Miete. Eher werden Häuser abgewohnt als saniert. Mit der Stadtumbau-Förderung konnten in den Altbauquartieren von Zeitz lediglich punktuelle Baumaßnahmen, aber kaum strukturelle Veränderungen der Marktbedingungen erreicht werden.

Der *Kapitalmarkt* spielt bei nahezu jeder Baumaßnahme eine wichtige Rolle. Die Zeit großzügiger Kreditvergaben ist in Ostdeutschland seit der Jahrtausendwende vorbei. Altbauquartiere in schrumpfenden Städten wie Zeitz stellen für viele Banken inzwischen ein „rotes Gebiet“ dar. Viele, darunter faule Darlehen sind verbrieft, gebündelt und im Rahmen globaler Transaktionen verkauft worden. Auch zahlreiche Zeitzer Immobilien kursieren in Portfolien anonymer, ortsfremder Fonds. Vielfach haben private Eigentümer Schwierigkeiten, kleinere Summen aufzunehmen, da hier die Bearbeitungskosten der Banken die Zinserträge leicht überschreiten können.

Die heutige Situation von Wohnungsüberangebot und Leerstand in Ostdeutschland kann aber nicht allein auf die aktuellen Reaktionen des Immobilienmarktes auf den Bevölkerungsrückgang zurückgeführt werden. Der Stadtumbau folgt einer Reihe anderer staatlicher Interventionen in den Immobilienmarkt, insbesondere in den 1990er-Jahren: Dazu gehören das Fördergebietsgesetz mit der Sonder-AfA von 50% sowie die massive Baulandausweisung in Verbindung mit der Eigenheimzulage und Pendlerpauschale. Starke Impulse gaben auch die Investitionszulage und die Denkmalabschreibungen, die weiter fortbestehen (siehe auch den Beitrag von Rink in diesem Band). Die Einflussmöglichkeiten der kommunalen Stadtplanung auf diese staatlichen Steuerungsinstrumente ist jedoch gering, da sie die Investoren begünstigen und nur schwer räumlich gezielt auf einzelne Bestände gelenkt werden können.

Die Analyse des Immobilienmarktes zeigt den Einfluss und die Abhängigkeit der Ebenen Wohnung, Boden und Kapital auf das Baugeschehen. Der Stadtumbau als Förderprogramm adressiert bisher nur den Teilaspekt der Bausubstanz. Parallel wirken noch die Sozial- und Steuerpolitik. Hierbei werden sowohl Mieter als auch Investoren subventioniert, ohne Bezug zur Baukulisse vor Ort. Die Wohnungswirtschaft wertet den Stadtumbau vielfach als Erfolg, da sie ihre Unternehmensbilanzen verbessern konnte. Ob und wie die städtebaulichen Strukturen vor Ort sowie die Funktionalität und Wirtschaftlichkeit des verbleibenden Bestandes verbessert werden konnten, ist aus den Zahlen nicht abzulesen. Ein genaueres Verständnis des Immobilienmarktes mit seinen Wechselwirkungen stellt eine wichtige Voraussetzung für den Stadtumbau dar. Die Arithmetik von Angebot und Nachfrage reicht aber nicht aus, um den städtebaulichen Notstand zu erklären und zu beheben. Es gilt auch, die individuellen Marktteilnehmer als Adressaten der Stadtumbau-Politik zu identifizieren und ihre Handlungsoptionen zu hinterfragen.

### **3. Entscheidende Akteure, Verfügungsrechte und Handlungsmuster**

Nach der Umorientierung des Stadtumbaus weg von den Großstrukturen der Platte hin zum kleinteiligen perforierten Altbauquartier widmete sich die Forschung verstärkt den privaten Hauseigentümern (Hackenbroch 2007; BMVBS 2007a, b). In der Statistik blieben Leerstand und Investitionsverhalten jedoch isolierte Phänomene, theoretische Fundierung, kausale Verbindung und planerische Relevanz blieben unscharf. Zudem erwiesen sich die Eigentumskonstellationen und Handlungsmotive in der qualitativen Fallstudie Zeitz als erheblich komplexer, da vor Ort weitere einflussreiche Immobilienakteure auftraten (Schiffers 2009, S. 145ff.). Die Neue Institutionenökonomik stellt mit dem Konzept handelbarer Verfügungsrechte eine Verbindung her zwischen den individuellen Marktteilnehmern und den staatlichen Rahmensetzungen

(Adams/Dunse/White 2005). So kann die abstrakte Summe von Transaktionen, die zur Gesamtbewertung des Quartiers führt, in Einzelentscheidungen zerlegt und können Handlungsblockaden, oft abstrakt als „Marktversagen“ bezeichnet, klarer nachvollzogen werden.

Um die Stadtentwicklung steuern zu können, muss die Frage geklärt werden, wer über welche Rechte an der Immobilie verfügt und wer sie wie ausübt. Dazu wurden Interviews mit Hausbesitzern, Vermietern, Maklern, Hausverwaltern und Bauträgern geführt sowie Zwangsversteigerungen beobachtet (Schiffers 2009). In einer stark schrumpfenden Stadt wie Zeitz zeigte sich, dass die privaten Vermieter in vielen Fällen die schwächste Position einnehmen. Sie sind sowohl von den Wohnstandortentscheidungen ihrer Mieter als auch von der Kreditvergabe bzw. -verlängerung der Bank abhängig. Während Mieter und Banken abwandern können, kann der Hauseigentümer ihnen sein Haus nicht hinterhertragen, sondern bleibt darauf sitzen. Wenn dann wegen mangelnder Ertragschancen die Instandsetzung ausbleibt, liegt es weniger am Unwillen oder der mangelnden Kooperationsbereitschaft als an der finanziellen Handlungsunfähigkeit der Eigentümer.

Ein Teil der heutigen Haus- und Wohnungseigentümer ist mit Steuersparmodellen in den Markt eingestiegen. Als Vermieter sind viele orts- und fachfremd und lassen sich daher vor Ort von Maklern und Hausverwaltern vertreten. Diese wiederum beeinflussen mit ihren Vermietungs- und Verkaufsstrategien den Zustand und die Belegung der Mietshäuser. Manche dieser Immobilienwirte verfolgen auch eigene Interessen, da sie ihren Auftraggebern an Fach- und Ortskenntnis überlegen und in ihrer Tätigkeit nur schwer kontrollierbar sind. Diese These der Prinzipal-Agenten-Theorie als Teilaspekt der NIÖ (Glück 1997) kann in Zeitz bestätigt werden (Schiffers 2009, S. 146f). Ähnlich, aber auf einer anderen Ebene, arbeiten Fonds, die mit Darlehen handeln. Spezialisierte Asset Manager picken die Rosinen aus den Immobilienpaketen heraus, während unrentable Bestände liegen bleiben (ebd. S. 154). Die Investoren haben kaum Einfluss auf die Strategie, die meist von kurzfristigem Gewinnstreben geprägt ist. Im Gegensatz zu amerikanischen Städten wird der hiesige Markt durch Wohnkostenzuschüsse und Steuerabschreibungen gestützt.

Besonders problematisch ist der Leerstand bei den Bauträgermodellen. Durch die vielen Beteiligten sind die Verfügungsrechte extrem verdünnt, so dass die Koordinierung äußerst schwer ist. Innerhalb eines Mietshauses kann es z.B. zehn Wohnungseigentümer aus verschiedenen Städten mit ihrer jeweils eigenen Bank geben, die wiederum an zehn Mieter vermietet haben. Hinzu kommen ein oder mehrere beauftragte Makler und Hausverwalter. Bleibt nun

eine Wohnung leer und gerät wegen der Mietausfälle in die Zwangsversteigerung, kommt zusätzlich ein Insolvenzverwalter ins Spiel. Dies sind oft Anwälte oder spezialisierte Abteilungen der Banken, die auf die Sicherung von Rechten und Erträgen, aber nur selten auf die Immobilienbewirtschaftung in schrumpfenden Städten spezialisiert sind. Der andauernde Leerstand zieht weiteren Leerstand und Verfall nach sich.

Bei vielen Häusern konnte kein handlungsfähiger Eigentümer mehr angetroffen werden. Aufgrund von Insolvenz lagen die Verfügungsrechte bei der Bank. Im Beobachtungszeitraum von 15 Monaten wurden ca. 9% der Häuser in den Zeitzer Altbauquartieren bei Zwangsversteigerungen aufgerufen. Zum Teil steigen hier Zweitverwerter billig ein, um mit dem staatlichen Mietzuschuss dann hohe Gewinne zu erzielen. Andere Häuser bleiben mehrere Jahre im Verfahren, da die Kreditgeber die Darlehen nicht abschreiben wollen oder sich niemand findet, der die oft ruinösen Häuser übernehmen will. Diese Situation spiegelt sich auch in den Katalogen der Auktionshäuser, in denen sich die Ruinen häufen. Der Begriff Wohnungsmarktbereinigung erhält in schrumpfenden Altbauquartieren somit noch eine andere Bedeutung. Hier findet weniger einer Angebotsverknappung vermietbarer Wohnungen, sondern eher eine Umstrukturierung der Eigentumsverhältnisse statt.

Innerhalb eines Hauses können verschiedene Prozesse gleichzeitig stattfinden, da die Verfügungsrechte unabhängig voneinander bestehen und gehandelt werden. So kann der Mieter Wohnkostenzuschuss nach Hartz IV erhalten, gleichzeitig kann der Hauseigentümer insolvent sein und durch einen gerichtlich bestellten Zwangsverwalter vertreten werden, parallel wird das Darlehen von der Bank an einen internationalen Finanzinvestor verkauft. Diese verschiedenen Muster wiederholen sich auf der Quartiersebene und führen zu einem Mosaik unterschiedlicher Verfügungsrechte-Konstellationen. Theoretisch können sie als user rights regimes (Buitelaar 2003) oder property rights regimes (Geuting 2007) aufgefasst werden. Die ersten Versuche von Typisierungen im Stadtumbau waren noch eng auf die Haus- und Grundeigentümer bezogen (Adams 2002; Hackenbroch 2007; BMVBS 2007a). Mit dem breiteren Ansatz der Immobilienmarktebenen und Institutionen lassen sich in schrumpfenden Städten drei komplexe Handlungsmuster beobachten, die sich auch in der Leerstandsverteilung spiegeln (Schiffers 2009, 165ff):

- **„Verbleiben“** ist die Strategie langfristig orientierter und ortsgebundener Privateigentümer. Ziele sind Substanzerhalt und Altersvorsorge. Einige konnten Städtebaufördermittel einsetzen, die meisten nutzten zinsverbilligte KfW-Kredite zur Sanierung. Wenn der Eigentümer im selben Haus wohnt

und kein Bankdarlehen beansprucht, sind alle Verfügungsrechte in einer Hand, was der Stadtplanung den Zugang erleichtert. Viele Kleinvermieter sind Immobilienmarkt-Amateure und von Leerstand und Insolvenz bedroht. Die Aufgabe des Hauses würde den Totalverlust bedeuten.

- **„Verwerten“** als Strategie ist dem Kapitalmarkt entlehnt. Die Wohnung bzw. das Haus wird zum Renditeobjekt. Eine typische Form sind die Anlegermodelle, bei denen das Haus in Wohneigentum aufgeteilt und in der Hand ortsfremder Kleinanleger ist. Viele Objekte sind auch Bestandteile größerer Portfolios von Immobiliengesellschaften und Investmentfonds. Die Verfügungsrechte sind dabei breit gestreut und oft noch an Makler, Hausverwaltungen und Anlagevermittler delegiert, die die Mieter und Anleger gezielt auf eigene, lukrative Objekte lenken. Motor dieser Entwicklung sind Möglichkeiten der Steuerabschreibung in Verbindung mit Wohnkostenzuschüssen.
- **„Verfallen lassen“** ist die Konsequenz aus Desinteresse oder finanzieller Handlungsunfähigkeit. In manchen Fällen sind die Eigentumsverhältnisse auch noch ungeklärt. Die zumeist leeren und ruinösen Häuser stellen eine Belastung dar, viele Objekte befinden sich in der Zwangsversteigerung. Die Verfügungsrechte an einem einzelnen Haus sind dann breit gestreut. Sie liegen unter anderem bei zerstrittenen Erben, Banken und Insolvenzverwaltern, die eher an den Buchwerten als an der Stadtentwicklung interessiert sind.

Die Analyse der Handlungsmuster und Verfügungsrechte in Altbauquartieren schrumpfender Städte zeigt auch, dass nicht nur Gewinnchancen fehlen, sondern dass bestehende Institutionen individuelle Ansprüche von Mietern, Eigentümern und Anlegern verstärken und damit Kooperationen im Stadtumbau erschweren. Entsprechend gibt es keine einfache oder einheitliche Lösung für den Stadtumbau. Neue Governance-Ansätze müssen sich also intensiv mit den bestehenden Strukturen befassen. Gleichzeitig ist auch der Akteursbegriff zu erweitern und zu präzisieren. Dabei wird klar, dass nicht nur die Hauseigentümer als Personen, sondern die Inhaber aller immobilienrelevanten Verfügungsrechte bis hin zu ihren Agenten adressiert werden müssen.

#### **4. Individuelles und kollektives Handeln im Stadtumbau**

Im Stadtumbau sind oft allgemeine Forderungen nach einer besseren Kommunikation oder Kooperation der Akteure zu hören. Genauer gesagt geht es aus der Sicht der NIÖ um die Aushandlung von Verträgen zwischen Inhabern von Verfügungsrechten. Der Staat tritt dabei als Garant dieser Rechte und Transaktionen auf. Gleichzeitig wird die Grenze zwischen privaten Marktteilnehmern

einerseits und gemeinschaftlichen Spielregeln andererseits im Stadtumbau häufig überschritten, da die Kommune nicht nur plant und genehmigt, sondern selbst als Immobilienbesitzer und Grundeigentümer beteiligt ist. Weiterhin können Direktkontakte innerhalb von Netzwerken den Wettbewerb verzerren oder außer Kraft setzen, was neue Lösungsmöglichkeiten, aber auch Komplikationen und Fehlallokationen mit sich bringen kann.

Eine mögliche institutionenökonomische Lösung besteht darin, alle Häuser im betroffenen Quartier als eine gemeinsame Wirtschaftseinheit aufzufassen. Hierzu gehören die Ansätze zur Bildung von *Standortgemeinschaften* der betroffenen Eigentümer (Lerz 2007; Kreutz/Krüger 2008). Ausgangspunkt ist die Frage, ob und wie man die negative Ausstrahlung von Ruinen einerseits und die positive Wirkung von Sanierung andererseits in Geldwerten aufrechnen kann. Entsprechend müsste das Ziel lauten, Ausgleichsmechanismen zu konzipieren und das Trittbrettfahrer-Problem zu umgehen. Ein theoretische Versuchsrechnung, die Kosten und Gewinne des Stadtumbaus in Formeln zu gießen und den Profiteuren und Verursachern innerhalb eines abgegrenzten Gebietes gerecht zuzuordnen, scheiterte jedoch an der Komplexität und den stadtweiten Wechselwirkungen der Maßnahmen (Beermann 2006). In der Konsequenz wird der Stadtumbau zu einem öffentlichen Gut (ebd., 115), das letztlich vom Steuerzahler und der Stadtplanung bereitzustellen ist. Mit dieser Erkenntnis könnten auch direkte staatliche Eingriffe, ohne den Umweg über den Markt, legitimiert werden. Wenn die privaten Einzelakteure aufgrund fehlender, blockierter oder unrentabler Verfügungsrechte nicht in der Lage sind, freiwillig im Sinne des Stadtumbaus zu handeln, scheidet der ökonomische Wettbewerbsmarkt von Individuen als Koordinationsinstrument aus.

Bei allen Versuchen, Kooperationen anzuregen und einzugehen, spielen Transaktionskosten eine entscheidende Rolle. Sie entstehen bei der Informationsbeschaffung, Anbahnung und Kontrolle von Vereinbarungen bzw. Verträgen. Aus ökonomischer Sicht sind sie ein Anreiz, Institutionen zu schaffen, die als Verhaltensnormen die Risiken von Transaktionen verringern (Mayer 1996). Die Schaffung und Änderung entsprechender Regeln und Gesetze wiederum verursacht weitere Kosten. Dieser zeitliche, personelle und letztlich finanzielle Aufwand stellt eine Hemmschwelle auf dem Weg zu neuen Governance-Strukturen dar. Oft erscheint es zunächst einfacher, den ausgetretenen Pfaden zu folgen oder Neues als undurchführbar abzulehnen. Während früher nur die reinen Baukosten zählten, werden Verhandlungs- und Prozesskosten aber zunehmend als eigener Posten anerkannt und in vielen Programmen und Modellprojekten der Stadtentwicklungspolitik gezielt gefördert (Jakubowski/Pauly 2005). Es bleibt weiterzuerfolgen, ob und wie daraus dauerhafte und übertrag-

bare Lösungen entstehen können. Neben den betroffenen Hauseigentümern hängt vieles vom Interesse und der Mitwirkungsbereitschaft der Mietinteressenten und Banken, aber auch von den beauftragten Maklern, Hausverwaltungen und Anlagevermittlern ab. Tendenziell gilt es in Stadtumbauquartieren, Kooperationen zu belohnen, anstatt auf unterschiedlichen Ebenen individuelle Ansprüche von Mietern, Bauherren und Steuerzahlern zu subventionieren, die nicht miteinander kompatibel sind.

Alle Modelle kollektiven Handelns müssen bei den Betroffenen einen Mehrwert schaffen bzw. zur Vermeidung von Verlusten beitragen, um eine Aussicht auf Realisierung zu haben. Dies ist angesichts von Schrumpfung und Leerstand nur schwer darstellbar. Gerade bei Ruinen und leerstehenden Problemgebäuden ohne wirtschaftliche Perspektive lassen die Eigentümer und Banken ihre Verfügungsrechte ruhen oder blockieren den Verkauf aufgrund überhöhter Gewinnerwartungen oder ungetilgter Schuldenlasten. Im Gegensatz zu den Abrissen kommunaler Wohnungen oder der Verstaatlichung von Banken wird die Krise des Bodenmarktes noch nicht soweit als „systemrelevant“ interpretiert, dass der Staat Brachen und Ruinen übernimmt. Eine schrumpfende Kommune wie Zeit wäre angesichts eines Leerstands von 40% in den Altbauquartieren mit dem flächenhaften Erwerb oder den juristischen Auseinandersetzungen um Grundstücke konzeptionell, finanziell und personell überfordert. Dennoch sollte diese öffentliche Option weitergedacht werden (Mukhija 2005; Davy 2007).

Viele Ideen und Ansätze für ein kollektives Handeln privater Akteure in schrumpfenden Städten sind noch neu und unerprobt. Entscheidend für neue, intermediäre Strukturen bleibt die Handlungsfähigkeit vor Ort. Liegen Verfügungsrechte in der Hand ortsfremder Investoren, Banken oder Insolvenzverwalter, bleiben die Chancen zur koordinierten Mobilisierung der Grundstücke für den Stadtumbau gering. Schwierigkeiten bei der Steuerung treten auch durch die unterschiedlichen Rahmensetzungen bei den Immobilienmarktbeben auf. So erzeugt die Sozialpolitik widersprüchliche Wechselwirkungen mit dem Stadtumbau und den Regeln des Kapitalmarktes.

##### **5. Konsequenzen für Politik und Forschung**

Die Analyse der Verfügungsrechte in Altbauquartieren zeigt, dass eine Vielzahl juristisch untergesetzter Ansprüche auf einem Wohnhaus lasten, die sich im Quartier zu einem komplexen Geflecht multiplizieren. Die Stadtumbau-Förderung trifft auf die bereits bestehenden Instrumente des Planungs-, Miet-, Sozial- und Steuerrechts. Eine isolierte Betrachtung des Stadtumbaus, ohne die Wechselwirkungen innerhalb des Immobilienmarktes zu beachten, kann keine

wirksamen Ansätze zu einer verbesserten Steuerung liefern. Forderungen nach Kooperation müssen daher genau adressiert und auf die betroffenen Verfügungsrechte abgestimmt sein, sonst laufen sie ins Leere. Neben der Bündelung von Verfügungsrechten innerhalb und zwischen den Marktebenen oder beim Staat liegt ein weiterer wichtiger Ansatz darin, die rahmensetzenden Institutionen zu verändern, anstatt neue Fördertatbestände mit entsprechenden individuellen Ansprüchen zu schaffen. Während das Planungsrecht mehrfach an die Erfordernisse des Stadtumbaus angepasst wurde, bleiben Miet-, Steuer- und Darlehensrecht weiterhin „raumblind“. So könnten die massiven Transferleistungen im Wohnsektor und die Subventionssystematik des Steuerrechts mit einer lokalen Stadtumbaustategie verknüpft werden.

Zur Überwindung der Handlungsblockaden im Stadtumbau sind aus der Perspektive der Verfügungsrechte drei grundsätzliche Alternativen denkbar:

- **Die zersplitterten Verfügungsrechte werden in einer größeren Einheit zusammengefasst.** Dies kann auf der Nutzungsebene, der baulichen Ebene oder auf der Finanzierungsebene geschehen. Ein Verein, eine Stiftung, Gesellschaft oder Genossenschaft bündelt die Anteile und tritt im Stadtumbau als Einzelakteur auf, was die Transaktionskosten reduziert und die Handlungsfähigkeit erhöht. Diese marktförmige Lösung entsteht allerdings nicht allein mit den Kräften des Marktes, wenn die Verfügungsrechte blockiert sind oder individuellen Motiven unterliegen.
- **Die betroffenen Eigentümer bilden eine Eigentümerstandortgemeinschaft bzw. einen Housing Improvement District (HID).** Dieser „Ministaat“ kann für das Quartier eigene Regeln schaffen und „Steuern“ für gemeinsame Projekte erheben. Potenzielle Trittbrettfahrer können zur Teilnahme gezwungen werden. Dabei entstehen jedoch hohe Transaktionskosten für die Abgrenzung des Gebietes, die Definition der gemeinsamen Aufgaben sowie die Abstimmung der Mitglieder untereinander, insbesondere wenn der Zusammenschluss nicht freiwillig zustande kommt. Nicht zuletzt ist hierfür eine gesetzliche Grundlage erforderlich. Bisher ist noch kein HID zustande gekommen.
- **Der Staat bzw. die Kommune übernimmt die Verfügungsrechte selbst.** Ein prominentes Beispiel ist die Verstaatlichung von Banken im Zuge der Weltfinanzkrise. Eine vergleichbare Stadtumbau-Strategie kann vom Erwerb temporärer Belegungs- und Nutzungsrechte bis hin zum Grundstückserwerb reichen. Die Bildung eines öffentlichen Grundstückspools mit einem gemischten Portfolio könnte ähnlich wie bei den Investmentfonds neue und größere Gestaltungsmöglichkeiten schaffen. Damit wird der regulierende

Staat allerdings selbst zum Marktakteur, was innerhalb der Kommune zu Interessenskonflikten führt. Derartige Widersprüche treten im Handeln vieler kommunaler Wohnungsunternehmen zu Tage, die wirtschaftliche Interessen vor den Städtebau stellen müssen.

Insgesamt bleibt der Immobilienmarkt stark von formalen Institutionen geprägt, sowohl aufgrund der hohen Investitionssummen als auch der weitreichenden und langfristigen Externalitäten von Baumaßnahmen. Stadtumbau nur als kommunales Planungskonzept mit finanzieller Förderung von Hauseigentümern greift zu kurz. Kooperative, temporäre und flexible Entscheidungen würden aber eine Umverteilung der Verfügungsrechte oder eine Neuregulierung des Immobilienmarktes mit seinen verschiedenen Ebenen voraussetzen. Um wirksam zu sein, muss der Stadtumbau auf die Neuordnung privater Verfügungsrechte und die Koordination sektoraler Politiken auf der Quartiersebene zielen. Hierzu sind dickere Bretter zu bohren als lediglich Städtebaufördermittel neu zu etikettieren.

Der vorliegende Beitrag hat sich auf die Implementation des Stadtumbaus und die Reaktionen der privaten Marktteilnehmer auf die institutionellen Rahmenbedingungen in schrumpfenden Städten konzentriert. Die Analyse von Immobilienmarkt, Verfügungsrechten und Instrumenten zeigt Blockaden, aber auch Handlungsalternativen durch die Bündelung oder Neuordnung von Wohn-, Bau- und Gewinnanrechten auf. Die staatliche Seite der Politikformulierung und Programmentwicklung bleibt an anderer Stelle zu diskutieren. In den Entscheidungsverfahren und im Verwaltungshandeln von Bund, Ländern und Kommunen sind Mehrebenenprobleme und Pfadabhängigkeiten, aber auch sektorale Politikgrenzen zu vermuten, die ihre eigene Logik entfalten und ebenfalls Hemmnisse bei der Finanzierung und Umsetzung des Stadtumbaus sowie bei der Kooperationen mit privaten Akteuren hervorrufen.

Ein verändertes Politikverständnis, das auf ein neues Verhältnis gesellschaftlicher Kräfte zur Bewältigung des Stadtumbaus setzt und bisher noch etwas wolkig mit Governance oder Urban Management umschrieben wird, kann sich der Logik bestehender Märkte und Institutionen nicht entziehen. Einen wichtigen theoretischen Zugang bietet die Neue Institutionenökonomik, die erst seit wenigen Jahren verstärkt auf die Stadtentwicklung angewendet wird (Van der Krabben 1995; Mayer 1996; Webster 2003; Bracke 2004; Adams/Watkins/White 2005). Mit der Analyse von Transaktionskosten und Verfügungsrechten liefert sie ein empirisch nachvollziehbares Erklärungsmodell für die Optionen und Bindungen der Akteure (Buitelaar/Needham 2007). Eine erste Übertragung und praktische Anwendung auf den Stadtumbau liegt vor (Schiffers 2009). Auch

die Governance-Diskussion kann von einer handlungstheoretischen Fundierung profitieren, die explizit den institutionellen Rahmen einbezieht. So lassen sich bestehende Steuerungsregimes auf Marktbasis erklären und neu konzipieren (Geuting 2007). Letztlich ist ein erweiterter Eigentumsbegriff, der Nutzungs-, Bau- und Gewinnrechte differenziert, auch für den Immobilienmarkt und die Planungspraxis von unmittelbarer Relevanz.

## Literatur

Adams, David et al., 2002: Vacant urban Land. Exploring ownership strategies and actions, in: *Town Planning Review* 73 (4), S. 395–416.

Adams, David, Neil Dunse und Michael White, 2005: Conceptualising State-Market Relations in Land and Property, in: David Adams, Craig Watkins und Michael White, S. 17–55.

Adams, David, Craig Watkins und Michael White (Hg.), 2005: *Planning, Public Policy & Property Markets*, Oxford.

Ball, Michael, 1998: Institutions in British Property Research: A Review, in: *Urban Studies* 35 (9), S. 1501–1517.

Beermann, Frank, 2006: Kooperativer Wohnungsrückbau. Strategien zur Überwindung des free-rider-Problems bei Stadtumbaumaßnahmen, Göttingen.

BMVBS, 2007a: Private Eigentümer im Stadtumbau. Werkstatt: Praxis, Heft 47, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

BMVBS, 2007b: Bestandssituation und Bewirtschaftungsstrategien privater Eigentümer und ihre Einbeziehung in den Stadtumbau Ost. Forschungen Heft 131, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

BMVBS, 2008: Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost. Gutachten, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Bracke, Dirk, 2004: Verfügungsrechte und Raumnutzung. Grundrente und externe Effekte als ökonomische Konzepte und Erklärungsmodelle der Raumentwicklung. Dissertation Universität Dortmund, [hdl.handle.net/2003/19649](http://hdl.handle.net/2003/19649). (25.10.2007).

Buitelaar, Edwin, 2003: Neither market nor government. Comparing the performance of user right regimes, in: *Town Planning Review* 74 (3), S. 315–330.

Buitelaar, Edwin und Barrie Needham, 2007: Property rights and private initiatives. An introduction, in: *Town Planning Review* 78 (1), S. 1–22.

Buitelaar, Edwin, 2007: *The Cost of Land Use Decisions: Applying Transaction Cost Economics to Planning and Development*, Oxford.

Davy, Benjamin, 2007: Bodenpolitik in der leeren Stadt, in: *Flächenmanagement und Bodenordnung* 2/2007, S. 56–64.

Geuting, Esther, 2007: Proprietary governance and property development. Using changes in the property-rights regime as a marketbased policy tool, in: *Town Planning Review* 78 (1), S. 23–39.

Glück, Susanne, 1997: *Immobilienmakler und neue Institutionenökonomik*, Wiesbaden.

Hackenbroch, Kirsten, 2007: *Stadtumbau mit privaten Kleineigentümern in Ostdeutschland*. Blaue Reihe 127, Institut für Raumplanung der Universität Dortmund.

Jakubowski, Peter und Martina Pauly, 2005: Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung – eine Effizienzanalyse im Lichte der Transaktionskostentheorie, in: *Informationen zur Raumentwicklung* 9/10.2005, S. 619–626.

Kreutz, Stefan und Thomas Krüger, 2008: Urban Improvement Districts: Neue Modelle eigentümerfinanzierter Quartiersentwicklung, in: *Jahrbuch Stadterneuerung* 2008, S. 253–272.

Lerz, Julia, 2007: *Kooperative Stadtentwicklung mit privaten Kleineigentümern durch Housing Improvement Districts (HIDs)?* Diplomarbeit am Institut für Stadt- und Regionalplanung, TU Berlin, [opus.kobv.de/zlb/volltexte/2008/6967/](http://opus.kobv.de/zlb/volltexte/2008/6967/) (05.12.2009).

Mayer, Sabine, 1996: Transaktionskosten als Instrumente räumlicher Planung? Ein Versuch, in: *disP* 126, S. 31–39.

Mukhija, Vinit, 2005: Collective Action and Property rights: A Planner's Critical Look at the Dogma of Private Property, in: *International Journal of Urban and Regional Research* 29 (4), S. 972–983.

Needham, Barrie, 2006: *Planning, Law and Economics. The Rules We Make for Using Land*, London.

North, Douglass C., 1990: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York.

Olson, Mancur, 1965: *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge/Mass.

Ostrom, Elinor, 1990: *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York.

Schiffers, Bertram, 2008: Bestandsanpassung in einer schrumpfenden Stadt – Privateigentümer und Stadtumbau, in: Gisela Schmitt und Klaus Selle (Hg.), 2008, S. 381–395.

Schiffers, Bertram, 2009: Verfügungsrechte im Stadtumbau. Handlungsmuster und Steuerungsinstrumente im Altbauquartier, Wiesbaden.

Schmitt, Gisela und Klaus Selle (Hg.), 2008: Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt, Dortmund.

Tiesdell, Steve und Philipp Allmendinger, 2005: Planning Tools and Markets: Towards an Extended Conceptualisation, in: David Adams, Craig Watkins und Michael White (Hg.), 2005, S. 56–76.

Van der Krabben, Erwin, 1995: *Urban Dynamics: A Real Estate Perspective. An institutional analysis of the production of the built environment*, Amsterdam.

Webster, Chris, 2003: The Nature of the Neighbourhood, in: *Urban Studies* 40 (13), S. 2591–2612.

Webster, Chris und Lawrence Wai-Chung Lai, 2003: *Property Rights, Planning and Markets. Managing Spontaneous Cities*, Cheltenham.

Webster, Chris, 2005: The New Institutional Economics and the evolution of modern urban planning. Insights, issues and lessons, in: *Town Planning Review* 76 (4), S. 455–502.

Williamson, Oliver E., 1985: *The Economic Institutions of Capitalism*, New York.

## Der Autor

Dr. Bertram Schiffers, geboren 1970, ist freier Stadtplaner in Leipzig. Seine Schwerpunkte sind Stadtumbau, integrierte Stadtentwicklung, Immobilienmarkt und geografische Informationssysteme.



Mike Lux

## Stadtumbau in Rostock – Erfahrungen und Erkenntnisse der ersten 5 Jahre

Der Stadtumbauprozess ist inzwischen aus vielen Perspektiven wissenschaftlich beleuchtet worden. Relativ dünn besetzt war dabei in der Vergangenheit jedoch die Analyse des konkreten Zusammenwirkens der Akteure auf lokaler Ebene. Gerade dieser Aspekt ist aber höchst spannend und – wie sich zeigt – von besonderer Relevanz für die praktische Umsetzung vor Ort. Der Kern des Interesses richtet sich dabei auf das Agieren der im Stadtumbau unter den Rahmenbedingungen von Schrumpfung und Leerstand vorgeprägten Akteure im Zusammenspiel mit kooperativen Ansätzen im Kontext des Governance-Ansatzes. Zu klären sind die grundsätzliche Eignung einer solchen Konstellation sowie – bei positiver Resonanz – die Rahmenbedingungen für eine erfolgversprechende Realisierung.

Grundlage des vorliegenden Beitrags ist ein Monitoring des Rostocker Stadtumbauprozesses zum Zeitraum Ende 2006/Anfang 2007 in Form einer Diplomarbeit (Lux 2007). Darin wurde insbesondere auf den Aspekt der Kooperation zwischen den lokalen Akteuren eingegangen. Es wurden sowohl die Inhalte der Zusammenarbeit als auch die Art und Weise der Kommunikation herausgearbeitet. Als Quellen wurden die lokalen Pressemitteilungen, die schriftlichen Dokumentationen des Prozesses sowie die Aussagen der daran beteiligten Akteure verwendet. Auf letzteren lag dabei das Hauptaugenmerk. Die Erhebung der individuellen Standpunkte und Erfahrungen erfolgte in Form von narrativen Interviews und strukturierten Befragungen. Es stellte sich heraus, dass die vorgefundene Wohnungsmarktsituation und der daraus abgeleitete Handlungsbedarf von allen Beteiligten vor Ort sehr unterschiedlich wahrgenommen wurden, und zwar in allen Phasen des Betrachtungszeitraumes. Bei den Beteiligten resultierten daraus jeweils eigene Handlungslogiken.

### Rostock – Stadt im Wandel <sup>1</sup>

Nach intensiven Zerstörungen im 2. Weltkrieg wurde Rostock in den folgenden Jahrzehnten als Bezirkshauptstadt mit dem einzigen Überseehafen der DDR massiv auf- und ausgebaut. Während die Einwohnerzahl 1955 noch bei 150.000 lag, wuchs Rostock in nur drei Jahrzehnten um weitere 100.000 Menschen. 1988 war mit 254.000 Einwohnern der Höhepunkt erreicht. Das starke Wachstum hatte jedoch zu einem überdurchschnittlich hohen Anteil an in Plattenbauweise errichteten und zum Teil peripher gelegenen Wohnungen geführt. Rostock hatte dadurch nach der politischen Wende eine denkbar schwierige Ausgangslage. Seit 1989 hat die Stadt über 20% ihrer Einwohner wieder verloren, sie

<sup>1</sup> Die in diesem Abschnitt angeführten Daten sind dem statistischen Jahrbuch von Rostock (statistisches Jahrbuch 2005) entnommen. Zur besseren Lesbarkeit wird auf eine jeweils einzelne Kenntlichmachung im Text verzichtet.



bildet damit im ostdeutschen Vergleich keine Ausnahme. Durch massive Infrastrukturinvestitionen insbesondere in den 1990er Jahren konnte die Abwanderung jedoch einstweilen gestoppt werden. Die Situation auf dem Rostocker Wohnungsmarkt ist deshalb bisher nicht dramatisch. Gleichwohl hat sich das Verhältnis von Jungen und Alten gedreht. Gab es 1970 noch doppelt so viele Kinder wie Rentner in der Stadt, kommen heute auf jedes Kind zwei Rentner, der Altersdurchschnitt liegt bereits bei ca. 44 Jahren. Seit 1990 herrscht ein permanenter Sterbeüberschuss. Für einen anhaltenden, ausgleichenden Zuzug fehlen jedoch die Arbeitsplätze, die Arbeitslosenquote liegt langjährig über 15%.<sup>2</sup>

Seit der Wiedervereinigung wurden in Rostock bereits über 14.000 neue Wohnungen gebaut. Über 85% des Rostocker Gesamtwohnungsbestandes sind inzwischen modernisiert und die rund 9.500 leerstehenden Wohnungen verteilen sich längst nicht mehr nur auf die noch unmodernisierten Bestände. Der Leerstand ist räumlich konzentriert auf vier bis fünf Problemstadtteile, in den meisten von ihnen bestehen anhaltend hohe Abwanderung und Arbeitslosenquote, soziale Brennpunkte und Spannungen drohen. Die vier großen Rostocker Stadtumbauegebiete Groß Klein, Schmarl, Dierkow-Neu und Toitenwinkel wurden allesamt auch ins Programm „Soziale Stadt“ aufgenommen. Die Bestände in den Rostocker Plattenbaugebieten sind hinsichtlich der Eigentümerstruktur intensiv durchmischt, ein konzeptionelles Vorgehen und eine nachhaltige Entwicklung sind deshalb nur durch Abstimmung und Zusammenarbeit möglich.

Die verschiedenen Anbieter auf dem Rostocker Wohnungsmarkt haben jedoch sehr unterschiedliche Voraussetzungen, vor allem bezüglich ihrer Größe, Leerstandsquote und Liquidität. Etwa ein Drittel des Wohnungsbestandes befindet sich im Eigentum des kommunalen Wohnungsunternehmens WIRO (Abk. für „Wohnen in Rostock“). Dessen Wohnungen sind nahezu vollständig modernisiert, für den Stadtumbau existiert daher kaum wirtschaftlich vertretbare Manövrierreserve. Daneben stehen die sieben Rostocker Wohnungsgenossenschaften. Sechs von ihnen bestanden bereits in der DDR, eine siebente kam Anfang der 1990er Jahre im Zuge des Altschuldenhilfegesetzes hinzu. Insbesondere die Gruppe der Wohnungsgenossenschaften stellt sich hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sehr uneinheitlich dar, was sich für die Abstimmungsgespräche als nachteilig herausstellen sollte. So hat etwa die WG Union den größten Anteil am Bestand der Genossenschaften, sie hat aber genauso wie die mittelgroße WG Warnow Förderung nach §6a AHG beantragt. Beide Unternehmen hatten demnach zumindest zeitweilig einen Leerstand von mindestens 15% zu verzeichnen. Die WG Schifffahrt-Hafen und die WG Marienehe verwiesen im gleichen Zeitraum hingegen auf eine Leer-

standsquote von nur knapp 6% und befanden sich mithin in den Gesprächen in einer ungleich komfortableren Situation. Zu den „alteingesessenen“ Wohnungsunternehmen kamen seit der Wiedervereinigung ortsfremde, also nicht vorrangig an den Rostocker Wohnungsmarkt gebundene Konkurrenten hinzu. Die Neuen hatten in der Regel wenig Interesse daran, ihr häufig mit Krediten finanziertes und gerade erst erworbenes Eigentum gleich wieder als Verhandlungsmasse bzw. Rückbaupotenzial einzubringen. Meist hatten sie die Bestände zudem zügig modernisiert. Das letzte Drittel an Wohnungen in Rostock befindet sich in privatem Streubesitz und dient vorwiegend der Eigennutzung. Es ist für den Stadtumbau kaum zu mobilisieren.

### **Inangriffnahme des Stadtumbaus 2002**

Die Initiative für den lokalen Prozess ergab sich aus dem vom Bund ausgelobten „Wettbewerb Stadtumbau Ost“ und der Verknüpfung einer möglichen Förderung mit der Erstellung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten. Diese Konzepte sollten isolierte Teilplanungen einzelner öffentlicher sowie privater Akteure überwinden und stattdessen zu Vernetzung und Abstimmung führen. Außerdem sollten die betroffenen Bürger besser beteiligt werden. Stadtteilkonzepte sollten eine zukunftsfähige Perspektive für vom Leerstand besonders betroffene Stadtteile bieten. Aufgrund der vom Bund vorgegebenen Rahmenbedingungen stand für diesen Gesamtprozess ein Zeitfenster von nur etwa einem dreiviertel Jahr zur Verfügung.

Der erste Schritt des Stadtumbauprozesses in Rostock bestand in der Vernetzung der lokalen Vertreter der öffentlichen Hand. Die neu gegründete fachübergreifende Arbeitsgruppe Stadtumbau umfasste das Bauamt und das Stadtplanungsamt als inhaltlich vorrangig betroffene Teile der Kommunalverwaltung, dazu die Rostocker Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau mbH (RGS) als städtischen Sanierungsträger. Die Arbeitsgruppe zeichnete sich durch eine hierarchielose, horizontale Kommunikationsstruktur aus. Eine Schwachstelle bestand allerdings darin, dass von Beginn an nur ein Teil der Vertreter der öffentlichen Hand integriert war. Verantwortliche der Stadttechnik/Ver- und Entsorgung hatten keinen Sitz, selbiges galt für Vertreter der Kommunalpolitik und der Verwaltungsspitze. Es gab weder eine nennenswerte Beteiligung des Bausenators noch der Fraktionen und Ausschüsse der Bürgerschaft (Stadtverordnetenversammlung) sowie der Ortsbeiräte. Auch wäre etwa die Bildung einer Arbeitsgruppe beim Bürgermeister denkbar gewesen, dies fand jedoch gleichermaßen nicht statt. Speziell im Stadium der Analyse erfolgte auch die Einbindung des in Rostock angesiedelten Wirtschafts-

<sup>2</sup> Quelle: [www.statistik-mv.de](http://www.statistik-mv.de)

instituts für Marktforschung, Evaluation und Strukturentwicklung (WIMES). Die WIMES war primär mit der Untersuchung der Ist-Situation als Ausgangspunkt für darauf aufbauende Konzepte betraut und sollte auch im weiteren Verlauf die Aufgabe des Monitorings übernehmen.

Mit Blick auf die denkbaren Akteure wurde der Stadtumbau in Rostock sozusagen auf Sachbearbeiterebene angesiedelt. Möglicherweise wurde am Beginn des Prozesses diesem nur eine geringe Bedeutung zugemessen. Als sicher kann aber gelten, dass im weiteren Verlauf die Brisanz der im Stadtumbau aufgeworfenen Themen Leerstand und Schrumpfung sehr wohl erkannt wurde und (müsste es nicht konsequenterweise heißen: „dennoch“) eine stärkere Initiative insbesondere der kommunalpolitischen Akteure auch weiterhin ausblieb.

Am Beginn der inhaltlichen Arbeit stand eine strukturdatengestützte, altersgruppenspezifische Bevölkerungsprognose Rostocks für das Jahr 2015. Hieraus ließen sich in einem weiteren Schritt Prognosen über die Zahl der Haushalte, strukturiert nach Haushaltstypen, anstellen. Aus diesen Zahlen schließlich konnte die nach Bebauungsstrukturtypen (Einfamilienhaussiedlungen, Gründerzeitgebiete, industriell errichtete Wohngebiete, ...) gegliederte zukünftige Wohnungsnachfrage prognostiziert werden. Diese sehr gründlichen und fachlich fundierten Vorarbeiten ergaben als Resultat einen großen Überhang bei industriell errichteten Wohngebieten (11.400 WE beim mittleren Szenario) sowie eine stabile oder gar steigende Nachfrage in allen anderen Bebauungsstrukturtypen. Des Weiteren erfolgte eine umfassende indikatorengestützte Analyse der Ist-Situation von Rostock als Gesamtstadt sowie der 21 Stadtteile. Beim Zusammentragen der Daten waren die kommunalen Akteure auf sich gestellt, da die Wohnungsunternehmen auf Anfrage die Mitwirkung verweigerten, besonders bei Angaben über den jeweiligen Leerstand. Auch die Versorgungsunternehmen weigerten sich, verwertbare Daten etwa über abgestellte Strom- oder Wasserzähler preiszugeben. So blieb nur eine fußläufige Neuerhebung der benötigten Grundlagen, was einen erheblichen materiellen und vor allem zeitlichen Mehraufwand bedeutete.

Als Ergebnis wurden die fünf Stadtteile Groß Klein, Schmarl, Evershagen, Dierkow-Neu und Toitenwinkel als „Umstrukturierungsgebiete mit Handlungsdruck“ identifiziert. Hier sollten nun punktueller und linearer Abriss, zum Teil auch flächenhafter Abriss städtebaulich verträglich verortet werden. Mit dem Ziel, den Rückbau von lediglich 3.100 WE statt der eigentlich identifizierten Zielgröße von 11.400 WE unterzubringen, wurden für die besagten Gebiete unter Zeitdruck individuelle Stadtteilkonzepte erarbeitet. Die in erster Linie städtebaulichen Ziele des Planungsamtes waren dabei:

- den bestehenden Charakter der jeweiligen Wohngebiete grundsätzlich beizubehalten,
- die übermäßige Verdichtung und bauliche Enge zu reduzieren,
- die Höhendynamik der Bebauung sowie landschaftliche Übergänge zu verbessern,
- den Grundriss der Wohngebiete (Schwarzplan) weitestgehend zu erhalten,
- Rückbaumaßnahmen (Teilrückbau von Gebäuden) den Vorzug vor Totalabriss zu geben.

Wohnungswirtschaftliche Belange wie etwa der Sanierungsstand oder die gebäudekonkrete Leerstandssituation fanden dabei wenig Berücksichtigung, obwohl beides vorher gebäudescharf ermittelt worden war. Zwar trafen städtische Rückbauvorstellungen in einigen Fällen auf unsanierte, von Leerstand betroffene Objekte, in vielen Fällen aber auch nicht.

#### **Der Abstimmungsprozess mit der Wohnungswirtschaft**

Der nunmehr erreichte Arbeitsstand, an dem nach wie vor ausschließlich kommunale Akteure mitgewirkt hatten, sollte als Ausgangsbasis für die Zusammenarbeit mit den Vertretern der Wohnungsunternehmen dienen. Gemäß dem Arbeits- und Zeitplan der städtischen Akteure waren bis dahin etwa zwei Drittel des verfügbaren Zeitraums vergangen. Die Abstimmung mit der Wohnungswirtschaft war in der anfänglichen Konzeptionsphase als unproblematischer Teilschritt angesehen worden, die Bedeutung dieses Punktes wurde vorab nicht erkannt. Die beteiligten Wohnungsunternehmen traten mit sehr unterschiedlichen Voraussetzungen zu den Gesprächen an. Sie unterschieden sich sowohl in ihrer Größe als auch in ihrer individuellen Betroffenheit in puncto Leerstand und daraus resultierender wirtschaftlicher Situation ganz erheblich. Dazu kamen die unterschiedlichen Auffassungen und Sichtweisen der Vorstände bezüglich bisheriger Schrumpfung (kurzzeitig oder langfristig) und weiterer Entwicklung (Zuwachs, Stabilisierung oder Rückgang).

Auch die Einstellungen der Unternehmensvorstände zum Umgang mit Leerstand und Abriss waren sehr differenziert und reichten von offener Zustimmung/Inangriffnahme bis hin zu Tabuisierung. Dies beeinflusste zum einen die gesprächsinterne Informationspolitik. So bekannte sich weiterhin keines der Wohnungsunternehmen offiziell zu seinen tatsächlichen Leerstandszahlen, Verhandlungsgrundlage blieben die von der Kommune zuvor durch Begehung ermittelten Daten. Die Tabuisierung von Leerstand und Abriss betraf zum anderen jedoch auch die Kommunikation der späteren Ergebnisse nach außen. Ein Teil der Unternehmen forderte eine Schweigepflicht der kommunalen Akteure gegenüber Dritten (Bürgerschaft, Presse, ...) als Grundbedingung für

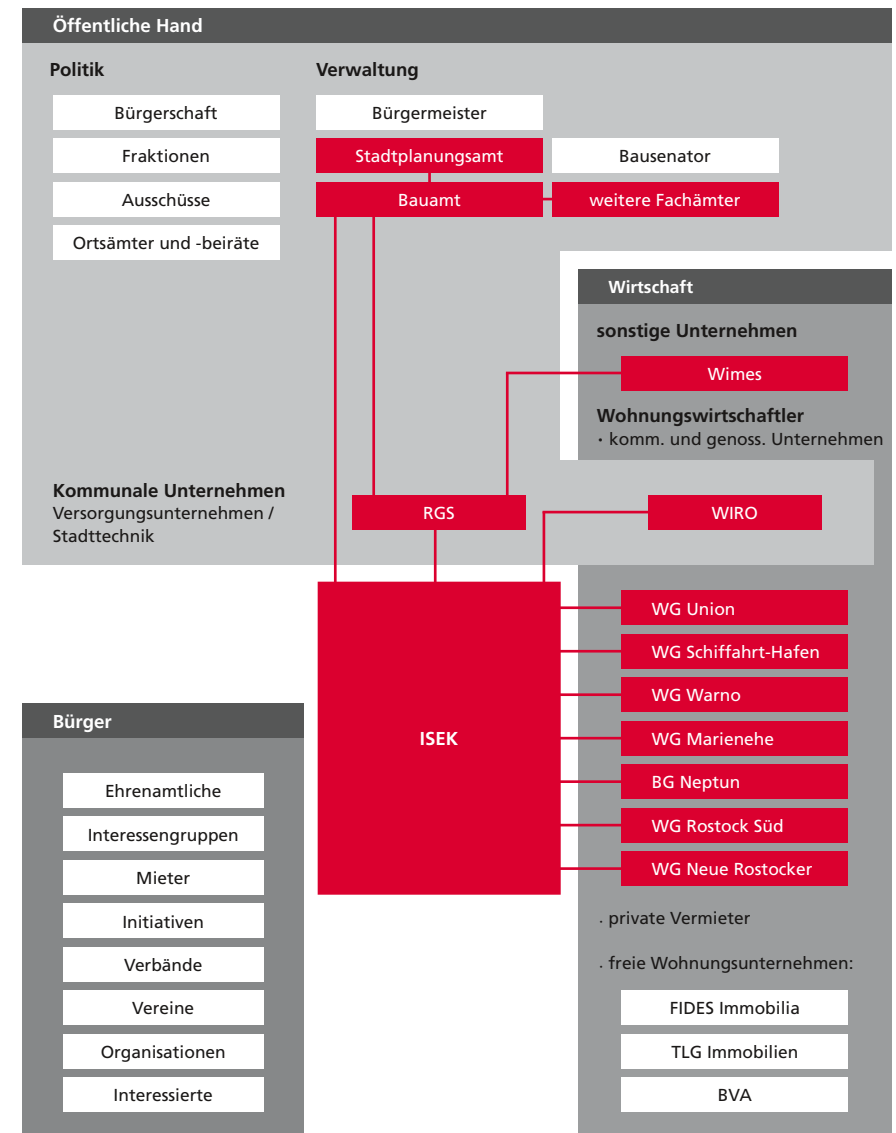
Gespräche überhaupt. Die Geheimhaltungsverpflichtung betraf sowohl unternehmens- und objektspezifische Leerstandszahlen als auch konkret zu vereinbarende Abrissobjekte.

Insgesamt gab es etwa vier bis fünf gemeinsame Gesprächstermine in großer Runde, bei denen alle genannten Vertreter von Kommune und Wohnungswirtschaft zusammentrafen. Die Gesprächsrunden wurden abwechselnd von einem der kommunalen Akteure moderiert, ein externer und somit inhaltlich neutraler Moderator wurde nicht eingeschaltet. Schon bei den ersten konkreten Gesprächen offenbarte sich die geringe Kompromissbereitschaft der teilnehmenden Akteure und verdeutlichte damit die Grenzen einer auf Freiwilligkeit basierenden Abstimmung. Gleich zu Beginn wurden die explizit abrisunwilligen Unternehmen durch ihre Marktkonkurrenten von den weiteren Gesprächen ausgeschlossen. Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die am Verhandlungstisch noch verbliebenen Gesprächspartner. Sie verdeutlicht die Selektivität der Beteiligung am Abstimmungsprozess.

Nur die in der Darstellung durch Linien verbundenen Akteure hatten nennenswerten Anteil an der Erarbeitung des integrierten Stadtentwicklungskonzeptes (ISEK). Zu unterscheiden ist zwischen den Akteuren der öffentlichen Hand, die sich untereinander abstimmten, und der Wirtschaft, bei der es kaum inhaltliche Abstimmungen untereinander gab, die also vorwiegend individuell ihre jeweils eigenen Interessen vertrat. Diese bestanden bei den meisten vorwiegend darin, die eigenen Wohnungen zu erhalten und dafür möglichst die Bestände der Konkurrenz zum Abbruch zu bestimmen. Auf diesem Weg hätten der Wohnungsmarkt und darin die eigene Position gestärkt und gleichzeitig die anderen Marktteilnehmer vermeintlich geschwächt werden können. Da alle die gleiche Intention hatten, ergab sich zunächst eine Pattsituation (Trittbrettfahrer-Problem). Gemeinsames Bestreben der Wohnungsunternehmen gegenüber den städtischen Akteuren war dagegen die strikte Unterbindung einer öffentlichen Debatte über Schrumpfung und Leerstand.

Nach Präsentation der vom Stadtplanungsamt erarbeiteten Stadtteilkonzepte und anschließender Entrüstung auf Seiten der Wohnungsunternehmen über die Nichtbeachtung von Wirtschaftlichkeitsaspekten wurden die jeweiligen gebäudespezifischen Interessenlagen gegenübergestellt. Dabei wurde schnell deutlich, dass es nur begrenzte Übereinstimmungen gab. Der nun einsetzende Abstimmungsprozess wurde von den Akteuren als kraftraubend und zuweilen wenig konstruktiv wahrgenommen. Die Wohnungsunternehmen lehnten das städtebauliche Konzept rundweg ab und drängten ihre eigenen, von Wirtschaftlichkeitsinteressen geprägten Vorstellungen in den Verhandlungsmittelpunkt.

Abb. 1 Akteursbeteiligung am Abstimmungsprozess



Das Ergebnis fiel entsprechend einseitig zugunsten der Wohnungswirtschaft aus. Da die meisten Wohnungswirtschaftler wenig Kompromissbereitschaft zeigten, war das vormalige städtebauliche Konzept somit weitgehend hinfällig. Offenbar fehlte den kommunalen Akteuren ein geeignetes Instrumentarium, um hier einen gleichstarken Gegenpol zu bilden. Nur die wenigen Wohnungsgenossenschaften, die aufgrund ihrer Leerstandssituation und den sich daraus ergebenden wirtschaftlichen Umständen wirklich dazu gezwungen waren, blieben ernsthaft am Verhandlungstisch. Dies waren gerade auch diejenigen, die im weiteren Verlauf Altschuldenhilfe in Anspruch nehmen konnten. Wer konnte, verlegte sich auf rhetorische Zugeständnisse, um dann erst einmal abzuwarten. Man hoffte auf einen ausreichend langen Atem im eigenen Unternehmen und eine Bereinigung des Marktüberhangs ohne wesentliches eigenes Zutun durch die Konkurrenz. Auch das kommunale Wohnungsunternehmen ließ sich kaum auf Konzessionen ein. Von einer Überwindung isolierter Teilplanungen und einer inhaltlichen Vernetzung konnte zumindest auf Seiten der Wohnungswirtschaft keine Rede sein. Die Verhandlungen waren von Misstrauen und Vorwürfen begleitet, zu einer gemeinsamen, vereinten Kraftanstrengung kam es nicht. Das Ergebnis stellte den kleinsten gemeinsamen Nenner dar. Die letztendlich beschlossenen Stadtteilkonzepte bestanden überwiegend aus punktuellen Einzelmaßnahmen. Sie hatten zwar das Potential, eine geringfügige Reduzierung des Wohnungsüberhangs zu erreichen, den Abwärtstrend in den Problemstadtteilen nachhaltig aufhalten konnten sie jedoch nicht. Es wurde versäumt, eine zukunftsfähige Perspektive für die Problemstadtteile zu vereinbaren.

Nicht nur die Einbeziehung der betroffenen Bürger blieb auf eine nachträgliche Information beschränkt. Generell waren von Anfang an und bis heute nur sehr wenige Akteure an der Gestaltung des Stadtumbauprozesses beteiligt. Weder die Verwaltungsspitze noch die Lokalpolitik, weder die Ortsbeiräte noch die Versorgungsunternehmen nahmen daran teil. Auf Bundesebene kam der Stadtumbau Ost auf Druck der Wohnungswirtschaft zustande, nun wurde er auch lokal von der Wohnungswirtschaft in Beschlag genommen. Möglicherweise hätte durch eine stärkere Einbindung weiterer Akteure mehr erreicht werden können. Auch die Inanspruchnahme professioneller Moderation durch einen neutralen Nicht-Akteur und die stärkere Einbeziehung von Erfahrungen aus anderen Städten hätte rückblickend wertvolle Impulse bewirken können.

#### **Beginnende Umsetzung der Ergebnisse und ISEK-Fortschreibung 2004/05**

Obwohl die vielfältigen Missstände in den Problemgebieten zu einem spürbaren Handlungsdruck führten und für die Plattenbaugebiete ein Leerstand von 11.400 WE prognostiziert wurde, bestand das anvisierte Arbeitsziel dann doch

nur in einer relativ geringen Überhangreduzierung und stattdessen einer massiven Fortführung von Aufwertung und Modernisierung. Die Umsetzung der Beschlüsse fiel noch hinter den vereinbarten Rahmen zurück. Nur die wenigsten Unternehmen begannen zügig mit dem Abarbeiten ihrer Agenda, die meisten beschränkten sich weiterhin auf die Modernisierung ihrer Bestände und die Aufwertung des jeweiligen Umfeldes. Als mit der Novellierung der Sozialhilfegesetzgebung 2004/05 die Nachfrage nach billigen Wohnungen sprunghaft anstieg, bot sich den Wohnungsunternehmen die Möglichkeit, anstehende Abrissmaßnahmen zu umgehen, indem sie die Objekte an auswärtige Interessenten verkauften. Damit wurde zwar die langfristige Gesamtsituation nicht verbessert, dafür aber die kurzfristige finanzielle Bilanz der verkaufenden Unternehmen.

Während auf städtischer Seite die Identifikation mit dem integrierten Stadtumbaukonzept nun erst so richtig in Gang kam, setzte bei der Wohnungswirtschaft schon wieder eine deutliche Distanzierung ein. Viele Wohnungsunternehmen fühlten sich weder an die allgemeinen, konzeptionellen Inhalte noch an die individuellen Abrisszusagen gebunden. Die Fortschreibung des ISEK war deshalb eine sehr einseitige Sache, die die meisten Wohnungsunternehmen schlichtweg nicht mehr interessierte. Viele hielten die Thematik für nicht mehr zeitgemäß. Nur die durch Altschuldenerlass bei Abbruch begünstigten Genossenschaften blieben am Verhandlungstisch. Ein wesentliches Hauptanliegen des Stadtumbaus, nämlich die merkliche Reduzierung des Wohnungsüberhangs, wurde so erneut verfehlt.

#### **Die weitere Entwicklung**

Bis Ende 2006, also innerhalb der ersten 5 Jahre, sind in Rostock rund 1.200 Wohnungen abgerissen bzw. rückgebaut worden. Das entspricht nur etwa einem Prozent des lokalen Wohnungsmarktbestandes und hat nicht einmal die gleichzeitige Neubautätigkeit ausgleichen können!

Im Bereich Abriss und Rückbau ist das integrierte Stadtentwicklungskonzept einem permanenten Fortschreibungsdruck ausgesetzt. Vordergründig wird das Instrument von allen Akteuren als flexibel und anpassungsfähig gepriesen, um zeitnah auf die sich kontinuierlich ändernden Rahmenbedingungen reagieren zu können. Tatsächlich ist es durch die fortwährenden städtebaulichen Zugeständnisse jedoch zu einem Subventionsinstrument für die wohnungswirtschaftlichen Interessen degradiert. Es stellt sich die Frage, wie viel noch übrig bleibt vom ursprünglichen Konzeptdenken, wenn das Primat auf einer allzu flexiblen Begleitung der teilweise kurzfristigen wohnungswirtschaftlichen Interessen liegt.

Der Wettbewerb auf dem Wohnungsmarkt und das Konkurrenzdenken haben sich verschärft, die Grundharmonie aus den Zeiten eines Vermietermarktes ist unwiederbringlich verloren gegangen, der Verdrängungswettbewerb bewirkt ein Wettrüsten in den Beständen. Eine dem ursprünglichen Konzeptdenken verpflichtete Fortschreibung scheint kaum durchführbar aufgrund der weiter wachsenden Anbieterzahl und der verschlechterten Kommunikationslage. Die Banken nehmen immer direkteren Einfluss auf objektkonkrete Entscheidungen, die permanente Modernisierung der Bestände schmälert die potentielle Verhandlungsmasse, die Umsetzung einer gemeinschaftlich getragenen Stadtumbau GmbH scheint heute unrealistischer denn je. Die Neubautätigkeit in Rostock und den umliegenden Gemeinden hält unvermindert an und vergrößert das Angebot permanent. Schon die aktuell rechtskräftigen Bebauungspläne erlauben eine Erweiterung des lokalen Wohnungsbestandes um über 5.000 WE. Die Konkurrenz zu den Plattenbaugebieten wird dadurch weiter wachsen. Dank konzentrierter Förderung konnte zwar für Groß Klein einstweilen ein deutlicher Rückgang des Leerstandsanteils von 24,4% (2001) auf 18,0% (2005) erreicht werden. In Schmarl, Dierkow-Neu und Toitenwinkel ist der Leerstand im gleichen Zeitraum dagegen sprunghaft angestiegen. Mit dem Wissen um die mittel- und langfristig schrumpfende Bevölkerung wird erkennbar, dass das Tuch sprichwörtlich kleiner ist als der Tisch. Wenn in einen Bereich massiv investiert wird, fallen die anderen Stadtteile dadurch nur umso stärker ab. Für alle werden schon mittelfristig und erst recht langfristig nicht genug Einwohner da sein. Wer also glaubt, vornehmlich durch Aufwertung und Modernisierung eine nachhaltige Reduzierung des Leerstandes in den Plattenbaugebieten erreichen zu können, hängt augenscheinlich immer noch dem überkommenen Wachstumsparadigma an. Die Hoffnung auf eine zwischenzeitliche Schwächephase, der man durch massive Investitionen in den Bestand entgegenwirken könne, muss über kurz oder lang zur finanziellen Schieflage führen. Zudem begünstigt die räumlich selektive Förderintensivierung und Schwerpunktsetzung die soziale Entmischung auf Gesamtstadtebene und die Ghettoisierung in den zurückbleibenden Stadtteilen.

#### **Handlungsoptionen für die lokalen Akteure**

Im Hinblick auf eine perspektivische Fortentwicklung des Stadtumbauprozesses stellt sich nun zunächst die Frage nach den Handlungsoptionen, die den am Prozess beteiligten Akteuren offenstehen. Einige Erfolg versprechende Ansätze sollen hier kurz aufgezeigt werden.

Als der förderprogrammatische Stadtumbauprozess im Jahr 2002 anließ, war bei den Rostocker Wohnungsunternehmen ein Berg von zu erledigenden Aufgaben angewachsen, der zunächst einmal abgearbeitet werden musste, um das eigene

Portfolio aufzuräumen. Dafür wurde in Rostock das integrierte Stadtentwicklungskonzept 2002 genutzt, es diente quasi der Vergangenheitsbewältigung. Danach erst bestand realistisch die Möglichkeit, den Blick nach vorn zu richten und eine Perspektive zu entwickeln. Die Fortschreibung offenbarte jedoch, dass die meisten Wohnungsunternehmen aufgrund zwischenzeitlich abflauender Abwanderung dafür dann wenig Interesse zeigten und sich wieder ihrem Tagesgeschäft zuwandten. Der Schrumpfungsprozess der Kommunen steht aber gerade erst am Anfang und ein Ende ist nicht in Sicht. Parallel dazu steckt auch der schrumpfungsbedingte Stadtumbau gerade erst in den Kinderschuhen.

Im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung ist es deshalb geboten, die zwischenzeitliche Stagnationsphase als ein wertvolles Zeitpolster anzusehen und einen gewissen Planungsvorlauf zu schaffen. Wenn die lokale Wohnungswirtschaft dafür derzeit nicht zu gewinnen ist, scheint es für die städtischen Akteure im Zweifelsfall angemessener, planerisch einen Alleingang zu wagen anstatt sich von der wohnungswirtschaftlichen Abwartehaltung anstecken zu lassen. Ein denkbarer Weg könnte darin bestehen, auf der Basis eines transparenten und offenen Kommunikationsprozesses ein städtebaulich nachhaltiges und gesamtwirtschaftlich vernünftiges Konzept zu erarbeiten und dieses als verbindlich für die weitere Entwicklung auf Stadtteilebene zu beschließen. Hierfür ist eine Reihe von Rahmenbedingungen notwendig, so etwa:

- eine Enttabuisierung von Schrumpfung und Leerstand und
- eine darauf aufbauende öffentliche Debatte über Perspektiven und realisierbare Ziele,
- ein stärker auf städtebauliche Belange zugeschnittenes Förderprogramm mit
- mehr Entscheidungskompetenz bei den Akteuren vor Ort,
- die Rückendeckung der Verwaltung durch die kommunalpolitischen Akteure,
- die Flankierung mit verbindlicher Bauleitplanung,
- eine realistischere Bewertung von dauerhaft nicht mehr vermietbaren Objekten.

Die lokale Bevölkerungsprognose im Rahmen der ISEK-Fortschreibung sagt ein deutlich spürbares und dann auch lang anhaltendes Absinken der Einwohnerzahl Rostocks ab etwa 2010/11 voraus. Von da an werden die Probleme drängend und die Einschnitte womöglich schmerzlicher. Statt der Hoffnung, dass die Abgewanderten in Scharen zurückkehren werden, sollte sich deshalb auch bei den Optimisten die längst überfällige Abkehr vom Wachstumsparadigma durchsetzen und stattdessen die Anerkennung einer realistischen Perspektive Fuß fassen. Die immer stärkere Zurückhaltung der Banken bei Modernisierungskrediten sollte den Denkanstoß dazu geben. Nur wenn es gelingt, in

jedem Jahr mehr Wohnraum vom Markt zu nehmen als neu hinzukommt, kann auch zukünftig ein stabiler und funktionierender Wohnungsmarkt sichergestellt werden! Und nur wenn die lokalen Wohnungsunternehmen sich aktiv und konsensorientiert daran beteiligen, die Stadtumbaugebiete den zukünftigen Bedürfnissen anzupassen, können sie ihr wirtschaftliches Überleben sichern.

Das Mieterverhalten und der Leerstand machen sich oft an lokalen Details fest. Sie können begründet sein durch einen Balkon, der nach Nordosten statt nach Südwesten zeigt, „Dreckecken“ im unmittelbaren Wohnumfeld, Lärmbelästigung durch Alkoholiker vor dem benachbarten Supermarkt. Der Leerstand ist also nicht willkürlich verteilt, sondern hat konkrete Ursachen und ist damit lokal steuerbar. Daraus ergibt sich, dass nicht zwingend dieses oder jenes gerade leerstehende Gebäude abgerissen werden muss. Vielmehr ist es möglich, Balkone auf der Sonnenseite nachzurüsten, vernachlässigte Bereiche durch gemeinschaftliches Engagement zu beseitigen und finanziell und sozial Schwachen durch den Aufbau und Betrieb von sozialen Infrastruktureinrichtungen eine Perspektive zu bieten. Aus den genannten Aspekten ergeben sich die Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen des Stadtumbaus, sie müssen in Zukunft viel stärker genutzt werden als bisher. Das geht jedoch nur mit langfristigerem Denken und stärkerem Kooperieren, und zwar aus kalkulierte Eigeninteresse und wegen der wirtschaftlichen Vorteile für das eigene Unternehmen.

Der Kommunikationsprozess schloss von Beginn an wichtige Akteure aus, zudem fand er unter spürbarem Zeitdruck statt. Beim integrierten Stadtentwicklungskonzept wurde lediglich der kleinste gemeinsame Nenner gefunden, die meisten Beteiligten konzentrierten sich zu sehr auf ihre individuelle Zielsetzung. Schnell offenbarten sich unterschiedliche Akteursgruppen mit jeweiligen Handlungslogiken. Als Konsequenz hieraus ergibt sich ein erhöhter Bedarf an Kommunikation. Das Gespräch darf dabei nicht erst bei der Abstimmung gemeinsamer Maßnahmen einsetzen, es muss bereits bei der Verständigung über die Ausgangssituation beginnen. Nur wenn alle Gesprächspartner ein zumindest ähnliches Bild von der zukünftigen Entwicklung haben, können die Abstimmung eines gemeinsamen Handelns und auch die Umsetzung des Vereinbarten erfolgreich sein.

### **Governance und Stadtumbau**

Über die konkrete lokale Situation hinaus ist in erster Linie auf die Bedeutung des am Beispiel Rostock beschriebenen Stadtumbauprozesses für ein auf gemeinsames und partnerschaftliches Interagieren verschiedener Gruppen ausgerichtetes Steuerungsmodell zu fokussieren. Mit der Formulierung der Vorgaben für die Wettbewerbsteilnahme und die spätere Erlangung von Förder-

mitteln wurde vorab der Anspruch ausgedrückt, komplexe Problemstellungen, für die noch wenig Erfahrungen vorhanden waren, im Kontext zu betrachten und zu lösen und dies zeitgemäß im Sinne eines modernen Planungs- und Steuerungsverständnisses gemeinschaftlich auf Augenhöhe miteinander zu realisieren. Diese Intention war auch der Voraussicht geschuldet, dass ein einzelner Akteur die vielfältig miteinander verzahnten und auf vielen Ebenen gleichzeitig wirkenden Probleme und Rückkopplungen nicht würde bewältigen können. Offenbar bestand bei den Initiatoren auf Bundesebene die Einschätzung, dass zu einem normativen Governance-Ansatz eigentlich keine wirkliche Alternative bestünde.

Einzelne, mit diesem Steuerungsmodell einhergehende Werkzeuge wurden von einem Teil der Rostocker Akteure im Verlauf des Prozesses sehr wohl übernommen. So haben sich etwa das Arbeiten mit zwar rechtlich unverbindlichen, dafür aber flexibler fortschreibbaren Konzepten oder das stärkere Einbeziehen und Zusammenführen verschiedener Betrachtungsebenen weiter etabliert und verstetigt. Das diesen Werkzeugen bzw. Methoden zugrunde liegende Denkmodell als ganzheitlicher Ansatz einer gleichberechtigten, kooperativen Partnerschaft von erstem (Staat), zweitem (Wirtschaft) und drittem Sektor (Private, Vereine, Bürger) hat sich vor Ort jedoch nicht durchsetzen können. Dies scheiterte an mehreren Voraussetzungen, die in Rostock alle nicht gegeben waren. Eine erste Beeinträchtigung für den Erfolg eines mit Governance-Ansätzen realisierten Prozesses bestand in der zu geringen Zeitspanne. Ein derartiges Steuerungsmodell, das sich in Abgrenzung zu einem straff durchstrukturierten Vorgehen in wesentlichen Punkten auf Kommunikation, Freiwilligkeit, Vertrauensbildung, Überzeugungsarbeit und inhaltliche Annäherung stützt, kann unter Zeitdruck kaum erfolgreich sein. Dies war ein Versäumnis des Bundes während der Initiationsphase.

Von den meisten lokalen Akteuren wurden zudem die unterschiedlichen Interessen der drei genannten Sektoren von vornherein nicht als gleichrangig betrachtet. Dadurch kam ein konstruktiver Dialog über einen kooperativen und fairen Ausgleich zwischen gleichberechtigten Partnern nicht zustande. Die Entscheider in den Unternehmensvorständen beharrten auf ihrer uneingeschränkten Entscheidungskompetenz auf der Grundlage ihrer Eigentumsrechte. Hingegen verharrte ein Teil der städtischen Akteure noch weitgehend im Denken zentralistischer Planung. Die Sichtweise der betroffenen Mieter wurde von beiden Seiten gleichermaßen hintangestellt.

Von ganz zentraler Bedeutung für ein Gelingen ist jedoch die Frage der Gleichberechtigung der Partner. Partner sind dabei nicht nur die Gesprächspartner

am Verhandlungstisch, sondern auch die anderen von deren Entscheidungen Betroffenen. Gleichberechtigung meint dabei nicht nur die Schaffung vergleichbarer Voraussetzungen für alle Mitspieler, sondern auch das gemeinsame Tragen und Umsetzen der Entscheidungen (und der sich daraus evtl. ergebenden Belastungen). Beiden Aspekten wurde kaum Rechnung getragen. Rückblickend wäre gerade in der Anfangsphase der Bund als maßgeblicher Rahmenseiter stärker gefordert gewesen, etwa durch Moderation sowie durch Beratung zur Prozessgestaltung (nicht zu konkreten Inhalten) das spezifische Know How in den Kommunen zu stärken und somit eine erfolgreiche Umsetzung des vorgezeichneten Steuerungsmodells zu befördern. Beim Rückschluss von der lokalen Situation auf die Gesamtlage auf Bundesebene nun aber zu dem Ergebnis zu gelangen, dass die grundsätzlich eingeschlagene Richtung in Bezug auf Governance und Stadtumbau zu überdenken sei, ist vermutlich falsch. Denn eine Abkehr vom dargestellten Ansatz und eine Rückkehr zu einer wieder stärker staatlich orientierten, hierarchischen Vorgehensweise (Government statt Governance) stellt aus heutiger Sicht keine aussichtsreiche Alternative dar. Sie würde von den übrigen Akteuren zu Recht nicht akzeptiert werden und zu einer sich zuspitzenden Konfrontation führen. Die Einzelakteure stünden darüber hinaus wiederum vor dem nur durch eine Akteursgemeinschaft lösbaren Komplexitäts-Problem des auf einen Schrumpfungprozess reagierenden Stadtumbaus. Die lokalen Akteure sind also auf Gedeih und Verderb aneinander gebunden.

### **Ausblick**

Ein Erfolg versprechender Ansatz, der insbesondere auch die Erfahrungen der Anfangsjahre im Stadtumbau Ost berücksichtigt, muss deshalb in erster Linie bei einem Wandel im Denken ansetzen. Er muss geeignete und handlungsfähige Initiatoren vor Ort finden und von diesen offensiv verfolgt und – gerade auch in einer breiten Öffentlichkeit – positiv besetzt werden. Eine sich daraus ergebende Debatte muss offen und transparent sein und eine möglichst breite Basis mit einbeziehen, um alle potenziellen Partner einzubinden. Leitgedanke muss dabei die Abkehr von kurzfristigen materiellen Interessenlagen und die Hinwendung zu einer längerfristigen Betrachtung und einer nachhaltigeren Entwicklung sein.

Ein verbindliches Konzept muss aus dieser Debatte abgeleitet sein und von der Mehrheit der Stadtgesellschaft getragen werden. Es muss zudem einen Ausgleich zwischen den Beteiligten gerade auch im Hinblick auf die Verteilung der Lasten berücksichtigen. Ein unter diesen Rahmenbedingungen – im Geiste einer Lean City – errungenes Konzept besitzt die nötige Legitimation, als Grundlage für das weitere Handeln zu fungieren. Für die Durchsetzbarkeit der

konkreten Inhalte und damit die Praxisrelevanz des Entwurfs scheinen hingegen eher die Werkzeuge einer klassisch hierarchischen Steuerung geeignet, da die Stadtumbau-Materie nun einmal den Verzicht und nicht die Verteilung von Überschüssen zum Inhalt hat. Von den Hauptbetroffenen, nämlich den an wirtschaftliche Ziele gebundenen Wohnungsunternehmen, eine altruistische Übermoral zu erwarten, ist weltfremd. Hier kommt dem Staat also zwangsläufig eine Lenkungsfunktion zu. Sie wird legitimiert durch die Einbindung in den vorgenannten Prozess der Konzeptfindung und den Lastenausgleich als wesentliches Element des Gesamtansatzes. Entscheidend für eine erfolgreiche (Stadt-)Entwicklung ist also das richtige Zusammenwirken von harten und weichen Faktoren, von Government und Governance.

### **Literatur**

ISEK, 2002: Integriertes Stadtentwicklungskonzept für die Hansestadt Rostock, Rostock: Bauamt der Hansestadt Rostock.

ISEK, 2004/05: 1. Fortschreibung des Integrierten Stadtentwicklungskonzepts für die Hansestadt Rostock, Rostock: Bauamt der Hansestadt Rostock.

Lux, Mike, 2007: Stadtumbau Ost in der Hansestadt Rostock – Über das Zusammenwirken der lokalen Akteure im Rostocker Stadtumbauprozess. Diplomarbeit. Technische Universität Dresden, Fachbereich Geowissenschaften, Institut für Geographie, Dresden.

Statistisches Jahrbuch 2005: Statistisches Jahrbuch der Hansestadt Rostock 2005, Rostock: Pressestelle der Hansestadt Rostock.

WIMES, 2004a: Fortschreibung der stadtteilbezogenen sozioökonomischen, wohnungswirtschaftlichen und städtebaulichen Analysen, einschließlich des Bewertungs- und Gewichtungsverfahrens (Stichtag 31.12.2003), Rostock: Wirtschaftsinstitut für Marktforschung, Evaluation und Strukturentwicklung.

WIMES, 2004b: Bevölkerungsprognose für die Hansestadt Rostock bis zum Jahr 2020 (September 2004), Rostock: Wirtschaftsinstitut für Marktforschung, Evaluation und Strukturentwicklung.

WIMES, 2004c: Haushalts- und Wohnraumnachfrageprognose für die Stadtumbaugebiete in der Hansestadt Rostock bis zum Jahr 2018 (November 2004), Rostock: Wirtschaftsinstitut für Marktforschung, Evaluation und Strukturentwicklung.

WIMES, 2006: Fortschreibung der stadtteilbezogenen sozioökonomischen, wohnungswirtschaftlichen und städtebaulichen Analysen, einschließlich des Bewertungs- und Gewichtungsverfahrens (Stichtag 31.12.2005), Rostock: Wirtschaftsinstitut für Marktforschung, Evaluation und Strukturentwicklung.

### **Der Autor**

Mike Lux, geboren 1980, ist Diplom-Geograph und Projektleiter im Bereich städtebauliche Erneuerung bei der STEG Stadtentwicklung GmbH in Rottweil. Seine Arbeitsschwerpunkte sind kommunale Innenentwicklung, Bürgerbeteiligung und Prozesssteuerung.



Ulrike Hagemeister

## Bürgermitwirkung im Stadtumbau Ost zwischen politischem Anspruch und Planungspraxis

Kooperatives Handeln aller involvierten Akteure gilt als Grundvoraussetzung für einen erfolgreichen Stadtumbau. Entsprechend wird in den offiziellen Dokumenten zum Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost die Notwendigkeit einer umfassenden Bürgermitwirkung bereits von Beginn an ausdrücklich betont.

Strategien der Kommunikation und Kooperation sind zum bestimmenden Paradigma der Stadtentwicklung in Theorie und Praxis geworden und prägen auch die politischen Gestaltungsansprüche an das Programm Stadtumbau Ost. So findet sich bereits im Auslobungstext zum „Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost“ die Forderung, dass neben den Beteiligten aus Stadtplanung und Wohnungswirtschaft auch die Bürger frühzeitig in die Stadtumbauplanungen einbezogen werden sollten und die gebietsbezogenen Konzepte in enger Abstimmung mit den betroffenen Grundeigentümern im Stadtteil, den Nutzern und Bewohnern zu erarbeiten sind (BMVBW 2001). Dieselbe Linie lässt sich auf der Ebene der Landespolitik wiederfinden. So formulierte beispielsweise das brandenburgische Landesministerium: „Von der Qualität der Öffentlichkeitsarbeit und der Bewohnerbeteiligungen wird sowohl kurzfristig, mehr aber noch auf längere Sicht abhängen, ob der Stadtumbau erfolgreich realisiert werden kann“ (MSWV Brandenburg 2002, S. 6).

Dass der politische Gestaltungsanspruch an den Stadtumbau, eine integrative Planungspraxis zu etablieren, die alle Akteure inklusive der Zivilgesellschaft an einen Tisch holt und zur Definition gemeinsamer stadtentwicklungspolitischer Maßnahmen und Ziele führt, in der Realität so bisher kaum umsetzbar war, zeigt sich in verschiedenen Bestandsaufnahmen zur Praxis der Bürgermitwirkung im Stadtumbau (bspw. in BMVBS/BBR 2006, S. 79; BMVBS/BBR 2007, S. 90; Liebmann 2007, S. 27). Insgesamt wird das Fazit gezogen, „das eine breite Bürgerbeteiligung im Stadtumbau eher Wunsch als Wirklichkeit ist“ (Bernt/Fritsche 2008, S. 243) und abhängt von der Einschätzung der kommunalen und wohnungswirtschaftlichen Akteure, die die Beteiligung nach eigenem Ermessen „zubilligen“ (Altrock 2008, S. 308).

Dass diese Kritik ihre Berechtigung hat, wird im Folgenden weiter untersetzt. Tatsächlich findet Bürgerbeteiligung im Stadtumbau bisher nur punktuell statt und ist auf die (partizipatorische) Einbindung in Einzelfallentscheidungen begrenzt. Die Etablierung von neuen Governanceformen im Sinne einer „participatory governance“ stellt die Ausnahme dar. Insbesondere für den Rückbau gilt, dass in diesem Programmbereich nicht die Bürgerbeteiligung, sondern lediglich die Betroffeneninformation der Regelfall ist. Die angestrebte Effektivität bei der Umsetzung der Stadtumbauplanungen drängt die Frage nach der Legitimität der Planungsentscheidungen häufig in den Hintergrund.



Wie sich dies konkret in der Praxis der Bürgerbeteiligung niederschlägt, wird im Folgenden anhand der Ergebnisse eines Sondergutachtens dargestellt, das in den Jahren 2007/08 im Rahmen der Evaluierung des Programms Stadtbau Ost erarbeitet wurde und sich der qualitativen Analyse der kooperativen Strukturen in der Stadtbau Praxis gewidmet hat (BMVBS/BBSR 2009). Vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Einschätzungen, dass der Stadtbau Ost bislang ohne ausreichende Einbeziehung der Bürger stattfindet, erfolgte damit erstmals eine umfassende qualitative Analyse der kooperativen Strukturen in der Stadtbau Praxis. Die empirische Basis des Gutachtens bilden im Wesentlichen die Forschungsergebnisse zu den vorhandenen Mitwirkungsmöglichkeiten in insgesamt zehn Städten, die im Zuge der Evaluierung des Programms Stadtbau Ost vertiefend untersucht wurden (BMVBS/BBR 2008). In diesen Kommunen wurden Bewohnerbefragungen durchgeführt, die vorhandenen Beteiligungsformen recherchiert und mit ausgewählten Experten vertiefende Interviews geführt. Die Recherchen wurden punktuell durch die Analyse von Beteiligungsansätzen in anderen Stadtbau-Kommunen ergänzt. Auf dieser Basis gibt das Gutachten einen Überblick über das Spektrum und den Umfang von bisher vorhandenen Top-Down-Mitwirkungsangeboten und deren Wirkungen sowie über darüber hinaus reichende Bottom-Up-Aktivitäten von Bürgern, die im Kontext des Stadtbaus entstanden sind. Dabei wurde explizit versucht, die vorhandenen Mitwirkungsstrukturen aus Sicht der Bürger in den Blick zu nehmen und weniger aus der Perspektive der kommunalen und wohnungswirtschaftlichen Akteure. Forschungsleitend war insbesondere die Frage nach den grundlegenden Rahmenbedingungen für Bürgermitwirkung im Stadtbau sowie nach den wesentlichen Problemen und Hemmnissen.

Auf Basis der dargestellten Ergebnisse wird deutlich, dass Anspruch und Realität im Bezug auf die Bürgerbeteiligung auch nach sieben Jahren der Umsetzung des Programms Stadtbau Ost deutlich auseinanderklaffen. Die entscheidenden Hemmnisse für eine weitreichende Bürgermitwirkung im Stadtbau sind sowohl in den unterschiedlichen Handlungslogiken der Akteure als auch in der Konstruktion von scheinbar kaum überwindbaren Sachzwängen zu finden, die zur Begründung der eingeschränkten Bürgerbeteiligung herangezogen werden. Inwiefern zukünftig trotz dieser Befunde Raum für mehr Bürgerbeteiligung im Rahmen des Stadtbaus besteht, wird abschließend diskutiert.

#### **Dialogorientierte und kooperative Ansätze zur Bürgerbeteiligung im Kontext des Stadtbau Ost**

Nachfolgend werden einige der für den Stadtbau identifizierten Beteiligungsansätze ausführlicher dargestellt. Zunächst werden Formen des *Dialogs* zwischen den „professionellen“ Stadtbauakteuren (Kommune und Woh-

nungswirtschaft) und den Bürgern analysiert (Veranstaltungen, Vor-Ort-Büros, Umzugsmanagement bei Abriss). Anschließend wird der Aspekt der *Kooperation* aufgegriffen, wobei die unter diesem Begriff zusammengefassten Beteiligungsformen zwar auf kooperativen Ansätzen beruhen, aber in der Umsetzung nicht immer zu tatsächlich realisierten Akteurskooperationen geführt haben.

#### **Dialogorientierte Bürgerbeteiligung im Stadtbaukontext**

Eine Form der Kommunikation, die in der überwiegenden Zahl der Stadtbaukommunen bereits Anwendung gefunden hat, ist die Vermittlung von Stadtentwicklungsthemen, konkreten Stadtbauvorhaben und Mitwirkungsangeboten in von kommunaler Seite organisierten Veranstaltungen (BMVBS/BBSR 2009, S. 26). Während es in der Anfangszeit des Stadtbaus noch häufiger gesamtstädtisch ausgerichtete Veranstaltungen gab, finden diese aufgrund der in Vergangenheit oft sehr begrenzten Resonanz bei den Adressaten mittlerweile eher auf Stadtteilebene und nicht regelmäßig, sondern aus konkreten Anlässen heraus statt.

Der räumliche und inhaltliche Schwerpunkt der Veranstaltungen (z.B. Stadtteilkonferenzen) liegt dabei eindeutig auf den Großsiedlungen, in denen sich der Stadtbau in den vergangenen Jahren schwerpunktmäßig abgespielt hat und wo eine Vielzahl von Bürgern durch die Umsetzung von Abrissvorhaben unmittelbar von Stadtbaumaßnahmen betroffen ist. Problematisch ist in der Regel, dass viele dieser Veranstaltungen weder dem Wunsch der vom Stadtbau betroffenen Bewohner nach detaillierten Informationen zur Umsetzung von Stadtbauplanungen entsprechen noch ihnen ein Mitspracherecht bei den Planungen einräumen (BMVBS/BBSR 2009, S. 25ff.). Die Diskrepanz zwischen Erwartungshaltung und realer Beteiligungserfahrung führt häufig zu Frustration und Konflikten mit dem Resultat der Beteiligungsverweigerung sowohl von Seiten der Bürger als auch von kommunaler Seite (Kabisch et al. 2004, S. 142). Insofern sind diese Veranstaltungen im Prinzip zwar konzeptionell den dialogorientierten Ansätzen zuzuordnen, entsprechen im Charakter ihrer Durchführung aber häufig reinen Informationsveranstaltungen.

Ein weiterer Ansatz, der den dialogorientierten Beteiligungsansätzen zur Steuerung des Stadtbaus zuzurechnen ist und der erst im Rahmen des Stadtbaus entstand, ist das Umzugsmanagement im Zusammenhang mit geplanten Abrissmaßnahmen. Der Kommunikation zwischen betroffenen Bürgern, Wohnungsunternehmen und Kommune kommt eine immanent wichtige Bedeutung für die Planung und Umsetzung von Stadtbaumaßnahmen im Programmbereich Rückbau zu. Seit dem Start des Stadtbauprogramms im Jahr 2002 waren im Zusammenhang mit den umfangreichen Wohnungsabrissen

vermutlich deutlich mehr als 100.000 Haushalte zum Umzug und damit zur konkreten Mitwirkung am Stadtumbau gezwungen. Dass diese Umzüge überwiegend ruhig und ohne größere Proteste der Bewohner verlaufen sind, ist sowohl auf ein mittlerweile professionelles Umzugsmanagement der meisten Wohnungseigentümer zurückzuführen als auch darauf, dass viele Bewohner die Notwendigkeit des Stadtumbaus prinzipiell akzeptieren (BMVBS/BBSR 2009, S. 11; Peter 2009, S. 210). Informiert werden die Bewohner in erster Linie durch die Vermieter; in Mieterversammlungen und oft auch Einzelgesprächen wird versucht, individuellen Bedürfnissen und Problemlagen der Mieter zu begegnen und zu einer einvernehmlichen Lösung zu kommen. Die Reaktion der Bewohner auf die Abrissvorhaben ist dabei ähnlich rational wie das Vorgehen von Vermietern und kommunalen Akteuren. Sofern sie die Kontrolle über entstehende Kosten, Zeiträume und Bedingungen des Umzuges haben, gelingt in der Regel ein konfliktarmes Management der Umzüge. Differenzen entstehen dann, wenn, wie in vielen Kommunen praktiziert, der Öffentlichkeit nur eine Light-Variante des Stadtumbaukonzeptes zugänglich gemacht und lediglich über die kurzfristig geplanten Maßnahmen informiert wird. Diese eingeschränkte Informationsstrategie und der Mangel an Transparenz bestärken dann häufig das Empfinden von Unsicherheit, das insbesondere Bewohner in Gebieten mit einem hohen Anteil unsanierter Bausubstanz konstatieren. Das Gefühl, in einem Gebiet ‚auf Abruf‘ zu wohnen, führt in Kombination mit unzureichend erläuterten Rahmenbedingungen für den Stadtumbau und fehlender Planungssicherheit bei den Bewohnern dieser Quartiere deutlich eher zu Protesten und Initiativen gegen Stadtumbauvorhaben oder zum Wegzug aus diesen Gebieten als die frühzeitige Information über bestehende Abrisspläne. Denn in den Initiativen gegen konkrete Abrisspläne äußern sich vornehmlich der Unmut und das Unverständnis der Bürger über eine verspätete und unzureichende Kommunikation hinsichtlich der getroffenen Entscheidungen und weniger eine generelle Ablehnung der Abrissvorhaben (BMVBS/BBSR 2009, S. 31; Kabisch et al. 2004: 143).

Hinter der Zurückhaltung der Wohnungseigentümer verbirgt sich jedoch auch das Dilemma, einerseits den Mietern zwar eine mittel- und langfristige Planung der Wohnperspektive ermöglichen zu wollen, andererseits aber selbst durch einen Mangel an Planungssicherheit betroffen zu sein, der insbesondere verursacht wird durch Verzögerungen bei der Fördermittelbewilligung von Landesseite und durch die Unternehmen selbst nicht aufgelöst werden kann. Hier wirkt sich die Landesförderpolitik direkt auf die Quartiersebene aus.

Eine wichtige Rolle zur Verbesserung der Kommunikation zwischen Kommune und Wohnungsunternehmen sowie den betroffenen Bürgern nehmen im Stadt-

umbauprozess – insbesondere in den Rückbaugebieten – die Vor-Ort-Büros und Stadtteil- oder Quartiersmanager ein. Sie sind für die Bewohner in den vom Abriss betroffenen Quartieren neben den Wohnungsunternehmen die wichtigsten Anlaufstellen, um detaillierte Informationen zu den Stadtumbauvorhaben in ihrem Quartier zu erhalten. Die räumliche Nähe der Büros zu den betroffenen Bewohnern und oft die Kontinuität, mit der immer wieder Beteiligungsangebote auch im Rahmen anderer Städtebauförderprogramme (v.a. im Rahmen des Programms Soziale Stadt) oder bei Aufwertungsvorhaben im Stadtumbau offeriert werden, hat in den Quartieren, in denen Stadtteilbüros existieren, zu einem hohen Bekanntheitsgrad dieser Einrichtungen und einem als niedrigschwellig wahrgenommenen Zugang zu diesen geführt. Etablierte Beteiligungsstrukturen, die im Rahmen des Programms Soziale Stadt entstanden sind, befördern dabei auch die intensivere Mitwirkung von Bewohnern im Rahmen des Stadtumbau Ost, vor allem im Bereich der Aufwertung. Für diesen Programmbereich gibt es zahlreiche Beispiele, in denen Stadtteilbüros den Anstoß für Beteiligungsverfahren geben konnten bzw. konkrete Projekte der Bewohnerbeteiligung initiiert und unterstützt haben (s.u., Kooperative Ansätze). Personelle Kontinuität bei der Ausstattung der Stadtteilbüros spielt eine wichtige Rolle für die Etablierung von Mitwirkungsstrukturen, da dauerhaftes Interesse an Beteiligung wesentlich auch auf gegenseitigem Vertrauen und der Erfahrung von Verlässlichkeit basiert. Die erfolgreiche Umsetzung eines Einzelprojektes ermöglicht dann zumeist auch weitere Kooperationsprojekte.

Angesichts der fehlenden langfristig gesicherten Mittelausstattung kann diese Kontinuität aber nur selten gewährleistet werden. Als problematisch erweist sich zudem, dass die Vor-Ort-Büros teilweise vom Informationsfluss zwischen Kommune und Wohnungsunternehmen abgekoppelt sind bzw. nur sehr eingeschränkt in die Informationsnetzwerke der kommunalen und wohnungswirtschaftlichen Stadtumbauakteure eingebunden sind. Auch die Einbindung der Vor-Ort-Büros in die Konzeption und Umsetzung von Abrissmaßnahmen erfolgt nur sehr selten, obwohl die Mitarbeiter der Vor-Ort-Büros zumeist über einen hohen Sachverstand verfügen und mit den lokalen Problemlagen sehr gut vertraut sind. Dies schwächt einerseits die Rolle der Büros als ernstzunehmende Ansprechpartner im Stadtumbau aus Sicht der Bürger, andererseits verzichten Kommunen und Wohnungsunternehmen auf eine wichtige Kommunikationsschnittstelle zu den Quartiersbewohnern. Hier reproduziert sich ein Legitimitätsdilemma des Quartiersmanagements, das auch im Zusammenhang mit dem Programm „Soziale Stadt“ bereits thematisiert worden ist: Die Büros müssen sich faktisch nicht gegenüber den Bürgern, sondern nur gegenüber der Auftraggebern legitimieren, sind aber zur Zielerreichung auf die Akzeptanz bei den Bürgern angewiesen (Güntner 2004, S. 214). Daraus resultiert häufig



Abb. 1 Eher die Ausnahme als die Regel: Infopunkt zum Stadtumbau in Aschersleben

eine mangelnde Konfliktfähigkeit der Quartiersmanager, die sich auch darin ausdrückt, dass es ihnen selten gelingt, eine stärkere Rolle bei der Etablierung von Beteiligungsstrukturen im Stadtumbauprozess zu übernehmen.

In den innerstädtischen Stadtumbaukulissen fehlen zumeist adäquate Anlaufstellen, die stadtumbaubezogenen Kommunikations- und Mitwirkungsangebote sind dementsprechend nur unzureichend entwickelt. Zwar stehen den Bürgern z.B. innerhalb von Sanierungsgebieten die etablierten Sanierungsbüros als Anlaufstelle zur Verfügung, in einigen Kommunen existiert auch für innerstädtische Quartiere ein Quartiersmanagement. Da sich die Eigentümer- und Nutzerstrukturen und damit auch die Einzelinteressen der Bürger hier aber deutlich heterogener und komplexer als in den Großsiedlungen darstellen, erfordert der Dialog mit den Bürgern ein relativ zeit- und personalintensives Vorgehen, das deutlich über die Kapazitäten von vielen der bestehenden Vor-Ort-Büros hinausgeht. Hier wäre für einen Ausbau von Mitwirkungsangeboten und Beteiligungsstrukturen ein stärkeres Engagement von kommunaler Seite erforderlich, aber aufgrund der ebenfalls begrenzten Ressourcen in den Kommunen wird die umfassende Einbeziehung der Bürger in den innerstädtischen Stadtumbau bisher eher zurückhaltend behandelt, solange diese nicht explizit von Bürgerseite eingefordert wird. In einigen wenigen Kommunen gibt es jedoch partielle Bemühungen, diese Lücken zu schließen: ein Beispiel ist das



Abb. 2 Diskussionsveranstaltung zum Stadtumbau im Leipziger Osten

bereits erwähnte Forum Leipziger Osten, das im gleichnamigen Quartier mittlerweile als zentrale Diskussionsplattform über Themen der Stadtentwicklung den Quartiersbewohnern die Möglichkeit bietet, auch eigene Ideen einzubringen und in offenen Arbeitsgruppen Projekte im Stadtteil mit zu entwickeln (BMVBS/BBSR 2009, S. 27). Hier zeigt sich, dass sich gerade in den Altbauquartieren, in denen weniger Rückbau, sondern vorwiegend Aufwertungsmaßnahmen im Rahmen des Stadtumbaus stattfinden, offenbar noch deutlicher Spielraum für die Förderung der Bürgerbeteiligung von institutioneller Seite bietet – nicht nur in der Umsetzungs-, sondern auch in der Planungsphase.

Den bestehenden dialogorientierten Beteiligungsstrategien im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost sind auch punktuell stattfindende Veranstaltungen zur Vermittlung von Abrissflächen und Brachen an neue Nutzer zuzuordnen sowie geführte Stadt(teil)spaziergänge zum Thema Stadtumbau, die von einigen Kommunen, Vor-Ort-Büros und lokalen Initiativen genutzt werden, um den Bürgern das Thema Stadtumbau näher zu bringen (BMVBS/BBSR 2009, S. 27).

#### Kooperative Beteiligungsansätze

Auf konzeptioneller Ebene, also bei der Erstellung und Fortschreibung von Stadtumbaukonzepten, wurden die Bürger bislang eher punktuell am Stadtumbau beteiligt. Nur selten ist es gelungen, in den Stadtumbaukommunen koop-

erative Beteiligungsformen umzusetzen. Beispiele dafür sind Charrette-Verfahren in Gräfenhainichen (BMVBS/BBR 2007, S. 92) sowie in Staßfurt und Eggesin (Kegler/Bodenschatz/Serbser/Schleinitz 2002). Dagegen finden sich in der Umsetzungsphase deutlich mehr Beispiele für kooperative Beteiligungsansätze im Kontext des Stadtumbaus. Bei der Darstellung dieser Ansätze wird im Folgenden zwischen aufwertungs- und abrißbezogenen Aktivitäten unterschieden, da diese Kontexte im Hinblick auf Handlungslogiken, Eigeninteressen und Ziele der involvierten Akteure und Machtverteilung sehr differente Aktionsarenen darstellen.

Im Bereich der Aufwertung ist die Mitwirkung der Bürger oft explizit erwünscht. Im Gegensatz zu den Rückbauvorhaben, deren Planung in der Regel unter Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgt, sehen die institutionellen Akteure hier einen tatsächlichen (Mit-)Entscheidungsspielraum für die Bürger im Rahmen des Stadtumbaus und kommunizieren diesen auch entsprechend. In den Großsiedlungen erfolgt die Bürgerbeteiligung an Aufwertungsprojekten in erster Linie über Mitwirkungsangebote von Seiten der Wohnungswirtschaft, des Quartiersmanagements sowie lokaler Initiativen (Bewohnervereine, Stadtteiltreffs, Jugendclubs etc.). Bei der überwiegenden Zahl der identifizierten Kooperationsansätze im Bereich der Aufwertung handelt es sich um kleinere Nachnutzungsprojekte für Abrissflächen mit geringem Mitteleinsatz. Dazu zählen unter anderem die Einrichtung von Bürgergärten (z.B. Chemnitz Hutholz, Halle Neustadtgärten) und sog. ‚interkulturelle Gärten‘ (z.B. in Berlin-Marzahn, in Halle-Neustadt oder Leipzig-Lindenau). Vereinzelt erfolgt aber auch die Umsetzung umfangreicherer künstlerischer Projekte, mit denen versucht wird, die Form der Auseinandersetzung mit Schrumpfungsprozessen in den Quartieren durch Inspirationen von außen und kreative Ideen zu bereichern (z.B. das Projekt „hANK – Stadt Sitzen“ des Architekturkreises Halle e.V.).

Die Resonanz der Bürger auf die Mitwirkungsangebote ist insgesamt recht verhalten. Beteiligung erfolgt nur zögerlich, auch bereits initiierte Projekte, wie bspw. Mietergärten, werden nicht automatisch zu Selbstläufern, sondern brauchen eine kontinuierliche Begleitung und Unterstützung von Seiten der Initiatoren. Hier spiegelt sich auch das abnehmende Interesse der Bürger an der Gestaltung der eigenen sozialen und räumlichen Umwelt wider, wenn sich die individuellen Lebensumstände objektiv und subjektiv verschlechtern.

Diese Verschärfung der sozialen Rahmenbedingungen trifft insbesondere auf Großsiedlungen jüngeren Baualters zu, die besonders stark von Abwanderung, Segregation und Rückbau betroffen sind (Keller 2005, S. 68). Die Umsetzung von Aufwertungsprojekten ist deshalb in diesen Quartieren trotz zurückhaltender

Beteiligung ein wichtiges Signal für die Bewohner, dass der Abriss von Wohngebäuden nicht unbedingt den schleichenden Niedergang des Quartiers zur Folge hat, sondern sich dadurch auch die Qualität der Wohn- und Lebensbedingungen verbessern kann. Um die Beteiligungsanreize zu erhöhen, kommt hier den Quartiersfonds eine wichtige Bedeutung zu, die aber bisher i.d.R. nicht aus dem Programm Stadtumbau Ost heraus bereitgestellt werden können. Daraus folgt eine Abhängigkeit der Beteiligungsprojekte im Stadtumbau vom kontinuierlichen Fördermittelfluss aus den anderen Fördertöpfen. Das Ende der Förderung eines Quartiers im Rahmen von URBAN, LOS oder Sozialer Stadt bedeutet oft auch das Aus für Mitwirkungsprojekte im Stadtteil. Die Ermöglichung der Finanzierung von Quartiersfonds aus Stadtumbau-Mitteln wäre ein wichtiger Ansatzpunkt, um den politischen Gestaltungsanspruch auf mehr Bürgermitwirkung auch in der Praxis zu untersetzen.

Dass ein wesentlicher Beteiligungsanreiz jedoch auch in der Transparenz von Verfahren und der Erfahrung tatsächlicher Beteiligung an den Planungsentscheidungen liegt, zeigt das Beispiel eines Charrette-Verfahrens, das im Berliner Bezirk Marzahn-Hellersdorf für die Ausgestaltung der Nachnutzung einer Abrissfläche initiiert wurde (Fritsche 2008, S. 51ff.). Dieses offene Planungs- und Beteiligungsverfahren, dessen Entstehung und Vorbereitung von einer Auswahl relevanter Quartiersakteure getragen wurde und das zunächst im Quartier begrüßt worden war, geriet ins Schwanken, als die Wohnungsgesellschaft als zentraler Akteur des Verfahrens bereits getroffene Entscheidungen im Alleingang änderte. Dadurch entstand auf Seiten der Bewohnerschaft der Eindruck, das Beteiligungsverfahren diene lediglich der öffentlichen Legitimation bereits vorab feststehender Entscheidungen und führte dazu, dass sie aus Protest dem Verfahren fernblieben. Insofern konnte die Charrette nicht die ohnehin geringe Beteiligungsbereitschaft im Quartier erhöhen, sondern hat im Gegenteil zusätzlich zur Frustration und dem Fernbleiben auch generell beteiligungsbereiter Quartiersbewohner beigetragen.

Die Stadtumbau-Aktivitäten in den innerstädtischen Altbauquartieren werden in der Öffentlichkeit oft mit wesentlich mehr Aufmerksamkeit verfolgt. Das liegt zum einen an der historischen Bedeutung und dem daraus resultierenden Identifikationspotenzial dieser Quartiere, aber auch an der kleinteiligen und heterogenen Struktur der Bewohner, Nutzer und Eigentümer. Entsprechend ist hier in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von bürgerschaftlichen Initiativen im weiteren Sinne des Stadtumbaus entstanden, die über die baulich-räumliche Dimension hinausgehen und auch einen Beitrag zu den wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Dimensionen und Themen des Stadtumbaus geleistet haben (bspw. die Cranach-Höfe in Lutherstadt Wittenberg, das Schwabe-



Abb. 3 „hANK – Stadt Sitzen“ –  
Projekt des Architekturkreises Halle e.V.



Abb. 4 Protestplakat gegen den Verfall  
von Altbauten

haus und das Kochhaus in Dessau oder die KulturFestung Mark in Magdeburg). Auch aus der Eigeninitiative von Gewerbevereinen sind Projekte entstanden, die sich für Stadtmarketing, Stadtentwicklung und gewerbliche Entwicklung engagieren (z.B. die Interessengemeinschaft Plagwitzer Geschäftsstraßen e.V. in Leipzig). Dabei übernehmen die privaten Akteure in ehrenamtlicher Arbeit Tätigkeiten, die üblicherweise von der Stadt oder professionellen Projektentwicklern realisiert werden. Daraus sowie aus dem Engagement von zahlreichen Bürger-, Nachbarschafts- und Kulturzentren sowie gemeinschaftlichen Wohnprojekten sind wichtige Impulse für die Aufwertung ausgegangen, indem beispielsweise Projekte zur Zwischennutzung von Brachflächen oder Kulturprojekte zum Umgang mit Schrumpfung initiiert wurden. Viele dieser Akteure beklagen dennoch, dass sie in der Öffentlichkeit, bei Stadtverwaltungen und Fördermittelgebern oft nicht als Verhandlungspartner wahrgenommen werden und nur unter großem Arbeitsaufwand das notwendige Interesse von kommunaler Seite sowie Offenheit, Akzeptanz und Unterstützung für ihr Anliegen erreichen konnten.

Im Bereich des Wohnungsabrisses sind den kooperativen Ansätzen insbesondere jene Projekte zuzuordnen, die das Ziel verfolgen, abrissgefährdete Altbauten durch die Entwicklung innovativer Nutzungskonzepte zu erhalten. Die bekannteste Initiative ist dabei der Verein ‚HausHalten e.V.‘ ([www.haushalten-leipzig.de](http://www.haushalten-leipzig.de)), der, 2004 gegründet in Leipzig, das Konzept der ‚Wächterhäuser‘ entwickelt hat. Das Ziel der Initiative ist es, leer stehende (und zum Teil auch abrissbedrohte) Gebäude durch Zwischennutzungen in einem akzeptablen Bauzustand zu erhalten, indem soziale und kulturelle Initiativen, aber auch gewerbliche Nutzer im Low-Budget-Bereich bzw. in der Gründungsphase als ‚Wächter‘ das Gebäude pflegen und die anfallenden Kosten weitgehend tragen.

Der Verein bringt Eigentümer und potenzielle Nutzer der Häuser zusammen und unterstützt die Vertragsverhandlungen. Die Nutzer dieser Häuser tragen in der Regel die laufenden Betriebs- und Nebenkosten und übernehmen die handwerkliche Herrichtung der angemieteten Räume. Das Projekt hat mittlerweile Nachahmer in Gera, Halle und Chemnitz gefunden (BMVBS/BBR 2009, S. 38ff.).

In zahlreichen Stadtumbau-Städten haben sich zudem Initiativen gegründet, die das Ziel verfolgen, auf den zunehmenden Abriss im Altbaubestand aufmerksam zu machen und dagegen zu protestieren. Diese Initiativen sind zumeist unmittelbar aus dem Anlass konkreter Abriss-Projekte im Rahmen des Stadtumbaus entstanden (z.B. Stadtforen in Leipzig, Freiberg, Chemnitz und Görlitz, Aktionsbündnis Altstadt Weißenfels etc.) und formierten sich in der Regel dann, wenn der Umgang mit den historisch gewachsenen Innenstädten die nötige Behutsamkeit und integrative Vorgehensweise von kommunaler Seite vermissen ließ. Die Initiativen haben inzwischen einen hohen Professionalisierungsgrad erreicht und betreiben eine intensive und wirkungsvolle Öffentlichkeitsarbeit, zudem sind sie überregional gut vernetzt. Die Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit den jeweiligen Kommunalverwaltungen werden von den Initiativen als ambivalent beschrieben. Zum Teil bestehe ein durchaus kritisch-konstruktiver Dialog mit den kommunalen Stadtumbau-Akteuren. In einigen Fällen wurden jedoch auch kontrovers geführte, zum Teil sogar als destruktiv beschriebene Auseinandersetzungen geführt. Als schwierigste Verhandlungspartner werden von Seiten der Bürgerinitiativen die kommunalen Wohnungsgesellschaften beschrieben, die in den meisten Städten für die konkreten Abrisse im Altbaubestand verantwortlich zeichnen. Bei den zivilgesellschaftlichen Protesten gegen den Abriss von Altbauten treten die unterschiedlichen Machtverhältnisse zwischen Bürgern und Wohnungsunternehmen deutlich zutage. Die aus unternehmerischen Überlegungen heraus und mit ökonomischen und technischen Sachzwängen begründeten Abrisse werden von den Eigentümern der Gebäude nur ungern als Verhandlungsmasse in kooperative Verhandlungsprozesse mit der Bürgerschaft eingebracht. Zudem sind die Planungen mit den Kommunen abgestimmt und damit rechtlich legitimiert, weshalb auch von kommunaler Seite zurückhaltend auf die Proteste reagiert wird. Die Initiativen stoßen mithin schnell an die Grenzen der Akzeptanz für ihre Forderung nach Einbeziehung in die Entscheidungsprozesse, da sie sich in der deutlich schwächsten Verhandlungsposition innerhalb dieser Akteurskonstellation befinden. Ein Erfolg der Proteste ist deshalb in erheblichem Maße vom Grad der Öffentlichkeit und dem Ausmaß der Unterstützung abhängig, die die Initiativen von Seiten weiterer Vereine, Verbände und Bürger sowie durch die Presse erfahren.

Im Plattenbaubestand gab es bisher nur wenige öffentlich bekannt gewordene Fälle von Protesten gegen den Abriss. Viele Proteste werden durch das aktive Umzugsmanagement der Unternehmen und z.T. auch „finanzielles Entgegenkommen“ für nicht umzugsbereite Mieter abgefangen. Widerstand gegen den Abriss entsteht zumeist auf Basis der Abrissplanungen für einzelne Gebäude. Oft wird dabei nicht die grundsätzliche Notwendigkeit des Stadtumbaus im jeweiligen Stadtteil, sondern eher für das eigene Wohngebäude in Frage gestellt (vgl. zu konkreten Beispielen: BMVBS/BBSR 2009, S. 33ff.). Dabei argumentieren die Initiativen individuell nachvollziehbar: der Erhalt langjähriger Hausgemeinschaften, die Vorzüge besonders attraktiver Wohnlagen, besondere Lage- und Ausstattungsmerkmale der betreffenden Gebäude oder teilweise auch kurz zuvor durch die Mieter vorgenommene Renovierungsarbeiten begründen die Proteste gegen den Abriss. Diese Proteste haben bisher nur selten zur Veränderung der Abrissplanungen geführt, es sind nur wenige Einzelfälle dokumentiert, in denen die Mieterproteste Abrissplanungen modifiziert haben und der Abrisszeitpunkt nach hinten verschoben wurde. Ein Herausnehmen von einzelnen Gebäuden oder ganzen Quartieren aus den Abrissplänen konnten die Bürgerinitiativen bisher nicht durchsetzen.

Analog zu den Initiativen gegen die Abrisse im Altbaubestand treten auch bei den Initiativen gegen Abrisse im Plattenbaubestand das Konfliktpotenzial und die Kommunikationsdefizite insbesondere dann offen zutage, wenn betroffene Bewohner aus eigener Initiative heraus die Beteiligung an den Stadtumbauplanungen einfordern. So erfolgt aus Sicht der befragten Bürger die Auseinandersetzung mit den vorgebrachten Anliegen seitens der direkten Ansprechpartner bei Kommune und Wohnungswirtschaft meist nur sehr widerwillig, Ängste, Unsicherheiten und Sorgen der von den zwangsweisen Umzügen bedrohten Bewohner werden oft auf eine Weise abgetan, die auf Bürgerseite als diffamierend empfunden wird. Das beschriebene Spektrum an Resonanz auf die Proteste reicht von völliger Ignoranz (z.B. Verweigerung von Antworten auf schriftliche oder mündliche Anfragen) bis hin zu persönlichen Beleidigungen. Auch hier zeigt sich deutlich, dass die Bürgerbeteiligung an Stadtumbauvorhaben bisher eigentlich nur dann zugebilligt wird, wenn die institutionellen Stadtumbauakteure eine weitestgehend konfliktfreie Umsetzung erwarten. Die Eigeninitiative von Bürgerseite wird in der Regel kritisch beäugt und wenn überhaupt, dann zumeist nur sehr zurückhaltend unterstützt.

#### **Bürgermitwirkung im Stadtumbau: Information statt Kooperation**

Die Analyse der bisher vorhandenen Ansätze zur Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Umsetzung des Programms Stadtumbau Ost lässt verschiedene Probleme sichtbar werden:

Der politische Konsens, der die Mitwirkung der Bürger als die wesentlichen Adressaten des Stadtumbaus als unerlässlich ansieht, ist in der Praxis des Programms nur durch wenige konkrete Angebote zur Mitwirkung untersetzt. Die vorhandenen Beteiligungsverfahren weisen keine oder nur eine geringe Kontinuität in der Umsetzung auf und stoßen seitens der Bürger auf wenig Motivation zu aktiver Teilhabe, da die Bürger selten als gleichberechtigte und zur Problemlösung beitragende Akteure einbezogen werden. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft findet kaum in Form kooperativer oder zumindest kommunikativer Prozesse statt, sondern bleibt vorwiegend auf die Information der Bürger und ein professionelles Umzugsmanagement beschränkt und wird in sensiblen Bereichen zum Teil ganz ausgesetzt. Insbesondere bei der Planung und Umsetzung von Rückbauvorhaben wird die mangelnde Einbindung der Bürger dabei mit den bestehenden „Sachzwängen“ begründet. Dazu werden in der Regel technische und finanzielle Aspekte des Stadtumbaus gezählt sowie die Komplexität der Entscheidungsstrukturen, die kaum Raum für die Beteiligung der Bewohnerschaft in größerem Ausmaß zulassen würden. Auch die finanziell engen Spielräume der Kommunen und Wohnungsunternehmen tragen dazu bei, dass vor allem auf zeitlich und personell aufwendige Verfahren der Bürgerbeteiligung verzichtet wird, ohne allerdings die Folgekosten zu berücksichtigen, die durch Konflikte und Verzögerungen dann nachträglich entstehen können. Hinzu kommt, dass in den ostdeutschen Kommunen auf Seiten der Verwaltung z.T. wenig Erfahrungshintergrund und politischer Wille zu kooperativen Verfahren im Bereich der Stadtentwicklung besteht (vgl. Fischer in diesem Band).

Offensichtlich werden die Interessen der Bürger trotz des einhelligen politischen Bekenntnisses zur breiten Bürgerbeteiligung im Rahmen des Stadtumbaus noch mehrheitlich unterbewertet. Das zeigt sich insbesondere dann, wenn die Beteiligung von Seiten der Bürger eingefordert wird, weil z.B. angesichts unverbindlicher Planungsentscheidungen sich das Gefühl mangelnder Informationen und Transparenz entwickelt, weil stadumbaubedingte individuelle Belastungen als ungerechtfertigt empfunden werden oder weil der Eindruck entsteht, der grundsätzliche Konsens über die Notwendigkeit des Stadtumbaus werde durch die Stadtumbau-Akteure z.B. durch Abrisse im Altbaubestand verletzt. In diesen Fällen wird der Wunsch nach mehr Beteiligung durch Kommunen und Wohnungswirtschaft oft zurückgewiesen oder ignoriert. Problematisch ist auch, wenn die wenigen vorhandenen Beteiligungsangebote auf einseitig festgelegten Themen basieren und so den Beteiligten das Gefühl vermitteln, es handele sich nur um eine Alibibeteiligung zur Legitimation bereits feststehender Entscheidungen. Der Eindruck auf Seiten vieler Bürger, dass die Einflussmöglichkeiten auf Negativentwicklungen ohnehin kaum vorhanden

seien, wird durch dieses Vorgehen noch verstärkt und führt zu einer weiter abnehmenden Beteiligungsbereitschaft insbesondere vor dem Hintergrund der in vielen Stadtumbauquartieren zunehmenden ökonomischen und sozialen Probleme.

In den beschriebenen Beispielen wird deutlich, dass die wirtschaftlichen Interessen der Wohnungswirtschaft und der erhebliche Handlungsdruck der Kommunen aufgrund steigender Leerstände, unterausgelasteter Infrastrukturen und brachliegender Freiflächen das Ziel der breiten Bürgerbeteiligung im Stadtumbau weitestgehend aus dem Blickfeld verschwinden lassen. Durch den umfassenden Handlungsansatz des Stadtumbaus sowie die Vielfalt der Akteure mit ihren unterschiedlichen Handlungslogiken steht die Stadtplanung nicht nur vor der Aufgabe, die unterschiedlichen Handlungsfelder der Stadtentwicklung miteinander zu verzahnen und die Entwicklung des Wohnungsbestandes mit der Infrastrukturplanung, Freiflächenentwicklung, Sozialplanung und Gewerbeentwicklung in Einklang zu bringen, sondern sie ist auch auf die Kooperation mit durch unterschiedlichste Interessen und Ziele geleiteten Akteuren angewiesen (z.B. Infrastrukturbetreiber, Immobilienunternehmen, private Eigentümer, direkt betroffene Bewohner, Mieter und Gewerbetreibende, Verbände und Banken). Während jedoch auf Basis der Rückbauziele und den damit verbundenen finanziellen Anreizen (Abrissförderung und Altschuldenerhilfe) in nahezu allen Stadtumbau-Kommunen eine Zweckpartnerschaft zwischen Wohnungsunternehmen und Kommunen entstanden ist, ist die Einbindung der anderen Akteure deutlich schwieriger umsetzbar, da es unter den besonderen Bedingungen der Schrumpfung vor allem um die Verteilung von Kosten und Verlusten geht und die Kooperationsbereitschaft entsprechend begrenzt ist. Während aber die Kooperation z.B. mit den Infrastrukturbetreibern kaum ausgesetzt werden kann, wird den Mitwirkungsangeboten für die Bürger in dieser Akteurskonstellation deutlich weniger Bedeutung beigemessen und im Zweifel darauf verzichtet.

Damit stand dem hohen Anspruch an die kooperative Ausgestaltung des Stadtumbauprozesses von Beginn an eine deutliche Schiefelage bei der tatsächlichen Akteursbeteiligung gegenüber, die nicht nur die Bürgerbeteiligung betrifft, sich hier aber besonders deutlich offenbart. Es zeigt sich, dass bei der Übertragung des uneingeschränkten Bekenntnisses zu kommunikativen Steuerungsformen aus der Planungstheorie auf den Stadtumbau der Charakter der wesentlichen Aufgabenfelder des Stadtumbaus nicht genügend berücksichtigt wurde. So sind z.B. in Bezug auf die Beteiligung der Zivilgesellschaft die Erfahrungen aus der Stadterneuerung oder der „Sozialen Stadt“ nicht ohne Weiteres auf den Stadtumbau übertragbar, weil damit die bestehenden Macht-

und Ressourcenungleichgewichte der unterschiedlichen am Stadtumbau beteiligten Akteure ausgeblendet werden. Das bestehende Spannungsfeld zwischen dem programmatisch formulierten Mitwirkungsanspruch aller Akteure der Stadtentwicklung und der Bürgerbeteiligungspraxis im Stadtumbauprozess wird deshalb auch nicht ohne deutliches Nachsteuern an der Ausgestaltung des Programms aufzulösen sein. Dass der Stadtumbau dann zukünftig deutlich mehr Spielraum für kooperative Prozesse der Bürgermitwirkung bieten könnte, wird abschließend dargestellt.

### **Mehr Beteiligung durch mehr Aufwertung?**

Die wenigen angeführten erfolgreichen Kooperationsbeispiele zeigen, dass sich trotz der zweifelsfrei bestehenden strukturellen und ökonomischen Zwänge auch im Kontext des Programms Stadtumbau Ost Spielraum für kooperative Beteiligungsmodelle bietet. Offensichtlich können ergebnisoffene Mitwirkungsangebote und tatsächliche Entscheidungsspielräume das Beteiligungsinteresse der Bürger sowie ihre Identifikation mit den Stadtentwicklungszielen auch in Bezug auf den Stadtumbau erhöhen. Um diese Ansätze auszubauen, wäre es zunächst einmal notwendig, deutlich mehr Transparenz hinsichtlich der langfristigen Stadtumbauplanungen zu schaffen, den Blick für Gesamtzusammenhänge des Stadtumbaus bei öffentlichen und privaten Akteuren zu schärfen und auch die Konflikte bei Entscheidungsprozessen offen zu thematisieren. Vor allem bei der Anerkennung zivilgesellschaftlicher Initiativen durch die Kommunen bestehen noch erhebliche Defizite, insbesondere dann, wenn sich deren Forderungen nicht ohne weiteres in die offiziellen Stadtentwicklungsstrategien einordnen und die Konsensfindung zur Verzögerung in der Umsetzung der Planungsvorhaben führt.

Es besteht jedoch die Chance, dass mit der derzeitigen Verlangsamung des Rückbautempos und im Zuge einer Profilierung des Programmteils Aufwertung in den kommunalen Strategien eine stärkere Hinwendung zu Verfahren der Bürgermitwirkung erfolgt. Zum einen wird es zukünftig weniger um flächenhaften Rückbau, sondern verstärkt um punktuelle Abrisse gehen, die aber zunehmend auch sanierte Bestände betreffen oder Umzüge von Bewohnern notwendig machen, die in der Vergangenheit bereits einmal oder mehrfach direkt vom Abriss betroffen waren. Hier werden Kommunen und Wohnungsunternehmen die Planungen deutlich intensiver kommunizieren und möglicherweise auch mit mehr Protesten umgehen müssen.

Zudem erfordert der Stadtumbau perspektivisch auch eine deutlichere Prioritätensetzung auf die langfristig zu erhaltenden Stadtquartiere. Damit wäre auch bezogen auf den innerstädtischen Stadtumbau die Weiterentwicklung der

kooperativen Ansätze zur Bürgerbeteiligung notwendig, da sich die Strukturen und Prozesse hier wesentlich kleinteiliger gestalten und die Kommunen kooperative Verfahren zum Erhalt ihrer Steuerungsfähigkeit und zur Umsetzung der Stadtumbauziele benötigen. Die Pluralisierung der Akteursstrukturen im Rahmen eines weniger abrisorientierten Stadtumbaus kann also möglicherweise dazu beitragen, dass in Zukunft die Planungsentscheidungen im Stadtumbau weniger stark an die kurzfristige wirtschaftliche Effektivität bei der Umsetzung geknüpft werden, sondern den konsensual ausgerichteten Stadtumbauprozess und damit die Legitimität der Umstrukturierungsprozesse wieder stärker in den Blick nehmen.

Dass innovative kooperative Teilnehmungsformen dabei durchaus fruchtbare Ansätze für bisher noch ungelöste Herausforderungen im Stadtumbau bieten können, zeigt z.B. das funktionierende und erfolgreich in verschiedene Kommunen übertragene Modell der „Wächterhäuser“ oder der derzeit in der Erprobung befindliche kooperative Ansatz der „Eigentümerstandortgemeinschaften“ im Stadtumbau, der auf die stärkere Einbeziehung privater Eigentümer in den innerstädtischen Stadtumbaugebieten abzielt (vgl. Altröck und Haller in diesem Band). Hier zeigt sich, dass vermeintliche „Sachzwänge“ im Stadtumbau wie bspw. mangelnde personelle und zeitliche Ressourcen auf kommunaler Seite oder die mangelnde finanzielle Handlungsfähigkeit privater Eigentümer mit innovativen Ansätzen durchaus überwindbar sind und neue Perspektiven für den Stadtumbau z.B. im Umgang mit innerstädtischen Altbauquartieren bieten können. Ganz ohne den verstärkten Einsatz von finanziellen und personellen Ressourcen wird ein Mehr an Bürgermitwirkung im Stadtumbau aber nicht realisierbar sein.

## Literatur

- Altröck, Uwe, 2008: Urban Governance in Zeiten der Schrumpfung, in: Hubert Heinelt und Angelika Vetter (Hg.): Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden, S. 301–326.
- Baba, Ludger, Iris Fryczewski und Andrea Grimm, 2008: „Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau“ – Vorbereitungs- und Qualifizierungsphase zum ExWoSt-Forschungsfeld. Endbericht, Bonn. [<http://www.empirica-institut.de/kufa/empi1751b.pdf>]
- Bernt, Matthias und Miriam Fritsche, 200: Kooperation – mit wem? Bewohnerbeteiligung im „Stadtumbau Ost“, in: Angelika Vetter (Hg.), Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, Wiesbaden, S. 237–258.
- BMVBS/BBR, 2006: und Stadtumbau Ost – Stand und Perspektiven. Erster Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- BMVBS/BBR, 2007: 5 Jahre Stadtumbau Ost – Eine Zwischenbilanz. Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- BMVBS/BBR, 2008: Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- BMVBS/BBSR, 2009: Bürgermitwirkung im Stadtumbau Ost. Reihe Forschungen 140, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.
- BMVBW, 2001: Wettbewerb Stadtumbau Ost. Für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen. Auslobung, Oktober 2001, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.
- Fritsche, Miriam, 2008: Civic Participation within „Urban Restructuring“ in East Berlin: „Risks and Side Effects“ of Cooperative Governance, in: Katja Adelhof, Birgit Glock und Marlies Schulz (Hg.), Berliner Geographische Arbeiten Heft 110, S. 48–57.
- Güntner, Simon, 2004: Kooperative Planungsprozesse: eine strukturtheoretische Perspektive, in: Uwe Altröck, Simon Güntner, Sandra Hünig und Deike Peters: Perspektiven der Planungstheorie, Berlin, S. 209–220.
- Kabisch, Sigrun, Matthias Bernt und Andreas Peter, 2004: Stadtumbau unter Schrumpfbedingungen. Eine sozialwissenschaftliche Fallstudie, Wiesbaden.
- Kegler, Harald, Harald Bodenschatz, Wolfgang Serber und Hardy Schleinitz, 2002: Charrette Eggesin 2002: Region, Stadt, Quartier, Berlin/Dessau/Cottbus.
- Keller, Carsten, 2005: Leben im Plattenbau. Zur Dynamik sozialer Ausgrenzung, Frankfurt/New York.
- Liebmann, Heike, 2007: Bürgermitwirkung an Stadtumbauprozessen – Beispiele aus dem Stadtumbau Ost, in: Informationen zur Raumentwicklung 1.2007, S. 27–35.
- MSWV Brandenburg, 2002: Öffentlichkeitsarbeit und Bewohnerbeteiligung im Stadtumbau, Potsdam: Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg.
- Peter, Andreas, 2009: Stadtquartiere auf Zeit. Lebensqualität im Alter in schrumpfenden Städten, Wiesbaden.

## Die Autorin

Ulrike Hagemeyer, geboren 1979, ist Sozialwissenschaftlerin und arbeitet am Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung in der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Stadtentwicklung unter Schrumpfbedingungen und Stadtumbau.





Miriam Fritsche

## Partizipation in der lokalen Umsetzung von „Stadtumbau Ost“

Weichenstellungen, Non-Decisions und absichtsvolle Ausgestaltung

Obgleich Stadtumbau im Hinblick auf den Stellenwert der öffentlichen Hand, den Gebietsbezug und die Intensität der baulichen Eingriffe deutliche Züge der etablierten Stadterneuerung aufweist, so liegen ihm Prämissen zugrunde, die sich in zentralen Punkten von denen der bisherigen Quartiersentwicklung unterscheiden: Beim Stadtumbau geht es um Schrumpfung, um eine Abnahme von Menge, um Schwund, Verringerung und Verkleinerung.<sup>1</sup> Dies steht im Gegensatz zu tradierten Ansätzen der Quartiersentwicklung und -planung, die auf eine Steuerung von Wachstumsprozessen und die Milderung ihrer negativen Begleiterscheinungen zielten. Bezogen auf Wohnungen und Infrastruktur handelt es sich beim Stadtumbau nicht in erster Linie um Aufwertung, sondern um ersatzlose Wegnahme. Statt der Verteilung von Wachstumsgewinnen stehen die Übernahme von Kosten und das Management des „Rückzugs“ im Mittelpunkt.

Ein weiterer Unterschied zu vorangegangenen Städtebauförderungsprogrammen liegt in dem kooperativen Ansatz des Stadtumbaus: Bund und Länder machen Beteiligungsverfahren und den Einbezug der Wohnungswirtschaft bei der Festlegung von Stadtentwicklungszielen zu Kriterien für die Bewilligung von Fördermitteln. Sowohl Programmdokumente als auch Absichtserklärungen verschiedener professioneller Stadtumbau-Akteure erwecken den Eindruck, dass bürgerschaftliche Mitwirkung im Programm und an seiner Umsetzung ausdrücklich erwünscht ist (vgl. exemplarisch BMVBW 2001a; BMVBW 2001b, S. 10ff.; für die Wohnungswirtschaft: Hunger 2003; vhw 2003, S. 67ff.). Und tatsächlich lässt sich in Stadtumbau-Städten eine Konjunktur einfacher Beteiligungs- und Informationsangebote feststellen (vgl. BMVBS/BBR 2007, S. 91). Zudem wirken große Wohnungsunternehmen in einem Maße an der Erarbeitung von Stadtentwicklungs- und Umbaukonzepten mit, das bisher in Deutschland nicht bekannt war (vgl. Hunger 2003). Im Stadtumbau scheint – im Vergleich zu anderen Programmen der Städtebauförderung – ein neuer, erweiterter Rahmen für Beteiligung aufgespannt zu werden, so dass von „Partizipation in einem veränderten Umfeld“ (Altrock 2005, S. 156) gesprochen werden kann.

Allerdings verdeutlichen Ergebnisse der wissenschaftlichen Programmbegleitung, dass kein Anlass zur Euphorie besteht.<sup>2</sup> Beispielsweise wurden Bürger –

<sup>1</sup> In Abgrenzung zu einer weiten Definition von Stadtumbau, die jegliche Veränderung der baulichen Gestalt einer Stadt als Stadtumbau bezeichnet (so etwa die Beiträge in Bodenschatz/Laible 2007), werden im Folgenden unter der Überschrift Stadtumbau diejenigen Maßnahmen und Instrumente zusammengefasst, die im Rahmen der Vorbereitung und Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau Ost“ entwickelt wurden und auf städtische Schrumpfungsprozesse reagieren bzw. sie zu gestalten versuchen.

<sup>2</sup> Vgl. BMVBW/BBR 2003, BMVBS/BBR 2006: 79ff., BMVBS/BBR 2007: 90–95, IRS 2008, BMVBS/BBR 2009.

laut einer Befragung, die die „Bundestransferstelle Stadtumbau Ost“ 2006 in 207 ostdeutschen Programmkommunen durchführte (vgl. BMVBS/BBR 2007, S. 90f.), – bei den Stadtentwicklungskonzepten „eher punktuell durch einmalige Veranstaltungen wie Bürgerversammlungen, Zukunftswerkstätten, Werkstattgespräche oder Bürgerforen beteiligt“ (ebd., S. 91); in der Umsetzungsphase beschränkte sich ihre Einbeziehung in der Regel auf Beteiligungsverfahren für konkrete Aufwertungsprojekte, also bei Entscheidungen über Gestaltung und Nutzung brach gefallener oder frei gewordener Flächen (vgl. ebd., S. 93). Insofern kann nicht davon ausgegangen werden, dass die im Stadtumbau zu beobachtende, quantitative Ausweitung von Beteiligung per se auch zu qualitativen Verbesserungen oder gar einer Anhebung des Beteiligungsniveaus geführt hat. Zudem dürfen die möglichen Konsequenzen der sporadischen Herausgabe von Informationen sowie des instrumentellen Einsatzes von Beteiligung für das Verhältnis von Quartiersbewohnern zu professionellen Stadtumbau-Akteuren auch keinesfalls außer Acht gelassen werden: Die im Stadtumbauprozess eingeschlagenen partizipativen Strategien können, je nach Schwerpunktsetzung und Ausgestaltung, lokal vorhandene Beteiligungskulturen und -bereitschaften aufbauen helfen und stärken oder unter Druck setzen und hemmen.

Vor diesem Hintergrund arbeitet der Beitrag Aspekte des Stellenwerts von Partizipation im Stadtumbau zwischen Programmanspruch und lokaler Partizipationsrealität heraus. Im Mittelpunkt der Betrachtung steht das Ost-Berliner Großsiedlungsquartier Marzahn-Nord. Mit der Demontage von rund 1.500 Wohnungen im Zeitraum von 2004 bis 2008 ist es Hauptgebiet der Umsetzung von „Stadtumbau Ost“ in Berlin. Kennzeichen der lokalen Programmumsetzung war ein weitgehender Ausschluss von Bewohnern aus der Konzipierung des Stadtumbaus. Der Beitrag rekonstruiert diejenigen Weichenstellungen, die einer Reduzierung von Beteiligung auf sporadische und verspätete Informationen Vorschub leisteten, um zu unterstreichen, dass die Nachrangigkeit von Bewohnern und ihren Interessen im Stadtumbau keine naturgesetzähnlichen Automatismen des Förderprogramms sind, sondern vielmehr Ergebnisse konkreter Entscheidungen durch benennbare Akteure.<sup>3</sup>

### 1. Partizipationsrealität im Stadtumbau in Marzahn-Nord

Zum Verständnis des Stellenwerts von Beteiligung im Stadtumbau in Marzahn-Nord sind einige Anmerkungen zur Vorgeschichte des Förderprogramms in Berlin angebracht: Trotz deutlicher Leerstandsentwicklungen in Teilen der Plattenbausiedlungen dominierte in den zuständigen Senatsfachverwaltungen und Wohnungsunternehmen lange Zeit die Auffassung, die Dynamik der Stadtentwicklung in der Millionenstadt sei nicht gleichzusetzen mit den Problemen schrumpfender Städte in Ostdeutschland. Entsprechend gering war anfangs die

Aufmerksamkeit für das Thema, wie auch ein Vertreter der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung unterstrich: „Beim Abriss von Wohnungen war die Diskussion in Berlin bis weit in das Jahr 2002 hinein sehr stark auf die Frage ausgerichtet, ob in Berlin überhaupt ein Abriss in nennenswerten Größenordnungen erforderlich werden könne“ (vgl. Schulgen 2004, S. 17).

Einen Anreiz, über eine Positionsänderung nachzudenken, stellten die Auslobung des Wettbewerbs „Stadtumbau Ost“ und die absehbare Implementierung des gleichnamigen Programms dar. Anfang 2002 beauftragte die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung in Abstimmung mit dem Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf eine Arbeitsgemeinschaft, bestehend aus einem Stadt- und einem Landschaftsplanungsbüro sowie einer Beratungsgesellschaft für Wohnen und Immobilien, mit der Erstellung eines sog. „integrierten Stadtteilkonzepts“ für die Großsiedlungen Marzahn und Hellersdorf. Die Arbeitsgemeinschaft engte das Konzept in thematischer und räumlicher Hinsicht auf fünf Teilgebiete ein („Vertiefungsbereiche“). Einer dieser Vertiefungsbereiche war Marzahn-Nord. Zwischen 1982 und 1988 als letzter Bauabschnitt der Großsiedlung realisiert, befanden sich hier die jüngsten, in industriell vorgefertigter Plattenbauweise errichteten Wohnungen Marzahns. Zudem war der Anteil unsanierter Wohnungen unter den rd. 11.400 Wohnungen im Quartier verhältnismäßig hoch. Zunehmender Substanzverfall, hohe Leerstandszahlen<sup>4</sup> und hohe Fluktuationen prägten das Quartier. Vor diesem Hintergrund galt Marzahn-Nord von Anbeginn an als geeignete Kulisse für bestandsreduzierende Maßnahmen, d.h. Abrisse.

#### 1.1 Konzipierung von „Stadtumbau Ost“ unter Ausschluss der Quartiersbewohnerschaft

Zur Koordination des Abstimmungsprozesses initiierte die Arbeitsgemeinschaft eine „Projektgruppe Vertiefungsbereich Marzahn-Nord“, die sich im Jahresverlauf 2002 monatlich traf. Neben den Planungsbüros nahmen Vertreter der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Mitarbeiter unterschiedlicher bezirklicher Ressorts (Bereiche für Stadtplanung, Tiefbau, Jugend, Natur- und Umweltschutz), der Wohnungsbaugesellschaft (WBG) Marzahn, der „Plattform

<sup>3</sup> Die Rekonstruktion des Stadtumbauperlaufs erfolgte im Rahmen eines Dissertationsprojekts am Geographischen Institut der Humboldt-Universität zu Berlin; zwischen Sommer 2005 und Sommer 2008 wurden Beteiligungsverfahren und -strukturen u.a. in Marzahn-Nord unter Verwendung qualitativer Methoden untersucht.

<sup>4</sup> In einigen Häusern entlang der Havemannstraße belief sich die Leerstandsquote im Oktober 2002 auf bis zu 30 Prozent (vgl. Schulz 2004, S. 14).

Marzahn-Hellersdorf“<sup>5</sup> sowie die im Gebiet tätigen Quartiersmanager teil. In Absprache mit der Senatsverwaltung schlug die WBG Marzahn rund 1.500 unsanierte Wohnungen – gelegen in den Bereichen Rosenbecker Straße, Havemannstraße und Eichhorster Straße – für den Abriss vor. Als Folge wurden drei Vorschläge zur Zukunft dieses Teilraums entwickelt (vgl. BMVBW / BBR 2003, S. 64–67 u. CD 2). Eine Variante sah eine – später dann realisierte – Kombination aus Komplettabrissen und Terrassierung der Gebäude durch Teilrückbau vor. Die Vorschläge waren Teil des Berliner Beitrags zum Wettbewerb „Stadtumbau Ost“ und wurden mit einem der zehn ersten Preise für „beispielhafte Stadtumbaukonzepte“ (BMVBW / BBR 2003, S. 8) ausgezeichnet.

Bis zur Abgabe des Wettbewerbsbeitrags war es in Marzahn-Nord weder zu einer Einbeziehung der Quartiersbewohner noch zu ihrer Mitwirkung bei der Konzepterstellung gekommen. Die Diskussionen um die Notwendigkeit von Abrissen leer stehender Wohnungen in den Ost-Berliner Großsiedlungen beschränkten sich auf einen Kreis aus professionellen Akteuren aus Stadtplanung, Bauverwaltung und Wohnungswirtschaft. Für die Versendung der Protokolle der Projektgruppe zu Marzahn-Nord war beispielsweise ein Verteiler eingerichtet worden, der eine Information aller im Quartier tätigen Wohnungsunternehmen, weiterer Verwaltungsstellen des Bezirksamts sowie der Ansprechpartner bei der Treuhand Liegenschaftsgesellschaft und dem Berliner Liegenschaftsfonds gewährleistete.

Eine Information der Bewohner über die geplanten Stadtumbaumaßnahmen erfolgte indes nicht. Dies verwundert, da in Marzahn-Nord Strukturen und Gremien, die dazu hätten genutzt werden können, vorhanden waren: Als einziges Plattenbauquartier gehörte das Gebiet seit Beginn des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ (1999) zu den Berliner Quartiersmanagementgebieten. Wie in allen anderen Gebieten mit Quartiersmanagement (QM) hatten auch in Marzahn-Nord Quartiersmanager am Aufbau lokaler Beteiligungsstrukturen und der Aktivierung der Bewohnerschaft gearbeitet. Sie initiierten ein regelmäßig tagendes Gremium aus Quartiersbewohnern, den „Bewohnerbeirat der Quartiers-Agentur Marzahn NordWest“ (kurz: Bewohnerbeirat). Seit der Jahresmitte 2000 kamen zwischen fünf und 20 Teilnehmer zu monatlichen Sitzungen zusammen, um die Quartiersmanager in allen im Gebiet und/oder für das Programm „Soziale Stadt“ relevanten Fragen zu beraten. Obgleich die Quartiersmanager an der Expertenrunde zur Konkretisierung der Stadtumbaupläne für Marzahn-Nord teilnahmen, wurde das vorhandene Bewohnergremium weder über die Konzepterstellung informiert noch einbezogen.

## 1.2 Unkoordinierte Kommunikation belastet die Umsetzung der Umbaupläne

Den Bewohner gegenüber erstmals erwähnt wurden die Umbaupläne auf einer Sitzung des Bewohnerbeirats im April 2002. Allerdings wurden die Teilnehmer im Hinblick auf konkrete Informationen auf „später“ vertröstet. Das Sitzungsprotokoll hielt fest: „In den nächsten Wochen soll zusammen mit den Bewohnern über mögliche Planungen und Veränderungen im Gebiet diskutiert werden“ (Protokoll der Sitzung des Bewohnerbeirats am 30.4.2002, S. 2). Hatte das im Wettbewerb „Stadtumbau Ost“ prämierte Konzept die Notwendigkeit einer Verschränkung von Stadtumbaumaßnahmen mit denen der „Sozialen Stadt“ zur Sicherstellung einer umfassenden Information der Bewohnerschaft betont (vgl. Gruppe Planwerk u.a. 2003, S. 30), so setzte sich tatsächlich eine andere Beteiligungspraxis durch: Anstatt, wie gewohnt, quartiersrelevante Fragen im Bewohnerbeirat vorzustellen und zu diskutieren, erfolgte die Herausreichung von Informationen zum Thema Stadtumbau nunmehr nur noch von „oben“ nach „unten“.

Als im Juni 2002 eine geplante, erste öffentliche Informations- und Diskussionsveranstaltung zum Stadtumbau in Marzahn-Nord kurzfristig „aufgrund des derzeitigen Verfahrensstandes“ verschoben wurde (vgl. Protokoll der Sitzung des Bewohnerbeirats am 25.6.2002, S. 1), formulierten die Mitglieder des Bewohnerbeirats erstmals ihre Kritik: Neben dem Informationsdefizit bemängelten sie die Tatsache, dass der Großteil der Informationen mittlerweile unkommentiert über die Tagespresse in das Quartier gelange. Zudem betonten sie ihre Bedeutung als „eigentliche Experten des Wohngebiets“. Dass sie erst nach der Erstellungsphase des Konzepts beteiligt werden sollten, empfanden sie als zu spät und als Abwertung ihres lokalen Know-hows. Vor diesem Hintergrund forderten sie eine gründliche Information über Ziele und Verfahren des Programms sowie die sofortige Beteiligung der Betroffenen bei der Konzeptentwicklung. Es wurde vereinbart, sich mit einem Brief an Bezirkspolitiker, die Senatsverwaltung und die WBG Marzahn zu wenden (vgl. ebd.). Daraufhin versuchte ein Vertreter der Senatsstadtentwicklungsverwaltung in der folgenden Sitzung, die Wogen zu glätten: Die Öffentlichkeit werde noch nicht informiert „aus Angst vor Gerüchten und damit provozierten Abwanderungstendenzen“ (Protokoll der Sitzung des Bewohnerbeirats am 27.8.2002, S. 2). Dieses Vorgehen wurde von Bewohnern ebenfalls kritisiert, aus ihrer Sicht schürte diese Hinhaltetaktik erst recht die Verunsicherung innerhalb der Mieterschaft.

<sup>5</sup> Die „Plattform“ war 1991 als „Forum für Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung“ in der Großsiedlung im Rahmen eines Modellprojekts der durch das Bundesbauministerium geförderten Ressortforschung des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus ins Leben gerufen worden (vgl. BMVBW 1999, Cremer 2000). Der Träger der „Plattform“, das Büro für Stadtplanung, Architektur und Projektentwicklung „UrbanPlan“, war zugleich auch zuständig für das Quartiersmanagement in Marzahn-Nord.

Welche Häuser für den Abriss vorgesehen waren, erfuhren die Betroffenen im September 2002 schließlich aus der Berliner Tagespresse. In der Berliner Morgenpost hieß es beispielsweise unter der Überschrift *„Guten Morgen Marzahn Mieter!“*: *„Das Gerücht machte bereits geraume Zeit die Runde, dass in Ihrem Bezirk, in Marzahn, Plattenbauten abgerissen werden sollen. Nur wusste bislang niemand genau, welche Wohnblöcke betroffen sein würden. Jetzt liegen die Pläne für den Abriss von 2800 Wohnungen auf dem Tisch. Für viele von Ihnen dürfte die Nachricht schockierend sein. Vor allem, wenn Sie zu den Mietern dieser Häuser zählen. Denn mit Ihnen hat im Vorfeld kein Verantwortlicher gesprochen. Zur Panik besteht allerdings kein Grund.“* (Berliner Morgenpost 2002). Die WBG Marzahn, nach den ersten Meldungen in der Presse in Zugzwang geraten, informierte ihre Mieter daraufhin schriftlich über das Rückbauvorhaben. Bereits 14 Tage später setzte die Entmietung der ersten Wohnungen ein.

In der Retrospektive bewerten mehrere Gesprächspartner den Zeitpunkt des Bekanntwerdens der Stadtumbaupläne als „nicht optimal“: Damals hätten für das Stadtumbauprojekt weder eine eindeutige städtebauliche Zielstellung noch eine klare organisatorische Federführung, geschweige denn ein brauchbares Beteiligungskonzept oder die Bereitschaft aller relevanten Akteure zur Mitwirkung vorgelegen. Die an sich notwendige „Gratwanderung zwischen Diskretion und Indiskretion“ sei einer Hysterisierung des Vorhabens gewichen. Dies habe es zum einen erschwert, weitere Fürsprecher für das Projekt, insbesondere in der Berliner Finanzverwaltung, zu finden, auf der anderen Seite habe man aufgrund der unkoordinierten Herausgabe von bruchstückhaften Informationen weder den strategischen Aufwertungsansatz des Stadtumbaus noch die darin enthaltenen grundsätzlichen Chancen für das Quartier kommunizieren können. Als Folge dieser „fehlgeschlagenen Kommunikation“ seien „harte Zeiten“ auf den Stadtumbau in Marzahn-Nord zugekommen (vgl. dazu auch Cremer 2005, S. 176ff.).

Festzuhalten ist: Durch den zurückhaltenden Einbezug Betroffener entstand nicht nur ein Nährboden für Gerüchte; die Stadtumbauakteure in Politik und Verwaltung vergaben zudem die Chance, in einem breit angelegten Prozess eine konstruktiv-unterstützende Atmosphäre für die Umsetzung der Stadtumbaumaßnahmen zu schaffen. Der sich schon während der Konzipierung offenbarende Widerwillen, einen offenen, kooperativen Dialog mit den betroffenen Bewohnern zu führen, mündete in eine unkoordinierte Kommunikation der lokalen Umsetzung des Stadtumbauprogramms. Die unzureichende Informationspolitik schürte das Misstrauen der Betroffenen den Stadtumbauplänen und -akteuren gegenüber, was wiederum deren Berührungängste noch verstärkte. In den nächsten Monaten bestimmten als Folge dieser problematischen

Weichenstellung Skepsis und Misstrauen die Reaktionen der Bewohnerschaft auf die Stadtumbaupläne. Ihre Wut richtete sich zunächst ausschließlich gegen die WBG Marzahn, sie betrachteten das Wohnungsunternehmen als „Wohnraumzerstörer“ und „Quartiersvernichter“.

### **1.3 Kritische Begleitung der Umbaumaßnahmen durch Quartiersbewohner**

Im Dezember 2003 bewilligte der Berliner Senat schließlich die ausstehenden Fördermittel für den Modernisierungsanteil und gab damit grünes Licht für die Umsetzung der ambitionierten Umbaupläne (vgl. WBG Marzahn 2005, S. 60). Die Konzeption sah eine Variante eines für den Wettbewerb vorgeschlagenen Ansatzes vor: den Rückbau elfgeschossiger, unsanierter Wohngebäude auf zu meist fünf bis sechs (in einigen Fällen auch auf drei) Stockwerke, die Modernisierung der verbliebenen Wohnungen sowie die Aufwertung der Wohnumfeldflächen. Insgesamt umfasste der Stadtumbaubereich rund 1.680 Wohnungen der Wohnungsbauserie (WBS) 70, die vorwiegend in den Jahren 1987 und 1988 errichtet worden waren. Hier lebten im Juni 2003 rund 1.400 Haushalte (vgl. Schulz 2004, S. 16). Die Kosten für das Projekt sollten ca. 30 Millionen Euro betragen, die zu gleichen Teilen von der WBG Marzahn, dem Land Berlin und dem Bund aufzubringen waren. Aufgrund der durch Terrassen geprägten Dachlandschaft und der unmittelbaren Nähe zum Brandenburgischen Ahrensfelde firmiert das Projekt unter dem Namen „Ahrensfelder Terrassen“.

Bereits zwei Monate zuvor hatte die WBG Marzahn zur Vorbereitung und Begleitung der Wohnungsentmietung ein Vor-Ort-Büro eingerichtet (vgl. WBG Marzahn 2005, S. 33f.). WBG-Mitarbeiter informierten ihre betroffenen Mieter im Rahmen von Hausbesuchen (sog. „Couchgespräche“) über die Umbaupläne, erläuterten die Rahmenbedingungen, die Abrisse notwendig gemacht hatten, und schlugen Alternativ- und Umsetzwohnungen vor. Das Unternehmen trug zudem einen Teil der Umzugskosten.

Der Bewohnerbeirat und eine aus seiner Mitte hervorgegangene Mieterschutzinitiative unterstützten Betroffene bei Problemen mit der WBG Marzahn. Sie organisierten Informationsveranstaltungen zu Rechten und Pflichten von Mietern und Vermietern bei Wohnungskündigungen und luden regelmäßig Lokalpolitiker und Mitarbeiter des Wohnungsunternehmens zur Diskussion ein (vgl. Cremer 2005, S. 178). Auch nahmen Vertreter der Mieterschutzinitiative bei Bedarf an den „Couchgesprächen“ teil (vgl. WBG Marzahn 2005, S. 12). Während der Sitzungen des Bewohnerbeirats wurde regelmäßig über den Fortgang des Projekts und über aktuelle Entwicklungen des Stadtumbaus informiert. Erste Aufwertungsmaßnahmen kündigten sich bereits Anfang des Jahres 2004 an: Im Bewohnerbeirat wurden die Konzepte zur stadumbaubegleitenden

Umgestaltung des Straßenraums an der Havemannstraße einschließlich der Nebenanlagen vorgestellt und eine Befragung von verschiedenen Nutzergruppen zur Steigerung der Passgenauigkeit der Planungen verabredet. Die ursprünglich konfrontative Ausgangslage war einer Begleitung ausgewählter Stadtumbaumaßnahmen gewichen.

Nichtsdestotrotz waren zwischen dem Ruchbarwerden der ersten Stadtumbaupläne und der endgültigen Entscheidung für eine Kombination aus Abriss und Teilrückbau anderthalb Jahre vergangen. In der Gemengelage aus divergierenden Interessen, unsicherer Finanzierung, unkoordinierter Stadtumbaustrategie und dosierter Herausgabe von Informationen waren die ursprünglichen ambitionierten Pläne einer gezielten, Schritt für Schritt vorgehenden Beteiligung der Bewohner im Stadtumbau, die zudem von Synergieeffekten mit dem Programm „Soziale Stadt“ profitieren sollte, ins Hintertreffen geraten. In dieser unübersichtlichen Situation entwickelte die quartiersöffentliche Kommunikation über den Stadtumbau eine eigene Dynamik, die auch durch die Quartiersmanager nicht zu steuern war. Ihnen wurde vielmehr von Seiten der Bewohnerschaft unterstellt, im Stadtumbauprozess keine neutrale, vermittelnde Position einzunehmen. Die Annahme machte die Runde, die Quartiersmanager hätten von ihrem Auftraggeber, der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, einen „Maulkorb“ angelegt bekommen und würden allein in deren Interesse agieren. Das ehemals kooperative Verhältnis zwischen Bewohnerbeirat und Quartiersmanagern war angesichts der Herausforderungen des Stadtumbaus unter Druck geraten.

## 2. Partizipation zwischen Non-Decisions und absichtsvoller Ausgestaltung

Für den Stadtumbauprozess in Marzahn-Nord ist zu unterstreichen, dass die Bedeutung von Partizipation in der Phase der Erstellung des Entwicklungs- und Handlungskonzepts charakterisiert war durch eine – von der Stadtumbauforschung auch für andere Programmgebiete beschriebene<sup>6</sup> – Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Einerseits war in dem Wettbewerbsbeitrag für das Quartier die Rede von einer Sicherstellung der Einbeziehung von Bewohnerinteressen, auf der anderen Seite ließen die involvierten politisch Verantwortlichen, das Wohnungsunternehmen und die fachlichen Experten unter Verweis auf Komplexität und Vertraulichkeit der Umbauplanungen Bewohnervertreter bei der Konzepterstellung außen vor. Insofern fügt sich der lokale Stadtumbauprozess in Marzahn-Nord nahtlos ein in die Partizipationsrealität in den ostdeutschen Stadtumbaukommunen: Entgegen der Euphorie der Programmdokumente dominierten einseitige, in erster Linie auf Information ausgerichtete *One-way-Beteiligungsformen*, die zudem erst nach Abschluss der entscheidenden Konzipierungsphase erfolgten. Die durch das Baugesetzbuch

geforderten Minimalstandards einer Betroffenenbeteiligung wurden mehrheitlich auf niedrigem Niveau durch die Bekanntmachung bereits gefasster Beschlüsse erfüllt. Beteiligung wurde reduziert auf eine selektive und verspätete Öffentlichkeitsarbeit, punktuelle Informationsveranstaltungen und Serienbriefe an die Mieter vor Beginn der Umbaumaßnahmen.

Ein solcher Ausschluss von Bewohnern zieht sich durch die gesamte Zielebene des Stadtumbauprogramms und stellte auch die Weichen für seine Umsetzung: Sowohl die Entscheidungen auf nationaler Ebene, dass Stadtumbau zur Bereinigung des Wohnungsmarktes notwendig ist und Abrisse von Wohngebäuden im Rahmen der Städtebauförderung zu subventionieren sind, als auch die objektgenauen Entscheidungen über abzureißende Gebäude und die Entwicklung entsprechender lokaler Förderanträge wurden unter Ausschluss der betroffenen Mieter und ihrer Interessensvertretungen konzipiert. Im nationalen Diskurs zur grundsätzlichen Festlegung der Programmziele sowie bei der Entwicklung von Richtlinien und Förderkriterien waren exklusiv die auf Bundes- und Landesebene relevanten baupolitischen Institutionen und Akteure sowie die Lobbyverbände der organisierten Wohnungswirtschaft beteiligt. Für die Erstellung gesamtstädtischer und quartiersbezogener Entwicklungskonzeptionen waren dann ausschließlich Vertreter der lokalen politisch-administrativen Systeme sowie der betroffenen Wohnungswirtschaft verantwortlich.

Erst auf der gebäude- bzw. wohnungsbezogenen Ebene des Stadtumbaus tauchen – wie im Beispiel von Marzahn-Nord – Mieter als relevante Akteure auf, wenn sie zur Räumung ihrer Wohnungen bewegt werden müssen, damit Abrisse realisiert werden können. Dann sind die professionellen Stadtumbauakteure erstmals auf die unmittelbare Mitwirkung der Abrissbetroffenen angewiesen: Es gilt, die Mieter über die Umbaupläne zu informieren und zur Kooperation aufzufordern, wobei die Kommunikation rund um die unmittelbare Durchführung von Abrissmaßnahmen in erster Linie zwischen Vermietern und Mietern erfolgte (vgl. BMVBS/BBSR 2009, S. 30).<sup>7</sup> Die Vermutung liegt nahe, dass die meisten der professionellen Stadtumbauakteure letztlich ein rein instrumentelles Verhältnis zur Partizipation pflegen. Eigentlich gilt sie ihnen als verzichtbares Beiwerk. Für die Experten besteht nur dann eine Veranlassung, partizipative Elemente in die Verfahren zu integrieren, wenn sich

<sup>6</sup> So z.B. Kabisch u.a. 2004, 2007, Bernt/Fritsche 2008, Liebmann 2007, Hagemeyer/Haller 2009.

<sup>7</sup> Nach Schätzungen der Begleitforschung mussten im Rahmen der Durchführung von „Stadtumbau Ost“ seit 2002 mindestens 100.000 Haushalte in andere Wohnungen umziehen (vgl. BMVBS/BBSR 2009, S. 30). Diese Umzüge seien „in den allermeisten Fällen [...] sehr ruhig und ohne größere Widerstände der Bewohner verlaufen“ (ebd.).

diese zum Erreichen ihrer Ziele als unbedingt notwendig herausstellen. Festzuhalten ist, dass sich die Entscheidungen über die generelle Umsetzung des Programms, die Festlegung der Stadtumbaugebiete sowie die Sicherstellung der Finanzierung der jeweiligen Umbaukonzepte aus der Perspektive der in einem Wohnquartier von Abrissen Betroffenen im Bereich von *Non-Decisions*<sup>8</sup> vollzogen haben: Zwar lagen den relevanten Festsetzungen langwierige und oftmals auch umkämpfte Entscheidungsprozesse zugrunde, den Betroffenen stellten sie sich aber als nicht-disponible, strukturelle Limitierungen ihrer etwaigen Mitwirkung dar. Im Bereich der städtischen und quartiersbezogenen Entscheidungen beschränkte sich Beteiligung auf die Information zur nachträglichen Legitimierung der Planungen. Hier entschieden Planer, Vertreter des politisch-administrativen Systems und Mitarbeiter von Wohnungsunternehmen darüber, welche Themen weder zur Disposition noch zur öffentlichen Diskussion standen. Dass sich angesichts ihres systematischen Ausschlusses kaum Protest aus der Bewohnerschaft artikuliert, lässt nicht nur auf das Fehlen von sozialen Zusammenhängen und Netzwerken schließen, die als Basis für eine Mobilisierung gegen den Stadtumbau hätten dienen können, sondern offenbart auch den Mangel an Transparenz im Stadtumbauprozess: Wer weder mit den Rahmenbedingungen des Stadtumbaues vertraut noch mit Einladungen zur Mitwirkung konfrontiert ist, hat höchstwahrscheinlich Schwierigkeiten, geeignete Anknüpfungspunkte und Anlaufstellen für seine Bedenken zu identifizieren. Allerdings wäre es ein Trugschluss, auf Grundlage dieser (vermeintlichen) Abwesenheit von Partizipationsforderungen davon auszugehen, dass den Stadtumbauplänen und -maßnahmen allerorten eine vorbehaltlose Zustimmung und ein akteursübergreifender Konsens zugrunde lägen (so etwa BMVBS/BBR 2008, S. 119 u. 121) – greift doch der Stadtumbau in sehr viel stärkerem Maße als andere Programme der Städtebauförderung unmittelbar in den Lebensalltag der Betroffenen ein.

Ein tatsächlicher Einbezug von Bewohnern innerhalb einer lokalen Stadtumbaudramaturgie erfolgte erst auf der wohnungsbezogenen Ebene und damit zu einem Zeitpunkt, als die grundsätzlichen Fragen bereits geklärt waren und Beteiligung die Umsetzung der Stadtumbaupläne nicht mehr gefährden konnte. Auf dieser Ebene stand die Gewährleistung eines reibungslosen Ablaufs im Mittelpunkt. Organisation und Verfasstheit der nationalen, städtischen und quartiersbezogenen Planungsebene des Stadtumbaues sorgten dafür, dass partizipative, die Betroffenen einbeziehende Entscheidungen unterblieben bzw. von vorneherein verhindert wurden. Erst vor diesem Hintergrund konnten Einschätzungen wie die folgende entstehen, die sich im Endbericht der Programmevaluierung findet: Angesichts der Komplexität der Stadtumbaufragen wird Bürgerbeteiligung dort als potenzielle Gefährdung des Stadtumbaukonsenses

angesehen und schlicht behauptet, „Rückbauplanungen bieten wenig Ansatzpunkte für eine Beteiligung der Betroffenen an der Entscheidungsfindung“ (BMVBS/BBR 2008, S. 121).

Dabei wären Spielräume für einen Einbezug von Betroffenen – darauf weist Altrock (2005, S. 156) hin – grundsätzlich denkbar gewesen: Da nur selten komplette Gebäudeensembles zum Abriss vorgesehen waren, hätte die Mitwirkung betroffener Mieter auf der Planungsebene des Quartiers darüber entscheiden können, welche Gebäude tatsächlich abgerissen werden sollten; auf der gesamtstädtischen Ebene hätten zudem Entscheidungen über das Verhältnis abzureißender Alt- und Neubauten durch Einmischung und Mobilisierung beeinflusst werden können.

Auch die Befunde aus der Rekonstruktion des Stadtumbauverlaufs in Marzahn-Nord belegen, dass die Umsetzung der Stadtumbauprogramme nicht als bloße Abwicklung vorab festgelegter Programme und Verfahren verstanden werden darf, sondern als eine Kombination aus mehr oder weniger ergebnisoffener Rahmensetzung und Verfahrenssteuerung. Somit ist die Phase der lokalen Umsetzung und Durchführung des Stadtumbauprogramms selbst als politisch zu charakterisieren, was insbesondere für die Ausgestaltung des Möglichkeitsraums für Beteiligung an der Programmumsetzung gilt. In der Konzipierungsphase des Stadtumbaues in Marzahn-Nord erfolgte diese Ausgestaltung, einschließlich der Wahl von Verfahren und Instrumenten, absichtsvoll durch die verantwortlichen professionellen Stadtumbau-Akteure in Politik, Verwaltung und Wohnungsunternehmen sowie die vertraglich in die Regelungs- und Umsetzungsstruktur des Programms eingebundenen Verfahrensträger.

<sup>8</sup> Das Konzept der *Non Decisions* geht zurück auf die US-amerikanischen Politikwissenschaftler Peter Bachrach und Morton S. Baratz. Sie wiesen in einer Untersuchung von Machtstrukturen und Entscheidungsprozessen in der Stadt Baltimore (*Two Faces of Power*, 1962) darauf hin, dass die Begrenzung der Analyse auf unmittelbar zu beobachtende, manifeste Konflikte nicht ausreichte, um Machtbeziehungen erschöpfend zu erfassen. Diese zeigten sich vielmehr – und insbesondere – auch in solchen Fällen, in denen vorhandene Konflikte nicht thematisiert würden oder einzelne Akteure keinen Zugang zur politischen Arena hätten, um bestimmte Thematisierungen zu veranlassen. Als Konsequenz stellten Bachrach und Baratz den pluralistischen Entscheidungstheorien (*Decision Making*) ihr Konzept der Nicht-Entscheidung gegenüber (*Non-Decision-Making*, vgl. Bachrach / Baratz 1977, S. 78ff.). Demnach werden Normen, Entscheidungskriterien, Institutionen und Verfahrensregeln so gestaltet, dass durch *Gatekeeping* vor der politischen Arena festgelegt werden kann, welche Entscheidungsthemen überhaupt auf die Tagesordnung gelangen. Insofern finden konkrete Entscheidungsprozesse in einem Feld statt, das bereits durch Entscheidungen vorstrukturiert ist, die als solche aber nicht mehr erkennbar sind. Macht wird in dieser Lesart nicht zuletzt auch dadurch ausgeübt und zementiert, dass Entscheidungen unterbleiben bzw. von vorneherein verhindert werden (vgl. auch Offe 1977).

## Literatur

Altrock, Uwe, 2005: Stadtbau in schrumpfenden Städten – Anzeichen für ein neues Governance-Modell?, in: Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen, Institut für Stadt- und Regionalentwicklung der Technischen Universität Berlin, Uwe Altrock, Ronald Kunze, Ursula von Petz und Dirk Schubert (Hg.), Jahrbuch Stadterneuerung 2004/05: Stadtbau. Beiträge aus Lehre und Forschung an deutschsprachigen Hochschulen, Berlin, S. 149–170.

Bachrach, Peter und Morton S. Baratz, 1977: Macht und Armut. Eine theoretisch-empirische Untersuchung, Frankfurt am Main.

Berliner Morgenpost, 2002: Marzahn reißt die Platte ab. Bis 2009 sollen 2.800 Wohnungen der Abrissbirne zum Opfer fallen. Kosten: 60 Millionen Euro – 5.000 Euro Umzugsprämie für Mieter, in: Berliner Morgenpost vom 09.09.2002.

Bernt, Matthias und Miriam Fritsche, 2008: Kooperation – mit wem? Bewohnerbeteiligung im „Stadtbau Ost“, in: Angelika Vetter (Hg.), Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, Wiesbaden, S. 237–258.

Bodenschatz, Harald und Ulrike Laible, 2007: Großstädte von morgen. Internationale Strategien des Stadtbbaus, Berlin.

BMVBS/BBR, 2006: Stadtbau Ost – Stand und Perspektiven. Erster Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtbau Ost, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

BMVBS/BBR, 2007: 5 Jahre Stadtbau Ost – eine Zwischenbilanz. Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

BMVBS/BBR, 2008: Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtbau Ost. Gutachten, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

BMVBS/BBSR, 2009: Bürgermitwirkung im Stadtbau, Forschungen Heft 140, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

BMVBW, 1999: Eine Zukunft für die Plattenbausiedlungen. Abschlußbericht der Forschungsbegleitung zum Bund-Länder-Förderprogramm „Städtebauliche Weiterentwicklung großer Neubaugebiete in den neuen Ländern und im Ostteil Berlins“, Bonn, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.

BMVBW, 2001a: Wettbewerb Stadtbau Ost. Für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen. Auslobung, Oktober 2001, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.

BMVBW, 2001b: Stadtbau in den neuen Ländern. Integrierte wohnungswirtschaftliche und städtebauliche Konzepte zur Gestaltung des Strukturwandels auf dem Wohnungsmarkt der neuen Länder, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.

BMVBW/BBR, 2003: Dokumentation zum Bundeswettbewerb „Stadtbau Ost“ – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Cremer, Cornelia, 2000: Die Plattform Marzahn. Integriertes Stadtteilmanagement – bisherige Erfahrungen und neue Elemente, in: Bezirksamt Marzahn von Berlin (Hg.), Marzahn. Ein Stadtteil mit Zukunft in Berlin. Internationales Symposium. Tagungsdokumentation, Berlin, S. 40–48.

Cremer, Cornelia, 2005: Kommunikation und Bewohnerpartizipation im Stadtbauprozess in Marzahn-Nord, in: Christine Weiske, Sigrun Kabisch und Christine Hannemann (Hg.), Kommunikative Steuerung

des Stadtbbaus. Interessengegensätze, Koalitionen und Entscheidungsstrukturen in schrumpfenden Städten, Wiesbaden, S. 172–184.

Gruppe Planwerk/Analyse & Konzepte GmbH/bgmr Becker Giseke Mohren Richard, 2003: „Integriertes Entwicklungs- und Handlungskonzept Großsiedlungen Marzahn-Hellersdorf.“ Zusammenfassung des Arbeitsergebnisses der 1. Arbeitsphase. Aktualisierung des Arbeitspapiers vom 08.02.2002 unter Berücksichtigung des gesamtgebietlichen Beitrages zum Bundeswettbewerb „Stadtbau Ost“, Berlin.

Hagemeister, Ulrike und Christoph Haller, 2009: Bürgermitwirkung im Stadtbau, in: Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen, Institut für Stadt- und Regionalentwicklung der Technischen Universität Berlin, Uwe Altrock, Ronald Kunze, Ursula von Petz, Elke Pahl-Weber und Dirk Schubert (Hg.), Jahrbuch Stadterneuerung 2009: Megacities und Stadterneuerung. Beiträge aus Lehre und Forschung an deutschsprachigen Hochschulen, Berlin, S. 261–278.

Hunger, Bernd, 2003: Wo steht der Stadtbau Ost – und was kann der Westen davon lernen?, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/11, 2003, S. 647–656.

IRS – Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V., 2008: Bürgermitwirkung im Stadtbau Ost. Kurzexpertise. Im Rahmen der Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtbau Ost, Erkner.

Kabisch, Sigrun, Matthias Bernt und Andreas Peter, 2004: Stadtbau unter Schrumpfbedingungen. Eine sozialwissenschaftliche Fallstudie, Wiesbaden.

Kabisch, Sigrun, Andreas Peter und Matthias Bernt, 2007: Stadtbau Ost aus der Sicht der Bewohner. Wahrnehmungen, Erwartungen, Partizipationschancen dargestellt anhand von Fallbeispielen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1, 2007, S. 37–48.

Liebmann, Heike, 2007: Bürgermitwirkung an Stadtbauprozessen – Beispiele aus dem Stadtbau Ost, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1, 2007, S. 27–35.

Offe, Claus, 1977: Einleitung, in: Peter Bachrach und Morton S. Baratz, Macht und Armut. Eine theoretisch-empirische Untersuchung, Frankfurt am Main, S. 7–34.

Schulgen, Wolf, 2004: Stand und Perspektiven der Umsetzung des Stadtbau-Programms, in: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hg.), Stadtbau in Berlin. Grundlagen für eine gesamtstädtische Konzeption. Dokumentation des Fachgesprächs am 14. Mai 2004, Berlin, S. 16–19.

Schulz, Marlies, 2004: Das Programm „Stadtbau Ost“ – das Beispiel Berlin, in: Katja Adelhof, Susanne Frank, Heike Pethe und Marlies Schulz, (Hg.), Amsterdam – Berlin: Menschen, Märkte und Räume, Berliner Geographische Arbeiten 98, Berlin: Geographisches Institut der Humboldt-Universität zu Berlin, S. 9–19.

vhw, 2003: Stadtbau Ost/West. Ergebnisbericht der interdisziplinären Arbeitsgruppe des vhw, Berlin: vhw – Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e.V.

WBG Marzahn, 2005: Stadtbau Ost. Ahrensfelder Terrassen, Berlin: Wohnungsbaugesellschaft Marzahn mbH.

Protokolle der Sitzungen des Bewohnerbeirats am 30.4.2002, 25.6.2002. und 27.8.2002.

## Die Autorin

Dr. Miriam Fritsche, geboren 1973, ist Politikwissenschaftlerin und hat in ihrer Dissertation Bürgerbeteiligung in der Quartiersentwicklung in Berlin-Marzahn und Bremen-Tenever erforscht. Sie ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Akademie für Arbeit und Politik der Universität Bremen. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind Theorie und Praxis von Partizipation sowie Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik.



Christoph Haller, Uwe Altrock

## Neue Stagnations- und Schrumpfungskoalitionen im Stadtumbau

### Das Beispiel Eigentümerstandortgemeinschaften

#### 1. Einführung

Im Kontext von wirtschaftlicher Stagnation und demographischer Schrumpfung bilden sich neue Kooperationsformen zwischen (lokal) staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren heraus. Vor diesem Hintergrund zielt der vorliegende Beitrag darauf ab, die sich verändernden Rahmensetzungen des (überlokalen) Staats im Stadtumbau aus einer Governance-Perspektive zu interpretieren. Er versucht insbesondere, das Auftreten „schrumpfungsspezifischer“ Governance-Arrangements vor dem Hintergrund grundsätzlich veränderter Rahmenbedingungen zu erklären. Dabei reflektieren wir zunächst knapp die Governance-Debatte im Hinblick auf einige Kernaussagen zur Kooperation von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, kommentieren den Stand der Erkenntnis zu Governance-Formen im Stadtumbau und diskutieren so genannte „Eigentümerstandortgemeinschaften“ im Hinblick auf ihre Rolle im Zuge einer Veränderung von Kooperationsanreizen und Kooperationsformen, die sich im Stadtumbau insgesamt abzeichnen.

Grundlage der folgenden Ausführungen sind umfassende Erfahrungen aus der Forschungsbegleitung und Politikberatung im Stadtumbau auf Bundes- und Landesebene (schwerpunktmäßig in Ostdeutschland), eine intensive Begleitung der ersten praktischen Erprobungen von Eigentümerstandortgemeinschaften sowie langjährige informelle Beobachtungen der Kooperations- und Entscheidungsstrukturen in zahlreichen ostdeutschen Städten. Dabei hat sich das hier präsentierte Bild der veränderten Governance-Arrangements herausgebildet, wenngleich zu dem in den Fallstudien dargestellten (Förder-) Instrument der Eigentümerstandortgemeinschaften einschränkend festzuhalten ist, dass es nur bis Mitte 2009 und mithin eher in einer „Anlaufphase“ in die Analyse einbezogen werden konnte.

#### 2. Urban Governance im Stadtumbau

Die Analyse von Governance-Konstellationen auf städtischer Ebene geht – wie der Einführungsbeitrag von Bernt/Haus deutlich macht – davon aus, dass komplexe, miteinander verknüpfte politische Handlungsfelder nicht sinnvoll durch eine rein staatszentrierte Top-Down-Steuerung zu bearbeiten sind. In diesem Zusammenhang ist weiter darauf hinzuweisen, dass eine Governance-Perspektive bei der Analyse städtischer Politik nicht zuletzt dadurch an Attraktivität gewonnen hat, dass die für die Formulierung und Umsetzung politischer Strategien erforderlichen Schlüsselressourcen häufig auf verschiedene Akteursgruppen verteilt sind. Die Akteure sind bis zu einem gewissen Grad zur Kooperation gezwungen, wenn sie ihre verfügbaren Ressourcen „poolen“ wollen, um dadurch stadtentwicklungspolitische Handlungsfähigkeit herzustellen. Dies gilt gerade in einem Umfeld erheblicher öffentlicher Haushaltsprobleme,



denen in postfordistischen Zeiten mit Entstaatlichungstendenzen unterschiedlichster Art begegnet werden soll und in dem der (lokale) Staat nur in sehr wenigen Feldern dazu in der Lage ist, erfolgreich alleine Stadtentwicklung zu betreiben. Die Governance-Forschung hat darauf hingewiesen, dass für die Akteure „selektive Anreize“ zu einer Kooperation im genannten Sinne bestehen.

Diese Anreize können sich in wachsenden und schrumpfenden Städten deutlich unterscheiden. Eine Hypothese dieses Beitrags ist, dass die Anreizstrukturen für Kooperation in schrumpfenden Städten völlig neue Governance-Arrangements hervorbringen, die im Wesentlichen als „Notgemeinschaften“ von Akteuren zu verstehen sind. Diese verfügen gemeinsam wenigstens über die Ressourcen, die ihr Überleben in einem schwierigen Umfeld sichern helfen, wenn schon keine Wachstumsrenditen mehr zu verteilen sind. Die Arrangements können zwar einerseits dazu beitragen, ideologische Barrieren zwischen Akteuren mit unterschiedlichen Logiken abzubauen, sind aber gleichwohl naturgemäß instabil, weil die gemeinsame Handlungsfähigkeit vergleichsweise gering ist. Weiter gehen wir davon aus, dass die überlokale Rahmensetzung des Staats in einem Mehrebenensystem ganz allmählich angepasst wird, um lokale Akteure besser in die Lage zu versetzen, mit neu entstandenen Herausforderungen umzugehen – ohne ihre Handlungsspielräume dabei grundsätzlich zu verändern. Hierfür werden bestimmte rechtliche Voraussetzungen und überlokal bedingte Anreize für neue Kooperationsformen geschaffen. Ein damit im Zusammenhang stehendes verstärktes staatliches Eingreifen ist keineswegs auf Schlüsselinteressen des Staats beschränkt, sondern lässt – wenn auch eher als nicht intendierter Nebeneffekt – die Herausbildung eines ganzen Systems von teilweise interdependenten Weichenstellungen im Rahmen einer experimentellen Politikformulierung zu.

Die Auseinandersetzung mit Governance im Stadtumbau ist bislang nur punktuell erfolgt und stützt sich mithin vor allem auf grundsätzliche Darstellungen zu Motiven und Handlungsspielräumen von Akteuren einerseits sowie eine zwar ansehnliche, aber nichtsdestoweniger bislang äußerst begrenzte Anzahl von Einzelfallstudien.<sup>1</sup> Den vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung beauftragten Begleituntersuchungen zum Stadtumbau Ost ist es überdies in einigen Befragungen bestimmter Akteursgruppen gelungen, eine breite empirische Datengrundlage zur Situation nicht zuletzt von Wohnungsunternehmen als wichtigen Akteuren zu schaffen.<sup>2</sup> Dennoch erscheinen die verfügbaren empirischen Erkenntnisse zu den Interaktionen zwischen Schlüsselakteuren begrenzt. Die wesentlichen Linien hat der Einführungsbeitrag von Bernt/Haus nochmals zusammengestellt. Die insbesondere immer wieder diskutierten Zweckgemeinschaften aus öffentlicher Hand und großen

Wohnungsgesellschaften lassen sich durch einige aktuelle Beobachtungen ergänzen. Diese beziehen sich u.a. auf die öffentlich unterstützte Experimentalpolitik, z.B. im ExWoSt-Programm oder in anderen Ressortforschungsprojekten der Bundesregierung. Man mag die Sinnhaftigkeit gebetsmühlenartig wiederholter Beteiligungsforderungen hinterfragen – die Autoren dieses Beitrags haben dies selbst unter Hinweis auf die eingeschränkte Wirkkraft von Kooperationen an anderer Stelle getan.<sup>3</sup> Nichtsdestoweniger ist es erstaunlich, auf welche Intensität und Offenheit neuer Kooperationsformen sich die Stadtumbaupolitik gerade unter Führung des Bundes an manchen Stellen einlässt. Auf genau diese experimentellen Kooperationsformen und ihre politische Steuerung wollen wir hier im Folgenden ein stärkeres Gewicht legen.<sup>4</sup>

### 3. Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau

#### 3.1 Eigentümerstandortgemeinschaften als Forschungsgegenstand

Das vergleichsweise neue und bislang wenig beforschte Themenfeld der Eigentümerstandortgemeinschaften (im Folgenden kurz als ESG bezeichnet) hat erst mit der Initiierung eines gleichnamigen Forschungsfeldes im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) im Jahr 2008<sup>5</sup> eine gewisse Aufmerksamkeit in den fachöffentlichen Diskursen erfahren.

Der Begriff der ESG wird im vorliegenden Kontext als Sammelbegriff für vertraglich gebundene oder lose Netzwerke von mehreren Eigentümern benachbarter Grundstücke oder Gebäude verstanden, die auf Basis einer freiwilligen Kooperation das Ziel verfolgen, ihre Immobilien bzw. Flächen gemeinsam zu entwickeln, wobei die Entwicklungsziele mit den kommunalen Stadtumbaupolitiken im Einklang stehen. Die ESG formieren sich i.d.R. deshalb, weil sie sich von der gemeinsamen Quartiersentwicklung Synergieeffekte, finanzielle Einsparpotenziale, die Überwindung standortbezogener Nachteile und somit insgesamt bessere Bewirtschaftungsmöglichkeiten erhoffen, die im Fall einer isolierten Einzelmaßnahme nicht oder zumindest nur bedingt möglich wären.

<sup>1</sup> Vgl. ergänzend zum Einführungsbeitrag von Bernt/Haus etwa die Darstellungen in Altröck 2005, Altröck 2008a, Altröck 2008b; nur ganz knapp BMVBW/BBR 2003, Glock, 2006, Hagemeyer/Haller, 2009, BMVBS/BBSR 2009, Kabisch et al. 2004, Kuder 2009, Schiffers 2009, Weiske et al. 2005.

<sup>2</sup> Vgl. BMVBS/BBR 2007a und BMVBS/BBR 2008a.

<sup>3</sup> Vgl. etwa Altröck 2005, Glöckner/Haller 2004, Hagemeyer/Haller 2009.

<sup>4</sup> Vgl. auch Altröck 2008b, Altröck et al. 2006.

<sup>5</sup> Vgl. dazu: [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2009/Eigentuerstandortgemeinschaften/01\\_Start.html](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2009/Eigentuerstandortgemeinschaften/01_Start.html)

Mit ihrem Anspruch, eine möglichst große Zahl von Eigentümern eines abgegrenzten Quartiers zum gemeinschaftlichen Handeln zu motivieren, nehmen die ESG zwar Bezug auf das Modell der Business Improvement Districts (BID) zur Aufwertung von Geschäftsstraßen sowie an daran angelehnte Adaptionen für Wohnquartiere, Housing Improvement Districts (HID) bzw. „Innovations-Quartiere“,<sup>6</sup> lassen sich jedoch durch mehrere charakteristische Elemente von den genannten Kooperationsmodellen abgrenzen: Während BID und HID die jeweiligen Eigentümer zur Mitwirkung (und mithin zur finanziellen Beteiligung) verpflichten, setzen die ESG auf freiwillige Kooperation. Vor dem Hintergrund der von Schrumpfung und Stagnation geprägten Quartierskulissen der ESG – und damit ist ein zweites spezifisches Unterscheidungsmerkmal genannt – wäre ein Kooperationszwang vermutlich auch kontraproduktiv, da es sich hier nicht um Zweckgemeinschaften mit dem Ziel einer Renditemaximierung, sondern um Notgemeinschaften handelt, bei denen es „nichts zu verteilen“ gibt.

Es geht hier also um informelle Akteurskonstellationen auf freiwilliger Basis, bei denen möglichst vielfältige Möglichkeiten angewandt werden, um eine Aktivierung der Eigentümer zu erreichen. Bei der Quartierskulisse handelt es sich zumeist um jene gründerzeitlichen Quartiere abseits der touristisch oder gewerblich frequentierten Zentren, die bislang nicht von dem andernorts erkennbaren Trend zur „Reurbanisierung“ profitieren konnten. Unter diesen schwierigen Rahmenbedingungen spielt es eine wesentliche Rolle, inwieweit die kommunale Verwaltung die Unterstützung der Arbeit von ESG in ihre Stadtentwicklungsziele einbindet und welche Kommunikations-, Beratungs- und Betreuungsstrategien sie diesbezüglich entwickelt und umsetzt. Da es sich um tendenziell eher labile, unübersichtliche und zersplitterte Akteurskonstellationen insbesondere aus privaten Kleineigentümern handelt, ist eine Unterstützung durch die (lokal-)staatlichen Institutionen voraussetzungsvoll.<sup>7</sup>

Wichtig für die Kommune ist in diesem Kontext vor allem, dass die geplanten Aktivitäten der ESG im Einklang mit ihren Stadtentwicklungszielen stehen, die im städtebaulichen Entwicklungskonzept (ISEK) festgeschrieben sind. Allerdings sind die kommunalen Pläne hinsichtlich des Stadtumbaus im Altbaubestand oft nur unzureichend operationalisiert. Nur wenige Kommunen haben beispielsweise Ziele zum Rückbau im Altbaubestand quantifiziert und verräumlicht. Wenn die Eigentümerinteressen den Stadtumbauzielen entgegenstehen und eine Harmonisierung nicht kurzfristig erreichbar ist, wird aus Sicht der Kommune eine Unterstützung der ESG auszuschließen sein. In einem solchen Fall wäre die ergänzende Inanspruchnahme von Mitteln der Städtebauförderung für die Umsetzung von Maßnahmen der ESG nicht realisierbar – ihr Erfolg wäre somit in den allermeisten Fällen gefährdet.

### 3.2 Das ExWoSt-Forschungsfeld

#### „Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau“

Das entsprechende ExWoSt-Forschungsfeld wurde durch die Bundesregierung zum Jahresende 2008 eingerichtet. Vorausgegangen war eine intensive Vorbereitungs- und Qualifizierungsphase im Jahr 2008.<sup>8</sup> Das Forschungsfeld soll dazu dienen, den Grundgedanken der Selbstorganisation von Eigentümern in ESG zu propagieren und dabei die Grundfragen der Selbstorganisation zu klären, die Notwendigkeit einer öffentlichen Förderung und Unterstützung von ESG zu diskutieren und damit verbunden auch die Möglichkeiten der Integration in die vorhandenen Förderstrukturen sowie schließlich die Grundprobleme des rechtlichen Rahmens zu erörtern, in denen sich ESG bewegen. Das Forschungsfeld startete im Dezember 2008 und umfasst inzwischen 15 Modellprojekte (vgl. Abb. 1).

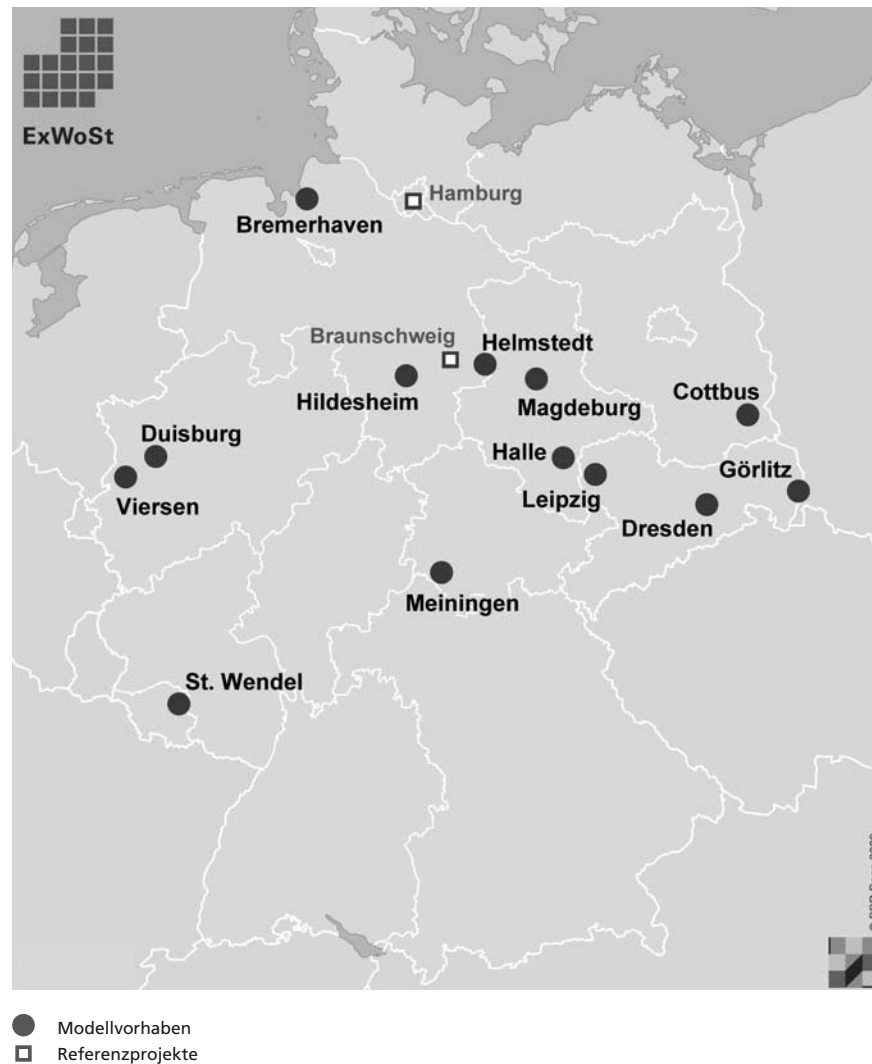
Der räumliche Schwerpunkt der Modellvorhaben liegt bisher in Ostdeutschland. Aufgrund des höheren Problemdrucks und bereits langjähriger Erfahrungen mit Stadtumbau lag hier die Zahl der eingereichten, qualitätsvollen Projektskizzen höher als in Westdeutschland. Bisher sind überwiegend Großstädte mit gründerzeitlichen, innenstadtnahen Quartieren im Forschungsfeld vertreten. Auch liegen alle bislang ausgewählten Modellvorhaben innerhalb der Gebietskulisse der Städtebauförderung. Dabei handelt es sich überwiegend um Stadtumbau-Ost/West-Gebiete und Sanierungsgebiete. Alle aufgenommenen Modellvorhaben befinden sich in aus immobilienwirtschaftlicher Sicht schwierigen Quartieren mit mittlerer bis schlechter Marktperspektive. Zentrale Philosophie des ESG-Ansatzes ist in diesem praxisbegleitenden ExWoSt-Forschungsfeld, dass die Eigentümer selbst im Mittelpunkt stehen und Entscheidungen autonom treffen und – soweit wie möglich – unabhängig von anderen Akteuren handeln. Die Ziele, Handlungsfelder und konkreten Maßnahmen werden durch die Eigentümer zusammen im Laufe der ersten Monate entwickelt und diskutiert. Obwohl aus förderrechtlichen Gründen eine gewisse Festlegung im Rahmen des Zuwendungsantrags bereits vorab notwendig war, soll es sich bei der ESG doch um einen ergebnisoffenen Willensbildungsprozess handeln. Es besteht für die handelnden Akteure eine relativ große Entscheidungsfreiheit.

<sup>6</sup> Vgl. dazu beispielhaft: Kreutz/Krüger 2008 sowie [www.urban-improvement-districts.de](http://www.urban-improvement-districts.de)

<sup>7</sup> Zur Situation privater Einzeleigentümer im Stadtumbau Ost vgl. BMVBS/BBR 2007a und BMVBS/BBR 2007b.

<sup>8</sup> Vgl. Baba et al., 2008.

Abb. 1 ExWoSt-Forschungsfeld Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau  
 Quelle: www.bbsr.bund.de



Im Folgenden werden ausgewählte Fallstudien aus dem relativ breiten Spektrum der Modellvorhaben vorgestellt und hinsichtlich ihrer schrumpfungsbezogenen Rahmenbedingungen, ihrer Einbindung in den lokalen Stadtumbau-Kontext sowie ihrer Governance-Konstellationen erörtert. Bei der Auswahl der dargestellten Modellprojekte war zum einen der Gedanke leitend, eine möglichst große Bandbreite unterschiedlicher Herangehensweisen und Akteurskonstellationen zu skizzieren, zum anderen spielte der Zugang der Autoren zum aktuellen Sachstand in den Modellprojekten eine entscheidende Rolle.<sup>9</sup>

### 3.3 Eigentümerinitiative Bülowviertel in Leipzig

Das relativ kleine, räumlich durch mehrere Verkehrsadern (Straße/Bahntrasse) klar von seiner Umgebung abgegrenzte Bülowviertel liegt in Leipzig-Volkmarisdorf, einem sozial und baulich-räumlich besonders benachteiligten Stadtteil. Trotz gewisser städtebaulicher Qualitäten und Potenziale, die das Bülowviertel deutlich von seinem direkten Umfeld unterscheiden (großzügige Wohnungsgrundrisse, attraktive Fassadendetails, Vorgärten), gibt es große Vermietungsprobleme. Die Leerstandsquote beträgt ca. 60 %; zwei Drittel davon stehen dauerhaft leer, ein weiteres Fünftel steht bis zu einem halben Jahr leer. Damit erreicht das Bülowviertel einen negativen Spitzenwert innerhalb der Stadt Leipzig. Die komplett leerstehenden Gebäude befinden sich zum weitaus größten Teil im Eigentum der kommunalen Wohnungsgesellschaft (LWB). Aufgrund des negativen Quartiersimages sowie durch das Erscheinungsbild der leerstehenden Gebäude gibt es jedoch auch in zahlreichen sanierten Gebäuden, die meist privaten Einzeleigentümern gehören, größere Leerstände. Obwohl die LWB selbst keine Sanierungsabsichten verfolgt, sondern für ihre Bestände den Verkauf anstrebt, hat sie gemeinsam mit dem örtlichen Haus- und Grundeigentümerverschein, der die Interessen der privaten Einzeleigentümer vertritt, maßgeblich die Gründung einer ESG im Bülowviertel angestoßen.

Im Juni 2009, etwa zehn Monate nach dem ersten Treffen der Eigentümer, haben ca. zehn Eigentümer, darunter auch die LWB, den Verein „Eigentümerinitiative Bülowviertel e.V.“ gegründet. Dieser Verein verfolgt das Ziel, das Bülowviertel als Wohnstandort für geeignete Nachfragergruppen zu profilieren, die individuellen Marktchancen zu verbessern und das Bülowviertel als Gesamtensemble mittels eines zu entwickelnden Leitbildes in der öffentlichen Wahrnehmung positiv zu positionieren. Vor der formellen Vereinsgründung hatte sich bereits

<sup>9</sup> Es wird dabei auf Informationen in persönlichen Gesprächen mit den beteiligten Akteuren sowie auf die Unterlagen aus den fachöffentlichen Veranstaltungen des Forschungsfeldes zurückgegriffen. Die Ausführungen zu den Fallbeispielen spiegeln einen punktuellen Zwischenstand wider und beziehen sich auf den Sachstand Mitte des Jahres 2009.

eine engagierte Kerngruppe von privaten Eigentümern konstituiert, die von der Stadt Leipzig intensiv unterstützt wurde. Die ideelle und finanzielle Unterstützung der Stadt erfolgt v.a. durch die Wahrnehmung einer Koordinations- und Moderationsfunktion aus kommunalen Eigenmitteln.

Die Chancen des Zusammenwirkens zwischen Stadt, kommunalem Unternehmen und privaten Eigentümern bestehen u.a. darin, dass es gelingen kann, eine gemeinsame Strategie zur Aufwertung des Quartiers und zur Verbesserung seines Images zu entwickeln. Davon profitieren letztlich alle Beteiligten: Die privaten Eigentümer können ihre Bewirtschaftungssituation verbessern, die kommunale Wohnungsgesellschaft kann bessere Konditionen für den Verkauf ihrer Gebäude aushandeln und die Stadt eines der Ziele umsetzen, die im Stadtentwicklungskonzept festgeschrieben sind.

Obwohl es sich hier also auf den ersten Blick um eine klassische „Win-Win“-Situation handelt, bestehen bei der ESG im Bülowviertel auch gewisse Risiken: Zum einen hat sich gezeigt, dass es trotz intensiver Unterstützung der Stadt durch personelle und finanzielle Ressourcen sehr schwierig ist, eine größere Anzahl von Eigentümern für ein quartiersbezogenes Engagement zu aktivieren. Es besteht zwar eine sehr stabile Kerngruppe, deren außergewöhnliches Engagement bereits erste Erfolge ermöglicht hat (z.B. eine gemeinsame Aufräumaktion im Viertel und die Neugestaltung eines Quartiersplatzes). Durch die Förderung der ESG aus ExWoSt-Mitteln kann die begonnene Arbeit auch qualifiziert und umfassend fortgesetzt werden (derzeit laufen Planungen für die Neugestaltung einer Freifläche durch einen Spielplatz sowie für die gemeinsame Neugestaltung eines Blockinnenbereichs). Allerdings steht und fällt der Erfolg der ESG mit dem Engagement weniger Einzelpersonen. Wenn sich – wie für 2010 geplant – die Stadt sukzessive aus der Koordinations- und Moderationsrolle zurückzieht, wird sich zeigen, ob die privaten „Einzelkämpfer“ in der Lage sind, das hohe Niveau der Aktivitäten aufrecht zu erhalten.

Zum anderen besteht ein gewisses Konfliktpotenzial in den gegensätzlichen Interessen der privaten Eigentümer und der kommunalen Wohnungsgesellschaft LWB. Auch die LWB ist dem Eigentümerverein als Mitglied beigetreten und hat sich somit auf die Vereinsziele verpflichtet. Allerdings bestehen hier eindeutige Zielkonflikte zwischen der erklärten Absicht der LWB, sich von ihrem Gebäudebestand im Bülowviertel zu trennen (und dabei eine höchstmögliche Rendite zu erzielen) und den Zielen des Vereins, möglichst solche Investoren für die Gebäude im Quartier zu gewinnen, die sich der gemeinsamen Quartiersentwicklung verpflichtet fühlen. Dieser Zielkonflikt manifestiert sich in einer Vermarktungsoffensive der LWB<sup>10</sup> und der erklärten Strategie

des Vereins, ein gezieltes Anwerben neuer Eigentümer bzw. Nutzer für die Bestände veräußerungswilliger Eigentümer zu forcieren. Die LWB verfolgt somit bei ihrem Engagement in der Eigentümerinitiative eine Doppelstrategie: Einerseits wird die Arbeit der ESG intensiv begleitet und (durch die Vereinsmitgliedschaft auch finanziell) unterstützt, gleichzeitig wird das Anliegen der ESG durch Einbeziehung in die Vermarktungsoffensive auch öffentlichkeitswirksam kommuniziert. Andererseits muss die LWB beim geplanten Verkauf ihrer Bestände im Quartier unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten agieren und gefährdet dadurch möglicherweise die erklärten Ziele der ESG. Das diesbezügliche Agieren der LWB und die damit verbundene (Nicht-)Lösung des Zielkonfliktes werden den Erfolg der ESG wesentlich mitbestimmen.

### 3.4 Eigentümerstandortgemeinschaften in Magdeburg-Buckau

Im Magdeburger Stadtteil Buckau, einem gründerzeitlichen Quartier mit zahlreichen Industriebrachen, hohen Leerständen und einer instabilen Sozialstruktur, haben sich in unmittelbarer räumlicher Nähe zueinander zwei ESGs gebildet. Das erklärte Ziel des örtlichen „Haus- und Grund“-Vereins, der die Projekte begleitet, ist es, durch die Wettbewerbssituation der beiden ESGs die Motivation der Eigentümer zu erhöhen.

Die erste ESG im Quartier Gnadauer Straße ist aus einer Initiative hervorgegangen, die bereits seit mehreren Jahren besteht. Der Straßenzug ist geprägt durch eine sehr dichte Bebauung und hohe Leerstände. Nach fünfjähriger Vorlaufzeit wurde dort Anfang 2008 der Abriss mehrerer unsanierter Seitenflügel und Hinterhäuser von Gründerzeitgebäuden realisiert. Durch den gemeinsamen Abriss ergibt sich eine deutliche Kostenersparnis, so dass die im Stadtumbau förderfähigen Abrisskosten auch von den privaten Eigentümern eingehalten werden können. So verringert sich u.a. der Aufwand für die Sicherungsmaßnahmen verbleibender Giebel, und es besteht die Möglichkeit des Maschinenabbruchs im dichten Gründerzeitbestand. Verbunden mit einer grundstücksübergreifenden Umfeldgestaltung und dem Einsatz neuer Moderationsmodelle sollen so unter Ausnutzung der vorhandenen Fördermöglichkeiten auf Dauer rentable und vermietbare Altbaustrukturen generiert werden. Zwischenzeitlich ist das gemeinsam abgestimmte Vorgehen jedoch ins Stocken geraten: Einer der beteiligten Eigentümer hat sein Grundstück verkauft, ein weiterer ist mit der ursprünglich geplanten grundstücksübergreifenden Hofgestaltung nicht mehr einverstanden und hat durch Anpflanzungen seinen Grundstücksteil vom Rest abgegrenzt (vgl. Abb. 2).

<sup>10</sup> Vgl. dazu auch die Internetseite [www.buelowviertel.de](http://www.buelowviertel.de) der LWB.



Abb. 2 Das geplante Konzept einer grundstückübergreifenden Hofgestaltung wird durch einzelne Eigentümer blockiert



Abb. 3 Zu einer Galerie umgenutzte ehemalige Bäckerei in der Klosterbergstraße

Zudem konnte die städtische Wohnungsgesellschaft Magdeburg (WOBAU), die angrenzende Gebäude verwaltet, nicht zur Mitwirkung gewonnen werden. Angesichts dieser Umsetzungsschwierigkeiten steht der Erfolg der ESG derzeit in Frage. Gleichwohl ist das Projekt das bislang einzige gelungene Beispiel für Abrissmaßnahmen im privaten Gebäudebestand über mehrere Grundstücke hinweg und kann somit als Pilotprojekt dazu beitragen, den hohen Koordinationsaufwand für ähnliche Folgeprojekte zu minimieren.

Im zweiten ESG-Quartier, der Klosterbergstraße, ist ein Konzept zur Wiederbelebung der leerstehenden Ladenlokale entwickelt worden. Hier konnten bereits einige Läden als Ateliers und Ausstellungsräume an Design-Studierende vermittelt werden (vgl. Abb. 3). Mit weiteren Maßnahmen soll das Quartier für alternative Wohnformen mit der Zielgruppe Studierende und Künstler profiliert werden. Aber auch diese Initiative leidet an der fehlenden Beteiligung der städtischen Wohnungsgesellschaft WOBAU, in deren Eigentum sich wichtige Gebäude und Grundstücke des Straßenzuges befinden. Die Gesellschaft strebt eine vollständige Bereinigung ihres Portfolios an und ist deshalb ausschließlich am Verkauf ihrer Gebäude interessiert. Seitens der Stadt Magdeburg wird das Projekt zwar wohlwollend begleitet, eine Einflussnahme auf die WOBAU erfolgte jedoch bislang nicht.

Eine weitere Schwierigkeit der Magdeburger Projekte besteht darin, dass hier in unmittelbarer räumlicher Nähe zwei unterschiedliche ESGs parallel aktiv sind, was den ohnehin schon großen Koordinations- und Moderationsaufwand noch weiter erhöht. Zwar besteht eine gemeinsame Trägerschaft durch den örtlichen „Haus und Grund“-Verein, was jedoch dazu führt, dass maßgebliche Akteure (v.a. die städtische Wohnungsgesellschaft, aber auch einzelne Privat-

eigentümer, die sich nicht den Strukturen eines Eigentümervereins unterordnen möchten) ihre Mitwirkung verweigern. Letztlich wäre vermutlich eine Bündelung der vorhandenen Ressourcen mit dem Ziel einer breit angelegten „Quartiers-Offensive“ erfolversprechender als das parallele Agieren kleinteiliger Eigentümergruppen.

### 3.5 Eigentümerstandortgemeinschaft „Töpfermarkt“ in Meiningen

Auch in der Stadt Meiningen im Süden Thüringens spielt die kommunale Wohnungsbaugesellschaft eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der dortigen ESG. Das Quartier „Schwabenberg/Töpfermarkt“ liegt im Kernbereich der Meiningener Altstadt und ist nach jahrelangem Sanierungstau durch städtebauliche Perforation und partiellen Verfall gekennzeichnet (vgl. Abb. 4). Auf der Suche nach Partnern zur Entwicklung ihrer eigenen Bestände im Quartier stieß die Meiningener Wohnungsbaugesellschaft, die ihre Unternehmensstrategie nach einer klaren Fokussierung auf die randstädtischen Plattenbaugelände in den 1990er Jahren inzwischen deutlich auf die Entwicklung innerstädtischer Bestände orientiert, auf einen bereits seit Jahren bestehenden Verein, die Interessengemeinschaft Töpfermarkt e.V. Unter dem Dach dieser Initiative gelang es, im November 2008 insgesamt 17 der 51 Eigentümer im Quartier zur Gründung einer Eigentümergemeinschaft zu gewinnen. In einer Ideenwerkstatt, an der sich rund die Hälfte der Eigentümer im Quartier beteiligte, verständigte man sich auf erste Schwerpunkte der gemeinsamen Arbeit. Dazu gehören die Ordnung und Sicherheit, die Gestaltung der Freiräume im Quartier sowie die Lösung von Verkehrsproblemen.<sup>11</sup>

Weiterhin sollen ein Imagewandel eingeleitet und eine bessere Außenwirkung erzielt werden. Die im Töpfermarktverein aktiven Eigentümer werden aktiv durch die Stadt Meiningen unterstützt; die Wohnungsgesellschaft ist mit ihrem Tochterunternehmen KOBEG (Kommunale Bau- und Entwicklungsgesellschaft Meiningen mbH) im Gebiet aktiv. Teils ist eine Neuordnung der mittelalterlichen Grundstückszuschnitte erforderlich, um brauchbare Flächenangebote herzustellen. Teils haben sich bereits die KOBEG und freie Architekten der sanierungsbedürftigen Gebäude angenommen und unterbreiten gegenwärtigen und künftigen Eigentümern Konzepte, wie sie optimal genutzt und modernisiert werden können. Die Modernisierungsgutachten sind stark gefördert, ebenso wie eine Rohbauinstandsetzung. Städtebaulich wichtige Projekte werden sogar von der Stadt selbst in Zwischenerwerb genommen. Aus den Ex-WoSt-Mitteln des ESG-Modellvorhabens wird ein externer Moderator finanziert, der die Akteure unterstützt und die Maßnahmen koordiniert.

<sup>11</sup> Vgl. Schultz 2009.



Abb. 4 Das Quartier Töpfermarkt in Meiningen

In dieser Kombination (alle Akteure „ziehen an einem Strang“) scheint das Meininger ESG-Projekt durchaus erfolgversprechend und kann als gelungenes Beispiel einer eigentümerübergreifenden Kooperation gewertet werden.

### 3.6 Zusammenfassung und weiterführende Gedanken

Die dargestellten Fallstudien haben gezeigt, dass die schrumpfungsbezogenen Rahmenbedingungen in den (ostdeutschen) Städten sich maßgeblich auf die Veränderung von Governance-Arrangements auswirken. Dabei vermuten wir, dass sich in Schrumpfungszeiten eine neue „Infrastruktur des Vertrauens“ herausbildet, in die unterschiedlichste Akteure potentiell eingebunden werden können. Eine Selektivität der Kooperationsbeziehungen entsteht dabei nicht allein durch unübersichtliche Machtverhältnisse und selektive Ressourcenverfügbarkeit, sondern auch durch die unterschiedliche Fähigkeit der Akteure, hinsichtlich ihrer Ressourcenmobilisierung mit ungewissen Zukünften strategisch umzugehen. Es ist dabei zu betonen, dass es sich bei den betrachteten Bündnissen weniger um Zweckgemeinschaften zur Verteilung von Kooperationsrenditen als um Notgemeinschaften handelt, die andere Rücksichtnahmen und Egoismen mit sich bringen und zu labilen expliziten Kooperationsstrukturen führen. Im Rahmen des geteilten Problemverständnisses einer Notgemeinschaft ist eine neue Betroffenenorientierung möglich, die beispielsweise – wie im Folgenden näher erläutert – auch Wohnungseigentümer als Betroffene anerkennt. Allerdings (das haben die dargestellten Beispiele

gezeigt) ist selbst für punktuelle Erfolge, die sich in der Stabilisierung kleinteiliger Quartiere oder Gebäudeensembles manifestieren, ein erheblicher Koordinations- und Moderationsaufwand unabdingbar. Hier setzt die ExWoSt-Förderung mit einer Anschub-Finanzierung wichtige Impulse. Letztlich wird es jedoch erforderlich sein, daraus selbsttragende Strukturen zu entwickeln. Die Kooperationen und deren Wirkungen sollen im Folgenden interpretiert werden.

## 4. Stadtumbau als experimentelle Rahmensteuerung in schwierigen Zeiten

### 4.1 Das Umfeld der Schrumpfungspolitik und die Wachstumsvergangenheit der (deutschen) Stadtpolitik

Die analysierten Beispiele und die angestellten Erwägungen machen deutlich, dass Governance im Stadtumbau nicht hinreichend und pauschal mit „Steuerungsversagen“ beschrieben werden kann. Ein Mangel an geeigneten Steuerungsinstrumenten ist dabei nicht spezifisch für das Programm Stadtumbau Ost, sondern scheint Stadtentwicklung in Schrumpfungsregionen insgesamt zu betreffen. Das klassische Instrument der Stadtentwicklungsplanung, das durch den Stadtumbau eine unerwartete Renaissance erlebt hat, ist auch früher in seiner Steuerungsleistung weniger danach gemessen worden, in welchem Umfang seine Aussagen implementiert werden konnten, sondern eher unter Performance-Gesichtspunkten beispielsweise im Hinblick auf seine Orientierungsfunktion.<sup>12</sup>

Zwar besitzen Stadtumbaumaßnahmen tatsächlich einen starken Schwerpunkt auf der Lösung wohnungswirtschaftlicher Probleme, und es steht noch zur Debatte, inwieweit die „Aufwertungsmaßnahmen“ des Bund-Länder-Förderprogramms eine eigenständige Funktion entfalten können, die über eine kleine Abfederung der gravierenden Folgen von Rückbaumaßnahmen hinausgehen. Im Kontext der Stadtentwicklung in Schrumpfungsregionen ist allerdings der Blick viel stärker auf die Verfasstheit und den Instrumentenmix des Politikfelds insgesamt zu richten.

Das derzeit existierende Instrumentarium der Stadtentwicklung stammt letztlich aus Wachstumszeiten und ist darauf orientiert, mittels Sicherung eines abgestimmten Rahmens der räumlichen Entwicklung und staatlicher Eingriffe in die Raumentwicklung im Zuge einer Herstellung von Infrastruktur und raumpolitischer Flankierung der Sozialpolitik Wirtschaftswachstum durch effektives Siedlungsflächenwachstum zu ermöglichen und mithin einen gemeinschaftlich verbindlichen Ordnungsrahmen für zu einem guten Teil privatwirtschaftlich, genossenschaftlich, familial usw. getriebene Stadtentwicklung

<sup>12</sup> Vgl. z.B. Becker et al. 1999.

anzubieten. Diese Zuteilung von entwickelbaren Flächen zu den Akteuren einer sich herausbildenden Wohlstandsgesellschaft rechtfertigte den gesetzlichen Rahmen, der auf der Logik der Normierung von Zulässigkeiten von Bauvorhaben beruht, aber sich darauf verlassen kann, dass die genannten Akteure diese Angebote annehmen, weil sie dadurch in ihren individuellen Bestands- und Bewirtschaftungsstrategien auch profitieren. Erst in wirtschaftlichen Krisenzeiten treten allmählich Instrumente hinzu, die eine räumlich begrenzte Revitalisierung versuchen. In diesem Sinne ist die Einführung der Städtebauförderung aber keine grundsätzliche Infragestellung des Politikrahmens, sondern eine Ergänzung, der eine Reparaturfunktion zukommt. Öffentliche Eingriffe in die Verwertung von Grund und Boden sind möglich, dienen aber in einem klar eingegrenzten Rahmen dem Versuch einer Wiederherstellung der in Wachstumszeiten herrschenden Logik. Sie sind also aus der Hoffnung geboren, durch Sanierungsmaßnahmen einen veränderten effizienten Ordnungsrahmen der Stadtentwicklung herzustellen, in dem wieder die genannten Akteure Angebote für eine Nutzung von Flächen wahrnehmen sollen.

Insgesamt geht es dem effizienten Ordnungsrahmen nicht zuletzt darum, Flächenwachstum zu organisieren und Wachstumsgewinne einigermaßen fair zu verteilen. Zeichnet sich eine maßgebliche Veränderung des gesellschaftlichen Umfelds hin zu einer Schrumpfung ab, dann sind aufgrund der geschilderten Phänomene zunächst Reparaturansätze zu erwarten, die die alte Stadtentwicklungslogik wiederherstellen. Die Ergebnisse sind denn auch in einigen westdeutschen Städten zu beobachten, die nach wie vor wie etwa Duisburg darauf setzen, zur alten Wachstumslogik zurückkehren zu können, obwohl sie bereits seit längerer Zeit schrumpfen.<sup>13</sup> Dass das Instrumentarium des Stadtumbaus Ost zunächst der „Reparatur“ einer aus den Fugen geratenen Wohnungsmarklogik dient, erscheint vor diesem Hintergrund nur allzu plausibel. Die Mechanismen einer schrittweisen Anpassung des Rahmens durch permanente Mehrebenen-Interaktion unter besonderer Berücksichtigung der lokalen Problemwahrnehmung und die Schaffung experimenteller Arrangements sind jedoch bestehen geblieben und haben zu einer Veränderung auch der überlokalen Problemwahrnehmung geführt.

Dabei ist der Bund in der nationalen Stadtpolitik seit jeher in einer Stabilitätslogik befangen, die die (lokale) Problembearbeitung in der Stadtentwicklung auf eine bewährte Bundesgesetzgebung stützt, die nur sehr vorsichtig angepasst wird. Vor dem Hintergrund der grundgesetzlichen Garantie des Eigentums und der kommunalen Selbstverwaltung sowie der Baufreiheit können sich wandelnde Herausforderungen nur in sehr kleinen Anpassungsschritten berücksichtigt werden. Dies schützt die Arena der Stadtpolitik zwar einerseits vor

exogenen Umbrüchen, nimmt den beteiligten Akteuren aber andererseits auch die Möglichkeit zu einer umfassenden Veränderung herrschender Rahmenbedingungen. Vor dem Hintergrund einer zunehmend alarmistischen Stimmung in Ostdeutschland und der Durchdringung des gesellschaftspolitischen Diskurses durch die Fragen des demographischen Wandels bleibt für die bundesstaatlichen Akteure hier nur ein Ausweg, der die Stabilitätslogik mit dem drängenden politischen Handlungsbedarf „versöhnt“: eine Kombination aus Pflege des Bewährten und Forcierung von möglichen experimentellen Arrangements.

Und genau dies lässt sich anhand der beschriebenen Modellprojekte nachvollziehen, wenn man den Stadtumbau policy-analytisch betrachtet: Die äußerst voraussetzungsvolle Stärkung des Instruments Stadtentwicklungsplanung, auf das zuvor bereits ein intensiver Abgesang im Rahmen der projektorientierten Planung in der Ära Kohl stattgefunden hatte, war vor dem Hintergrund ihrer Wirkungseinschätzung kaum zu erwarten gewesen, stellte jedoch die beinahe einzige Möglichkeit dar, die übergreifende Funktion der Stadtpolitik, nämlich die Schaffung eines möglichst effizienten Rahmens der Raumnutzung, auf die völlig veränderten Rahmenbedingungen schrumpfender Städte zu übertragen. Darüber hinaus, und hier kommen die obigen Ausführungen dieses Beitrags ins Spiel, sind so weit wie eben möglich und in einem vor dem Hintergrund der Stabilitätslogik und angesichts weit verbreiteter Ratlosigkeit, wie die völlig veränderten stadtpolitischen Probleme mit dem Instrumentarium aus Wachstumszeiten bewältigt werden sollen, in einem absolut verblüffenden Maß die experimentellen Arrangements gestärkt worden, um in einem beinahe schon verzweifelten Aufbäumen der Policy-Arena gegen die sie begrenzenden Beharrungskräfte eine Suche nach dringend notwendigen grundsätzlichen Systeminnovationen zu ermöglichen – ob sie später einmal zum „Mainstream“ einer veränderten Politik werden, bleibt noch abzuwarten.

#### **4.2 Experimentelle Politik als Motor neuer Governance-Arrangements**

Die beschriebene Dynamik hat zwar noch lange nicht die Wachstumsausrichtung der Stadtpolitik getilgt, doch einigen Elementen und Erscheinungen zum Durchbruch verholfen, die vor einigen Jahren noch völlig undenkbar gewesen wären. Hierzu zählt zunächst die Auflösung ideologischer Barrieren und alter Allianzen zwischen den wichtigsten gesellschaftlichen Sphären. Ein Eingehen des Staats auf private Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau kann nicht sinnvoll mit den „alten“, ihrerseits aus Wachstumszeiten stammenden Kategorien der frühen Governance-Debatte angemessen erfasst werden. Hier handelt es sich eben logischerweise nicht um eine Wachstums-

<sup>13</sup> Vgl. Glock 2006.

koalition, nicht einmal um eine Hinterzimmer-Allianz zwischen elitistischen Politikern und an der Privatisierung von durch den politischen Prozess möglich gewordenen „Entwicklungsrenditen“ interessierten Miethaien, sondern vielleicht eher um eine Notgemeinschaft zwischen einer auf der Suche nach wirkungsvollen Instrumenten befindlichen überlokalen Politikebene, einer stadtentwicklungspolitisch den flächenbezogenen Erosionsprozessen weitgehend hilflos ausgelieferten Lokalpolitik und einer Schar von Wohnungseigentümern, deren Standort durch überindividuelle und gar nicht unbedingt auf der lokalen Ebene bewältigbare Herausforderungen zusehends entwertet wird.

Doch das Erstaunliche an den beobachtbaren experimentellen Arrangements liegt unter Governance-Gesichtspunkten noch auf einer anderen Ebene: Der Bund ist bereit, sehr instabile Institutionen zu fördern und lässt sich damit – wenngleich in finanziell bescheidenem Umfang auf eine Unterstützung von Netzwerken ein, die unter dem Gesichtspunkt außerhalb der Stadtpolitik angesiedelter politisch-rechtlicher Rahmenbedingungen (Haushaltsrecht, politische Erfolgskontrolle usw.) potentielle Schwierigkeiten aufwerfen. Nicht nur im Rahmen des hier beschriebenen, vergleichsweise gering budgetierten modellhaften ExWoSt-Ansatzes, sondern auch weitaus umfassender durch das neu eingeführte Instrument des Verfügungsfonds in der Städtebauförderung,<sup>14</sup> kann er mit den Fördermittelnehmern aufgrund ihrer vage konturierten Organisationsform nur sehr eingeschränkt Erfolgsindikatoren vereinbaren und riskiert, dass bei Misserfolg die etablierten gesellschaftlichen Akteure diesen Ansatz hart kritisieren.

Kritiker mögen hier einwenden, dies stelle nur eine weitere Facette einer einseitigen Bevorzugung privater Unternehmen gegenüber den sozial Benachteiligten in der Gesellschaft dar, wenngleich nun im Gewand der Schrumpfungskrise. Entgegenzuhalten ist hier aber zweierlei: erstens die ebenso weitgehende Veränderung des alten Ordnungsrahmens bei der Förderung zivilgesellschaftlicher Initiativen im Stadtteilmanagement, wo Quartiersfonds starke Elemente von Bürgerhaushalten aufweisen, die früher undenkbar gewesen wären und öffentliche Mittel in absehbar nichtkommerzielle Projekte leiten, ohne dass für diese unmittelbar wirksame Evaluierungskriterien formuliert würden. Zweitens ist die Förderung nichtkommerzieller Aktivitäten von Teilen der Zivilgesellschaft mit unterschiedlichsten Formen von Zwischennutzungen inzwischen sehr weit gediehen: Nicht nur schafft der (lokale und überlokale) Staat Rahmenbedingungen für temporäre Nutzungen und damit für eine in Zeiten der Schrumpfung angemessen erscheinenden Vermittlung zwischen Immobilien-eigentümern und wenig zahlungskräftigen Flächennutzern. Er stellt dies sogar in seinen Erfolgsbilanzen heraus,<sup>15</sup> obwohl er noch vor einigen Jahrzehnten

mit massiver Polizeipräsenz gegen unliebsame alternative Nutzungen zu Felde gezogen ist und die Zwischennutzer einige Grundfesten der gesellschaftlichen Ordnung zu untergraben scheinen (marktwirtschaftliche Logik der Verwertung des Eigentums an Grund und Boden, möglichst große Stabilität von Flächennutzungen, Einhaltung ordnungsrechtlicher Standards bei der Nutzung von Immobilien, insbesondere Gebäuden, potentielle Tolerierung kleinkrimineller Aktivitäten zumindest in der Wahrnehmung von bürgerlichen Gegnern, mit denen sich die Politik legitimatorisch auseinandersetzen muss). Überspitzt gesagt: Der Staat eröffnet in seiner Selbstdarstellung offene Flanken für Kritiker, die in Zwischennutzungen Schutzräume für Drogenkriminelle, nächtliche Ruhestörer in Strandbars, notorisch nicht zur Einhaltung gesellschaftlicher Regeln bereite Arbeitsunwillige usw. sehen. Er mag so die Solidarität derjenigen in Frage stellen, die andernorts Marktpreise für Grundstücke bezahlen und kein Interesse daran haben, dass durch Tauschringe, Nebenwahrungen und prekäre Selbsthilfeinstandsetzungen die Standards unterminiert werden, zu deren Einhaltung sie selbst verpflichtet sind.

Aber der Staat tut es dennoch (und zu Recht!), einerseits unter Verweis auf die experimentelle Situation in einem Krisenumfeld und damit die Legitimität der kleinräumigen Infragestellung hergebrachter Standards, andererseits unter Verweis auf die soziokulturellen Effekte der Pionierleistungen von Zwischennutzern, die gerade in einer prekären Übergangssituation besonders gut zu gedeihen scheinen. Seine Versuche, durch die Etablierung einer „abgespeckten Ordnung“ mit niedrigeren Standards Nischen für bestimmte gesellschaftliche Gruppen zu schaffen und durch neue Instrumente wie etwa Gestattungsvereinbarungen temporär abzusichern, ist von der Hoffnung auf die produktive Entwicklung neuer Lebensentwürfe getragen. Es ist keineswegs nur ein Feigenblatt in einer kapitalistischen Verschwörung der Mächtigen aus Staat und Unternehmertum, sondern eine offene Suche mangels schnell verfügbarer Alternativen.

Dennoch stellt diese Sichtweise nur eine Interpretation aus der Binnenperspektive der stadtentwicklungspolitischen Arena dar. In einem Umfeld der Bankenkrise, in dem der Staat bereit ist, dreistellige Milliardensummen zur Eindämmung vermeintlicher systemischer Risiken in schwer kontrollierbare

<sup>14</sup> Im Städtebauförderprogramm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ kann die Gemeinde einen Verfügungsfonds einrichten, dessen Mittel ein lokales Gremium ausreicht. Der Fonds finanziert sich bis zu 50% aus Mitteln der Städtebauförderung, mindestens zu 50% aus Mitteln von Wirtschaft, Immobilien- und Standortgemeinschaften, Privaten oder zusätzlichen Mitteln der Gemeinde.

<sup>15</sup> Vgl. die dokumentierten Projektbeispiele in BBR 2004 sowie in BMVBS/BBR 2008b.



private Unternehmen zu stecken, erscheint Kritik am Stadtumbau zynisch, selbst wenn man der Auffassung ist, Leerstandsprobleme seien sowieso nicht durch ihn zu bewältigen. Immerhin geht es um das systemische Risiko der Zerstörung unserer Stadtkultur.

Der Vorwurf, Fördermittel für zivilgesellschaftliche Initiativen oder Zwischenutzer seien nur Trostpflaster für die Zivilgesellschaft in einem größeren, politisch sehr selektiven Entwurf, ist zwar nicht zu entkräften, allerdings stand hier mehr die Form des beobachtbaren Governance-Wandels in Rede als der Umfang. Im Rahmen einer Weiterentwicklung des Stadtumbaus würden wir daher anregen, neben dem Versuch einer kaum erreichbaren und mit erheblichen Folgewirkungen für die Funktionsweise unserer Städte verbundenen Stabilisierung des Wohnungsmarkts über weitere Abrisse in Größenordnungen den Einsatz experimenteller Governance-Arrangements zur Vertiefung und weiteren Erprobung von möglichen Ansätzen für eine Fortentwicklung der Stadtpolitik in Zeiten der Schrumpfung auszubauen.

#### **4.3 Zusammenfassung**

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass in Zeiten der Schrumpfung wie eingangs postuliert die Verschiebung der selektiven Anreize für Kooperation zu völlig neuen Governance-Arrangements führt. Sie sind tendenziell weniger stabil, als dies in Wachstumszeiten zumindest möglich ist, da die eingebrachten Ressourcen ein geringes Ausmaß haben und die zu verteilenden Kooperationsrenditen schwer vorhersehbar sind. Zudem steht der zusätzlich erforderliche Koordinations- und Moderationsaufwand möglicherweise nicht immer in einem angemessenen Verhältnis zum erzielbaren kleinteiligen Erfolg, und die akteursübergreifende Herangehensweise wird immer wieder durch Egoismen einzelner Beteiligter infrage gestellt. Natürlich ist die Auswahl der beteiligten Akteure hoch selektiv, da in der Notgemeinschaft überhaupt nicht alle Akteure kooperationsfähig sind, doch führt eine Auflösung traditioneller Ideologismen zugunsten experimenteller Arrangements und das wachsende Problemverständnis in der vermeintlichen Perspektivlosigkeit zu einer Sondierung unterschiedlicher experimenteller Bündnisse in alle Richtungen, die auf ihre Möglichkeiten abgeklopft werden können, da in der Notgemeinschaft der Schrumpfung alle Alternativen kooperativen Handelns zumindest grundsätzlich verhandelbar sind.

Wegen der Tendenz zur Einbringung von Fördermitteln als Anreizsteuerung auf der lokalen Ebene kommt der Frage der Mehrebenenpolitik eine neue Schlüsselrolle zu, die es erlaubt, die lokale Stadtentwicklungspolitik wenigstens formal an Anforderungen einer integrativen Stadtentwicklungsplanung zu binden.

Diese kann dann im Detail erhebliche Defizite aufweisen, was sie aber nicht grundsätzlich von früheren Phasen der Stadtentwicklungsplanung unterscheidet. Zentral für ein Verständnis der Mehrebenenpolitik ist aber die Rolle des überlokalen Staats, der eher in der Form einer veränderten Rahmensetzung und durch seine Initiativfunktion, aber weniger durch direkte Einmischung in die lokalen Angelegenheiten oder gar als expliziter Bündnispartner auftritt. Diese rahmensetzende Funktion ist bereits aus der Städtebauförderung früheren Zuschnitts bekannt, gewinnt aber in Verbindung mit der Initiierung experimenteller Arrangements wie Eigentümerstandortgemeinschaften zusätzlich an Bedeutung.

Abschließend ist man versucht zu konstatieren, dass die große Erzählung der Wachstumskoalition aus früheren Epochen abgelöst werde durch eine Vielzahl kleiner Bündnisse, deren Initiierung maßgeblich durch die stabile, handlungsfähige überlokale Politikebene eingeleitet wird. An dieser Schlussfolgerung ist allerdings noch intensiv weiter zu arbeiten – dass der Stadtumbau voller Experimente ist, sagt noch nicht sehr viel über seine Erfolge aus. Doch nur durch Experimentierfreude, wie sie beispielsweise das ExWoSt-Forschungsfeld der Eigentümerstandortgemeinschaften kennzeichnet, kann er mittelfristig zur Herausbildung interessanter und zukunftsweisender, spezifisch schrumpfungsbezogener Politikansätze führen. Das konventionelle Zweckbündnis aus öffentlicher Hand und Wohnungsunternehmen hingegen wird auch mittelfristig nicht sehr weit über eine tendenziell eher stadtzerstörerische Wohnungsmarkt-Teilbereinigung ohne durchschlagende Wirkungen hinauskommen, Aufwertungsmaßnahmen hin oder her.

## Literatur

Altrock, Uwe, 2008a: Governance in Zeiten der Schrumpfung, in: Hubert Heinelt und Angelika Vetter (Hg.), Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden, S. 301–326.

Altrock, Uwe, 2008b: Neue Steuerungsformen in der Bestandsentwicklung: Interessengeleitete Durchsetzung, integrative Begleitung oder kreative Gestaltung von Schrumpfungsprozessen?, in: Gisela Schmitt und Klaus Selle (Hg.), Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt, Dortmund, S. 638–653.

Altrock, Uwe, 2005: Stadtbau in schrumpfenden Städten – Anzeichen für ein neues Governance-Modell?, in: Uwe Altrock, Ronald Kunze, Elke Pahl-Weber, Dirk Schubert und Ursula von Petz (Hg.), Jahrbuch Stadterneuerung 2004/05, Berlin, S. 155–176.

Altrock, Uwe, Sandra Huning und Deike Peters, 2006: Neue Wege in der Planungspraxis und warum aktuelle Planungstheorien unvollständig bleiben, in: Klaus Selle (Hg.), Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte, Theorien, Impulse, Dortmund, S. 248–264.

Becker, Heidede, Johann Jessen und Robert Sander (Hg.), 1999: Ohne Leitbild?, München.

BBR, 2004: Zwischennutzungen und neue Freiflächen – städtische Lebensräume der Zukunft, Berlin: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

BMVBS/BBR 2007a: 5 Jahre Stadtbau Ost – Eine Zwischenbilanz. Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtbau Ost, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

BMVBS/BBR 2007b: Bestandssituation und Bewirtschaftungsstrategien privater Eigentümer in den neuen Ländern und ihre Einbeziehung in den Stadtbau Ost, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

BMVBS/BBR 2008a: Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtbau Ost, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

BMVBS/BBR 2008b: Zwischennutzungen und Nischen im Städtebau als Beitrag für eine nachhaltige Stadtentwicklung, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

BMVBS/BBSR 2009: Bürgermitwirkung im Stadtbau, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

BMVBW/BBR 2003: Auswertung des Bundeswettbewerbs „Stadtbau Ost“ – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Empirica, 2008: Ludger Baba, Bernhard Faller, Iris Fryczewski und Andrea Grimm, „Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtbau“ – Vorbereitungs- und Qualifizierungsphase zum ExWoSt-Forschungsfeld. Endbericht (externe Fassung), Bonn.

Glock, Birgit, 2006: Stadtpolitik in schrumpfenden Städten – Duisburg und Leipzig im Vergleich, Wiesbaden.

Glöckner, Beate und Christoph Haller, 2004: Mehr Bewohnerbeteiligung im Stadtbauprozess!, in: VHW Forum Wohneigentum 4/2004, S. 209–211.

Hagemeister, Ulrike und Christoph Haller, 2009: Bürgermitwirkung im Stadtbau, in: Uwe Altrock, Ronald Kunze, Elke Pahl-Weber, Dirk Schubert und Ursula von Petz (Hg.), Jahrbuch Stadterneuerung 2009, Berlin, S. 261–278.

Kabisch, Sigrun, Matthias Bernt und Andreas Peter, 2004: Stadtbau unter Schrumpfbedingungen. Eine sozialwissenschaftliche Fallstudie, Wiesbaden.

Kreutz, Stefan und Thomas Krüger, 2008: Urban Improvement Districts – neue Modelle eigentümerfinanzierter Quartiersentwicklung, in: Uwe Altrock, Ronald Kunze, Elke Pahl-Weber, Dirk Schubert, und Ursula von Petz (Hg.), Jahrbuch Stadterneuerung 2008, Berlin, S. 253–272.

Kuder, Thomas, 2009: Stadtentwicklungspolitische Regenerierungspfade in schrumpfenden Städten – die Fallbeispiele Greifswald und Gotha, in: Uwe Altrock, Sandra Huning, Thomas Kuder, Henning Nuissl und Deike Peters (Hg.), Städte im Aufbruch. Stadtentwicklungspolitische Handlungsoptionen in Krisenzeiten, Berlin, S. 131–156.

Schiffers, Bertram, 2009: Verfügungsrechte im Stadtbau. Handlungsmuster und Steuerungsinstrumente im Altbauquartier, Wiesbaden.

Schultz, Heiko, 2009: Eigentümerstandortgemeinschaft Meiningen – Quartier „Schwabenberg/Töpfermarkt“. Vortrag beim Workshop zum Stadtbau Dialog Brandenburg am 1.7.2009 in Spremberg. (Download: [http://www.mir.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.3310.de/09-07-01\\_Dialog\\_Schultz.pdf](http://www.mir.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.3310.de/09-07-01_Dialog_Schultz.pdf), Zugriff: 6. August 2009).

Weiske, Christine, Sigrun Kabisch und Christine Hannemann (Hg.), 2005: Kommunikative Steuerung des Stadtbaus, Wiesbaden.

## Die Autoren

Dipl.-Ing. Christoph Haller, geboren 1969, ist freier Stadt- und Regionalplaner und in der Begleitforschung und Politikberatung zu Stadtentwicklungs- und Stadtbauprozessen tätig. Unter anderem ist er Mitarbeiter der Bundestransferstellen für die Programme „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ und „Stadtbau Ost“.

Prof. Dr.-Ing. Uwe Altrock, geboren 1965, ist Professor für Stadtbau und Stadterneuerung an der Universität Kassel. Seine Forschungsschwerpunkte sind Stadterneuerung, Stadtbau, Planungstheorie, Planungspolitik und urbane Governance, Megacities und Baukultur.



Stefanie Rößler

## Freiraum im Stadtumbau: zwischen Strategie und Notwendigkeit?

Denkt man an schrumpfende Städte, liegt das Bild einer grünen Stadt nahe: Begrünte Baulücken, aufgeforstete Rückbauflächen und neue Parks auf Brachflächen versprechen mehr Umwelt- und Lebensqualität.

### 1. Einleitung

Der geringe bauliche Nachnutzungsdruck – ca. 85 % aller Rückbauflächen werden nicht wieder bebaut (BMVBS/BBR 2007, S. 48) – macht den Umgang mit den neuen Brach- und Freiflächen zur zentralen Stadtumbauaufgabe (BBR 2005, S. 24). Grüne Nachnutzungen sind in schrumpfenden Städten einerseits oft die einzig mögliche Flächenverwertung, andererseits aber auch ein Weg, Stadtumbau als Strategie einzusetzen, lebenswerte Städte zu erhalten und zu entwickeln. Für die Disziplin der Freiraumplanung liegen damit die Chancen auf der Hand (Böhme 2007; Giseke/Spiegel 2007), wenngleich das Thema Freiraumentwicklung zu Beginn des Stadtumbaus eher vernachlässigt wurde. Mittlerweile wurden jedoch vielfältige Konzepte und Projekte geplant und umgesetzt und das Thema ist auch in der Stadtumbaudebatte und nicht mehr nur bei Fachplanern auf der Agenda (vgl. BMVBS/BBSR 2009; Fuhrich 2009). Es scheint also Einigkeit bei den Akteuren über die Dringlichkeit der Beschäftigung mit den Themen Nachnutzung und Freiraumentwicklung im Stadtumbau zu herrschen. Das bedeutet wiederum nicht, dass sich die Akteure auch über das „Wie?“, „Wer?“ und „Womit?“ einig wären.

Im vorliegenden Beitrag wird der Frage nachgegangen, welchen Prämissen das Handeln der Stadtumbauakteure beim Thema freiraumplanerische Nachnutzungen von Rückbauflächen unterliegt und was dies für die Freiraumentwicklung in schrumpfenden Städten bedeutet. Zunächst werden die bundespolitischen Rahmenbedingungen des *Programms* „Stadtumbau Ost“ in Hinblick auf ihre Bedeutung für die Freiraumentwicklung dargelegt. Anschließend werden die Akteure der Stadtentwicklung auf der Ebene der *kommunalen Verwaltung* mit ihren Beweggründen zur Freiraumentwicklung im Rahmen des Stadtumbaus dargestellt. Die wohnungswirtschaftliche und damit ökonomische Sichtweise der *Flächeneigentümer* als Umsetzer des Stadtumbaus berührt die konkreten Fragen der Nachnutzung, wie beispielsweise die Flächenunterhaltung und -verantwortung. Abschließend wird die Rolle der *Bewohner* als Betroffene oder aktive Akteure bei der Frage der (freiraumplanerischen) Nachnutzung diskutiert. Zwischen grüner Nachnutzung von Freiflächen und freiraumentwicklungsorientierten Stadtumbaustrategien entfaltet sich ein großer Spielraum für freiraumplanerische Handlungsansätze. Die Betrachtung der einzelnen Akteursinteressen offenbart dabei neben den viel beschworenen Möglichkeiten auch Einschränkungen für die zunächst auf der Hand liegenden „grünen Lösungen“ im Stadtumbau.

## 2. Das Programm „Stadtumbau Ost“ als staatliche Rahmenbedingung

Der bundespolitische Ansatz des Stadtumbaus – verankert im Städtebauförderprogramm „Stadtumbau Ost“ – verfolgt eine Doppelstrategie aus Rückbau nicht mehr benötigter Wohnungsbestände und der Aufwertung der verbleibenden Quartiere. Die Entwicklung städtischer Freiräume ist dabei notwendige Reaktion auf die frei werdenden Flächen und Aufwertungsstrategie als Teil eines nachhaltigen Stadtumbaus mit dem Ziel der Verbesserung der Umwelt- und Lebensqualität in den betroffenen Städten (BMVBS/BBR 2008, S. 31 ff.).

### 2.1. Finanzierungsmöglichkeiten der freiraumplanerischen Nachnutzung

Die Hälfte der Bundesfinanzhilfen soll im Programmteil „Aufwertung“ beispielsweise für die Anpassung der städtischen Infrastruktur, die Verbesserung des Wohnumfeldes, die Aufwertung des vorhandenen Gebäudebestandes und für sonstige Bau- und Ordnungsmaßnahmen zur Unterstützung des Stadtumbaus bereitgestellt werden (BMVBS/BBR 2006, S. 45). Der überwiegende Teil dieser Mittel geht tatsächlich in Maßnahmen der Wohnumfeldgestaltung und der freiraumplanerischen Nachnutzung der Abrissflächen (BMVBS/BBR 2008, S. 76). Darüber hinaus sind auch im Rahmen der Rückbauförderung „Aufwendungen für die einfache Herrichtung des Grundstücks zur Wiedernutzung, dazu zählt insbesondere die Begrünung“, zuwendungsfähig (SMI 2008, S. 140). Es wird mit dem Programmteil auch der Anspruch verbunden, die frei werdenden Flächen im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung zu nutzen, was aber durch die Umsetzung des Programms auf Länder- und Kommunenebene erheblich erschwert wird:

- **Die im gesamten Programm zur Verfügung stehenden Mittel** sollten ursprünglich zur Hälfte für Aufwertungsmaßnahmen eingesetzt werden. In der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung von 2003 wurden die Länder allerdings ermächtigt, die Mittelaufteilung auch zu Gunsten des Rückbaus zu verschieben, um eine höhere Rückbauquote zu erreichen (BMVBW 2005, S. 73). So wurden z.B. in den beiden am stärksten von Leerständen betroffenen Bundesländern, Sachsen und Sachsen-Anhalt, im Jahr 2004 ca. 80% der Stadtumbaumittel nur für den Abriss bereitgestellt (BMVBS/BBR 2006, S. 69). Durchschnittlich wurden nur 36% der Mittel für Aufwertungsmaßnahmen eingesetzt (BMVBS/BBR 2008, S. 64).
- **Die Entkopplung von Abriss und Aufwertung** wird seit 2003 in einigen Bundesländern noch dadurch gestützt, dass Abrissfördermittel unabhängig von Aufwertungsmaßnahmen bewilligt werden. Begründet wird dies damit, dass diese Maßnahmen weniger drängen und man dadurch später größere Handlungsspielräume für entsprechende Ansätze hat (Liebmann 2004, S. 58).

- **Die tatsächliche Förderung von Aufwertungsmaßnahmen** hängt auch von der generellen Nachfrage der Mittel ab. So wurden in Sachsen die ohnehin schon stark reduzierten Aufwertungsmittel in den vergangenen Jahren nur spärlich abgerufen (SAB 2007, S. 14 f.). Dies liegt vermutlich vor allem an den Schwierigkeiten der Kommunen, den Eigenanteil von einem Drittel der Kosten aufzubringen.

Die Anreize zur Umsetzung der beabsichtigten Doppelstrategie aus Rückbau und Aufwertung greifen durch die Auslegung des Programms in der Praxis somit nur bedingt, und die aufgrund des Rückbaus eigentlich notwendigen freiraumplanerischen Maßnahmen können offensichtlich nur durch das Stadtumbauprogramm nicht finanziert werden. Entsprechend groß sind die finanziellen Herausforderungen beim Umgang mit den Brachflächen, sowohl bei den Kommunen als auch bei den privaten Flächeneigentümern (BMVBS/BBR 2008, S. 103), und die Unzufriedenheit der Kommunen mit der Verschiebung der Rückbau- zu Ungunsten der Aufwertungsmittel (BBR 2005, S. 37). In der Folge bedarf es großer Anstrengungen, freiraumplanerische Maßnahmen mit Hilfe anderer Programme der Städtebauförderung oder aus privaten Mitteln zu finanzieren. Allerdings ist auch dann die Frage der längerfristigen Unterhaltung und Pflege in der Regel nicht gelöst (BMVBS/BBR 2009, S. 34 f.).

### 2.2. Freiraumplanerische Belange in Integrierten Stadtentwicklungskonzepten

Als zentrales Instrument zur Umsetzung des Stadtumbaus gelten die integrierten Stadtentwicklungskonzepte oder Stadtumbaukonzepte. Mit deren Hilfe sollen stadtplanerische und wohnungswirtschaftliche Ziele integriert und konsensorientiert umgesetzt sowie die Stadtumbaumaßnahmen in eine auf die Gesamtstadt ausgerichtete Strategie eingebettet werden. In den Auslobungsunterlagen des zum Start des Förderprogramms initiierten Wettbewerbs „Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“ wurden detailliert die erwarteten Bestandteile der Stadtentwicklungskonzepte auf gesamt- und teilstädtischer Ebene beschrieben. Dabei wurden weder zum Umgang mit den freiraumplanerischen Belangen noch zu Fragen der Nachnutzung explizite Forderungen formuliert (BMVBW 2001). Inwiefern diese Themen Bestandteil der geforderten städtebaulichen Konzepte geworden sind, lag im Ermessen der jeweiligen Kommune.

Die erste Generation der integrierten Stadtentwicklungskonzepte, welche im Rahmen des Wettbewerbs erstellt wurden, wies dann auch mehrheitlich Defizite bezüglich der Thematisierung freiraumplanerischer Belange und der Nachnutzung der Rückbauflächen auf (Kasiske 2003; BMVBW/BBR 2003, S. 43; Fischer-Leonhardt 2002). Im Verlauf des Stadtumbauprozesses kristallisierte

sich die freiraumplanerische Bewältigung der Stadtumbaufolgen allerdings als eine der zentralen Fragen heraus, was zu einer verstärkten Betrachtung dieses Themas in den fortgeschriebenen Konzepten führte (BMVBS/BBR 2008, S. 97, 103, 287).

Mit der Verankerung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte im Baugesetzbuch (2004) sind auch die Freiraumentwicklung betreffende Forderungen verbunden, da diese Konzepte Aussagen zur Verbesserung der Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie der Umwelt und zur verträglichen Zwischennutzung oder nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung freigelegter Flächen machen sollen (§ 171a BauGB). In den entsprechenden Länder-Richtlinien zum erforderlichen Inhalt der Konzepte werden explizit freiraumplanerische Aspekte allerdings nicht eingefordert. Vor allem größere Städte haben aber die Notwendigkeit der Integration freiraum- und umweltplanerischer Themen erkannt und erstellen entsprechende Fachkonzepte, die Teil der fortgeschriebenen städtebaulichen Entwicklungskonzepte werden. Dies kann auf die Anerkennung dieses Themas als Beitrag zur nachhaltigen Stadtentwicklung, das Bewusstsein des Problemlösungsvermögens der Freiraumplanung im Stadtumbau oder auf ein proaktives Verhalten der Fachressorts zurückzuführen sein.

Inwiefern die freiraumplanerischen Konzepte tatsächlich Steuerungswirkung entfalten, ist eine andere Frage: Die Integration in den Prozess ist nicht gleichzusetzen mit einer gleichberechtigten Integration der Inhalte. Auch wenn die entsprechenden Fachressorts eigene Konzepte formulieren und in den Diskussionsprozess einbringen können, muss dies nicht heißen, dass auch die Inhalte im letztendlich integrierten Stadtentwicklungskonzept gleichrangig zu anderen Themen behandelt und dargestellt werden.

### 3. Freiraumentwicklung als Handlungsfeld kommunaler Verwaltung

Die Entwicklung von städtischen Freiräumen ist – wenngleich gesetzlich nicht fest verankert – originärer Bestandteil der kommunalen Daseinsvorsorge. In Stadtverwaltungen sind verschiedene fachplanerische Sichtweisen auf die Funktion städtischer Freiräume beim Stadtumbau anzutreffen:

- **Für die Stadtplanung** ist Freiraum ein Element der Stadtstruktur sowie willkommene und attraktive Zwischenlösung.
- **Die Stadterneuerung** nimmt Freiraum v. a. als Standortfaktor mit Blick auf die Entwicklung von sozialräumlichen Qualitäten und Nutzungsangeboten in den Quartieren wahr.

- **Die Freiraum- und Landschaftsplanung** hat daneben auch stadtoökologische und naturschutzfachliche Ziele im Blick. Sie sieht die Chance, Freiräume als ökologisch, ästhetisch, sozial und ökonomisch unabdingbare Elemente der Stadt nun endlich in angemessenem Umfang und dauerhaft zu realisieren. So unterschiedlich wie die Ziele und Interessenslagen der kommunalen Akteure des Stadtumbaus, so verschieden sind der Ansatz und Ressourceneinsatz für die Verwirklichung freiraumplanerischer Maßnahmen in den einzelnen Planungsressorts. Dies führt in der Praxis durchaus zu Konflikten beispielsweise bei der Frage der Finanzierung und Zuständigkeit und vor allem in Hinblick auf die langfristige Unterstützung freiraumplanerischer Handlungsansätze bei beispielweise veränderlichen Förderbedingungen.

#### 3.1. Stadtplanung

Die Notwendigkeit, umfangreiche Schrumpfungsprozesse stadträumlich zu verorten, erfordert eine Auseinandersetzung mit konzeptionellen und strategischen Vorstellungen zur künftigen Stadtstruktur. Dies hat zu einer Wiederbelebung städtebaulicher Leitbilder als Instrumente der Stadtplanung geführt (Doehler-Behzadi et al. 2005; Kuder 2004; Reuther 2002). Mit diesen Leitbildern wird weniger ein normativer Steuerungsanspruch verbunden, als dass sie Korridore für eine Konsensfindung zwischen den am Stadtumbau beteiligten Akteuren darstellen (Sturm 2007, S. 54; Doehler-Behzadi, Schiffers 2004, S. 47).

Ein Blick in die Planungspraxis zeigt, dass viele Städte – nicht unbedingt chancenlos – das Leitbild der „Europäischen Stadt“ oder auch der „Kompakten Stadt“ forcieren (BMVBW/BBR 2003, S. 23). Dieses scheint zumindest für den innerstädtischen Bereich den Paradigmenwechsel von der wachsenden zur schrumpfenden Stadt zu überdauern. Parallel gibt es aber auch zahlreiche Städte, die sich eher an einer gegliederten Stadtstruktur orientieren (Jessen 2006, S. 37). Der Blick der Stadtplanung auf die Rolle des Freiraums ist dabei jeweils unterschiedlich, wie im Folgenden gezeigt wird.

Freiraum spielt im Leitbild der „Europäischen Stadt“, als öffentlicher Raum mit urbanen Qualitäten und entsprechend intensiv gestaltetes und genutztes Element der Stadt, eine wichtige Rolle. In dieser Funktion leistet er einen Beitrag zum Erfolg dieses Leitbildes. Denn Erhaltung, Wiederbelebung, Nachfrage und Investitionen in der Stadt hängen auch von der Lebens- und Umweltqualität in der inneren Stadt ab. In diesem Bewusstsein werden beispielsweise im „Planwerk Stadtraum“ der Stadt Leipzig freiraumplanerische, gemeinsam mit städtebaulichen Projekten, als „urbane Projekte“ verstanden, was den durchaus hohen Stellenwert von Freiräumen bei der Entwicklung eines „urbanen Stadtraums“ verdeutlicht (Stadt Leipzig 2006, S. 5).



Abb. 1 Neue Wegeverbindungen in Baulücken, Leipzig



Abb. 2 Temporäre Begrünung in Baulücken, Leipzig

Der Erhalt der „Europäischen Stadt“ kann nur erreicht werden, wenn der Rückbau vermehrt in den Randbereichen der Städte stattfindet. Teilräumlich werden dort neue, vor allem mehr freiraumbezogene Stadtideen und Leitbilder entwickelt. So wird beispielsweise in Chemnitz das Ziel einer kompakten Innenstadt und gleichzeitig einer gegliederten Stadtstruktur verfolgt. Deutlich formuliert im Leitbild „... vom Grün durchzogen, schlanker und dennoch im Inneren kompakt ...“ (Stadt Chemnitz 2005). Die Orientierung an einem konzentrischen Stadtmodell und am Leitbild der „Europäischen Stadt“ beinhaltet dabei (zwangsläufig) auch die Akzeptanz von Auflockerung, Entdichtung und damit Durchgrünung zum Stadtrand hin (Stadt Chemnitz 2008, S. 37ff.).

Sind städtebauliche Leitbilder auch abstrakte und modellhafte Vorstellungen der künftigen Stadtstruktur, die in Reinform nicht umgesetzt werden können und sollen, so stehen sie doch für grundsätzliche Überlegungen und damit Einstellungen zur Stadtform. Stadtmodelle und städtebauliche Leitbilder, in denen Freiraum explizit mitgedacht und deutlich in seiner Funktion als stadtstrukturierendes Element dargestellt wird, zeugen einerseits von der Notwendigkeit und Erkenntnis, Stadt künftig auch stärker vom Freiraum her zu denken, und andererseits auch von einem veränderten Stellenwert freiräumlicher Strukturen im künftigen Stadtbild. Die Akzeptanz (neuer) Freiräume in den Randbereichen der Städte als Folge unvermeidbarer Schrumpfungsprozesse ist dabei nahezu unabdingbar für die Rettung von noch ein bisschen europäischer (Innen-) Stadt. Diese „städtebauliche Sichtweise“ auf Freiräume und ihre Funktionen kann zu einer Stärkung freiraumplanerischer Belange führen. Wenn aber die Integration freiraumplanerischer Themen in Strategien der Stadtplanung nur mit dem Ziel erfolgt, „Freiraumentwicklung als Handlungs- und Steuerungs-

instrument innerhalb des Stadtumbauprozesses strategisch zu nutzen“ (Stadt Leipzig 2008, S. B3–6), ist fraglich, ob städtische Freiräume tatsächlich längerfristig einen höheren Stellenwert in stadtplanerischen Entscheidungen erlangen können. Denn bei sich ändernden Rahmenbedingungen bzw. einer Stabilisierung des Wohnungsmarktes als ein Ziel des Stadtumbaus besteht die Gefahr, dass die gewohnten Flächenkonkurrenzen künftig doch wieder zugunsten der baulichen Nutzungen entschieden werden.

Neben den raumstrukturellen Visionen werden freiraumplanerische und stadtökologische Ziele auch in verbal formulierten Leitbildern der Stadtentwicklung verstärkt thematisiert: Leitbilder wie „Mehr Grün, weniger Dichte“ für die Leipziger Gründerzeitgebiete (Lütke Daldrup 2001) oder „Wo Gebäude fallen, entsteht Landschaft“ für die Stadt Dessau (Brückner 2004) stellen die Potenziale einer Entdichtung in den Vordergrund des Stadtumbauprozesses und entwickeln so eine positive Stadtumbauperspektive. Damit diese Leitbilder mehr als grüne Slogans sind, ist es erforderlich, freiraumplanerische Grundlagen und Belange in formelle und informelle Konzepte der Stadtentwicklung und des Stadtumbaus zu integrieren und geplante Maßnahmen konsequent umzusetzen.

### 3.2. Stadterneuerung

Von Seiten der Stadterneuerung wird das Ziel des Stadtumbaus, nachhaltige Stadtquartiere zu schaffen, auch und gern mit Mitteln der Freiraumentwicklung verfolgt. Dies steht dabei in der Tradition der Stadtsanierung, bei der v.a. auch das (grüne) Wohnumfeld und der öffentliche Raum als Standortfaktor zur Stabilisierung schwieriger Stadtviertel beitragen. Im Rahmen des Stadtumbaus werden dabei zwei Strategien verfolgt:

- Grüne Zwischennutzungen werden als schnelle und relativ einfach zu realisierende und doch zugleich sehr wirkungsvolle Lösung der Stadtbauherausforderungen (Ruinen, Brachen, unklare Nachnutzungsoptionen) vor allem in den Altbauquartieren der inneren Stadt geschätzt und sind in schrumpfenden Städten weit verbreitet (BBR 2004; siehe Abb. 1, 2). Weiterhin verspricht die freiraumplanerische Inwertsetzung betroffener Flächen einen Zugewinn an Wohnumfeldqualität (Grünraum, Aufenthaltsbereich, Spielplatz, Parkflächen).
- Die Beräumung zusammenhängender Flächen und die dauerhafte Anlage von Stadtteilparks kann als erfolgreiche Strategie der Quartiersstabilisierung, v.a. in bisher mit Freiräumen unterversorgten, dichten Gründerzeitquartieren eingeschätzt werden (siehe Abb. 3, 4). Insbesondere auf den zahlreichen Rückbauflächen in den Großwohnsiedlungen sind dauerhafte Freiraum-



Abb. 3 Stadtteilpark, Leipzig-Plagwitz



Abb. 4 Stadtteilpark, Thüringer Bahnhof in Halle

nutzungen unabdingbar, da dort kaum noch mit baulichen Verwertungsansätzen gerechnet werden kann. Aber auch im Innenstadtbereich können nur durch eine gesicherte Freiraumentwicklung langfristig zu erwartende bauliche Nutzungskonkurrenzen abgewendet werden, wenngleich der planerische und finanzielle Aufwand für diese dauerhafte Umwidmung in Grünflächen durchaus hoch ist.

Beide Strategien – sowohl die temporäre als auch die dauerhafte Anlage von Freiräumen – haben ihre Berechtigung im Rahmen des Stadtumbaus, wenngleich ihre Konsequenzen für die Freiraumentwicklung differenziert zu betrachten sind. In der derzeitigen Phase des Stadtumbaus, in welcher nahezu in allen Stadtteilen – ob geplant oder zufällig – Perforationserscheinungen auftreten, werden durch freiraumplanerische Zwischennutzungen Schrumpfungsauswirkungen positiv umgedeutet. Allerdings stellt sich nach der „Zwischenbegrünung als Prolog“, und nachdem die Flächen „durch Grün aufgeräumt“ (Heck 2005, S. 46f.) worden sind, irgendwann die Frage einer zukunftsorientierten Weiterentwicklung. Die positive Wirkung auf das nähere Umfeld der Fläche kann Sanierung und Vermietung des Gebäudebestandes und in der Konsequenz sogar Neuinvestition und Wiederbebauung auf den zwischenzeitlich freiraumplanerisch genutzten Baugrundstücken bedeuten. Die – auch durch die städtebaulichen Leitbilder forcierte – längerfristig angestrebte Entwicklung einer kompakten Innenstadt bedeutet daher auch, dass temporäre freiraumplanerische Interventionen in diesem Stadtraum eher Mittel zum Zweck der eigentlichen Stadterneuerung, d. h. der Weiterentwicklung des Wohnungs-

bestandes und der Stabilisierung des Quartiers sind, als dass sie einer langfristigen freiraumplanerischen Strategie folgen. Freiräume sind dann aus der Notwendigkeit heraus positiv besetzte – aber doch nur – Lückenfüller. Insofern arbeitet diese Strategie zwar mit freiraumplanerischen Maßnahmen, ist aber nicht als eigentliche Strategie der Freiraumplanung zur Umsetzung ihrer eigenen Ziele zu verstehen.

Da eine nachhaltige Stadtentwicklung und Stadterneuerung auch der langfristigen und dauerhaften Entwicklung des Standortfaktors „Grün“ bedarf, ist neben Zwischennutzungen eine Strategie der Entwicklung und Sicherung dauerhafter Freiräume notwendig (Heck/Will 2007, S. 33). Hierfür wird häufig das kommunale Grünressort in der Verantwortung gesehen, welches aber zunehmend geringere (finanzielle) Spielräume hat, diese Anforderungen im Sinne einer Qualitätsverbesserung zu bewältigen. Neben der mindestens erforderlichen intensiven Zusammenarbeit mit den Akteuren der kommunalen Freiraum- und Landschaftsplanung ist die Bereitschaft, aber auch Möglichkeiten der Kommune entscheidend, für die langfristige Sicherung, Gestaltung und Pflege dieser Flächen aufzukommen.

### 3.3. Freiraum- und Landschaftsplanung

Das Interesse, originäre freiraumplanerische Belange in der Stadtentwicklung umzusetzen, ist traditionell auf Seiten der kommunalen Freiraum- und Landschaftsplanung besonders groß. Einerseits werden in Ergänzung zu deren Kernaufgaben Umweltvorsorge und Freiraumversorgung verstärkt Beiträge zum



Abb. 5 Umsetzung des Uferparkkonzeptes auf Abrissflächen, Brückenpark in Chemnitz



Abb. 6 Umsetzung des Uferparkkonzeptes auf Abrissflächen, Konkordiapark in Chemnitz

Stadtumbau erwartet. Andererseits hat die Freiraumplanung aktuell mehr Möglichkeiten, grundsätzliche Ziele und einzelne Maßnahmen umzusetzen. Grenzen sind – im Unterschied zur bisherigen Planungspraxis – weniger durch konkurrierende Nutzungen gesetzt als durch ungeklärte rechtliche Fragen bei der Flächenverfügbarkeit, die Frage der Bodenwerte und Finanzierungsengpässe. Bisher war Freiraumplanung oft eine nachgeordnete Fachplanung bei stadtplanerischen Entscheidungen. Durch eigenständige Fachbeiträge der Landschafts- und Freiraumplanung und deren Integration in Stadtumbaukonzepte und weitere formelle Planungsinstrumente können Rückbauentscheidungen auf Basis freiraumplanerischer Kriterien getroffen und die Potenziale der Freiraumentwicklung in schrumpfenden Städten proaktiv genutzt werden. Das Uferparkkonzept für die Chemnitzer Innenstadt ist ein Beispiel für die selbstbewusste Formulierung städtebaulicher Zielstellungen v. a. aus dem Freiraum heraus – auch als Reaktion auf die vielen Rückbau- und Brachflächen (Heckel/Lohrer 2001; siehe Abb. 5, 6).

Die Freiraumplanung ist durch die sinkende Flächennutzungskonkurrenz in schrumpfenden Städten durchaus erfolgreich. Allerdings stimmen Flächenangebot und freiraum- bzw. landschaftsplanerische Zielstellungen nicht immer überein. Der Stadtumbau produziert trotz seines integrierten Anspruchs Rückbauflächen, die in ihrer Verteilung und Lage im Stadtraum eher wohnungswirtschaftliche Entscheidungen widerspiegeln und weniger städtebaulichen oder gar freiraumplanerischen Kriterien bzw. Aspekten der Nachnutzung folgen. So muss die Freiraumplanung mit den Flächen vorliebnehmen, die zumeist aus wohnungswirtschaftlichen Gründen frei geworden sind und entsprechend unterschiedliche Nachnutzungspotenziale haben. Hierbei werden auch die Grenzen freiraumplanerischer Verwertungsmöglichkeiten deutlich: Freiräume auf jeder Fläche und um jeden Preis entsprechen weder der Finanzierbarkeit und dauerhaften Tragfähigkeit noch – mit Blick auf freiraumplanerische Strategien und Ziele – dem Aufwertungsansatz im Rahmen des Stadtumbaus.



Abb. 7 Einfache grüne Nachnutzungen auf Abrissflächen in Großwohnsiedlungen, Chemnitz

Hinzu kommt, dass die Freiraumplanung in der äußeren Stadt vor der Herausforderung steht, sehr groß dimensionierte, nicht konventionell gestalt- und nutzbare Freiräume zu entwickeln und zu unterhalten. Neben der Frage nach der Gestalt und Funktion stellt sich auch die Frage nach der Verantwortung für diese Flächen, die kaum in der bekannten Organisationsstruktur zu bewirtschaften sind. So wird im äußeren Stadtbereich vermehrt die Land- und Forstwirtschaft in der Verantwortung gesehen, für diese Flächen Nutzungen zu finden.

#### 4. Interessen von Flächeneigentümern an grünen Nachnutzungen

Mit der Inanspruchnahme von (öffentlichen) Fördermitteln ist auch die Aufforderung an die Wohnungseigentümer verbunden, die freigelegten Flächen „einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung oder einer hiermit verträglichen Zwischennutzung“ zuzuführen (BMVBS 2008). Im Gegensatz zu „normalen“ Brachflächen besteht also durchaus die Verpflichtung, die Flächen nicht „zu vergessen“, wenngleich die Spannbreite verträglicher Nachnutzungen durchaus groß ist (Abb. 7, 8). Oft wird seitens der privaten Eigentümer auf das kommunale Interesse der Stadt- und Freiraumplanung gebaut, den Stadtumbau mit positiv wahrgenommenen Maßnahmen im Wohnumfeld, auch mit zusätzlichen kommunalen Investitionen oder aus anderen Fördertöpfen, zu unterstützen.

Die Sicht von Flächeneigentümern auf potenzielle freiraumplanerische Nachnutzungen erfolgt dabei eher unter dem Gesichtspunkt einer (ökonomischen) Flächenverwertung als mit dem Ziel proaktiver Stadtgestaltung. Durch das gängige Bodenwertverständnis entsprechen grüne Nachnutzungen dabei natur-





Abb. 8 Einfache grüne Nachnutzungen auf Abrissflächen in Großwohnsiedlungen, Leipzig

gemäß nicht den Wertschöpfungsgewohnheiten von Wohnungsmarktakeuren. Zur Vermeidung von Bodenwertverlusten sind die meisten dieser Nachnutzungen daher temporär, d.h. das Baurecht bleibt bestehen und die Flächen können unter Umständen auch wieder bebaut werden.

Die Bereitschaft der Flächeneigentümer zur Umsetzung und v.a. Finanzierung freiraumplanerischer Nachnutzungsmaßnahmen hängt stark von der Qualität der angrenzenden Wohnungsbestände und deren Eigentümerstruktur ab. Dabei ist an den einzelnen Stadtumbaustandorten zwischen Einzeleigentümern und größeren Wohnungsunternehmen zu unterscheiden. Die Anreize für Einzeleigentümer im Altbaubestand, ihr Grundstück für eine dauerhafte grüne Nutzung zur Verfügung zu stellen, sind eher gering. Über Gestattungsvereinbarungen kann die temporäre Nutzung geregelt werden. Gleichzeitig ist beispielsweise eine Befreiung von Erschließungsbeiträgen für den Zeitraum der Zwischennutzung möglich. Solche Anreize und der Einsatz öffentlicher Fördermittel oder auch die Vermittlung privater Initiativen kann als „win-win-Situation“ die Mitwirkungsbereitschaft privater Eigentümer bei der Nachnutzung fördern. Dauerhafte grüne Nutzungen hingegen sind mit Verkehrswertverlusten der Grundstücke verbunden, die durch die öffentliche Hand nur schwer abgedeckt werden können.

Anders stellt sich die Situation in Großwohnsiedlungen dar: Reißt ein Eigentümer im Umfeld eigener, sanierter und damit zu stabilisierender Bestände ab, besteht meist ein Interesse an einer qualitativollen – wenn auch preiswerten



Abb. 9 Neue Freiraumtypen, Mietergärten in Leipzig-Grünau



Abb. 10 Neue Freiraumtypen, Kurzumtriebsplantage in Halle-Neustadt

Gestaltung – der Flächen. Die Wohnungsunternehmen sind dabei eher an Nachnutzungsmöglichkeiten interessiert, die keine Zusatzinvestitionen erfordern. Vermietbare Parkplätze, Mietergärten oder Garagenhöfe sollen anfallende Kosten wenigstens abdecken. Auf Flächen, die sich ausschließlich in Nachbarschaft anderer Wohnungsunternehmen befinden, hat der Eigentümer verständlicherweise kein Interesse an einer Übernahme von Herstellungs- und Pflegekosten für eine Grünfläche. Denn Nutznießer sind in diesem Falle die Eigentümer der verbleibenden Bestände. Maßnahmen, die über eine – im besten Falle – Rasensaat hinausgehen, werden in solchen Fällen in der Regel vom Eigentümer nicht unterstützt (Rößler et al. 2005, S. 29).

Die Frage der Zuständigkeit und Verantwortlichkeit für grüne Nachnutzungen hängt somit eng mit dem Finanzierungswillen und -vermögen privater und öffentlicher Eigentümer zusammen. Bekannte freiraumplanerische Nutzungskonzepte (z.B. Parkanlagen, Spielplätze) kosten viel Geld, ohne dass sich für private Eigentümer eine direkte monetäre Wertschöpfung erzielen lässt. Kann die Gestaltung einer Fläche noch über Fördermittel finanziert werden, wird spätestens die langfristige Unterhaltung und damit Qualitätserhaltung zum Problem. Auch die öffentliche Hand kann den stetig wachsenden Umfang öffentlicher Freiräume bei gleichzeitig kontinuierlich zurückgehenden Haushaltsmitteln nicht mehr im gewohnten Umfang finanzieren. So werden zunehmend grüne Nachnutzungen angestrebt, die zumindest eine geringe monetäre Wertschöpfung ermöglichen. Grabeland oder Kurzumtriebsplantagen zur Biomasseerzeugung sind Ausdruck neuer Ansätze urbaner Land- und Forstwirtschaft, die das klassische Freiraumrepertoire in Städten gezielt ergänzen und dabei besser in das Verwertungsschema ehemals hoch bewerteter Baulandflächen zu passen scheinen (BMVBS/BBSR 2009, S. 34; siehe Abb. 9 und 10).

## 5. Freiräume im Stadtumbau aus dem Blickwinkel der Bewohner

Grüne Wohnumfeldqualitäten sind wichtiger Bestandteil der Zufriedenheit mit einem Wohnstandort und bestimmen somit auch über Image und Stabilität eines Quartiers. In der Folge von Rückbaumaßnahmen liegt der Wunsch von Bewohnern nach neuen attraktiven und nutzbaren Grünflächen nahe. Allerdings bedeutet eine schrumpfende, alternde und heterogene Bevölkerung auch für die Freiraumnachfrage veränderte Rahmenbedingungen. Stadtumbau als eine räumlich-planerische Konsequenz des demografischen Wandels muss sich auch mit weniger Freiraumnutzern und vielleicht auch mit anderen Nutzungswünschen (Nohl 2002) auseinandersetzen. Weniger Nutzungsdruck und mehr Raum für unterschiedliche Nutzungsansprüche können die Freiraumsituation zunächst durchaus verbessern. Können weniger Nutzer einerseits Entlastung bieten, ist damit andererseits auch der Verlust sozialer Kontrolle verbunden, was wiederum zu Nutzungseinschränkungen beispielsweise durch Vandalismus führen kann.

Durch die Auflockerung bisher sehr dichter Stadtgebiete und die Schaffung neuer grüner Freiräume im Wohnumfeld, beispielsweise in Gründerzeitquartieren, kann die Freiraumversorgung als wesentlicher Bestandteil städtischer Lebensqualität verbessert werden. In Großwohnsiedlungen – welche in der Regel gut mit unterschiedlichen Freiräumen versorgt sind – kann ein Zuwachs an Freiräumen auch als Entdichtung und damit weiterer Verfallsprozess wahrgenommen werden. Denn nicht jede grüne Rückbaufläche ist gleichzeitig auch eine bewusste freiraumplanerische Entscheidung – dementsprechend gestaltet sich ihre Nutzungs-, Aufenthalts- und auch ästhetische Qualität. Sukzessionsflächen, Brachen und Wildnis in der Stadt leisten einen anderen Beitrag zur Stadtwahrnehmung als gestaltete Freiräume mit urbanem Charakter (Becker/Giseke 2004). Die Wahrnehmung der grünen Nachnutzung entscheidet dann auch schnell über die Akzeptanz des Stadtumbauprozesses generell.

Neben der mittlerweile erprobten und gängigen Beteiligung der Bürger insbesondere bei Projekten im öffentlichen Raum und Wohnumfeld (BMVBS/BBR 2008, S. 123) geraten die Bewohner zunehmend auch als „aktive Akteure“ in den Fokus der planenden Profession bzw. der Flächeneigentümer (Rößler et al. 2005, S. 16). Nachnutzungen, die von der aktiven Beteiligung der Bürger bei der Gestaltung und Nutzung bis hin zu deren Verantwortung für die Flächen reichen, versprechen finanzielle Entlastungen für die privaten und öffentlichen Flächeneigentümer. Auch wenn es durchaus eine Nachfrage nach Freiräumen, die in Eigenverantwortung selbstbestimmt gestaltet und genutzt werden, gibt, kann dies aber nicht pauschal für alle Wohnquartiere und alle Freiflächen gelten.

## 6. Fazit

Die Freiraumentwicklung im Stadtumbau steht im Spannungsfeld zwischen Allheilmittel, Mittel zum Zweck oder tatsächlicher Steuerung des Stadtumbauprozesses. Die Bedeutung, die dem Freiraum im Stadtumbau von verschiedenen Akteuren beigemessen wird, ist durchaus hoch: als momentan meist einzig tragfähige Flächennutzungsperspektive, als positiver Standortfaktor und als Element eines nachhaltigen Stadtumbaus. Dies schlägt sich auch in der räumlichen Präsenz von Freiräumen im Stadtbild nieder. Dabei sollte aber die durchaus vorhandene Vielfalt freiraumplanerischer Nachnutzungskonzepte und -projekte nicht über die auch weiter bestehenden komplexen Probleme, v.a. im Hinblick auf die langfristige Tragfähigkeit und Verantwortlichkeit für die Flächen, hinwegtäuschen, welche große Herausforderungen bedeuten und oft genug keine zukunftsfähigen Lösungen zulassen.

- Von staatlicher Seite ist an die Vergabe von Fördermitteln die Forderung nach einem nachhaltigen Stadtumbau zur Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität in schrumpfenden Städten und Quartieren gekoppelt. Zu einem positiv wahrgenommenen Stadtumbauprozess kann und soll dabei durchaus auch mit freiraumplanerischen Maßnahmen beigetragen werden. Dieser Anspruch, durch staatlich geförderte Stadtumbaumaßnahmen auch Qualität mit und in städtischen Freiräumen zu erreichen, kann aber durch die unterschiedlichen Interessen bei den Akteuren, die den Stadtumbau umsetzen, nur bedingt erfüllt werden. Trotz der Inanspruchnahme öffentlicher Fördermittel ist die Einflussnahme auf das Handeln v. a. privater Wohnungsmarktakteure eher gering.
- Der Wille zur Freiraumentwicklung vereint die direkt mit Fragen des Stadtumbaus und der räumlichen Stadtentwicklung befassten Akteure der kommunalen Verwaltung wohl so deutlich wie selten in der Geschichte der Stadtentwicklung. Allerdings dient die Konzeption und Umsetzung freiraumplanerischer Maßnahmen durchaus unterschiedlichen Zwecken: zum einen der Umsetzung der jetzt durchaus gestiegenen Chancen der Freiraumplanung und zum anderen einem erfolgreichen und nachhaltigen Stadtumbau. Denn Freiraumentwicklung ist auch eine mögliche Stadtumbaustrategie: Um dem Stadtumbau, der vielerorts vor allem Rückbau ist, ein positives Image zu verleihen, sind grüne Themen beliebt, um die Zukunftsfähigkeit einer Stadt insbesondere unter Schrumpfungsbedingungen herauszustellen. Für das Resultat einer besseren Freiraumquantität und -qualität scheint dies zunächst unerheblich, aber es stellt sich die Frage, wie lange die „neue Macht des Freiraums“ dann tatsächlich anhält. Ist Freiraum – wenngleich ein positives, aber doch nur – Mittel zur Umsetzung der Ziele des Stadtumbaus,

so scheint die Frage berechtigt, wie langfristig und wie stark verankert freiraumplanerische Belange in der künftigen Stadtentwicklung und auch Stadtpolitik tatsächlich sind.

- Obwohl Nutznießer des Stadtumbauprogramms und verantwortlich für die Flächen, fühlen sich private Flächeneigentümer für dem Gemeinwohl dienende freiraumplanerische Maßnahmen nicht verantwortlich. Die kaum mögliche monetäre Inwertsetzung und mangelnde Wertschöpfungsmöglichkeiten städtischer Freiräume erschweren es, (wohnungs-)wirtschaftlich orientierte Eigentümer zu freiraumplanerischen Maßnahmen auf ihren Grundstücken zu bewegen. Dies kann bis zu einem gewissen Maß durch den gezielten Einsatz von Fördermitteln und Anreize durch finanzielle Entlastungen beeinflusst werden. Gelingt dies der Kommune nicht (mehr), bedeutet dies, dass die Flächen zwar durchaus grün sein können, aber vermutlich nur bedingt gewohnten Bildern und Nutzungsangeboten entsprechen.
- Der Grat zwischen der ernstzunehmenden Integration von Bewohnern und ihren Wünschen einerseits und der Wahrnehmung der Bürger, dass sie jetzt plötzlich Nutzer und Verantwortliche für Stadtumbaurestflächen werden sollen, ist eher schmal. Schnell kann der Eindruck entstehen, dass der sowieso schon am meisten vom Stadtumbau betroffene Bürger nun auch noch Ideengeber und Umsetzer von Nachnutzungsprojekten sein soll. Die Akzeptanz für zunächst als positiv angepriesene Rückbaumaßnahmen kann dadurch schnell leiden.

Die auf unterschiedlichen Motivationen beruhenden Handlungsoptionen, aber auch -hindernisse der Stadtumbauakteure treten bei einem Thema, welches sich v.a. durch zusätzliche und langfristige Kosten auszeichnet, wie es die Freiraumentwicklung zumindest auf den ersten Blick ist, deutlich zu Tage.

Obwohl das Thema für mehr oder weniger alle Akteure irgendwie bedeutsam ist – ausgedrückt durch den staatlichen Aufwertungsanspruch, die Integration freiraumplanerischer Belange in kommunalen Konzepten und Strategien, das Engagement der Flächeneigentümer bei der Nachnutzung und das Interesse der Bewohner an (aktiver) Beteiligung an Nachnutzungsprojekten – so herrscht auch bei diesem Aspekt des Stadtumbaus nicht automatisch Einigkeit über Ziel und Vorgehen. Denn auch beim vermeintlich konsensfähigen Thema Freiraumentwicklung auf Abrissflächen unterscheiden sich Erwartungen und Absichten staatlicher, kommunaler und privater Akteure deutlich genug, um in der Stadtumbaupraxis zu Handlungsschwierigkeiten zu führen.

Zentrale Herausforderung beim Thema Freiraumentwicklung im Rahmen des Stadtumbaus ist und bleibt, dass die – ohnehin unterschiedlich gelagerten – Interessen an einer freiraumplanerischen Nachnutzung nur selten mit tatsächlichen Verantwortlichkeiten und damit realen Handlungsoptionen zusammentreffen. Die größten Herausforderungen sind dabei sicherlich der Wille und die Möglichkeiten zur Finanzierung freiraumplanerischer Maßnahmen. Die Spielräume werden durch knapper werdende Fördermittel, die allgemein schwierige Situation der kommunalen Haushalte und bei durch die geringe Wohnungsnachfrage geschwächten Grundeigentümern vermutlich künftig noch kleiner.

Damit freie Flächen in der Stadt grün werden, muss man naturgemäß nicht viel tun. Inwiefern dies mit dem Anspruch des Stadtumbaus, auch schrumpfende Städte zukunftsfähig zu gestalten, vereinbar ist, hängt mit den auf diesem Weg erreichbaren freiräumlichen und damit auch städtischen Qualitäten zusammen. Ein Ausweg könnte nur eine veränderte Wertschätzung freiraumplanerischer Qualitäten im Stadtumbau und die damit verbundene Bereitschaft zur Finanzierung bzw. der Entwicklung von Wertschöpfungsmöglichkeiten sein. Oder alle vom Stadtumbau Betroffenen akzeptieren bisher ungewohnte, vielleicht störende oder auch anregende Freiräume.

## Literatur

BBR, 2004: Zwischennutzungen und neue Freiflächen. Städtische Lebensräume der Zukunft, Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

BBR, 2005: Kommunale Planungspraxis quo vadis? Gutachten im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Stadtquartiere im Umbruch“ (Arbeitspaket B), Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Becker, Carlo W. und Undine Giseke, 2004: Wildnis als Baustein künftiger Stadtentwicklung, in: Garten + Landschaft Heft 2, S. 22–23.

BMVBS, 2008: Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

BMVBS/BBR, 2006: 1. Statusbericht. Stadtumbau Ost – Stand und Perspektiven. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

BMVBS/BBR, 2007: 2. Statusbericht. 5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

BMVBS/BBR, 2008: Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost. Gutachten, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

BMVBS/BBR, 2009: Renaturierung als Strategie nachhaltiger Stadtentwicklung. Dokumentation von Fallstudien, in: Werkstatt: Praxis Heft 62, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

BMVBW, 2001: Auslobung zum Wettbewerb Stadtumbau Ost: Für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

BMVBW, 2005: Nachhaltige Stadtentwicklung – ein Gemeinschaftswerk. Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung 2004, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.

BMVBW/BBR, 2003: Auswertung des Bundeswettbewerbs „Stadtumbau Ost“ – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Böhme, Christa, 2007: Editorial: Die „grüne“ Stadt – Urbane Qualitäten durch Freiraumentwicklung, in: DfK (Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften) Heft 1, S. 5–9.

Brückner, Heike, 2004: UmbauStadt. Transformation in einen unbekanntenen Zustand. Planungswerkstatt Stadtumbau, Dessau.

Doehler-Behzadi, Marta, Donald A. Keller, Marion Klemme, Michael Koch, Engelbert Lütke Daldrup, Iris Reuther und Klaus Selle, 2005: Planloses Schrumpfen? Steuerungskonzepte für widersprüchliche Stadtentwicklungen. Verständigungsversuche zum Wandel der Planung, in: DISP Heft 2, S. 71–78.

Doehler-Behzadi, Marta und Bertram Schiffers, 2004: Eine Dichte-Geschichte, in: Engelbert Lütke Daldrup und Marta Doehler-Behzadi (Hg.), Plus Minus Leipzig 2030. Stadt in Transformation, Wuppertal, S. 32–48.

Fischer-Leonhardt, Dorothea, 2002: Defizite in der Landschaftsarchitektur: Aus der Jurysitzung zum Wettbewerb „Stadtumbau Ost“, in: Landschaftsarchitekten Heft 5, S. 18.

Fuhrich, Manfred, 2009: Renaturierung als Vorwärtsstrategie nachhaltiger Stadtentwicklung, in: Informationen zur Raumentwicklung: Stadtumbau – die Fortsetzung, Heft 7, S. 503–514.

Giseke, Undine und Erika Spiegel (Hg.), 2007: Stadtlichtungen. Irritationen, Perspektiven, Strategien, in: Ulrich Conrads und Peter Neitzke, Bauwelt Fundamente, Bd. 138, Basel, Gütersloh.

Heck, Astrid, 2005: Stadtumbau konkret – Das Fallbeispiel Leipzig, Kassel.

Heck, Astrid und Heike Will, 2007: Zwischennutzungen als Chance für neue innerstädtische Freiraumqualitäten – das Beispiel Leipzig, in: DfK (Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften) Heft 1, S. 24–38.

Heckel und Lohrer, 2001: Chemnitz Uferpark. Strukturkonzept, Magdeburg.

Jessen, Johann, 2006: Stadtumbau – Blick zurück nach vorn. Die Bedeutung von Leitbildern bei Neuerungen in der Stadtplanung, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften Heft 1, S. 23–43.

Kasiske, Michael, 2003: Stadtumbau Ost, in: Garten + Landschaft Heft 2, S. 9–14.

Kuder, Thomas 2004: Nicht ohne Leitbilder in Städtebau und Planung. Von der Funktionstrennung zur Nutzungsmischung, Edition Stadt und Region, Bd. 10, Berlin.

Liebmann, Heike, 2004: Stadtumbau Ost: Umdenken erforderlich, in: Magazin Städte im Umbruch (<http://www.schrumpfende-stadt.de>) Heft II, S. 58–60.

Lütke Daldrup, Engelbert, 2001: Die perforierte Stadt: Eine Versuchsanordnung, in: StadtBauwelt Heft 150, S. 40–45.

Nohl, Werner, 2002: Freiraumplanung zu Beginn des 21. Jahrhunderts: Gesellschaftliche Entwicklungen und ihr Einfluss, in: Stadt + Grün Heft 8, S. 9–16.

Reuther, Iris, 2002: Leitbilder für den Stadtumbau, in: BMVBW und BBR (Hg.), Fachdokumentation zum Wettbewerb „Stadtumbau Ost“: Expertisen zu städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Aspekten des Stadtumbaus in den neuen Ländern, Bonn, S. 12–24.

Rößler, Stefanie, Matthias Bernt und Sigrun Kabisch, 2005: Interessensgegensätze erfordern neue Umsetzungsstrategien. Freiraumentwicklung und Stadtumbau in der Großsiedlung Leipzig-Grünau, in: Stadt + Grün Heft 9, S. 15–20.

SAB, 2007: Wohnungsbaumonitoring 2006/2007, Dresden: Sächsische Aufbaubank.

SMI, 2008: Bekanntmachung des Sächsischen Staatsministeriums des Inneren für die Jahresprogramme 2008 der Städtebaulichen Erneuerung (16.01.2008). Sächsisches Amtsblatt, Nr. 5, 31.01.08, Dresden: Sächsisches Staatsministerium des Inneren

Stadt Chemnitz (Hg.), 2005: Fortschreibung des Räumlichen Handlungskonzeptes Wohnen. Gesamtstädtische Betrachtungen, Stadtumbau-Werkstatt Chemnitz.

Stadt Chemnitz (Hg.), 2008: Entwurf städtebauliches Entwicklungskonzept – Chemnitz 2020.

Stadt Leipzig (Hg.), 2003: Konzeptioneller Stadtteilplan Leipziger Osten. Stadt umbauen!, in: Beiträge zur Stadtentwicklung, Heft 38.

Stadt Leipzig (Hg.), 2008: SEKo Leipzig.

Stadt Leipzig 2006: Planwerk Stadtraum Leipzig.

Sturm, Ulrike, 2007: Leitbilder für den Umgang mit zunehmender Leere am Beispiel von drei brandenburgischen Städten, in: Städte im Umbruch Heft 4, S. 49–56.

## Die Autorin

Dr.-Ing. Stefanie Rößler, geboren 1978, Dipl.-Ing. Landschaftsarchitektur, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. in Dresden. Sie beschäftigt sich mit Fragen der Freiraumplanung als Beitrag zur nachhaltigen Stadtentwicklung und der Freiraumentwicklung im Stadtumbau.



-----  
Susen Fischer

## Stadtumbau als ganzheitliche Strategie – eine Chance für neue Governance-Muster?

-----

Den an kommunalen Steuerungsprozessen beteiligten Akteuren aus Politik und Verwaltung kann nicht a priori eine Intention zu kollektiver Regelung und Kooperation im Rahmen einer integrierten Stadtentwicklungsplanung unterstellt werden. Häufig wird konstatiert, dass Kommunen künftige Herausforderungen nur mit einem flexibler arbeitenden, besser kooperierenden und mit größerer Strategie- und Governancekompetenz ausgestatteten Verwaltungs- und Politikapparat bewältigen können (Haus/Heinelt/Egner/König 2005; Haus 2005). Kommunen, deren Stadtentwicklung vorrangig durch sozioökonomische Schrumpfungsprozesse gekennzeichnet ist, sind dabei von ungleich komplexeren politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozessen betroffen. Die Stadtentwicklungspolitik in schrumpfenden Städten bewegt sich dabei zwischen Strategien der Vermarktung, der Profilierung im regionalen Standortwettbewerb und Anpassungsstrategien im Kontext abnehmender Bevölkerung und Beschäftigung.

Im Umgang mit Schrumpfungprozessen wird die Stadtentwicklungspolitik in Ostdeutschland in den letzten Jahren vorrangig durch die Dotationspraxis übergeordneter Steuerungsebenen, durch Förderprogramme des Bundes und/oder der Länder beeinflusst. Im Rahmen des Bund-Länder-Programms *Stadtumbau Ost* werden seit 2002 von den Kommunen *integrierte* Stadtentwicklungskonzepte seitens der Fördermittelgeber gefordert, die zur Herausbildung einflussreicher Akteurskonstellation in den beteiligten Städten führten. Vor diesem Hintergrund rücken auch wieder Fragen nach einer stärker Governance- und Strategie-orientierten Stadtentwicklungsplanung in den Fokus der Debatten. Einige Beiträge konstatieren somit einen Paradigmenwechsel von hierarchisch-paternalistischer Stadtentwicklungspolitik zu einer Governance-orientierten Stadtentwicklungspolitik (Altrock 2005; Fürst 2007; Bernt 2009; Bernt/Haus in diesem Band) und allgemein eine Zunahme an Akteursnetzwerken, an neuen kooperativen Verflechtungen zwischen staatlichen und privaten Akteuren jenseits der traditionellen politisch-administrativen Politikstrukturen.

Die Evaluation des Programms Stadtumbau (BMVBS 2008; S. 105f.) macht jedoch deutlich, dass zwar in fast allen Städten kommunale Wohnungsbauunternehmen und Wohnungsgenossenschaften in kooperative Planungsprozesse eingebunden wurden. Weitere potentiell zentrale Träger einer integrierten Stadtentwicklungspolitik wie private Wohnungsunternehmen und die lokale Wirtschaft oder weitere Verwaltungsressorts (Wirtschaft, Soziales, Kultur) wurden jedoch nur in Ansätzen integriert. Bedingt durch die Engführung des Programms auf wohnungswirtschaftliche und städtebauliche Ziele sind die neuen Akteurs-Kooperationen lediglich auf die engere Zusammenarbeit zwischen den Ressorts Stadtplanung/Stadtentwicklung der Stadtverwaltungen und (halb-)

öffentlichen Wohnungsgesellschaften begrenzt. Die Chance, durch den Stadtumbau gesamtstädtische Entwicklungsprozesse zu initiieren, wurde somit nicht genutzt.

Die Gründe dafür werden u.a. von Altrock (2008) sowohl in fehlenden Anreizen für kooperatives und integriertes Verwaltungshandeln durch übergeordnete Förderpolitiken von Bund und Ländern als auch im lokal nur gering vorhandenen Potential für freiwilliges Engagement durch das Fehlen starker Partner in der Privatwirtschaft und einer nur schwach organisierten Zivilgesellschaft gesehen. Dieser Beitrag zeigt dagegen, dass vielmehr fehlende Steuerungs- und Kooperationsabsichten auf Seiten der lokalen politischen Führung bestehen. Das soll exemplarisch an den stadtentwicklungspolitischen Prozessen in den Städten Stralsund und Dessau gezeigt werden. Die in diesem Beitrag verwendeten empirischen Befunde beziehen sich dabei auf die Ergebnisse des DFG-Forschungsprojektes<sup>1</sup> „Strategische Stadtplanung – Ansätze zur Regenerierung schrumpfender Städte in Ostdeutschland“, in dem Leitbildprozesse und strategische Projekte als Bestandteile einer kooperativen, gesamtstädtischen Planung in schrumpfenden Städten untersucht wurden (Kühn/Fischer 2010). Erhebungen fanden dabei in fünf ostdeutschen Mittelstädten (Cottbus, Dessau, Görlitz, Stralsund, Wittenberge) statt, die durch ähnliche sozioökonomische Entwicklungen (wie Deindustrialisierung, gravierende Abwanderungen, hohe Arbeitslosigkeit etc.) seit 1990 gekennzeichnet sind und einen erhöhten Handlungsdruck im Sinne der Erarbeitung und Anwendung geeigneter (Bewältigungs-)Strategien aufweisen. Durch ihre Beteiligung am Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“ und die Erarbeitung erster Integrierter Stadtentwicklungskonzepte ließ sich zudem in diesen Städten eine stärkere Hinwendung zu strategischen Planungsansätzen vermuten.

Verdeutlicht wird in diesem Beitrag, dass den an kommunalen Steuerungsprozessen beteiligten Akteuren aus Politik und Verwaltung nicht a priori eine Intention zu kollektiver Regelung und Kooperation im Rahmen einer integrierten Stadtentwicklungsplanung unterstellt werden kann. Die Gründe dafür liegen in der nur mangelnden Anpassungsfähigkeit bestehender politischer Institutionen an eine stärker Governance-orientierte Stadtpolitik. Kommunale Entscheidungsprozesse sind durch die Existenz informeller, aber machtvoller politischer Vorentscheidergremien (Bogumil 2002; Naßmacher/Naßmacher 2007) geprägt, die sich vorrangig aus den jeweiligen Oberbürgermeistern und Dezernenten zusammensetzen. Die Auswahl und Erarbeitung von stadtentwicklungspolitischen Strategien findet demnach in einem vorstrukturierten Raum statt, der von außen kaum beeinflussbar scheint. Die Mitglieder dieser informellen Gremien besitzen trotz aller Kooperationsrhetorik ein hohes Eigen-

interesse am Fortbestehen dieses etablierten politischen Systems kommunaler Willensbildung. Insbesondere die beteiligten Dezernenten profitieren von diesem System, da sie hier aufgrund der überschaubaren Akteurszahl ihre sektoralen Interessen stärker verteidigen und Verteilungskonflikte um Ressourcen und Kompetenzen gezielter dominieren können.

Um die fehlenden Kooperationsabsichten dieser Vorentscheidergremien aufzuzeigen, wird die Perspektive in diesem Beitrag zunächst auf die lokalen Politiknetzwerke jenseits der politisch-administrativen Sphäre gelenkt. In beiden Untersuchungsstädten bestehen Politiknetzwerke, die neue Ansätze zur Bewältigung von Schrumpfungsprozessen verfolgen und einen weiteren Wandel des kommunalen Steuerungsverständnisses einfordern. Sowohl in Stralsund als auch in Dessau liegen Ansätze einer gesamtstädtischen Entwicklungsplanung vor, die jedoch nicht von der Stadtpolitik aufgegriffen wurden. In beiden Städten ging die Initiative dafür vorrangig von privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren aus. Diese forderten oft über Jahre öffentliche Aushandlungsprozesse im Rahmen von Leitbildprozessen ein. Das zivilgesellschaftliche Engagement für Leitbilder und Projekte der Stadtentwicklung wurde jedoch zunächst von den Entscheidungsträgern aus Politik und Verwaltung ausgebremst.

Zunächst erfolgt ein kurzer Überblick über die ökonomischen und demografischen Rahmenbedingungen der Stadtentwicklungspolitik in den Städten Stralsund und Dessau. Danach werden in separaten Fallstudien die stadtentwicklungspolitischen Prozesse in den beiden Städten dargestellt. Im Mittelpunkt stehen dabei folgende Fragen: Wer waren die treibenden Akteure der strategischen Neuausrichtung der Stadtentwicklungspolitik? Welche Akteursgruppen waren beteiligt? Welche Kooperations- und Konfliktstrukturen gab es zwischen privaten und öffentlichen Akteuren? Schließlich erfolgt eine Einbettung der empirischen Ergebnisse in die aktuelle Diskussion zur lokalen Governance und ihren Entstehungsbedingungen.

## **1. Der Einfluss zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Initiativen auf die Stadtentwicklung in Stralsund und Dessau**

### **1.1. Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung**

Die beiden peripher gelegenen Mittelstädte Stralsund im Nordosten des Landes Mecklenburg-Vorpommern und Dessau im Osten des Landes Sachsen-Anhalts

<sup>1</sup> DFG-Forschungsprojekt „Strategische Stadtplanung – Ansätze zur Regenerierung schrumpfender Städte in Ostdeutschland“ am Leibniz-Institut für Regionentwicklung und Strukturplanung, Untersuchungsstädte waren Stralsund, Cottbus, Wittenberge, Dessau und Görlitz, Laufzeit: 5/2007-4/2009.

weisen seit 1990 eine ähnliche sozio-ökonomische Entwicklungen auf, die sie mit der Mehrheit der ehemaligen Industriestädte der DDR teilen. Ökonomische und demografische Schrumpfungprozesse beeinflussen bis heute die Stadtentwicklung, auch wenn sich die Schrumpfungsdynamik in den letzten Jahren verlangsamte. Die Beschäftigungsrückgänge waren in den 1990er Jahren in beiden Städten in Folge massiver De-Industrialisierungsprozesse sehr hoch. Der Verlust von Industriearbeitsplätzen konnte nicht durch Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich kompensiert werden, da auch hier die Beschäftigungszahlen in beiden Städten abnahmen.

Auch demografisch zeigen beide Städte eine ähnliche Entwicklung auf. Bereits seit 1988 schrumpft die Hansestadt Stralsund. Seitdem verringerte sich die Bevölkerungszahl vorrangig durch Abwanderung ins Umland um rund 22 Prozent auf ca. 58.700 Einwohner im Jahr 2005. Bezogen auf die Gesamtstadt weist Stralsund eine Leerstandsquote von 10 Prozent auf. Wohnungsleerständen von knapp 22 Prozent in den innerstädtischen Altbaubeständen stehen dabei Leerstände von 9,2 Prozent in den Plattenbaugebieten am Stadtrand gegenüber (vgl. IRS 2006). Die Gebietskulisse des Programms Stadtumbau Ost erstreckt sich in Stralsund vorrangig über die Plattenbaugebiete am Stadtrand und bleibt für die Augen der Touristen verborgen. Wirtschaftlich konnte Stralsund nach 1990 im industriellen Bereich nur an ihre Tradition als Hafen- und Werftstandort anknüpfen. Mit rund 1.200 Mitarbeitern ist die Werft nach wie vor der größte industrielle Arbeitgeber der Region. Über 80 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten arbeiten jedoch heute im Dienstleistungsbereich. Insgesamt haben sich die Beschäftigungszahlen seit 2004 auf niedrigem Niveau stabilisiert. Die Erholung in der Beschäftigungsentwicklung resultiert vorrangig aus der Ansiedlung von Bundes- und Landesbehörden Ende der 1990er Jahre wie auch durch die zunehmende Bedeutung der Tourismusbranche.

Die Stadt Dessau gehört zu denjenigen Großstädten der ehemaligen DDR, die nach 1990 einen der massivsten Einwohnerrückgänge zu verzeichnen hatte. In nur 15 Jahren ging die Bevölkerungszahl der ehemaligen Großstadt um mehr als 25 Prozent auf ca. 77.400 Einwohner in 2004 zurück (STA-SA 1991, 2004). Bezogen auf die Leerstandentwicklung erreichen in Dessau die Abriss- und Rückbau-Maßnahmen zunehmend das Zentrum der Stadt. Die Wohnungsleerstände in Dessau lagen in der Gesamtstadt 2003 bei 17 Prozent (vgl. Stadt Dessau 2004, S. 23). Insbesondere innerstädtische und innenstadtnahe Quartiere verloren bis zum Jahr 2000 massiv an Einwohnern. In den Stadtteilen im Werksiedlungsbau der 1920er bis 1940er Jahre betragen die Leerstandsquoten 2006 teilweise bis zu 40 Prozent. Aber auch in den Plattenbaugebieten stand 2006 durchschnittlich jede vierte Wohnung leer (vgl. Stadt Dessau/

Stadt Roßlau 2006, S. 60f.). Der Status der Stadt als kreisfreies Oberzentrum in Sachsen-Anhalt stand in den vergangenen Jahren immer wieder auf dem Prüfstand, so dass die Stadt nach zahlreichen Eingemeindungen von Umlandorten schließlich den Zusammenschluss mit der Kleinstadt Roßlau im Jahr 2007 forcierte. Die Bevölkerungszahl der Gesamtstadt Dessau-Roßlau betrug in 2007 ca. 90.000 Einwohner. Wirtschaftlich hatte auch Dessau nach 1990 ihre Bedeutung als Industriestadt verloren. Mit der Deindustrialisierung der Wirtschaft sanken insgesamt die Beschäftigungszahlen bis 2005 um knapp 38 Prozent. Erst 2005 stiegen diese wieder leicht an, u. a. infolge der Ansiedlung des Umweltbundesamts mit über 750 Beschäftigten. Die öffentlichen Einrichtungen mit zum Teil überregionalem Einfluss sind für die Wirtschaftsstruktur der Stadt mittlerweile von besonderer Bedeutung. An diese Einrichtungen knüpfen sich Hoffnungen auf den Stuserhalt als drittes Oberzentrum im Land Sachsen-Anhalt. Neben dem Umweltbundesamt und der Hochschule Anhalt zählen dazu die Stiftung Bauhaus Dessau und das Anhaltische Landestheater.

Beide Städte haben sich in den letzten Jahren stark mit den Folgen von demografischen und ökonomischen Schrumpfungprozessen für ihre zukünftige Entwicklung auseinandersetzen müssen. Dabei gehörte neben verschiedenen Ansätzen zur Stärkung der lokalen Wirtschaftsstruktur vor allem die Beteiligung am Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“ zu den wichtigsten Strategien der Stadtentwicklung. Strategien der wirtschaftlichen und städtebaulichen Regenerierung blieben allerdings in den Städten unverbunden. Um so interessanter ist es, dass sich in beiden Städten in den letzten Jahren starke Netzwerke aus Akteuren der lokalen Wirtschaft, Kultur- und Vereinsszene dafür einsetzen, diese Handlungsansätze im Sinne einer Strategie-orientierten Stadtentwicklungsplanung zu integrieren.

## **1.2. Fallstudie Stralsund: Der steinige Weg zu neuen Governance-Strukturen in der Stadtentwicklungspolitik**

Die stadtentwicklungspolitische Strategieentwicklung der Hansestadt Stralsund weist auf den ersten Blick eine hohe Stringenz und Kohärenz auf. Im Mittelpunkt der Stadtentwicklungspolitik stand in den 1990er Jahren vor allem die Sanierung der jahrzehntelang vernachlässigten historischen Altstadt, die 2002 zusammen mit der historischen Altstadt der Stadt Wismar in die Welterbeliste der UNESCO aufgenommen wurde. Die Leitlinien der Stadtentwicklungspolitik wurden bereits 1993 im ersten Stadtentwicklungskonzept erarbeitet und erfuhren im Stadtumbaukonzept 2002 und informellen Wirtschaftskonzept 2003 eine umsetzungsorientierte Weiterentwicklung. Danach wird eine Profilierung sowohl als Standort maritimer Wirtschaft als auch als maritime Tourismus- und Kulturstadt angestrebt. Umgesetzt wurde diese Strategie in zahlreichen bereits

realisierten Großprojekten. Zu nennen sind der Ausbau des Hafens, des maritimen Gewerbegebiets im Umfeld der Werft sowie die Realisierung des derzeit größten deutschen Museumsneubaus „Ozeaneum“, die Sanierung des Dreispartentheaters Vorpommern und die Einweihung des deutschen Orgelzentrums. Diese Profilierungsstrategie ist im wesentlichen Ergebnis eines regen Stadtentwicklungsdiskurses auf kommunaler Ebene, an dessen Ende ein öffentlicher Leitbildprozess stand. Die stadtentwicklungspolitische Neuausrichtung der ehemaligen Industriestadt wurde – wie im Folgenden gezeigt werden soll – maßgeblich von privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Initiativen und Netzwerken beeinflusst.

Obwohl bereits im Stadtumbau- und vor allem im Wirtschaftskonzept der Stadtverwaltung die Erarbeitung eines Stadtentwicklungsleitbildes gefordert wurde, ging die Initiative für einen öffentlichen Diskurs über die zukünftige strategische Neuausrichtung der Stadt vor allem von lokalen zivilgesellschaftlichen Akteursgruppen aus. Deren Initiativen entstanden vor dem Hintergrund einer von den Akteuren wahrgenommenen mangelnden Beschäftigung der Stadtpolitik mit den Auswirkungen von Schrumpfungprozessen auf die städtischen Teilbereiche Wirtschaft, Bildung, Arbeitsmarkt und Kultur. Ein öffentlicher Leitbildprozess schien den beteiligten Vertretern aus Altstadtvereinen, des lokalen Wirtschaftsverbandes, der Stralsunder Fachhochschule ein erster und entscheidender Schritt zur Konzeption geeigneter Bewältigungsstrategien.

Für die Initiierung eines Leitbildprozesses per Bürgerschaftsbeschluss bedurfte es jedoch eines langen Atems seitens der außerparlamentarischen Politiknetzwerke. Die politische Führung der Stadt, der damalige Oberbürgermeister und Senatoren sowie viele Mitglieder der Stralsunder Bürgerschaft standen einem öffentlichen Leitbildprozess skeptisch gegenüber. Sie sahen sich dadurch in ihren Handlungsspielräumen und in ihrer politischen Legitimität eingeschränkt, wie folgendes Zitat verdeutlicht: *„Wir brauchten natürlich auch die Bereitschaft des Oberbürgermeisters und der Bürgerschaft, das zuzulassen. [...] Das Problem dabei war immer, den Leuten zu vermitteln, was das überhaupt ist. Warum machen wir das? Ist das nicht vertane Zeit?‘ Eigentlich sind ja die Bürgerschaft als demokratische Vertretung der Bürger und die Verwaltung diejenigen, die eine solche Stadtentwicklung und die Zielbestimmung vorgeben. Also damit verbunden war auch immer die Frage, ob sich damit nicht so eine Art Parallel-Parlament bildet.“* (Interview Stralsund 05, 147–157)

Die Initiierung eines öffentlichen Leitbildprozesses unter breiter Beteiligung weiterer gesellschaftlicher Akteure schien aus Sicht der politischen Führung



Abb. 1 Das 2008 eröffnete Ozeaneum in Stralsund

mit dem Verlust politisch legitimierter Willensbildung durch die verstärkte Einflussnahme von privaten Interessen auf die stadtentwicklungspolitischen Entscheidungen einherzugehen. Die Chance, die sich mit einem solchen Leitbildprozess verbindet, privatwirtschaftliche Partner für stadtentwicklungspolitische Entwicklungsansätze zu gewinnen, wurde nicht thematisiert. So wurde das zivilgesellschaftliche Engagement für ein Stadtentwicklungsleitbild von der politischen Führung Stralsunds und der Stadtverwaltung über Jahre ausgebremst und blockiert.

#### **Der lange Atem zivilgesellschaftlicher Akteure für ein Stadtentwicklungsleitbild**

Der Stralsunder Leitbildprozess von 2006/2007 wurde durch zwei verschiedene zivilgesellschaftliche Initiativen vorangetrieben: einerseits die Initiativen der Stralsunder Altstadtvereine, die sich bereits in der Sanierung der historischen Altstadt und in der Bewerbung um deren Aufnahme in die Welterbeliste engagierten; und andererseits die Initiativen eines Netzwerkes aus Vertretern der Fachhochschule Stralsund, der Stralsunder Mittelstandsvereinigung (SMV) und des Wirtschaftsamts. Bereits im Jahr 2002 organisierten die beiden Altstadtvereine „Initiative Altstadt e.V.“ sowie das Bürgerkomitee „Rettet die Altstadt e.V.“ einen ersten Leitbildprozess, einen so genannten „Welterbe Kreativ Workshop“ (Argus Design 2002) anlässlich der Aufnahme der Stralsunder Altstadt in die Weltkulturerbe-Liste. Damit gelang es den Initiatoren 2002 erstmals,



die zentralen Akteursgruppen der Hansestadt (neben der politischen Führung der Stadt, Stadträte, Vertreter der Verwaltung, der lokalen Wirtschaft und Kulturszene) in einem gemeinsamen Kommunikationsprozess einzubinden. Ziel dieses Forums war es, den Mangel an Koordination und Integration der verschiedenen Akteure und Aktivitäten zu beheben und die zukünftige Stadtentwicklungspolitik öffentlich zu diskutieren. Es wurden die Potenziale und Schwächen der Stralsunder Stadtentwicklung ausgelotet und versucht, neben ersten Lösungsansätzen auch Visionen einer künftigen Stadtentwicklung zu entwickeln. Um die Hansestadt im interkommunalen Wettbewerb als Weltenerbestadt und wichtigen Standort für Kultur zu positionieren, wurde im Ergebnis dieses Workshops neben der Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit die Erarbeitung eines Stadtentwicklungsleitbildes sowie eines Stadtmarketingkonzeptes gefordert. Obwohl zahlreiche Vertreter der Stralsunder Bürgerschaft und die politische Führung der Stadt teilnahmen, fanden die Ergebnisse dieses Workshops keinen Eingang in die Tagesordnung von Bürgerschafts- bzw. Ausschusssitzungen des Stadtparlaments. Die Dokumentation des Workshops verschwand in den Schubladen, die politischen Akteure sahen sich an die Ergebnisse nicht gebunden. Folgendes Interviewzitat eines Initiators zeigt, wie dadurch die Bereitschaft für zivilgesellschaftliches Engagement in stadtentwicklungspolitischen Fragen früh vergeben wird: *„Damals waren wir noch in der Lage die Leute zu bündeln. [Wir haben] es trotz allem immer wieder geschafft, die Leute unter einen Hut zu bringen. Wir haben damals mit denen einen Workshop gemacht und anschließend diese Dokumentation erstellt [...] dann hat [der Oberbürgermeister] gesagt, dass er das in die Bürgerschaft einbringen will. Da ist aber nichts daraus geworden. Eigentlich ist alles, was wir die ganzen Jahre über gemacht haben, immer nur im Nichts geendet.“* (Interview Stralsund 03, 53–66)

Ein Jahr später wurde das Thema Leitbildentwicklung von einer anderen Akteursgruppe noch einmal auf die Agenda gesetzt. Auf Initiative der Fachhochschule Stralsund fand 2003 im Anschluss an die erste „Stralsunder Tagung für erfolgreiche Partnerschaften“ (STeP), die gemeinsam von der Fachhochschule, der Stralsunder Mittelstandsvereinigung und Vertretern der Abteilung Wirtschaftsförderung des Wirtschaftsamt getragen wurde, ein weiterer Leitbild-Workshop statt. Darin einigten sich die Beteiligten auf erste Leitsätze eines Stadtentwicklungsleitbildes. Die Kernkompetenzen des Stralsunder Wirtschaftsstandortes werden danach vorrangig in der maritimen Wirtschaft und in den Bereichen Tourismus, Bildung wie auch Wissenschaft gesehen. Priorisiert wurde eine Profilierung Stralsunds als Welterbe- und Kulturstadt. Im Anschluss an die erste Tagung erarbeitete das Wirtschaftsamt der Stadt in Kooperation mit der Fachhochschule und verschiedenen Unternehmen ein

Wirtschaftskonzept (vgl. Hansestadt Stralsund 2003). Danach sei für den gezielten Ausbau und die Sicherung der Wirtschaftsstruktur ein breiter Leitbildprozess und daraus abgeleitete konkrete Einzelmaßnahmen erforderlich. Das Wirtschaftskonzept enthielt eine Liste mit ideellen, kurz-, mittel- und langfristigen Projekten inklusive Finanzierung, Planungs- und Baustatus, die die wirtschaftliche Situation der Hansestadt entsprechend der gesetzten Leitbegriffe verbessern sollten. Das Wirtschaftskonzept traf jedoch nach seiner Fertigstellung auf die Ablehnung der politischen Führung und wurde bis heute nicht von der Bürgerschaft beraten oder beschlossen. Trotz der Beteiligung von Vertretern der Stralsunder Wirtschaftsförderung war es auch dieser Akteursgruppe nicht möglich, das Thema Leitbildentwicklung auf die politische Agenda der Stralsunder Bürgerschaft zu setzen. An diesen Workshop beteiligte Interviewpartner sehen ihr Scheitern insbesondere darin begründet, dass die Initiative für eine strategische Neuausrichtung der Stadtentwicklung von „außen“ an die Bürgerschaft herangetragen wurde. Beide Initiativen stießen auf das Misstrauen und die Ablehnung der politischen Führung der Hansestadt, sowohl bei dem damaligen Oberbürgermeister als auch bei den Senatoren, wie folgende Interviewaussage eines damaligen Senators zeigt: *„[Das] sind irgendwelche Arbeiten von irgendwelchen dritten Institutionen, die sich mit Dingen in der Stadt beschäftigt haben, die mit uns überhaupt nicht beraten worden sind, wo wir überhaupt nicht beteiligt worden sind, wo wir hinterher mit dem Ergebnis konfrontiert worden sind und die, unserer Meinung nach, nicht solide waren bzw. falsche Erkenntnisse beinhaltet haben und ein Negativimage für die Stadt gebracht haben. [...] Das sind Dinge, wo wir gesagt haben „Leute, so geht das nicht. Das können wir so nicht machen.“* (Interview Stralsund 11, 227–243)

Andere Interviewaussagen von Vertretern der Stralsunder Bürgerschaft und Stadtverwaltung machten zudem deutlich, dass sich die Vorbehalte verschiedener Bürgerschaftsmitglieder weniger auf die inhaltlichen Ansätze beider Initiativen als vielmehr auf die Frage richteten, wie groß der Einfluss nicht-politischer Akteure durch einen öffentlichen Leitbildprozess auf die Entscheidungskompetenzen der Bürgerschaft sein würde. Diesen Akteuren wurde vielmehr mangelnde Expertise und Lobbyismus unterstellt. Vertreter einzelner Fachressorts der Stadtverwaltung bezweifelten, ob ein Leitbildprozess überhaupt einer praktikablen und effizienten Stadtentwicklung zuträglich ist, so dass durch die Initiatoren viel Überzeugungsarbeit geleistet werden musste.

#### **Der Leitbildprozess in Stralsund – ohne Beteiligung des Oberbürgermeisters**

Gut vier Jahre nach den ersten Leitbildworkshops der beiden zivilgesellschaftlichen Akteursnetzwerke hat die Forderung nach einem öffentlichen Aushandlungsprozess für ein Leitbild der Stadtentwicklung seinen langen Weg auf die

politische Agenda der Bürgerschaft gefunden. Entscheidend dafür war schließlich die Umbildung des Stadtparlaments nach den Kommunalwahlen von 2004. Ausschlaggebend für den Bürgerschaftsbeschluss war zudem die dringende Empfehlung eines Leitbildprozesses durch den Welterbe-Beirat, welcher die Finanzierung durch Welterbe-Mittel offerierte. Die Vorreiterrolle der Altstadtvereine, der Stralsunder Mittelstandsvereinigung sowie der Fachhochschule wurde von der politischen Führung allerdings nicht anerkannt. 2005 wurde schließlich die Abteilung Wirtschaftsförderung im Wirtschafts- und Kulturamt durch die Stralsunder Bürgerschaft beauftragt, den Leitbildprozess zu koordinieren und ein Leitbildbüro einzurichten. Für die Erarbeitung des Leitbildes wurde durch das Leitbildbüro eine 26köpfige Steuergruppe unter Vorsitz eines Senators vorgeschlagen. In der Steuergruppe erfuhren die bisher parallel agierenden Akteursgruppen erstmals eine Bündelung ihrer Interessen. Der öffentliche Leitbildprozess trug insgesamt dazu bei, die verschiedenen zivilgesellschaftlichen Akteure und Initiativen in einen gemeinsamen Kommunikationsprozess zu integrieren und die Institutionalisierung dieses Netzwerkes zu stimulieren. Die Steuergruppe trifft sich auch nach Abschluss des Leitbildprozesses regelmäßig, um ihrer Forderung nach der Umsetzung erster Projekte Nachdruck zu verleihen.

Wie gezeigt, kam der damaligen politischen Führung in Stralsund eine entscheidende Schlüsselrolle in der verzögerten Umsetzung des Leitbildprozesses zu. Diese hatte weder Interesse an der öffentlichen Aushandlung langfristiger Leitbilder der Stadtentwicklung, noch sah sie sich an die Ergebnisse des Leitbildprozesses gebunden. Auch beteiligte sich der damalige Oberbürgermeister selbst nicht an dem Prozess. Vielmehr delegierte er die Leitung und den Vorsitz der Steuergruppe an seinen zweiten Stellvertreter. Noch bevor das erarbeitete Leitbild im April 2007 von der Bürgerschaft einstimmig beschlossen wurde (Hansestadt Stralsund 2007), bekundete der Oberbürgermeister sowohl innerhalb einer Bürgerschaftssitzung als auch in der Lokalpresse seine Ablehnung gegenüber dem vorgeschlagenen Maßnahmenkatalog, der mittels des Leitbildes erarbeitet wurde.<sup>2</sup> Sowohl das Fehlen des Oberbürgermeisters als auch dessen Geringschätzung der Aktivitäten entwerteten den Leitbildprozess insgesamt: *„Der Leitbildprozess ist ja aber auch von Anfang an schlecht angelaufen, weil der OB sich nicht damit identifiziert hat. Wenn der Oberbürgermeister einer Stadt sagt „Wir brauchen das eigentlich nicht“, obwohl die Bürgerschaft es beschlossen hat, haben wir schlechte Karten.“* (Interview Stralsund 10, 266–270)

Damit sind viele am Leitbildprozess Beteiligte skeptisch, inwieweit die Bürgerschaft an dem erarbeiteten Leitbild festhalten wird. Bis zur Kommunalwahl im Jahr 2008 und dem Auslaufen der Amtszeit des Stralsunder Oberbürger-

meisters sahen sich diese Akteure einem politischen Stillstand gegenüber. Sie setzten alle Hoffungen auf die Zeit nach der Wahl.

### 1.3. Fallstudie Dessau:

#### Forderungen nach einer Ausweitung der Stadtumbaustategie

Auch in Dessau waren über Jahre außerparlamentarische Initiativen aktiv, die sich für die Durchführung eines Leitbildprozesses und damit vor allem für die Integration des Stadtumbaus in eine gesamtstädtische Entwicklungsstrategie engagierten. Dessau gilt als „Stadt ohne Innenstadt“ und aufgrund der vielen Plattenbauten im Stadtzentrum als „Freilicht-Museum für DDR-Städtebaugeschichte“ (Stein 1996, S. 124). Aus der geringen Attraktivität des Zentrums und den massiven Leerständen in den innerstädtischen Quartieren resultierte ein besonderer städtebaulicher Handlungsbedarf, der u.a. zu einer starken Dominanz des Programms Stadtumbau Ost in der Stadtentwicklungspolitik führte.

Die Stadtentwicklungspolitik Dessaus ist seit 1990 stark von projektorientierten Planungsansätzen gekennzeichnet. Bestimmt wurde die Stadtentwicklung vor allem durch zahlreiche Infrastrukturvorhaben sowie verschiedene Initiativen und Projekte zur Profilierung als „Bauhausstadt im Gartenreich“. Anfang der 1990er Jahre war die Stadtentwicklung vor allem durch das gemeinsam mit der Stiftung Bauhaus getragene Projekt „Industrielles Gartenreich“ gekennzeichnet. Ab dem Jahr 2000 konzentrierte sich die Stadt insbesondere auf die Revitalisierung der Innenstadt (URBAN II). Seit 2001 wird die Dessauer Stadtentwicklungspolitik vorrangig durch den Stadtumbau geprägt. Die Stadt beteiligt sich seit 2003 zudem an der „Internationalen Bauausstellung Stadtumbau 2010 Sachsen Anhalt“. Im Rahmen der IBA sollen bis 2010 die Chancen der Schrumpfung für die Städte herausgearbeitet werden und modellhafte Strategien der Stadtentwicklung im Umgang mit dem demografischen und ökonomischen Wandel entwickelt werden. Die Fokussierung des IBA-Ansatzes im Stadtumbau ist dabei nicht rein städtebaulicher Natur. In einem weiter gefassten Verständnis des Begriffs „Stadtumbau“ benötigen die Städte sowohl ein inhaltliches Profil als auch ein baulich-räumliches Zukunftsmodell, um sich im regionalen Standortwettbewerb zu profilieren (vgl. Sonnabend 2006, S. 108ff.).

Dessau beschreitet im Stadtumbau mit dem städtebaulichen Leitbild: „Stadtinseln: urbane Kerne – landschaftliche Zonen“ (Stadt Dessau 2006) einen sehr experimentellen Weg. Während in anderen Städten eine Reduzierung des „Stadtkleides“ von Außen nach Innen angestrebt wird, entschied sich die Stadt ganz bewusst für ein Modell der Perforation und der Stadtlandschaft. Gleichzeitig

<sup>2</sup> Vgl. Ostseezeitung vom 01.03.07.



Abb. 2 Innenstadt und Rathaus der Stadt Dessau

wurde jedoch in den „Integrierten Stadtentwicklungskonzepten“ auf eine Profilierung in den Bereichen Wirtschaft und Kultur weitgehend verzichtet. In verschiedenen Interviews wurde häufig darauf verwiesen, dass sich in Dessau noch kein wirklich integriertes und ressortübergreifendes Planungsverständnis feststellen lässt. Diese Akteure, sowohl aus der Verwaltung als auch aus der lokalen Wirtschaft, sprachen der durch die Stadt erarbeiteten Stadtumbaustrategie eine integrierte Herangehensweise ab und verwiesen bezüglich des Stadtentwicklungskonzeptes auf die darin nur oberflächliche Betrachtung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Entwicklung der Stadt. Im Gegensatz dazu steht folgende Aussage des damaligen Baudezernenten, nach dessen Verständnis Stadtentwicklung in Zeiten des demografischen Wandels mit dem Stadtumbau – verstanden als einen sektoral übergreifenden gesamtstädtischen Prozess – gleichgesetzt werden kann: *„Es handelt sich bei diesen Stadtentwicklungskonzepten nicht nur um Stadtumbaukonzepte, sondern es handelt sich dabei um ganzheitliche Konzepte, die alle Disziplinen [beinhalten], die das gesellschaftliche Leben einer Stadt ausmachen: von der Wirtschaft über die Kultur, das Soziale bis hin zum Städtebau und der Schaffung urbaner Kerne. Und das Leitbild unseres Stadtentwicklungskonzeptes heißt ja „Landschaftliche Zonen und urbane Kerne“.*“ (Interview Dessau 09, 121–127)

Die einseitige Fokussierung auf den Stadtumbau sahen verschiedene Interviewpartner vorrangig dem Umstand geschuldet, dass der damalige Oberbürgermeister den Stadtumbau vollständig an das Bauamt und den Baudezernenten delegierte. Daraus resultierte u.a. eine strikte Trennung des Bauamtes unter

Leitung des Baudezernenten und des Amtes für Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung, das dem Oberbürgermeister direkt unterstand. Eine ressortübergreifende Arbeitsweise entwickelte sich dadurch in Dessau nicht. Die strategische Ausrichtung der Stadtentwicklungskonzepte oblag somit vorrangig der Expertise des Bauamtes. Gesamtstädtische Strategien, die über städtebauliche Visionen der Stadtentwicklung hinausgehen, wurden in Dessau in dokumentierter und formell beschlossener Form bisher nicht erarbeitet. Damit erfuhren auch die zahlreichen ressortbezogenen Projekte keine Einbettung in eine übergeordnete Strategie der Stadtentwicklung. Insbesondere die wirtschaftlichen Akteure der Stadt sahen darin ein konzeptionelles Defizit in der kommunalen Stadtentwicklungspolitik. Danach mangelte es Dessau an einem guten Planungs- und Zielfindungsprozess, der Stadt fehle noch immer ein Leitbild, das Dessau benötige, um im Wettbewerb der Städte und Regionen wahrgenommen zu werden. Stadtpolitische Entscheidungen werden von diesen Akteuren als orientierungslos wahrgenommen, die scheinbar nur an übergeordneten Förderpolitiken ausgerichtet sind.

#### **Außerparlamentarische Initiativen für die Erarbeitung eines übergeordneten Stadtentwicklungsleitbildes**

Um die konzeptionelle Lücke in der Dessauer Stadtentwicklungspolitik zu schließen, fordern bereits seit Mitte der 1990er Jahre privatwirtschaftliche und verwaltungsinterne Initiativen die Erarbeitung eines gesamtstädtischen Entwicklungsleitbildes, in dem neben städtebaulichen auch wirtschaftliche, kulturelle und soziale Leitlinien der Stadtentwicklung definiert werden. Zu den beteiligten wirtschaftlichen Akteuren gehören u.a. die IHK Halle-Dessau, der Dessauer Bund der Selbständigen aber auch der Wirtschaftsbeirat der Stadt. Ihrer Ansicht nach ist ein Leitbild der Stadtentwicklung erforderlich,<sup>3</sup> um entscheidende Projekte, wie etwa die zahlreichen URBAN II Projekte zur Revitalisierung der Innenstadt, konzeptionell in eine übergeordnete Strategie einzubinden und dadurch das Zentrum der Stadt langfristig zu definieren. Die Stadtentwicklungsplanung der letzten Jahre wird von Vertretern des lokalen Wirtschaftsverbandes als Ableitung aus dem ersten Verkehrskonzept der Stadt interpretiert und damit in ihrer Zielführung und Stringenz angezweifelt: *„Die [Projekte] wurden heiß diskutiert, weil wir kein Leitbild und kein Stadtentwicklungskonzept hatten, aber anfangen Projekte umzusetzen, die für sich alle sehr sympathisch und gut gemeint waren, aber nicht gut gemacht. Das Ergebnis ist, dass wir trotz des riesigen Fördervolumen, nach wie vor nicht die attraktive Innenstadt haben, die wir uns alle vorstellen. [...] Im Klartext heißt das: Wir hatten kein Leitbild. Wir hatten keine Vision, kein Konzept oder keine Strategie*

<sup>3</sup> Vgl. Mitteldeutsche Zeitung vom 05.11.2003, 04.02.2003, 28.02.2003.

*für einen großen Entwurf für die Innenstadt. Wir hatten keine Zukunftsperspektive und haben angefangen, Projekte, die jedem im ersten Moment sympathisch waren, zu sanieren.“* (Interview Dessau 05, 291–303)

Die Initiierung eines Leitbildprozesses war im Stadtrat jedoch nicht mehrheitsfähig, obwohl sich auch verschiedene Fraktionsvorsitzende dafür aussprachen. Trotz dieser politischen Ablehnung brachten die verschiedenen wirtschaftlichen Akteure eigene Initiativen auf den Weg. In den Jahren 2003/2004 gründete die Dessauer Wirtschaft den Verein „Dessau – Raum für Ideen“, dem die Geschäftsführer der IHK und diverser Unternehmen sowie die Mitglieder des Wirtschaftsbeirats und die Wirtschaftsunioren angehörten. Ziel des Vereins war es, das Profil der Stadt als Bauhausstadt durch verschiedene Projekte zur Revitalisierung der Innenstadt zu schärfen und die Wirtschaftsförderung der Stadt zu professionalisieren. Diese Initiativen fanden keine Unterstützung durch den damaligen Oberbürgermeister. Auch traten zusätzliche Unstimmigkeiten mit der Verwaltung auf, so dass viele beteiligte Akteure ihr Engagement im Verein beendeten. Mit Ausnahme weniger Ansprechpartner in den Ämtern hatten diese Initiativen unter dem damaligen Oberbürgermeister kaum Partner in der Verwaltung. Konflikte mit Dezernenten traten laut Aussagen einiger Interviewpartner aus der Dessauer Wirtschaft teilweise auch offen zu Tage. Die Ursache für dieses Kommunikationsdefizit zwischen Verwaltung und externen Akteuren sahen verschiedene Interviewpartner aus dem Dessauer Stadtrat und der Stadtverwaltung dem hierarchischen, nicht kooperativen Führungsstil im Rathaus geschuldet. Daraus resultierte eine Verwaltungskultur, die der amtierende Oberbürgermeister wie folgt beschreibt: *„Ehrenamtliches und privatwirtschaftliches Engagement sollten in einer Stadt immer Vorrang haben. [...] Stattdessen gibt es hier eben eine Grundhaltung [...], Wir wissen alles. Nur was wir gut finden, hat die Stadt gut zu finden.‘ Das werden Sie [...] aber auch von anderen Akteuren immer wieder hören. Die haben große Probleme, mit der Verwaltung zu kommunizieren und sie zu überzeugen, das gut zu finden. [...] Da gibt es massive Widerstände. [...] Es bedarf hier innerhalb der Verwaltung immer noch eines Umdenkens.“* (Interview Dessau 07, 542–556)

Stadtpolitik und Stadtverwaltung standen demnach über lange Zeit den von außen an sie herangetragenen Initiativen für eine gesamtstädtische Entwicklungsplanung skeptisch gegenüber. Aber nicht nur privatwirtschaftliche Initiativen stießen auf Ablehnung der politischen Führung. In den 1990er Jahren wurde auch eine verwaltungsinterne Initiative zur Erarbeitung eines gesamtstädtischen Stadtentwicklungsleitbildes blockiert. Im Amt für Stadtentwicklung wurde 2001 ein erster Leitbildentwurf mittels des Konzeptes „Stadtperspektiven Dessau 2010“ erarbeitet (vgl. Stadt Dessau 2001b), um eine

Handlungsorientierung für künftige Entscheidungen im Stadtrat und in der Verwaltung zu entwickeln. Im Vordergrund stand auch hier die Einbettung der URBAN II-Projekte in eine umfassende Stadtentwicklungsstrategie. Es enthielt inhaltlich sowohl ein räumliches als auch ein sektorales Leitbild. Während ersteres die Leitlinien des Stadtumbaukonzeptes (Stadt Dessau 2001a) übernahm, sah das zweite u.a. die Profilierung der „Bauhausstadt Dessau“ in den Bereichen Kultur, Design, Hochschule, Sport und Umweltkompetenz vor. Das Konzept hat bis heute nur informellen Charakter, es wurde lediglich verwaltungsintern in einer Dezernentenrunde diskutiert und erreichte nicht als Beschlussvorlage den Dessauer Stadtrat. Nach einer ersten Debatte in der Verwaltungsspitze, gemeinsam mit den Fachdezernenten, brach der Oberbürgermeister nach Aussagen der Beteiligten die Diskussion darüber, ob und inwiefern dieses Leitbild durch den Stadtrat beraten und beschlossen werden sollte, mangels Handlungsdruck für die Stadtpolitik ab. So erreichte dieses Papier die Mitglieder des Dessauer Stadtrates nicht. Der damalige Baudezernent begründete die Ablehnung des Oberbürgermeisters u.a. mit einem Dissens über die Festschreibung der zukünftigen demografischen Entwicklung der Stadt. Danach weigerte er sich, einen weiteren Bevölkerungsrückgang unter die Marke von 80.000 Einwohnern anzuerkennen. Viele Interviewpartner aus dem Bereich der Dessauer Wirtschaft, aber auch Stadtratsmitglieder, begründen die ablehnende Haltung des Oberbürgermeisters mit dessen stadtentwicklungspolitischer Maxime, sich einerseits nicht auf Entwicklungsoptionen festlegen zu wollen. So wolle sich der Oberbürgermeister Flexibilität in der Stadtentwicklung in Richtung Industrie oder Kultur etc. erhalten und keine Profilierungsmöglichkeiten von vornherein ausschließen. Andererseits lebte der damalige Oberbürgermeister einen Führungsstil, der nicht auf Aushandlungsprozessen und Konsensfindung basierte. Eine Profilierung der Stadt durch einen Leitbildprozess war damit in seiner Amtszeit nicht möglich, wie folgende Interviewaussagen von wirtschaftlichen und politischen Akteuren verdeutlichen: *„Der Hintergrund ist tatsächlich die Schlüsselperson des Oberbürgermeisters. [...] Der [...] Punkt ist, dass der damalige Oberbürgermeister [...] einfach nicht die Erkenntnis mitgetragen hat, eine Vision für diese Stadt zu haben. Er hatte keine. Ich sage das ganz unverblümt. Wer keine Vision entwickelt, kann auch nichts mit Leitbildstrategien, Konzepten, Schlüsselprojekten, Maßnahmen etc. anfangen. [...] Er hat sich immer wieder als Pragmatiker definiert. Solche Papiere waren ihm zu abstrakt. [...] Darunter litten wir.“* (Interview Dessau 05, 51–60) *„[Der Oberbürgermeister] hat sich im Prinzip vorbehalten jede Entscheidung selber zu treffen.“* (Interview Dessau 06, 205–207) *„Er hat hier 12 Jahre wie ein Irrer für diese Stadt gearbeitet, gelebt und gelitten. Er war aber ein operativer Typ. Das Heute und Hier war entscheidend. Tausend Probleme wollte er persönlich lösen. Er hat hier Wahnsinniges geleistet. Er hat aber*

*nicht konzeptionell gearbeitet. Es gibt also keine Konzeptionen von wesentlicher Bedeutung, die hier mit der Zeit beschlossen wurden.“ (Interview Dessau 07, 197–201)*

Wie die Interviewaussagen verdeutlichen, war die Stadtentwicklungspolitik in Dessau lange Zeit nicht durch einen konzeptionellen bzw. strategischen Ansatz geprägt. Auch hatte sich in dieser Zeit kein auf Kooperation- und Aushandlungsprozesse fußender Politikstil entwickelt, so dass die Umsetzung etwaiger Leitbildprozesse kaum denkbar war. Politische Entscheidungen wurden vielmehr durch eine kleine Gruppe machtvoller Vorentscheider getroffen, der neben dem Oberbürgermeister auch die Fachdezernenten angehörten. Interviewaussagen von Stadtratsmitgliedern machten deutlich, dass es dem damaligen Oberbürgermeister zudem stets gelang, für diese Entscheidungen auch Mehrheiten in dem von ihnen als schwach wahrgenommenen Stadtrat zu finden und durchzusetzen.

#### **Neuer Oberbürgermeister – neue Stadtentwicklungsstrategie?**

Erst sieben Jahre später, mit dem Machtwechsel des Oberbürgermeisters 2008, wurde das intern erarbeitete Leitbildkonzept als Zusatzinformation der Beschlussvorlage über die Erarbeitung eines Stadtentwicklungsleitbildes an die Stadtratsmitglieder in Dessau weitergegeben. Anlass der seit 2005 wieder verstärkten Forderung nach einer Leitbildentwicklung waren nicht allein die Hoffnungen, die sich mit einem Wechsel an der politischen Spitze der Stadt verbanden. Zusätzlich sahen insbesondere Akteure der Dessauer Wirtschaft einen wachsenden Handlungsdruck durch den drohenden Verlust der Kreisfreiheit und des oberzentralen Status der Stadt. Vor dem Hintergrund bildete sich die Initiative „Kreisfreies Oberzentrum Dessau“, an der sich neben wirtschaftlichen Akteuren auch Stadträte und Vertreter der Stadtverwaltung beteiligten. In verschiedenen Treffen mit dem 2007 neu gewählten Oberbürgermeister forderten diese Akteure unter Bezug auf die demographische Entwicklung der Stadt und den drohenden Verlust der Kreisfreiheit sowie des oberzentralen Status eine konkrete Profilierung der Stadt Dessau gegenüber dem Land Sachsen-Anhalt. Dazu solle von der Stadt ein Leitbildprozess unter Beteiligung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen initiiert werden. Einen ersten Entwurf legten sie dazu bereits vor. Nach der letzten Kommunalwahl und der Fusion mit der Stadt Roßlau in 2007 gab es im Frühjahr 2008 schließlich einen Stadtratsbeschluss zur Initiierung eines Leitbildprozesses und zur Entwicklung eines Leitbildes der Stadtentwicklung bis 2009.<sup>4</sup> Getragen und unterstützt wird der Leitbildprozess durch den neuen Oberbürgermeister der Stadt Dessau-Roßlau.

## **2. Entstehungsbedingungen lokaler Governance-Muster**

### **2.1. Zivilgesellschaftliche bottom-up-Initiativen**

Die geschilderten Prozesse in den beiden Städten veranschaulichen, dass politikexterne Akteure zunehmend Steuerungs- und Beteiligungsansprüche in der Stadtentwicklungspolitik reklamieren. Stadtentwicklungspolitische Steuerungsdefizite wurden von den beteiligten Akteuren in beiden Städten im Umgang mit Schrumpfungsprozessen, in der fehlenden Profilierung der Städte im Standortwettbewerb und der fehlenden Einbettung von stadtentwicklungspolitischen Projekten in übergeordnete Strategien festgestellt. In beiden Städten haben sich in bottom-up-Initiativen neue Governance-Arrangements herausgebildet, zunächst ohne Beteiligung der lokalen politischen Führung. Der Erfolg dieser Initiativen für Leitbildprozesse war davon abhängig, inwiefern es den beteiligten Akteuren gelang, Unterstützung durch politische Akteure zu akquirieren. Die in den Städten Dessau und Stralsund beschriebenen zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteursnetzwerke können als politische Promotoren verstanden werden, die Agenda-Setting Prozesse für die öffentliche Aushandlung von Stadtentwicklungsleitbildern initiieren. Aber nur in Stralsund fanden die Initiatoren des Leitbildprozesses, Akteure der Altstadtvereine, der lokalen Wirtschaft, der Fachhochschule etc., strategische Kooperationspartner aus dem politisch-administrativen System: neben Vertretern aus dem Amt für Wirtschaftsförderung den Welterbe-Beirat sowie einzelne Stadträte aus den neuen Stadtratsfraktionen zweier Wählergemeinschaften. In Dessau gelang es den Akteuren aus der Dessauer Wirtschaft dagegen nicht, im bestehenden politischen System einflussreiche Kooperationspartner zu finden. Erst durch den politischen Machtwechsel im Dessauer Stadtrat und in der Person des Oberbürgermeisters waren die Agenda-Setting Prozesse erfolgreich und mündeten in einen Stadtratsbeschluss für die Durchführung eines öffentlichen Leitbildprozesses.

Auffällige Charakteristika der geschilderten Prozesse in beiden Städten sind, dass es entgegen der häufig vorgebrachten These einer nur schwach organisierten Zivilgesellschaft in Ostdeutschland in den Städten Stralsund und Dessau eine Vielzahl von zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren, Initiativen und Netzwerken gibt, die sich aktiv in der Stadtentwicklungspolitik engagieren. Auf der anderen Seite wurde trotz aller vorherrschenden Kooperationsrhetorik diesen Akteuren Unterstützung und Bestätigung durch die politische Führung der Städte entweder nur verhalten oder erst spät zuteil. Treiber gesamtstädtischer und integrierter Stadtentwicklungsansätze durch öffentliche Leitbildprozesse waren in beiden Städten zunächst zivilgesellschaftliche

<sup>4</sup> Vgl. Mitteldeutsche Zeitung vom 14.03.08.

und wirtschaftliche Akteure. Deren Engagement wurde von der Stadtpolitik lange Zeit nicht anerkannt. Auf Seiten der lokalen politischen Führung bestehen vielmehr fehlende Steuerungs- und Kooperationsabsichten. Das politische Selbstverständnis der damaligen Oberbürgermeister und einiger Stadtratsmitglieder verdeutlicht das große Misstrauen gegenüber zivilgesellschaftlichen Initiativen und Akteuren und das Festhalten an einem stark hierarchisch orientierten Politik- und Steuerungsverständnis. Dies hemmte nicht nur die Entwicklung konsensfähiger Leitbilder der Stadtentwicklung, sondern auch die Ausbildung erweiterter funktionsfähiger lokaler Politiknetzwerke. Die außerparlamentarischen Governance-Strukturen, die sich aus zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Netzwerken bildeten, kamen so in Konflikt mit den etablierten und legitimierte Steuerungsstrukturen und wurden von Seiten der politischen Führung als intransparente „Nebenregierungen“ und illegitimierte „Vorentscheider-Strukturen“ wahrgenommen.

## 2.2. Vorentscheider und Hierarchisierung von Entscheidungsprozessen

Die Fallstudien in den Städten Stralsund und Dessau zeigen, dass politische Führungspersonlichkeiten mit einem traditionellem hierarchischen Führungsstil und einer geringen Offenheit für die Zivilgesellschaft nur wenig Interesse an neuen Governance-Arrangements im Rahmen einer öffentlichen Aushandlung langfristiger Leitbilder der Stadtentwicklung aufbringen. Die Fallbeispiele Stralsund und Dessau verdeutlichen den großen Einfluss der eigentlichen *Vorentscheidengremien*, bestehend aus den jeweiligen Oberbürgermeistern und Dezernenten, auf die lokale Strategiewahl und die Etablierung erweiterter Governance-Strukturen. Das traditionelle politische System scheint damit neuen Kooperationspartnern bzw. der Ausweitung bestehender Governance-Muster für die Entwicklung gesamtstädtischer Stadtentwicklungsstrategien aufgrund der Vorstrukturierung von politischen Entscheidungsprozessen entgegenzustehen.

In der lokalen Politikforschung wurde die zentrale Bedeutung von Vorentscheider-Strukturen für kommunale Entscheidungsprozesse mehrfach betont (Bogumil 2002; Naßmacher/Naßmacher 2007). Dabei werden im allgemeinen Verständnis Beschluss- und Verwaltungsvorlagen nicht direkt in das formale Entscheidungssystem der Stadträte oder Fachausschüsse eingereicht; eine Vorentscheider-Gruppe berät und entscheidet die Vorlagen in ihren Grundzügen im Vorhinein. Die Funktion dieser Gruppe, bestehend aus Bürgermeistern, Dezernenten und Akteuren politikfeldbezogener Interessenvertretungen, ist es, die Vorbereitung von Entscheidungsprozessen durch die Vorauswahl von Alternativen in ihrem Zeitaufwand zu reduzieren und zu optimieren und so lange wie nötig vor einer öffentlichen Debatte abzuschirmen (Naßmacher/Naßmacher 2007, S. 245f.). Vorentscheider-Gremien entscheiden aber auch, wie

an den Fallbeispielen gezeigt, welche Themen und Beschluss- und Diskussionsvorlagen in den Stadtrat eingegeben werden und welche nicht.

Diesen Vorentscheidergremien wird insgesamt die Fähigkeit abgesprochen, eine koordinierte Gesamtplanung zu erarbeiten und das Verwaltungshandeln „durch längerfristige, kohärente, aus einem kommunalen Zielsystem entwickelte Programme zu steuern“ (Bogumil 2002, S. 15). Als Motive gelten u.a. eigeninteressierter Machterhalt durch die bewusste Nichtentscheidung bzw. Nichtverhandlung offener stadtentwicklungspolitischer Fragen bzw. durch die Verschiebung von Problemen in andere Handlungsarenen (vgl. Benz et al. 2006). Wie die Fallbeispiele zeigten, haben die an den etablierten Koordinierungs- und Steuerungsprozessen beteiligten Akteure aus Politik und Verwaltung nur wenig Interesse an der öffentlichen Aushandlung stadtentwicklungspolitischer Strategien und streben Konsensbildungsprozesse von sich aus nicht an bzw. fühlen sich an die Ergebnisse dieser Aushandlungsprozesse nicht gebunden. Während die politische Führung in Dessau Leitbildprozesse per se ablehnte, weigerte sich der Oberbürgermeister Stralsunds, die Ergebnisse des Leitbildprozesses in eine politische Strategie zu implementieren bzw. erste Projekte umzusetzen.

Dieses System kommunaler Willensbildung erfuhr in der Vergangenheit zudem eine Stärkung. So konstatiert Holtkamp einen Doppeltrend, in dem die Zunahme von lokalen Politiknetzwerken parallel von einer zunehmenden Hierarchisierung kommunaler Entscheidungsprozesse begleitet wird (Holtkamp 2006, S. 372ff.). Die Etablierung der Direktwahl von Oberbürgermeistern bei gleichzeitigem Kompetenzzuwachs führte zu einer Aufwertung der Verwaltungsspitze resp. des Oberbürgermeisters. Den (Ober)Bürgermeistern kommt durch ihre Stellung innerhalb des kommunalpolitischen Institutionensystems in ihrer Doppelfunktion als politisch-exekutive und administrativ-organisatorische Führung (vgl. Haus/Heinelt 2005) demnach eine zentrale Rolle für die Erzeugung und Reproduktion von strategischer Steuerungsfähigkeit zu. Sie entscheiden, ob und inwiefern externe Partner oder gar öffentliche Aushandlungsprozesse in die politische Entscheidungsfindung einfließen. Diese Stellung bringt die Ausrichtung der Stadtentwicklungspolitik in starke Abhängigkeit von politischen Führungspersonlichkeiten, bedingt aber gleichzeitig auch das Scheitern von Kooperation. Die Etablierung einer hierarchischen politischen Kultur bietet jedoch, wie die Beispiele Stralsund und Dessau zeigen, nur geringe Ressourcen für die Beteiligung gesellschaftlicher Akteure an kommunalen Entscheidungsprozessen. Inwiefern diese Regierungspraxis angesichts bestehender und künftiger Herausforderungen für die Kommunen noch als funktional eingeschätzt werden kann, ist fraglich.

### 3. Fazit: Neue Governance-Muster in der Stadtentwicklungspolitik?

Die Ausweitung der vorrangig auf städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Aspekte konzentrierten kommunalen Stadtumbaustراتيجien zugunsten gesamtstädtischer Strategien als Reaktion sowohl auf die Komplexität von sozio-ökonomischen Schrumpfungprozessen als auch auf den steigenden interkommunalen Standortwettbewerb gehen notwendigerweise mit der Überwindung sektoralisierter und hierarchisierter Politikstile einher und erfordern die Einbindung zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Akteure. Dabei stehen die politischen Akteure vor der Herausforderung, stadtentwicklungspolitische Prozesse verschiedener Handlungslogiken in eine umfassendere Handlungsstrategie zu integrieren, sich auf Verzögerungen von Planungsvorhaben zugunsten integrierter und kooperativer Entscheidungsprozesse einzulassen und möglichst konsensuale Verhandlungsergebnisse anzustreben. Die Ausbildung und Institutionalisierung erweiterter Governance-Arrangements stellt für die Verhandlung von gesamtstädtischen Entwicklungsstrategien eine entscheidende Voraussetzung dar, wird doch der traditionellen, hierarchischen Government-Steuerung die Fähigkeit für eine koordinierte Gesamtplanung abgesprochen (Bogumil 2002). Hemmnisse einer integrierten und kooperativen Stadtentwicklungspolitik stellen jedoch das Festhalten der politischen Führung an einem stark hierarchisch orientierten Politik- und Steuerungsverständnis, die Existenz informeller Vorentscheider-Gremien der Oberbürgermeister und Dezernenten sowie ihr Misstrauen gegen zivilgesellschaftliche Initiativen dar. Durch die von Holtkamp konstatierte zunehmende Hierarchisierung kommunaler Entscheidungsprozesse ist eine Überwindung dieser Hemmnisse zu bezweifeln.

Die Frage, wie im Rahmen neuer und erweiterter Governance-Strukturen in der Stadtentwicklungspolitik eine übergeordnete Verantwortlichkeit und Legitimierung der Prozesse erreicht werden kann, wird in einigen politikwissenschaftlichen Beiträgen durch die notwendige Etablierung stark persönlich gefärbter, „charismatischer“ Formen politischer Führung beantwortet (Haus/Heinelt 2005). Die Entwicklung von gesamtstädtischen Entwicklungsstrategien und damit einhergehend die Bündelung unterschiedlicher Akteursgruppen in einen Aushandlungs- und Steuerungsprozess ist in dieser Argumentation auf eine starke politische Führung durch die Oberbürgermeister angewiesen. Dies war in den Städten Stralsund und Dessau noch nicht nachweisbar. Zu diskutieren wäre jedoch, ob eine erfolgreiche Stadtentwicklungspolitik von einer „richtigen“ Führungsspitze abhängig gemacht werden sollte, anstatt über Veränderungen im kommunalen Institutionensystem zu sprechen. Die Komplementarität einer Stärkung der politischen Führung einerseits und der Erweiterung von Partizipationsoptionen andererseits ist nicht unproblematisch

und kann zu einem Spannungsfeld zwischen kooperativen und hierarchischen Elementen in der kommunalen Steuerung führen (vgl. Haus/Heinelt 2004).

Die empirischen Studien haben gezeigt, dass Integrationsansätze einer kooperativen Politik- und Planungskultur auf gesamtstädtischer Ebene mit dem etablierten System politischer Willensbildung in Konflikt geraten können. Offen bleibt, worin sich die konstatierten fehlenden Kooperationsabsichten auf Seiten der politischen Führung begründen. Allein eigeninteressierten Machterhalt oder das Festhalten an einem hierarchischen-paternalistischen Politikverständnis als Motivation heranzuziehen, greift zu kurz. Diese Frage konnte in den oben vorgestellten Studien nicht umfassend beantwortet werden. Wichtig erscheint vielmehr, den Kontext von stadtentwicklungspolitischen Entscheidungen in schrumpfenden Städten nicht unberücksichtigt zu lassen. So sind diese Städte einerseits gezwungen, Profilierungsstrategien im regionalen Standortwettbewerb sowie geeignete Anpassungsstrategien vor dem Hintergrund sinkender Bevölkerungs- und Beschäftigungszahlen zu entwickeln. Andererseits sind diese Städte nur mit geringen Investitionsmöglichkeiten aufgrund der kommunalen Finanzschwäche ausgestattet, die stadtentwicklungspolitische Entscheidungen von übergeordneten Förderpolitiken der Länder, des Bundes bzw. der Europäischen Union abhängig macht. Das führt u.a. dazu, dass die politische Führung, wie in Dessau gezeigt, nur ein geringes Interesse hat, bestimmte förderfähige Profilierungsmöglichkeiten von vornherein auszuschließen.

Weiter zu diskutieren wäre, wie die häufig hervorgebrachte Forderung an die Kommunen, eine größere Strategie- und Governancekompetenz zu entwickeln, gefördert werden kann. Dies setzt Änderungen im Institutionengefüge und in den Strukturen von Entscheidungsmacht voraus, die nicht allein auf kommunaler Ebene zu verhandeln sind. Die Etablierung neuer Institutionen und die Öffnung von Entscheidungsprozessen für zivilgesellschaftliche Akteure kann als Ansatz gesehen werden, Steuerungsfähigkeit in Zeiten umfassender Schrumpfungprozesse, der Transformation und des allgemeinen Strukturwandels zurückzugewinnen. Chancen neuer Governance-Muster in der Stadtentwicklungspolitik liegen demnach in der Sicherung der Effizienz und Legitimität der Prozesse (Leitbildprozesse, Projektsteuerung), der strategischen Bündelung verschiedener Akteursnetzwerke sowie der Institutionalisierung strategischer Partnerschaften in der Stadtentwicklungspolitik. Diese Chancen wurden von der politischen Führung der beiden beschriebenen Städte erst spät oder nicht erkannt.

## Literatur

Altrock, Uwe, 2005: Stadtumbau in schrumpfenden Städten – Anzeichen für ein neues Governance-Modell?, in: Jahrbuch Stadterneuerung 2004/2005. Beiträge aus Lehre und Forschung an deutschsprachigen Hochschulen, S. 149–170.

Altrock, Uwe 2008: Urban Governance in Zeiten der Schrumpfung, in: Hubert Heinelt und Angelika Vetter (Hg.), Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden, S. 301–326.

Argus Design (Hg.), 2002: Dokumentation des Weltkulturerbe Kreativ Workshop am 07.09.2002, Hansestadt Stralsund.

Benz, Arthur, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis, 2006: Einleitung, in: Dies. (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 9–25.

Bernt, Matthias, 2009: Partnerships for Demolition: The Governance of Urban Renewal in East Germany's Shrinking Cities, in: International Journal of Urban and Regional Research, vol. 33.3, pp. 754–769.

BMVBS, 2008: Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

Bogumil, Jörg (Hg.), 2002: Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel – Situationen der politik- und kommunalwissenschaftlichen Debatte, in: Ders. (Hg), Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen, Opladen, S. 7–54.

Fürst, Dietrich, 2007: Urban Governance – Einblick in die Diskussion, in: Magazin Städte im Umbruch, Ausgabe 4. 5-11. <http://www.schrumpfende-stadt.de/magazin.htm> (12.08.2008).

Hansestadt Stralsund (Hg.), 2003: Konzept für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung in der Hansestadt Stralsund, Stralsund.

Hansestadt Stralsund (Hg.), 2007: Leitbild für die Hansestadt Stralsund, [http://www.stralsund.de/hst01/ressourcen.nsf/docname/Ressourcen\\_ECF4DDE3C66B8069C12573300026B254/\\$file/Leitbild\\_der\\_Hansestadt\\_Stralsund\\_2007.pdf?OpenElement](http://www.stralsund.de/hst01/ressourcen.nsf/docname/Ressourcen_ECF4DDE3C66B8069C12573300026B254/$file/Leitbild_der_Hansestadt_Stralsund_2007.pdf?OpenElement) (17.09.2007).

Haus, Michael, 2005: Einleitung: Lokale Institutionenpolitik in Deutschland zwischen strategischen Entscheidungen und kulturellen Deutungsprozessen – Versuch einer konzeptionellen Annäherung, in: Michael Haus (Hg.): Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland. Zwischen Innovation und Beharrung, Wiesbaden, S. 7–55.

Haus, Michael und Hubert Heinelt, 2004: Politikwissenschaftliche Perspektiven auf den Stand der Planungstheorie, in: Uwe Altrock, Simon Güntner, Sandra Huning und Deike Peters (Hg.), Planungsrundschau. Perspektiven der Planungstheorie, Berlin, S. 167–186.

Haus, Michael und Hubert Heinelt, 2005: Neue Formen des Regierens auf der lokalen Ebene, in: Michael Haus, Hubert Heinelt, Björn Egner und Christine König (Hg.), Partizipation und Führung in der lokalen Politik, Baden-Baden, S. 15–76.

Holtkamp, Lars, 2006: Local Governance, in: Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis (Hg.), Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 366–377.

IRS, 2006: Befragung der Kommunen. Unveröffentlichte Sonderauswertung der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, Erkner: Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung.

Kühn, Manfred und Susen Fischer, 2010: Strategische Stadtplanung. Strategiebildung in schrumpfenden Städten aus planungs- und politikwissenschaftlicher Perspektive, Dortmund.

Naßmacher, Hiltrud und Karl-Heinz Naßmacher, 2007: Kommunalpolitik in Deutschland, Wiesbaden.

Sonnabend, Regina, 2006: Die IBA Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010: Ein Labor der schlanken Stadt, in: Klaus Selle (Hg.), Planung neu denken. Bd. 2: Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung: Analysen, Erfahrungen, Folgerungen, Dortmund, S. 107–119.

Stadt Dessau, 2001a: Stadtentwicklungskonzept Dessau.

Stadt Dessau, 2001b: Stadtperspektiven Dessau 2010. Leitbild, Leitziele, Entwicklungsstrategien, Dessau (unveröffentlichtes Manuskript).

Stadt Dessau, 2004: Fortschreibung Stadtentwicklungskonzept Dessau.

Stadt Dessau, 2006: Dessau. Porträt einer Stadt, Döfel.

Stadt Dessau und Stadt Rosslau, 2006: Fortschreibung der Stadtentwicklungskonzepte für Dessau und Rosslau, Dessau.

STA-SA, 1991–2006: Statistisches Jahrbuch, Halle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Stein, Martin, 1996: Das neue Dessau. Die Industrialisierung des Bauwesens in der DDR, in: Stiftung Bauhaus Dessau (Hg.), Bauhaus Dessau, Industrielles Gartenreich. Dessau – Bitterfeld – Wolfen, Berlin, S. 124–128.

## Die Autorin

Susen Fischer, geboren 1979, ist Diplom-Sozialwissenschaftlerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung in Erkner. Ihre Forschungsschwerpunkte sind städtische Schrumpfungsprozesse, strategische Stadtplanung und urbane Governance.





---

Heike Liebmann, Manfred Kühn

## Regenerierung schrumpfender Städte

---

Stadtumbau als Ansatz für integrierte Strategien

### Einleitung

Schrumpfende Städte sind nicht nur durch Einwohnerrückgänge gekennzeichnet, sondern durch eine Überlagerung sozioökonomischer, demographischer und physisch-baulicher Prozesse zu einem komplexen Problembündel. In der Auseinandersetzung damit sind die Kommunen gefordert, neue Perspektiven für die Stadtentwicklung zu entwickeln. Der internationale Ansatz der Regenerierung von Städten (Urban Regeneration) setzt dort an und integriert demographische, sozioökonomische und städtebauliche Aspekte in die Strategieentwicklung. Seit den 1990er Jahren wurde dieser Ansatz insbesondere in Reaktion auf den Niedergang altindustrieller Städte und Regionen in Nordengland stark gemacht. In Deutschland hingegen wird der Umgang von Städten mit Schrumpfungsprozessen etwa seit der Jahrtausendwende vor allem unter dem Begriff des Stadtumbaus thematisiert. Wesentlicher Impulsgeber war dabei die Initiierung des gleichnamigen Förderprogramms im Jahr 2002, das sich allerdings vor allem auf städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Problemlagen und somit auf die am deutlichsten sichtbaren Symptome von Schrumpfungs- und Leerstandsentwicklungen richtet.

Angesichts dieser scheinbaren Engführung der Diskussion in Ostdeutschland hat der vorliegende Beitrag das Ziel, zu hinterfragen, ob und inwieweit sich der Stadtumbau in den komplexeren Ansatz der städtischen Regenerierung einbettet. Dazu werden eingangs der Ansatz der Regenerierung und die sich daraus ergebenden Notwendigkeiten für neue integrierte Stadtentwicklungsstrategien dargelegt (Kapitel 1). In Kapitel 2 ordnen wir die im Rahmen des Förderprogramms „Stadtumbau Ost“ entwickelten Stadtumbaustrategien in den Regenerierungskontext ein. Dabei fragen wir danach, auf welcher Problemwahrnehmung von Schrumpfung der Ansatz des Stadtumbaus beruht, welche Instrumente entwickelt wurden und wo die Grenzen liegen. Kapitel 3 geht anhand von Beispielen aus Brandenburg und Sachsen-Anhalt auf mögliche Öffnungen des Stadtumbaus in Bezug auf integrierte Strategien ein. Im Ergebnis möchten wir nicht nur auf Veränderungen im Wechselspiel von Regenerierungs- und Stadtumbauansätzen abheben, sondern auch darlegen, wie sich die dem Regenerierungsansatz zugrundeliegende integrierte Stadtentwicklungsplanung aktuell weiterentwickelt.

### 1. Regenerierung schrumpfender Städte

#### 1.1. Regenerierung als komplexer Erneuerungsansatz

Während in Deutschland das Thema der schrumpfenden Städte erst etwa seit der Jahrtausendwende enttabuisiert und breiter in der bis dahin weitgehend auf Wachstum fixierten Stadtforschung diskutiert wird, reicht besonders in Großbritannien und den USA die Thematisierung schrumpfender Städte und

Regionen bereits mehrere Jahrzehnte weiter zurück.<sup>1</sup> Angesichts des Niedergangs altindustrieller Städte und Regionen in Nordengland (z.B. Liverpool, Manchester, Sheffield) oder im US-amerikanischen „Rustbelt“ (z.B. Pittsburgh, Cleveland, Detroit) bereits seit den 1950er Jahren wurden hier „Urban decline“ und „Urban decay“ in Stadtforschung und Stadtplanung thematisiert. Entsprechend früher konnten auch gegenläufige Prozesse beobachtet und stadtpolitische Strategien zur Bewältigung der Schrumpfungprozesse erprobt werden. Seit den 1990er Jahren hat sich besonders in Großbritannien Urban Regeneration zunehmend als Leitbegriff für solche Strategien durchgesetzt. (Roberts / Sykes 2000; Jessen / Walther 2008)

In Deutschland ist der Begriff der „Regenerierung“ von Städten bisher wenig gebräuchlich. Vielmehr konkurrieren in der deutschsprachigen Stadtforschung derzeit eine Vielzahl von „Re“-Begriffen: In der städtebaulichen Literatur wird gerne von „Revitalisierung“ gesprochen, demographische und soziologische Studien thematisieren die „Reurbanisierung“, in der Stadtökonomie wird für den Strukturwandel von Städten öfter der Terminus der „Restrukturierung“ verwendet, einige Historiker sprechen von der „Renaissance“ der Städte. Mit der stärkeren Thematisierung von Schrumpfungproblemen wurde zudem der Begriff „Stadtumbau“ eingeführt. Auch dieser Begriff wird teilweise sehr breit und weit über die Ziele des gleichnamigen Förderprogramms hinausgehend ausgelegt. Nicht zuletzt gibt es in Deutschland auch noch den in der Städtebauförderung verankerten Begriff der „Stadterneuerung“. Wie lässt sich „Regenerierung“ im spezifischen Kontext schrumpfender Städte in Deutschland verstehen?

Als konzeptioneller Ansatz bezieht sich Regenerierung auf den Kontext von Schrumpfungprozessen in Städten. Schrumpfende Städte sind nicht nur durch Einwohnerrückgänge, sondern durch eine mehrdimensionale Überlagerung sozioökonomischer, demographischer und physisch-baulicher Prozesse gekennzeichnet. Dabei sind Deindustrialisierung, Abwanderung (Suburbanisierung wie auch Fernwanderung) und Geburtenrückgang drei unterschiedliche Ursachen der Stadtschrumpfung, die in vielen Städten Ostdeutschlands seit den 1990er Jahren komplex zusammenwirken. Jede dieser Ursachen weist unterschiedliche Entwicklungsdynamiken und zeitliche Verlaufszyklen auf. Um die mehrdimensionalen Prozesse der Stadtschrumpfung angemessen zu berücksichtigen, ist ein komplexes Verständnis von Regenerierung erforderlich, das demographische, sozioökonomische und städtebauliche Aspekte integriert.

Angelehnt an das lateinische Stammwort *regenerare* – das sich als „von neuem hervorbringen“ übersetzen lässt, stellt der Ansatz der Regenerierung Erneue-

Abb. 1 Mehrdimensionale Prozesse der Schrumpfung

<b>Prozess:</b>	Arbeitsplatzabbau = Rückgang der Erwerbsbasis
<b>Ursachen:</b>	Schließung und Verlagerung von Betrieben, Deindustrialisierung
<b>Folgen:</b>	Hohe Arbeitslosigkeit in Industriestädten, Stadtbrachen
<b>Prozess:</b>	Fernabwanderungen = Arbeitsmarktbedingte „Abstimmung mit Füßen“
<b>Ursachen:</b>	fehlende Jobs, Arbeitslosigkeit
<b>Folgen:</b>	„Brain drain“ in prosperierende Regionen, Leerstände in Städten, Überangebote an Infrastruktur
<b>Prozess:</b>	Nahabwanderungen = wohnungsmarktbedingte „Abstimmung mit Füßen“ (Suburbanisierung)
<b>Ursachen:</b>	fehlende Wohnqualität, Wohneigentumsbildung
<b>Folgen:</b>	Wachstum von Umlandgemeinden, Leerstände in Städten, Überangebote an Infrastruktur
<b>Prozess:</b>	Geburtendefizite = zweiter demographischer Übergang
<b>Ursachen:</b>	Wandel der Lebensstile, postsozialistischer Transformationsschock
<b>Folgen:</b>	Alterung der Bevölkerung, Leerstände in Städten

rungsprozesse in den Städten in den Mittelpunkt. Dazu zählen vor allem der Zuzug neuer Bewohner, die Entstehung neuer Arbeitsplätze und die physische Erneuerung alter oder leerstehender Gebäude oder die neue Nutzung von Brachflächen.

Welchen Einfluss die lokale Politik auf die strukturelle Entwicklung der Einwohner- und Beschäftigungsbasis von Städten ausüben kann, ist in der lokalen Politikforschung durchaus umstritten. Während strukturelle Erklärungsansätze überlokale Faktoren wie Markt und Staat als prägende Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung betonen, stellen handlungszentrierte Ansätze die Spielräume lokaler Akteure und Entscheidungsprozesse heraus (Glock 2006). Wir gehen im Weiteren von der Prämisse aus, dass beide Ansätze berücksichtigt werden sollten, um den Einfluss der Stadtentwicklungspolitik auf Regenerierungsprozesse bestimmen zu können. Stadtentwicklungspolitik umfasst dabei alle Politikbereiche, die einen Steuerungsanspruch zur zukünftigen Entwicklung der Gesamtstadt erheben. Im Schrumpfungskontext betrifft dies vor allem die Wirtschafts-, Wohnungs- und Städtebaupolitik, kann aber auch Bildung, Kultur und andere Bereiche umfassen. Regenerierungsstrategien sind demzufolge Ansätze der Stadtentwicklungspolitik, welche die demographische, sozioökonomische und städtebauliche Erneuerung in Städten und Stadtgebieten

<sup>1</sup> Auf ein kurzes vor allem durch Häußermann und Siebel angestoßenes Aufflackern der Diskussion in Deutschland Ende der 1980er Jahre sei verwiesen (vgl. Häußermann / Siebel 1988). Allerdings wurde diese mit der Wiedervereinigung und einer damit verbundenen, kurzzeitigen Stabilisierung auch in vielen westdeutschen strukturschwachen Regionen nicht weiter fortgeführt.

anstreben, um dem Beschäftigten- und Einwohnerschwund sowie dem baulichen Leerstand und Verfall entgegenzuwirken.

## 1.2. Neue Forderungen nach integrierten Stadtentwicklungsansätzen

Damit stellt der Ansatz der Regenerierung in seiner Umsetzung enge Bezüge her zu Herangehensweisen der integrierten Stadtentwicklungsplanung. Diese galt jedoch in den meisten Städten Westdeutschlands bereits seit den frühen 1990er Jahren als weitgehend gescheitert und wurden durch stärker inkrementelle Ansätze der „projekt-orientierten Planung“ ersetzt. Als Gründe für das Scheitern galten: die zu hohe Komplexität der Planwerke, die mangelnde Präzision genereller Aussagen, die Macht der Fachplanungen, die fehlende öffentliche Resonanz, die schwerfällige Korrigierbarkeit und das Problem, die integrierte Entwicklungsplanung mit einer mittelfristigen Investitionsplanung zu koppeln (Sieverts/Ganser 1993). Der städtebauliche Bericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2004 stellt dazu entsprechend fest: *„Bereits in den 70er Jahren wurden Stadtentwicklungspläne zur Grundlage für die kommunale Entwicklung genutzt. Ihre geringe Steuerungswirkung auf die reale Entwicklung der Städte führte eher zu Enttäuschungen und zur Hinwendung zu Einzelprojekten“* (BBR 2005: S. 37). Im Kontext schrumpfender Städte, rückläufiger Finanzressourcen der Stadtpolitik und des Stadtumbau-Programms werden jedoch seit Anfang des 21. Jahrhunderts die Rufe nach einer integrierten Stadtentwicklungsplanung von vielen Seiten wieder lauter:

Die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung fordert für schrumpfende Städte in Ostdeutschland neue Strategien und „ganzheitliche Stadtentwicklungskonzepte“: *„Die Städte Ostdeutschlands benötigen neue, zwischen den Beteiligten abgestimmte Strategien und Konzepte zur Stärkung der städtischen Infrastruktur und zur Erhöhung der Lebensqualität, vor allem um die Abwanderung zu bremsen.“* (DASL 2002, S. 125)

Ein Positionspapier des Deutschen Städtetags zum II. Nationalen Städtebaukongress fordert angesichts der Herausforderungen eines „dramatischen Einwohnerrückgangs“ und der finanziellen Grenzen für die Bewältigung des Stadtumbaus von den Städten wirksame Strategien der Stadtentwicklung in Kooperation mit Bürgern, der örtlichen Wirtschaft und den kreativen Kräften der Stadtgesellschaft. Dazu wird eine „langfristig orientierte, ressortübergreifende und umsetzungsorientierte Stadtentwicklungsplanung“ (Deutscher Städtetag 2004) als notwendig angesehen.

Der städtebauliche Bericht der Bundesregierung 2004 spricht davon, dass knapper werdende Ressourcen in vielen Städten und Gemeinden zu einem

„gestiegenen Stellenwert integrierter Planung“ geführt hätten. Eine „strategische Planung“ zeichne sich durch die Merkmale der Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren und der Beteiligung der Öffentlichkeit und bürgerschaftlicher Initiativen aus (BBR 2005a, S. 38).

Die „LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt“ der Städtebau-Minister der EU aus dem Jahr 2007 empfiehlt den Städten die Erarbeitung „integrierter Stadtentwicklungsprogramme auf gesamtstädtischer Ebene“.

Die Europäische Kommission fördert im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) im Zeitraum 2007 bis 2013 die „nachhaltige Stadtentwicklung“. Die Operationellen Programme wollen die allgemeinen Ziele von Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit u.a. durch das Instrument der strategischen Planung in den Städten erreichen. Darunter versteht die Kommission in erster Linie einen integrierten Ansatz der Stadtentwicklung (Europäische Kommission 2008).

Mit diesen Forderungen nach einer „integrierten Stadtentwicklungsplanung“ geht der erneuerte Anspruch einher, ressortübergreifend zu planen. Es wird eine Verknüpfung von Städtebau, Wirtschaftsförderung und Arbeitsmarkt intendiert. Im Unterschied zu früheren Ansätzen wird zudem der Anspruch formuliert, dass nicht die öffentlichen Akteure allein für die Umsetzung der Ziele verantwortlich sind, sondern Kooperationen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren gesucht werden sollen (Brake 2000; Ritter 2006; BBR 2005a, S. 38).

## 2. Integrierte Stadtentwicklungskonzepte als Instrumente des Stadtumbaus

Einen besonderen Impuls erfuhren die integrierten Stadtentwicklungskonzepte mit der Initiierung des Programms Stadtumbau Ost, die im Jahr 2002 mit einem Wettbewerb zur Erstellung entsprechender Konzepte verknüpft wurde.<sup>2</sup> Die Städte waren dabei aufgefordert, zur Steuerung der notwendigen Stadtumbauprozesse einen „neuen Typus der Stadtentwicklungsplanung“ zu konzipieren (BMVBW 2000, S. 8). In der Folge wurde die Erstellung eines Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes zur Voraussetzung für eine Förderung im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost erhoben. Die Erwartungshaltung an diese Konzepte war insbesondere in der Startphase des Programms hoch, sollten

<sup>2</sup> An dem Wettbewerb beteiligten sich 259 Städte in Ostdeutschland sowie Berlin mit insgesamt zehn Stadtteilen. Für die Erstellung der Konzepte hatten die Kommunen rd. sechs Monate Zeit. Die breite Beteiligung von Kommunen ist u.a. darauf zurückzuführen, dass diesen für die Teilnahme am Wettbewerb und die Erstellung der Konzepte – je nach Stadtgröße – zwischen 50.000 und 125.000 Euro zur Verfügung gestellt wurden. Abgeschlossen wurde der Wettbewerb mit einer Preisverleihung an 34 Preisträger im September 2002. (BMVBW/BBR 2003)

sie doch den Anspruch einer „kommunalpolitischen Gesamtstrategie“ erfüllen, die „konsequent auf eine nachhaltige Entwicklung orientiert“ ist und dabei die Lösung der Probleme nicht allein dem Markt überlässt, sondern sie mit erhöhter kommunaler Planungskompetenz strukturiert und koordiniert vorantreibt (Buttolo 2000, S. 1). Die Kommunen sind zudem aufgefordert, dieses „unter Beteiligung aller sich aus § 171 b Abs. 3 BauGB ergebenden Betroffenen und öffentlichen Aufgabenträger“ zu erstellen und die Maßnahmen möglichst mit den Umlandgemeinden abzustimmen (VV 2008, S. 18). Dahinter steht der mit dem Programm Stadtumbau Ost ursächlich verbundene Anspruch, Stadtentwicklung nicht mehr – wie im Rahmen der klassischen Stadterneuerung – durch kleinteilige Maßnahmen auf Quartiersebene zu betreiben, sondern Stadtumbau als integrierten Prozess zu verstehen. Die gesamtstädtischen Planungsansätze sollen daher sowohl die teilträumlichen Anpassungsbedarfe berücksichtigen als auch die Rolle der einzelnen Quartiere im gesamtstädtischen Gefüge und die wechselseitigen Beziehungen der Quartiere untereinander. Das Ziel der integrierten Stadtentwicklungskonzepte ist jedoch nicht nur ein räumlich auf die Gesamtstadt bezogener Ansatz, sondern auch die Zusammenführung der unterschiedlichen sektoralen Belange und Themenfelder der Stadtentwicklung. Zudem wird mit den integrierten Stadtentwicklungskonzepten der Anspruch einer Abstimmung im regionalen Kontext verbunden. Dementsprechend sollen die Stadtentwicklungskonzepte das zentrale kommunale Steuerungsinstrument sein, um den Funktionsverlusten auf gesamtstädtischer und auf Quartiersebene zu begegnen. Damit nehmen die „Integrierten Stadtentwicklungskonzepte“ des Stadtumbaus wichtige Merkmale der komprehensiven Entwicklungsplanung (wie flächendeckende Steuerung, rationale Problemanalysen und Prognosen, langfristige Ziele) auf und verbinden diese jedoch mit dem Anspruch der Beteiligung der Wohnungseigentümer an der Erarbeitung der Konzepte (Bernt 2008).

### 2.1. Grenzen der Konzepte in der Stadtumbaupraxis

In der Praxis zeigt sich jedoch ein deutlicher Widerspruch zwischen dem hohen qualitativen Anspruch an die Planungskonzepte und der konkreten Umsetzung auf der kommunalen Ebene. *„Durch ihren rationalistischen, umfassenden und auf lange Zeit angelegten Horizont haben sie eine offene Flanke gegenüber Prognoserisiken jeder Art und durch den kooperativen Ansatz werden sie anfällig gegenüber Störversuchen.“* (Bernt 2008). So beschränkte sich der Integrationsanspruch der Konzepte zumeist auf die wohnungswirtschaftlichen und städtebaulichen Erfordernisse des Stadtumbaus und orientierte sich damit vordergründig an den Rahmenseetzungen des Förderprogramms Stadtumbau Ost. Andere Bereiche der Stadtentwicklung – bspw. die wirtschaftliche, kulturelle und sozialstrukturelle Entwicklung der Stadt – wurden hingegen maximal

auf der Analyseebene in die Konzepte einbezogen, konzeptionell aber in aller Regel nicht bearbeitet. Hier spiegelt sich auch ein nach wie vor breit ausgeprägtes ressortbezogenes Denken und Handeln wider. Teilweise spielen aber auch begrenzte personelle und finanzielle Ressourcen in den Kommunen eine nicht unerhebliche Rolle. Dies führt vielfach zu einem pragmatischen Vorgehen, das dem programmatischen Anspruch einer integrierten Konzeptentwicklung kaum gerecht wird. Die Folge ist, dass bspw. infrastrukturelle Belange und qualitative Bedarfsveränderungen, die sich aus der abnehmenden, alternden und sich sozialstrukturell verändernden Bevölkerung ergeben, bisher meist weit weniger im Fokus der Stadtentwicklungskonzepte standen.

Eine Studie des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR 2006, S. 3) kommt dementsprechend zu folgender Bewertung: *„Nur selten konnte [...] in den Anfangsjahren der Anspruch „integrierter Konzepte“ und Maßnahmen eingelöst werden. Denn hierzu hätten neben den wohnungswirtschaftlichen Maßnahmen und denen zur Verbesserung des Wohnumfeldes auch solche anderer Handlungsfelder gehört, wie z.B. die soziale und technische Infrastruktur. Hier mangelte es an Integration. Die vielfältigen Träger der Infrastruktur waren gar nicht oder nur unzureichend an den Stadtumbauprozessen beteiligt. Andererseits ließen sich die fachpolitischen Planungen und Entscheidungsträger zu wenig in quartierbezogene Strategien einbinden. Der immanente Raumbezug der traditionellen Fachplanungen wurde selten erkannt, noch seltener durch Kooperation umgesetzt.“*

Der in den Anfangsjahren des Stadtumbaus formulierte Anspruch, mit den im Rahmen des Stadtumbaus entstehenden integrierten Konzepten eine „kommunalpolitische Gesamtstrategie“ zu entwickeln, konnte in dieser Form in der Vergangenheit nicht eingelöst werden. In der Folge wird heute zutreffender von integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten als Instrument des Stadtumbaus (kurz: Stadtumbaukonzepten) gesprochen, die „Maßnahmen des Stadtumbaus in eine langfristige, auf die funktionale und gestalterische Entwicklung der Stadt ausgerichtete Strategie“ einbinden sollen (BMVBS/BBR 2008, S. 88). Mit Maßnahmen des Stadtumbaus ist dabei vor allem die Umsetzung des gleichnamigen Förderprogramms gemeint. Wobei ein Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost dazu feststellt: *„Das Programm Stadtumbau Ost kann nur einen bestimmten Ausschnitt einer ganzheitlichen städtischen Strategie der Regenerierung abdecken. [...] Um auf diese Komplexität von Problemen zu reagieren, sind Verknüpfungen der Förderstrategien des Stadtumbaus mit denen anderer Fachressorts (Wirtschaft, Soziales, Bildung, Kultur etc.) erforderlich, um tatsächlich nachhaltige Wirkungen für eine Steigerung der Attraktivität der Städte erzielen zu können.“* (BMVBS/BBR 2006, S. 82).

Die Darstellung macht deutlich, dass die Probleme schrumpfender Städte in Ostdeutschland in den zurückliegenden Jahren vor allem im Zusammenhang mit wachsenden Problemen des Wohnungsleerstands, gekoppelt mit dem der Existenzgefährdung meist kommunaler Wohnungsunternehmen und zu erwartender Folgekosten auch für die öffentliche Hand, thematisiert wurden. Mit der Initiierung des Programms Stadtbau Ost und der darin verankerten breiten Förderung von Abrissmaßnahmen war für die Enttabuisierung von Schrumpfung und deren wohnungswirtschaftlichen Folgeprozessen „das Eis gebrochen“. Allerdings beschränkte das Förderprogramm zugleich auch die Auseinandersetzung mit Schrumpfungsprozessen, indem sich diese vor allem auf den Programmkontext bezog. Andere Themenfelder wurden aus der öffentlichen Diskussion zu Strategien im Umgang mit Schrumpfung und damit auch aus den Integrierten Stadtentwicklungskonzepten meist ausgeblendet.

Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, dass allein die Erstellung von Konzepten zur Programmumsetzung zumindest das Zustandekommen lokaler Governance-Arrangements zwischen lokaler Verwaltung und Wohnungsunternehmen voraussetzt. Allerdings erwies sich bereits dies als hochkompliziert (vgl. u.a. Bernt 2005). Unterschiedliche Interessenlagen innerhalb der Wohnungswirtschaft sowie divergierende städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Zielorientierungen erschwerten die Konzepterstellung. Die Folge ist in der Regel eine Ausrichtung der Konzepte an den Interessen kooperationsbereiter Akteure der Wohnungswirtschaft und Konzentration auf mit diesen „machbare“ Projekte. Der mit der Initiierung des Stadtbauprogramms erzeugte Handlungsdruck führte so nicht nur zu einer Verengung der Orientierungen im Strategiebildungsprozess der Kommunen an den Eckpunkten des Förderprogramms, sondern zusätzlich noch zu an den tatsächlichen Durchsetzungsmöglichkeiten ausgerichteten Konzepten. Bezogen auf das komplexe Verständnis von Regenerierung erfassen die Konzepte der ersten Stadtbauphase nur einen Ausschnitt einer notwendigen Integrierten Stadtentwicklungsstrategie.

## **2.2. Zweite Phase des Stadtbbaus – Chance zur Neuorientierung?**

Innerhalb des Stadtbbaus setzt sich inzwischen die Erkenntnis durch, dass sich aus der vorrangigen Ausrichtung auf Probleme des Wohnungsleerstands noch keine Zukunftsperspektiven für Städte ableiten lassen. Die maßgebliche Orientierung auf die Leerstandsreduzierung und die Gestaltung von Rückbauflächen wird zudem den grundsätzlichen Programmintentionen – die auch eine Stärkung der Innenstädte und zukunftsfähiger Stadtquartiere beinhalten – nicht gerecht. Daraus leitet sich die lauter werdende Forderung ab, innerhalb des Förderprogramms Erneuerungsprozesse in den Städten insbesondere in den Innenstädten stärker in den Mittelpunkt zu stellen.

Zugleich ist derzeit ein Trend zur „Entschleunigung des Stadtbauprozesses“<sup>3</sup> zu beobachten. Nachdem seit 2002 über 280.000 Wohnungen abgerissen wurden, ein leichter Rückgang der Leerstandszahlen konstatiert werden konnte und eine gewisse Konsolidierung der organisierten Wohnungswirtschaft eingetreten ist, ist dieser gekennzeichnet durch: eine Verringerung des Rückbautempos sowie eine stärkere Orientierung des Stadtbbaus auf die Aufwertung der Innenstädte und damit auch eine größere Offenheit, andere Akteursgruppen (insbesondere die privaten Kleineigentümer) intensiver in den Stadtbauprozess einzubeziehen. Es bietet sich damit die Chance, die Aufwertung im Stadtbauprogramm stärker zu profilieren und für eigene Schlüsselprojekte der Stadtentwicklung zu nutzen. Es bleibt aber dabei, dass der Stadtbau als Programm ein sektoral ausgerichtetes Förderinstrument ist, das der Einbettung in einen übergeordneten Diskurs und eine gesamtstädtische Regenerierungsstrategie bedarf. Wie dies aussehen kann, soll im Folgenden anhand von zwei Beispielen aus Brandenburg und Sachsen-Anhalt vorgestellt werden.

## **3. Integrierte Strategieansätze der Stadtentwicklung**

Im Weiteren soll anhand von zwei Beispielen aus den neuen Bundesländern gezeigt werden, wie stärker integrierte Strategieansätze aussehen können. Wir beschreiben dazu im Folgenden die Integrierten Stadtentwicklungskonzepte in Brandenburg und die IBA Stadtbau in Sachsen-Anhalt.

### **3.1. Integrierte Stadtentwicklungskonzepte in Brandenburg**

Im Land Brandenburg erfolgte 2005/2006 eine Neuformulierung der Landesförderpolitik unter dem Motto „Stärken stärken“. Grundlage dafür bildete der Masterplan „Starke Städte – Stadtbau“. Anlass für die Neuausrichtung der Landespolitik waren der demographische Rückgang und die Alterung der Bevölkerung, die anhaltende Wirtschaftsschwäche und die begrenzte finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes und der Kommunen. Wesentliches Ziel der Reform war eine stärkere räumliche Konzentration der Förderpolitik. Im Masterplan Stadtbau wurden erstmals Integrierte Stadtentwicklungskonzepte (INSEK) auf kommunaler Ebene als zukünftige Fördervoraussetzung (nicht nur im Stadtbau) genannt. Für eine Spitzenförderung wurden durch das Landesministerium für Wirtschaft einzelne Schwerpunktstädte als „regionale Wachstumskerne“ und durch das Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung als „Stadtbaustädte“ bestimmt. Auf der Ebene des Landes sind die INSEK heute die Entscheidungsgrundlage sowohl für die Förderung der Städte im Rahmen des Stadtbbaus oder anderer Programme der nationalen

<sup>3</sup> Der Begriff der „Entschleunigung“ wurde im Zusammenhang mit dem Stadtbauprozess in Ostdeutschland vor allem von Jürg Sulzer geprägt (vgl. Sulzer 2006).

Städtebauförderung als auch für eine Förderung aus dem EFRE-Schwerpunkt „Nachhaltige Stadtentwicklung“ der Europäischen Union (in der Förderperiode 2007–2013).

Für die Erstellung der INSEK durch die Städte hat das Land Ende 2006 eine Arbeitshilfe publiziert (MIR 2006). Demzufolge sind die INSEK keine vollständig neuen Planungsansätze, sondern dienen der Bündelung und Fortschreibung vorhandener Entwicklungsplanungen in den Städten. Die Anforderungen an die Gliederung der Integrierten Stadtentwicklungskonzepte in der Arbeitshilfe entsprechen in wesentlichen Punkten dem Modell der strategischen Stadtplanung:

Grundlage der Entwicklungskonzepte sollen Bestandsanalysen und Prognosen bilden, wobei auf das Instrument der SWOT-Analyse Bezug genommen wird. Auf der Grundlage vorhandener Leitbilder sollen Entwicklungsziele formuliert werden, die zur räumlichen oder inhaltlichen Prioritätensetzung beitragen. In einer Handlungsstrategie und Maßnahmenübersicht sollen Handlungsfelder, -räume und -maßnahmen integrativ dargestellt werden. Aus diesen sollen Schlüsselmaßnahmen der integrierten Stadtentwicklung abgeleitet werden. Schlüsselmaßnahmen umfassen Maßnahmen mit einer besonderen Bedeutung für die gesamtstädtische Entwicklung und einer zeitlichen und räumlichen Priorität. Die konkrete Umsetzung der Schlüsselmaßnahmen erfolgt schließlich im Rahmen von Projekten. Für diese sollen Kosten- und Finanzierungspläne dargestellt sowie nach einem Zusammenwirken zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft gesucht werden (MIR 2006).

Im Jahr 2008 lagen von allen vierzig förderfähigen Städten im Land Brandenburg entsprechende Integrierte Entwicklungskonzepte vor, welche sich an den Anforderungen orientiert haben. Im Jahr 2009 wurden darauf aufbauend und in Vorbereitung auf die zweite Förderperiode des Programms Stadtumbau Ost durch die Kommunen die Stadtumbaustrategien für den Zeitraum ab 2010 konkretisiert und fortgeschrieben. Auf einem Experten-Workshop im November 2008 unterstrichen Vertreter aus Ministerien, Städten und Planungsbüros die Notwendigkeit und Richtigkeit dieses Planungsansatzes. Als problematisch wurde die „Engführung“ der Städte durch zu detaillierte Landesvorgaben und die sehr knappen Zeitfristen für die Erarbeitung der Konzepte bewertet. Die Durchführung von Leitbildprozessen war damit weder möglich noch gefordert. Deutlich wurden auch Probleme der ressortübergreifenden Abstimmung zwischen dem Wirtschafts- und Raumordnungsministerium auf Landesebene. Der integrierte Planungsansatz, der von den Städten gefordert wird, ist auf der Landesebene bisher kaum realisiert.

Festzuhalten bleibt jedoch, dass die integrierten Stadtentwicklungskonzepte der Brandenburger Städte vor allem als Orientierungsrahmen verstanden werden, in den sich die Stadtumbaustrategien als ein Schlüsselthema einbetten. Ziel ist es, dass die konkreten Stadtumbauprojekte aus der Stadtumbaustrategie abgeleitet werden. Da die Kommunen ihre Stadtumbaustrategien erst Ende 2009 fertig gestellt haben, bleibt derzeit noch offen, ob der Brandenburger Ansatz einer integrierten Stadtentwicklungsplanung gelingen kann ohne an den komplexen Ansprüchen und Steuerungsdefiziten früherer Ansätze zu scheitern.

### 3.2. Die IBA Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010

Im Land Sachsen-Anhalt sind mit der Internationalen Bauausstellung *Stadtumbau 2010* (2002–2010) erstmals strategische Planungsansätze für den Umgang mit den demographischen und ökonomischen Regenerierungsprozessen in Städten entwickelt und erprobt worden. Die bundesweiten Debatten zum „Stadtumbau Ost“ seit 2000 haben maßgeblich zur Initiierung der „IBA Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010“ durch die Landesregierung beigetragen. Als Vorbereitung der IBA veranstaltete die Stiftung Bauhaus Dessau 2001 das Kolloquium „Weniger ist mehr – Experimentelle Strategien für den Stadtumbau in Ostdeutschland“, um den Stadtumbau nicht allein über das Thema Abriss zu kommunizieren, sondern darin auch Chancen für neue Ideen und Formen der Stadtgestaltung zu sehen und zu entwickeln.<sup>4</sup> Im darauf folgenden Jahr hat das Land Sachsen-Anhalt die Stiftung Bauhaus Dessau und die Sachsen-Anhaltinische Landesentwicklungsgesellschaft (SALEG) mit der Vorbereitung und Durchführung der IBA Stadtumbau 2010 beauftragt, an der sich insgesamt 19 der 44 Stadtumbau-Städte in Sachsen-Anhalt beteiligen (vgl. IBA Stadtumbau 2008).

Im Rahmen der IBA sollen bis 2010 modellhafte Strategien der Stadtentwicklung im Umgang mit dem demographischen und ökonomischen Wandel entwickelt werden. Die Fokussierung des IBA-Ansatzes im Stadtumbau ist dabei nicht rein städtebaulicher Natur. Die leitende Grundannahme der IBA geht davon aus, dass Städte, um sich im regionalen Standortwettbewerb zu profilieren, sowohl ein inhaltliches Profil als auch ein baulich-räumliches Zukunftsmodell benötigen (vgl. Sonnabend 2006, S. 108ff.). „Profilierung“ ist demnach die handlungsleitende Strategie der Internationalen Bauausstellung. Die Städte sollen sich auf ein „Profil“ verpflichten, welches mittelfristig Orientierung in den städtischen, ressortspezifischen Entscheidungsprozessen gibt und ihre Arbeits- und Kommunikationsprozesse methodisch beeinflusst. Ziel der IBA Stadtumbau ist es, durch eine bestandsorientierte Stadtentwicklungs-

<sup>4</sup> Wie sich im Weiteren zeigt, wird im Kontext der IBA ein deutlich breiteres Begriffsverständnis in Bezug auf den Stadtumbau verwendet, als es die Autoren diesem Beitrag ansonsten zugrunde gelegt haben.

politik „die zukunftsorientierte Stabilisierung und qualitative Regeneration schrumpfender Städte“ (Sonnabend 2007, S. 94) durch die Entwicklung stadtspezifischer, zukunftsfähiger Spezialisierungen zu fördern und durch Kooperation die Wettbewerbsnachteile schrumpfender Städte zu kompensieren. Dabei geht es den Trägern der IBA Stadtumbau „mit der Forderung zur inhaltlichen und baulich-räumlichen Profilierung der gesamtstädtischen Entwicklung [...] nicht um eine Top-down-Strategie für den systematischen Rück- und Umbau. Vielmehr ist damit die Idee verbunden, auf dem Weg der Profilierung und ihrer mittel- und langfristigen Umsetzung notwendige Konzentrationen auf eigene Stärken und Potentiale vorzunehmen [...]“ (Akbar / Schulz 2007, S. 15).

Für die konkrete Umsetzung in den beteiligten Städten wurde der Anspruch an ein ganzheitliches, strategisches Profil jedoch in vier Handlungsfelder aufgespalten. So erfolgt die Profilierung der Städte derzeit jeweils nur in einem der folgenden Profile: baulich-räumliches Profil (u.a. Dessau, Halle), sozio-kulturelles Profil (u.a. Köthen, Bernburg), ökonomisches Profil (Magdeburg, Weißenfels) bzw. Profil durch Netzwerke und Infrastruktur (u.a. Bitterfeld/Wolfen, Stendal). Der in der Konzeption der IBA Stadtumbau 2010 angelegte strategische Planungsansatz, als Ansatz einer gesamtstädtischen und nicht rein sektoralen Stadtentwicklung, löst sich in der konkreten Anwendung und Umsetzung in den Städten auf. So entwickelt etwa die Stadt Bernburg innerhalb der IBA Strategien zur Profilierung als (Aus-)Bildungsstandort. Diese richten sich dann z.B. auf den Zusammenschluss der Sekundarschulen zum neuen qualifizierten Bildungsstandort mit praxisnaher Berufsorientierung. Die Stadt Köthen (Anhalt) versucht durch das Anknüpfen an Arbeiten von Samuel Hahnemann, der von 1821 bis 1835 in der Stadt praktizierte, die Homöopathie zu einem Image- und Standortfaktor für Köthen auszubauen und sich im Bereich der Gesundheitswirtschaft zu profilieren. Magdeburg dagegen verfolgt den internationalen Ansatz von *Urban-Renaissance* Projekten, indem die Stadt die Elbe als Kultur- und Lebensraum wiederzugewinnen und in den Stadtraum zu integrieren und ehemalige Industriebrachen am Elbufer als Raum nicht nur für Sport und Freizeit, sondern auch als Standort für die wissensbasierte Ökonomie zu profilieren versucht.

Mit der IBA Stadtumbau geht das Land Sachsen-Anhalt einen etwas anderen Weg als Brandenburg, indem Neuprofilierungen der Kommunen vor allem über Schlüsselprojekte initiiert werden sollen. Dies ermöglicht es, bereits frühzeitig ein breites Akteursspektrum einzubeziehen. Den beteiligten Kommunen werden für die Umsetzung der Projekte Fördermittel sowohl aus dem Programm Stadtumbau Ost als auch aus dem Europäischen Strukturfonds EFRE zur Verfügung gestellt. Die ressortübergreifende Anlage der EU-Strukturfonds macht

die Umsetzung vieler integrierter Projekte erst möglich. Der Anspruch einer übergreifenden Stadtentwicklungsstrategie wird allerdings durch die Fokussierung der IBA-Städte auf jeweils eines von vier Handlungsfeldern wieder aufgehoben.

### 3.3. Renaissance der Integrierten Stadtentwicklungsplanung?

Beide Ansätze in Brandenburg und Sachsen-Anhalt zeigen, dass integrierte Strategien der Stadtentwicklung nicht nur in akademischen Aufsätzen und politischen Grundsatzpapieren gefordert werden, sondern auch in der Praxis neue Wege der Regenerierung schrumpfender Städte erprobt werden. Für eine umfassende Bewertung der Stärken und Schwächen sowie der Wirkungen beider Ansätze ist es derzeit noch zu früh. Erkennbar ist aber bereits, dass die neue Generation von Stadtentwicklungsstrategien, die auch als „strategische Stadtplanung“ (Kühn/Fischer 2010) bezeichnet wird, deutliche konzeptionelle Unterschiede gegenüber den älteren Ansätzen der integrierten Entwicklungsplanung aufweist. Diese Unterschiede liegen vor allem in geänderten Ansprüchen an die „Integration“:

- **der Vollständigkeitsanspruch früherer Stadtentwicklungspläne, alle wichtigen Themen und Ressorts „ganzheitlich“ zu integrieren, wird zugunsten einer Selektivität von Schlüsselthemen aufgegeben.** Strategische Planung reduziert die Komplexität der Stadtentwicklung, indem sie zwar ressortübergreifend agiert, jedoch selektive Prioritäten in Orientierung und Umsetzung setzt;
- **die neuen Stadtentwicklungsstrategien integrieren stärker Ziele und Mittel, indem sie ein Wechselspiel von Orientierung und Umsetzung anstreben.** Die Orientierung der Akteure erfolgt nicht über detaillierte Zielprogramme aus den verschiedenen Ressorts, sondern über Visionen und Leitbilder, die einen Orientierungsrahmen für die zukünftige Entwicklung setzen. Die Umsetzung erfolgt nicht über lange Maßnahmenlisten flächendeckend in der Gesamtstadt, sondern über eine überschaubare Anzahl von Projekten in ausgewählten Teilräumen („area based strategy“);
- **die klassische Arbeitsteilung von Zieldefinition durch öffentliche Akteure aus Verwaltung und Politik und Umsetzung durch private Akteure aus Wirtschaft und Bürgerschaft wird durch strategische Partnerschaften ersetzt.** Die neuen Stadtentwicklungsstrategien integrieren Akteure aus dem öffentlichen und privaten Sektor vor allem über Projekte. Diese Governance-Formen sind das eigentlich Neue der Strategien.

Es muss allerdings festgehalten werden, dass die beiden beschriebenen Beispiele wesentlich durch Anstöße und permanente Begleitung der Kommunen durch die zuständigen Ministerien in den Bundesländern gekennzeichnet sind. Daher lässt sich derzeit noch kein genereller Trend hinsichtlich einer „Renaissance“ integrierter Stadtentwicklungskonzepte ableiten. Sichtbar geworden ist jedoch, dass der Stadtumbau in beiden Beispielen zwar nach wie vor das wichtigste aktuelle stadtentwicklungspolitische Förderprogramm ist, dass sich dieses aber zunehmend einbettet in übergeordnete strategische Konzepte (Brandenburg) oder Schlüsselprojekte (Sachsen-Anhalt). Damit bewegt sich die Auseinandersetzung um Schrumpfungsprozesse auch weg von der vorrangigen Orientierung an Macht- und Interessenverhältnissen von Kommune und (kommunalen) Wohnungsunternehmen.

#### 4. Fazit

Die Beispiele der Integrierten Stadtentwicklungskonzepte und der IBA Stadtumbau zeigen, dass die staatlichen Förderpolitiken, insbesondere auch der Bundesländer, einen erheblichen Einfluss auf die lokale Stadtentwicklungspolitik haben. Strategiebildungen zur Regenerierung von Städten können deshalb nur sinnvoll im Kontext der staatlichen Mehrebenenverflechtung betrachtet werden. Werden Probleme der Stadtentwicklung im Rahmen von staatlichen Förderprogrammen thematisiert, dann werden sie auch auf der kommunalen Ebene aufgegriffen. Die Wahrnehmung von Schrumpfungsprozessen und die Reaktion auf Leerstandsprobleme mit der Initiierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost ist dafür ein deutliches Beispiel. Damit übernehmen staatliche Förderprogramme teilweise die Funktion von Impulsgebern für die Auseinandersetzung mit neuen Themen der Stadtentwicklung auf der lokalen Ebene. Zugleich aber richten sich die in der Folge neu entstehenden Stadtentwicklungskonzepte stark nach den Prämissen dieser Programme. Damit entsteht ein im Stadtumbau gut zu beobachtendes Dilemma. Mit der Initiierung des Programms wurde eine Auseinandersetzung mit Schrumpfungsproblemen angestoßen, die aber weitgehend im vorgegebenen Programmkontext verharrte. Die im Sinne der Regenerierung von Städten notwendige Auseinandersetzung um strategische Leitbilder und Neuprofilierungen aber wurde so eher behindert als befördert, was sich bspw. in der Engführung der Konzepte auf die Rahmensetzungen des Förderprogramms zeigte. Mit den „goldenen Zügeln“ des Staates besteht die Gefahr, dass Kreativität und Innovation im Hinblick auf alternative Entwicklungsmöglichkeiten in den Städten verloren gehen.

Die bisher vorrangig im Zusammenhang mit der Umsetzung des Förderprogramms Stadtumbau Ost entstandenen Integrierten Stadtentwicklungskonzepte

können den selbst gesetzten integrativen Ansprüchen bisher nur zum Teil gerecht werden. Ihre integrative Leistung beschränkt sich bisher im Wesentlichen auf den städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Bereich, so wie dies im Programm Stadtumbau Ost angelegt ist. Die inhaltliche Fokussierung und Priorisierung von Stadtentwicklungsvorhaben erfolgt vorrangig nach den Möglichkeiten und Vorgaben der Förderprogramme. Stadtentwicklungsmaßnahmen, für die keine Aussicht auf Unterstützung durch Fördermittel besteht, werden angesichts der begrenzten finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen vielfach zurückgestellt oder gar nicht weiter verfolgt.

Letztendlich kann eine Regenerierung schrumpfender Städte aber nur dann erfolgreich sein, wenn eine engere Verknüpfung des Stadtumbaus mit strategischen Entwicklungsansätzen anderer Fachressorts (u.a. Wirtschaft, Soziales, Bildung) erreicht wird und gleichzeitig private Akteure stärker einbezogen werden. Dass das Ressortprinzip in der Verwaltung zugunsten integrierter Ansätze überwunden werden kann, zeigen die dargestellten Beispiele. Bereits praktizierte integrierte Programme wie „URBAN II“ oder „Zukunft im Stadtteil“ belegen, dass die übergeordneten staatlichen Ebenen ressortübergreifende Ansätze zur Regenerierung schrumpfender Städte durchaus fördern können und Kommunen dazu in der Lage sind, die dafür erforderlichen Integrationsleistungen auf der lokalen Ebene zu erbringen. Bisher scheint aber der ressortübergreifende Ansatz von Förderinstrumenten auf der EU-Ebene deutlich stärker verankert zu sein, als dies Bund und Ländern in ihren Förderprogrammen zur Stadtentwicklung bislang gelingt.

Die lokalen Akteurs-Netzwerke und Governanceformen, die sich im Rahmen des Stadtumbaus gebildet haben, sind bisher durch die Dominanz öffentlicher und halböffentlicher Akteure bzw. Institutionen (Stadtverwaltung sowie kommunale Wohnungsgesellschaften und größere Genossenschaften) gekennzeichnet. Obwohl großer Wert auf die Kooperation mit der privaten Wirtschaft und Zivilgesellschaft gelegt wird, gelingt diese kaum. Dagegen zeigen gerade Projekte der IBA-Stadtumbau 2010, dass die Umsetzung von Regenerierungsstrategien auf der Basis integrierter Förderprogramme die Zusammenarbeit zwischen den Ressorts in der Stadtverwaltung sowie zwischen Stadtpolitik, Stadtverwaltung und Zivilgesellschaft stärken kann. Hiermit liegen Ansatzpunkte vor, wie angesichts rückläufiger Abrissdynamiken in der zweiten Förderperiode des Bund-Länder-Förderprogramms Stadtumbau Ost der Programmbereich Aufwertung stärker auf eine Regenerierung schrumpfender Städte ausgerichtet werden kann.



## Literatur

- Akbar, Omar und Rüdiger Schulz, 2007: Schrumpfung: Neues Planungsparadigma! Neue Planungsinstrumente?, in: IBA Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010 (Hg.), Die anderen Städte. IBA Stadtumbau 2010, Band 5: Instrumente, Berlin, S. 14–20.
- Albrechts, Louis, 2004: Strategic (spatial) planning re-examined, in: Environment and Planning B: Planning and Design, vol. 31, p. 743–758.
- BBR, 2005a: Nachhaltige Stadtentwicklung – ein Gemeinschaftswerk. Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung 2004, Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- BBR, 2005b: Stadtumbau in europäischen Städten mit Strukturkrise. Anregungen aus 10 Städten. Werkstatt: Praxis Heft 37, Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- BBR, 2006: Stadtquartiere im Umbruch. Infrastruktur im Stadtumbau – Chancen für neue Freiräume. Werkstatt: Praxis Heft 42, Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- Bernt, Matthias, 2005: Stadtumbau im Gefangenendilemma, in: Christine Weiske, Sigrun Kabisch und Christine Hannemann (Hg.), Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus, Wiesbaden, S. 109–130.
- Bernt, Matthias, 2008: Ambivalenzen im „Stadtumbau Ost“. Strategische Schrumpfungplanung oder Schrumpfen der strategischen Planung?, in: Alexander Hamedinger, Oliver Frey, Jens S. Dangschat und Andrea Breitfuss (Hg.), Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat, Wiesbaden, S. 207–220.
- BMVBS/BBR, 2001: Stadtumbau in den neuen Ländern. Integrierte wohnungswirtschaftliche und städtebauliche Konzepte zur Gestaltung des Strukturwandels auf dem Wohnungsmarkt der neuen Länder, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- BMVBS/BBR, 2006: Statusbericht 1, Stadtumbau Ost. Stand und Perspektiven, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- BMVBS/BBR, 2008: Gutachten. Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- BMVBW, 2000: Bericht der Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Ländern“, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.
- BMVBW/BBR, 2003: Dokumentation zum Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“ für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen, Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- Bodenschatz, Harald, 2008: Perspektiven des Stadtumbaus, in: Harald Bodenschatz und Ulrike Laible (Hg.), Großstädte von morgen. Internationale Strategien des Stadtumbaus, Berlin, S. 9–23.
- Brake, Klaus, 2000: Strategische Entwicklungskonzepte für Großstädte – mehr als eine Renaissance der „Stadtentwicklungspläne“?, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Vol. 2, S. 269–288.
- Buttolo, Albrecht, 2000: Integrierte Stadtentwicklung im Freistaat Sachsen. Leitfaden für Erstellung Integrierter Stadtentwicklungskonzepte, Dresden.
- DASL, 2002: Schrumpfende Städte fordern neue Strategien für die Stadtentwicklung, Berlin: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung.
- Deutscher Städtetag, 2004: Zukunftssicherung durch integrierte Stadtentwicklungsplanung und kooperatives Stadtentwicklungsmanagement, Positionspapier des DST zum II. Nationalen Städtebaukongress, o.O.
- Doehler-Behzadi, Marta, Donald A. Keller, Marion Klemme, Michael Koch, Engelbert Lütke-Daltrup, Iris Reuther und Klaus Selle, 2005: Planloses Schrumpfen? Steuerungskonzepte für widersprüchliche Stadtentwicklungen, in: disP 2/2005, Zürich, S. 71–78.
- Europäische Kommission, 2008: Die städtische Dimension stärken. Analyse der durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung kofinanzierten Operationellen Programme (2007–2013), Arbeitspapier der Generaldirektion Regionalpolitik, Brüssel, [www.ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_de.htm](http://www.ec.europa.eu/regional_policy/index_de.htm).
- Franz, Peter, 2005: Regionalpolitische Optionen für schrumpfende Städte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 3/2005, Bonn, S. 10–16.
- Gatzweiler, Hans-Peter, Katrin Meyer und Antonia Milbert, 2003: Schrumpfende Städte in Deutschland? Fakten und Trends, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/11.2003, Bonn, S. 557–574.
- Glock, Birgit, 2006: Stadtpolitik in schrumpfenden Städten. Duisburg und Leipzig im Vergleich, Wiesbaden.
- Hamedinger, Alexander, Oliver Frey, Jens S. Dangschat und Andrea Breitfuss (Hg.), 2008: Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat, Wiesbaden.
- Haus, Michael und Hubert Heinelt, 2004: Politikwissenschaftliche Perspektiven auf den Stand der Planungstheorie, in: Uwe Altröck et al. (Hg.), Planungslandschaft. Perspektiven der Planungstheorie, Bd. 9, Berlin.
- Häußermann, Hartmut und Walter Siebel, 1988: Die schrumpfende Stadt und die Stadtsoziologie, in: Jürgen Friedrichs (Hg.), Soziologische Stadtforschung. Sonderheft 29, Opladen, S. 78–94.
- Häußermann, Hartmut, Dieter Läßle und Walter Siebel, 2007: Stadtpolitik, Opladen.
- IBA Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010, 2006: Die anderen Städte. IBA Stadtumbau 2010, Berlin.
- IBA Stadtumbau, Internationale Bauausstellung Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010, 2007: Die anderen Städte. IBA Stadtumbau 2010, Band 5: Instrumente, Berlin.
- IBA Stadtumbau, Internationale Bauausstellung Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010, 2008: IBA-Städte. 19 Städte mit 19 Themen wirken in der IBA Stadtumbau 2010 mit. <http://www.iba-stadtumbau.de/index.php?iba-staedte> (23.07.2008).
- Jessen, Johann und Uwe-Jens Walther, 2008: Großstadtpolitik in England – das Beispiel Manchester, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 2/2008, Bonn: S. 152–167.
- Kühn, Manfred und Susen Fischer, 2010: Strategische Stadtplanung. Strategiebildung in schrumpfenden Städten aus planungs- und politikwissenschaftlicher Perspektive, Dortmund.
- Kühn, Manfred und Heike Liebmann (Hg.), 2009: Regenerierung der Städte. Strategien der Politik und Planung im Schrumpfungskontext, Wiesbaden;
- Leindecker, Jürgen, 2006: Strategische Planung als Schlüssel für den Stadtumbau, in: IBA-Büro (Hg.), Die anderen Städte. IBA-Stadtumbau 2010, Band 3: Resonanzen, Berlin, S. 42–47.
- Mayntz, Renate, 2005: Governance-Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: Gunnar F. Schuppert (Hg.), Governance-Forschung, Baden-Baden, S. 11–20.
- MIR, 2006: Arbeitshilfe im Rahmen von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten INSEK auf Grundlage des „Masterplan Starke Städte“ des Landes Brandenburg, Potsdam: Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg.
- Ritter, Ernst-Hasso, 2006: Strategieentwicklung heute – zum integrativen Management konzeptioneller Politik, in: Klaus Selle (Hg.), Planung neu denken Bd. 1, Zur räumlichen Entwicklung beitragen, Dortmund, S. 129–145.

Roberts, Peter und Hugh Sykes (Eds.), 2000: Urban regeneration. A handbook, London.

Sieverts, Thomas und Karl Ganser, 1993: Vom Aufbaustab Speer bis zur Internationalen Bauausstellung Emscher Park und darüber hinaus. Planungskulturen in der Bundesrepublik Deutschland, in: DISP 115, Zürich, S. 31–37.

Sonnabend, Regina, 2006: Die IBA Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010: Ein Labor der schlanken Stadt, in: Klaus Selle (Hg.), Planung neu denken. Band 2: Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung, Dortmund, S. 107–119.

Sonnabend, Regina, 2007: Instrumente zur Gestaltung schrumpfender Städte und Regionen in der IBA Stadtumbau 2010, in: IBA Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010 (Hg.), Die anderen Städte. IBA Stadtumbau 2010, Band 5: Instrumente, Berlin, S. 94–109.

Sulzer, Jürg, 2006: Abkehr von bisherigen Prinzipien in der Stadtentwicklung. Kommentar im Rahmen der Transferveranstaltung „Städtebauliche Dimension des Stadtumbaus“ am 28.09.2006 in Stendal, abrufbar unter: [http://www.stadtumbau-ost.info/praxis/veranstaltungen/transferveranstaltung/2006/Kommentar\\_Sulzer.pdf](http://www.stadtumbau-ost.info/praxis/veranstaltungen/transferveranstaltung/2006/Kommentar_Sulzer.pdf)

VV Städtebauförderung, 2008: Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen.

## Die Autoren

Dr. Heike Liebmann, geboren 1965, ist Leiterin der Forschungsabteilung Regenerierung von Städten am Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung in Erkner. Sie ist zudem Projektleiterin der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, die im Auftrag des Bundes das Förderprogramm Stadtumbau Ost wissenschaftlich begleitet. Weitere Forschungsschwerpunkte sind Stadtpolitik und Regenerierungsansätze für Städte im Strukturwandel, Kreativität und Innovation in der Stadtentwicklung, Integration.

Dr. Manfred Kühn, geboren 1960, ist Stadt- und Landschaftsplaner und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung in Erkner. Seine aktuellen Forschungsschwerpunkte sind Strategische Planung und Peripherisierungsprozesse von Städten und Regionen.

## Publikationsverzeichnis der Schader-Stiftung

Schader-Stiftung (Hg.):

**In diesem Geschäft gibt es keine Mathematik. 20 Jahre Schader-Stiftung**  
Erschienen anlässlich des zwanzigjährigen Bestehens der Schader-Stiftung.  
Redaktion Tobias Robischon, redaktionelle Mitarbeit Monika Berghäuser,  
Gestaltung Leander Eisenmann, Fotografien Werner Huthmacher  
Darmstadt 2010, 461 Seiten, gebunden  
ISBN 978-3-932736-30-8, kostenfrei

### Publikationen im Förderschwerpunkt „Leben in urbanen Gesellschaften“

Schader-Stiftung:

**Zuhause in der Stadt**

Dokumentation der Konferenz am 17./18. Juni 2008 im Darmstadtium in Darmstadt.  
Darmstadt 2008, ca. 132 Seiten, broschiert  
ISBN 978-3-932736-24-7, kostenfrei

Schader-Stiftung, Stiftung Trias (Hg.):

**Gemeinschaftlich Wohnen. Raus aus der Nische – rein in den Markt!**

Darmstadt 2008, ca. 200 Seiten, broschiert  
ISBN 978-3-932736-23-0, Schutzgebühr 13 €

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Stadtentwicklung,

Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst und Schader-Stiftung (Hg.):  
**Kulturwirtschaft fördern – Stadt entwickeln. 3. Hessischer Kulturwirtschaftsbericht**  
Wiesbaden 2008, ca. 280 Seiten, broschiert  
kostenfrei

Björn Egner, Nikolaos Georgakis, Hubert Heinelt, Reinhart C. Bartholomäi:

**Wohnungspolitik in Deutschland. Positionen. Akteure. Instrumente**

Darmstadt 2004, 320 Seiten, broschiert  
ISBN 3-932736-12-5, Schutzgebühr 13 €

Uwe-Jens Walther und Kirsten Mensch (Hg.):

**Armut und Ausgrenzung in der ‚Sozialen Stadt‘. Konzepte und Rezepte auf dem Prüfstand**  
Tagungsbeiträge einer gemeinsamen Veranstaltung der Sektion „Stadt- und Regionalsoziologie“  
der Deutschen Gesellschaft für Soziologie und der Schader-Stiftung.  
Darmstadt 2004, 220 Seiten, broschiert  
ISBN 3-932736-13-3, Schutzgebühr 13 €

Heike Liebmann, Tobias Robischon (Hg.):

**Städtische Kreativität – Potenzial für den Stadtumbau**

Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS) und Schader-Stiftung  
Erkner (b. Berlin) 2003, 244 Seiten  
Die Publikation ist leider vergriffen, kann aber als kopiertes Exemplar weiterhin bestellt werden.  
Schutzgebühr 13 €

Schader-Stiftung (Hg.):

**Die Zukunft der Daseinsvorsorge. Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb**

Darmstadt 2001, 183 Seiten, broschiert  
ISBN 3-932736-08-7, Schutzgebühr 8 €

Schader-Stiftung (Hg.):

**Öffentliche Daseinsvorsorge – Problem oder Lösung?**

Vorträge und Argumente aus einer Veranstaltungsreihe der Schader-Stiftung zum Thema „Öffentliche Daseinsvorsorge“, ergänzt durch einen reichhaltigen Materialienanhang.  
Darmstadt 2003, 316 Seiten, broschiert  
ISBN 3-932736-11-7, Schutzgebühr 8 €

Jean-Christophe Ammann:

**Einige Bemerkungen über das Wohnen**

Abschlussvortrag zum Kongress „Wohnwandel: Szenarien, Prognosen, Optionen zur Zukunft des Wohnens“ am 21./22. Mai 2001 im Kongresscenter Mannheim.  
Darmstadt 2001, 16 Seiten, broschiert  
Download PDF-Datei, kostenfrei

Schader-Stiftung (Hg.):

**wohn.wandel. Szenarien, Prognosen, Optionen zur Zukunft des Wohnens**

Darmstadt 2001, 380 Seiten, gebunden  
ISBN 3-932736-07-9, Schutzgebühr 13 €

Schader-Stiftung (Hg.):

**Politische Steuerung der Stadtentwicklung. Das Programm „Die soziale Stadt“ in der Diskussion**

Dokumentation des Schader-Kolloquiums am 15./16. Juni 2000 in Darmstadt.  
Darmstadt, 2., unveränd. Aufl. 2002, 120 Seiten, broschiert  
ISBN 3-932736-06-0, Schutzgebühr 8 €

**Publikationen im Projekt „Zuwanderer in der Stadt“**

Schader-Stiftung, DST, GdW, DifU, InWIS (Hg.):

**Handlungsfeld Stadträumliche Integrationspolitik**

Ergebnisse des Projektes „Zuwanderer in der Stadt“.  
Darmstadt 2007, 260 Seiten, broschiert  
ISBN 978-3-932736-19-3, Schutzgebühr 10 €

Regina Höbel, Melanie Kloth, Bettina Reimann, Ulla-Kristina Schuleri-Hartje:

**Stadträumliche Integrationspolitik**

Projekt „Zuwanderer in der Stadt“ – Abschlussbericht.  
Darmstadt 2006, 97 Seiten  
Download PDF-Datei, kostenfrei

Regina Höbel, Melanie Kloth, Bettina Reimann, Ulla-Kristina Schuleri-Hartje:

**Voneinander lernen – Gute-Praxis-Beispiele stadträumlicher Integrationspolitik**

Ergebnisse der Begleitforschung des Projektes „Zuwanderer in der Stadt“.  
Darmstadt 2006, 72 Seiten, broschiert  
ISBN 3-932736-18-4, Schutzgebühr 8 €

Brigitte Petendra:

**Sozialräumliche Integration von Zuwanderern: best-practice-Projekte**

Darmstadt 2005, 28 Seiten  
Download PDF-Datei, kostenfrei

Schader-Stiftung, DST, GdW, DifU, InWIS (Hg.):

**Zuwanderer in der Stadt. Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik**

Darmstadt 2005, 88 Seiten, broschiert  
ISBN 3-932736-16-8, Schutzgebühr 8 €

Schader-Stiftung, DST, GdW, DifU, InWIS (Hg.):

**Zuwanderer in der Stadt. Expertisen zum Projekt**

Darmstadt 2005, 480 Seiten, broschiert  
ISBN 3-932736-15-X, Schutzgebühr 13 €

Ulla-Kristina Schuleri-Hartje, Holger Floeting, Bettina Reimann:

**Ethnische Ökonomie. Integrationsfaktor und Integrationsmaßstab**

Schader-Stiftung und Dt. Institut für Urbanistik (DifU)  
Darmstadt 2005, 160 Seiten, broschiert  
ISBN 3-932736-14-1, Schutzgebühr 8 €

**Publikationen der Schader-Stiftung und des Hessischen Landesmuseums Darmstadt**

Schader-Stiftung und Hessisches Landesmuseum Darmstadt (Hg.):

**Die fremde Landschaft.**

**Bilder gesellschaftlichen Wandels 1**

Darmstadt 2007, 37 Seiten, broschiert  
ISBN 978-3-932736-20-6, Schutzgebühr 7,50 €

Schader-Stiftung und Hessisches Landesmuseum Darmstadt (Hg.):

**Feldforschung Stadt > 29 Antworten.**

**Bilder gesellschaftlichen Wandels 2**

Darmstadt 2007, 37 Seiten, broschiert  
ISBN 978-3-932736-21-6, Schutzgebühr 7,50 €

Schader-Stiftung und Hessisches Landesmuseum Darmstadt (Hg.):

**Skulptur Raum Darmstadt.**

**Bilder gesellschaftlichen Wandels 3**

Darmstadt 2008, 36 Seiten, broschiert  
ISBN 978-3-932736-22-3, Schutzgebühr 7,50 €

Schader-Stiftung und Hessisches Landesmuseum Darmstadt (Hg.):

**Stadtmensch – Zeitsprung.**

**Bilder gesellschaftlichen Wandels 4**

Darmstadt 2008, 36 Seiten, broschiert  
ISBN 978-3-932736-24-7, Schutzgebühr 7,50 €

Michael Kibler:

**Mord(s)geschichten. Heinrich Maria Davringhausen.**

**Der Träumer II, 1919.**

Darmstadt 2009, 32 Seiten, broschiert  
ISBN 978-3-932736-28-5, Schutzgebühr 5 €

Schader-Stiftung und Hessisches Landesmuseum Darmstadt (Hg.):

**Stadt – Bild – Konstruktion.**

**Bilder gesellschaftlichen Wandels 5**

Darmstadt 2009, 39 Seiten, broschiert  
ISBN 978-3-932736-27-8, Schutzgebühr 7,50 €

Schader-Stiftung und Hessisches Landesmuseum Darmstadt (Hg.):

**Verborgen : gesehen.**

**Bilder gesellschaftlichen Wandels 6**

Darmstadt 2009, 39 Seiten, broschiert  
ISBN 978-3-932736-29-2, Schutzgebühr 7,50 €

Schader-Stiftung und Hessisches Landesmuseum Darmstadt (Hg.):

**Anny und Sibel Öztürk. From inner to outer shadow.**

**Bilder gesellschaftlichen Wandels 7**

Darmstadt 2010, 39 Seiten, broschiert

ISBN 978-3-932736-31-5, Schutzgebühr 7,50 €

#### Publikationen der Schader-Stiftung in Kooperation mit anderen Verlagen

Martina Löw, Peter Noller, Sabine Süß (Hg.)

**Typisch Darmstadt. Eine Stadt beschreibt sich selbst**

Der Band ist das Ergebnis einer Kooperation des Forschungsschwerpunkts „Stadtforschung“ der TU Darmstadt und der Schader-Stiftung.

Campus-Verlag, Frankfurt/New York 2010, 276 Seiten, broschiert

ISBN 978-3-593-39178-6

BauWohnberatung Karlsruhe und Schader-Stiftung (Hg.):

**Neues Wohnen fürs Alter. Was geht und wie es geht**

Vorträge zum Kongress „Neues Wohnen im Alter“ in Karlsruhe 2003, ergänzt um weiteres Material.

Anabas-Verlag, Frankfurt/M. 2004, 216 Seiten, broschiert

ISBN 3-87038-963-1

Walter Hanesch und Kirsten Krüger-Conrad:

**Lokale Beschäftigung und Ökonomie. Herausforderungen für die „Soziale Stadt“**

Der vorliegende Band beinhaltet Beiträge, die für eine wissenschaftliche Fachtagung gleichen Titels im Herbst 2004 verfasst wurden.

VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2004, 373 Seiten, broschiert

ISBN 3-531-14289-5

Kirsten Mensch / Jan C. Schmidt (Hg.):

**Technik und Demokratie. Zwischen Expertokratie, Parlament und Bürgerbeteiligung**

Vorträge aus einer Veranstaltungsreihe der Technischen Universität Darmstadt

und der Schader-Stiftung zum Thema „Elfenbeinturm oder Stimmzettel? Demokratiefähigkeit von Zukunftswissenschaften und Zukunftstechnologien“.

VS Verlag für Sozialwissenschaften Wiesbaden 2003, 225 Seiten, broschiert

Dagmar Petriková / Thomas Reichert (Hg.):

**New Times – new Housing Policies. Challenges and Opportunities in the European Integration**

Proceedings of the International Conferences Dresden 2000 – Bratislava 2001

#### Dokumentationen des „Preis Soziale Stadt“

Schader-Stiftung, AWO, DST, GdW, vhw [u.a.]

**Preis Soziale Stadt 2008. Dokumentation des Wettbewerbs**

Preisträger, Anerkennungen, Projekte der engeren Wahl, Teilnehmer

Berlin 2009, 64 Seiten, broschiert

kostenfrei

Schader-Stiftung, AWO, DST, GdW, vhw [u.a.]

**Preis Soziale Stadt 2006. Dokumentation des Wettbewerbs**

Preisträger, Anerkennungen, Projekte der engeren Wahl, Teilnehmer

Berlin 2007, 64 Seiten, broschiert

Download PDF-Datei, kostenfrei

Schader-Stiftung, AWO, DST, GdW, vhw [u.a.]

**Preis Soziale Stadt 2004. Dokumentation des Wettbewerbs**

Preisträger, Anerkennungen, Projekte der engeren Wahl, Teilnehmer

Berlin 2005, 64 Seiten, broschiert

Download PDF-Datei, kostenfrei

Schader-Stiftung, AWO, DST, GdW, vhw [u.a.]

**Preis Soziale Stadt 2002. Dokumentation des Wettbewerbs**

Preisträger, Anerkennungen, Projekte der engeren Wahl, Teilnehmer

Berlin 2003, 64 Seiten, broschiert

Download PDF-Datei, kostenfrei

Schader-Stiftung, AWO, DST, GdW, vhw [u.a.]

**Preis Soziale Stadt 2000. Dokumentation des Wettbewerbs**

Preisträger, Anerkennungen, Projekte der engeren Wahl, Teilnehmer

Berlin 2001, 62 Seiten, broschiert

Download PDF-Datei, kostenfrei

