



Uwe Altröck

# 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 Regierungsalltags – 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 beispielweise 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 Verwertungsmechanismen 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