

Schwerpunkt

50 Jahre Städtebauförderung



Stadtentwicklung

Die Bedeutung der Städtebauförderung für die Kommunen • Zukunftsmodell für Städte und Gemeinden • Weiterentwicklung der Städtebauförderung • Umweltgerechtigkeit und Städtebauförderung • Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen • Die Sicht der Wohnungswirtschaft • Städtebaulicher Investitions- und Förderbedarf 2020 bis 2030 • Die Entwicklungsmaßnahme Norderstedt-Mitte • Von einer hoheitlich verstandenen Politik zu flexiblen Managementansätzen • Neue Herausforderungen für ein bewährtes Instrument • Von der Strategie zur Umsetzung der Neuen Leipzig-Charta • Stadt machen von unten • Die Wiederbelebung des Werkwohnungsbaus

Nachrichten

Fachliteratur

WohnungsMarktEntwicklung

Baufertigstellungen in Deutschland 2019



Schwerpunkt

50 Jahre Städtebauförderung

Editorial

Städtebauförderung als starkes Programm für die Transformation unserer Städte

Prof. Elke Pahl-Weber,
Technische Universität Berlin

57



Stadtentwicklung

Die Bedeutung der Städtebauförderung für die Städte und Kommunen in Deutschland

Hilmar von Lojewski, Dr. Timo Munzinger,
Deutscher Städtetag Köln/Berlin

59

Städtebauförderung: einzigartiges Zukunftsmodell für Städte und Gemeinden

Norbert Portz, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Berlin

63

Weiterentwicklung der Städtebauförderung

Jürgen Götdecke-Stellmann, Dr. Karin Veith,
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Bonn

67

Umweltgerechtigkeit und Städtebauförderung

Christa Böhme, Dr. Thomas Franke,
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

71

Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen

Karl Jasper, Düsseldorf/Beckum

75

Die Sicht der Wohnungswirtschaft auf 50 Jahre Städtebauförderung

Dr. Oliver Gewand, GdW – Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V., Berlin

79

Städtebaulicher Investitions- und Förderbedarf 2020 bis 2030

Michael Heinze, Prof. Dr. Guido Spars, Bergische Universität Wuppertal

83

Die Entwicklungsmaßnahme Norderstedt-Mitte – ein Beispiel aus den frühen Jahren der Städtebauförderung

Prof. Dr. e.h. Christiane Thalgott, München

87

Von einer hoheitlich verstandenen Politik zu flexiblen Managementansätzen – zur Weiterentwicklung der Städtebauförderung

Prof. Dr. Uwe Altrock, Universität Kassel

89

50 Jahre Städtebauförderung – und jetzt? Neue Herausforderungen für ein bewährtes Förderinstrument

Dr. Frank Burlein, DSK Deutsche Stadt- und Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH, Wiesbaden/Erfurt

92

Die Neue Leipzig-Charta – von der Strategie zur Umsetzung

Dr. Oliver Weigel, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Berlin

97

Stadt machen von unten – das Modellprojekt Rekommunalisierung Plus in Berlin-Kreuzberg

Kotti & Co, Kotti-Coop e.V., Mieterrat NKZ, Berlin

101

Werkwohnen 2.0 – die Wiederbelebung unternehmerischer Wohnungsversorgung

Dr. Robert Kitmann, Humboldt-Universität zu Berlin
Margo Lange, bulwiengesa AG, Berlin
Geena Michelczak, Regiokontext GmbH, Berlin

105



Nachrichten

Fachliteratur

111



WohnungsMarktEntwicklung

Baufertigstellungen in Deutschland 2019

Anna Florl, vhw e.V., Berlin

112

Städtebauförderung als starkes Programm für die Transformation unserer Städte



Prof. Elke Pahl-Weber

Städtebauförderung ist ein starkes Programm für die Entwicklung unserer Städte, das seine Besonderheit aus dem Aufbau und seiner Wirkung bezieht:

In der Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen zeigt das Programm vorbildlich, wie die föderalen Ebenen unseres Staates synergetisch zusammenwirken. Dabei kommt die Stärke nicht zuletzt aus

der Tatsache, dass um die vor Ort erfolgende Umsetzung des Programms gerungen werden muss zwischen diesen Ebenen, denn es gibt politisch und fachlich keine selbstverständliche Einmütigkeit. Die unterschiedlichen Interessen und Positionen werden deliberativ demokratisch ausgetauscht und ausgehandelt.

Städtebauförderung dient der Weiterentwicklung der bestehenden Stadt, einer Bestandsentwicklung, die Bestehendes erneuert, ergänzt, und, wenn notwendig, auch ersetzt. Das Besondere besteht in der Verknüpfung von Bestandsentwicklung und Neubau, und die Stärke liegt dabei in einer integrierten Vorgehensweise, die vor allem öffentliche Infrastrukturen im Neubau aus dem Bereich der Daseinsvorsorge mit privaten Investitionen verknüpft und zu der programmatisch beabsichtigten Qualitätsverbesserung sowie der Beseitigung städtebaulicher Mängel führt.

Teilhabe und Mitwirkung der Bewohner in der Stadt am Entwicklungsprozess ist konstitutiver Bestandteil der Städtebauförderung. Eigentümer sind nach dem Gesetz zur Mitwirkung verpflichtet und Mieter zunehmend in den Einzelprogrammen erkannt und in unterschiedlichen Formaten angesprochen. Am intensivsten ist dies sicherlich im Rahmen des Quartiersmanagements beim Programm Soziale Stadt erfolgt.

Die Anpassung an sich ändernde Verhältnisse ist eine besondere Herausforderung in der Stadtentwicklung. Die Städtebauförderung leistet das durch jährliche Verwaltungsvereinbarungen und Änderungen in der Programmstruktur. Dabei ist auch eine Experimentierklausel zum Tragen gekommen, die es ermöglicht, etwas experimentell auszuprobieren, von dem vielleicht noch nicht sicher ist, ob es im Sinne des Programms wirkt.

Die Hebelwirkung für private Investitionen durch Einsatz öffentlicher Fördergelder ist insofern etwas Besonderes, weil sie über die städtebauliche – vor allem bauliche – Wirkung hinausgeht und räumlich, baulich und sozial Strukturen verbessert. Die Stärke liegt in der Wirkung als lokale Förderung von Bau- und Handwerksbetrieben, die bei der Stadterneuerung tätig sind und so eine Wirkung entfaltet werden kann, die weit über die Behebung städtebaulicher Missstände hinausgeht.

Die hier fett hervorgehobenen Schlagworte haben sich in der städtebaulichen Debatte als kontinuierliche Diskussthemata gezeigt. Sie sind nicht gelöst durch die Städtebauförderung, aber sie sind konstitutiver Bestandteil und damit ein Zeichen für Kontinuität und Aktualität. Sie stehen nicht für „alles geschafft“, eher für „gut, dass wir sie haben“ und „sie wird auch weiter gebraucht“ im Rahmen der Transformation unserer Städte in Zeiten von Digitalisierung, Klimawandel und sozialen Spannungen.

Die Neustrukturierung der Städtebauförderung 2020 in drei übergeordnete Programme mit Querschnittsaufgaben in der Nachhaltigkeit, vor allem im Klimaschutz, ist Zeichen der Flexibilität des Programms. Wie diese Neustrukturierung trägt, wird sich dabei in den kommenden Jahren zeigen. Die Ausstattung mit finanziellen Mitteln ist in den vergangenen Jahren wieder angewachsen, womit nicht zuletzt auch eine Schwerpunktsetzung auf der Entwicklung des Bestandes deutlich wird. Möglicherweise sind gerade in den Innenstädten Stichworte, wie die Umnutzung von Einkaufszentren, Warenhäusern und Bankgebäuden, Themen, die uns zunehmend begleiten – die Kosten der Umnutzung bestehender Gebäude liegen mitunter über denen von Neubauten, aber es ist der nachhaltigere Weg. Die bisher flexible Gestaltung der Städtebauförderung stützt die Zuversicht, auch die neuen Aufgaben der Umnutzung großer Komplexe in den Innenstädten mit Blick auf Klimaschutz und Freiraum stärker in den Blick zu nehmen. Die vorliegende Schwerpunktausgabe zum Thema „50 Jahre Städtebauförderung“ kommt gerade zur rechten Zeit.

Prof. Dipl.-Ing. Elke Pahl-Weber

Institut für Stadt- und Regionalplanung
Technische Universität Berlin

Ingo Christian Hartmann

Wohngeld – Leitfaden 2021

Die Schwerpunkte der Wohngeldentscheidung

NEU: 12. Auflage, Umfang: ca. 550 Seiten DIN A5, broschiert

Einzelpreis: 47,50 Euro zzgl. Versandkosten

ISBN: 978-3-87941-807-7

Erscheinungsdatum: Januar 2021

Das Standardwerk für die Wohngeldentscheidung

Der bei allen Wohngeldbehörden eingeführte, bewährte Leitfaden zum Wohngeld erscheint im Januar 2021 in der 12. Auflage und erläutert das Wohngeldrecht umfassend. Das Grundrentengesetz und das Wohngeld-CO₂-Bepreisungsentlastungsgesetz führen ab 2021 zu einer Änderung des Wohngeldgesetzes; 2020 sind überdies diverse Änderungen – auch der Wohngeldverordnung – zu verzeichnen.

Sämtliche Rechtsänderungen – auch im übrigen Recht – sind im Leitfaden berücksichtigt. Ausführlich werden Inhalt und Konsequenzen der neuen Vorschriften behandelt. Weiter ausgebaut sind u. a. die Einkommensermittlung, Fragen der Minderung, Aufhebung und Erstattung sowie die aktuellen Vollzugsfragen. Eingehend verarbeitet sind insbesondere das neue Überleitungsrecht, die aktuelle Rechtsprechung und die Erlasslage. Weiter ausgebaut und vertieft ist der Einkommenskatalog.

Der Leitfaden behandelt damit alle wichtigen Arbeitsvorgänge der Wohngeldpraxis von der Antragsannahme und Einkommensermittlung über die Bewilligung oder Versagung bis zur Aufhebung des Wohngeldbescheides und zur Erstattung. Zahlreiche Beispiele erleichtern die Arbeit ebenso wie der Einkommenskatalog und ein umfassendes Stichwortverzeichnis, das die Nutzer des Fachbuchs zu ihren speziellen Fragen führt. Die ausführlichen Erläuterungen bieten damit allen mit dem Wohngeld Befassten eine fundierte Orientierung für die tägliche Arbeit.

Inhaltliche Schwerpunkte

- I. Einkommensermittlung
- II. Schätzung des Einkommens, Versagung des Wohngeldes und Ablehnung des Wohngeldantrages
- III. Missbräuchliche Inanspruchnahme des Wohngeldes
- IV. Haushaltsmitglieder, Verantwortungs- und Einstehensgemeinschaft
- V. Wohngeld für Heimbewohner
- VI. Wohngeld im Transferleistungsfall

- VII. Datenabgleich und Datenschutz
- VIII. Bewilligungszeitraum
- IX. Minderung des Wohngeldes
- X. Aufhebung und Berichtigung des Wohngeldbescheides, Erstattung zu Unrecht geleisteten Wohngeldes
- XI. Erstattung zwischen den Leistungsträgern
- XII. Überleitungsrecht 2020/2021
- XIII. Einkommenskatalog
- XIV. Wohngeldgesetz 2021
- XV. Wohngeldverordnung 2021
- XVI. Einkommensteuergesetz 2021

Wohngeld – Leitfaden 2021

Einzelpreis: 47,50 Euro zzgl. Versandkosten

Bestellung Fax 0228/725 99-95

vhw-Verlag

Dienstleistung GmbH

Hinter Hoben 149

53129 Bonn





Hilmar von Lojewski, Timo Munzinger

Die Bedeutung der Städtebauförderung für die Städte und Kommunen in Deutschland

Seit 50 Jahren ist die Städtebauförderung eines der wichtigsten Instrumente zur Verbesserung der Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie der Funktionalität, Wirtschafts- und Siedlungsstruktur. Durchaus ein Anlass zum Feiern, aber auch, um zumindest ansatzweise zu reflektieren und aus dem Rückblick und dem Status quo für die Zukunft zu lernen – denn selten ist etwas so gut, dass es nicht noch besser werden könnte.

Die Geburtsstunde der Städtebauförderung

Die Hauptversammlung des Deutschen Städtetages 1971 in München stand unter dem alarmierenden Motto „Rettet unsere Städte jetzt“. Die Zusammenkunft der deutschen Städte zeichnete ein grimmiges Bild der städtebaulichen Realität im Land und suchte nach Lösungen. Parallel dazu fanden die Beratungen zum Städtebauförderungsgesetz in den Ausschüssen und die zweite Lesung im Plenum des Bundestages statt. Die damaligen Herausforderungen ergeben ein überraschendes Déjà-vu zur heutigen Situation: Die Einwohnerzahlen und der Flächenbedarf pro Kopf wachsen, die Umweltbelastungen steigen, die wachsende Mobilität wird als Belastung für die Stadtssysteme sowie der Bürgerinnen und Bürger wahrgenommen. Im Ergebnis werden eine gemeinwohlorientierte Bodenpolitik, Lösungen für die Herausforderungen des Wohnens, der Mobilität und der städtebaulichen Qualität sowie die schnellstmögliche Verabschiedung des Städtebauförderungsgesetzes gefordert.

Unzweifelhaft war der Ruf nach Städtebauförderung 1971 dringend geboten. Die Agenda der letzten 50 Jahre war und ist auch heute vielfältig – Bestandsschutz, Bestandserneuerung, Zentrenentwicklung, Neubau von Infrastrukturen, aber auch Rückbau. Die Kritiker öffentlicher Förderung und Intervention mögen daher fragen: Sind die Wirkungen der Städtebauförderung in den letzten 50 Jahren so überschaubar, dass heute immer noch die gleichen Herausforderungen zu bewältigen sind?

Städtebauförderung als Daueraufgabe im Wandel der Zeit

Das Erfolgsrezept der Städtebauförderung der vergangenen 50 Jahre ist stets ihre Anpassungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit. Durch einen breiten inhaltlichen Ansatz können viele Herausforderungen vor Ort gelöst oder Probleme gemildert werden. Das bedeutet jedoch selten einen Abschluss der Aktivitäten, selbst wenn „schlussgerechnet“ wird. Städtebauförderung wird angesichts von gesellschaft-

lichen, sozialen, strukturellen und technologischen Veränderungen zu einer Daueraufgabe. Es wäre unredlich, darüber ihre Wirksamkeit infrage zu stellen.

Die Städtebauförderung trägt zur Beseitigung städtebaulicher Missstände sowie zur Wirtschaftsförderung bei. Der allseits bekannte Multiplikatoreffekt verstärkt die Wirkung je nach Ausgangslage deutlich. Dennoch wird die Städtebauförderung immer wieder neu justiert, nachgeschärft und erweitert. Sie wandelt sich von einer in den ersten Jahren auf Kosten der noch bewahrten historischen Gebäude neu-



Abb. 1: Neue Anforderungen an Gebäude, öffentliche und private Räume durch die Coronapandemie (Fotos: Timo Munzinger)

bauzentrierten Förderung („Kahlschlagsanierung“) zu einer kleinteiligen, behutsamen und beteiligungsorientierten Stadterneuerung. Und sie zeichnet sich durch die adaptive Ausgestaltung der Programme aus: In den 1990er Jahren stehen die Herausforderungen der ostdeutschen Länder im Vordergrund. Es werden neue Programme, wie der Denkmalschutz Ost oder die Entwicklung und Erschließung von Wohngebieten, aufgelegt. Auf das Erfordernis der sozialen Stabilisierung von Quartieren und ihren Zusammenhalt wird um die Jahrtausendwende mit dem Programm Soziale Stadt reagiert. Das Programm Stadtbau Ost wird eingeführt, das Zentrenprogramm, der Denkmalschutz West und das Programm Kleiner Städte und Gemeinden kommen bis 2010 hinzu.

Die Programmvietalt läuft jedoch dem ursprünglichen Gedanken eines breiten inhaltlichen Ansatzes zuwider und erschwert die Organisation und Koordination auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Das Beantragen, Vergeben und Verausgaben der Mittel wird nicht nur für die Städte immer aufwendiger. Diese Ausgangslage veranlasst den Deutschen Städtetag dazu, 2019 ein Positionspapier zur „Weiterentwicklung der Städtebauförderung“ zu erarbeiten.

Eine grundlegend überarbeitete Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung wird 2020 zwischen den Akteuren abgestimmt. Die Verwaltungsvereinbarung sieht u. a. vor, dass Maßnahmen des Klimaschutzes bzw. zur Anpassung an den Klimawandel zukünftig Voraussetzung für die Förderung sind. Insgesamt richtet sich die Programmatik deutlicher auf die Unterstützung der Kommunen bei Transformationsprozessen aus. Die größte Änderung ist allerdings, dass die bisher sechs unterschiedlichen Programme zu zukünftig drei Programmen zusammengeführt werden:

- Lebendige Zentren – Erhalt und Entwicklung der Stadt- und Ortskerne;
- Sozialer Zusammenhalt – Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten;
- Wachstum und nachhaltige Erneuerung – Lebenswerte Quartiere gestalten.

Der Deutsche Städtetag begrüßt viele der Änderungen in der Verwaltungsvereinbarung ausdrücklich; sie kommen den Forderungen des Positionspapiers „Weiterentwicklung der Städtebauförderung“ nach. Allerdings machen insbesondere die weiterhin aufwendigen Prozesse zur Beantragung, Projektierung und Abrechnung deutlich, dass Entbürokratisierung und Entschlackung von Verfahren weiter betrieben werden müssen. Die zentralen Zielsetzungen aus dem Positionspapier, Flexibilität, Kontinuität und Bürokratieabbau, sind noch nicht vollständig umgesetzt.

50 Jahre Städtebauförderung und neue Herausforderungen

Das Jahr 2021 wird lange in Erinnerung bleiben. Nicht nur aufgrund des 50-jährigen Jubiläums der Städtebauförderung, sondern auch aufgrund der immensen Herausforderungen der Coronapandemie. Die Auswirkungen der Pandemie verdeutlichen den Handlungsbedarf, nicht nur im Gesundheitswesen, der Wirtschaft, der digitalen Ausstattung oder dem gesellschaftlichen Miteinander, sondern auch im baulich-räumlichen Bereich. Mobilitätswandel und die damit verbundenen individuellen Bewegungsmuster sowie veränderte Arbeits- und Konsumgewohnheiten führen zu neuen Anforderungen an Gebäuden, öffentlichen und privaten Räumen. Wie gelingt Homeoffice zu zweit in einem Raum? Wo sind die nächsten Grün- und Freiflächen? Wie steht es um die Erreichbarkeit von Arbeit, öffentlichen Einrichtungen, Schulen und Freizeiteinrichtungen mit dem Fahrrad oder zu Fuß? Viele Fragen, bei deren Beantwortung auch die Städtebauförderung unterstützen kann und muss.

Veröffentlichungen und Förderaufrufe, die sich mit der sogenannten „Post-Corona-Stadt“ auseinandersetzen, haben hierauf vielfach reagiert. Auch die Neue Leipzig-Charta 2020 macht deutlich, wohin die Reise gehen muss.¹ Sie stellt nicht nur eine Verbindung zu den drei Nachhaltigkeitsdimensionen ökologisch, ökonomisch und sozial her, sondern auch zum europäischen Green Deal. Zudem werden die strategischen Ansätze einer nachhaltigen Entwicklung, wie Effizienz, Konsistenz und Suffizienz, thematisiert. Das Prinzip Gemeinwohl durchzieht die Charta als übergeordnete Handlungsmaxime. Alle Maßnahmen, Projekte und Prozesse auf allen Ebenen müssen einen Beitrag zur nachhaltigen Transformation der Städte und zum Gemeinwohl leisten.

Die Neue Leipzig-Charta betont, dass die anstehenden globalen und lokalen Herausforderungen nur mit den Kommunen bewältigt werden können. Sie sind den Bürgerinnen und Bürgern am nächsten und stehen in Verbindung zu deren Alltag und Bedürfnissen. Das erfordert aber mehr Unterstützung und Handlungsspielraum für die Kommunen durch die europäische, nationale und regionale Ebene. Konkret benötigen die Städte hierfür:

- maßgeschneiderte rechtliche Rahmenbedingungen auf allen Ebenen der Verwaltung und der Politik;
- ausreichende Investitionsmöglichkeiten, die sich aus eigenen Einnahmen sowie aus Mittelzuweisungen von nationaler und regionaler Ebene speisen;
- qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die sich kontinuierlich weiterbilden und spezialisieren;

¹ Zur Neuen Leipzig-Charta vgl. den Beitrag von Oliver Weigel in diesem Heft

- mehr Lenkungs- und Gestaltungshoheit bei Infrastrukturen, öffentlichen Dienstleistungen und bei der Sicherung des Gemeinwohls.

Damit steht die Umsetzung der Ziele der Neuen Leipzig-Charta auch in direkter Verbindung zur Städtebauförderung. Die Städtebauförderung muss ihre Leistungsfähigkeit einmal mehr unter Beweis stellen. Es steht an, die vielfältigen strukturellen und sozialen Auswirkungen der Coronapandemie zu bewältigen, die globalen Klima- und Nachhaltigkeitsziele zu erreichen und dabei die Grundsätze der Neuen Leipzig-Charta zu verfolgen. Klar ist aber auch: Die Städtebauförderung allein wird auf den unterschiedlichen Maßstabsebenen ihres Wirkens weder den drohenden Leerstand in den Innenstädten zurückdrehen, noch das gesamte Arsenal von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen ausrollen können. Aber sie kann einen Beitrag dazu leisten, räumliche Strukturen zu verbessern, den öffentlichen Raum zu gestalten sowie die Lebensqualität entlang der Nachhaltigkeitsziele zu verbessern. Die Städtebauförderung bleibt ein wichtiges Instrument, um erforderliche Maßnahmen in den Städten und Gemeinden zu unterstützen und Impulse vor Ort zu setzen.



Abb. 2: Städtebauförderung muss auf Veränderungen reagieren

Eine zukunftsreiche Städtebauförderung

Die Städtebauförderung ist inhaltlich durch die Anpassungen im Jahr 2020 gut aufgestellt. Der größte Unterschied zu den vergangenen Jahren besteht aktuell darin, dass alle Kommunen zeitgleich mit den Auswirkungen der Coronapandemie und den genannten Herausforderungen umgehen müssen. Dies erfordert sowohl einen deutlich gesteigerten Mitteleinsatz als auch bürokratische und prozessuale Erleichterungen. Beide Maßnahmen – mehr Mittel und weniger Bürokratie – gehören ausdrücklich zusammen. Denn nur so können die Mittel nachhaltig eingesetzt werden.

Wo können die Maßnahmen zur Entbürokratisierung ansetzen? Die Städtebauförderung muss so flexibel, anpassungsfähig und „robust“ werden, wie die integrierten Entwicklungskonzepte, die meist Voraussetzung für die Mittelvergabe sind. Anpassungsfähigkeit und Robustheit sind aus vielerlei Gründen geboten:

- Die vorbereitenden Untersuchungen und Stadtentwicklungskonzepte richten oftmals den Blick zehn bis zwanzig Jahre in die Zukunft. Daher sind zum Zeitpunkt der Antragstellung viele Details noch nicht bekannt und können nicht vorhergesehen werden.
- Planungsabsichten der Kommunen und der Wirtschaftstreibenden ändern sich, Bürgerbeteiligungen führen zu veränderten Zielsetzungen und Vergabeverfahren erschweren eine rechtssichere Beauftragung von externen Dritten.
- Die geforderte Kostenplanung nach DIN 276 kann in aller Regel nur eine Momentaufnahme darstellen; sie muss im Fortgang der Maßnahmen fortgeschrieben werden.
- Die Volatilität von Preisangeboten der Bauwirtschaft auf Ausschreibungen erfordert häufig Um- oder sogar Neuplanungen. Hier muss anstelle starrer Mittelansätze durch die antragstellende Kommune abgewogen werden dürfen, ob eine Beibehaltung der Planung eher zu den erwünschten Wirkungen der städtebaulichen Maßnahme führt als eine Um- oder Neuplanung.

Insgesamt muss eine anwendungsfreundliche Städtebauförderung eine wechselseitige Balance von Anforderungen und Arbeitsaufwand herstellen. Das Stellen von Anträgen muss von unnötigen und häufig redundanten Nachweisen, Forderungen und Beschlüssen entlastet werden. Der Deutsche Städtetag regt daher die folgenden Maßnahmen zur Vereinfachung und Flexibilisierung der Städtebauförderung an:

Synchronisierung der Prozesse (mehrjährige Verwaltungsvereinbarung)

Die Verwaltungsvereinbarung und somit auch die Förderrichtlinien treten nicht selten erst im Frühjahr oder Sommer des eigentlichen Förderjahres in Kraft. Für die Antragstellung

und Verausgabung der Mittel verbleibt nur ein halbes Jahr. Es ist daher dringend angeraten, die Abstimmungen zur Verwaltungsvereinbarung deutlich vorzuziehen und die Möglichkeit mehrjähriger Vereinbarungen ernsthaft zu prüfen.

Mittelverwendung vereinfachen und flexibilisieren

Aufgrund der Systematik der jährlichen Bereitstellung und Bewilligung von Fördermitteln kommt es in einzelnen Bundesländern immer wieder zu einem Mehraufwand in der kommunalen Verwaltung. Dies führt zu Neubeartragungen oder im ungünstigsten Fall auch zum Verfall von Fördermitteln. Die jährliche Systematik ist entsprechend anzupassen und die Übertragbarkeit der Fördermittel in die kommenden Jahre grundsätzlich vorzusehen. Ziel muss die eigenverantwortliche Handhabung von Maßnahmen durch die Kommunen auf Basis des Entwicklungskonzepts sein.

Integriertes Entwicklungskonzept als Grundlage für mehrere Förderprogramme zulassen

Der Aufwand für die Erarbeitung von integrierten Entwicklungskonzepten lohnt sich stets, ist aber erheblich. Durch die Einbindung der Akteure und die Abstimmung unterschiedlicher Bedarfe entsteht ein gegenseitiges Verständnis für die Handlungsnotwendigkeiten im Quartier. Daher sollten diese Konzepte als Grundlage für eine Vielzahl an Förderanträgen und Förderprogrammen herangezogen werden können. Beispielsweise könnten die Entwicklungskonzepte auch für die Beantragung von KfW-Fördermitteln und Fördermittel anderer Ressorts dienen.

Integrierte, ressortübergreifende Programme entwerfen

Öffentliche (Bau-)Maßnahmen werden häufig aus zwei oder mehr Fördertöpfen gefördert, was mit erheblichem Zeit- und Personalaufwand verbunden ist. Um den Koordinationsaufwand bei den Kommunen zu reduzieren und die Förderpolitik besser abzustimmen, sollten Bund und Länder integrierte Programme verfolgen. Es kann nicht mehr darum gehen, dass jedes ministerielle Referat „sein“ Förderprogramm im Bundes- oder Landeshaushalt wiederfindet, obwohl es die gleichen Ziele verfolgt. Es muss vielmehr darum gehen, die Integrationsleistung, die der kommunalen Seite abgefordert wird, bereits auf Fördergeberseite abzubilden. Die mittels eines integrierten Entwicklungskonzepts ausgearbeiteten Maßnahmen sollten daher nicht mehr nach Ministerien, Ressorts und Förderprogrammen aufgeschlüsselt, sondern thematisch zur Förderung beantragt werden. Das Ziel muss sein: ein Förderantrag für ein integriertes Projekt mit einem Bewilligungsbescheid. Hierfür müssen Förderprogramme inhaltlich abgestimmt und interministeriell ausgearbeitet werden.

Integriertes Fördermittelmanagement einführen

Zwischen den Städten und den übergeordneten Ebenen muss eine Schnittstelle geschaffen werden, die eine Ver-

teilung der Städtebauförderungsmittel vereinfacht und den Verwaltungsaufwand für die ohnehin personell schwach ausgestatteten Kommunen verringert. Es ist ausdrücklich nicht gewünscht, die unterschiedlichen Fördertöpfe der Ressorts und Ministerien zusammenzuführen; vielmehr geht es um eine Verbesserung der internen Koordination der Ressorts und der Ministerien untereinander sowie einer abgestimmten externen Kommunikation mit den Kommunen.

Zurück in die Zukunft?

Die Ausgangsfrage soll nicht offenbleiben: Sind die Herausforderungen noch die gleichen? Haben die letzten 50 Jahre Einsatz tatkräftiger und ideenreicher Menschen und kommunaler, Landes- und Bundesmittel in der Städtebauförderung tatsächlich so wenige Fortschritte gebracht, dass sie stets vor den gleichen Aufgaben steht? Die Antwort ließe sich zwar angesichts prall gefüllter Erfolgsbilanzen der Städtebauförderung eines halben Jahrhunderts leicht beantworten – sie war und ist erfolgreich! Aber sie bedarf auch einer differenzierten Antwort: Viele der Probleme bestehen – auch in anderer Gestalt – fort oder werden nach einer Phase der Entspannung wieder akut. Und neue Herausforderungen fordern Städte und Gemeinden für die nächsten Dekaden. Die Neue Leipzig-Charta, der europäische Green Deal, die europäische und die globale Neue Urbane Agenda, die Klimaschutz- und die Nachhaltigkeitsziele spiegeln sie in Teilen wider. Nachhaltige Stadtentwicklung sucht hierfür Lösungen im Ausräumen zwischen sozial-marktwirtschaftlichen Reaktionsmustern und steuernden wie fördernden Eingriffen der öffentlichen Hand. Hierfür bleibt die Städtebauförderung eine unerlässliche Daueraufgabe – auch wenn das Grundgesetz (noch) etwas anderes vorsieht.



Hilmar von Lojewski

Beigeordneter für Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr beim Deutschen Städtetag Köln/Berlin



Dr. Timo Munzinger

Referent für Integrierte Stadtentwicklung, Regional- und Landesplanung, Städtebau und Architektur beim Deutschen Städtetag, Köln/Berlin



Norbert Portz

Städtebauförderung: einzigartiges Zukunftsmodell für Städte und Gemeinden

Konrad Adenauer hat einmal gesagt: „Ein Blick in die Vergangenheit hat nur Sinn, wenn er auch der Zukunft dient.“ Das gilt auch für das 50-jährige Jubiläum der Städtebauförderung. Die Städtebauförderung wird von Bund, Ländern und Kommunen seit dem Jahr 1971 gemeinsam finanziert und getragen. Städte und Gemeinden setzen die Städtebauförderungsmittel nach dem Motto „Tue Gutes und rede darüber“ in konkrete Projekte um. Dies erfolgt unter enger Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger. Die Städtebauförderung und die jeweiligen Projekte werden den sich wandelnden Herausforderungen, etwa beim Klimaschutz, stets angeglichen. Die Städtebauförderung trägt so dazu bei, die Gegenwarts- und Zukunftsaufgaben in der Stadtentwicklung zu bewältigen.

Lebenswerte Städte und Gemeinden nur mit starker Städtebauförderung

Die Städtebauförderung ist auch im europaweiten Vergleich ein einzigartiges Erfolgsmodell. Dies liegt daran, dass es kaum eine zweite öffentliche Investition gibt, die zu derart hohen privaten Folgeinvestitionen führt. So löst ein Euro an öffentlicher Städtebauförderung sieben Euro an Folgeinvestitionen privater aus. Damit ist die Städtebauförderung auch zur Schaffung von Arbeitsplätzen gerade für den Mittelstand und das Handwerk unverzichtbar. Sie trägt zudem zur Generierung wichtiger Steuereinnahmen in den Städten und Gemeinden bei. Die Herausforderung zur Schaffung lebenswerter Städte und Gemeinden muss sich sowohl in einer dauerhaften Ausgestaltung der Aufgabe Städtebauförderung als auch in ihrer Finanzausstattung widerspiegeln. Diese Ausstattung muss den sich wandelnden kommunalen Herausforderungen entsprechen.

Hier gilt aber: Die Herausforderungen für die Städte und Gemeinden werden künftig nicht kleiner, sondern größer. Dafür spricht nicht nur das große Defizit von 147 Mrd. Euro im Jahr 2020 im kommunalen Infrastrukturbereich (Beispiel: Sanierung von Schulen und Kitas). Dieses Defizit dürfte angesichts der gerade bei den Kommunen spürbaren wirtschaftlichen Folgen der Coronapandemie in den nächsten Jahren noch größer werden. Auch die Herausforderungen im Klimaschutz und bei der Klimafolgenanpassung sowie bei der Gestaltung des Wandels unserer Innenstädte und Ortskerne erfordern eine starke Städtebauförderung.

Weiter stellen die Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums und die Aktivierung des Wohnungsleerstands, der gerade strukturschwache Gemeinden trifft, etwa durch Programme wie „Jung kauft Alt“ ebenso eine Daueraufgabe dar wie der Erhalt und die Sicherung unseres gebauten kulturellen Erbes. Hinzukommen als Herausforderungen die Gestaltung des demografischen Wandels und des Wandels infolge der Digitalisierung. Wenn die Städtebauförderung sich hier als schlagkräftiges Instrument zur Unterstützung des Wandels versteht, wird sie auch in Zukunft ein Erfolgsmodell bleiben.

Städtebauförderung unterstützt Wandel in Innenstädten und Ortskernen

Der durch die Pandemie als Brandbeschleuniger forcierte Wandel in den Innenstädten und Ortskernen beinhaltet eine dauerhafte Herausforderung. Wesentliche Ursache für den Umbruch ist der durch die langen Geschäftsschließungen nochmals stark gewachsene Onlinehandel. Sein Umsatz ist laut Handelsverband Deutschland (HDE) auf 72 Mrd. Euro netto im Jahre 2020 gestiegen.



Abb. 1: Investitionsrückstände in Städten, Gemeinden und Landkreisen

Dabei gilt aber auch für die Zukunft: Der Internethandel lässt sich nicht mehr zurückdrängen. Der Grundsatz für den örtlichen Handel muss daher lauten: „Es geht nur mit und nicht ohne das Internet.“ Auch wenn wir Innenstädte und Ortskerne zu attraktiven Quartieren mit Erlebnis- und Aufenthaltsqualität entwickeln müssen, werden die Leerstände bei den stationären Händlern zunehmen. Der HDE hat die Schließung von 50.000 Läden prognostiziert. Daher sind die jüngst geschlossenen über 50 Karstadt-/Kaufhof-Warenhäuser, die für viele Städte schon wegen ihrer Größe, Eins-a-Lagen und Magnetfunktion oftmals Schlüsselimmobilien für die Innenstädte sind, nur der Anfang.

Die Schließungen beinhalten die Chance für eine durch die Städtebauförderung unterstützte größere Nutzungsmischung und Lebendigkeit, auch nach Ladenschluss. Dazu beitragen können bei sinkenden Immobilienpreisen mehr Kultureinrichtungen und mehr attraktive Gastronomie, aber auch mehr bezahlbare Wohnungen. Eine größere Vielfalt führt aber nur dann zu mehr Vitalität für die Innenstädte, wenn die „neuen Einrichtungen“ – wie es Geschäfte sind – auch Frequenzbringer mit „Glamourfaktor“ werden. Mit anderen Worten: Menschen fahren in eine Innenstadt, um einzukaufen, in Restaurants oder Kinos zu gehen, und nicht, um sich dort Wohnungen anzuschauen.

Städte und Gemeinden spielen bei der Gestaltung des Innenstadtwandels jedenfalls eine Schlüsselrolle. Sie sind gefordert, zur Schaffung attraktiver Innenstädte mit Erlebnischarakter gute Fußgänger- und Fahrradinfrastrukturen, gute ÖPNV-Anbindungen sowie gute Erreichbarkeiten mit einem möglichst emissionsarmen Individualverkehr zu schaffen. Auch attraktive, sichere und saubere öffentliche Wege und Plätze, auf denen etwa Wochenmärkte mit einem Angebot regionaler Produkte abgehalten werden, stärken die Innenstädte ebenso wie Spielmöglichkeiten für Kinder, eine Barrierefreiheit für Ältere sowie Aufenthalts- und Sitzmöglichkeiten. Zur Bewältigung dieser Herausforderungen in der Stadtentwicklung sind Mittel aus der Städtebauförderung unabdingbar.

Neue Leipzig-Charta 2020: „grüne, gerechte und produktive Stadt“

Die Ende November 2020 im Rahmen der Deutschen Ratspräsidentschaft von den zuständigen Ministern auf EU-Ebene verabschiedete Neue Leipzig-Charta benennt mit dem integrierten, partizipativen und lokalen Ansatz wichtige und auch für die Städtebauförderung geltende Grundsätze. Durch ihre Steuerungsfähigkeit können Kommunen Resilienz entwickeln und nachhaltig werden. In den Fokus ihrer



Abb. 2: Entwicklung des Onlinehandels seit 2008

Leitlinien stellt die Neue Leipzig-Charta die „Grüne Stadt“, die „Gerechte Stadt“ und die „Produktive Stadt“. Zudem betont sie den wichtigen Handlungsrahmen der Quartiers-ebene für eine gute Stadtentwicklung. Die Neue Leipzig-Charta ist mit dem Postulat einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklungspolitik sowie mit ihrem integrierten und ortsbezogenen Weg eine Handlungsanleitung für die Gestaltung kommunaler Lebenswirklichkeit in ganz Europa. In Deutschland bedarf es zur Umsetzung auch insoweit der Unterstützung durch die Städtebauförderung.

Effektiver Klimaschutz: ureigene Aufgabe der Stadtentwicklung

Ein effizienter Klimaschutz ist ureigene Aufgabe der Stadtentwicklung. Das gilt auch für die Klimafolgenanpassung, wie die Anpassung des Stadtraums an zunehmende Starkregen- und Hochwasserereignisse, die Erhaltung von Kaltluftschneisen sowie eine Begrünung von Plätzen und Gebäuden. Gerade die letzten drei Dürre- und Hitzesommer haben gezeigt, dass wir ein Mehr an „Grün und Blau“ in unseren Kommunen, also ein Mehr an „grünen Lungen“, an Dach- und Fassadenbegrünungen, aber auch mehr Wasserläufe und Wasserspender benötigen. All dies ist sowohl zur Abmilderung der hohen Temperaturen und zur Klimafolgenanpassung als auch zur Schaffung von Orten mit Lebensqualität erforderlich. Effektiver Klimaschutz und die Klimafolgenanpassung sind daher ureigene Aufgaben der Stadtentwicklung.

Zur Erreichung der Klimaschutzziele ist eine Verbesserung der Energieeffizienz und Energieeinsparung im Gebäudebereich, auf den 35 % des Energieverbrauchs in Deutschland entfallen – und hier speziell im Gebäudebestand –, nötig. Eine energetische Sanierung muss technologieoffen erfolgen. Auch muss das jeweilige (Stadt-)Quartier als Hand-



lungsebene im Zentrum der mit Städtebauförderungsmit-
teln unterstützten Klimaschutz- und Sanierungsstrategien
liegen.

Kommunen sind auch im Gebäudebereich Schlüsselakteu-
re für den Klimaschutz. Das gilt für öffentliche, aber auch
für private Gebäude, wo Kommunen Berater und Vorbild
für die energetische Sanierung sind. Für ihre eigenen ca.
186.000 Gebäude, wie Schulen, Kindergärten und Verwal-
tungen, sowie für die den kommunalen Wohnungsunter-
nehmen gehörenden ca. 1,6 Mio. Wohnungen tragen die
Kommunen unmittelbar Verantwortung. Daneben sind
Städte und Gemeinden auch Planungsträger und Gestalter
für die „klimagerechte Stadt“ der Zukunft. Diese Stadt wird
im Vergleich zu heute energieeffizienter sein. Ein effizienter
Klimaschutz und die Klimafolgenanpassung benötigen eine
starke Städtebauförderung. Dies haben Bund und Länder
erkannt und in ihrer Verwaltungsvereinbarung sowie den
Förderrichtlinien aufgegriffen.

Weitere Anforderungen für die Stadtentwicklung folgen aus
der Gestaltung einer klimagerechten Mobilitätswende. Der
umweltbelastende Individualverkehr muss reduziert und
der ÖPNV gerade nach der Pandemie durch Bezahlbar-
keit und Attraktivität (enge Taktung etc.) gestärkt sowie die
Fahrrad- und Fußgängerinfrastruktur ausgebaut werden.
Die dafür nötigen Umbauaufgaben sind ohne handlungs-
fähige Kommunen und ohne die Unterstützung der Städte-
bauförderung nicht zu bewältigen. Das Mehr an kommunal-
en Herausforderungen erfordert aber auch eine Erhöhung
der Städtebauförderung des Bundes von 790 Mio. Euro auf
1,5 Mrd. Euro. Damit einhergehen muss eine Kofinanzierung
der Länder und Kommunen. Zudem müssen die Ei-

genanteile sehr finanzschwacher Städte und Gemeinden
durch die Länder reduziert werden.

Integrative Bündelungswirkung der Städtebauförderung stärken

Erfolgsfaktor der Städtebauförderung ist ihr wirtschaftli-
cher, sozialer und ökologischer und damit integrativer Maß-
nahmenansatz. Hinzu kommen der Gebietsbezug und die
Bürgerbeteiligung. Der integrative Ansatz der Städtebauför-
derung muss gestärkt werden. Diesem sich aus der inte-
grierten Daueraufgabe der Städtebauförderung entsprin-
genden Postulat entsprechen die Befristung der Finanzhilfen
und der Abschluss jeweils jährlicher Verwaltungsvereinba-
rungen nicht. Daher sind mehrjährige Verwaltungsvereinba-
rungen für eine solide Planung und Umsetzbarkeit von
Maßnahmen durch die Städte und Gemeinden ebenso uner-
lässlich wie die Verlängerung der Mittelverwendungs-
fristen. Dadurch können aufwendige Verwaltungsverfahren
gerade in den Kommunen vermieden werden.

Gleichwertige Lebensverhältnisse fördern – Klein- und Mittelstädte unterstützen

Die Städtebauförderung sollte künftig noch mehr zur Her-
stellung gleichwertiger Lebensverhältnisse beitragen. Sie
kann das oft vorhandene wirtschaftliche Gefälle zwischen
Stadt und Land bzw. zwischen strukturstarken und struk-
turschwachen Kommunen abbauen helfen. Dazu gehören
Klein- und Mittelstädte und deren Ortskerne noch mehr in
den Blickpunkt, speziell durch eine Stärkung des 300-Mil-
lionen-Bundesprogramms „Lebendige Zentren“. Gerade
Klein- und Mittelstädte haben für viele Menschen eine hohe

Anziehungskraft. Sie sind oft von
einer maßstäblichen Baustruktur,
historischen Stadtkernen und ein-
em großen baukulturellen Erbe
geprägt. Auch gibt es hier dank
vieler Vereine ein engeres sozia-
les Netz als in Großstädten. Hinzu
kommen im Vergleich zu den oft
überhitzten Metropolen niedrige-
re Bauland- und Wohnungspreise,
speziell für junge Familien, und
gute Umweltbedingungen mit ei-
ner größeren Naturnähe und der
Möglichkeit entsprechender Akti-
vitäten.

Wesentlich ist auch, dass Klein-
und Mittelstädte eine Schlüs-
selrolle bei gesellschaftlichen
Reformprojekten, wie bei der
Gestaltung der Mobilitätswende
oder dem Wohnen und Arbeiten

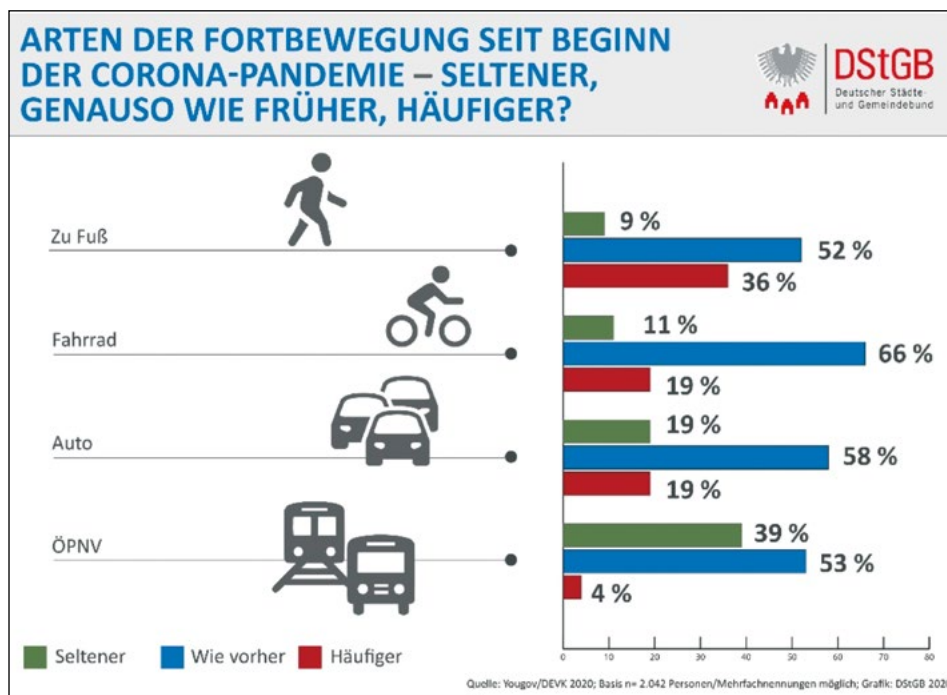


Abb. 3: Arten der Fortbewegung seit Beginn der Coronapandemie

der Zukunft, haben. Insoweit könnte durch die Coronapandemie und durch die auch künftig verstärkt genutzten mobilen Arbeitsplätze ein Trend raus aus der Großstadt hinein in die Klein- und Mittelstädte erfolgen. Klar ist jedenfalls: Wir werden die Herausforderung zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums in Deutschland nicht allein in den überhitzten Metropolen, wie München oder Frankfurt, lösen. Daher sollten die (Wohnungs- und Arbeitsmarkt-)Potenziale von Klein- und Mittelstädten, wo speziell im strukturschwachen ländlichen Raum knapp zwei Mio. Wohnungen leer stehen, auch durch die Städtebauförderung stärker gehoben werden. Durch mehr Dezentralität und die Zusammenführung von Arbeiten und Wohnen müssen die Ballungkerne entlastet und die Potenziale von Klein- und Mittelstädten genutzt werden.

Durch ein Mehr an Dezentralität wären Arbeits- und Wohnstandorte für viele Menschen bezahlbarer. Der tägliche Pendlerverkehr, der oft mit dem Pkw aus den Klein- und Mittelstädten in die Metropolen zur Arbeit und zurück erfolgt, würde verringert. Folge wäre für die Pendler ein Zeitgewinn und für alle eine reinere Luft und weniger Lärmbelastung. Das hilft den Menschen und der Umwelt. Ein Mehr an Dezentralität bedingt aber, dass Klein- und Mittelstädte für Menschen attraktiv sind und die nötige Infrastruktur (Breitband, Gesundheitsversorgung, Bildung etc.) aufweisen. Auch das kann die Städtebauförderung unterstützen.

Städtebauförderung vereinfachen und fortentwickeln

Eine effiziente Städtebauförderung erfordert einen möglichst großen Gestaltungsspielraum für Städte und Gemeinden. Insoweit war die Reduzierung der Bundesprogramme von sechs auf drei richtig. Aktuell besteht das Städtebauförderungsprogramm des Bundes in Höhe von 790 Mio. Euro aus den Programmen „Lebendige Zentren“ (300 Mio. Euro), „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ (290 Mio. Euro) und „Sozialer Zusammenhalt“ (200 Mio. Euro).

Bund und Länder müssen auch die Antragstellung, Bewilligung und das Controlling auf das nötige Maß reduzieren. Verwendungsnachweise und Rechnungen müssen digital einreichbar sein. Mehrfachprüfungen sind zu vermeiden. Die Zeiträume zwischen der Bedarfsanmeldung und der Zuweisung der Mittel sind zu reduzieren. Das schafft Planungssicherheit und reduziert den Verwaltungsaufwand. Auch die Prüfung des Schlussverwendungsnachweises ist zu beschleunigen, damit die Maßnahme zügig abgeschlossen werden kann. Die Städtebauförderung sollte zudem noch mehr mit anderen Förderprogrammen, etwa des Wohnungsbaus oder der GAK-Förderung, kombiniert werden.



Abb. 4: Städtebauförderprogramme des Bundes seit 2020

Fazit

Die Städtebauförderung wird auch in Zukunft als Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Kommunen ein Erfolgsmodell zur Schaffung lebenswerter Städte und Gemeinden bleiben. Sie muss aber auf die aktuellen Herausforderungen reagieren. Dazu gehören die Gestaltung des Wandels der Innenstädte und Ortskerne, ein effizienter Klimaschutz und eine gezielte Klimafolgenanpassung. Auch zur Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums und zur Gewährleistung einer guten Baukultur muss die Städtebauförderung ihren Beitrag leisten. Um diese Herausforderungen zu bewältigen, ist die Gestaltungskraft der Kommunen zu stärken. Die Reduzierung der Programme von sechs auf drei war insoweit ein richtiger Schritt. Die Kommunen brauchen aber auch schlanke und verlässliche Antrags-, Bewilligungs- und Förderverfahren. Schließlich muss wegen der gewachsenen kommunalen Herausforderungen auch eine finanzielle Aufstockung der Städtebauförderung erfolgen.



Norbert Portz

Beigeordneter, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Bonn



Jürgen Götdecke-Stellmann, Karin Veith

Weiterentwicklung der Städtebauförderung

Die Städtebauförderung ist in ihrer nunmehr fünfzigjährigen Geschichte immer wieder an sich verändernde Bedarfe auf kommunaler Ebene angepasst worden. Auch die Bedingungen, unter denen Stadtentwicklung auf kommunaler Ebene betrieben wurde und wird, haben sich verändert. Dabei ist das übergeordnete Ziel, die Kommunen beim städtebaulichen Strukturwandel zu unterstützen, um lebenswerte Quartiere zu erhalten und städtebauliche Missstände und Funktionsverluste zu beheben, unverändert geblieben.

Aus aktuellen gesellschaftlichen Trends, wie dem demografischen Wandel, den innerdeutschen Wanderungsbewegungen, der wachsenden Bedeutung des Onlinehandels oder den wachsenden Anforderungen des Klimaschutzes bzw. der Klimaanpassung in den Städten, resultieren große Herausforderungen für die Kommunen, die von ihnen nicht allein bewältigt werden können. Mit der Städtebauförderung existiert ein Förderinstrumentarium, mit dem Bund, Länder und Kommunen gemeinsam solche übergeordneten städtebaulichen Herausforderungen angehen können. Die Funktion der jeweiligen föderalen Ebene ist dabei unterschiedlich ausgestaltet:

- **Der Bund** gibt in Abstimmung mit den Ländern die Rahmenbedingungen und generellen Zielsetzungen vor und legt den finanziellen Umfang der jährlichen Fördermittel fest.
- **Die Länder** besitzen eine hohe Gestaltungskompetenz, sie konkretisieren in länderspezifischen Förderrichtlinien die Umsetzung und wählen die zu fördernden städtebaulichen Gesamtmaßnahmen aus.

- **Die Kommunen** als operative Ebene gestalten im Rahmen ihrer Planungshoheit die Vorbereitung und Durchführung der städtebaulichen Maßnahmen.

Über die Jahre ist die Programmstruktur der Städtebauförderung mehrfach umgestaltet worden. Bestand die Städtebauförderung von 1971 bis 1990 aus nur einem einzigen Programm – Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen –, ergab sich nach der deutschen Wiedervereinigung ein erheblicher Anpassungsbedarf, aus dem zunächst eine auf Ostdeutschland bezogene Ausdifferenzierung der Förderprogramme resultierte. Mit dem 1999 eingeführten Programm Soziale Stadt folgte dann das erste gesamtdeutsche fachlich fokussierte Programm. Mit dem 2017 eingeführten Fachprogramm Zukunft Stadtgrün umfasste die Städtebauförderung zuletzt acht Programme in sechs Programmlinien, wenn man den Stadtumbau Ost und West sowie den Städtebaulichen Denkmalschutz Ost und West als Programmlinie begreift. Zuletzt wurde diese Aufsplitterung der Programmstruktur wiederholt auf fach-

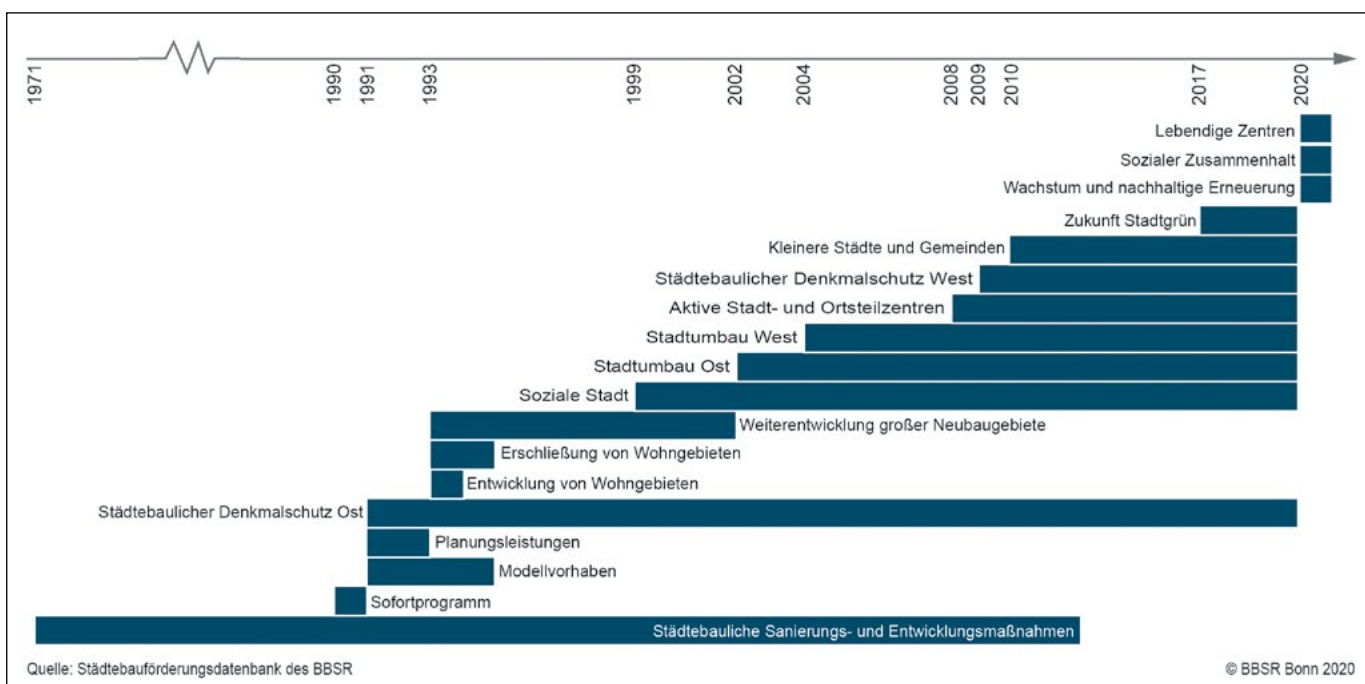


Abb. 1: Entwicklung der Städtebauförderung seit 1971

licher wie auch politischer Ebene kontrovers diskutiert und deren Zweckmäßigkeit infrage gestellt.

Im Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode haben sich die Regierungsparteien CDU, CSU und SPD darauf verständigt, die Städtebauförderung weiterzuentwickeln. Als Eckpunkte wurden die Beibehaltung des derzeitigen Niveaus, die Flexibilisierung, Entbürokratisierung und Weiterentwicklung der Programme sowie eine umfassende Überarbeitung der Verwaltungsvereinbarung (VV) Städtebauförderung festgelegt. Mit der Billigung der Verwaltungsvereinbarung 2020 ist dieses Ziel erreicht worden.

Neustrukturierung der Städtebauförderung

Der sichtbarste Unterschied zwischen der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2019 und 2020 ist die reduzierte Zahl der Programme. Bei gleicher Mittelausstattung und im Wesentlichen beibehaltenem Aufgabenspektrum der Städtebauförderung bestehen nunmehr nur noch drei Programme:

- Lebendige Zentren – Erhalt und Entwicklung der Stadt- und Ortskerne,
- Sozialer Zusammenhalt – Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten und
- Wachstum und nachhaltige Erneuerung – Lebenswerte Quartiere gestalten.

Die drei Programme werden von Querschnittsthemen flankiert, die in allen drei Programmen förderfähig sind. In Artikel 4 der VV 2020 wird ein ganzer Katalog von Maßnahmen benannt, der in allen drei Programmen förderfähig ist. Zentrale Handlungsbereiche sind Maßnahmen für den Klimaschutz bzw. zur Anpassung an den Klimawandel, interkommunale Kooperationen, Städtebaulicher Denkmalschutz und Digitalisierung. Diese Neuerungen der VV 2020 erweitern das Förderspektrum der Einzelprogramme und geben den Kommunen weitere Möglichkeiten an die Hand, um städtebauliche Gesamtmaßnahmen bedarfsgerecht auszugestalten.

Im Unterschied zu früher sind jetzt Maßnahmen des Klimaschutzes bzw. zur Anpassung an den Klimawandel ab dem Programmjahr 2020 zwingende Fördervoraussetzung. Die Förderung einer Gesamtmaßnahme ist nicht mehr möglich, ohne dass zugleich Klimamaßnahmen in einem angemessenen Umfang umgesetzt werden. Dabei ist die neue Fördervoraussetzung sehr umfassend zu verstehen. Gemeint sind insbesondere Maßnahmen zur Verbesserung der grünen Infrastruktur, wie beispielsweise die Schaffung, der Erhalt oder die Erweiterung von Grünflächen und Freiräumen ebenso wie deren Vernetzung. Förderfähig sind aber auch die energetische Gebäudesanierung, die klimafreundliche Mobilität oder die Nutzung klimaschonender Baustoffe.

Die Option der interkommunalen Zusammenarbeit kann für manche Kommunen ein neuer strategischer Ansatz sein. Ganz gleich, ob es in dünn besiedelten Regionen darum geht, die Daseinsvorsorge zu sichern und mit geeigneten Maßnahmen die Infrastruktur bedarfsgerecht auszurichten, oder ob es im Rahmen von Stadt-Umland-Kooperationen um ein regional abgestimmtes Vorgehen geht, können die interkommunale Zusammenarbeit und der dafür gewährte Förderbonus ein Anreiz sein (VV 2020, Artikel 5). Voraussetzung ist ein überörtlich abgestimmtes integriertes Entwicklungskonzept der beteiligten Kommunen, das unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erstellt worden ist.

Im Programm **„Lebendige Zentren – Erhalt und Entwicklung der Stadt- und Ortskerne“** gehen insbesondere die Förderziele der ehemaligen Programme „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ und „Städtebaulicher Denkmalschutz“ auf. Ziel ist es, die Zentren zu attraktiven, multifunktionalen und identitätsstiftenden Standorten für Wohnen, Arbeiten, Wirtschaft und Kultur weiterzuentwickeln und eine hohe Aufenthaltsqualität zu schaffen. Für das Programm wurden im Jahr 2020 300 Mio. Euro zur Verfügung gestellt.

Das bisherige Programm „Soziale Stadt“ wurde überführt in das neue Programm **„Sozialer Zusammenhalt – Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten“**. Die Zielstellung des Programms bleibt weitgehend erhalten und ist auf die Stabilisierung und Aufwertung von Stadt- und Ortsteilen ausgerichtet, die aufgrund ihrer Zusammensetzung und wirtschaftlichen Situation der dort lebenden und arbeitenden Menschen erheblich benachteiligt sind. Ziel ist es, die Lebensbedingungen aller Bewohnerinnen und Bewohner in den Quartieren zu verbessern, einer sozialen Polarisierung in den Städten entgegenzuwirken und Infrastrukturen altersgerecht anzupassen. Das Fördervolumen im Programmjahr 2020 umfasste 200 Mio. Euro.

Das Programm **„Wachstum und nachhaltige Erneuerung – Lebenswerte Quartiere gestalten“** übernimmt die Förderziele der Stadtumbauprogramme, fasst diese aber weiter. Unterstützt werden Städte und Gemeinden, die von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten und Strukturveränderungen betroffen sind. Vor diesem Hintergrund umfasst das Programm beispielsweise Maßnahmen zum Rückbau leerstehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Gebäude und dazugehöriger Infrastruktur, aber auch Maßnahmen zur Klimafolgenanpassung und Brachflächenentwicklung, insbesondere zur Unterstützung des Wohnungsbaus. Mit 290 Mio. Euro Fördervolumen ist dieses Programm finanziell ähnlich hoch ausgestattet wie das Programm „Lebendige Zentren“.

Schließlich wurden noch in bestimmten Fällen die Förderkonditionen für die Kommunen verbessert. Für Kommunen in Haushaltssicherung bzw. Haushaltsnotlage können die Eigenanteile abgesenkt werden. Inwieweit die Bedingung

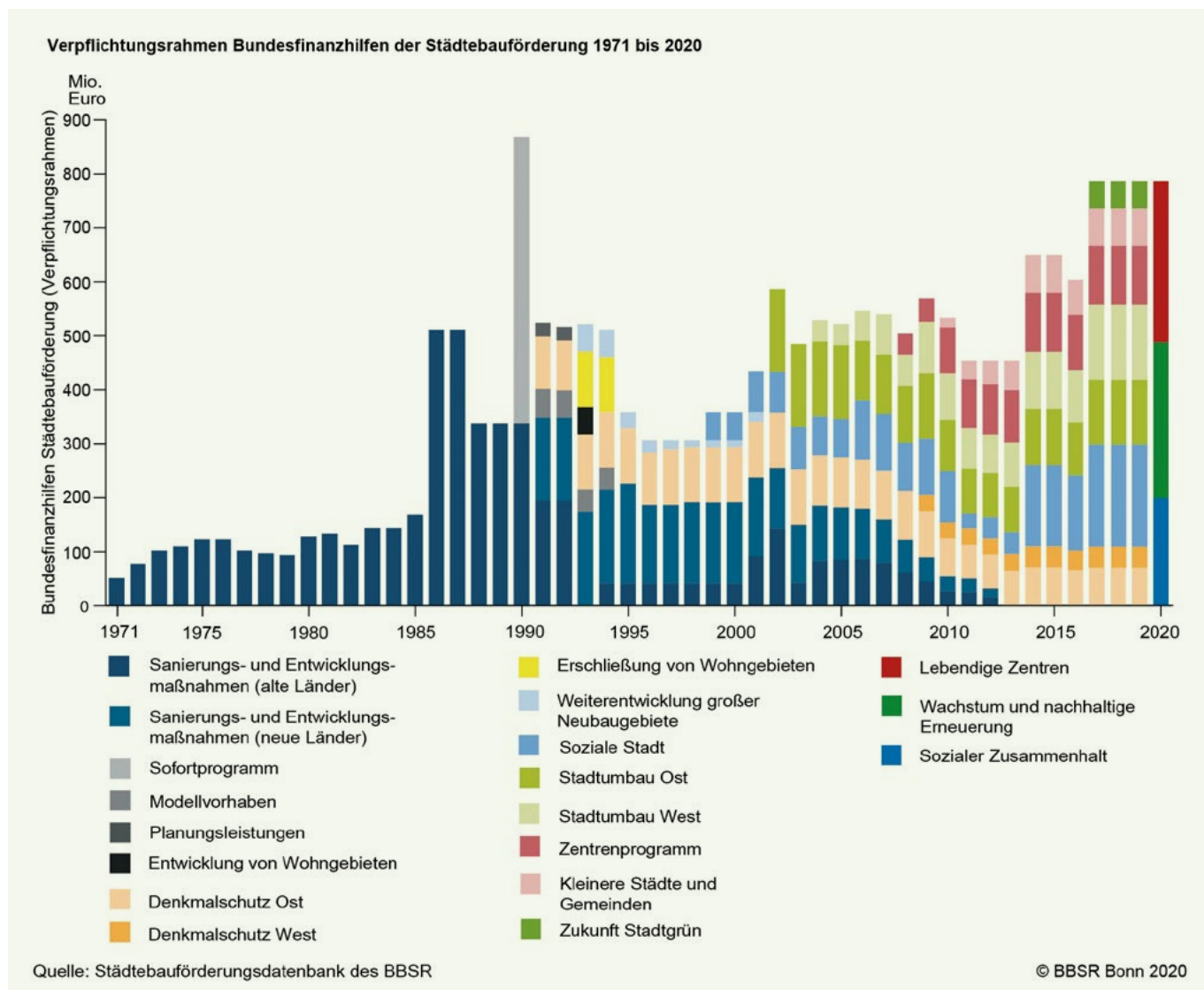


Abb. 2: Verpflichtungsrahmen Bundesfinanzhilfen der Städtebauförderung 1971 bis 2020

der Haushaltsnotlage zutrifft, beurteilt das jeweilige Land. Des Weiteren sind die Ausnahmeregelungen für Maßnahmen des städtebaulichen Denkmalschutzes angepasst worden. Neu implementiert wurde der Förderbonus für interkommunale Maßnahmen. Der kommunale Eigenanteil kann in den genannten Bereichen auf bis zu 10 % reduziert werden, sodass möglichst viele Kommunen an der Förderung partizipieren können.

Zukünftiger Förderbedarf

Um den zukünftigen Förderbedarf abschätzen zu können, hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) 2018 ein Gutachten in Auftrag gegeben. Das Forschungsprojekt „Städtebaulicher Investitions- und Förderbedarf 2020–2030“, hat für die besagte Dekade mittels einer Länderbefragung und einer Kommunalbefragung den zukünftigen Investitionsbedarf und davon

abgeleitet den Förderbedarf ermittelt.¹ Aus Sicht der befragten Kommunen sind die wichtigsten Trends in Bezug auf die Städtebauförderung die Alterung der Bevölkerung, der Klimaschutz und die Klimaanpassung sowie Maßnahmen für die Energiewende und zur CO₂-Reduktion. Auch die aus der Digitalisierung erwachsenen Aufgaben haben eine hohe Bedeutung. Zentrale Maßnahmenbereiche sind aus kommunaler Sicht der öffentliche Raum und Verkehr sowie Wohnen und Wohnumfeld, die die höchsten Anteile an den Gesamtinvestitionen aufweisen. Den als wichtig bewerteten Maßnahmenbereichen, wie Klimaschutz und Klimaanpassung oder Stadtgrün, werden hingegen geringere Finanzanteile zugeschrieben. Es deutet sich somit eine Verschiebung in den Maßnahmenbereichen an, die – wahrscheinlich – zunehmend Berücksichtigung bei der Ausgestaltung der städtebaulichen Gesamtmaßnahmen finden.

¹ Vgl. dazu den Beitrag von Michael Heinze und Guido Spars in diesem Heft.

Das Gutachten kommt insgesamt zu dem Ergebnis, dass der zukünftige Förderbedarf für die Städtebauförderung, einschließlich des Investitionspaktes „Soziale Integration im Quartier“, sich in einer Größenordnung von rund 1 Mrd. Euro bewegt. Damit läge der zukünftige Förderbedarf leicht oberhalb des aktuellen Niveaus. Die durch die Coronapandemie ausgelösten wirtschaftlichen Effekte und deren Auswirkungen auf den städtebaulichen Förderbedarf konnten nicht berücksichtigt werden, da die Kommunalbefragung zu diesem Zeitpunkt im Wesentlichen abgeschlossen war.

Mit den aktuellen Auswirkungen der Coronapandemie befasst sich derzeit das BMI mit den Ländern und kommunalen Spitzenverbänden unter breiter Einbindung der Fachverbände. Ziel ist die Entwicklung einer Innenstadtstrategie, die sicherlich die Ausrichtung der Städtebauförderung in den nächsten Jahren beeinflussen wird. In diesem Zusammenhang sollen die Kommunen bei der Konkretisierung ihrer Strategien und Handlungsansätze mit insgesamt 25 Mio. Euro unterstützt werden.

Daneben wurden und werden auch Gutachten vergeben, die sich mit den Auswirkungen der Coronapandemie auf die Stadtentwicklung befassen. Nicht zuletzt werden im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik Pilotprojekte gefördert, die angesichts der Corona-Pandemie innovative und beispielgebende Lösungen für krisenfeste Stadt- und Quartiersstrukturen erproben sollen.

Fazit

Die Städtebauförderung ist 2020 entsprechend dem Koalitionsvertrag umfassend umstrukturiert worden. Mit nunmehr drei Programmen wurde die Programmstruktur erheblich gestrafft. Die Unterscheidung zwischen ost- und westdeutschen Programmen ist gänzlich aufgehoben. Die inhaltliche Breite und die Finanzausstattung sind gleichgeblieben. Querschnittsthemen sind nunmehr über alle drei Programme fest verankert. Die Berücksichtigung von Maßnahmen des Klimaschutzes bzw. der Klimaanpassung sind jetzt Fördervoraussetzung.

Die langfristig angelegten Städtebauförderungsprogramme sind in den letzten Jahren durch projektbezogene, schnell umsetzbare Förderprogramme ergänzt worden. Meist wird mit diesen Programmen die Sanierung, die Erweiterung oder der Ersatzneubau einzelner Infrastruktureinrichtungen auf kommunaler Ebene unterstützt, um die gesellschaftliche Teilhabe und den sozialen Zusammenhalt zu fördern. Der Investitionspakt „Soziale Integration im Quartier“ mit insgesamt 800 Mio. Euro für die Jahre 2017 bis 2020 (Programm läuft nach 2020 aus), das Förderprogramm „Sanierung kommunaler Einrichtungen in den Bereichen Sport, Jugend und Kultur“ mit insgesamt 1.540 Mio. Euro für die Jahre 2016 bis 2021 und der neue Investitionspakt

„Sportstätten“ mit 260 Mio. Euro für die Jahre 2020 bis 2021 reichern die Förderlandschaft für die Kommunen in erheblichem Umfang an. Die projektbezogenen Programme erreichen im Vergleich zur Städtebauförderung ein fast gleich hohes Finanzvolumen. Es bleibt abzuwarten, wie sich dies langfristig auf die Maßnahmenstruktur der Städtebauförderung auswirken wird.



Jürgen Götdecke-Stellmann

Referat I 4 Städtebauförderung, Soziale Stadtentwicklung, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Bonn



Dr. Karin Veith

Referat I 4 Städtebauförderung, Soziale Stadtentwicklung, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Bonn

Quellen:

BBSR/BMI (2021): Städtebaulicher Investitions- und Förderbedarf 2020-2030. Im Erscheinen. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/staedtebauforderung/Forschungsprogramme/Programmuebergreifend/Projekte/investitions-und-foerderbedarf/01-start.html> Bearbeitung: Prof. Dr. Guido Spars, Michael Heinze, Prof. Dr. Martin Gornig, Prof. Dr. Jürgen Blazejczak, Prof. Dr. Gerhard Untiedt, Dr. Björn Alecke.

CDU, CSU, SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode vom 12. März 2018, Berlin.

Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2020 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen.

https://www.staedtebauforderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/VVStaedtebauforderung2020_Liste.pdf?__blob=publicationFile&v=3



Christa Böhme, Thomas Franke

Umweltgerechtigkeit und Städtebauförderung

Wer kennt sie nicht, die Wohnlagen an lauten Hauptverkehrsstraßen mit hoher Feinstaubbelastung und wenig Grün vor der Haustür? Wohnen möchte hier kaum einer! In schrumpfenden Städten stehen diese Wohnungen daher häufig leer. In wachsenden Städten dagegen haben auch diese Wohnlagen aufgrund des angespannten Wohnungsmarktes ihre Nachfrager. Oft sind dies Haushalte, die sich aufgrund ihres geringen Einkommens Wohnstandorte in besseren Lagen nicht leisten können.

Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit?

Mehrere Untersuchungen belegen den räumlichen Zusammenhang von niedrigem Sozialstatus und höheren Umweltbeeinträchtigungen, wie Lärm, Luftschadstoffen, mangelnder Ausstattung mit Grün- und Freiflächen, bioklimatischen Belastungen (u. a. Flacke et al. 2016). Nicht selten sind hiervon ganze Quartiere betroffen. So wurden in Berlin unter Federführung der für Umwelt zuständigen Senatsverwaltung mittels einer kleinräumig orientierten und indikatorbasierten Umweltbelastungsanalyse zahlreiche Gebiete – vor allem Quartiere in der Innenstadt – identifiziert, die mehrfach umweltbelastet sind und zudem eine problematische Sozialstruktur aufweisen (SenUVK 2019). Gleichzeitig zeigen verschiedene Untersuchungen, dass bei Menschen mit niedrigem Einkommen und Sozialstatus eine Tendenz zur stärkeren gesundheitlichen Beeinträchtigung durch negative Umwelteinflüsse, wie Herz-Kreislauf- und Atemwegserkrankungen sowie Schlafstörungen, besteht – diese Personengruppen also eine höhere Vulnerabilität aufweisen (u. a. BMUB/UBA 2017).

Soziale Lage, Umwelt und Gesundheit räumlich zusammendenken!

Vor dem Hintergrund des räumlichen Zusammenhangs von niedrigem Sozialstatus, geringer Umweltqualität und höheren Gesundheitsrisiken erscheint es notwendig, die Schnittstellen von Stadtentwicklungs-, Sozial-, Umwelt- und Gesundheitspolitik in den Städten stärker als bisher in den Blick zu nehmen. Für ein solches Zusammendenken von sozialer Lage, Umwelt und Gesundheit steht Umweltgerechtigkeit. Umweltgerechtigkeit zielt darauf ab, eine Konzentration gesundheitsrelevanter Umweltbelastungen, wie Lärm oder Schadstoffe in der Luft, in sozial benachteiligten Quartieren und Wohnlagen zu vermeiden oder abzubauen sowie ihren Bewohnerinnen und Bewohnern den Zugang zu gesundheitsbezogenen Umweltressourcen – dazu gehören Grün- und Freiflächen – zu ermöglichen (Böhme et al. 2015). Umweltgerechtigkeit verbindet da-

mit klassische Ziele des gesundheitsbezogenen Umweltschutzes im Sinne der Vermeidung oder Beseitigung von Umweltbelastungen mit dem aus dem Gleichheitsgrundsatz und dem Sozialstaatsprinzip abgeleiteten Ziel eines sozialgerechten Zugangs zu einer möglichst gesunden Lebensumwelt.

Thema Umweltgerechtigkeit nimmt an Fahrt auf ...

Seinen Ursprung hat das Thema Umweltgerechtigkeit in den USA. Hier entstand in den 1980er Jahren die Environmental-Justice-Bewegung, die maßgeblich durch die von Umweltbelastungen besonders betroffenen afro-amerikanischen Bevölkerungsgruppen getragen wird. In Deutschland erfährt das Thema erst in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren zunehmend an Aufmerksamkeit – auch wenn bereits Anfang des 20. Jahrhunderts der Zusammenhang zwischen Armut, ungünstigen Wohnverhältnissen und erhöhter Sterblichkeit thematisiert wurde und die „Charta von Athen“ mit dem Primat von Funktionstrennung und von „Licht, Luft und Sonne“ als Standard für alle Bürger – unabhängig vom Einkommen – den deutschen Nachkriegsstädtebau entscheidend geprägt hat.

Während Umweltgerechtigkeit in Deutschland zunächst vor allem in der Wissenschaft auf Interesse stieß, beschäftigt sich in jüngerer Zeit auch die Fachpolitik auf Bundes- und Landesebene mit dem Thema. So haben das Bundesumweltministerium (BMU) und das Umweltbundesamt (UBA) mehrere Forschungsvorhaben zur Umsetzung von Umweltgerechtigkeit auf kommunaler Ebene auf den Weg gebracht (u. a. BMUB 2016; Böhme et al. 2015; Böhme/Franke/Preuß 2019). Im Masterplan Umwelt und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen ist Umweltgerechtigkeit als ein Schwerpunktthema gesetzt (MKULNV 2016) und das Land Berlin hat ein kleinräumiges Umweltgerechtigkeitsmonitoring entwickelt und implementiert (SenUVK 2019). Gleichwohl muss trotz dieser Aktivitäten konstatiert werden: In den Kommunen ist das Thema Umweltgerechtigkeit noch nicht wirklich angekommen – eine kommunale Agendasetzung steht noch aus.

... braucht aber in den Kommunen Anknüpfungspunkte

In drei Pilotkommunen – Kassel, Marburg, München – wurde im Rahmen eines vom UBA geförderten und vom Deutschen Institut für Urbanistik wissenschaftlich begleiteten Forschungs-Praxis-Projektes erprobt, wie der vergleichsweise neue Ansatz Umweltgerechtigkeit in der kommunalen Praxis umgesetzt werden kann (Böhme/Franke/Preuß 2019). Die hier gemachten Erfahrungen zeigen: Es ist in Kommunalpolitik und -verwaltung kaum vermittelbar bzw. es erscheint ihnen wenig sinnvoll, eine eigenständig organisierte und gesonderte „Umweltgerechtigkeitspolitik/-planung“ zu etablieren. Vielmehr muss es darum gehen, „Andockpunkte“ für die Perspektive Umweltgerechtigkeit in einer Kommune zu identifizieren und zu nutzen. Solche Anknüpfungen können in Leitbildern und strategischen Zielen – beispielsweise „Gesunde Stadt“, „Nachhaltige Stadt“, „Lebenswerte Stadt“ – ebenso gefunden werden wie in Planungsprozessen der Verwaltungsbereiche Stadtentwicklung, Freiraumentwicklung, Verkehrsentwicklung, Lärminderung, Luftreinhaltung, Klimaschutz und Klimaanpassung. Auch die Förderkulissen insbesondere der Städtebauförderprogramme können hier eine große Rolle spielen.

Städtebauförderung als potenzieller „Motor“ für mehr Umweltgerechtigkeit?

Der dezidierte Raum- oder Quartiersbezug (im gesamtstädtischen Vergleich) und der integrative Ansatz sind zwei wesentliche Charakteristika der „alten“ und „neuen“ Städtebauförderungsprogramme – und zugleich Grundelemente des Ansatzes Umweltgerechtigkeit. Es erscheint daher naheliegend, beides miteinander zu verknüpfen. Und in der Tat finden sich in den Programmen teils direkte Bezüge zu Umweltgerechtigkeit – sprich: Der Ansatz wird konkret benannt und ist damit förderfähig. Deutlich häufiger jedoch werden zwar Grün-, Freiraum- und/oder Wohnumfeldentwicklung in benachteiligten Stadtteilen und mit Blick auf vulnerable Gruppen adressiert, ohne jedoch den Bezug zu Umweltgerechtigkeit herzustellen. Man könnte hier also von einer „faktischen“ Bezugnahme oder auch von „Potenzialen“ für mehr Umweltgerechtigkeit sprechen.

Es kommt auf die einzelnen Programme an!

Konkret wurde der Ansatz Umweltgerechtigkeit erstmals im Jahr 2016 im Programm „Soziale Stadt“ als Fördertatbestand verankert. Bis dahin galt, dass zwar verschiedene Aspekte der „Chancengleichheit beim Zusammenspiel von Umweltqualität, sozialem Status und Gesundheitssituation“ mit dem Programm adressiert wurden, Konzept und Begriff Umweltgerechtigkeit selbst darin jedoch kaum eine Rolle spielten (Böhme/Franke 2012, S. 313). Vielmehr standen die gebaute sowie die soziale Umwelt im Vordergrund, „während die natürliche Umwelt mit ihren Naturressourcen und ökologischen Systemen in der Programmumsetzung eine

eher geringe Bedeutung“ hatte (ebd., S. 322). Und auch die Zwischenevaluierung des Programms Soziale Stadt von 2017 bestätigte, dass den Handlungsfeldern „Wohnen“, „Wohnumfeld“, „öffentlicher Raum“ eine herausgehobene Rolle zukam, das Handlungsfeld „Umwelt und Verkehr“ mit seiner großen Relevanz für den Ansatz Umweltgerechtigkeit dagegen eine vergleichsweise ebenso geringe Bedeutung hatte wie das Handlungsfeld „Gesundheit“ (BBSR/BMUB 2017, S. 12 ff.).



Abb. 1: Aufwertung des öffentlichen Raums (Fotos: Jost)

Gleichwohl wurden mit Maßnahmen und Projekten unter anderem zur Wohnumfeldverbesserung und zur Qualifizierung des öffentlichen Raums oder mit Aktivitäten wie „Urban Gardening“ immer auch Themen adressiert, die für den Ansatz Umweltgerechtigkeit ebenfalls zentral sind. In der Studie „Umweltgerechtigkeit in der Sozialen Stadt“ heißt es daher: „Das Programm Soziale Stadt hat sich mit seinen Instrumenten im Umgang mit sozialräumlichen Mehrfachbelastungen bewährt. Es ist daher bestens aufgestellt, um Lösungsansätze für Umweltgerechtigkeit zu entwickeln“ (BMUB 2016, S. 8). Die Aufnahme des Fördertatbestands „Umweltgerechtigkeit“ in das Programm „Soziale Stadt“ war somit ein naheliegender und konsequenter Schritt. Und auch im Programm „Sozialer Zusammenhalt – Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten“, das im Zuge der Neuausrichtung der Städtebauförderung seit 2020 als Nachfolgerin der „Sozialen Stadt“ betrachtet werden kann, sind „Maßnahmen zur Verbesserung der Umweltgerechtigkeit“ dezidiert Fördergegenstand (VV Städtebauförderung 2020, S. 10).

Ähnlich prominent war der Ansatz Umweltgerechtigkeit nur noch im 2017 gestarteten Programm „Zukunft Stadtgrün“ verankert. Es zielte darauf ab, die urbane grüne Infrastruktur zu verbessern; förderfähig waren beispielsweise die Qualifizierung und Vernetzung von Grün- und Freiflächen als ein Beitrag zu einer gesundheitsorientierten Quartiersentwicklung. Es ging darum, „einen Beitrag zur Lebens- und Wohnqualität, zur gesellschaftlichen Teilhabe“ und zu mehr



„Umweltgerechtigkeit insbesondere durch eine gerechte Verteilung qualitativ hochwertigen Stadtgrüns“ zu leisten (BMI 2021a). Mit der Novellierung der Städtebauförderung wurde das Programm bereits 2019 wieder eingestellt. Das Thema „Stadtgrün“ wurde jedoch Teil eines neuen Querschnittsthemas der Städtebauförderung, denn generelle Fördervoraussetzungen aller Einzelprogramme sind nun nicht mehr nur die Ausweisung eines räumlich abgegrenzten



Abb. 2: Mehr Grün!

Fördergebiets und ein partizipativ erarbeitetes städtebauliches Entwicklungskonzept, sondern auch die Durchführung von „Maßnahmen des Klimaschutzes bzw. zur Anpassung an den Klimawandel, insbesondere durch Verbesserung der grünen Infrastruktur (beispielsweise des Stadtgrüns)“ (VV Städtebauförderung 2020, S. 5).

Die anderen ehemaligen und neuen Städtebauförderungsprogramme konnten bzw. können – im Wesentlichen mit Ausnahme des Bereichs Denkmalschutz – „faktisch“ zu mehr Umweltgerechtigkeit beitragen, allerdings, ohne dass dies als eigenes Förderziel thematisiert worden wäre. So war es ein Ziel der „Städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“ (1971–2012), zur Behebung städtebaulicher Missstände „die Siedlungsstruktur den Erfordernissen des Umweltschutzes“ und den „Anforderungen an gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen der Bevölkerung“ anzupassen, unter anderem durch Verbesserung der Ausstattung mit Grünflächen, Spiel- und Sportplätzen (BMI 2021b).

Die Städtebauförderungsprogramme „Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“ sowie „Stadtumbau West“ bildeten seit 2002 respektive 2004, ab 2017 zusammengelegt zum Programm „Stadtumbau“, eine wesentliche Grundlage für die Überwindung erheblicher städtebaulicher Funktionsverluste. Zu den Teilzielen des Stadtumbaus gehörten „die nachhaltige Revitalisierung von Brachen“ und „die Gestaltung von Stadtstrukturen entsprechend den Anforderungen an eine nachhaltige, ressourcenschonende Stadtentwicklung und den Erfordernissen von Klimaschutz und Klimaanpassung“ (BMI 2021c). Seit 2015 ist auch die Förderung von Maßnahmen zur Gestaltung von Grün- und Freiräumen als Fördergegenstand ausgewiesen. Das neue

Städtebauförderungsprogramm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung – Lebenswerte Quartiere gestalten“ nimmt seit 2020 Elemente des „Stadtumbaus“ auf (vgl. auch Altrock 2020, S. 7). Mit Blick auf Umweltgerechtigkeit ist hier vor allem der Fördergegenstand „Verbesserung des öffentlichen Raums, des Wohnumfeldes und der privaten Freiflächen“ interessant (VV Städtebauförderung 2020, S. 10).

Auch durch das Städtebauförderungsprogramm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ konnten unter anderem die Qualifizierung und die Entwicklung des öffentlichen Raumes und/oder von Grün- und Freiräumen gefördert werden (BMI 2021d). Das neue Programm „Lebendige Zentren – Erhalt und Entwicklung der Stadt- und Ortskerne“, das Elemente der vorherigen Programme „Aktive Orts- und Stadtteilzentren“ sowie „Städtebaulicher Denkmalschutz“ enthält (vgl. Altrock 2020, S. 6), nimmt zwecks Erhalt und Weiterentwicklung des innerstädtischen öffentlichen Raumes ebenfalls unter anderem Frei- und Grünflächen in den Blick. Auch zielt das Programm auf die „Verbesserung der städtischen Mobilität einschließlich der Optimierung der Fußgängerfreundlichkeit und alternativer Mobilitätsformen zur besseren Vernetzung von Wohnen, Arbeiten, Freizeit und Erholung sowie Nahversorgung“ (VV Städtebauförderung 2020, S. 9).

Fazit und Ausblick

Die Frage, ob die Programme der Städtebauförderung „Motor“ für mehr Umweltgerechtigkeit (hätten) sein können, lässt sich also mit einem klaren „Ja“ beantworten. Bis einschließlich 2019, also bis zu ihrer Neuausrichtung, wurde die Städtebauförderung insgesamt als „zentrales Instrument der nachhaltigen Stadtentwicklung“ für Bund und

Länder unter anderem mit umweltpolitischer Bedeutung gesehen (vgl. VV Städtebauförderung 2019). Dazu gehörte auch das Ziel, die Themen sozialer Zusammenhalt, Integration und Gesundheit in den Blick zu nehmen. Die Bausteine von Umweltgerechtigkeit im „Dreiklang“ Umwelt – Soziales – Gesundheit auf der Quartiersebene im gesamtstädtischen Bereich waren somit allesamt berücksichtigt.

In der Präambel zur novellierten Städtebauförderung bleibt der Gedanke des Leitprogramms unter anderem für eine nachhaltige Entwicklung von Städten und Gemeinden erhalten – beispielsweise mit Verweis auf die Notwendigkeiten von Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel samt „Verbesserung der grünen Infrastruktur (beispielsweise des Stadtgrüns)“ als querschnittsorientierte Förder Voraussetzung. Auch wird betont, das übergeordnete Ziel der Städtebauförderung sei es, „Teilhabe und Austausch am gesellschaftlichen Leben für alle zu ermöglichen, und damit den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken“ (VV Städtebauförderung 2020). In den ehemaligen Städtebauförderungsprogrammen „Soziale Stadt“ und „Zukunft Stadtgrün“ war dieser Ansatz explizit Fördergegenstand, in den neuen Programmen „Sozialer Zusammenhalt – Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten“ ist dies noch immer der Fall.

Damit war und ist das Tor zu mehr Umweltgerechtigkeit mithilfe der Städtebauförderung bereits offen. Eine noch größere Hilfestellung wäre es, wenn Umweltgerechtigkeit nicht nur im Programm „Sozialer Zusammenhalt – Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten“, sondern auch in den Programmen „Wachstum und nachhaltige Erneuerung – Lebenswerte Quartiere gestalten“ sowie „Lebendige Zentren – Erhalt und Entwicklung der Stadt- und Ortskerne“ unmittelbar als Fördergegenstand adressiert würden. Wird das Thema Umweltgerechtigkeit zunehmend als ein wichtiges (an)erkannt und soll es also stärker in Strategien, Konzepten und Maßnahmen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene einfließen, bietet sich eine solche Weiterqualifizierung der „lernenden“ Städtebauförderung an.



Christa Böhme

Forschungsbereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin



Dr. Thomas Franke

Forschungsbereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Quellen:

Altrock, Uwe (2020): Die Neuordnung der Städtebauförderung. In: PLANERIN 2/2020: Städtebauförderung 2020 – integriert, sozial, klimagerecht, S. 5–7.

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2021a): Zukunft Stadtgrün. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/staedtebau/stadtgruen/stadtgruen-artikel.html> (zuletzt aufgerufen: 03/2021).

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2021b): Das Bund-Länder-Programm städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen 1971 bis 2012/Ziele und Handlungsfelder. https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SanierungsUndEntwicklungsmassnahmen/Programm/Ziele/ziele_node.html (zuletzt aufgerufen: 03/2021).

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2021c): Stadumbau/Programm/Grundlagen und Ziele. https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/Stadumbau/Programm/Grundlagen/grundlagen_node.html (zuletzt aufgerufen: 03/2021).

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2021d): Aktive Stadt- und Ortsteilzentren/Programm. https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/AktiveStadtUndOrtsteilzentren/aktive_stadt_und_ortsteilzentren_node.html (zuletzt aufgerufen: 03/2021).

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2016): Umweltgerechtigkeit in der Sozialen Stadt. Gute Praxis an der Schnittstelle von Umwelt, Gesundheit und sozialer Lage, Berlin.

BMUB/UBA – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit/Umweltbundesamt (Hrsg.) (2017): Umweltbewusstsein in Deutschland 2016. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, Bonn und Dessau-Roßlau.

Böhme, Christa/Franke, Thomas (2012): Umweltgerechtigkeit in der Sozialen Stadt. In: Bolte, Gabriele/Bunge, Christiane/Hornberg, Claudia/Köckler, Heike/Mielck, Andreas (Hrsg.) (2012): Umweltgerechtigkeit durch Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit – Konzepte, Datenlage und Handlungsperspektiven, Bern, S. 313–323.

Böhme, Christa/Franke, Thomas/Preuß, Thomas (2019): Umsetzung einer integrierten Strategie zu Umweltgerechtigkeit – Pilotprojekt in deutschen Kommunen (Umwelt & Gesundheit, 02/2019, Hrsg.: Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau).

Böhme, Christa/Preuß, Thomas/Bunzel, Arno/Reimann, Bettina/Seidel-Schulze, Antje/Landua, Detlef (2015): Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum – Entwicklung von Strategien und Maßnahmen zur Minderung sozial ungleich verteilter Umweltbelastungen (Umwelt & Gesundheit, 01/2015, Hrsg.: Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau).

BBSR/BMUB – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.) (2017): Zwischen-evaluierung des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt, Bonn/Berlin.

BBSR/BMUB – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.) (2016): Gemeinsame Evaluierung der Programme Stadumbau Ost und Stadumbau West, Bonn/Berlin.

Flacke, Johannes/Schüle, Steffen/Köckler, Heike/Bolte, Gabriele (2016): Mapping Environmental Inequalities Relevant for Health for Informing Urban Planning Interventions – A Case Study in the City of Dortmund, Germany, International Journal of Environmental Research and Public Health, 13.

MKULNV – Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2016): Masterplan Umwelt und Gesundheit.

SenUVK – Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz Berlin (Hrsg.) (2019): Basisbericht Umweltgerechtigkeit. Grundlagen für die sozial-räumliche Umweltpolitik, Berlin.

VV Städtebauförderung 2020 – Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2020 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VVStädtebauförderung2020) vom 19.12.2019/07.05.2020.

VV Städtebauförderung 2019 – Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2019 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2019) vom 10.12.2018/30.04.2019.



Karl Jasper

Städtebauförderung in Nordrhein-Westfalen

Die Städtebauförderung ist in Nordrhein-Westfalen seit den achtziger Jahren Bestandteil der erhaltenden und behutsamen Stadterneuerung. Dieser Beitrag geht auf folgende Initiativen der Landesregierung ein, die einen wesentlichen Beitrag für die Leistungen und Weiterentwicklung der Städtebauförderung darstellen:

- Internationale Bauausstellung Emscher Park
- Soziale Stadt NRW
- Innenstädte/historische Stadtkerne
- REGIONALEn
- Industriekultur

Internationale Bauausstellung Emscher Park

Die Internationale Bauausstellung Emscher Park war ein Zukunftsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen für die Emscherregion, die im Jahr 1989 für eine Laufzeit von zehn Jahren gegründet wurde, um in einem „Ausnahmezustand auf Zeit“ mit neuen Ideen und Projekten Impulse zu setzen. Das Ziel: städtebauliche, soziale, kulturelle und ökologische Maßnahmen als Grundlagen für den wirtschaftlichen Wandel in einer alten Industrieregion. Die IBA GmbH als landeseigene Gesellschaft agierte als Moderatorin und häufig auch als Initiatorin. Die Verantwortung für die einzelnen Projekte war jeweils bei den „Trägern“ angesiedelt. Es gab kein eigenes Förderprogramm, sondern eine Priorität für IBA-Projekte in den bestehenden Programmen, mit einer eindeutigen Leitfunktion der Städtebauförderung. Zu den zentralen Innovationen der IBA Emscher Park gehören:

- Kreislaufwirtschaft beim Flächenverbrauch und im Gebäudebestand,
- Umbau des Emschersystems,
- der Emscher Landschaftspark,
- auf freigewordenen Flächen der Montanindustrie Zukunftsstandorte mit regionaler Ausstrahlung und überragender Standortqualität anzustoßen,
- die Zeugnisse einer in dieser Dimension einmaligen und eigenständigen Epoche der Industriekultur zu erhalten.

Kennzeichen der IBA Emscher Park waren einzelne integrierte Projekte.

Soziale Stadt

Das Programm wurde 1993 unter dem Titel „Integriertes Handlungsprogramm der Landesregierung Nordrhein-Westfalen für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ ins Leben gerufen. Ausgangslage für das Programm waren anhaltende negative Entwicklungen in ökonomischer,

ökologischer und sozialer Hinsicht, die das Gesicht der Städte deutlich veränderten. Der Verlust von Arbeitsplätzen war für ganze Stadtteile gleichbedeutend mit dem Verlust ihrer wirtschaftlichen Basis. Dadurch veränderten sich auch die Anforderungen an das Miteinander der Menschen und an ihre Lebensräume. Hinzu kamen Großsiedlungen, die nach der Öffnung des Westens für Osteuropa einem rapiden Wandel der Mieterschaft ausgesetzt waren und den Begriff der „überforderten Nachbarschaften“ prägten. Durch die EU-Gemeinschaftsinitiative URBAN wurde die europäische Bedeutung dieses Stadtentwicklungsansatzes deutlich, der von der IBA Emscher Park als Handlungsfeld für die Region aufgenommen wurde. Mit der Aufnahme des Programms Soziale Stadt in die Bundesförderung im Jahr 1999 wurde das städtebauliche Anliegen als staatlicher Auftrag gefestigt, der von den Staaten der Europäischen Union im Jahr 2006 in der Leipzig Charta verankert wurde.

Gegenstand der Förderung wurden integrierte gebietsbezogene Konzepte der Stadtteilerneuerung. Landesweit entwickelte sich die Städtebauförderung „von Eschweiler bis Espelkamp“ zu einem Leitprogramm, das Vorbereitung, Steuerung und Investitionen in die baulichen Anlagen für die Gemeinschaft unterstützt.

Kennzeichen des Programms Soziale Stadt wurde der Gebietsbezug.

Innenstädte, historische Stadtkerne, Stadtteilzentren

Die Zentren sind die Träger von Image und Identität der Gesamtstadt oder der Gemeinde. Sie zeugen von einer oft mehrhundertjährigen wechselvollen und zugleich kontinuierlichen Stadtentwicklung. Sie sind vielfach Ausdruck einer einerseits planvollen und andererseits bürgerschaftlich geprägten Stadtgeschichte. In den Zentren manifestiert sich ein nachhaltiges Nebeneinander von Wohnen und Arbeiten,

Handel, Kultur und Freizeit. Sie sind die zentralen Versorgungsbereiche jeder Stadt und Gemeinde, unabhängig von der Größe und der Lage im Raum.

Der nordrhein-westfälische Minister für Stadtentwicklung machte am 28. Februar 1985 ein Programm zur Erhaltung und Erneuerung von historischen Stadtkernen bekannt. Aufgenommen werden konnten in das Programm nur Stadtkerne, die über einen historischen Stadtgrundriss verfügten, einen denkmalwerten geschützten Baubestand vorweisen konnten, weder durch die Kriege noch durch die Sanierung und den Strukturwandel in der Nachkriegszeit zerstört worden sind, und die sich verpflichteten, bei allen Planungen besondere Rücksicht auf das baukulturelle Erbe zu nehmen.

Die besorgniserregende Entwicklung des Einzelhandels in den Zentren wurde 1997 zum Start von „Ab in die Mitte“, einem landesweiten Wettbewerb zur Belebung der Innenstädte, der von Land und Einzelhandel gemeinsam getragen wurde. Mit dem Programm „Aktive Zentren“ wurde im Jahr 2008 bundesweit der bedrohlichen Entwicklung für die Zentren Rechnung getragen, damit Zukunft für die Innenstädte gestaltet werden konnte. Bundesweite Anerkennung erhielt das vom NRW – Netzwerk Innenstadt initiierte Positionspapier „Kurs Innenstadt NRW“ (2010). Im Jahr 2009 wurde das in den neuen Ländern bereits seit 1991 existierende Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ unter anderem auch für die historischen Stadtkerne in Nordrhein-Westfalen eingesetzt, die im Jahr 2016 ihr „Zukunftsprogramm 2030“ auflegten.

Kennzeichen der drängenden Aufgaben für die Zukunftsfähigkeit der Zentren angesichts der Auswirkungen der Coronapandemie ist die Landesinitiative „Zukunft.Innenstadt.Nordrhein-Westfalen“ des Städtebauministeriums.



Abb. 1: Städtebaufördermaßnahme im historischen Stadtkern Friedrichstaler Kanal in Detmold (Foto: Karl Jasper)

REGIONALE

Aus den Erfahrungen der IBA Emscher Park entstand unter Federführung des Städtebauministeriums das Angebot der Landesregierung an die Regionen des Landes, in interkommunaler Kooperation mit interdisziplinärem Austausch unter Beachtung hoher Qualitätsansprüche Projekte zu generieren, die in einem Präsentationsjahr das Bild der Region prägen sollen. Nach der Ausschreibung im Jahr 1997 fand die erste REGIONALE als EXPO Initiative Ostwestfalen-Lippe statt und im Folgenden sieben weitere REGIONALEn als Ergebnisse landesweiter Wettbewerbe.

Mit den REGIONALEn verfügt Nordrhein-Westfalen heute über ein bundesweit beachtetes Stadterneuerungsinstrument zur Gestaltung des ökonomischen, ökologischen und gesellschaftlichen Wandels in einzelnen Regionen. Der ressortübergreifende Ansatz bündelt bestehende Förderprogramme und bietet so die Möglichkeit, in den REGIONALE-Räumen modellhafte Lösungen von Zukunftsfragen konzentriert umzusetzen. Auf Bundesebene hat das im Jahr 2010 gestartete Programm für kleinere Städte und Gemeinden im ländlichen Raum den Ansatz der interkommunalen Kooperation als Element der Stadtentwicklung aufgenommen.

Kennzeichen ist die Ankerfunktion der Städtebauförderung mit einer Öffnung in andere für die regionale Entwicklung wichtige Handlungsfelder (Nr. 23f. der Stadterneuerungsrichtlinien – StER)

Industriekultur

Mit der IBA Emscher Park wurde ein weltweit beachteter Entwicklungsschwerpunkt auf die neue Nutzung industrieller Bauten gelegt. Die IBA Emscher Park leistete die Grundlage für die Route der Industriekultur und das landesweite Jahr der Industriekultur 2000. Mit der 1995 gegründeten „Stiftung Industriedenkmalpflege und Geschichtskultur“ wurde bundesweit einmalig ein Instrument geschaffen, um bedeutende Industriedenkmäler nach Aufgabe der betrieblichen Nutzung aus dem tagespolitischen Veränderungsdruck herauszunehmen. Derzeit betreut die Stiftung, die ihren Sitz auf der ehemaligen Kokerei Hansa in Dortmund hat, 14 Standorte in Nordrhein-Westfalen mit bedeutenden Monumenten des Industriezeitalters. Einige herausragende Industriedenkmäler im Ruhrgebiet sind weiterentwickelt worden zu Spielstätten der Ruhrtriennale, die im Jahr 2003 begann. Dieses Kulturfestival hat sein eigenständiges Profil im Rahmen anderer europäischer Festivals aus der Industriekultur definiert, indem sich seine Inszenierungen mit dem besonderen Ambiente der Spielorte auseinandersetzen. Der erste Intendant der Ruhrtriennale, Gerard Mortier, nannte sie „Montagehallen für Kunst“, um damit den besonderen Anspruch des Festivals zu unterstreichen. Die Kulturhauptstadt Europas 2010 basierte auf den Leistungen



der Region zur Transformation der Bauten und Areale der Montanindustrien.

Die Industriekultur hat sich gerade für das Ruhrgebiet als Identitätsfaktor schlechthin erwiesen.

Die Schwerpunkte der Städtebauförderung

Öffentlicher Raum und Stadtbild, insbesondere bei der Aktivierung von Brachflächen

Funktionalität und Aufenthaltsqualität des öffentlichen Raumes sind entscheidende Faktoren für die Lebensqualität einer Stadt. Die öffentlichen Straßen, Wege und Plätze sowie Grünanlagen, Freiräume und Spielplätze sind die Orte des öffentlichen Lebens. Sie sind für die Funktionsfähigkeit von Städten von so zentraler Bedeutung, dass es Aufgabe der Städtebauförderung ist, diesen Raum dauerhaft für die Öffentlichkeit zu sichern, zu gestalten und weiterzuentwickeln.

Zwei Kernanliegen der Stadterneuerung sind dabei zu beachten: die Baukultur und die Beteiligung der Bewohner. Städtebauliche Wettbewerbe und aktive Moderationsverfahren können dazu beitragen, sowohl eine hohe städtebauliche Qualität als auch eine hohe Mitwirkungsbereitschaft von Anliegern, Interessengruppen und der Bevölkerung zu erreichen. Um diesen Ansprüchen in der allgemeinen Stadtentwicklung Rechnung zu tragen, wurde die Städtebauförderung des öffentlichen Raumes im Laufe der Jahre von vorgegebenen Quadratmeterpreisen auf die realen Ausgaben umgestellt. Es wurde auf die vor Ort entschiedene Materialwahl gesetzt und nicht vorgeschrieben; stattdessen wurden Arbeitshilfen, wie „Altstadtpflaster ganzheitlich gestalten“ der AG HSO oder „Baukultur in der Innenstadt“ des Netzwerks Innenstadt, unterstützt.

Das städtebauliche Bild des öffentlichen Raumes wird geprägt durch Gebäude und Grundstücke im privaten Eigentum. Gerade die zentralen Plätze in den Städten sind gerahmt durch Gebäude, die mehr sind als nur Kulisse, und deren Erhalt für das Stadtbild und die Stadtidentität zwingend ist. Hier zeigt es sich meist besonders deutlich, wie stark Stadtentwicklung auf Partnerschaft mit den privaten Eigentümern angewiesen ist. Städtebauförderung setzt auf diese Partnerschaft. Beginnend mit der „städtebaulichen Ergänzungsstufe“ in den achtziger Jahren als Angebot bei der Modernisierungsförderung entwickelte sich das Förderangebot hin zu 50 % auf die realen Ausgaben des städtebaulichen Mehrbedarfs zur Standortprofilierung (Nr. 11.2 StER). So konnten Investitionsanreize für Privateigentümer in historischen Stadtkernen, wie Freudenberg, Blomberg oder Höxter, geschaffen werden, um Wohnen und Handel wieder möglich zu machen. In Soziale-Stadt-Quartieren, wie in Eschweiler oder Espelkamp, wurde auf diese Weise eine ganzheitliche Stadtgestaltung generiert, während in Quartieren, wie in Gelsenkirchen, Bottrop, Hamm oder Siegen, private Investitionen

animiert werden konnten, wo ansonsten nur noch öffentlich investiert wurde.

Kreislaufwirtschaft in der Fläche als Ergebnis von Brachflächenaktivierung war nicht allein in der Emscherregion Markenzeichen einer nachhaltigen Stadterneuerung. Von „Arbeiten im Park“ über Zukunftsstandorte (Dienstleistungspark Duisburg-Innenhafen, Gewerbe- und Landschaftspark Gelsenkirchen-Nordstern, Akademie Mont Cenis im Stadtteilzentrum Herne-Sodingen, Wissenschaftspark Gelsenkirchen, Zollverein XII in Essen), „Trittsteine im Emscher Landschaftspark“ bis zu den großen Projekten der REGIONALEn, wie die Bahnstadt Opladen, der Stadtimпульs Gummersbach, das KuBAal Bocholt oder die Landesgartenschau Hemer, wurden städtebauliche Exempel für wiedergewonnene Stadträume mit gemischten Nutzungen von Wohnen, Handel und Gewerbe, Kultur, Freizeit und insbesondere natürlichem Freiraum statuiert. Das ist klassische Bodenordnung – im positiven Sinne.

In der Förderpraxis entwickelte sich das Nebeneinander unterschiedlicher Förderprogramme zum integrierten Vorgehen mit der in Nr. 7 StER geregelten Möglichkeit, mit Städtebaufördermitteln Maßnahmen anderer Finanzierungsträger vor- oder zwischenzufinanzieren.

Neue Nutzung stadtbildprägender Gebäude

Mit der behutsamen Stadterneuerung wurden Akzente gesetzt für die Wiedernutzung von Gebäuden, die ihre ursprüngliche Funktion verloren hatten. Ehemalige Rathäuser wurden zu Museen oder Bibliotheken, Schlachthöfe zu soziokulturellen Zentren oder Fabriken zu Rathäusern oder Kultureinrichtungen umgebaut. Mit der IBA Emscher Park wurde eine neue Dimension der Größe altindustrieller Anlagen in Angriff genommen, die mit der Städtebauförderung erst möglich gemacht wurden, wie das Hüttenwerk im Landschaftspark Duisburg-Nord, die Ausstellungshalle Gasometer in Oberhausen, das Welterbe Zollverein in Essen, die Jahrhunderthalle in Bochum als Zentrum der Ruhrtriennale oder die Kokerei Hansa in Dortmund.

Es ist und bleibt ein Kernanliegen aller Stadtentwicklungsmaßnahmen, stadthistorisch bedeutende Gebäude im Stadtbild zu erhalten, wenn sie für ihren bisherigen Zweck nicht mehr genutzt werden. Der städtebauliche Mehraufwand für eine Umnutzung für Wohnen, Handel, Dienstleistung oder Gewerbe oder die Umnutzung für öffentliche Zwecke, wie im Kloster Dalheim in Lichtenau, der Huppertsberg Fabrik in Wuppertal, der ehemalige Hauptbahnhof in Solingen oder die ehemalige Zeche Westfalen in Ahlen, stehen beispielhaft für gelungene Projekte.

Bürgerschaftliches Engagement

Eine neue Form der bürgerschaftlichen Teilhabe wurde im Programm Soziale Stadt mit den Mitteln für Bewohner getragene Projekte aus und für den Stadtteil geleistet. Bis

zu 50 % Unterstützung waren möglich, um eigene Anliegen im Stadtteil zu realisieren, die in der Regel nach einem lokalen Wettbewerb ausgewählt wurden. Nach einer Prüfung des Landesrechnungshofes wurden die Förderkriterien in den Stadterneuerungsrichtlinien (Nr. 17) konkretisiert. Für diese Unterstützung hat sich der Begriff „Verfügungsfonds“ etabliert; das Angebot wurde in die Förderung für die Aktiven Zentren (Nr. 14 StER) aufgenommen.

Gemeinsam mit der IBA Emscher Park war es gelungen, bürgerschaftliche Initiativen als Akteure der Stadtentwicklung zu gewinnen. Ende 1996 richtete sich ein Projektauftrag unter dem Leitgedanken „Initiative ergreifen“ an die Region. Ziel war es, privat organisierte Gemeinschaftsprojekte zu unterstützen, die bürgerschaftliches Engagement mobilisieren und Anstöße vor allem in die Stadtteile geben – sei es im soziokulturellen, sozialen oder ökologischen Bereich. Insgesamt 16 Projekte, wie das Depot Immermannstraße in Dortmund oder das Consol Theater in Gelsenkirchen, wurden mit Städtebaufördermitteln unterstützt. Das Förderangebot wurde landesweit auf die schwierigen Stadtteile ausgeweitet und von Initiativen und Kommunen angenommen. Mit der Aufnahme der städtischen Dimension in die EFRE¹-Förderung wurde eine integrierte Förderung von Städtebauförderung und EFRE gerade für diese Initiativen erreicht. Da der Verwendungszweck auch den Betrieb der Anlagen mitefasste, war eine Regelung erforderlich, dass die Einnahmen ausdrücklich dem Betrieb im Quartier zugutekommen mussten, sodass auf eine Anrechnung auf die Höhe der Förderung verzichtet werden konnte.

Steuerung

Anstoß- und Bündelungseffekte stellen sich nicht automatisch durch schriftlich fixierte Konzepte ein. Der integrierte Handlungsansatz, der diese Synergien ermöglicht, bedarf der Akzeptanz und Gestaltung im Prozess der Stadtentwicklung. Ohne eine vernünftige Prozessorganisation, ohne Beratungs- und Überzeugungsarbeit, ohne eine ständige Rückkopplung mit den kommunalen Ratsgremien, betroffenen Eigentümern und handlungswilligen Initiativen stellen sich diese Erfolge nicht ein. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in den letzten 20 Jahren das Fachpersonal in den Bau- und Planungsverwaltungen deutlich reduziert worden ist. Deshalb ist es ein herausragendes Anliegen der Städtebauförderung, diese Prozesse auch finanziell zu unterstützen. Ob es sich um das klassische Sanierungsträrgeschäft handelt oder um ein Stadtteilmanagement im Kontext der „Sozialen Stadt“: Wichtig ist die Unterstützung des Prozesses der integrierten Stadtentwicklung! Festzustellen ist, dass sich das Anforderungsprofil für die Beauftragten je nach konkreter Aufgabe, Gebietskulisse und Beteiligten deutlich veränderte.

Interkommunale Zusammenarbeit

Mit der „Internationalen Bauausstellung Emscher Park“ hat nordrhein-westfälische Stadtentwicklungspolitik den Versuch unternommen, über kommunale Grenzen hinweg zu agieren. Diese Art der interkommunalen Zusammenarbeit und deren Unterstützung mit Städtebaufördermitteln wurde bei der Konzeptionierung der regionalen Grünzüge realisiert und kann aktuell in der Praxis der REGIONALEn sowie der Stadtentwicklung im ländlichen Raum wahrgenommen werden. Ein verbindendes Element einiger REGIONALEn ist die städtebauliche und wasserwirtschaftliche Entwicklung entlang von Flüssen, wie Ems, Wupper, Lenne und Volme, Dinkel und Berkel. Die Gewässer werden als innerstädtisches Element mit Aufenthaltsqualität zugänglich gemacht und damit als Freiraum in der Stadt gestaltet (StBauF), während „vor der Stadt“ die Auenlandschaft als Natur- und Retentionsraum entwickelt wird (Gewässerausbau).

Interkommunale Kooperation zur Umsetzung städtebaulicher Gesamtmaßnahmen sowie zum Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch und deren Unterstützung durch die Städtebauförderung ist ein Kennzeichen nordrhein-westfälischer Stadtentwicklungspolitik. Die AG Historische Stadt- und Ortskerne, die Netzwerke Innenstadt, Soziale Stadt, Stadtumbau und Baulandmanagement sowie das deutsch-österreichische URBAN-Netzwerk haben mit ihren Veranstaltungen und Veröffentlichungen die fachliche Auseinandersetzung in der praktischen Stadtentwicklung bundesweit beeinflusst. Auch der Erfolg von Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch in der AG und den Netzwerken hängt sehr wesentlich von einer gut organisierten Steuerung ab. Die Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2020 hat diesem Umstand Rechnung getragen und die interkommunale Kooperation ausdrücklich in die Förderung integriert.

Resümee

Die Städtebauförderung ist seit Jahrzehnten ein wesentlicher und ein erfolgreicher Baustein nordrhein-westfälischer Stadtentwicklungspolitik. Mit ihrer Hilfe ist es möglich, die Kommunen bei ihren Aufgaben anlässlich des wirtschaftlichen, demografischen, sozialen und ökologischen Wandels zu unterstützen. In Nordrhein-Westfalen hat sich die Städtebauförderung als Impulsgeberin und Ankerprogramm für das integrierte Herangehen an städtebauliche Problemlagen mit einprägsamen Bildern erwiesen.



Karl Jasper

bis 2019 Leitender Ministerialrat beim
Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau
und Gleichstellung des Landes Nordrhein-
Westfalen in Düsseldorf

¹ Europäischer Fonds für regionale Entwicklung



Oliver Gewand

Die Sicht der Wohnungswirtschaft auf 50 Jahre Städtebauförderung

Die Entwicklung der Städte ist den vergangenen Jahrzehnten entscheidend durch die Städtebauförderung geprägt worden. Die inzwischen allseits bekannte Förderung, die mit dem Städtebauförderungsgesetz 1971 ins Leben gerufen wurde, hat sich seither zu einem wesentlichen Impulsgeber für die Kommunen entwickelt. Die Wohnungswirtschaft konnte die Städtebauförderung seitdem in vielfältiger Form zum Wohl und zur Zufriedenheit der Bewohner in den Städten und Gemeinden einsetzen.

Die Wohnraumversorgung gehört in Deutschland zu den wesentlichen Aufgaben der Daseinsvorsorge des Staates. Im Zuge der Kriegszerstörungen des Zweiten Weltkrieges wurde daher in den fünfziger und sechziger Jahren mit dem Wiederaufbau und der Weiterentwicklung der Städte begonnen. Dabei ging es in erster Linie darum, ausreichenden Wohnraum für alle Bewohner zu schaffen. Neben kommunalen Wohnungsgesellschaften gründeten sich in dieser Zeit auch zahlreiche Wohnungsgenossenschaften, deren Bauinitiativen erheblich dazu beigetragen haben, die Wohnungsnot in Deutschland infolge von Zerstörungen des Zweiten Weltkrieges zu überwinden. Dies führte zu einer erheblichen Neubautätigkeit, die allerdings auch mit großflächigen Abrissen von Altbauten einherging und mit dem Konzept der großflächigen Sanierung verbunden war.

Von der Flächensanierung zur behutsamen Stadterneuerung

Es wurde jedoch relativ schnell deutlich, dass die Flächensanierungen mit einer Zerstörung von Stadtgeschichte einhergehen. Daher erfolgte bereits Ende der sechziger Jahre ein schrittweises Umdenken und das Bewusstsein, die über viele Jahrzehnte gewachsene europäische Stadt mit ihren typischen Strukturen, der historischen Architektur und den vielfältigen Nutzungen des Kleingewerbes als besondere Qualität anzuerkennen und zu erhalten. Der radikalen Flächensanierung folgte zumindest in Westdeutschland eine behutsame Stadterneuerung, die in den neuen Bundesländern erst mit einer Verzögerung von etwa 20 Jahren einsetzte.

Um den Gedanken der behutsamen Stadterneuerung umzusetzen, war es notwendig, sowohl die öffentlichen als auch die vielen privaten Eigentümer mit öffentlichen Mitteln zu unterstützen und Investitionen anzuregen, die ohne Unterstützung nicht rentierbar waren. Dies war die Geburtsstunde der Städtebauförderung, welche ab 1971 den rechtlichen Rahmen für den gezielten Einsatz der zur Verfügung gestellten Mittel für „städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“ gab. Im ersten Jahr der Städtebauförde-

rung wurden etwa 50 Mio. Euro (100 Mio. DM) eingesetzt. Die finanziellen Mittel wurden in den folgenden Jahren sukzessive aufgestockt und haben 1986 und 1987 mit einem Volumen von jeweils 500 Mio. Euro im damaligen Westdeutschland ihren Höhepunkt erreicht.

Beginn der Programmvielefalt der Städtebauförderung

Infolge der deutschen Einheit wurde der räumliche und programmatische Schwerpunkt der Städtebauförderung deutlich verändert. So wurde das Volumen der Förderung der Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen zugunsten der neuen Bundesländer verschoben. Dies war auch dringend notwendig, da sich die alten historischen Stadtkerne und Altbauquartiere der Gründerzeit aufgrund ausbleibender Investitionen während der DDR-Ära in einem desolaten Zustand befanden. Bestandserhalt und Bestandssicherung waren das Gebot der Stunde. Daher wurde neben dem Programm „Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“ für die ostdeutschen Städte ein zusätzliches Programm zum „Erhalt denkmalgeschützter Gebäude“ mit einem Volumen von 100 Mio. Euro eingerichtet, welches in seiner inhaltlichen Ausrichtung für die gesamte Bundesrepublik bis 2020 fortgeführt wurde.



Abb. 1: Abriss eines Hochhauses (Foto: Harald Bethke)

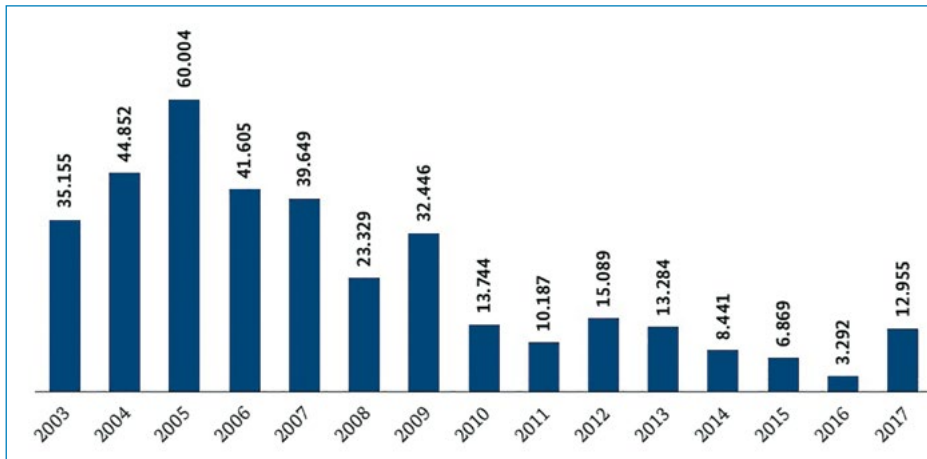


Abb. 2: Rückbau von Wohnungen in Ostdeutschland 2002 bis 2017 (Quelle: BMI 2019a)

Aufgrund des ehrgeizigen Wohnungsbauprogramms in der ehemaligen DDR in den achtziger Jahren wurde zur Absicherung der Planerfüllung dazu übergegangen, nicht mehr komplette Wohngebiete mit einer entsprechenden Gestaltung des Wohnumfeldes und der notwendigen Infrastruktur zu errichten, sondern man konzentrierte die Baukapazitäten fortan auf die Fertigstellung der Wohngebäude. Dies führte nach der Wende zu der Notwendigkeit, die so begonnenen Großwohnsiedlungen mit einem Programm „Weiterentwicklung großer Neubaugebiete“ weiterzuentwickeln bzw. fertigzustellen.

Demografischer Wandel erzwingt Stadtumbau

Im Zuge des demografischen Wandels und der erheblichen Binnenwanderungsverluste in den neunziger Jahren hatten die neuen Bundesländer erhebliche Bevölkerungsverluste zu verzeichnen. Dies und die enorme Bautätigkeit im Wohnungsbau in den neuen Ländern, die durch die bis zum 31.12.1996 geltenden Sonderabschreibungsmöglichkeiten für Anschaffungs- oder Herstellungskosten (Sonder-AfA) für Investition erheblich unterstützt wurde, führten in der Folge zu einem erheblichen Angebotsüberhang in den ostdeutschen Städten.

Die Wohnungsleerstände nahmen Ende der neunziger Jahre in vielen Städten deutlich zu. Allein bei den im Bundesverband der deutschen Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (GdW) über die Regionalverbände der neuen Bundesländer organisierten 1.100 Mitgliedsunternehmen nahmen die Leerstände im Zeitraum 1994 bis 2002 von 4 % auf 16 % sprunghaft zu. Im Geschäftsjahr 2002 waren die ostdeutschen GdW-Wohnungsunternehmen mit Mietausfällen in Höhe von 900 Mio. Euro konfrontiert.

Viele Unternehmen wurden dadurch unverschuldet an den Rand des wirtschaftlichen Ruins gebracht. Zweifellos war diese Zeit für die Wohnungswirtschaft in den neuen Ländern eine kritische Phase. Mit Unterstützung der Städtebauförderung und der Einrichtung des Programms „Stadtumbau

Ost“ im Jahr 2002, dem zwei Jahre später das Programm „Stadtumbau West“ folgte, konnte diese kritische Phase überwunden werden. Auf der Grundlage der von den Kommunen mit finanzieller Hilfe der Städtebauförderung entwickelten integrierten Stadtentwicklungskonzepte wurden damals wohnungspolitische Prognosen bis zum Jahr 2015/2020 erstellt. Basis der Konzepte waren stadteilbezogene Bevölkerungs- und Haushaltsprognosen, aus denen der künftige Wohnungsbedarf für einzelne Ge-

bäudetypen (EFH/ZFH sowie MFH) abgeleitet wurde. Mit der Bedarfsabschätzung wurde zugleich das notwendige Volumen an Rückbaumaßnahmen definiert, das für eine hinreichende Stabilisierung des lokalen Wohnungsmarktes notwendig war.

Allen beteiligten Akteuren war damals schnell klar, dass der Abriss von Wohngebäuden unausweichlich ist. Dennoch war die konkrete Umsetzung mit erheblichen Schwierigkeiten und Abstimmungsbedarfen verbunden. So waren vor allem die verschiedenen Interessen und finanziellen Folgen der Stadtwerke (geringere Auslastung der städtischen Wasser- und Heizkreisläufe), der Wohnungsunternehmen (Bilanz- und Bewertungsverluste), der Banken (Abschreibungen, erhöhte Eigenkapitalhinterlegung nach Basel II) und Stadtverwaltungen (Moderation und Anpassung der stadtplanerischen Grundlagen) zu berücksichtigen.

Sternstunde der Städtebauförderung

Innerhalb kürzester Zeit konnte mithilfe der Städtebauförderung nicht nur die Vorbereitung der notwendigen Rück- und Umbaumaßnahmen initiiert, sondern aufgrund der gewährten Abrisshilfen für die betroffenen Unternehmen, die zumindest einen Teil der tatsächlichen Abrisskosten abdeckten, auch mit den Maßnahmen direkt begonnen werden – zweifellos eine Sternstunde der Städtebauförderung. Allein zwischen 2002 und 2009 konnten in den neuen Bundesländern somit etwa 300.000 Wohnungen zurückgebaut und viele Wohnungsunternehmen wirtschaftlich stabilisiert werden. Damit wurde zugleich die Handlungsfähigkeit der Wohnungsunternehmen als wichtiger lokaler Arbeitgeber und Partner bei der weiteren Gestaltung der Städte erhalten.

Das Stadtumbauprogramm hat aber noch weitergehende Ziele verfolgt als Abriss, Umbau und Umnutzung von nicht marktgerechten Wohnungen und baulichen Anlagen. Darüber hinaus konnten die Mittel aus dem Stadtumbauprogramm für folgende Maßnahmen eingesetzt werden (vgl. BMI 2019a, S. 8):



- Erhalt, Herstellung und Stärkung städtebaulicher Funktionen und die bedarfsgerechte Anpassung von Stadtquartieren an Erfordernisse des demografischen und wirtschaftlichen Strukturwandels;
- Stärkung innerstädtischer Bereiche und der Erhalt innerstädtischer Altbaubestände;
- Gestaltung von Stadtstrukturen entsprechend den Anforderungen an eine nachhaltige, ressourcenschonende Stadtentwicklung und den Erfordernissen von Klimaschutz und Klimaanpassung;
- Reduzierung von Leerständen und Verringerung von Funktionsverlusten durch Rückbau, Umbau und Umnutzung von nicht genutzten oder untergenutzten Gebäuden und baulichen Anlagen;
- nachhaltige Revitalisierung von Brachen oder eine hiermit verträglich temporäre Wiederbelebung von brachliegenden Flächen und Gebäuden.

Im Jahr 2017 wurden die Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West zu einem gemeinsamen Stadtumbauprogramm zusammengeführt. Grundlage für die Entscheidung war die Evaluierung der beiden Stadtumbauprogramme, die ergeben hat, dass sich die Problemlagen und städtebaulichen Missstände zwischen den neuen und den alten Bundesländern inzwischen angenähert hatten. In der Rückblende kann festgestellt werden, dass das Stadtumbauprogramm erheblich zur Erhöhung der Lebens- und Standortqualität der Städte und zur Wohnzufriedenheit der Bewohner beigetragen hat.

Mehr als 20 Jahre „Soziale Stadt“

Viele Programme der Städtebauförderung haben eine lange Tradition. Dazu gehört zweifellos auch das Programm „Soziale Stadt“. Bereits seit Mitte der 1990er Jahre wurden in den Städten und Gemeinden zunehmende Probleme des Zusammenlebens in den Wohnquartieren infolge eines zunehmenden Auseinanderdriftens der sozialen Lebenslagen der Bewohner festgestellt. Durch den Start des bundesweiten Programms „Soziale Stadt“ im Jahr 1999 wurde vom Bund im Rahmen der Städtebauförderung erstmalig die soziale Dimension des Wohnungs- und Städtebaus abseits der baulich-materiellen Erneuerung der Städte hervorgehoben.

Zwischen 1999 und 2018 hat der Bund für das Programm „Soziale Stadt“ Finanzhilfen in Höhe von 1,9 Mrd. Euro bereitgestellt. Zum Programmstart 1999 wurden 162 Projekte gefördert. Seither hat sich die Anzahl der geförderten Projekte deutlich erhöht und ist bis 2018 auf 934 Gesamtmaßnahmen in 533 Städten angestiegen (vgl. BMI 2019b, S. 12). Durch die finanzielle Unterstützung einer Vielzahl von sozialen Projekten im Rahmen der Städtebauförderung wurde die Förderkulisse um nichtinvestive Maßnahmen erweitert

und damit der ganzheitliche Ansatz der Städtebauförderung weiterentwickelt.

Das Ziel des Programms „Soziale Stadt“, den sozialen Zusammenhalt in der Stadtgesellschaft zu stärken und Teilhabe sowie Austausch am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen, wird von den gemeinwohlorientierten Wohnungsunternehmen, die sich im Rahmen der sozialen Quartiersarbeit für eine sozialorientierte nachbarschaftliche Entwicklung in den Quartieren einsetzen, umfänglich unterstützt. Die sich verschärfenden sozialen Probleme und Konflikte in den Quartieren in den neunziger Jahren wurden auch von den gemeinwohlorientierten Wohnungsunternehmen frühzeitig wahrgenommen. Im Ergebnis hat der GdW eine vielbeachtete Studie beauftragt, die 1998 unter dem Titel „Überforderte Nachbarschaften“ veröffentlicht wurde (vgl. GdW 1998).

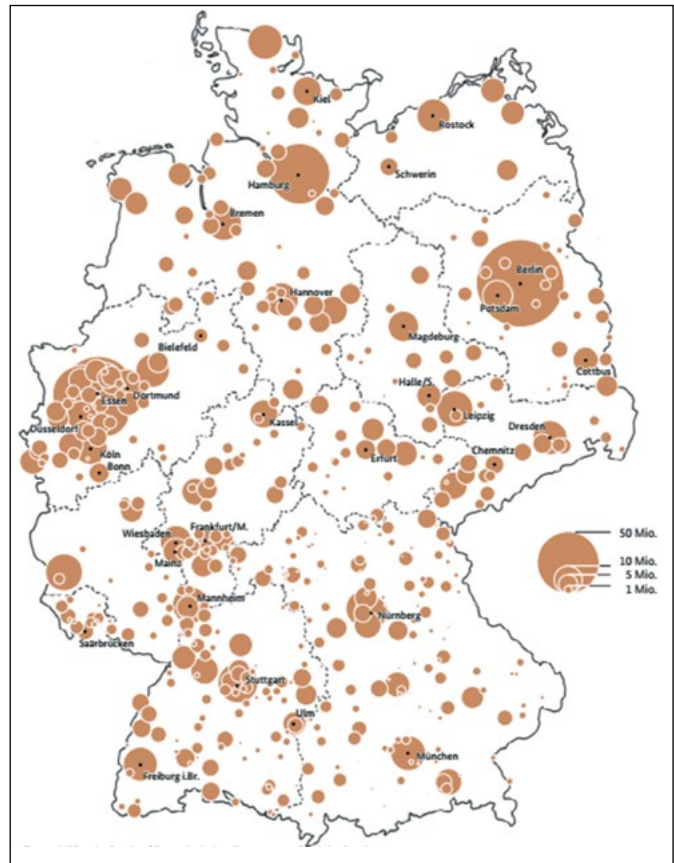


Abb. 3: Bundesfinanzhilfen je Stadt/Gemeinde im Programm Soziale Stadt 1999 bis 2018 (Quelle: BMI, 2019b: 20 Jahre integrierte Quartiersentwicklung. Die soziale Stadt, Berlin, S. 14)

Der GdW hat die Ergebnisse dieser Studie zum Anlass genommen, gemeinsam mit dem Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (vhw), dem Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V. (AWO), dem Deutschen Städtetag (DST), der Schader-Stiftung und der Bielefelder Gemeinnützigen Wohnungsgesellschaft mbH (BGW) einen Wettbewerb „Preis Soziale Stadt“ auszuloben, der seit dem Jahr 2000 alle zwei Jahre vergeben wird. Mit der Auslobung war von Beginn an

das Ziel verbunden, „die Aufmerksamkeit einer breiten Öffentlichkeit für die sozialen Probleme [zu] wecken, zu Aktivitäten in den Stadtteilen auf[zu]fordern und die Akteure in den Städten, Wohnungsunternehmen, Wohlfahrtsverbänden und Bürgerinitiativen [zu] ermutigen, ihre eigenen Erfahrungen mit Projekten zur sozialen Stabilisierung der Wohnquartiere bekannt zu machen“ (GdW 2001, S. 5). Darüber hinaus soll das Bemühen gewürdigt werden, sich in den Quartieren um ein soziales Miteinander einzusetzen und durch konkrete Projekte beispielhaft zu zeigen, wie durch das Zusammenspiel verschiedener Akteure der soziale Zusammenhalt und die Nachbarschaften gestärkt werden können.

Ausblick

Mit der aktuellen Neustrukturierung der Programmkulisse der Städtebauförderung 2020 und der Reduzierung von fünf auf drei Programmbereiche „Lebendige Zentren“, „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ und „Sozialer Zusammenhalt“ hat die Städtebauförderung eine neue Übersichtlichkeit geschaffen, ohne den ganzheitlichen Charakter aufzuheben.

Zudem wurde der Bereich „Zukunft Stadtgrün“ als Querschnittsaufgabe programmübergreifend aufgenommen und damit die Grün- und Freiflächengestaltung als Beitrag für den Klimaschutz und für mehr Nachhaltigkeit gewürdigt. Damit ist die Städtebauförderung in der Programmatik für die nächsten Jahre gut aufgestellt. Es liegt jetzt an der Politik, durch eine ausreichende finanzielle Mittelausstattung langfristig dafür zu sorgen, dass die Förderung in möglichst vielen Kommunen zur notwendigen Transformation der Städte unter Berücksichtigung einer nachhaltigen Innenentwicklung genutzt werden kann.



Dr. Oliver Gewand

Immobilienökonom (IREBS); Referatsleiter Stadtentwicklung, Wohnungsbau und Raumordnung beim GdW – Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V., Berlin

Quellen:

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2020): Vom Stadtumbau zur städtischen Transformationsstrategie. BBSR-Online-Publikation 09/2020, Bonn, September 2020.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2019a): Vielfalt im Stadtumbau. Statusbericht 2018, Berlin.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2019b): 20 Jahre integrierte Quartiersentwicklung. Die soziale Stadt, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2011): 40 Jahre Städtebauförderung, Berlin.

Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V. (GdW) (1998): Überforderte Nachbarschaften (GdW Schriften 48), Köln/Berlin.

Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V. (GdW) (2001): Preis Soziale Stadt 2000. Dokumentation, Berlin.

Scheller, H. (2020): Transformiert euch – und gestaltet den Wandel! (Difu-Magazin Berichte 1/2020), Berlin, S. 4–5.

WEBINAR

Fördermittel zielgerichtet steuern und verwalten

Mittwoch, 12. Mai 2021

10.00 Uhr–16.30 Uhr

Die kommunalen Gebietskörperschaften befinden sich als Fördermittelempfänger und Förderungsgeber in einer Doppelfunktion, welche einer individuellen Betrachtung bedarf. Oftmals besteht eine Diskrepanz zwischen erhaltenen und geleisteten finanziellen Mitteln in Form von Zuschüssen. Teilweise werden Förderprogramme nicht abgerufen oder nicht vollumfänglich genutzt. Nicht nur aus der Verpflichtung zum wirtschaftlichen Handeln sollte daher ein effektives Fördercontrolling und Förderungsmanagement in der Verwaltung implementiert werden. In dieser Webinarveranstaltung erhalten Sie einen Überblick, wie finanzielle Risiken minimiert und Prozessabläufe in Bezug auf abgegebene und empfangene Zuschüsse optimiert werden können. Lernen Sie zunächst Ihre derzeitige Auf- und Ablauforganisation im Fördermittelbereich zu analysieren, und erfahren Sie im Anschluss mehr zu den Möglichkeiten, entsprechende Kennzahlen und Strategien zu nutzen, um Optimierungspotenziale im Förderungsmanagement zu erreichen.

Ihr Referent:

Michael Völge, Dipl.-Betriebswirt im Fachdienst Controlling und nebenamtlicher Dozent für Aus- und Fortbildung an kommunalen Bildungseinrichtungen

Teilnahmegebühren:

285,00 Euro für Mitglieder des vhw

345,00 Euro für Nichtmitglieder

Rückfragen und Kontakt:

Anmeldung: 030/390473-610

Bei allen organisatorischen Fragen wenden Sie sich bitte an unsere Servicehotline Webinare:

Tel.: 030/390473-595, E-Mail: webinare@vhw.de

Technische Voraussetzungen für Ihre Teilnahme am Webinar:

Die Webinarsoftware ist webbasiert und ohne Download des Programms und dessen Installation einsetzbar. Die Anwendung wird nach dem Klick auf einen veranstaltungsspezifischen Link direkt über den Browser aufgerufen. Wählen Sie, nachdem Sie Ihren Namen und Ihre E-Mail-Adresse eingegeben haben, „per Browser beitreten“ aus. Zur Teilnahme empfehlen wir die Browser Chrome, Safari oder Firefox. Ältere Betriebssysteme und Browserversionen unterliegen ggf. Einschränkungen. Für das Webinar benötigen Sie entweder einen Desktop-PC, einen Laptop oder ein anderes mobiles Endgerät (z. B. Tablet).



Michael Heinze, Guido Spars

Städtebaulicher Investitions- und Förderbedarf 2020 bis 2030

Seit Jahrzehnten stellt die Städtebauförderung eine wesentliche Basis für die städtebauliche Erneuerung und die Weiterentwicklung von Stadtteilen und Quartieren dar. Die „Programmfamilie“ wurde seit den 1970er Jahren stets weiterentwickelt und damit an die ständig wechselnden Aufgabenstellungen angepasst. Das Renommee der Städtebauförderung ist insbesondere unter den Fachleuten sehr hoch, weil sie eine kontinuierliche und verlässliche Quelle der Förderung für jene vielfältigen Aufgaben darstellt, die mit der Behebung von Missständen und Mängeln sowie der Entwicklung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen verknüpft sind. Vor diesem Hintergrund hat sich die Frage gestellt, welcher städtebauliche Investitions- und Förderbedarf sich für die nächste Dekade von 2020 bis 2030 abzeichnet. Ein Konsortium¹ bestehend aus dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (Berlin), der Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen (Münster) und der Bergischen Universität Wuppertal (BUW) hat hierzu für BMI und BBSR ein Forschungsprojekt durchgeführt, dessen Ergebnisse hier kurz referiert werden.

Die Städtebauförderung hat sich finanziell über die Jahre gemauert. Pendelte in den 1970er Jahren der Bundesanteil für die Förderung umgerechnet noch um die 100 Mio. Euro pro Jahr, so setzt der Bund seit 2017 jährlich ca. 790 Mio. Euro dafür ein. Und obwohl 2020 eine (sinnvolle) Reduzierung auf die drei Förderprogramme – „Lebendige Zentren“, „Sozialer Zusammenhalt“, „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ – stattgefunden hat, bleibt der finanzielle Förderrahmen bislang stabil. Darüber hinaus stellte der Bund im Rahmen des Investitionspakts „Soziale Integration im Quartier“ für die Erneuerung sowie den Aus- und Neubau sozialer Infrastruktur und deren Weiterqualifizierung in den Jahren 2017 bis 2020 jährlich 200 Mio. Euro als Finanzhilfe zur Verfügung.

Denn die Kommunen stehen großen Herausforderungen gegenüber: Der demografische Wandel und neue Lebensbedingungen verändern die Nachfrage nach technischer und sozialer Infrastruktur. Es gilt, lebendige und identitätsstiftende Stadt- und Ortskerne zu erhalten bzw. zu schaffen, die Städte und Gemeinden an den Klimawandel anzupassen sowie bedarfsgerechten und „bezahlbaren“ Wohnraum zu bauen. In Folge der Coronapandemie werden diese Herausforderungen eher wachsen. Beispielsweise werden Forderungen laut, die Innenstädte durch eigene Fördermaßnahmen zu stützen. Das Land Nordrhein-Westfalen hat bereits im Juli 2020 darauf reagiert und ein „Sofortprogramm zur Stärkung unserer Innenstädte und Zentren in Nordrhein-Westfalen“ aufgelegt.

Vor dem hier skizzierten Hintergrund zielte das Forschungsprojekt „Städtebaulicher Investitions- und Förderbedarf 2020 bis 2030“ darauf ab, den zukünftigen Investitions- und Förderbedarf für die genannte Dekade zu ermitteln. Darü-

ber hinaus analysierte das Projektteam, inwieweit sich die Bedeutung einzelner Handlungsfelder der Städtebauförderung in Zukunft verändern wird und ob sich daraus Konsequenzen für den Investitions- und Förderbedarf ergeben. Das Forschungsprojekt basiert auf einem methodischen Dreiklang, der sich wechselseitig ergänzt und prüft: erstens eine Befragung der Bundesländer zum zukünftigen Investitions- und Förderbedarf, zweitens eine Befragung der Kommunen zum zukünftigen Investitionsbedarf sowie drittens eine volkswirtschaftliche Plausibilisierung der gewonnenen kommunalen Befragungsergebnisse. Zur Ermittlung der bisherigen Ausgabenstruktur wurden überdies die Förder- und Monitoringdaten des BBSR zur Städtebauförderung ausgewertet.

Schlaglichter zur bisherigen Ausgabenstruktur der Städtebauförderung

Aus der Betrachtung der Daten aus dem E-Monitoring und der Begleitforschung lassen sich einige Erkenntnisse zum bisherigen Einsatz der Finanzmittel aus der Städtebauförderung ziehen. In 12,4 % der Gesamtmaßnahmen wurden zunächst Ordnungsmaßnahmen durchgeführt und in 15 % Immobilien zurückgebaut. Der Rückbau betraf erwartungsgemäß zu 48 % Wohngebäude und zu 24 % Gewerbeeinheiten. Im Handlungsfeld Wohnen und Gewerbe lag der Schwerpunkt in der Teil- bzw. Vollsanierung von Gebäuden (39 % bzw. 35 %). Seltener mussten Gebäude gesichert werden (15 %), oder es wurden private Wohnumfeldmaßnahmen durchgeführt (11 %). Im Handlungsfeld Öffentlicher Raum und Verkehr lag der Schwerpunkt der Maßnahmen bei der Aufwertung von Straßen, Wegen und Plätzen (62 %) sowie Grünflächen (19 %). Seltener wurden Straßen, Wege und Plätze (10 %) oder Grünanlagen (9 %) neu angelegt.

¹ Es sei an dieser Stelle auf die wichtigen Beiträge von Prof. Dr. Martin Gornig (DIW) und Prof. Dr. Gerhard Untiedt verwiesen.

Ein weiterer Schwerpunkt war die Ertüchtigung bzw. der Neubau der sozialen Infrastruktur und der Gemeinbedarfs-einrichtungen. Die inhaltlichen Schwerpunkte dieser Gemeinbedarfseinrichtungen, in die Fördermittel geflossen sind, lagen im Bereich Kultur (19 %), Bildung/Kita/Schule (16 %) sowie Integration und öffentliche Verwaltung mit jeweils 8 %. Etwa 17 % der untersuchten Maßnahmen richteten sich auf die Zielgruppe Kinder/Jugendliche und 9 % auf die ältere Generation aus. Setzt man voraus, dass sich in den kommenden Jahren keine tiefgreifenden strukturellen Veränderungen der Handlungserfordernisse der Städtebauförderung ergeben, ist zu erwarten, dass die Mittel weiterhin in alle Größenklassen der Kommunen fließen werden und die Gesamtmaßnahmen – wie bisher – vor allem in den Innenstädten bzw. den Ortskernen der Gemeinden oder in den innenstadtnahen Gebieten durchgeführt werden.

Bundesländer erwarten steigenden Förderbedarf

Zur Einschätzung des zukünftigen Investitions- und Förderbedarfs wurden entlang von Handlungsfeldern der Städtebauförderung und des Investitionspaktes Soziale Integration im Quartier alle zuständigen Referate in den Bundesländern befragt. Zunächst wurden die Finanzbedarfe der Jahre zwischen 2013 und 2018 analysiert. In diesem Zeitraum überstieg der kommunale Finanzbedarf die zur Verfügung stehenden Fördermittel. Vergleicht man den genehmigten und den nicht genehmigten Förderbedarf, so zeigt sich, dass es über die gesamten Programme der Städtebauförderung hinweg eine deutliche „Überzeichnung“ der zur Verfügung stehenden Bundes- und Landesmittel gab. In den sechs Bundesländern, die hierzu Angaben machten, liegt der Anteil des nicht genehmigten Förderbedarfs am Gesamtbedarf zwischen 31,7 % (Mecklenburg-Vorpommern) und 52,2 % (Brandenburg). Einzelne Bundesländer gehen sogar von einer Überzeichnung in Höhe des Drei- bis Fünffachen der zur Verfügung stehenden Bundes- und Landesmittel aus. Die vergleichsweise geringe Anzahl der Antworten und die enorme Spannweite bei den Angaben deuten aber darauf hin, dass hier eine gewisse Unsicherheit bei den Ländern bei der Beantwortung dieser Frage herrscht. Demzufolge ist die Belastbarkeit der Angaben auch eingeschränkt. Für die kommende Dekade wurde der Fördermittelbedarf von zehn Bundesländern für die bereits laufenden städtebaulichen Maßnahmen geschätzt: Pro Einwohnerin und Einwohner ergibt sich in diesen zehn Bundesländern ein durchschnittlicher Gesamtförderbetrag von 218,- Euro. Zum Vergleich: In der Periode von 2013 bis 2018 wurden lediglich 119,- Euro an Fördermitteln bewilligt.

Daraus ergibt sich ein geschätzter Förderbedarf (Fördermittel des Bundes und der Länder) von mindestens 18 Mrd. Euro allein für die laufenden städtebaulichen Maßnahmen.

Die Gesamtsumme von 18 Mrd. Euro beruht auf den Angaben aus zehn Bundesländern, die zunächst auf die Gesamtbevölkerung der antwortenden Bundesländer bezogen (Fördersumme pro Kopf) und anschließend auf die Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik hochgerechnet wurde.

In diesem Betrag sind allerdings keine Fördergebiete und Maßnahmen berücksichtigt, die von den Kommunen in den kommenden Jahren neu beantragt werden. Darüber hinaus sind in der Summe auch nicht alle Förderbedarfe eingerechnet, die in bereits laufenden Gesamtmaßnahmen erforderlich sind. Beispielsweise berücksichtigen die Angaben aus Nordrhein-Westfalen den Zeitraum für laufende Gesamtmaßnahmen lediglich bis einschließlich 2023, die Angaben aus Hamburg bis einschließlich 2026; d. h. auch bereits laufende Gesamtmaßnahmen können nach den hier angegebenen Zeiträumen noch einen zusätzlichen Förderbedarf aufweisen. Die 18 Mrd. Euro bilden somit nur eine Teilsumme des gesamten Förderbedarfs ab. Zum Förderbedarf neuer Programmgebiete wurden durch die Bundesländer keine Angaben gemacht. Ursächlich hierfür dürfte die große Unsicherheit hinsichtlich der kommunalen Planungen und Investitionsbedarfe sein, die auf Ebene der Länder kaum zu erfassen sind. Aus Sicht der Länder wird ein erhöhter Förderbedarf vor allem in den Handlungsfeldern „Stadtgrün und Klimaanpassung“, „Wohnen und Wohnumfeld“, „Beteiligung, Aktivierung und Kooperation“ sowie „Öffentlicher Raum und Verkehr“ erwartet.

Investitionsbedarf aus Sicht der Kommunen

Die Ergebnisse zum zukünftigen Investitionsbedarf der Kommunen beruhen auf einer Befragung der Kommunen, die zwischen Januar und März 2020 durchgeführt wurde. Zur Sicherung der Repräsentativität der Umfrage wurde ein nach Größenklassen differenziertes Stichprobendesign festgelegt. Bei einem geplanten Stichprobenumfang von 1.237 anzuschreibenden Gemeinden wurden 11,2 % aller Gemeinden in die Stichprobe aufgenommen. Insgesamt haben 251 Städte bzw. Gemeinden einen teilweise oder vollständig beantworteten Fragebogen zurückgesendet, sodass eine Rücklaufquote von gut 20 % erzielt wurde. Positiv hervorzuheben ist, dass die Rücklaufquote insbesondere bei den Städten mit mehr als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern hoch ist. Von den insgesamt 80 angeschriebenen Großstädten hat mehr als die Hälfte geantwortet. Durch die Umfrage wurden in den 251 Städten und Gemeinden etwas mehr als 25 % der gesamtdeutschen Bevölkerung erfasst.

Ein wesentliches Ergebnis der Kommunalbefragung ist die Gesamtsumme der städtebaulichen Investitionskosten, die sich bis einschließlich 2030 in Preisen von 2019 auf 55,6 Mrd. Euro belaufen wird. Diese teilen sich in Höhe von 36,7 Mrd. Euro auf die aktuellen bzw. laufenden Fördergebiete und zu 18,9 Mrd. Euro auf die künftigen Fördergebiete



auf. Für fast jeden abgefragten Maßnahmenbereich nimmt die Bedeutung für 2020 bis 2030 gegenüber dem Zeitraum 2013 bis 2019 in den Augen der befragten Kommunen zu. Diese Einschätzung spiegelt sich allerdings so deutlich nicht in den Investitionskosten wider, die von den Kommunen bis 2030 erwartet werden. So liegt das Verhältnis der Investitionen in den laufenden Programmgebieten und den zukünftigen Programmgebieten im Verhältnis 2:1, d. h. zwei Drittel der Investitionssummen werden in (noch) laufenden Programmgebieten verausgabt und nur ein Drittel in den zukünftigen Programmgebieten.

Unterschiede bestehen nach den Ergebnissen der Befragung in den Pro-Kopf-Werten weiterhin zwischen Ost- und Westdeutschland. In Ostdeutschland werden in den aktuellen Fördergebieten 1.031 Euro je Einwohnerin und Einwohner investiert, in Westdeutschland ist es mit 562 Euro gut die Hälfte. Verglichen mit einer Vorläuferbefragung aus dem Jahr 2007 ist das absolute Niveau der Investitionen in Ost- und Westdeutschland jeweils zurückgegangen, der Abstand zwischen Ost und West ist jedoch auch damals schon deutlich gewesen und bestätigt sich hier erneut. Für die zukünftigen Fördergebiete gleichen sich die Pro-Kopf-Werte eher wieder an und sinken auf 566 Euro in Ostdeutschland und auf 492 Euro in Westdeutschland. In dem starken Rückgang des ostdeutschen Wertes drückt sich offenbar auch der nach und nach eintretende Abbau des Nachholbedarfs in der städtebaulichen Erneuerung in den ostdeutschen Städten und Gemeinden aus. Daneben ist ein Rückgang der Investitionskosten in den einzelnen Maßnahmenbereichen zu beobachten.

In qualitativer Hinsicht sind die wichtigsten Trends aus kommunaler Sicht in Hinblick auf die Städtebauförderung die Alterung der Bevölkerung, der Klimaschutz und die Klimaanpassung sowie Maßnahmen für die Energiewende und zur CO₂-Reduktion und schließlich Aufgaben, die aus der Digitalisierung erwachsen. Soziale Polarisierung und hohe Arbeitslosigkeit haben hingegen keine wesentliche Bedeutung für die befragten Kommunen.

Mit Blick auf die zentralen Handlungsfelder weisen die Ergebnisse auf eine hohe zeitliche Kontinuität der Bedeutung und des finanziellen Einsatzes hin. Die als zentral angesehenen Maßnahmenbereiche „Öffentlicher Raum und Verkehr“ sowie „Wohnen und Wohnumfeld“ weisen auch die höchsten Anteile an den Gesamtinvestitionen auf. Auf andere auch hoch bewertete Maßnahmenbereiche, wie „Klimaschutz und Klimaanpassung“ oder „Stadtgrün“, entfallen hingegen

relativ geringe Finanzanteile. Dies kann als ein Indiz dafür angesehen werden, dass es eine Verschiebung in den Maßnahmenbereichen hin zu eher weichen Maßnahmen gibt, die möglicherweise auch nicht mehr so hohe Investitionsvolumina nach sich ziehen, aber aufgrund ihres Charakters hohe öffentliche Investitionen erfordern, mit denen aber weniger private Investitionen einhergehen. Auffällig ist weiterhin, dass für die Zukunft lediglich der Klimaschutz und die Klimaanpassung einen sehr deutlichen Zugewinn in der Bedeutung erfahren und es ansonsten aus Sicht der Kommunen kaum eine Veränderung zwischen der Bedeutung der Maßnahmen in den aktuellen Fördergebieten und den zukünftigen Fördergebieten gibt.

Zukünftiger Investitions- und Förderbedarf 2020 bis 2030

Im Rahmen des Forschungsprojektes war es nun notwendig, aus den Antworten der Kommunen zum Investitionsbedarf Aussagen zum tatsächlichen Förderbedarf abzuleiten. Geht man davon aus, dass sich der von den Kommunen geschätzte reale Investitionsbedarf gleichmäßig auf den Zeitraum 2020 bis 2030 verteilt, dann läge der jährliche Investitionsbedarf bei gut 5 Mrd. Euro. Erhebungen zum aktuellen Umfang der mit der Städtebauförderung verbundenen Ausgaben liegen nicht vor. Modellrechnungen zu möglichen Fördermultiplikatoren weisen allerdings darauf hin, dass der erwartete Investitionsbedarf sich in ähnlicher Größenordnung bewegt wie das gegenwärtige Ausgabenvolumen.

Der Gesamtwert des städtebaulichen Investitionsbedarfes in der Periode 2020 bis einschließlich 2030 liegt – unter Berücksichtigung von jährlichen Preissteigerungen in Höhe von 2 % oder 2,5 % – in der Summe bei 62,8 Mrd.



Abb. 1: Wichtiger Eckpfeiler der Städtebauförderung: Entwicklung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen (Fotos: Jost)

Euro bzw. 64,7 Mrd. Euro. Wie viel Förderung notwendig ist, um diese Investitionen zu induzieren, ist nicht konkret zu belegen. Geht man von der Annahme aus, dass der Investitionsbedarf wie aktuell im Verhältnis 3:1 zu den Städtebaufördermitteln von Bund und Ländern steht, ergibt sich ein Förderbedarf von ca. 21 bis 21,5 Mrd. Euro für den Zeitraum 2020 bis 2030. Die Annahme zum Verhältnis 3:1 aus Städtebaufördermitteln und privaten Investitionen wird als Anstoßeffekt bezeichnet (durch einen Euro Städtebauförderung des Bundes und der Länder werden etwa drei Euro an privaten Investitionen angestoßen). In früheren Studien lag dieses Verhältnis bei 1:4,5. Dafür wurden seinerzeit abgeschlossene Gesamtmaßnahmen der Städtebauförderung und die mit ihnen in Verbindung stehenden privaten Investitionen betrachtet. Da die Kommunen in der aktuellen Befragung für die zukünftigen Maßnahmen von geringeren Investitionen in den (privaten) Wohnungsbestand und höheren Investitionen in Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen, den öffentlichen Raum, in multifunktionale Grün- und Freiflächen sowie in den Klimaschutz und die Klimaanpassung ausgehen, scheint eine niedrigere Relation in Höhe von 1:3 plausibel zu sein. Durch die genannten Maßnahmen werden vermutlich weniger private Investitionen angestoßen als beispielsweise bei einem Hof- und Fassadenprogramm zur Aufwertung des privaten Gebäudebestandes.

Für den Bund allein würde dies zu einem Förderbedarf von durchschnittlich ca. 965 Mio. Euro pro Jahr führen. Es ist darauf hinzuweisen, dass in der Befragung die möglichen Folgen der Coronapandemie für den städtebaulichen Investitions- und Förderbedarf von den Kommunen noch nicht berücksichtigt werden konnten, da die Befragung vor der Pandemie durchgeführt wurde. Abhängig von der weiteren Entwicklung der Pandemie ist nicht auszuschließen, dass sich weiterer Investitions- und Förderbedarf der Kommunen ergibt.

Der Förderbedarf liegt damit in einer Größenordnung, der nur wenig unter dem gegenwärtigen Niveau der Städtebauförderung, einschließlich des Investitionspaktes „Soziale Integration im Quartier“, liegt. Einschränkend muss dazu angemerkt werden, dass diese Angaben auf der Befragung der Kommunen basieren, die den Förderbedarf abgeleitet aus dem Investitionsbedarf geringer einschätzen als die befragten Bundesländer. Zu vermuten ist, dass ein Teil der befragten Kommunen aufgrund der (bisherigen) Komplexität der Programmstruktur und der Programtabwicklung, den knappen personellen Ressourcen sowie dem kommunalen Eigenanteil zur Kofinanzierung der Städtebauförderung den eigenen Investitionsbedarf geringer einschätzen, da sie aufgrund der genannten Hemmnisse sowieso keine Förderung beantragen würden.

Zudem ist darauf zu verweisen, dass sich die Angaben der Länder zum Förderbedarf ausschließlich auf die aktuellen

Gebiete beziehen und aufgrund bestehender Informationsasymmetrien kaum belastbare Aussagen über die möglichen zukünftigen Fördergebiete möglich sind. Wenn man trotz aller Unsicherheiten über die zukünftigen kommunalen Fördergebiete und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Kommunalbefragung eine Hochrechnung der Länderergebnisse auf den gesamten Förderbedarf einschließlich der zukünftigen Gebiete vornimmt, so zeigt sich, dass der aus der Länderumfrage abgeleitete Förderbedarf um rund 25 % zu gering ausfällt. Dies ergibt sich aus der Überlegung, dass der Umfang der zukünftig geplanten Maßnahmen seitens der Kommunen etwa die Hälfte des aktuellen Förderbedarfs abdeckt und dieser zu gut der Hälfte in der Periode von 2020 bis 2030 umgesetzt werden soll. Dann würde sich der von den Ländern hochgerechnete Fördermittelbedarf auf rund 22,6 (= $18,06 \cdot 1,25$) Mrd. Euro summieren und einen etwas höheren Förderbedarf im Vergleich zum aktuellen Fördermittelniveau induzieren. Allein für den Bund würde daraus ein Fördermittelbedarf von ca. 1.025 Mio. Euro jährlich resultieren. Der Fördermittelbedarf ergibt sich aus dem hochgerechneten Gesamtförderbedarf (22,6 Mrd. Euro) von Bund und Ländern bezogen auf die Periode von 2020 bis 2030 (elf Jahre), von dem der Bund die Hälfte trägt.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass sich die Rahmenbedingungen insbesondere mit der durch die Coronapandemie ausgelösten Wirtschaftskrise schlagartig verändert haben. So dürfte auch bei Beibehaltung des gegenwärtigen Förderniveaus die relative Inanspruchnahme von Finanzmitteln angesichts schrumpfender Steuereinnahmen deutlich steigen. Nur, wenn die Wirtschaft wieder rasch aus der Krise herauswächst, wird die Relation der Fördermittel für den Städtebau zu den Steuereinnahmen bis 2030 wieder auf das heutige Niveau absinken. Zu berücksichtigen ist aber, dass die Städtebauförderung die Investitionsnachfrage gerade auf kommunaler Ebene stabilisiert. Die Städtebauförderung leistet somit auch unter konjunkturellen Aspekten einen positiven Beitrag.



Michael Heinze

Fachgebiet Ökonomie des Planens und Bauens, Fakultät für Architektur und Bauingenieurwesen, Bergische Universität Wuppertal



Prof. Dr. Guido Spars

Fachgebiet Ökonomie des Planens und Bauens, Fakultät für Architektur und Bauingenieurwesen, Bergische Universität Wuppertal



Christiane Thalgott

Die Entwicklungsmaßnahme Norderstedt-Mitte

Ein Beispiel aus den frühen Jahren der Städtebauförderung

Die Stadt Norderstedt wurde, nach fünfjähriger Vorbereitung, am 1. Januar 1970 aus den vier Gemeinden Garstedt und Friedrichsgabe (Kreis Pinneberg) sowie Glashütte und Harksheide (Kreis Stormarn) gegründet und dem Kreis Segeberg zugeordnet. Damit war dem schumacherschen Achsenplan für Hamburg Genüge getan, indem jeweils „Achsenwurzel“ und „Endpunkt“ einem Verwaltungsraum zugeordnet wurden. An der Grenze zu Hamburg entstand so die fünftgrößte Stadt Schleswig-Holsteins mit damals 57.000 Einwohnern.

Die neue Stadt war jetzt, nachdem die Grenzen entsprechend eines landesplanerischen Gutachtens neu geordnet waren, auch groß genug für eine qualifizierte Verwaltung. Man hatte heftig gestritten, ob 80.000 (Meinung des Landes) oder 100.000 Einwohner (Norderstedt) das richtige Ziel seien. Im Jahr 1985 sollte das Ziel mit 80.000 Einwohnern erreicht sein. Dabei sollte, so war das Ziel formuliert, eine eigenständige schleswig-holsteinische Stadt entstehen. Aber natürlich versprach man sich, auch Impulse des dynamischen Wachstums der Metropole Hamburg hier für Schleswig-Holstein fruchtbar werden zu lassen. Neue Einwohner und neue qualifizierte Arbeitsplätze in Büro und Gewerbe sollten attraktive Standorte finden. Die Umsetzung dieser Ziele sollte also „in einer eigenständigen schleswig-holsteinischen Stadt“ – und nicht weiter so zufällig zusammengewürfelt wie bisher in den Gemeinden – erfolgen.

Im Juni 1971, fast gleichzeitig mit dem Inkrafttreten des Städtebauförderungsgesetzes am 1. August 1971, wurde ein Entwicklungsgutachten als Grundlage für den Flächennutzungsplan und ergänzend die erforderlichen Voruntersuchungen für die Entwicklungsmaßnahme in drei Teilbereichen beauftragt:

- Norderstedt-Mitte (210 ha; zentrale Einrichtungen, Kultur, Verwaltung und 6.000 Wohnungen, dazu die U-Bahnverlängerung),
- Glashütte (Wohnen in Reihen- und Einzelhäusern) und
- Harkshörn (Industrie und Gewerbe).

Mit Information gegen Protesthaltungen

Für die geordnete Umsetzung dieser Ziele erließ das Land Schleswig-Holstein am 13. Juli 1973 eine Entwicklungsverordnung nach dem Städtebauförderungsgesetz. Deren Bekanntmachung erfolgte selbstverständlich, erzeugte jedoch keinerlei Resonanz. Der Sturm der Entrüstung brach später völlig unerwartet los, als die 598 betroffenen Grundeigentümer vom Amtsgericht über die Eintragung des Entwicklungsvermerks in ihrem Grundbuch informiert wurden. Bei

Nachfragen im Amtsgericht wusste dort niemand so recht Bescheid, und im Bauamt wurde über den Abriss von Häusern für Grünflächen oder Geschosswohnungsbau gemunkelt. „Wenn hier etwas abgerissen wird, ist es das Rathaus“, verkündeten die Vertreter der Bürgerinitiative, die sich sofort gebildet hatte. Erst jetzt wurde eine intensive Beteiligung der Bürger beauftragt. In vielen Informationsveranstaltungen konnte der berechtigte Bürgerzorn abgebaut werden und mündete in konstruktive Zusammenarbeit über viele Jahre.

In einer Normenkontrollklage wurde 1975 die Rechtmäßigkeit der Verordnung, d. h. die Notwendigkeit der Anwendung der Instrumente des StBauFG für Norderstedt-Mitte und Harkshörn bestätigt, die Wohnbebauung in Glashütte bestand die Überprüfung nicht. Damit kehrte Ruhe und Verlässlichkeit in die weitere Umsetzung der Planung ein. Die städtebaulichen Wettbewerbe zeigten Zukunftsbilder, das unscheinbare Moorbektal wurde zu einem schönen Park, die Wohnbebauung in der Mischung aus Reihenhäusern und Geschossbau an baumbestandenen Straßen mochten die Menschen. Der äußerst achtsame Umgang mit dem Bestand an Häusern, Bäumen und Menschen war nun gelernt.

Darüber hinaus wurde die Notwendigkeit, für das Gemeinwohl, für neue Wohnungen und Arbeitsplätze, für einen Park, eine Schule und ein Rathaus Grundstücke von Landwirten zu fast landwirtschaftlichen Preisen zu erwerben, breit akzeptiert; ärgerlich war allerdings das Erbrecht, nach dem der Hoferbe den Gelderlös mit den Geschwistern teilen musste. Inzwischen gibt es in Norderstedt-Mitte kaum noch unbebaute Grundstücke. Trotzdem ging es nicht so schnell, wie gedacht, und nach 15 Jahren lebten noch keine 70.000 Menschen in Norderstedt – heute sind es 78.000.

Anwendung der neuen Instrumente

Entwicklungsmaßnahmen wurden, trotz einiger sehr erfolgreicher Maßnahmen, wie in Norderstedt oder Hannover, nur selten realisiert. **Stadtsanierungen** waren dagegen vielfach schon vor dem StBauFG in den sechziger Jahren begonnen



Abb.1: Norderstedt von oben (Foto: EGNO – Entwicklungsgesellschaft Norderstedt GmbH)

worden, allerdings mit teilweise sehr rabiatischen Methoden der sogenannten Flächensanierung. Auch wurde etwa teilweise zur Verbreiterung von Straßen die Randbebauung abgerissen. Dies wurde jetzt nach den Regeln des neuen Städtebauförderungsgesetzes, das den Sozialplan und die Bürgerbeteiligung einforderte, zunehmend aber auch gegen Widerstand der Bevölkerung, fortgesetzt. In der Folge wurde aus dem Weckruf, den Hans-Jochen Vogel als Präsident der Deutschen Städtetags erschallen ließ – „Rettet unsere Städte jetzt!“ –, im Denkmalschutzjahr 1975 ein lauter vielstimmiger Chor. Zu viele alte typische Gebäude und ganze Stadtquartiere waren für eine technisch perfekte, aber oft ungeliebte Neubebauung abgerissen worden. Die Sanierung verlor einen Teil der breiten Akzeptanz. Dabei war es nicht der Verlust des Eigentums, der zu Protesten führte – da war mancher froh, dass für den baufälligen Altbau (natürlich das Grundstück) noch Geld floss –, sondern der Verlust an Identität ganzer Stadtquartiere beförderte die lauten Proteste, die keineswegs nur von den Hausbesetzern artikuliert wurden, sondern von vielen Bewohnern und zunehmend auch von Gewerbetreibenden, denen die Arbeitswerkstatt und die Kundenschaft abhanden kam.

1982 schaffte Hardt-Waltherr Hämer mit der „IBA-Alt“ in Berlin eine neue Sicht- und Handlungsweise. Die Bewohner wurden nach ihren Wünschen und Fähigkeiten zum Mitbauen angeleitet und ermutigt und die Altbauten nicht zum Abriss, sondern zur Reparatur bestimmt. Die Quartiere behielten ihre Bewohner und ihre bauliche, soziale und ökonomische Substanz.

Ebenfalls 1982 begannen wir Planerinnen, uns um die Verbesserung der noch nicht einmal zehn Jahre alten Großsiedlung Kirchdorf-Süd zu kümmern, die unwirtschaftlichen Laubengänge baulich zu schließen, eine Fahrradwerkstatt einzurichten

und einen Müttertreff als Pavillon zu ergänzen. Die **Nachbesserung** der kaum zehn Jahre jungen **Großwohnanlagen** wurde ein neues wichtiges Thema der Stadtsanierung. Hier wurden große und kleine, bauliche und gesellschaftspolitische Fehler in den Großsiedlungen korrigiert.

Heute, nach 50 Jahren Städtebauförderung, wird selbstverständlich erwartet, dass die öffentliche Hand die Stadtsanierung fortsetzt, den Baubestand, wenn nötig mit Geld, erneuern hilft und die Infrastruktur finanziert. Steigt dadurch der Wert der Häuser und Grundstücke, wollen alle Betroffenen den Mehrwert ungeschmälert in der eigenen Tasche wiederfinden: Alles andere wäre ja Enteignung. Nicht anders bei den Entwicklungsmaßnahmen: Was 1974 selbstverständlicher Beitrag für die Entwicklung der Gemeinde war, wird heute als unzumutbarer Eingriff in die Gewinnerwartung, d. h. ins Eigentum, gewertet.

Das **Gemeinwohl** muss wieder gelernt werden, sonst haben wir mit den Entwicklungsmaßnahmen im BauGB zwar brauchbare Gesetze, um mit neuen Wohnungen die Wohnungsnot der jungen unteren und mittleren Einkommenschichten zu bekämpfen, trauen uns aber nicht, sie anzuwenden!



Prof. Dr.-Ing. e.h. Christiane Thalgott
München



Uwe Altrock

Von einer hoheitlich verstandenen Politik zu flexiblen Managementansätzen

Zur Weiterentwicklung der Städtebauförderung

In diesen Tagen wird – einmal mehr – in der deutschen Öffentlichkeit die Schwerfälligkeit und Uneindeutigkeit der Regierungsführung in Deutschland debattiert. Anlässlich der episodischen Videokonferenzen und Beschlüsse des informellen Gremiums aus Bundeskanzlerin und 16 Ministerpräsidenten zur Coronakrise ist die Rede von „Chaos“, „Durcheinanderreden“, einem Mangel an Demokratie, da die Republik „von einem Siebzehner-Direktorium geleitet“ werde, dessen Entscheidungen in einem „Verantwortungsnebel“ nicht mehr zuzuordnen seien und „die Menschen im Land nicht mehr verstehen“. Man fühlt sich erinnert an die massive Kritik, die in der Krise der späten 1990er Jahre bis zu einflussreichen Verfassungsrichtern an den komplexen Prinzipien einer institutionalisierten Zusammenarbeit von Bund und Ländern in den Bereichen der Legislative und der Exekutive geäußert wurden. Schließlich wurden die einst geteilten Kompetenzen in den Föderalismusreformen der 2000er Jahre deutlich entflochten. In den aktuellen Krisen der Bildungs- und Wohnungspolitik wird nun heute gelegentlich wieder beklagt, dass es so mühsam sei, den Bund wieder ins Boot zu holen.

Angesichts dieser windungsreichen Geschichte der komplex verflochtenen Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern (und Gemeinden) in Deutschland erstaunt, mit welcher Selbstverständlichkeit und Unaufgeregtheit – von geringfügigen Ausnahmen und einem fraglos immer wieder einmal mühsamen Ringen um vielerlei Details der rechtlichen Rahmenbedingungen, Finanzierungsmodalitäten und praktischen Umsetzungsfragen abgesehen – diese nunmehr seit einem halben Jahrhundert im Rahmen der Bund-Länder-Städtebauförderung zusammenarbeiten. Anlässlich dieser generationenüberspannenden Tradition lohnt es sich, nicht nur nach einer Erfolgsbilanz in Hinblick auf die von ihr vor Ort ins Werk gesetzten Strategien, Konzepte und Maßnahmen zu fragen, sondern darüber hinaus auch den Errungenschaften (und Grenzen) des dahinterstehenden Politikmodells nachzuspüren. Dies soll nachfolgend, ergänzt durch einen Ausblick auf anstehende Herausforderungen und Perspektiven, geschehen.

Dezentrale Kontextsteuerung: ein Erfolgsmodell im europäischen Maßstab

Vergleicht man die Systeme der Stadterneuerung im internationalen Kontext, fällt auf, welche Sonderstellung der Städtebauförderung zukommt. So ist es keineswegs selbstverständlich, dass Stadterneuerung als Politikfeld in einem Land überhaupt systematisch verankert ist. Wo die Verstädterung noch jung sowie die Steuerkraft gering ist und die Kompetenzen der Städte zur Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten weniger stark ausgeprägt sind als in einem kontinental-europäischen Land mit verfassungsrechtlich abgesicherter Selbstverwaltungsgarantie und sozialer Marktwirtschaft, da beschränkt sich stadtentwicklungspolitisches Handeln nicht selten auf ein Zusammenspiel von Schlüsselinvestitionen in

Infrastruktur und Development Control, also der Aufstellung von Bauleitplänen sowie bauordnungsrechtlicher Genehmigungstätigkeit. Selbst in Ländern mit reifen Städten und dem Bewusstsein darum, dass Erneuerungsmaßnahmen unerlässlich für die Attraktivitätssicherung gewachsener Teile von Städten sind, herrscht vielerorts angesichts eines wesentlich schwächer ausgeprägten Eigentumsrechts an Grund und Boden nach wie vor eine rigide Praxis der Flächensanierung vor, die großen Einzelprojekten von Developern als Taktgeber einer innerstädtischen Wiederinwertsetzung von immobilienwirtschaftlich interessanten Lagen den Boden bereitet.

Doch selbst in Europa mit seinen oft jahrhundertealten Städten mit häufig stark mittelalterlich geprägten Zentren haben sich systematische Traditionen einer öffentlich geförderten und einer von überörtlichen Zweckzuweisungen mitgesteuerten Stadterneuerung längst nicht überall herausgebildet. Die gebietsbezogene Stadterneuerung, die einen langen Atem von mehr als einem Jahrzehnt hat und damit weit über die Amtszeit eines Bürgermeisters hinausreicht, gibt es zwar in einigen europäischen Ländern, doch teilweise lediglich in wenigen großen Städten und – insbesondere in den Ländern Mittelosteuropas – häufig eher EU-finanziert als durch ein ausgefeiltes nationales System auf nationaler Ebene. In Ländern wiederum, die wie Deutschland eine lange Tradition der breiten gebietsbezogenen Erneuerung haben, ist diese durch wiederholte Anläufe zu einer Reformulierung der programmatischen Ansätze infrage gestellt und in schwierigen politischen Umfeldern sehr stark zurückgefahren worden. Während in Ländern, wie dem Vereinigten Königreich, Italien, den Niederlanden, Dänemark oder Schweden, zu bestimmten Zeiten durchaus sehr engagierte Stadterneuerungsprogramme auf nationaler Ebene aufgelegt wurden, die gebietsbezogene Ansätze ver-

folgt haben und dabei teilweise durch ihre Verknüpfung von baulich-räumlichen, sozialen und ökonomischen Perspektiven über die deutsche Erneuerungspolitik hinausgingen, lässt sich aus heutiger Sicht in Europa in Hinblick auf die Breite und Kontinuität der verfolgten Ansätze fast nur noch die französische Politik der Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine mit der deutschen Städtebauförderung vergleichen.

Politikverflechtung: Segen oder Fluch?

Doch warum konnte sich das deutsche System überhaupt so lange und über viele Regierungswechsel hinweg halten, weiterentwickeln und an immer neue Herausforderungen anpassen? Meine These ist, dass die Städtebauförderung in besonders angemessener Form die Möglichkeiten einer „dezentralen Kontextsteuerung“ (Wilke) für die Stadtentwicklungspolitik ausbuchstabiert hat. In ihrem Rahmen sind übergeordnete Ebenen der Politik in einer Gesellschaft, die von sehr selbstbewussten Städten und vergleichsweise dezentral organisierten Machtzentren geprägt ist, in den Möglichkeiten einer politischen Steuerung oder auch nur Förderung bestimmter Ziele sehr eingeschränkt, die im Grundsatz auf kommunaler Ebene zu entscheiden sind. Wegen ihres enorm hohen, aber diskontinuierlich anfallenden Aufwands und ihrer häufig schwierigen finanziellen Situation scheuen Kommunen jedoch davor zurück, aus eigener Initiative heraus große Projekte, wie die Erneuerung ganzer Quartiere, überhaupt anzugehen.

Für Bund und Länder bestehen vor diesem Hintergrund neben der Unterstützung von Schlüsselprojekten oder eigenen Investitionen (etwa in Hochschulen) und der anlassbezogenen Förderung privater Initiativen (Wirtschaftsförderung, Wohnungsbauförderung) wenige realistische Möglichkeiten zur mittel- bis langfristigen Stimulierung räumlicher Entwicklung, ohne in die Selbstverwaltungshoheit der Kommunen über Gebühr einzugreifen. Mit der Vorgabe eines Zielkanons und der Ausreichung von Mitteln unter bestimmten Bedingungen (Vorliegen von städtebaulichen Missständen, individuelle städtebauliche Zieldefinition durch die Kommune im Rahmen der durch Bund und Länder vorgegebenen Programmziele, Finanzierung im Rahmen der von den jeweiligen Ländern definierten Förderrichtlinien, Kofinanzierung, Bindung an planungsrechtliche Sondertatbestände usw.) paaren sich hinreichend starke Anreize „von oben“ mit Freiheiten für die Entwicklung eigener Strategien „von unten“, damit komplexe Stadterneuerungsmaßnahmen überhaupt in Gang kommen – deren Durchführung ohne Förderung ist bis heute der absolute Ausnahmefall geblieben.

Die enge Politikverflechtung in Deutschland hat im Zusammenspiel mit den starken kommunalen Spitzenverbänden dazu geführt, dass die so geschaffene Anreizstruktur, einmal in Gang gekommen, kaum noch abgeschafft werden konnte. Letztlich ist dies auch ein Spiegel des von vielerlei Koaliti-

onen geprägten bundesdeutschen Regierungsalldtags – die längerfristige Anlage der Gesamtmaßnahmen ohne vorab definiertes Enddatum, die zeitlich versetzte Aufnahme von Kommunen in die Programme, das politisch vielgestaltige Mosaik der Länderregierungen, die über die Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarungen in das System mitgestaltend eingebunden sind, die Tatsache, dass auf kommunaler Ebene Bürgermeister unterschiedlicher politischer Couleur in den Genuss der Städtebauförderung gekommen sind – all das hat dazu beigetragen, dass Letztere quasi immun gegen die mit einem Regierungswechsel auf Bundesebene verbundenen Umbrüche geworden sind. Auf inhaltliche Umbrüche konnte stets mit einer moderaten Anpassung von Instrumenten und Fördersystematiken reagiert werden, und lediglich die – in Deutschland in vielen Bereichen eher mittelbar wirkenden – neoliberalen Strömungen haben das System Ende der 2000er Jahre für kurze Zeit etwas grundsätzlicher infrage gestellt.

„Erkauft“ hat sich der Bund diese Kontinuität der Steuerung der Stadtentwicklung mit einer Einordnung in ein System der Mehrebenengovernance, bei dem die Länder nach wie vor das Sagen bei der konkreten Ausgestaltung und Schwerpunktsetzung besitzen, letztlich über die Vergabe der Mittel auch konkret definieren, welche Gesamtmaßnahmen für förderwürdig befunden werden und Rechenschaft über die Einhaltung der Programmziele von den Kommunen vor allem gegenüber den Bewilligungsbehörden abgelegt wird. Der Bund, der die eigentlichen Impulse für die Auflegung und Modifikation der Programmstruktur gibt, kann seine Ziele nur mittelbar durchsetzen und hat sich daher inzwischen bisweilen damit begnügt, seine Rolle als die eines Anstoßgebers, Moderators und einer Qualitätssicherungsinstanz zu verstehen.

Damit ist allerdings nicht gesagt, dass die Städtebauförderung im Umsetzungsalltag ihrem Anspruch überall gerecht werden kann. So hat etwa die Akzentverschiebung der Fördermittelströme in Richtung neuer Bundesländer für zahlreiche Maßnahmen im Westen zu schmerzlichen Anpassungsnotwendigkeiten geführt, die immerhin in manchen Bundesländern durch ergänzende Länderförderung teilweise ausgeglichen werden konnten. Ähnlich die Situation um 2009, als Maßnahmen der Sozialen Stadt zu deutlichen Anpassungen gezwungen waren. Und die Ausdifferenzierung der Programmstruktur hat im Zusammenspiel mit erweiterten Evaluierungs- und Monitoringanforderungen wiederum dazu geführt, dass sich manch kleinere Städte mit dem Verwaltungsaufwand überfordert fühlten.

Betrachtet man den Erfolg der Maßnahmen, so steht den vielen aufgewerteten und stabilisierten Quartieren auch eine Reihe von weniger leicht bewältigbaren Dauerherausforderungen gegenüber: Die Krise klein- und mittelstädtischer Zentren etwa hat sich gerade außerhalb der Ballungsräume auch schon vor der Warenhaus- und der Coronakrise deutlich bemerkbar gemacht. Bei anhaltenden Stagnations- und



Schrumpfungstendenzen waren die Möglichkeiten einer Revitalisierung vielerorts begrenzt, und in finanzschwachen Kommunen ist die Städtebauförderung kein Allheilmittel zur Überwindung von Niedergangstendenzen, gerade wenn trotz deutlich reduzierter Eigenanteile die Durchführung von Sanierungsmaßnahmen unter der Regie der öffentlichen Hand erschwert ist. In sozial angespannten Quartieren hat sich mancherorts gezeigt, dass Stigmatisierung und strukturelle sozialräumliche Benachteiligung auch nach Jahrzehnten unterschiedlichster Förderanstrengungen nur schwer überwindbar sind.

Diese Grenzen des Erfolgs von Städtebaufördermaßnahmen haben sicher auch damit zu tun, dass die verfügbaren Mittel in eine Vielzahl von Kommunen gelenkt wurden und sie damit eher unterstützenden Charakter hatten, nicht aber auf einen Schlag durch Großprojekte o. ä. in der Lage sind, beispielsweise die Standortprobleme von Städten zu überwinden. Zur umfassenden Behebung gesellschaftlicher Krisen taugt die Städtebauförderung nicht. Vielmehr lässt sie sich als begleitende Unterstützung einer mittel- bis langfristig ausgelegten kommunalen Politik der Stabilisierung und strukturellen Erneuerung begreifen, für die sie wichtige Instrumente der Verständigung zwischen Stadtpolitik, Verwaltung, Immobilieneigentümern, Investoren, Gewerbetreibenden und Bewohnern bereithält. Über die Zeit ist es mit ihrer Hilfe dabei vielerorts gelungen, eine angemessene Balance zwischen Modernisierung überkommener Strukturen, kulturell motivierter Bewahrung und Neuinterpretation identitätsprägender Bereiche der Stadt, technologischen Neuerungen – wie etwa der Durchsetzung des privaten Pkw – und einer Steigerung der quartiersbezogenen Lebensqualität zu finden.

Insbesondere der Übergang von einer eher hoheitlich verstandenen Politik der Anfangsjahre über eine Stärkung der Beteiligungsmechanismen hin zu umfassenderen flexiblen Managementansätzen ist hierbei wohl auch Ausdruck der Erkenntnis, dass sich die große Akteursvielfalt in Bestandsquartieren mit gewöhnlichen Ansätzen der formellen Stadtentwicklung nicht sinnvoll koordinieren lässt. Wo man sich von Managementansätzen allerdings bei nur geringer Ressourcenverfügbarkeit und hohem kommunikativem Aufwand wegweisende strategische Ideen zur Überwindung von Stadtteilen in der Krise verspricht, wird man nicht sehr weit kommen. Insofern ist es auch kein Zufall, dass beispielsweise größere Stadtumbau- und Konversionsprojekte vielfach eher durch EU-Mittel oder sektorale Fördertöpfe ermöglicht werden als durch die Städtebauförderung und Letztere hier eher eine Koordinationsrolle auf der kommunalen Ebene übernimmt.

Herausforderungen

Im Rückblick könnte man sich auch kritisch fragen, warum Städte offenbar nach Jahrzehnten immer noch und wieder Fördermittel für Maßnahmen der Stadterneuerung benöti-

gen. Die dauerhafte Behebung städtebaulicher Missstände, die das System verspricht, hat sich angesichts der mannigfaltigen und sich weiter wandelnden Herausforderungen für städtische Bestandsstrukturen doch als sehr hehres Ziel herausgestellt. Aber städtebauliche Bestände altern weiter, und immer wieder hat sich gezeigt, dass die Städtebauförderung auch für neue Schauplätze genutzt werden konnte. Von einer Erneuerung historischer Stadtzentren und vernachlässigter Erweiterungen aus der Zeit der industriellen Urbanisierung hat sie sich der Nachbesserung von Großwohnsiedlungen und der Umstrukturierung von Gewerbe-, Industrie- und Infrastrukturbrachen zugewandt. Aktuell wurde sie im Zuge der letzten Reform stärker darauf ausgerichtet, die Herausforderungen des Klimawandels im Quartier zu bearbeiten.

Veränderte Lebensgewohnheiten, neuerliche Alterung einstmals sanierter Gebäude und Phänomene des Strukturwandels insbesondere im Einzelhandel, aber auch wirtschaftliche Umbrüche auf der regionalen Ebene wirken aber nach wie vor weiter. Bis heute, so haben nicht nur die Erfahrungen mit der Sozialen Stadt gezeigt, bietet das grundsätzliche Prinzip der Städtebauförderung, mit baulich-räumlichen Maßnahmen (einschließlich allem, was zu deren Vorbereitung und Durchführung gehört) auf der grundstücksübergreifenden Ebene einen umfassenden sozioökonomischen und kulturellen Wandel im Quartier zu unterstützen, einen unerlässlichen Baustein der Stadtentwicklungspolitik, macht aber die Koordination mit Regenerierungsansätzen schwierig, die an den Menschen selbst ansetzen.

Es ist überdies nur sehr eingeschränkt in der Lage, die Wertungsmechanismen des Immobilienmarkts wirksam zu ergänzen, wenn es um die Bewahrung der Bevölkerung vor Verdrängung geht oder wenn die finanziell aufwendige Weiterentwicklung kultureller Werte wie Denkmale ansteht. Angesichts der Tatsache, dass es letztlich die Kommunen selbst sind, denen man unter Zuweisung von Fördermitteln die Aufstellung und Umsetzung wirkungsvoller Konzepte zur Bewältigung ihrer Herausforderungen zutraut, wird es künftig darauf ankommen, auch schwächere Kommunen hierzu in die Lage zu versetzen. Der weitere Erfolg der Städtebauförderung steht und fällt also weniger mit Maßnahmen zu ihrer Weiterentwicklung als damit, wie die stadtentwicklungspolitische Handlungsfähigkeit der Städte generell gestärkt werden kann.



Prof. Dr. Uwe Altrock

Fachgebiet Stadterneuerung und Planungstheorie am Fachbereich 06 Architektur – Stadtplanung – Landschaftsplanung, Universität Kassel

Frank Burlein

50 Jahre Städtebauförderung – und jetzt?

Neue Herausforderungen für ein bewährtes Förderinstrument

Die Städtebauförderung ist eine „einzigartige Erfolgsgeschichte“ (Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern 2011, S. 1). Seit 1971 wurden mehr als 3.900 Kommunen in über 9.300 Gesamtmaßnahmen gefördert (BMI 2020, S. 9), und mit den gewährten Förderzuschüssen wurde das Bild vieler Städte und Gemeinden nachhaltig verändert. Dies liegt nicht zuletzt am Umfang der gewährten Finanzhilfen. Etwa 19,3 Mrd. Euro Bundesförderung führten unter Berücksichtigung des Regelfördersatzes von einem Drittel (d. h. ein Euro vom Bund wird durch je einen Euro von den Ländern und von den Kommunen ergänzt) zu einem Fördervolumen von fast 60 Mrd. Euro. Legt man den in zahlreichen Studien analysierten Folgeinvestitionseffekt von eins zu acht zugrunde, d. h. jeder Euro Städtebauförderung wird im Durchschnitt mit sieben weiteren Euro an privaten oder öffentlichen Investitionen ergänzt, so ergibt sich seit 1971 ein eingesetztes Finanzvolumen von fast 480 Mrd. Euro in Zusammenhang mit der Städtebauförderung (vgl. Abb. 1). Eine gewaltige Zahl.

Nun muss viel Geld noch kein Garant für Erfolg sein – schon gar nicht in der Stadtentwicklung, die schon immer als dauerhaft im Wandel befindlicher Prozess beschrieben werden kann: „Die einzige Konstante in der Stadtplanung scheint die Veränderung zu sein“ (Reicher 2020, S. 54). Frießecke/Maier (2020, S. 203) haben als „DNA“ der Städtebauförderung 15 Erfolgsfaktoren benannt, die wesentliche Aspekte dieses Förderinstrumentariums komprimiert herausstellen. Besonders sollen Aspekte, wie die klaren gesetzlichen Grundlagen in Form des besonderen Städtebaurechts, die kooperative politische Entscheidungsfindung über eine Verwaltungsvereinbarung, die jährlich zwischen Bund und Ländern neu verhandelt wird, oder die häufig erwähnte Tatsache, dass es sich bei der Städtebauförderung um ein lernendes Programm handelt, benannt werden.

In der Tat hat sich die Städtebauförderung in den 50 Jahren ihres Bestehens inhaltlich mehrfach neu justiert, zuletzt 2020 mit einer umfassenden Neustrukturierung, Weiterentwicklung und Fokussierung auf die drei Förderprogramme „Lebendige Zentren“, „Sozialer Zusammenhalt“ und „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“. Diese Wandlungs- und Anpassungsfähigkeit der Städtebauförderung kommt gerade jetzt in einer Zeit zur Geltung, in welcher zentrale Innenstadtlagen durch die Coronapandemie unter Druck geraten. Die Flexibilität der Städtebauförderung zeigt sich auch in der Gemeinschaftsinitiative „Nationale Stadtentwicklungspolitik“. Hier hat sich der Bund „vor einigen Jahren auf die Suche nach ‚gestalterischen‘ Impulsen gemacht, die zu einer kreativeren Stadtentwicklung beitragen könnten“ (Willinger 2020, S. 10). Mittels eines im Herbst 2020 veröffentlichten Projektaufrufes wurden kurzfristig neue Ideen und Konzepte für eine resiliente Stadtentwicklung gesucht. Aus 222 eingegangenen Bewerbungen von Kommunen, Vereinen, Initiativen, Unternehmen und anderen Akteuren der Stadtgesellschaft hat eine Jury im Januar 2021 dreizehn Pilotprojekte zur Förderung ausgewählt.

Dabei gilt es, genau hinzuschauen, denn trotz der aktuell unstrittigen Herausforderungen – bestehen in dieser „neuartigen Krise“ keine substanziell neuartigen Fragen der Stadtentwicklung (Jakubowski 2020, S. 26). Vielmehr hat die Pandemie wie ein Brennglas gewirkt und schon länger bestehende und auch mit Mitteln der Städtebauförderung analysierte und bekämpfte Missstände und Probleme nochmals deutlich vor Augen geführt (Burlein 2020, S. 22). Horx (2020, S.



Abb. 1: Investitionsvolumen im Zusammenhang mit der Städtebauförderung



Abb. 2: Veränderter Mobilitätsmix in der Innenstadt in New York

120 ff.) bezeichnet Corona in diesem Zusammenhang als „Wandlungsagent“, als eine „Tiefenkrise“, in der wir in das Neue hineinwachsen können. Insofern stellt sich die Frage, ob ein 50 Jahre altes Förderinstrument trotz vielfältiger Weiterentwicklung noch in der Lage ist, die zukünftigen Herausforderungen der Stadtentwicklung und des Städtebaus effektiv zu unterstützen. Er erscheint zumindest geboten, klassische Handlungsfelder, Leitlinien sowie Rahmenbedingungen der Städtebauförderung in Hinblick auf ihre zukünftige Bedeutung näher zu analysieren.

Gebietsbezogenheit und Konzentration auf die Zentren

Städtebaufördermittel wurden immer gebietsbezogen eingesetzt. Dies galt insbesondere für die investive Förderung: Auf Basis qualifizierter, zunehmend integrierter Konzepte wurde sichergestellt, dass Einzelvorhaben nicht zusammenhanglos realisiert werden, sondern in einem Gesamtkontext stehen. Neben den „klassischen“ vorbereitenden Untersuchungen und städtebaulichen Rahmenplanungen für Sanierungs- und/oder Fördergebiete richtete sich der Blick mit dem Jahrtausendwechsel verstärkt auch auf gesamstädtische integrierte Stadtentwicklungskonzepte. In jüngerer Zeit rückt das Quartier als städtebauliche Bezugsgröße in den Fokus der Betrachtung: „Die Zukunft der europäischen Stadt liegt in lebenswerten und vielfältigen Quartieren“ (Huttenloher 2020, S. 118). Dabei ist eine eindeutige Fokussierung der gewährten Zuschüsse auf die Innenstädte und Ortskerne festzustellen. Etwa 60 % der gesamten Bundesfinanzhilfen im Rahmen der Städtebauförderung wurden dort eingesetzt. Nimmt man die innenstadtnahen Bereiche

dazu, sind es sogar über 80 % (Bohle 2021). Auch zukünftig werden zentrale Innenstadtlagen Investitionsschwerpunkte darstellen, da sich aktuell gerade dort die Auswirkungen der Coronapandemie durch Funktionsverschiebungen besonders deutlich zeigen. Anders, Kreutz und Krüger (2020, S. 65) formulieren sogar grundsätzlich, dass die durch Covid-19 verursachten Herausforderungen gewisse Parallelen zur Entstehung der Städtebauförderung in den 1970er Jahren aufnehmen.

Horx (2020, S. 125) kommt zu dem Schluss, dass Corona dauerhaft die Parameter der Stadtentwicklung verändert. Es gibt auch Stimmen, welche die Innenstadt in Dekonstruktion sehen (Reiter 2020) oder, sogar noch weitergehend, aufgrund von Funktionsverschiebungen von einer zukünftig ortlosen Gesellschaft, dem „Ende der Nahgesellschaft“ ausgehen (Weibel 2020). Egal, ob man sich auch zukünftig für eine entsprechend erhöhte Aktivität der Städtebauförderung in zentralen Innenstadtlagen ausspricht oder dagegen, so ist unstrittig, dass bei einem weiterhin sicherlich geltenden Primat für Investitionen in festgelegten Gebietskategorien und zentralen Innenstadtlagen eine stärkere Öffnung für gesamstädtische und regionale Konzepte erfolgen muss. Das heißt, zukunftsfähige Investitionen in resiliente Stadtstrukturen müssen noch mehr als bisher auf räumlich breit aufgestellten konzeptionellen Grundlagen fußen.

Mobilität und gebietsübergreifende Konzepte

„Die zunehmende Digitalisierung der Arbeit ist ein unumkehrbarer Prozess“ (Pütz 2020, S. 94). Erhebliche Veränderungen im Mobilitätsverhalten sind die Folge. Dabei ist es

nicht vorrangig entscheidend, ob sich der aktuelle Modal Split grundlegend verändert. Einige Studien sehen das Auto als Gewinner der Krise, einen dauerhaften Bedeutungsverlust des ÖPNV und einen erheblichen Zugewinn für den Rad- und Fußverkehr (vgl. z. B. www.mobilitaetwandel.com oder www.nextmobility.de). Vieles spricht aber auch dafür, dass nach der Pandemie bisherige Verhaltensmuster mehr oder weniger unverändert wiederaufgenommen werden. Adam und Klemme (2020, S. 14) kommen zu dem Schluss, dass eingübte Routinen langlebig sind und sich nur schwierig grundlegend verändern. Für die Städtebauförderung bedeutet dies gleichwohl, dass sich wandelnde Mobilitätsmuster aus regionaler und gesamtstädtischer Sicht mitgedacht und bei Investitionen in den fließenden und ruhenden Verkehr in unseren Innenstädten berücksichtigt werden müssen. Dabei soll hier nicht auf Aspekte wie neuwertige Mobilitätsformen (Elektro, Wasserstoff, Brennstoffzelle etc.) und deren Auswirkungen eingegangen werden. Fakt ist, dass es auch im Bereich der Mobilität gebietsübergreifender Konzepte bedarf, um zukünftige Entwicklungen in Stadt und Land mit den richtigen investiven Maßnahmen im Rahmen der Städtebauförderung zu begleiten.

Zudem gibt es weltweit – maßgeblich getrieben durch den dänischen Stadtplaner Jan Gehl – vielfältige realisierte Beispiele dafür, wie man mit dem Wandel von Mobilität umgehen kann, um Städte und Gemeinden – auch unter Fördermitteleinsatz – umzugestalten. Die Palette realisierter Formate reicht vom vollständigen Innenstadtumbau, wie in Kopenhagen erlebbar, bis hin zu kurzfristigen, plakativen, radikalen Aktionen wie auf der 5th Avenue in New York (vgl. Abb. 2).

Vielfältiger Funktionsmix in der Innenstadt

Städtebauförderung hat sich schon immer mit dem Zusammenspiel der Daseinsgrundfunktion auseinandergesetzt: wohnen, arbeiten, sich erholen, am Verkehr teilnehmen, sich versorgen – ein unmittelbarer Zusammenhang mit der räumlichen Gestaltung unserer Kommunen ist offensichtlich. Allerdings erleben wir gerade, dass einige dieser Funktionen Bedeutungsverluste erleiden. Auch hier handelt es sich vielfach um eine durch Corona beschleunigte, aber nicht ausgelöste Entwicklung. Bestes Beispiel ist der Einzelhandel, durch dessen Zwangsschließung die Innenstädte vielerorts leer sind. Nur: Der Onlinehandel hat schon seit vielen Jahren durch stetige Zuwächse den stationären Einzelhandel unter Druck gesetzt (vgl. Abb. 3).

Dabei ist keineswegs ausgemacht, dass die Stadt selbst stirbt, wenn der Handel stirbt. Beckmann und Nußbaum (2020, S. 38) sprechen von der Notwendigkeit, „den Stadtzentren eine neue Bedeutung jenseits des Einzelhandels zu geben“. Gerade die Digitalisierung lässt auch produzierendes Gewerbe wieder in zentralen Lagen zu, die vor Jahrzehnten als Produktionsstandort aufgegeben worden waren. Auch

hier bedarf es komplexer konzeptioneller Grundlagen vor Investitionen in dauerhaft nicht belastbare Strukturen. Dabei muss der Handel mehr service- und erlebnisorientiert aufgestellt sein als heute und sich als Teil der Stadtgesellschaft begreifen (KPMG 2021). Dieser Anspruch sollte dann auch durch die Städtebauförderung flankiert werden

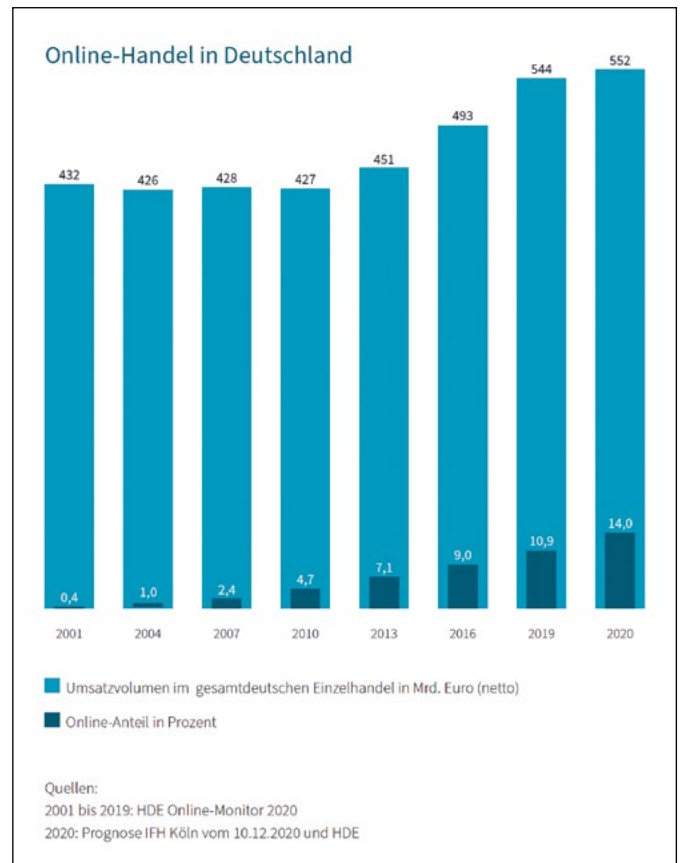


Abb. 3: Onlinehandel in Deutschland

Zu denken ist hier an komplexe Stadtmarketingkonzepte, die Handel, Arbeit und Versorgung in ein neues Verhältnis von Erlebbarkeit, Begegnung und Attraktivität führen. Städtebauförderung kann hier in bewährter Weise Aufenthaltsqualitäten verbessern – durch die Neugestaltung des öffentlichen Raumes, aber auch privater, gleichwohl öffentlich nutzbarer Bereiche als erlebbare Begegnungszonen. Unter ökologischen und klimatischen Aspekten sollte im Sinne eines „Re-Greenings“ (weg vom Abstandsgrün zur qualitätvollen, gut nutzbaren Freifläche) ein in der Flexibilisierung der Städtebauförderung 2020 unter dem Slogan „Einfacher, flexibler, grüner“ schon zum Ausdruck gebrachter Anspruch verfolgt werden. Auch hier gilt es, isolierte Quartiersplanungen zu überwinden und durch übergreifende Planungsansätze neue „Möglichkeitsräume“ zu schaffen.

Sicherung zukunftsfähiger Investitionen

Noch mehr als bisher sollten die mit Städtebaufördermitteln unterstützten Projekte insgesamt auch bei den realisierten



Einzelvorhaben einer detaillierten Analyse in Hinblick auf bauliche Qualität, flexiblere Nutzbarkeit und zukünftige Technologie unterzogen werden. Die Städtebauförderung befindet sich hierbei mit den Modellprojekten „Smart City“ auf einem guten Weg – Kommunen können so an realisierten Beispielen lernen und darauf aufbauend Digitalisierung nachhaltig und im Sinne einer integrierten und zukunfts-fähigen Stadtentwicklung aktiv gestalten (Bohle 2021). Zur Stärkung von Baukultur und erhöhten Anforderungen an die wohl perspektivisch stärkere Verzahnung von Arbeit und Wohnen sollte dabei noch mehr als bisher auf städtebauliche Ideen und Realisierungswettbewerbe gesetzt werden.

Das vielerorts durch den Lockdown erzwungene „Home-office“ hat Chancen, aber auch Grenzen digitaler Arbeitswelten aufgezeigt. Eines wurde aber unstrittig deutlich: Das Büro ist mehr als nur der Arbeitsplatz, es ist wichtiger Kommunikationsort – es liefert den sozialen Kitt. Arbeiten auf Distanz erfordert eine neue Art von „Teamkleber“, der aber nur zeitlich begrenzt wirkt und nicht dauerhaft zu einer völligen Veränderung unserer derzeitigen funktionalen Durchmischung führen wird. Gerade in diesem Handlungsfeld hat die Städtebauförderung aus der Programmkultur der „Sozialen Stadt“ hohe Erfahrungswerte: in nichtinvestiven Förderansätzen, die im Sinne der zukünftigen Herausforderung an die Entwicklung unserer Städte und Gemeinden unbedingt weiter ausgebaut werden sollten.

Städtebauförderung als Wissenspool in Zeiten von Corona

Apropos Erfahrungsschatz: Die Städtebauförderung hat mit ihren vielfältigen Möglichkeiten der Unterstützung von Vorhaben für besondere Herausforderungen in der Stadtentwicklung (Reallabore, experimenteller Wohnungs- und Städtebau, Sonderinitiativen und Modellvorhaben) einen erheblichen Erfahrungs- und Wissensvorsprung im Umgang mit neuen Entwicklungen in Stadt und Raum. Gelebte „Stresstests“ sind geübtes Handlungsinstrument der Stadtplanung, insofern mag man Corona als „radikalen Feldversuch“ (Reicher 2020, S. 46) oder „Reallabor wider Willen“ (Lenz/Nobis/Eisenmann 2020, S. 98) bezeichnen – im Umgang mit besonderen Herausforderungen ist gerade das Instrument der Städtebauförderung bewährt bzw. entsprechend lernfähig. Man denke nur beispielhaft an die konsequente Ausrichtung nach der deutschen Wiedervereinigung in Hinblick auf den kurzfristigen Handlungsbedarf zur Rettung historischer Innenstädte in den neuen Bundesländern.

Horx (2020, S. 120) weist darauf hin, dass gerade solche großen Anforderungen und daraus resultierende Trends, wie aktuell durch Corona, in Fragen der Stadtentwicklung erkennbar auch Gegenbewegungen auslösen, die in der Summe betrachtet zu kreativen Lösungen führen. Das hat gerade die Pandemie bestätigt: Sogenannte „Pop-up-

Lösungen“, d. h. kurzfristige, meist kostengünstige Veränderungen, wie z. B. Umgestaltung von Straßenräumen für Radfahrer und Fußgänger zu Lasten des Autos durch Stilllegung von Fahrspuren, sind hocheffektiv und sollten auch mit Städtebaufördermitteln unterstützt werden. Hierbei könnte das bewährte Instrument des Verfügungsfonds genutzt werden, um eben jetzt besonders kurzfristige Maßnahmen unbürokratisch umsetzen zu können.

Beteiligungs- und Kooperationskultur

Ein Bedeutungszuwachs von Beteiligungsformaten unterschiedlichster Art hat die Stadtentwicklung seit vielen Jahren begleitet, und die Städtebauförderung hat selbige unterstützt. In der Phase des Lockdowns wurden neue, kreative Modelle der Beteiligung ausprobiert, und vieles hat besser geklappt, als man das vorher glaubte. Generell gilt: Auch die Städtebauförderung sollte zukünftig noch mehr als bisher Beteiligungsformate und Kooperationsprojekte unterstützen, die den Menschen und seine Lebensqualität in den Vordergrund stellt. Es geht in erster Linie um „Städte für Menschen“, wie Gehl (2016) in seinem Hauptwerk formulierte. Es geht um das Miteinander, das Näherkommen – beim Wohnen, bei der Arbeit, bei der Mobilität, in der Freizeit.

Ein gutes Beispiel für ein kooperatives, breit kommuniziertes und innovatives Entwicklungskonzept liefert die Pariser Bürgermeisterin Anne Hidalgo mit ihrer Idee der 15-Minuten-Stadt. Alle wichtigen Anlaufstellen für alle Daseinsgrundfunktionen sollen für die Bürgerinnen und Bürger im Zentrum von Paris innerhalb von 15 Minuten erreichbar sein (Piqueret 2020). Autofreie Zonen, Kultur vor Ort, innovative Gebäudekonzepte und Micro Gardening sind zentrale Säulen dieses Stadtentwicklungsmodells. Es soll das Zusammenleben der Stadtgesellschaft auf eine neue Basis stellen. Derartig visionäre, teilweise riskante Konzepte sollten auch in der Städtebauförderung unterstützt werden, um die nötige Weiterentwicklung unserer Städte und Gemeinden zu resilienten, akzeptierten und vitalen Orten zu befördern.

Sennett (2018, S. 357) fordert dazu auf, im Sinne einer zukunfts-fähigen Stadtentwicklung „nicht gegen die Turbulenzen der Zeit anzukämpfen, sondern sie zu akzeptieren, zu leben und zu arbeiten“. Mit einer differenzierten Planung entstehe eine „ethische Verbindung zwischen Stadtplanern und Stadtbewohnern“ (S. 365). Wenn dieses Bild die Chance für eine zukunfts-fähige Städtebauförderung umreißt, dann wird einmal mehr deutlich, dass wir auch mit einem 50 Jahre alten Förderinstrument glänzende Voraussetzungen dafür haben, die in den kommenden Jahren zu bestehenden Herausforderungen der Stadtentwicklung zu meistern. Städtebauförderung war, ist und bleibt – auch unter schwierigen Rahmenbedingungen, wie wir sie derzeit erleben – eine Erfolgsgeschichte.



Dr. Frank Burlein

Geschäftsführer der DSK Deutsche Stadt- und Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH, Wiesbaden/Erfurt

Quellen:

- Adam, B./Klemme, M. (2020): Die Stadt im Krisenmodus, in: BBSR (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung 4/2020, S. 4–15.
- Anders, S./Kreutz, S./Krüger, T. (2020): Corona und die Folgen für die Innenstädte, in: BBSR (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung 4/2020, S. 56–67.
- Beckmann, R./Nußbaum, J. (2020): Offline-Strategien: Kickoff für die Innenstadt der Zukunft, in: Bauwelt 26.2020, S. 38–41.
- BMI (Hrsg.) (2020): 50 Jahre Städtebauförderung in Deutschland, Berlin.
- Bohle, A.K. (2021): Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Innenstadtentwicklung, in: DBZ Deutsche Bau Zeitschrift 01/2021 online, Zugriff am 15.02.2021.
- Burlein, F. (2020): COVID-19 und nachhaltige Stadtentwicklung – was wir aus der Corona-Pandemie lernen können, in: DSK (Hrsg.): DSKDEPESCHE Juli 2020, S. 22–23.
- Friesicke, F./Maier, A. (2020): Die Bund-Länder-Städtebauförderung – eine Erfolgsgeschichte seit fast 50 Jahren, in: FUB Flächenmanagement und Bodenordnung 5/2020, S. 193–205.
- Gehl, J. (2016): Städte für Menschen, 3. Auflage, Berlin.
- Horx, M. (2020): Die Städte von morgen, in: BBSR (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung 4/2020, S. 118–125.
- Huttenloher, C. (2020): Neue Allianzen für die Quartiersentwicklung, in: Stadt als Campus e.V. (Hrsg.) (2020): Kreative Stadtentwicklung – Formate, Orte, Strategien, Bernburg/Hannover, S.118–119.
- Jakubowski, P. (2020): Resilienz – Brauchen wir nach dem Corona-Schock neue Leitbilder für die Stadtentwicklung? In: BBSR (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung 4/2020, S. 16–29.
- KPMG (Hrsg.) (2021): Front Row: Sehen, was morgen Mode ist, Köln.
- Lenz, B./Nobis, C./Eisenmann, C. (2020): Wir wirkt sich die Krise auf das Mobilitätsverhalten aus?, in: BBSR (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung 4/2020, S. 96–105.
- Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern (Hrsg.) (2011): 40 Jahre Städtebauförderung in Bayern, München.
- Piqueret, C. (2020): Stadt der Zukunft. 15-Minuten-Paris – unter: <https://hamburg2040.de/stadt-der-zukunft-15-minuten-paris/> aufgerufen am 15.02.2021.
- Pütz, T. (2020): Berufsverkehr in Krisenzeiten, in: BBSR (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung 4/2020, S. 82–95.
- Reicher, C. (2020): Flächen- und Nutzungskonkurrenzen – neue Prioritäten?, in: BBSR (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung 4/2020, S. 46–55.
- Reiter, A. (2020): Remote Living: die Innenstadt in Dekonstruktion, unter: <https://blog-ztb-zukunft.com/2020/10/30/remote-living-die-innenstadt-in-dekonstruktion/> Zugriff am 15.02.2021.
- Sennet, R. (2018): Die offene Stadt, München.
- Weibel, P. (2020): Virus, Viralität, Virtualität: Wie gerade die erste Ferngesellschaft der Menschheitsgeschichte entsteht, in: Neue Zürcher Zeitung vom 20.03.2020.
- Willinger, S. (2020): Kreative Stadtentwicklung, in: Stadt als Campus e.V. (Hrsg.) (2020): Kreative Stadtentwicklung – Formate, Orte, Strategien, Bernburg/Hannover, S.10–13.

WEBINAR

Zuwendungen und Vergaberecht: Wie gewonnen, so zerronnen?

Donnerstag, 20. Mai 2021

09.30 Uhr–15.30 Uhr

Zuwendungen erhalten, ist schon schwer – sie zu behalten noch viel mehr. So könnte man schlagwortartig die Herausforderungen für Zuwendungsempfänger beschreiben, die sich insbesondere auch aus der Verpflichtung zur Beachtung vergaberechtlicher Vorschriften ergeben. Die Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheids verpflichten standardmäßig den Zuwendungsempfänger zur Anwendung vergaberechtlicher Vorschriften, und zwar selbst dann, wenn der Zuwendungsempfänger ansonsten nicht dem Vergaberecht unterliegt und deshalb keine Erfahrung mit der Durchführung von Vergabeverfahren hat. Die damit verbundenen Herausforderungen werden in der Praxis häufig unterschätzt. Dies belegt eine Vielzahl verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen, die den teilweisen oder vollständigen Widerruf wegen Vergabeverstößen, wie etwa der falschen Verfahrenswahl, rechtfertigen. Das Webinar gibt einen praxisorientierten Überblick über die Pflichten des Zuwendungsempfängers in Bezug auf das Vergaberecht, zeigt typische Stolperfallen sowie Vermeidungsstrategien auf und beleuchtet die Rechtsschutzmöglichkeiten gegen einen (drohenden) Widerruf der Fördermittel.

Ihre Referenten:

Andreas Haupt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Partner der Rechtsanwaltskanzlei CBH – Cornelius Bartenbach Haesemann und Partner in Köln. Sein Tätigkeitsschwerpunkt liegt im Vergabe- und Baurecht.

Prof. Dr. Stefan Hertwig, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Vergaberecht und Bau- und Architektenrecht. Partner der Rechtsanwaltskanzlei CBH – Cornelius Bartenbach Haesemann und Partner in Köln und Berlin.

Teilnahmegebühren:

285,00 Euro für Mitglieder des vhw

345,00 Euro für Nichtmitglieder

Rückfragen und Kontakt:

Anmeldung: 030/390473-610

Bei allen organisatorischen Fragen wenden Sie sich bitte an unsere Servicehotline Webinare:

Tel.: 030/390473-595, E-Mail: webinare@vhw.de

Technische Voraussetzungen für Ihre Teilnahme am Webinar:

Die Webinarsoftware ist webbasiert und ohne Download des Programms und dessen Installation einsetzbar. Die Anwendung wird nach dem Klick auf einen veranstaltungsspezifischen Link direkt über den Browser aufgerufen. Wählen Sie, nachdem Sie Ihren Namen und Ihre E-Mail-Adresse eingegeben haben, „per Browser beitreten“ aus. Zur Teilnahme empfehlen wir die Browser Chrome, Safari oder Firefox. Ältere Betriebssysteme und Browserversionen unterliegen ggf. Einschränkungen. Für das Webinar benötigen Sie entweder einen Desktop-PC, einen Laptop oder ein anderes mobiles Endgerät (z. B. Tablet).



Oliver Weigel

Die Neue Leipzig-Charta – von der Strategie zur Umsetzung

Am 30. November 2020 wurde unter deutscher Ratspräsidentschaft der EU bereits zum zweiten Mal ein Grundsatzdokument zur Stärkung der strategischen, partizipativen und integrierten Stadtentwicklungspolitik in Europa beschlossen. Dem Beschluss der für Stadtentwicklungspolitik zuständigen Ministerinnen und Minister der EU-Mitgliedsstaaten ging eine intensive zweijährige Arbeitsphase voraus. Ein Treiber auf dem Weg zur Neuen Leipzig-Charta – wie schon zu ihrer Vorgängerin aus dem Jahr 2007 – war die Erkenntnis, dass die globale und lokale Ebene heute mehr denn je miteinander verwoben sind.

Immer deutlicher wird, dass Herausforderungen, wie beispielsweise Klimawandel, Pandemien, Ressourcenknappheit, Gleichzeitigkeit von Wachstum und Schrumpfung, Migrationsbewegungen und Digitalisierung, einen direkten und sichtbaren Einfluss auf unsere Städte und Gemeinden haben. Dies birgt das Risiko für neue Formen sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Konflikte und Disparitäten in unserer Gesellschaft. Und es eröffnet neue Chancen, die aktiv genutzt werden müssen. Urbane Räume werden im „Jahrhundert der Städte“ bei der Zukunftsgestaltung als wesentliche Motoren der Transformation zur Nachhaltigkeit eine entscheidende Rolle spielen, denn sie sind gleichzeitig Treiber und Betroffene globaler Veränderungen. Dies zeigt, welche Verantwortung Städte und Gemeinden für die Entwicklung unserer Gesellschaften haben, es verdeutlicht aber auch, welche Chancen sich aus einer durch die kommunale Ebene geprägten und nachhaltig gestalteten Urbanisierung ergeben – weltweit.

Diese Erkenntnis ist natürlich nicht neu. In Europa änderten sich spätestens nach 1990 sowohl die ökonomischen als auch die gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen der Raumentwicklung vollständig. Im europäischen, nationalen und regionalen Rahmen entstanden Gewinner und Verlierer des Transformationsprozesses. Gemessen wurde dies zumeist in wirtschaftlichen Kennzahlen, resultiert hat es fast immer in massiven Wanderungsbewegungen, die Europa seit Ende des Zweiten Weltkriegs so nicht mehr erlebt hatte. Deutschland war spätestens nach der Wiedervereinigung davon natürlich besonders betroffen. Verstärkt wurde diese europäische Entwicklung durch die Globalisierung, die durch den technologischen Schub der zunehmenden Vernetzung und Digitalisierung der Arbeitswelt immer mehr Bereiche des alltäglichen Lebens erfasste. In dieser Zeit wurde die zentrale Rolle der Städte bei der aktiven Bewältigung der Herausforderungen und Gestaltung der Zukunft unserer Gesellschaften immer deutlicher, und es konnte nicht mehr ignoriert werden, dass Städte diese Herausforderungen nicht allein bewältigen können. Stadtentwicklung wurde daher zunehmend als gesamtstaatliche Aufgabe verstanden.

Aus diesem Grund nutzte Deutschland gemeinsam mit seinen europäischen Partnern die Chance, die sich aus seiner Ratspräsidentschaft 2007 ergab, um knapp drei Jahre nach der Osterweiterung der EU ein gesamteuropäisches Dokument der Stadtentwicklung zu erarbeiten und durch dessen Verabschiedung auf einem Ministertreffen ein starkes Signal für eine moderne und verantwortungsvolle Stadtentwicklung zu senden. Die am 24. Mai 2007 verabschiedete „Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ definiert die Prinzipien einer strategischen, integrierten und partizipativen Stadtentwicklungspolitik. Sie legt die Staaten, die sie verabschiedeten, darauf fest, integrierte Stadtentwicklungspolitik in einem Mehrebenenansatz umzusetzen. Ziel ist es, in allen Staaten zielgenaue Stadtentwicklungsprogramme zu fördern, Stärken und Schwächen der Städte und Stadtteile auf Grundlage einer Bestandsanalyse zu beschreiben und für das Stadtgebiet konsistente Entwicklungsziele zu formulieren. Dabei sollte in einem integrierten Ansatz auch der Finanzmitteleinsatz öffentlicher und privater Akteure räumlich gebündelt und koordiniert gesteuert werden. Dieses Ziel, das ganz wesentlich durch die positiven Erfahrungen Deutschlands mit der Städtebauförderung und dem Prinzip der Subsidiarität geprägt war, formulierte einen hohen Anspruch an eine zukünftige Stadtentwicklungspolitik in Europa.

Weiterentwicklung der Leipzig-Charta von 2007

Die politische, technologische, soziale und wirtschaftliche Entwicklung seit 2007 war von einer außerordentlichen Dynamik geprägt. Die Finanz- und Bankenkrise führte zu Verwerfungen auf den internationalen Finanzmärkten, in deren Folge die Einkommens- und Vermögensunterschiede z. T. massiv wuchsen – auch zwischen den Mitgliedstaaten der EU. Die Notwendigkeit, endliche Ressourcen, das Klima und die Umwelt zu schonen, ist heute so offensichtlich, dass sie die politische Diskussion bestimmt. Die Aufgaben der sozialen und ethnischen Integration, die überwiegend auf der

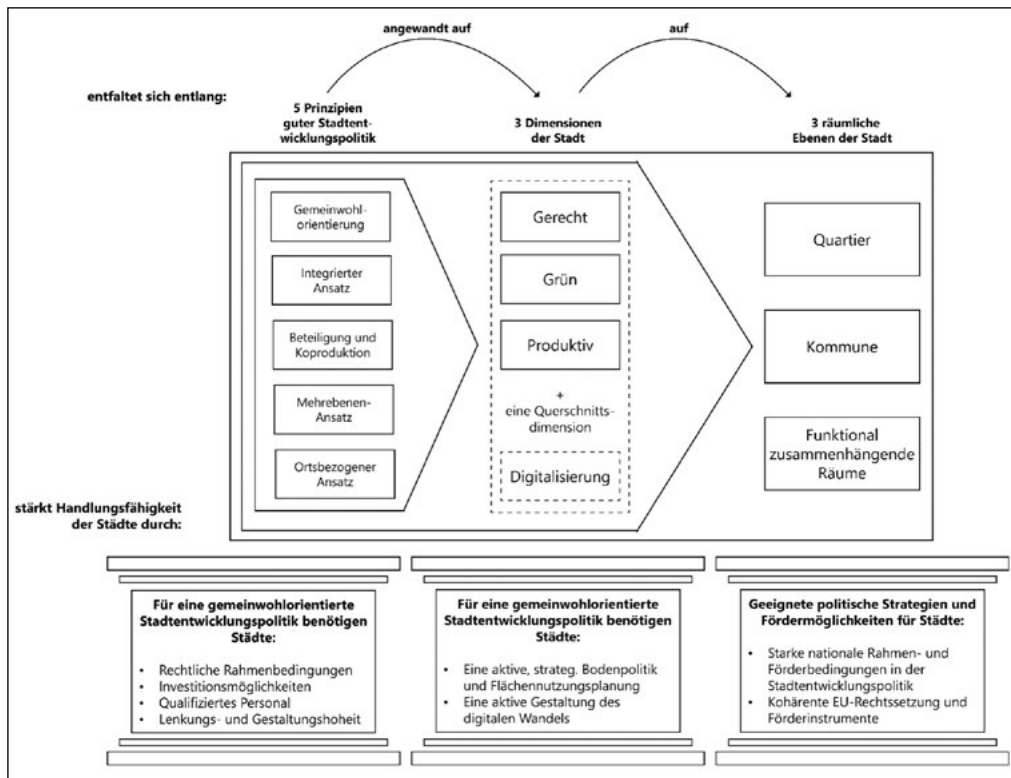


Abb. 1: Schematische Darstellung der Neuen Leipzig-Charta

kommunalen Ebene geleistet werden muss, stellt die Städte und Gemeinden vor enorme Herausforderungen, die spätestens seit 2015 weiter an politischer Brisanz gewonnen haben. Gleichzeitig schreitet die Alterung der Bevölkerung weiter voran und stellt unsere Gesellschaften – gerade in Zeiten der Pandemie – vor noch größere und auch neue Anforderungen. Und mit der Feststellung, dass das erste iPhone ein halbes Jahr nach Verabschiedung der Leipzig-Charta auf den (deutschen) Markt kam, ist wohl ausreichend beschrieben, wie sehr sich die technologischen Herausforderungen und Potenziale in der Stadtentwicklung in den vergangenen 14 Jahren entwickelt haben.

Auch im „politischen Umfeld“ der Charta hat sich einiges getan. Während die Leipzig-Charta 2007 noch eines der ganz wenigen Dokumente der internationalen Stadtentwicklung war, beeinflusst heute eine Vielzahl internationaler Vereinbarungen die Stadtentwicklungspolitik – weltweit, europäisch, national, aber besonders „vor Ort“, in den Kommunen. Zu nennen sind u. a. die Sustainable Development Goals (SDG) der Agenda 2030 der Vereinten Nationen von 2015 oder das Pariser Klimaschutzabkommen (2016). Die 2016 in Quito beschlossene New Urban Agenda der Vereinten Nationen (Habitat III) bezieht sich direkt auf die Stadtentwicklungspolitik, ebenso wie der Pakt von Amsterdam mit seiner städtischen Agenda für die EU, der ebenfalls 2016 verabschiedet wurde.

Es gab also reichlich Gründe, die Leipzig-Charta inhaltlich und politisch weiterzuentwickeln und ihre Verabschiedung

zum Kern der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2020 im Bereich Stadtentwicklung zu machen. Die ersten Arbeiten an dem neuen Dokument begannen 2017, seit 2018 wurde ein sehr breit angelegter Partizipationsprozess entwickelt und umgesetzt. Bei fünf nationalen Sitzungen in Berlin und sechs europäischen Treffen in Brüssel wurden ab Juni 2018 Themen herausgearbeitet und diskutiert sowie die konkrete Textarbeit begleitet. An allen nationalen und europäischen Sitzungen wirkten zwischen 50 und 70 Stadtentwicklungsexperten aus allen staatlichen Ebenen inkl. der europäischen Kommission, aus Wissenschaft und Forschung, von Verbänden, NROs und Vereinen mit.

Die Ergebnisse wurden nach jeder Sitzung in das Dokument eingearbeitet, die Arbeitsfortschritte im Dokument wurden im Rahmen der Gremien der Nationalen Stadtentwicklungspolitik (Kuratorium und Arbeitsgruppe Nationale Stadtentwicklungspolitik) sowie der mitgliedstaatlichen Zusammenarbeit in Europa (Urban Development Group, Generaldirektoren- und Ministertreffen) laufend kommuniziert und politisch bewertet.

Die Neue Leipzig-Charta – die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl

Die Leipzig-Charta ist gewachsen: weniger im Umfang, sondern vor allem in der Aussagetiefe. Zunächst nimmt sie Bezug auf fünf Grundprinzipien guter Regierungsführung: Diese sind das Prinzip der Gemeinwohlorientierung, der Partizipation und Kokreation und des integrierten Ansatzes in der Stadtentwicklung. Sie sollen in einem Mehrebenenansatz und mit klarem Raumbezug umgesetzt werden. Diese Grundprinzipien werden auf die drei Dimensionen der Stadt angewandt: die gerechte, die grüne und die produktive Stadt. Es sind zentrale Handlungsfelder der Nachhaltigkeit, sie müssen zusammengedacht werden. Die Digitalisierung ist dabei ein (dominantes) Querschnittsthema mit enormen Auswirkungen auf die anderen Dimensionen – und kein Selbstzweck.

Diese Aufgaben sind in allen Quartieren zu bewältigen. Daher hat die Neue Leipzig-Charta auch die Konzentration ausschließlich auf die benachteiligten Stadtquartiere aufgegeben und sich mit ihren strategischen Ansätzen jetzt auf

das Quartier, die Kommune und auf die funktional verflochtenen Stadt-Umland-Regionen orientiert. Alle diese Ebenen bedürfen entsprechend ihrer jeweiligen Funktion einer spezifischen ortsbezogenen Betrachtung. Sie sind in vielerlei Hinsicht miteinander verknüpft und voneinander abhängig. Strategien, die nicht alle räumlichen Dimensionen berücksichtigen, laufen Gefahr, nicht zielgenau genug zu sein.

Die Neue Leipzig-Charta benennt auch die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, um Stadtpolitik erfolgreich zu gestalten. Städte brauchen ausreichende Finanzmittel und rechtliche Instrumente sowie eine angemessene rechtliche Stellung im Sinne der Subsidiarität. Diese „Grundpfeiler“ bilden die Basis der Neuen Leipzig-Charta. Sie müssen in nationalen Stadtentwicklungspolitiken umgesetzt werden. Um die Handlungsfähigkeit der Städte zu stärken, müssen die Staaten Stadtentwicklungspolitik als gesamtstaatliche Aufgabe verstehen.

Vom Dokument in die Praxis ...

Weder die „alte“ noch die Neue Leipzig-Charta war als konkretes Handlungsprogramm konzipiert. „Ihr Ziel war und ist es, die Rahmenbedingungen für erfolgreiche, nachhaltige, integrierte und partizipative Stadtentwicklung zu verbessern. Deswegen war die Selbstverpflichtung der Ministerinnen und Minister, den Prinzipien der Charta entsprechende eigene Stadtentwicklungspolitiken umzusetzen, ein entscheidender Schritt zur Verbesserung der Rahmenbedingungen erfolgreicher Stadtentwicklung in den jeweiligen Mitgliedstaaten“ (Weigel 2020). Der Erfolg der Charta drückt sich also zunächst und vor allem in den Nationalen Stadtentwicklungspolitiken aus, die die Mitgliedstaaten eingeführt haben. Darüber hinaus ist es auch ein Ziel, die Europäische Kommission dazu zu bewegen, ihre Instrumente auf die Aspekte einer strategischen, integrierten und partizipativen Stadtentwicklungspolitik in einem Mehrebenenansatz auszurichten.

... in Deutschland

Deutschland hat mit der Einführung der Nationalen Stadtentwicklungspolitik als Gemeinschaftsinitiative des Bundes, der Länder und der Städte und Gemeinden einen weitgehenden Schritt in diese Richtung vollzogen. Einerseits hat es sich die Nationale Stadtentwicklungspolitik zum Ziel gesetzt, einen Beitrag zu leisten, um die Instrumen-

te der Stadtentwicklung, die, wie die Städtebauförderung, zum Zeitpunkt ihrer Einführung schon viele Jahre erprobt waren, kontinuierlich weiterzuentwickeln. Die laufende Modernisierung dieser „guten Praxis“ – als erstem Baustein der Nationalen Stadtentwicklungspolitik – erfolgt, indem die Erkenntnisse, die in den experimentellen Formaten der Nationalen Stadtentwicklungspolitik – u. a. der „Projektreihe für Stadt und Urbanität“ – direkt in die Verfahren der „guten Praxis“ übertragen werden. Durch die Vielzahl an Formaten, die in der „Plattform“ als drittem Baustein entwickelt wurden, ist es möglich, auch den Wissensaustausch und die gemeinsame Weiterentwicklung von Verfahren zu unterstützen. Damit kann schnell auf Herausforderungen reagiert und können aktuelle Chancen genutzt werden. In dieser Hinsicht sind die Bundeskongresse der Nationalen Stadtentwicklungspolitik, die Hochschultage und Round Tables inzwischen feste Bestandteile der Stadtentwicklungspraxis in Deutschland – und darüber hinaus.

Mit ihren Instrumenten bietet die Nationale Stadtentwicklungspolitik so einen Innovationsraum für die Umsetzung der Neuen Leipzig-Charta. Sie steht gleichsam für Gemeinwohlorientierung, Transparenz, Bürgernähe und lokales Engagement. Und sie bekennt sich zur Komplexität von Stadt, ihren Teilräumen und ihrer Einbettung in einen regionalen Kontext.

... in der EU

In den anderen Staaten mit traditionell starken Stadtentwicklungspolitiken – wie z. B. Frankreich oder den Niederlanden – hat die Selbstverpflichtung zu deren inhaltlicher Weiterentwicklung geführt. Der Prozess, den die „alte“

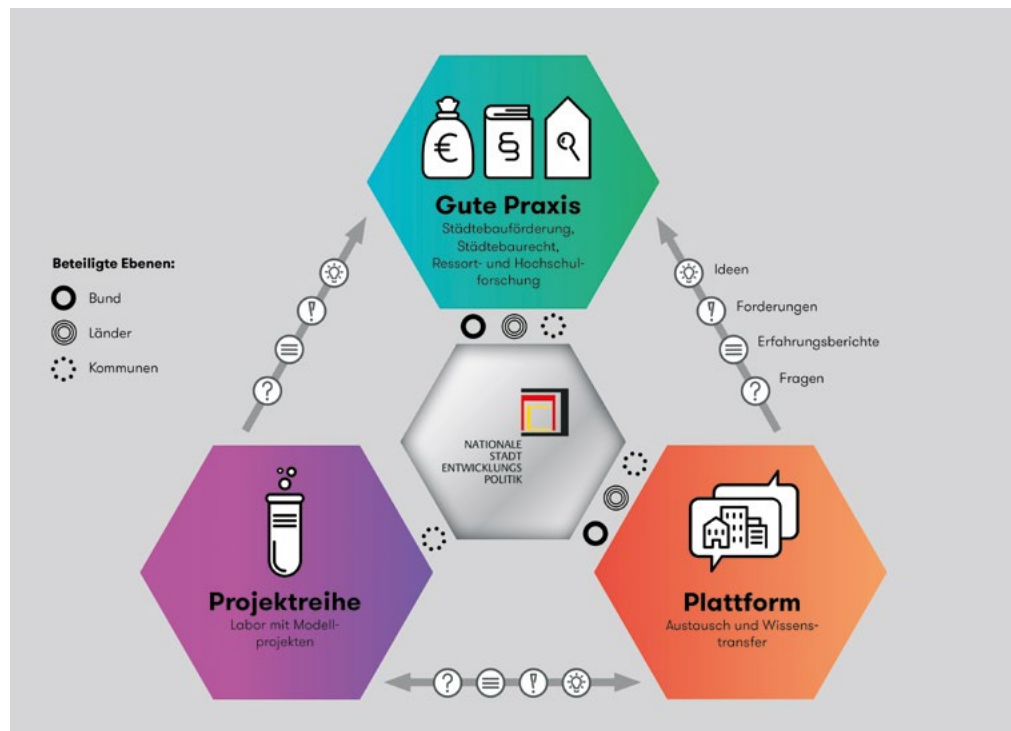


Abb. 2: Die drei Säulen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik

Leipzig-Charta ausgelöst hat, dauert auch heute noch an. So hat Polen 2015 seine nationale Stadtentwicklungspolitik eingeführt (vgl. dazu BMVBS 2012 und BBSR 2017). Rumänien arbeitet zurzeit an einem Konzept, das die Prinzipien der Neuen Leipzig-Charta in ein nationales Mehrebenensystem umsetzen soll.

In der mitgliedstaatlichen Zusammenarbeit haben die Niederlande mit dem unter ihrer Ratspräsidentschaft 2016 verabschiedeten Pakt von Amsterdam einen wichtigen Akzent auf dem Weg zu einer europäischen Kultur der Stadtentwicklung gesetzt (vgl. dazu EUKN 2017). Und auch die Europäische Kommission hat mit der „Städtischen Dimension“ in den Strukturfonds ebenfalls einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der Ziele der Leipzig-Charta geleistet.

... und außerhalb Europas

Eine Erkenntnis der letzten Jahre ist es, dass es nicht mehr ausreicht, Stadtentwicklung national oder europäisch zu denken. Vielmehr erzeugt die weltweit fortschreitende Urbanisierung in Verbindung mit zunehmenden sozialen und ökologischen Herausforderungen, v. a. in Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern, einen hohen politischen Handlungsdruck. Sowohl die politische als auch die planerische Steuerung hinken der rapiden Urbanisierung in diesen Regionen oft hinterher. Um die komplexen Problemlagen zu bekämpfen, mangelt es beim Verwaltungshandeln häufig an Vernetzung und integrierten Herangehensweisen. Um diesen strukturellen Herausforderungen weltweit zu begegnen, definiert die New Urban Agenda der Vereinten Nationen eine Reihe von konkreten globalen Lösungsansätzen: Entwicklung und Umsetzung stadtpolitischer Maßnahmen auf allen Ebenen, Stärkung urbaner Steuerungsstrukturen und Prozesse, Förderung von langfristiger und integrierter Stadt- und Raumplanung sowie Unterstützung wirksamer, innovativer und nachhaltiger Finanzierungsrahmen.

Hier kann die deutsche Praxis unterstützen: Mit der integrierten Stadtentwicklung steht ein Instrument zur Verfügung, das nationale Regierungen und Kommunen dabei unterstützen kann, Grundsätze der New Urban Agenda und Ziele der SDG im lokalen, räumlich angepassten Umfeld zu verfolgen. Ein entscheidendes Element ist dabei die Beteiligung der Menschen vor Ort an Ideenentwicklung und Entscheidungsfindung. In räumlicher Hinsicht zielt die integrierte Stadtentwicklung auf optimale Verknüpfung und Abstimmung von verschiedenen Nutzungen und Interessen und unterstützt somit die Forderung von SDG 11 – Nachhaltige Städte und Gemeinden.

Das Interesse an Verfahren und Kooperationsformen der deutschen Stadtentwicklung beschränkt sich aber nicht auf die Länder des globalen Südens. Auch Industriestaaten haben ein hohes Interesse an deutscher Expertise, da

Stadtentwicklung inzwischen ein Politikfeld globalen Ausmaßes geworden ist. Zahlreiche globale Veränderungen hängen mit der Urbanisierung zusammen: Klima, Migration, Stabilität und Sicherheit, Wertschöpfungsketten und Wirtschaftskreisläufe sind Beispiele hierfür. Der Zuwachs der Stadtbevölkerung, der in vielen Staaten mit einem tiefgreifenden Strukturwandel einhergeht, erfordert integrierte und ortsbezogene Lösungsansätze.

Der Bedarf an integrierter Stadtentwicklung ist international groß. Das zielt insbesondere auch auf die Instrumente der Rechtsetzung und der Förderung. Vor diesem Hintergrund eröffnet sich für Deutschland gerade mit den guten Erfahrungen der Städtebauförderung die Chance, das globale Politikfeld der Stadtentwicklung strategisch und aktiv mitzugestalten. Und natürlich bietet internationale Kooperation auch die Chance, neue Erkenntnisse in die deutsche Praxis einzubringen.

Stadtentwicklung ist eine Daueraufgabe. Das war sie schon immer, die erheblich beschleunigten Zyklen wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Entwicklungen machen dies aber auch einer breiten Öffentlichkeit deutlich. Das ist eine Chance, für dieses wichtige Politikfeld eine größere Aufmerksamkeit zu erzielen und so zu dauerhaft nachhaltigen Lösungen für unsere Städte zu kommen.



Dr. Oliver Weigel

Leiter des Referates Stadtentwicklungspolitik
im Bundesministerium des Innern, für Bau
und Heimat, Berlin

Quellen:

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung – BBSR (Hrsg.) (2017): Zehn Jahre Leipzig Charta – die Bedeutung integrierter Stadtentwicklung in Europa, Bonn.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung – BBSR (Hrsg.) (2017): Stadt im Fokus. Perspektiven der Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Positionen des Kuratoriums, Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung – BMVBS (Hrsg.) (2012): 5 Jahre Leipzig Charta – Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt, Berlin.

Eltges, M./Weigel, O. (2017): Auf dem Weg zu einer neuen europäischen Charta der Stadtentwicklung, in: IzR 3/2017, S. 26–31.

European Knowledge Network – EUKN (Hrsg.) (2017): One Year Pact of Amsterdam – EUKN Report, Den Haag.

Weigel, O. (2020): Leipzig reloaded – Die Neue Leipzig Charta – die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl, in: PlanerIn, 1/2020, S. 8–12.



Kotti & Co, Kotti-Coop e.V., Mieterrat NKZ

Stadt machen von unten

Das Modellprojekt Rekommunalisierung Plus in Berlin-Kreuzberg

Jedes Jahr werden Hunderte Millionen Euro im Rahmen der Städtebauförderung des Bundes ausgegeben – allein 2021 sind wieder 790 Mio. Euro vorgesehen. Dementsprechend wird großer Einfluss auf die Gestaltung der Stadt der Zukunft und der in ihr gelebten sozialen Verhältnisse genommen. Wenn die Städtebauförderung tatsächlich zur Etablierung gleichwertiger Lebensverhältnisse beitragen soll, wie seit 1994 in Art. 72 Abs. 2 GG definiert, dann muss auf der einen Seite die Vergabe von Fördermitteln für marginalisierte Bevölkerungsgruppen erleichtert werden. Auf der anderen Seite ist es wichtig, dass ein Umdenken bzgl. der Ziele von partizipativen Projekten stattfindet. Politik und Verwaltung müssen offener gegenüber dem Abtreten von Entscheidungskompetenzen an die betroffenen Bevölkerungsgruppen werden. Nur so ließe sich sicherstellen, dass Städtebauförderung nachhaltig einen Beitrag zur Bekämpfung sozialer Ungleichheiten leisten kann.

Hätten die Mieterinnen und Mieter am Kottbusser Tor in Berlin-Kreuzberg 2004 darüber mitentscheiden dürfen, ob ihre Wohnungen von der landeseigenen GSW zum amerikanischen Investmentfonds Cerberus verkauft werden sollen, hätten sie dem mit Sicherheit nicht zugestimmt. Und hätten Sozialmieter Einfluss auf die einschlägige Gesetzgebung, würde dabei mit Sicherheit ein mieterfreundlicheres Fördersystem herauskommen, als es beim bisherigen System des sozialen Wohnungsbaus der Fall ist. Daraus schließen wir, dass die Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse einhergehen muss mit mehr Möglichkeiten zu realer Teilhabe und Formen direkter Demokratie. Das Stichwort hier lautet Umverteilung.

Umverteilung von Ressourcen bedeutet auch Umverteilung von Macht. Wir verstehen darunter auf der einen Seite materielle und immaterielle Ressourcen, die die Partizipation von weniger privilegierten Bevölkerungsgruppen an Mitbestimmungsprozessen ermöglichen. Auf der anderen Seite verstehen wir darunter die Förderung von resilienten lokalen demokratischen Strukturen, die den Menschen bei den Belangen ihres täglichen Lebens reale Mitentscheidungskompetenzen ermöglichen. Unter den angesprochenen Ressourcen lassen sich beispielsweise ein bestimmtes Wissen über den jeweiligen Aktionsraum bzw. das Arbeitsfeld und die nötige Zeit, sich für demokratische Lösungen in diesem Aktionsraum/Arbeitsfeld zu engagieren, subsumieren.

Im Förderprogramm Soziale Stadt wird das Scheitern der Realisierung gleichwertiger Lebensverhältnisse in der Praxis explizit deutlich. Zum einen an den hohen bürokratischen Hürden bei der Beantragung als auch bei der Vorgabe, dass sich geförderte Projekte langfristig finanziell selbst tragen sollen. Dies führt in der Praxis dazu, dass nur Menschen mit Kompetenzen in der Verfassung von Anträgen und der dafür nötigen Zeit Förderung beantragen können. Hinzu kommt, dass die mit der Zeit sinkende Förderung Menschen dazu zwingt, sich parallel zu den geförderten Projekten andere Einkommensquellen zu sichern. Wer sich tagtäglich primär

darum sorgen muss, auf niedrigem Lohnniveau die eigene Existenz zu sichern und/oder Carearbeit zu leisten, wird somit ausgeschlossen.

Strukturelle Selektivität der Städtebauförderung

Hier zeigen sich die strukturellen Selektivitäten der Städtebauförderung, die die demokratische Teilhabe tendenziell für Menschen mit viel kulturellem, sozialem und ökonomischem Kapital ermöglichen, aber marginalisierte Milieus tendenziell exkludieren. Aktuelle städtische Formen der Koproduktion, wie beispielsweise bei der Stadtmacherakademie im Haus der Statistik in Berlin¹, greifen wichtige Themen auf und fordern aktiv mehr Partizipationsmöglichkeiten ein. Wir finden das richtig und wichtig! Gleichzeitig wollen wir im Rahmen der Vorstellung unseres Modellprojektes am Kottbusser Tor betonen, dass es wichtig ist, dabei Formen zu finden, die offen für marginalisierte gesellschaftliche Milieus sind. Wirkliche Demokratieförderung muss die Bedarfe der unterschiedlichen Zielgruppen ermitteln und berücksichtigen, ansonsten werden bestehende Ungleichheiten reproduziert oder sogar verschärft.

Das Projekt ‚(Re-)Kommunalisierung Plus – Modellprojekt am Kottbusser Tor‘, in Trägerschaft des Vereins Kotti-Coop e.V. (<http://kotti-coop.de/>), wird gefördert im Rahmen des Städtebauförderungsprogrammes Soziale Stadt. Das Projekt entstand aus dem langjährigen Kampf sowohl der Mieterinitiative Kotti & Co, als auch des Mieterrats Neues Kreuzberger Zentrum (NKZ) für bezahlbaren Wohnraum und die Reform des sozialen Wohnungsbaus in Berlin und darüber hinaus. Die Nachbarschaft rund um das Kottbusser Tor in Berlin-Kreuzberg ist ein Ort mit überdurchschnittlichem Anteil von gering entlohnten lohnabhängigen Sozialhilfeempfängern und Menschen mit Migrationserfah-

¹ <https://www.stadtmacher-akademie.org/>

rungen. Der soziale Status des Quartiers wird nach dem Monitoring Soziale Stadt als „sehr niedrig“ eingestuft.² Die knapp 1.300 Wohnungen wurden Ende der 1970er/Anfang der 1980er Jahre gebaut und sind mehrheitlich immer noch Sozialwohnungen, ca. 900 davon seit Anfang der 2000er Jahre in Besitz des DAX-notierten Konzerns Deutsche Wohnen. Vormalig gehörten diese Wohnungen dem städtischen Wohnungsunternehmen GSW. Sie wurden 2003 privatisiert. Die landeseigene Gewobag besitzt ca. 420 Wohnungen, nachdem einige Bestände wieder durch die Stadt kommunalisiert wurden.

Die Mieterinnen und Mieter gründeten im Jahr 2011 die Initiative „Kotti & Co“ als Reaktion auf die Verdrängungsprozesse, die durch aufeinander folgende Mieterhöhungen befeuert wurden. Seitdem fordern sie nicht nur die Rekommunalisierung der privatisierten Sozialwohnungen, in denen sie wohnen, sondern auch die Demokratisierung der landeseigenen Wohnungsunternehmen zur Sicherung bezahlbaren Wohnraums für die Zukunft. Letzteres ist auch Ziel des Mieterrats NKZ, der 2017 gegründet wurde, um den Verkauf des Neuen Kreuzberger Zentrums (NKZ) an Privatinvestoren abzuwenden. Aktuell sind Mitbestimmungsrechte der Mieter des NKZ in einer Kooperationsvereinbarung zwischen Mietern und Gewobag verankert. Die Unterstützung des Mieterrates NKZ bei der Ausweitung dieser Mitbestimmungsrechte ist auch Ziel des Projektes Rekommunalisierung Plus.

Mit dem Projekt sollte in einer ersten Phase untersucht werden, aus welchen Motivationen und Lebenslagen heraus sich die Menschen für ihre persönlichen Belange einsetzen und sich für die Wahrnehmung und Durchsetzung ihrer Rechte mit Bezug auf das Wohnen engagieren und wie sie sich dabei zu der Frage der Mitbestimmung für Mieterinnen und Mieter positionieren. Wir denken, dass eine auf Kenntnis der Motivation und der Rahmenbedingungen des Engagements beruhende gezielte Ansprache die Grundlage einer langfristig nachhaltigen Organisationspraxis bildet und auch eine Reflexion des Themas über den konkreten Aktionsraum Kottbusser Tor hinaus ermöglicht.

Zum einen ist das Thema Wohnen ein wichtiger Bestandteil der sozialen Frage heute, denn Miete ist der größte und wichtigste Ausgabenposten im Budget von lohnabhängigen Menschen. Zum anderen erfordert die Verbesserung der Organisationspraxis zur Förderung lokaler Demokratie ein Verständnis der Gründe, aus denen Leute sich von Formen der Teilhabe angesprochen fühlen oder nicht. Außerdem ist der Wohnort für Lohnabhängige ein Ankerpunkt im Leben. Je prekärer die Arbeitsverhältnisse und je geringer die Entlohnung von Lohnabhängigen ist, desto wichtiger werden deren soziale Kontakte und Hilfsnetzwerke, um den Alltag

zu bewältigen. Dementsprechend trifft ein Verlust der Wohnung mit anschließendem Wegzug aus dem ursprünglichen Wohnumfeld prekarierte Milieus stärker. Denn er führt zum Verlust der um den Wohnort entstandenen sozialen Kontakte und damit zum Verlust ihres sozialen Kapitals.

Nach unseren Erfahrungen sind Mieterinnen und Mieter aufgrund dieser Zentralität des Wohnortes bereit, die nötige Zeit und Energie einzubringen, wenn ihr Engagement gesehen und gehört wird und somit ihre Erwartungen und Motivationen in Bezug auf ihr Engagement befriedigt werden. Hier setzt das Projekt Rekommunalisierung Plus an. In der ersten Phase des Projekts wurde eine standardisierte schriftliche Befragung per Fragebogen durchgeführt. Dabei wurde eine hohe Unzufriedenheit mit den aktuellen Wohnverhältnissen und ein Wunsch nach mehr Mitbestimmungsmöglichkeiten diesbezüglich festgestellt. Aus den Ergebnissen wurden sechs idealtypische Beteiligungstypen entwickelt, die hier in Kürze vorgestellt werden (vgl. Clausen et al. 2018):

- **kommunitärer Typ:** Personen des kommunitären Typs sehen eine allgemeine Verantwortung, sich in öffentliche Prozesse einzumischen. Sie sind der Auffassung, dass eine aktive Selbstbestimmung und -verwaltung effektiver und gerechter ist als die eigentümerbestimmte Verwaltung der Häuser.
- **Metatyp:** Personen, die politisch stark interessiert und informiert sind. Sie betrachten Aktivitäten im Stadtteil in Zusammenhang mit übergeordneten Zielen und gesamtgesellschaftlichen Fragestellungen.
- **On-off-Typ:** Personen, die Probleme in ihrem Wohnumfeld wahrnehmen und bewerten, aber nicht den Schluss ziehen, sich intensiv und aktiv in Mitwirkungsprozessen einzubringen. Angehörige dieses Typs beteiligen sich in der Regel nur bei kurzfristigen Aktivitäten mit absehbarer Auswirkung auf die Situation im Quartier und in der eigenen Wohnung.
- **Einzelkämpfer:** Personen, die ein starkes Bewusstsein über ihre Rechte haben und diese durchsetzen können. Sie verfügen über Rechtskenntnisse. Wenn sie sich, etwa durch eine Hausverwaltung, benachteiligt sehen, gehen sie aktiv persönlich vor, schließen sich aber dazu nicht mit anderen Betroffenen zusammen. Ihre Fähigkeiten stellen sie anderen im Einzelfall zur Verfügung.
- **prekär und gut vernetzter Typ:** Personen in unsicheren Lebensumständen mit schwacher ökonomischer Basis. Sie haben erfahren, dass sie die Ressourcen in ihrem Freundes- und Bekanntenkreis gut nutzen müssen, um über die Runden zu kommen. Die soziale Verankerung im Quartier ist daher für ihre Lebensgestaltung konstitutiv.
- **Nulltyp:** Personen, die kein Interesse an Mieterbeteiligung haben und dieser gegenüber sehr skeptisch stehen.

² https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/basisdaten_stadtentwicklung/monitoring/de/2019/tabellen.shtml



Diese Idealtypen bildeten die Grundlage der zweiten Phase, wo es erstens darum ging, den Ausbau bestehender Strukturen der Selbstorganisation zu fördern und zweitens durch eine dezidierte Ansprache der identifizierten Idealtypen neue Partizipationsformate auszuprobieren und zu entwickeln. Es folgt eine exemplarische Vorstellung einiger Formate, die im Rahmen des Projekts entwickelt wurden.

Mängelkampagnen

Das Geschäftsmodell der Deutschen Wohnen am südlichen Kottbusser Tor beruht darauf, die Bewirtschaftungskosten für die Bestände so niedrig wie möglich zu halten und die Einnahmen durch überhöhte Betriebskosten zu steigern. Diese Praxis hat in den letzten Jahren zu einem gigantischen Instandhaltungsrückstau geführt. Im Alltag bedeutet dies für die Mieterinnen und Mieter kaputte Fahrstühle, ausfallende Heizungen und Warmwasserversorgung jedes Jahr pünktlich zum Winteranfang und dennoch doppelt so hohe Betriebskosten wie im Berliner Durchschnitt. Um dieses Geschäftsmodell zu skandalisieren, werden diese Zustände immer wieder durch Pressemitteilungen der Mieterinnen und Mieter thematisiert. Parallel dazu haben wir im Projektzeitraum eine öffentliche Kampagne zur kollektiven Mängelmeldung organisiert, die wir „Mängelmarathon“ genannt haben.

Um das Wissen um das Recht auf mangelfreie Wohnung und zur Durchsetzung der eigenen Rechte von Mietern in solchen Fällen zu verbreitern, organisierte eine AG der Mieter „AG Kotti Süd“ einen „Mängelmarathon“. In der AG Kotti Süd vernetzen sich Mieter des südlichen Kottbusser Tors, um sich über Probleme mit der Miete und dem Vermieter Deutsche Wohnen auszutauschen. Parallel dazu unterstützen sich Mieterinnen und Mieter in den Häusern gegenseitig bei Themen wie Einspruch gegen die überhöhten Betriebskosten bei der Deutsche Wohnen.

Am 29.09.2019 versammelten sich 14 Mieterinnen und Mieter am Gecekondu, um dort das Vorgehen für den Tag zu besprechen und Informationsmaterial vorzubereiten. Im Anschluss verteilten sich die Aktiven auf fünf verschiedene Standorte im Projektgebiet, um jeweils zu zweit einen Infotisch zu betreuen. An den Informationstischen wurden Mieterinnen und Mieter über ihre Rechte bei Mängeln in den Wohnungen und Häusern aufgeklärt. Vor Ort konnte mithilfe der Aktiven eine erste Mängelmeldung ausgefüllt werden. Außerdem wurden bei Interesse weitere Informationen über die Situation der Sozialwohnungen, wie auslaufende Bindungen der Häuser am südlichen Kottbusser Tor, vermittelt und zu den Treffen der AG Kotti Süd eingeladen.



Abb. 1: Gründungstreffen der AG „Kotti Süd“ am Kottbusser Tor im April 2019

Frauenfrühstück

Ausgangspunkt für die Entwicklung dieses Formats war die Feststellung, dass beinahe alle Angebote der Partizipation und Vernetzung entweder an Wochentagen abends oder an Wochenenden stattfinden, um berufstätige Mieterinnen und Mieter besser erreichen zu können. Dadurch werden Menschen ausgeschlossen, vor allem Frauen, deren Hauptarbeit reproduktive Tätigkeiten sind, wie etwa das Sorgen für schulpflichtige Kinder und lohnarbeitende Männer und die häufig den Idealtypen „prekär und gut vernetzt“ und „On-off“ zuzurechnen sind. Organisiert wurde ein zweiwöchentlich vormittags stattfindendes Frühstück, offen für alle Frauen. Bereits auf dem ersten Treffen etablierte sich Türkisch als Hauptsprache, da die Initiatoren ebenfalls türkischsprachig sind. Dies ermöglichte die Teilnahme von älteren Frauen mit geringen Deutschkenntnissen. Es wird eine Übersetzung ins Deutsche angeboten, die gelegentlich in Anspruch genommen wird. Im Vordergrund des Treffens steht das nachbarschaftliche Miteinander, es gibt keine Tagesordnung oder festgesetzten Themen. Trotzdem sind Probleme rund um das Wohnen und die Miete bei jedem Termin wichtiges Diskussionsthema. Das Format eignet sich als Ort des informellen und niedrigschwelligen Austausches über alltagsnahe Themen, wie etwa Mieterrechte bei Heizungsausfällen. Die Teilnehmenden werden dann zu Multiplikatoren.

Weitere Formate und Kommunikation in die Nachbarschaft & Co

Ein langjährig etabliertes Format der Nachbarschaftsinitiative Kotti & Co sind die Beratungsangebote zu Mietrecht und Sozialrecht. Der langjährige Erfahrungsschatz aus dieser Arbeit und die Möglichkeit, Informationen über die eigenen Rechte einzuholen, bildeten eine weitere Basis der Arbeit rund um den Instandhaltungsrückstau in den Häusern. Diese Arbeit wird dabei flankiert und in der Nachbarschaft bekannt gemacht durch verschiedene Kommunikationsformate,

wie die im Projektzeitraum geschaffene Informationszeitung „kotti-Info“.³ Ein weiteres wichtiges Kommunikationsmittel sind Hausaushänge. So wurden darüber beispielsweise Mieter des sozialen Wohnungsbaus über das Auslaufen der Sozialbindungen informiert und zu einem diesbezüglichen Austauschtreffen eingeladen. Außerdem wird eine kontinuierliche Aktion zur Distribution von Plakaten in der Nachbarschaft mit der Aufschrift „Wir bleiben alle Kotti“ durchgeführt, um dadurch einerseits die Bedrohung durch das Auslaufen der Sozialbindungen und andererseits den Wunsch der Mieter nach einem sicheren Wohnort sichtbar zu machen.

Bei allen Kommunikationsformaten wird dabei versucht, der Mehrsprachigkeit der Mieterschaft am Kottbusser Tor Rechnung zu tragen. Deshalb ist der Aufwand für Übersetzungen in Arabisch, Türkisch und Englisch oftmals hoch, hat aber zur Folge, dass eben diejenigen erreicht werden, die am ehesten marginalisiert werden.

Ein seit der Gründung der Mieterinitiative Kotti & Co bewährtes Mittel zur Informationsweitergabe und Vernetzung sind außerdem Hausversammlungen. Im Projektzeitraum wurden acht Hausversammlungen im Projektgebiet durchgeführt, und im Anschluss bildeten sich dort Chatgruppen in WhatsApp oder Telegram für die jeweiligen Hausgemeinschaften. Diese Chatgruppen haben sich in der Folge bewährt für den niedrigschwelligen und schnellen Austausch der Mieter im Projektgebiet. Voraussetzung für die Durchführung einer Hausversammlung war, dass sich ein Mieter des Hauses bereit erklärte, gemeinsam mit Mietern der AG Kotti Süd die Verantwortung für die Vorbereitung und Durchführung der Versammlung zu übernehmen.

Mierrat Südblocke

Die oben dargestellten niedrigschwelligen Formate zielen vordergründig auf Beteiligungstypen, die sich im begrenzten Rahmen engagieren. Der langjährige Kampf der Mieterinnen und Mieter am Kottbusser Tor hat jedoch gezeigt, dass auch komplexere und anspruchsvollere Formate der Selbstorganisation breiten Zuspruch finden. Während der zweiten Projektphase wechselten im Projektgebiet auf der südlichen Seite des Kottbusser Tors drei Häuser mit insgesamt 120 Wohnungen den Eigentümer. Die Mieterinnen und Mieter, unterstützt durch das Projekt, gründeten den Mierrat „Südblocke“ nach dem Vorbild des Mierrats NKZ. Ziel war zuerst der Ankauf der Häuser durch ein landeseigenes Wohnungsunternehmen. An der Wahl dieses selbstorganisierten Mierrates nahm die Hälfte der Haushalte teil, das heißt, es konnte eine für diese Gremien unübliche Wahlbeteiligung von 50 % erreicht werden. Nachdem die Häuser in Besitz eines städtischen Wohnungsunternehmens gekommen sind, strebt der neue Mierrat die Zusammenarbeit mit diesem an.

Fazit

Wenn die Stadt der Zukunft lebenswert sein soll, muss die Städtebauförderung auf eine gerechte Verteilung von Macht und Ressourcen abzielen. Darunter verstehen wir vor allem die Förderung von lokalen demokratischen Prozessen, die die Selbstbestimmung aller Menschen in ihren täglichen Belangen ermöglicht. Das Wohnen ist dabei eines der zentralsten Themen. Die in der ersten Phase des Projekts (Re-)Kommunalisierung Plus konstruierten idealen Beteiligungstypen deuten auf das Bestehen einer Vielfalt von Zugängen zu demokratischen Prozessen hin. Diese sind Ausdruck der ungleichen Verteilung von materiellen und immateriellen Ressourcen. Um demokratische Partizipation auf der lokalen Ebene zu fördern, soll diese Vielfalt von Zugängen nicht als Hindernis wahrgenommen werden, sondern Ausgangspunkt zur Entwicklung vielfältiger Beteiligungsformate werden.

Niedrigschwellige Formate, wie die oben geschilderten, sind gut geeignet, um breite Gruppen von Mietern in einer marginalisierten Nachbarschaft anzusprechen. Die Erfahrungen am Kottbusser Tor zeigen: Auch komplexere Formate, wie etwa die Mitarbeit in einem Mierrat, kommen gut an, wenn es ein greifbares Ziel mit voraussehbaren positiven Auswirkungen auf die Lebensqualität und die Möglichkeit, das Zusammenleben mitzugestalten und darüber mitzuentcheiden, gibt. Um Bevölkerungsgruppen mit geringerem sozialem, kulturellem und ökonomischem Kapital langfristig nicht auszuschließen, müssen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Aktuell findet die dritte und letzte Phase des Projekts statt. Dabei wird ein Schwerpunkt auf die Konsolidierung und den Ausbau der lokalen Strukturen der Selbstorganisation und die Übertragung der gewonnenen Erfahrungen auf andere Stadtgebiete gelegt.

Kotti & Co, Kotti-Coop e.V., Mierrat NKZ

Weitere Informationen:

<http://kotti-coop.de/>
<https://kottbusser-tor.org/>
<http://kotti-info.de/>
<https://www.youtube.com/user/kottiundco/videos>

Quellen:

Clausen, Matthias u. a. [2018]: Re-Kommunalisierung Plus. Modellprojekt am Kottbusser Tor, hg. von Kotti-Coop e.V., Berlin http://www.kottbusser-tor.org/rekommstudiekotti_web.pdf

³ <http://kotti-info.de/>



Robert Kitzmann, Margo Lange, Geena Michelczak

Werkswohnen 2.0: die Wiederbelebung unternehmerischer Wohnungsversorgung

Die aktuelle Anspannung auf großstädtischen Wohnungsmärkten stellt nicht nur private Haushalte vor Probleme, sondern wird zunehmend auch für Unternehmen auf der Suche nach Fachpersonal zu einer Herausforderung. Der Faktor Wohnen wird hierbei zunehmend zu einem relevanten Entscheidungsfaktor für oder gegen einen Arbeitsplatz, womit Angebote zur Versorgung der eigenen Belegschaft mit Wohnraum zu einem Wettbewerbsvorteil, insbesondere auf angespannten Arbeitsmärkten, werden. Wurde die unternehmerische Wohnraumversorgung im 19. und 20. Jahrhundert in der wissenschaftlichen Literatur ausführlich diskutiert, fehlt es an einer vertieften Debatte dazu im 21. Jahrhundert, welche in diesem Beitrag thematisiert wird.

Unternehmerische Wohnraumversorgung in historischer Perspektive

Die zunehmenden gesundheitlichen Probleme durch die prekärer werdenden Wohnverhältnisse in den Innenstädten sowie die weiten Pendelwege in die neu entstehenden Fabriken am Stadtrand ließen die Produktivität der Arbeiterschaft sinken, sodass für Unternehmen die Bedeutung der Wohnraumversorgung der eigenen Belegschaft immer deutlicher wurde (vgl. Georgii 1957, S. 8; Sachse 1994, S. 4 f.). 1900 existierte ein Bestand von 143.000 Werkwohnungen im Deutschen Reich (vgl. Neumeyer 1977, S. 6). Ab dem 20. Jahrhundert vollzog sich allmählich ein Bedeutungswandel des Werkwohnungsbaus von einer eher infrastrukturell bedingten zu einer mehr personalpolitisch motivierten Maßnahme, bei der die langfristige Bindung der Belegschaft im Zentrum stand (vgl. Sachse 1994, S. 25). Die zunehmende Technologisierung der Arbeitsprozesse sorgte für einen Bedarf an gut ausgebildeten Fachkräften, deren Ausbildung sich für Unternehmen erst nach längerer Betriebszugehörigkeit rentierte. Der Werkwohnungsbaubau wurde aufgrund der damit einhergehenden Personalbindung ein bedeutsames Mit-

tel im Wettbewerb zwischen Unternehmen (vgl. Neumeyer 1977, S. 43 f.). Die Zuweisung einer Werkwohnung wurde meist von einer bestimmten Dauer der Werkszugehörigkeit sowie sozialen Kriterien abhängig gemacht. Bis zum Ersten Weltkrieg verdoppelte sich die Zahl der Werkwohnungen in Deutschland (vgl. Sachse 1994, S. 7 ff.).

Während der Weimarer Republik wurde das bis dahin größte öffentliche Wohnungsbauprogramm initiiert, wobei die Wohnraumversorgung in den Aufgabenbereich staatlicher Akteure gelegt wurde (vgl. Ruck 1988, S. 150; von Saldern 1995, S. 121). Der werkseigene entwickelte sich zunehmend zum werksgeförderten Wohnungsbau, bei dem die Unternehmen nicht mehr selbst den Bau übernahmen. Stattdessen wurden, zum Teil auch durch den Zusammenschluss von Unternehmen, eigene Wohnungsbaugesellschaften gegründet (vgl. Georgii 1957, S. 5 ff.). Zudem unterstützten Unternehmen zunehmend den Wohnungsbau von Baugeossenschaften (vgl. von Saldern 1995, S. 135 f.). Insgesamt entwickelte sich eine immer engere Verzahnung von unternehmerischer Wohnungsbaupolitik und betriebsinterner Personalpolitik. Für das Jahr 1937 wurde für das sogenannte Dritte Reich ein Werkwohnungsbestand von 466.400

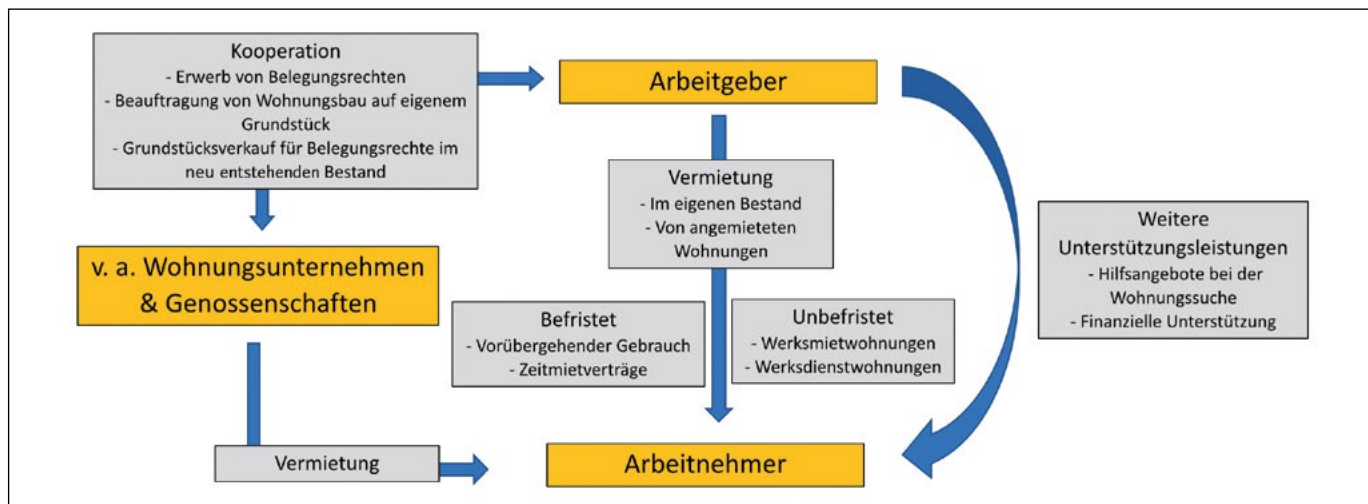


Abb. 1: Formen unternehmerischer Wohnfürsorge (eigene Darstellung)

Wohnungen angegeben (vgl. Georgii 1957, S. 18 ff.; Sachse 1994, S. 49 ff.; von Saldern 1995, S. 214).

Da der Werkwohnungsbestand aufgrund der Kriegsschäden des Zweiten Weltkrieges auf 145.000 Einheiten reduziert wurde, nahm der Bau von werkseigenen Wohnungen in der Nachkriegszeit gegenüber der Zwischenkriegszeit erheblich zu, um die Wohnungsnot unter den Beschäftigten möglichst schnell zu überwinden. Da der werksgeförderte Wohnungsbau strengen staatlichen Auflagen hinsichtlich der Belegung von Wohnraum unterlag und sich recht bürokratisch darstellte, gewann der eigene Werkwohnungsbaubau wieder an Bedeutung (vgl. Georgii 1957, S. 20 f.). Der Werkwohnungsbestand in der Bundesrepublik wurde bis in die 1970er Jahre auf rund 450.000 Wohneinheiten ausgeweitet (vgl. RegioKontext 2016, S. 8), verlor in der Folge jedoch erheblich an Bedeutung. Trennten sich Unternehmen anfangs noch durch Einzelverkäufe an Mieter, deren Angehörige oder andere Betriebsangehörige von ihren Beständen, folgte ab den 1990er Jahren der Verkauf großer Wohnungsportfolios, welche der Freisetzung von Eigenkapital sowie der Konzentration auf das unternehmerische Kerngeschäft dienten (vgl. Thrun 2009, S. 37).

Neben Unternehmen wie Bayer, Hoechst, Kraus Maffei, RWE und Thyssen Krupp, welche sich vollständig von ihren Wohnungsbeständen trennten, veräußerte auch der Bund Wohnungsbestände des Bundeseisenbahnvermögens und der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (vgl. ebd., S. 38; Sautter 2005, S. 60 f.; Kitzmann 2017, S. 104 f.). Der Verkauf von knapp 138.000 Wohnungen von E.ON im Jahr 2005 stellte das größte jemals in Deutschland verkaufte Wohnungsportfolio dar (vgl. Lorenz-Hennig/Zander 2007, S. 13). Folglich sank der Bestand betriebseigener Wohnungen massiv und wird aktuell (2016) auf maximal 80.000 Einheiten geschätzt (vgl. RegioKontext 2016, S. 8).

Renaissance unternehmerischer Wohnungsversorgung

Während der massive Verkauf unternehmenseigener Wohnungen in eine Phase entspannter Wohnungsmärkte fiel (vgl. Thrun 2009, S. 44), zeigen sich heute deutschlandweit wieder angespannte Wohnungsmarktsituationen, vor allem im Mietwohnungssegment. Diese Entwicklung hat für eine Rückbesinnung auf die unternehmerische Wohnfürsorge in Form des Mitarbeiterwohnens geführt (vgl. RegioKontext 2016, S. 30). Die in Deutschland seit 2005 rückläufige Anzahl von Personen im erwerbsfähigen Alter, welche sich 2015 auf 49,1 Mio. Menschen belief und bis 2030 auf voraussichtlich 44,8 Mio. Personen sinken wird (vgl. Apt/Bovenshulte 2017, S. 160), führt bereits heute in einigen Branchen zu einem erheblichen Fachkräftemangel (vgl. Bonin 2020, S. 63 f.). Somit kann sich vor allem für Unternehmen, welche in Städten mit angespannten Wohnungs- und Arbeitsmärkten tätig sind, in

der Bereitstellung von Wohnraum für die Beschäftigten ein Vorteil im Wettbewerb um Fachkräfte ergeben (vgl. Regio-Kontext 2016, S. 3).

Erste Studien zur Wiederbelebung unternehmerischer Wohnraumversorgung diskutieren an ausgewählten nationalen Fallbeispielen mögliche Umsetzungsformen, legen Vorteile für Anbieter und Beschäftigte dar und diskutieren die aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen (vgl. Regio-Kontext 2016; RegioKontext 2018; RegioKontext/GdW 2020). Bisher entwickelte sich aus diesen praxisnahen Untersuchungen jedoch kein wissenschaftlicher Diskurs, welcher in systematischer Weise Umsetzungsformen aktueller betrieblicher Wohnraumversorgung oder die Motive der Arbeitgeber untersucht. Zudem fehlt es an fokussierten Analysen zur unternehmerischen Wohnraumversorgung auf spezifischen Wohnungsmärkten, da lokale Rahmenbedingungen die Maßnahmen und Motive erheblich beeinflussen können. An diesem Punkt setzt die Untersuchung an, indem am Beispiel Berliner Arbeitgeber aktuelle Formen betrieblicher Wohnraumversorgung sowie die Motive der Arbeitgeber analysiert und diskutiert werden.

Methodik

In den 1990er Jahren entwickelte sich Berlin aufgrund eines massiven Abbaus von Arbeitsplätzen sowie eines deutlichen Bevölkerungsrückgangs, welcher in einen ausgesprochen entspannten Wohnungsmarkt mündete, sowie aufgrund einer hohen Haushaltsverschuldung von einer Hochburg kommunaler Wohnraumversorgung zum Zentrum nationaler Wohnungsprivatisierung (vgl. Kitzmann 2018, S. 162 ff.) – auch Arbeitgeber trennten sich von umfangreichen Wohnungsbeständen. Durch einen enormen Zuzug – insbesondere seit den frühen 2010er Jahren – sowie Baufertigstellungen, welche die aktuell große Nachfrage nach Wohnraum kaum decken können, kann Berlin heute als äußerst angespannter Wohnungsmarkt bezeichnet werden (vgl. IBB 2020, S. 14 ff., 36 ff., 76 ff.). Zeitgleich steigt der Fachkräftebedarf in der Stadt erheblich – allein von 2017 auf 2018 um 20 %. Dabei ist die Zahl unbesetzter Fachkräftestellen so hoch wie nie, und 61 % aller Betriebe konnten 2018 ihren Bedarf an Fachkräften nicht oder nur teilweise decken (2017 waren es noch 54 %) (vgl. SenIAS 2019, S. 49 ff.). Somit steht Berlin stellvertretend für die für Unternehmen schwierige Kombination aus Wohnungs- und Arbeitsmarktanspannung und eignet sich daher für eine systematische Untersuchung unternehmerischer Wohnraumversorgung, welche in Berlin mittlerweile wieder umgesetzt wird (vgl. RegioKontext/GdW 2020, S. 10 ff.).

Aufgrund des bisherigen überschaubaren und wenig systematisierten Erkenntnisstands über aktuelle Instrumente und Motive unternehmerischer Wohnraumversorgung wurde ein exploratives Forschungsdesign gewählt, wobei problemzentrierte Interviews (vgl. Mayring 2002, S. 67 ff.) als Erhebungsmethode durchgeführt wurden, welche sich lediglich



an einer vorgegebenen Problemstellung (Welche Instrumente zur Wohnraumversorgung der eigenen Beschäftigten werden umgesetzt? Welche Motive verfolgen Unternehmen bei deren Umsetzung?) orientieren. Aufgrund der enormen Menge an Arbeitgebern in Berlin von 185.200 rechtlichen Einheiten (2018) (vgl. Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2019) musste zwingend eine Selektion der befragten Arbeitgeber erfolgen. Dazu wurden die 20 größten Unternehmen nach Beschäftigtenzahl (vgl. IHK Berlin 2019), recherchierte Arbeitgeber mit bestehenden Maßnahmen zur wohnungswirtschaftlichen Unterstützung der eigenen Beschäftigten, die fünf größten genossenschaftlichen, die vier größten privaten sowie alle sechs landeseigenen Wohnungsunternehmen Berlins für Interviews angefragt. Insgesamt konnten neun Arbeitgeber in Berlin befragt werden. Ergänzt wurde die Stichprobe durch zwei Gespräche mit Branchenexperten.

Ergebnisse

Einige der befragten Arbeitgeber waren bereits im 20. Jahrhundert in der unternehmerischen Wohnraumversorgung aktiv und besitzen aus dieser Zeit noch immer Bestände, welche jedoch zwischenzeitlich deutlich reduziert wurden. Neu wurden Werkswohnungen durch eines der befragten Unternehmen erstmals 2008 erworben, wobei damit auf lokal steigende Mietpreise reagiert wurde. Der Großteil der Befragten begann, Leistungen der betrieblichen Wohnraumversorgungen jedoch erst in den letzten zwei bis drei Jahren umzusetzen. Insgesamt lässt sich feststellen, dass die aktuelle Rückbesinnung auf die Versorgung der eigenen Belegschaft mit Wohnraum quantitativ auf einem wesentlich geringeren Niveau ist als in historischer Perspektive.

Umsetzungsformen

Hinsichtlich der umgesetzten Strategien zur Versorgung der eigenen Arbeitnehmer mit Wohnraum lässt sich ein weites Spektrum an Angeboten konstatieren. Grundsätzlich lassen sich hierbei verschiedene (1) Strategien der Wohnraumbereitstellung sowie (2) Zusatzangebote für die Beschäftigten im Bereich Wohnraumversorgung identifizieren. Hierbei sind die Strategien der Bereitstellung von Wohnraum von der Verfügbarkeit eigener Wohnungen und Flächen abhängig. So besaßen einige der Arbeitgeber eigene Wohnungsportfolios mit jeweils 20 bis 300 Einheiten – verwaltet in Eigenregie oder durch beauftragte Dienstleistungsunternehmen. Stehen den Unternehmen keine eigenen Liegenschaften zur Wohnraumversorgung zur Verfügung, können Belegungsrechte bei Dritten erworben werden, sodass den Unternehmen dann Vorgriffs- oder gar Vorkaufsrechte zustehen.

Die dritte und aktuell auch gängigste Möglichkeit, den eigenen Beschäftigten Wohnraum zur Verfügung zu stellen, ist die Kooperation mit privaten oder städtischen Wohnungsbaugesellschaften sowie Wohnungsgenossenschaften. Hierfür ist jedoch der Besitz eigener Flächen sowie meist deren Verkauf an die Wohnungsunternehmen nötig. So vergaben Unterneh-

men eigene Grundstücke an städtische Wohnungsbaugesellschaften, auf welchen diese dann Wohnraum errichten. Im Gegenzug erhielten die Unternehmen für einen gewissen Anteil der Wohnungen Belegungsrechte. Darüber hinaus kann die Kooperation auch lediglich in der Bauleistung durch das Wohnungsunternehmen liegen, wobei die Vermietung im Anschluss durch den Arbeitgeber selbst erfolgt.

Einen Sonderfall stellen Wohnungsunternehmen als Arbeitgeber dar. Hier werden mit den Beschäftigten Mietverträge zu teilweise verbilligten Konditionen abgeschlossen, wobei die Wohnungsunternehmen hierfür gewisse Kontingente in den eigenen Beständen zur Verfügung haben. Aufgrund des Gleichbehandlungsgebots müssen jedoch auch die eigenen Mitarbeiter gängige Prozesse zur Vergabe von Wohnraum durchlaufen.

Da Arbeitgeber bei der Wohnungsvergabe zum Teil bestimmte Zielgruppen, wie Studierende oder Auszubildende, vorrangig unterstützen, ergibt sich die zweite Dimension der Bereitstellung von Wohnraum aus der Dauer des Aufenthalts der Beschäftigten. Prinzipiell gilt bei der Vermietung an die eigenen Beschäftigten das allgemeine Mietrecht, wobei sich Spezifika durch das Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Verhältnis ergeben. Bei der Vergabe von unbefristeten Mietverträgen kann zwischen Werksmiet- und Werksdienstwohnungen unterschieden werden, wobei bei Ersterer Dienst- und Mietverhältnis voneinander getrennt werden, sodass der Arbeitnehmer auch nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses in der Wohnung verbleiben kann. Bei der Werksdienstwohnung ist das Mietverhältnis an das Dienstverhältnis gekoppelt – eine Form, die typischerweise für Hausmeister oder Tierpfleger auf dem Betriebsgelände angewendet wird (vgl. auch RegioKontext 2016, S. 13 f.).

Die Vergabe von befristeten Mietverträgen wird insbesondere bei kurz- und mittelfristigen Aufenthalten der Beschäftigten angewandt. Hierbei können zum einen Mietverträge zum vorübergehenden Gebrauch geschlossen werden, um einen kurzfristigen Sonderbedarf zu decken, beispielsweise für einen kurzfristigen Wohnbedarf für Hospitanten und Praktikanten, für Monteure und Techniker während Messen oder auch für Verwandte von Angestellten. Zum anderen werden Zeitmietverträge abgeschlossen, wenn Arbeitnehmern der Grund der Befristung vertraglich mitgeteilt wird, beispielsweise bei befristeten Arbeitsverhältnissen oder der Überbrückung eines zeitlich fest vereinbarten Wohnbedarfs bis zum Bezug einer dauerhaften Wohnung. Für die Vergabe von befristeten Mietverträgen werden meist angemietete Wohnungen vergeben, von wenigen Tagen bis zu – in Sonderfällen – einem Jahr (vgl. auch RegioKontext/GdW 2020, S. 24 ff.).

Neben der Bereitstellung von Wohnraum bieten Arbeitgeber weitere Unterstützungsleistungen rund um das Thema Wohnen an. Hierbei wurde durch einen Arbeitgeber eine

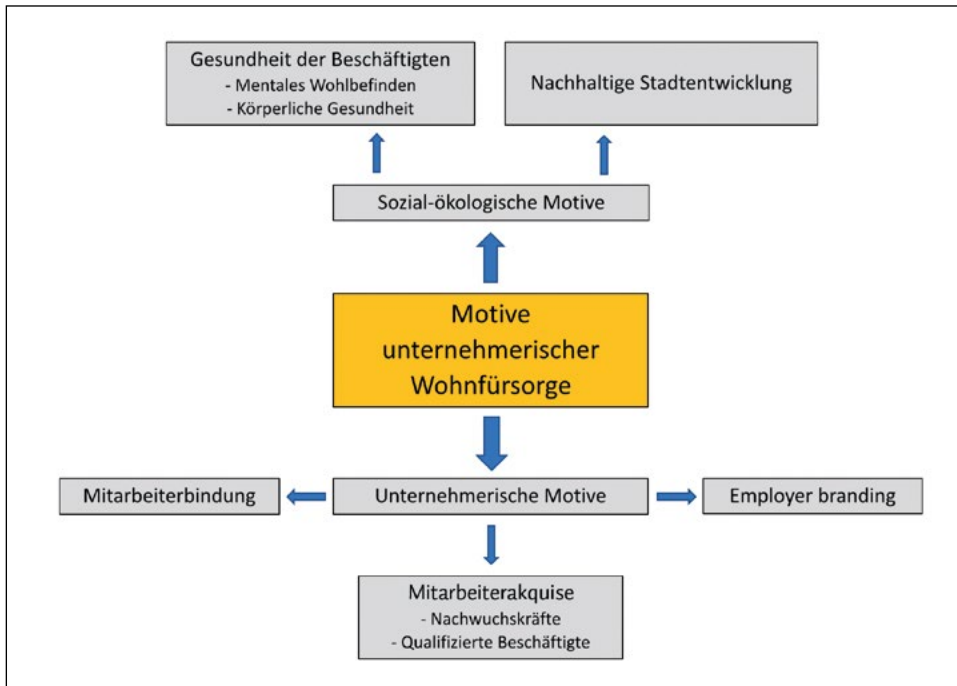


Abb. 2: Motive unternehmerischer Wohnfürsorge (eigene Darstellung)

eigene Beratungsstelle eingerichtet, meist waren die Angebote jedoch in der Personalabteilung angesiedelt. Die Leistungen können dabei ein breites Spektrum umfassen: die Unterstützung bei der Wohnungssuche, das Beantragen von Wohnberechtigungsscheinen, die Beauftragung von Maklern, Umzugsunternehmen oder Relocation Services, der Aufbau eigener digitaler Wohnungsbörsen sowie die Vermittlung zwischen Vermietern, die ihre Wohnung bestimmten Berufsgruppen zugänglich machen wollen und den eigenen Beschäftigten. Neben angebotenen Hilfeleistungen bei der Wohnungssuche bieten einige Arbeitgeber auch finanzielle Hilfestellungen an. So zahlen Arbeitgeber zum Teil Gehaltszuschläge für die Wohnraumversorgung oder vereinbaren mit Partnerunternehmen der Wohnungswirtschaft finanzielle Vorteile wie Mietkaufsfreiheit.

Die vorangegangenen Ausführungen zeigen, dass die Umsetzungsformen unternehmerischer Wohnfürsorge eine große Bandbreite an Leistungen umfassen, welche in Eigenregie oder mithilfe von Kooperationspartnern erfolgen können (vgl. Abb. 1).

Motive der Unterstützung

Das bedeutendste Motiv zur wohnungswirtschaftlichen Unterstützung der eigenen Beschäftigten ist die Mitarbeiterakquise. Hierbei stellte sich das Anwerben von Nachwuchskräften als zentral heraus. Insbesondere in Berufsgruppen, in welchen Fachkräftemangel besteht, wird die betriebliche Wohnfürsorge durch die Arbeitgeber als möglicher Anreiz für junge Arbeitnehmer bewertet. Vor allem für (inter-) nationale Bewerber, besonders für Studierende und Auszubildende, stellt die unternehmerische Wohnraumversorgung eine wichtige Unterstützung dar, um auf dem lokalen

Wohnungsmarkt Fuß zu fassen. Neben der Mitarbeiterakquise ist die Personalbindung ein wesentlicher Grund für die Etablierung einer eigenen Wohnraumversorgung, wodurch das Abwerben durch andere Arbeitgeber verhindert und somit die Beschäftigtenfluktuation minimiert werden soll. In diesem Zusammenhang verfolgen einige Arbeitgeber bewusst die Strategie eines aktiven Employer Brandings.

Ein zweiter zentraler Beweggrund stellt die soziale Verantwortung der Unternehmen für die eigenen Beschäftigten, aber auch für die Stadt als Ganzes dar. Vor dem Hintergrund weiter steigender Mieten sowie Verdrängungsprozessen wird den Ar-

beitgebern die Bedeutung des Themas für die Belegschaft sowie die Handlungsnotwendigkeiten in diesem Bereich immer bewusster. Hierbei soll durch eine eigene Wohnfürsorge aufkommenden Ängsten, dem Wohnungsdruck nicht mehr standhalten zu können, entgegengewirkt werden, um somit das mentale Wohlbefinden der Belegschaft zu unterstützen. Auch die kurzen Arbeitswege von den zur Verfügung gestellten Wohnungen, welche die Nutzung von Fuß und Fahrrad zum Arbeitsplatz fördern, unterstreichen den Ansatz der Gesundheitsförderung als Motiv der Bereitstellung. Dieser Aspekt wird nicht nur in Zusammenhang mit der individuellen Gesundheit der Beschäftigten gebracht, sondern auch in Bezug auf Stadtentwicklungsprozesse für relevant bewertet, da hierbei ein Beitrag zur Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs und zur Einsparung von CO₂-Emissionen geleistet werden kann. Insgesamt zeigt sich jedoch eine deutlich stärkere Betonung unternehmerischer Motive, welche punktuell durch soziale Überlegungen ergänzt werden (vgl. Abb. 2).

Diskussion & Ausblick

Die Ergebnisse der Untersuchung zur Wohnfürsorge von Arbeitgebern in Berlin zeigen deutlich, dass es sich bei der aktuellen Entwicklung nicht um ein neues Konzept betrieblicher Wohnraumversorgung handelt, sondern um eine Wiederbelebung und Erweiterung der Ideen des 19. und 20. Jahrhunderts – wenngleich in wesentlich geringerer Intensität. Dies wird am Vergleich aktueller Umsetzungsformen und Motive mit denen der Vergangenheit deutlich: Nach wie vor werden Werkwohnungen im eigenen Bestand angeboten und neue Werkwohnungen auf eigenen Flächen



errichtet. Der Bau neuer Werkswohnungen durch beauftragte Wohnungsunternehmen entspricht dem ehemaligen werksgeforderten Wohnungsbau. Jedoch wird deutlich, dass Kooperationen aktuell eine wesentlich größere Bedeutung spielen als der eigene Bau von Wohneinheiten. Dadurch ist es Unternehmen weiterhin möglich, sich auf ihr eigentliches Kerngeschäft zu fokussieren und über flexiblere Lösungen, wie die Anmietung oder die Sicherung von Vorgriffsrechten, welche bei Nichtgebrauch durch die Wohnungsunternehmen anderweitig vermietet werden können, kurzfristig auf Nachfrageänderungen zu reagieren. In diesem Zusammenhang ist auch die kurz- und mittelfristige Vergabe von Wohnraum eine neue Form aktueller unternehmerischer Wohnraumversorgung.

Der eigene Besitz von Hunderten oder gar Tausenden Wohneinheiten spielt auch vor dem Hintergrund der weitaus geringen Wohnungsnot im Vergleich zum Ende des 19. Jahrhunderts oder der Phase nach dem Zweiten Weltkrieg kaum noch eine Rolle, und selbst die 300 eigenen Wohneinheiten eines der befragten Unternehmen sollen mittelfristig dem freien Wohnungsmarkt zugeführt werden. Die aktuelle Umsetzung verdeutlicht den Wandel hin zu einer unternehmerischen Wohnraumversorgung postfordistischer Prägung. Auch die über das Wohnraumangebot hinausgehenden Unterstützungsleistungen stellen eine Neuerung im Vergleich zum Angebotsspektrum der Vergangenheit dar, wobei insbesondere Leistungen, wie eigene digitale Wohnungsbörsen oder die Vermittlung zwischen externen Wohnungsunternehmen und den Beschäftigten, maßgeblich durch neue digitale Kommunikationsmittel ermöglicht werden.

Auch hinsichtlich der Motive lassen sich deutliche Parallelen zur historischen unternehmerischen Wohnfürsorge erkennen, waren doch auch damals die Mitarbeiterakquise und -bindung von zentraler Bedeutung für die Umsetzung unternehmerischer Wohnfürsorge, welche ebenfalls durch gesundheitliche Aspekte flankiert wurden. Hingegen spielten der Beitrag zur ökologischen Nachhaltigkeit in der Stadt sowie der gezielte Aufbau einer Arbeitgebermarke in historischer Perspektive kaum eine Rolle. Während Ersteres in gesellschaftlichen Debatten erst seit ein paar Jahrzehnten diskutiert und seit einigen Jahren im Rahmen der Diskussion um den globalen Klimawandel deutlich intensiviert wurde (vgl. Boulianne et al. 2020), wurde der Begriff der Arbeitgebermarke erstmals in den 1990er Jahren geprägt (vgl. Ambler/Barrow 1996; Forster et al. 2012). Dennoch ist davon auszugehen, dass der Aspekt des Employer Brandings auch in der Vergangenheit zumindest implizit mitgedacht wurde.

Über die in diesem Artikel erfolgte Identifizierung von aktuellen Umsetzungsformen und Motiven unternehmerischer Wohnfürsorge hinaus ergeben sich für die weitere wissenschaftliche Diskussion zahlreiche Ansatzpunkte. So sollten auch Determinanten des Engagements von

Arbeitgebern im Bereich der Wohnfürsorge mit Hinblick auf die Größe der Firmen, deren Rechtsform sowie deren Branchen systematisch analysiert werden, um ein besseres Verständnis der aktuellen Entwicklungen zu erhalten. Darüber hinaus bietet das Thema verschiedene Zugänge für eine vertiefte Integration in aktuelle wissenschaftliche Debatten. So eignet sich das Thema insbesondere für die Einbettung in Debatten um Corporate Social Responsibility (CSR) und Corporate Regional Responsibility (CRR)/Corporate Urban Responsibility (CUR) (vgl. Schiek 2016; Albers/Suwala 2018; Suwala/Albers 2020). Hierbei wäre zu erörtern, inwiefern die aktuelle unternehmerische Wohnfürsorge realisiert wird, „um gesellschaftliche Probleme anzugehen, die primär nicht mit den wirtschaftlichen Unternehmensaktivitäten verbunden sind“ (Albers/Suwala 2020, S. 66). Die Erkenntnisse dieser Untersuchung zeigen ein über die unternehmerische Dimension hinausgehendes Engagement.

Ferner sind die aktuellen Entwicklungen auch für die Diskussionen um Strategien im Umgang mit der Wohnraumversorgung auf angespannten Wohnungsmärkten relevant. Nach einer Phase des massiven Rückzugs staatlicher Akteure aus der Wohnraumversorgung, insbesondere seit Mitte der 1990er Jahre (vgl. Claßen/Zander 2010, S. 378 ff.; Kitzmann 2017, S. 95 ff.), lässt sich seit Mitte der 2010er Jahre eine zunehmende Rückkehr zu Instrumenten einer staatlich regulierten Wohnungspolitik beobachten (vgl. Kitzmann 2018; Böhler/Kayser 2021). Die aktuelle Renaissance unternehmerischer Wohnfürsorge zeigt jedoch, dass diese Maßnahmen bisher noch nicht in ausreichendem Maße zur Entlastung angespannter Wohnungsmärkte beitragen konnten. Hierbei sind die aktuellen Entwicklungen unternehmerischer Wohnfürsorge jedoch nicht nur als Reaktion zu verstehen, sondern vielmehr arbeiten Kommunen mit Arbeitgebern zusammen und gehen gar aktiv auf diese zu, um gemeinsam Konzepte betrieblichen Wohnens zu realisieren (vgl. RegioKontext 2018). Somit stellt sich die Frage, ob unternehmerische Wohnfürsorge eher als Instrument einer neoliberalen Stadtentwicklung denn als Reaktion der Unternehmen selbst darauf zu verstehen ist. Diese Überlegung wird auch durch Eindrücke aus der Untersuchung gestützt, welche andeuten, dass sich zukünftig im Kampf um Fachkräfte ein gewisser Druck auf bisher nicht aktive Arbeitgeber entwickeln könnte, auch im Bereich Wohnraumversorgung tätig zu werden. Zukünftige Arbeiten zur unternehmerischen Wohnraumversorgung sollten diese Debatten aufgreifen, um das Thema für einen vertieften wissenschaftlichen Zugang anschlussfähig zu machen.



Dr. Robert Kitzmann

Wissenschaftlicher Mitarbeiter
am Geographischen Institut der
Humboldt-Universität zu Berlin



M.A. Margo Lange

Junior Consultant, bulwiengesa AG, Berlin



Geena Michelczak

Studentische Mitarbeiterin, RegioKontext
GmbH, Berlin

Quellen:

Albers, H.-H./Suwala, L. (2018): Unternehmensengagement als Standortfaktor – mit der Wirtschaft attraktive (Klein) Städte schaffen, in: Informationen zur Raumentwicklung, 6 (2018), S. 50–57.

Albers, H.-H./Suwala, L. (2020): Räumliches Unternehmensengagement (Corporate Spatial Responsibility) und Ortsführung (Place Leadership) in Kleinstädten. Perspektiven für eine neue Ortsführung? Eine Zusammenführung von zwei Diskursen, in: Döringer, S./Eder, J. (Hrsg.): Schlüsselakteure der Regionalentwicklung – welche Perspektiven bietet Entrepreneurship für ländliche Räume? Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien, S. 63–84.

Ambler, T./Barrow, S. (1996): The Employer Brand. Journal of Brand Management, Vol. 4, Nr. 3, S. 185–206.

Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2019): Rechtliche Einheiten und Niederlassungen im Jahr 2018 (Stand: Unternehmensregister 30.09.2019).

Apt, W./Bovenshulte, M. (2017): Die Zukunft der Arbeit im demografischen Wandel, in: Wischmann, S./Hartmann, E.A. (Hrsg.): Zukunft der Arbeit – eine praxisnahe Betrachtung. Springer Vieweg, Berlin/Heidelberg, S. 159–173.

Böhler, H./Kayser, M. (2021): Lokale Wohnungspolitik im Kontext sozioökonomischer Herausforderung und diskursiver Problemdeutung: Ein Städtevergleich, in: Egner, B./Grohs, S./Robischon, T. (Hrsg.): Die Rückkehr der Wohnungsfrage. Ansätze und Herausforderungen lokaler Politik. Springer VS, Wiesbaden, S. 125–151.

Bonin, H. (2020): Fachkräftemangel in der Gesamtperspektive, in: Jacobs, K./Kuhlmey, A./Grefß, S./Klauber, J./Schwinger, A. (Hrsg.): Pflege-Report 2019. Mehr Personal in der Langzeitpflege – aber woher? Springer Open, Berlin/Heidelberg, S. 61–70.

Boulianne, S./Lalancette, M./Ilkiw, D. (2020): School Strike 4 Climate: Social Media and the International Youth Protest on Climate Change, in: Media and Communication, Vol. 8, Iss. 2, S. 208–218.

Claßen, G./Zander, C. (2010): Handel mit Mietwohnungsportfolios in Deutschland. Umfang und Auswirkungen vor dem Hintergrund von Internationalisierung und Professionalisierung, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 5/6 (2010), S. 377–390.

Forster, A./Erz, A./Jenewein, W. (2012): Employer Branding, in: Tomczak, T./Esch, F.-R./Kernstock, J./Herrmann, A. (Hrsg.): Behavioral Branding. Springer Gabler, Wiesbaden.

Georgii, P. (1957): Betriebliche Wohnungsfürsorge. Möglichkeiten und Probleme. Lutzeyer Verlag, Baden-Baden.

IBB (Investitionsbank Berlin) (2020): IBB Wohnungsmarktbericht 2019, Berlin.

IHK Berlin (2019): TOP-100-Arbeitgeber in Berlin.

Kitzmann, R. (2017): Wohnungseigentümer in der Quartiersentwicklung Berlins – eine resilienzanalytische Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung kommunaler Wohnungsunternehmen und privater Finanzinvestoren. Humboldt-Universität zu Berlin, Mathematisch-Naturwissenschaftliche Fakultät, Berlin.

Kitzmann, R. (2018): Zurück in die Zukunft? Die Wiederkehr kommunaler Wohnungspolitik, in: vhw – Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Heft 3/2018, S. 162–167.

Lorenz-Hennig, K./Zander, C. (2007): Veränderungen der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen, in: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Forschungen, H. 124, Bonn.

Mayring, P. (2002): Einführung in die qualitative Sozialforschung. 5., überarbeitete und neu ausgestattete Auflage, Beltz Verlag, Weinheim/Basel.

Neumeyer, F. (1977): Der Werkwohnungsbaus der Industrie in Berlin und seine Entwicklung im 19. Jahrhundert und frühen 20. Jahrhundert. Technische Universität Berlin, Berlin.

RegioKontext (2016): „Wirtschaft macht Wohnen“. Mitarbeiterwohnen: Aktuelle Herangehensweisen und modellhafte Lösungen. Handreichung für die gewerbliche Wirtschaft, die Wohnungswirtschaft und lokale Akteure, in: Bundesverband Deutscher Baustoff-Fachhandel e.V./Bundesverband Deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V./Deutsche Gesellschaft für Mauerwerks- und Wohnungsbau e.V./Deutscher Mieterbund e.V./Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt/Zentralverband Deutsches Baugewerbe e.V. (Hrsg.): Wirtschaft macht Wohnen 1, Berlin.

RegioKontext (2018): Mitarbeiterwohnen. Mehr als ein Instrument aktiver Personalpolitik, in: Bundesverband Deutscher Baustoff-Fachhandel e.V./Bundesverband Deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V./Deutsche Gesellschaft für Mauerwerks- und Wohnungsbau e.V./Deutscher Mieterbund e.V./Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt/Zentralverband Deutsches Baugewerbe e.V. (Hrsg.): Wirtschaft macht Wohnen 2, Berlin.

RegioKontext/GdW (Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.) (2020): Mitarbeiterwohnen. Der Kampf um die Köpfe geht übers Wohnen, in: Bundesverband Deutscher Baustoff-Fachhandel e.V./Bundesverband Deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V./Deutsche Gesellschaft für Mauerwerks- und Wohnungsbau e.V./Deutscher Mieterbund e.V./Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt/Zentralverband Deutsches Baugewerbe e.V. (Hrsg.): Wirtschaft macht Wohnen 3, Berlin.

Ruck, M. (1988): Die öffentliche Wohnungsbaufinanzierung in der Weimarer Republik, in: Schildt, A./Sywottek, A. (Hrsg.): Massenwohnung und Eigenheim: Wohnungsbau und Wohnen in der Genossenschaft seit dem Ersten Weltkrieg. Campus, Frankfurt a. M./New York, S. 150–200.

Sachse, C. (1994): Werkwohnungsbaus und betriebsinterne Arbeitsmarktpolitik in Deutschland von 1880 bis 1945 (= Studien zur Geschichte betriebsinterner Arbeitsmärkte in Deutschland, Teil 2). Arbeitskreis Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung e.V. Gelsenkirchen.

Sautter, H. (2005): Auswirkungen des Wegfalls von Sozialbindungen und des Verkaufs öffentlicher Wohnungsbestände auf die Wohnversorgung unterstützungsbedürftiger Haushalte, in: Institut für Wohnen und Umwelt (Hrsg.): Teilabschlussbericht im Rahmen des vom BMBF geförderten Forschungsverbundes „Wohnungslosigkeit und Hilfe in Wohnungsnotfällen“, Darmstadt.

Schiek, M. (2016): Corporate Regional Responsibility – warum engagieren sich Unternehmen gemeinsam für ihre Region? Motive der kollektiven regionalen Verantwortungsübernahme von Unternehmen an den Beispielen des Initiativkreises Ruhr und der Wirtschaftsinitiative Frankfurt/RheinMain, in: Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie, Vol. 40, Iss. 1, S. 19–24.

SenIAS (Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales, Berlin) (2019): Betriebspanel Berlin 2018 – Ergebnisse der 23. Welle, Berlin.

Suwala, L./Albers, H.-H. (2020): Corporate Spatial Responsibility and Sustainable Development Goals, in: Leal Filho, W./Azul, A.M./Brandli, L./Lange Salvia, A./Wall, T. (Hrsg.): Decent Work and Economic Growth. Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals, Springer, Cham, S. 141–153.

Thrun, T. (2009): Veränderung der Anbieterstrukturen im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikation, in: Gans, P./Nachtkamp, H. (Hrsg.): Wohnungswirtschaft und Wohnungsmarkt. Mannheimer Schriften zu Wohnungswesen, Kreditwirtschaft und Raumplanung, Band 7, Mannheim, S. 27–52.

Von Saldern, A. (1995): Häuserleben. Zur Geschichte städtischen Arbeiterwohnens vom Kaiserreich bis heute. Dietz, Bonn.



Konstanze Sylva Domhardt, Ruth Harnisch, Paul Kahlfeldt, Rainer Schützeichel, Wolfgang Sonne (Hrsg.)

Die Ausstattung des öffentlichen Raums vom Bordstein zur Straßenlaterne

Stadtbaukunst 12: StadtRaumDetail

210 x 250 mm, 168 Seiten, 140 Abbildungen, Hardcover, DOM publishers Berlin 2020

ISBN 978-3-86922-752-8
38,00 Euro

Der öffentliche Stadtraum gleicht einem Schlachtfeld divergierender Interessen: autogerechte Verkehrstechnik steht gegen Barrierefreiheit, ökonomische Verwertbarkeit widerstrebt allgemeiner sozialer Zugänglichkeit, Sicherheitsbedürfnisse konterkarieren die Idee des politischen Freiheitsraums. Alle Ansprüche hinterlassen ihre nicht zueinanderpassenden Spuren: Asphaltwüsten, Sicherheitspoller, Werbetafeln und Signalsysteme versuchen, die menschlichen Tätigkeiten funktionsgerecht zu kanalisieren. Auf der Strecke bleibt der Stadtraum, der vor allem durch seine soliden und durchdachten Details das Verweilen in der Stadt zur Freude macht. Wie gliedert eine Bordsteinkante den öffentlichen Raum? Wie schaffen Bäume in der Stadt charakteristische Straßen- und Platzräume? Welche Möblierung braucht die Stadt – und welche wirkt stadtraumzerstörend? Welche Materialien verschaffen dem Stadtraum eine identitätsstiftende Dauerhaftigkeit? Diesen und anderen Fragen geht der vorliegende Band nach.



Sebastian Schipper, Lisa Vollmer (Hrsg.)

Wohnungsforschung

Ein Reader

472 Seiten, kart., Dispersionsbindung, 7 SW-Abbildungen, 4 Farbabbildungen, transcript-Verlag, Bielefeld 2020

ISBN 978-3-8376-5351-9
25,00 EUR

Die Wohnungsfrage ist zurück – und mit ihr eine neue Protestwelle, die in vielen sozial- und raumwissenschaftlichen Disziplinen das Interesse am Thema Wohnraumversorgung nachhaltig verstärkt. Mit einem Fokus auf dem deutschen Wohnungssystem sind in diesem Reader sowohl klassische Texte als auch systematisierende Überblicksartikel der kritischen Wohnungsforschung versammelt. In ihrer Gesamtschau ergeben die politökonomischen, historischen, soziologischen, (sozial-)räumlichen und akteurszentrierten Zugriffe ein Lesebuch, das für Studierende, Forschende sowie für Praktikerinnen und Praktiker aus Politik, Verwaltung und sozialen Bewegungen gleichermaßen konstruktiv ist.



Maria Frölich-Kulik

Landbahnhöfe

Ressourcen nachhaltiger Landschaftsentwicklung

282 Seiten, kart., Dispersionsbindung, 24 SW-Abbildungen, 53 Farbabbildungen, transcript-Verlag, Bielefeld 2021

ISBN 978-3-8376-5156-0
37,00 Euro

Landbahnhöfe förderten Modernisierung, Beschleunigung und Mobilität. Sie galten als Eingangstore von Orten und fungierten als Zugang zur Welt, kurz: Sie waren Schnittstellen zwischen Stadt und Land. Gegenwärtig kämpfen viele ländliche Regionen mit Abwanderung, mangelnder Versorgung und dem Rückbau von Infrastrukturen. Die Situation der Landbahnhöfe steht hier paradigmatisch für repräsentative Gebäude, die leer stehen und verfallen. In einer zunehmend vernetzten Gesellschaft bilden sie ungenutzte Ressourcen. Anhand einer Neufokussierung und Neuaneignung ihrer architektonischen, räumlichen und strukturellen Potenziale entwickelt Maria Frölich-Kulik Umnutzungsstrategien, die eine nachhaltige Landschaftsentwicklung fördern.

Anna Florl

Baufertigstellungen in Deutschland 2019

Die räumliche Betrachtung zeigt, dass es vor allem in Bayern und rund um Berlin besonders viele Fertigstellungen gab (vgl. Abb. 1). Die meisten Fertigstellungen neuer Wohngebäude, berechnet auf 10.000 Einwohner, stellten somit die Landkreise Straubing-Bogen (Bayern), Erlangen-Höchstädt (Bayern), Schleswig-Flensburg (Schleswig-Holstein) sowie Dahme-Spreewald (Brandenburg). Beachtet man die Anzahl der Wohnungen in den fertiggestellten Wohngebäuden, ist ersichtlich, dass in allen vier Landkreisen zumeist neue Einfamilienhäuser entstanden. In Straubing-Bogen bspw.

wurden bis zu 87,3 % Einfamilienhäuser errichtet, 7,8 % der errichteten neuen Wohngebäude beinhalten drei Wohnungen und mehr und sind somit Mehrfamilienhäuser. In Dahme-Spreewald wurden 88,7 % Einfamilienhäuser und knapp über 5 % Mehrfamilienhäuser errichtet. In Bayern wurden die meisten Mehrfamilienhäuser je 10.000 Einwohner fertiggestellt (5,2 bis 5,6 % der Fertigstellungen).

Der Landkreis Dahme-Spreewald hat im Jahr 2019 mit Abstand die meisten Baugenehmigungen auf 10.000 Einwohner erteilt (57 Baugenehmigungen für Wohngebäude), wobei

auch hier der Großteil aus Einfamilienhäusern besteht. Straubing-Bogen (46,2), Havelland, Cloppenburg und Nordfriesland (40,6) folgen. Die kreisfreie Stadt Hagen, der Stadtkreis Heidelberg sowie Kiel, Osnabrück und Hof genehmigten am wenigsten Neubauten für Wohnzwecke (Hof: 3 Baugenehmigungen; Hagen: 2,5 Baugenehmigungen). Im Vergleich zum Vorjahr haben die Landkreise Erlangen-Höchstädt, Dahme-Spreewald, Euskirchen, Ammerland und Straubing-Bogen die meisten Baufertigstellungen je 10.000 Einwohner zu verzeichnen, wobei es in Euskirchen im Jahr 2018 keine Baufertigstellungen gab. Die geringsten Baufertigstellungen im Jahr 2019 gab es im Vergleich zum Vorjahr in Frankenthal (Pfalz), Böblingen, Bamberg, Weiden i.d.OPf. und Regensburg.

Quelle:

Regionalstatistik Deutschland, eigene Berechnungen

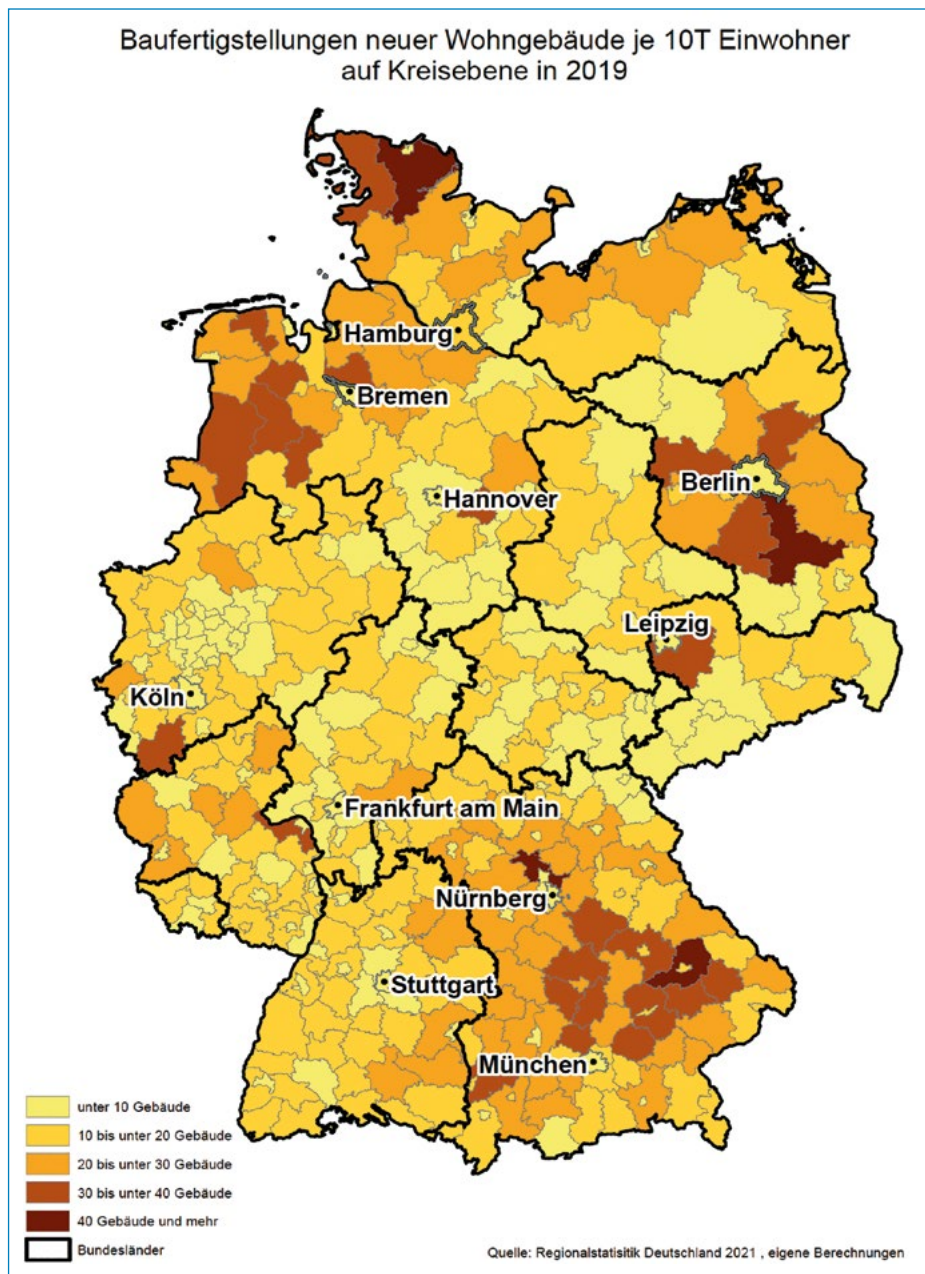


Abb. 1: Baufertigstellungen neuer Wohngebäude je 10.000 Einwohner auf Kreisebene in 2019

Geschäftsstellen des vhw

Bundesgeschäftsstelle

Fritzschestraße 27–28, 10585 Berlin
Tel.: 030/39 04 73 0, Fax: 030/39 04 73 190
E-Mail: Bund@vhw.de
www.vhw.de

Baden-Württemberg

Gartenstraße 13, 71063 Sindelfingen
Tel.: 07031/8 66 10 70, Fax: 07031/8 66 10 79
E-Mail: GST-BW@vhw.de

Bayern

Josephsplatz 6, 80798 München
Tel.: 089/29 16 39 30
Fax: 089/29 16 39 32
E-Mail: GST-BY@vhw.de

Nordrhein-Westfalen

Hinter Hoben 149, 53129 Bonn
Tel.: 0228/7 25 99 45, Fax: 0228/7 25 99 95
E-Mail: GST-NRW@vhw.de

Saarland

Konrad-Zuse-Straße 5, 66115 Saarbrücken
Tel.: 0681/9 26 82 10, Fax: 0681/9 26 82 26

Region Nord

Niedersachsen/Bremen

Sextrostraße 3, 30169 Hannover
Tel.: 0511/98 42 25-0, Fax: 0511/98 42 25-19
E-Mail: GST-NS@vhw.de

Schleswig-Holstein/Hamburg

Sextrostraße 3, 30169 Hannover
Tel.: 0511/98 42 25-0, Fax: 0511/98 42 25-19
E-Mail: GST-SH@vhw.de

Region Ost

Fritzschestraße 27–28, 10585 Berlin
Tel.: 030/39 04 73 320, Fax: 030/39 04 73 390
E-Mail: GST-OST@vhw.de

Berlin/Brandenburg

Tel.: 030/39 04 73 320, Fax: 030/39 04 73 390
E-Mail: GST-BB@vhw.de

Mecklenburg-Vorpommern

Tel.: 030/39 04 73 310, Fax: 030/39 04 73 390
E-Mail: GST-MV@vhw.de

Sachsen

Grassistraße 12, 04107 Leipzig
Tel.: 0341/9 84 89 0, Fax: 0341/9 84 89 11
E-Mail: GST-SN@vhw.de

Sachsen-Anhalt

Tel.: 030/39 04 73 310, Fax: 030/39 04 73 390
E-Mail: GST-ST@vhw.de

Thüringen

Grassistraße 12, 04107 Leipzig
Tel.: 0341/9 84 89-0, Fax: 0341/9 84 89 11
E-Mail: GST-TH@vhw.de

Region Südwest

Friedrich-Ebert-Straße 5, 55218 Ingelheim

Hessen

Tel.: 06132/71496-0, Fax: 06132/71 49 69
E-Mail: GST-HE@vhw.de

Rheinland-Pfalz

Tel.: 06132/71496-0, Fax: 06132/71 49 69
E-Mail: GST-RP@vhw.de

VORSCHAU

Heft 3 Mai/ Juni 2021

Ein Überblick für unsere Leser

Themenschwerpunkt:

Verkehrswende: Chancen und Hemmnisse

Stadtentwicklung

- Verkehrswende und räumliche Planung
- Wohnstandortbezogene Mobilitätskonzepte
- Elektrifizierung und Digitalisierung
- Stellschrauben bei der Umsetzung der Verkehrswende
- Stadt und Region als Handlungsebene

Impressum

Forum Wohnen und Stadtentwicklung,
Verbandsorgan des vhw e.V.
13. Jahrgang
ISSN 1867-8815

Herausgeber

vhw – Bundesverband für Wohnen
und Stadtentwicklung e.V., Berlin
Vorstand: Prof. Dr. Jürgen Aring

Redaktion

Dr. Frank Jost
fjost@vhw.de

Ständige Mitarbeiter

Sebastian Beck, Dr. Diana Coulmas,
Bernd Hallenberg, Christian Höcke,
Dr. Olaf Schnur, Dr. Thomas Kuder

In unserer Zeitschrift verzichten wir zugunsten
einer besseren Lesbarkeit auf die Schreibweise
„/in, /innen, (in), (innen)“ bei Bürger, Bewohner,
Nutzer, Akteur etc. Selbstverständlich sind immer
gleichzeitig und chancengleich Frauen und
Männer angesprochen.

Die namentlich gekennzeichneten Artikel geben
die Meinungen der Autoren, nicht unbedingt die
von Herausgeber und Redaktion wieder.

Sitz der Redaktion

Bundesgeschäftsstelle des vhw e.V.
Fritzschestraße 27–28
10585 Berlin
Telefon: 030/39 04 73 0
Telefax: 030/39 04 73 190
redaktion-fws@vhw.de
www.vhw.de

Grundlayout: C. A. Thonke, hirnbrand.com
Druck: X-PRESS GRAFIK & DRUCK GmbH, Berlin
Erscheinungsweise: zweimonatlich
Auflage: 3.000 Exemplare
Jahresabonnement: 64 € zzgl. Versandkosten
Einzelheft: 14 € zzgl. Versandkosten

Bezugsbedingungen:

Abonnement- und Einzelheftbestellungen
richten Sie bitte per E-Mail an die Abonne-
mentverwaltung: bonn@vhw.de
Der Bezug für Mitglieder des vhw e.V. ist im
Mitgliedsbeitrag enthalten. Abbestellungen
von Abonnements nur sechs Wochen vor
Halbjahresschluss. Nachdruck, auch aus-
zugsweise, nur mit Quellenangabe gestattet.
Alle Rechte vorbehalten.

Quellennachweis:

Abbildungen Titelseite: Timo Munzinger; Karl
Jasper; Frank Jost

