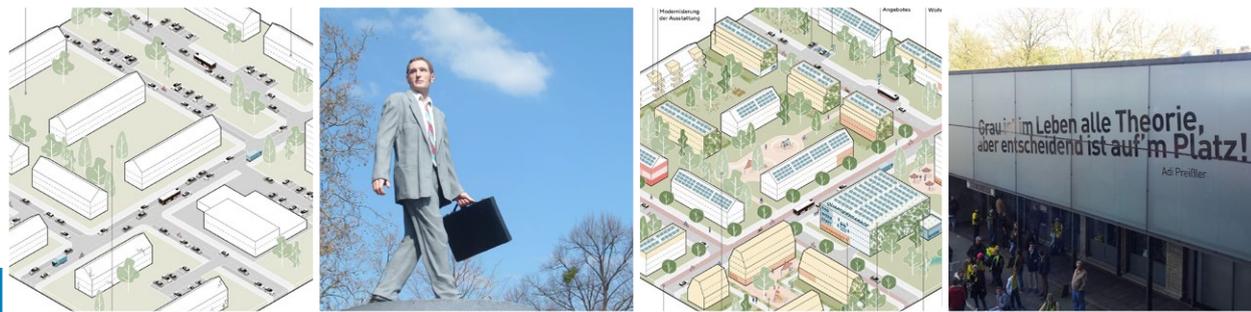


Schwerpunkt

Kommunen zwischen Zukunftsorientierung und Gegenwartsbezug



Stadtentwicklung

Vom Umkrempeln der Stadt • Wie sich die Rolle der Stadt im Staat ändern muss • Kommunen als Anker des Zusammenhalts? • Zwischen „Baturbo“ und „Gesundheitsgerechtigkeit“ • Gesucht: Menschen, die erfolgreich Zukunft gestalten • Mehr Lösungsorientierung – mit weniger ... oder anderem Personal? • Interview mit der Stadt Werder (Havel) • Lieber Innenentwicklungsmanager als Innenentwicklungsmaßnahme • Wandel der Innenstadt als Gemeinschaftsaufgabe • Disruption und Strategiefähigkeit in der Stadtentwicklung • Kulturelle Stadtentwicklung • Wohnstandortanforderungen und ihre Realisierung

Nachrichten

Fachliteratur

WohnungsMarktEntwicklung

Baulandverkäufe aus regionaler Perspektive



Schwerpunkt

Kommunen zwischen Zukunftsorientierung und Gegenwartsbezug

Editorial

[Kommunen zwischen Paragrafen und Pioniergeist](#)

225

Henning Dettleff,
vhw e. V., Berlin



Stadtentwicklung

[Vom Umkrepeln der Stadt – die Planungshoheit der Kommunen zwischen Gestaltungsengpässen und Transformationserfordernissen](#)

227

Stefan Thabe,
Stadt Herne

[„Die Wahrheit ist auf dem Platz“ – wie sich die Rolle der Stadt im Staat ändern muss](#)

231

Dr. Peter Kurz,
Mannheim

[Kommunen als Anker des Zusammenhalts?](#)

235

Prof. Dr. Stephan Grohs,
Deutsche Universität für
Verwaltungswissenschaften Speyer

[Zwischen „Bauturbo“ und „Gesundheitsgerechtigkeit“ – Gestalten oder Verwalten in Leipzig?](#)

238

Dr. Brigitta Ziegenbein,
Stadt Leipzig

[Gesucht: Menschen, die in unseren Rathäusern erfolgreich Zukunft gestalten](#)

243

Albert Geiger,
Ludwigsburg

[Mehr Lösungsorientierung mit weniger ... oder anderem Personal?](#)

247

Prof. Dr. Jürgen Kegelmann,
Hochschule Kehl

[Immer im Wandel: neue Anforderungen an Mitarbeitende in der Kommunalverwaltung](#)

250

Interview mit Philipp Konopka aus der Stadt Werder (Havel)

[Lieber Innenentwicklungsmanager als Innenentwicklungsmaßnahme – warum Kommunen mit Koordination, Anreizen und Liquidität mehr erreichen als mit Eigentumseingriffen](#)

251

Matthias zu Eicken,
Haus & Grund Deutschland, Berlin

[Innenstadtkoordination in Hamburg – Wandel der Innenstadt als Gemeinschaftsaufgabe](#)

255

Prof. Dipl.-Ing. Elke Pahl-Weber,
Freie und Hansestadt Hamburg

[Was, wenn alles anders kommt? – Disruption und Strategiefähigkeit in der Stadtentwicklung](#)

261

Dr. Elisa Kochskämper, Dr. Lars Wiesemann,
vhw e. V., Berlin
Prof. Dr. Oliver Ibert,
Leibniz-Institut für Raumbezogene
Sozialforschung e.V. (IRS), Erkner

[Kulturelle Stadtentwicklung – Debattenlinien einer gemeinsamen Tagung des vhw und der Vernetzungsinitiative „Gemeinsam für das Quartier“ des Deutschen Verbands für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. am 24./27. Februar 2025](#)

265

Sebastian Beck,
vhw e. V., Berlin
Lilian Krischer,
Deutscher Verband für Wohnungswesen,
Städtebau und Raumordnung e. V., Berlin

[Wohnstandortanforderungen und ihre Realisierung – ein Beitrag zum Wohnungsmarkt](#)

271

Prof. Dr. Joachim Scheiner,
Technische Universität Dortmund
Dr. Katja Schimohr,
ETH Zürich



Nachrichten

[Fachliteratur](#)

279



WohnungsMarktEntwicklung

[Entwicklung der Baulandverkäufe aus regionaler Perspektive](#)

280

Robert Kretschmann,
vhw e. V., Berlin

Kommunen zwischen Paragrafen und Pioniergeist



Henning Dettleff

Kommunale Selbstverwaltung lebt maßgeblich von engagierten und interessierten Bürgerinnen und Bürgern, von Menschen, die für politische Ämter zur Verfügung stehen, und außerdem von all denjenigen, die in den Rathäusern, Ämtern und Behörden unserer Städte und Gemeinden berufstätig sind. Dies sind aktuell gut 1,7 Millionen – eine beeindruckende

Zahl, die uns vor Augen führt, wie viele Hände und Köpfe tagtäglich daran mitwirken, dass in unseren Kommunen ausreichend öffentliche Güter und Dienstleistungen zur Verfügung stehen. Diese Menschen sind es auch ganz maßgeblich, die dafür sorgen, dass bürgerschaftliche Initiativen und politischer Wille nicht nur in Beschlüssen und Paragrafen münden, sondern greifbare Realität werden. Ohne ihr Engagement blieben selbst die innovativsten Ideen und Konzepte zumeist bloße Theorie.

Die kommunalen Verwaltungen landauf und landein stehen allerdings vor einem tiefgreifenden Wandel. In den kommenden zehn Jahren werden schätzungsweise 30 % der Beschäftigten – also über eine halbe Million Menschen! – in den Ruhestand gehen: ein Aderlass an Erfahrung und Wissen, der für die Kommunen eine enorme Herausforderung darstellt. Es ist eine Mammutaufgabe, das vorhandene Wissen einigermaßen zu bewahren und an die nächste Generation weiterzugeben.

Gleichzeitig ist ein solcher Wandel aber auch eine Chance. Denn wenn sich Rahmenbedingungen ändern, ändern sich auch Aufgabenprofile – und dann muss im Endeffekt gar nicht alles Wissen bewahrt und weitergegeben werden. Insofern bietet sich durch die Fluktuation für die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger auch die einmalige Gelegenheit, einen Schritt zurückzutreten und neu zu definieren, welche Fähigkeiten und Perspektiven die Verwaltung in Zukunft benötigt – in jedem Einzelfall wie auch ganz grundsätzlich.

Zu bewahren gelten sicherlich die Stärken der traditionellen Verwaltungskultur: ihre Verlässlichkeit, die Gründlichkeit bei der Prüfung von Vorgängen und die hohe Bedeutung von Rechtssicherheit. Diese gilt es, mit den

Anforderungen einer sich rasant verändernden Welt in Einklang zu bringen. Denn zweifelsohne braucht es heute und morgen mehr denn je Kreativität, Flexibilität und den Mut, neue Wege zu gehen, um die großen Herausforderungen zu bewältigen. Diese sind vielfältig: Klimawandel und Energiewende, Digitalisierung und künstliche Intelligenz, soziale Ungleichheit und demografischer Wandel sowie die Sicherung und Stärkung der Demokratie, um nur einige zu nennen. Sie erfordern interdisziplinäres Denken, agiles Handeln und die Fähigkeit, unterschiedliche Belange und Interessen auszubalancieren. Wir brauchen deshalb Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter, die nicht nur Paragrafen kennen, sondern auch Pioniergeist mitbringen, moderieren, vernetzen und inspirieren können.

Erfreulicherweise gibt es in unseren Kommunen zahlreiche positive Beispiele, wo dies gelingt: Wo Städte umgekrempelt werden, wo Management wichtiger ist als Maßnahmen, wo Wandel vorangetrieben wird. Diese Erfolgsgeschichten haben eines gemeinsam: Sie werden möglich, weil Menschen in der Verwaltung über den Tellerrand blicken, Risiken eingehen und andere mit ihrer Begeisterung anstecken. Sie zeigen, dass der oft gescholtene „Beamtenapparat“ durchaus das Potenzial hat, zum Innovationsmotor zu werden – wenn man ihm den nötigen Freiraum gibt und die richtigen Anreize setzt.

Natürlich ist dieser Kulturwandel kein Selbstläufer. Er erfordert gezielte Personalentwicklung, neue Führungskonzepte und manchmal auch den Mut, sich von lieb gewonnenen Routinen zu trennen. Doch die Mühe lohnt sich, denn eine agile, bürgernahe und lösungsorientierte Verwaltung ist der Schlüssel zu lebenswerten Kommunen und einer funktionierenden lokalen Demokratie. In diesem Sinne widmen wir die vorliegende Ausgabe unserer Verbandszeitschrift den Menschen, die tagtäglich in unseren Rathäusern arbeiten. Ich wünsche Ihnen eine anregende und inspirierende Lektüre!

Henning Dettleff

Zweiter Vorstand vhw e. V., Berlin

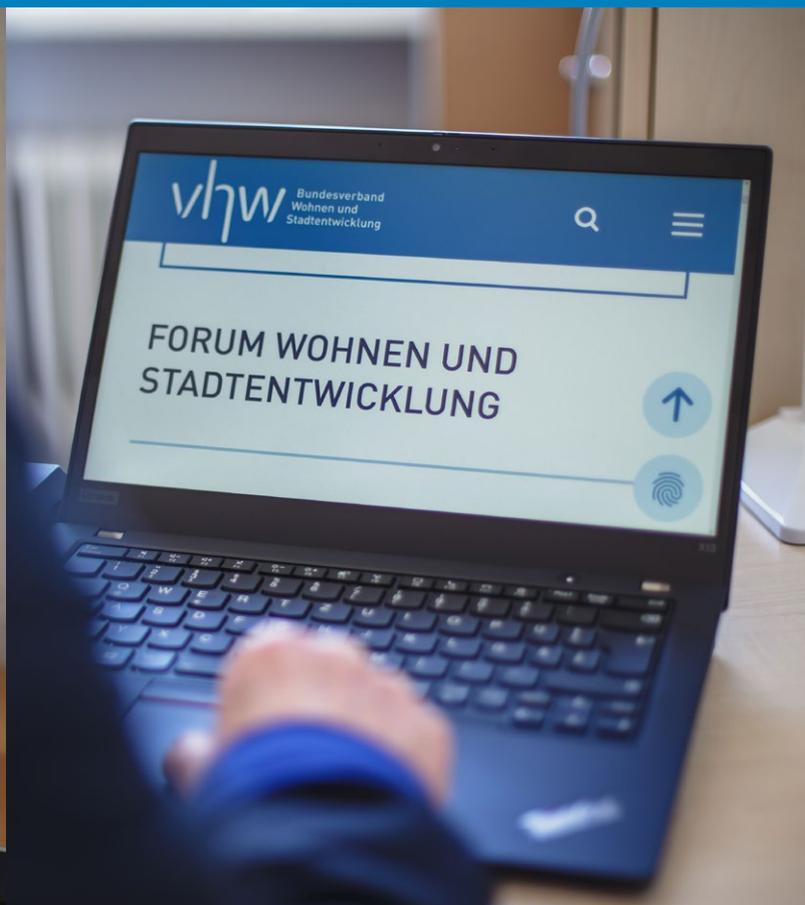
FORUM WOHNEN UND STADTENTWICKLUNG

erscheint ab 2026 nur noch im Digitalformat.
Einfach anmelden unter:



www.vhw.de/publikationen/forum-wohnen-und-stadtentwicklung/

**und Sie erhalten jede Ausgabe
bequem auf Ihren Bildschirm**





Stefan Thabe

Vom Umkrepeln der Stadt

Die Planungshoheit der Kommunen zwischen Gestaltungsengpässen und Transformationserfordernissen

Der stetige Wandel der Welt und die damit verbundenen Herausforderungen lösen seit jeher Anpassungsbedarfe auch in der Stadtplanung und Stadtentwicklung aus. In Herne haben die akuten globalen und nationalen Erfordernisse in Kombination mit den spezifischen Gegebenheiten vor Ort dazu geführt, sich für die zukünftige räumliche Planung strategisch neu aufzustellen. Die Losung lautet: „Transformation und Innenentwicklung“. Dabei verharnt das gleichnamige städtebauliche Konzept nicht nur (wie bisweilen üblich) auf einer übergeordneten und abstrakt-programmatischen Ebene, sondern arbeitet gleichzeitig auch in einem deutlich kleineren Maßstab und konkret-instruktiv. Dieser Beitrag beleuchtet, welche Erwägungen dem Konzept zugrunde liegen, diskutiert die mit seiner Umsetzung zu erwartenden Herausforderungen und skizziert mögliche Lösungsansätze sowie die maßgebliche Rolle der Stadt dabei.

Ziele und Grundidee der Transformation

Die drängenden Aufgaben für die Stadtentwicklung unserer Zeit liegen erkennbar im Klimaschutz, in der Klimaanpassung, in der Mobilitätswende und nicht zuletzt vielerorts im Wohnungsbau. Im Klimaschutz geht es im Kern darum, Treibhausgasemissionen zu senken. Der Energiebedarf im Gebäude- und Verkehrssektor muss reduziert und gleichzeitig durch nachhaltige, umweltfreundliche Formen gedeckt werden. Die Klimaanpassung verfolgt das Ziel, die gebaute Umwelt auf die nicht mehr vermeidbaren und bereits spürbaren Folgen des Klimawandels vorzubereiten. Damit sollen vor allem die Auswirkungen von intensiveren Hitzebelastungen im Sommer und Starkregenereignissen auf Menschen und andere Umwelt- und Sachgüter gemildert werden. Für die Mobilitätswende gilt der bekannte Dreiklang aus Vermeidung, Verringerung und Verlagerung des Verkehrs. Wege sparen, verkürzen und mit umweltfreundlichen Verkehrsmitteln zurücklegen, ist das Ziel. Flächen für den fließenden sowie ruhenden Verkehr müssen dabei umweltgerecht gestaltet und intelligent organisiert werden. Die angemessene Wohnraumversorgung hingegen wird in der Politik vielfach als „die soziale Frage unserer Zeit“ bezeichnet. Ziel ist es, kurz- bis mittelfristig genügend neuen, adäquaten und bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Das zusätzliche Angebot an Wohnraum soll sich dann auch preisdämpfend auf den vorhandenen Bestand auswirken, so jedenfalls die Hoffnung.

Im Mikrokosmos eines einzelnen neuen städtebaulichen Entwicklungsprojekts sind diese Zielvorstellungen zumeist gut umsetzbar. Im einfachsten Fall arbeitet die Kommune mit einem grundsätzlich kooperativen und leistungsfähigen Projektentwickler zusammen, in dessen Eigentum sich auch die Entwicklungsflächen befinden. Die Kommune regelt die Rahmenbedingungen für die bauliche und sonstige Entwicklung, soweit erforderlich, verbindlich durch einen Bebauungsplan und ggf. einen ergänzenden städtebauli-

chen Vertrag; der Projektentwickler oder ein Dritter setzt die Planung dann entsprechend um. Allerdings leisten solche partiellen Entwicklungen – auch in der Summe über mehrere Jahre betrachtet – nur einen geringen Beitrag zum eigentlich notwendigen Umbau einer gesamten Stadt. Denn: Das Gros an Energiebedarf, hitzebelastetem und starkregengefährdetem Raum, Verkehrsgeschehen und bereits in Anspruch genommener Fläche liegt ja zweifelsfrei im vorhandenen Bestand.

Gleichzeitig scheint sich auch die Zeit der Konversion großflächiger ehemaliger Gewerbe-, Bergbau-, Militär- und Bahnflächen für Stadtentwicklungsprojekte mit hoher Relevanz für eine gesamte Stadt erkennbar dem Ende zu neigen. In Herne trifft dies jedenfalls so zu. Dort kommt, bedingt durch die historische Entwicklung, die geografische Lage und den Verlauf der Stadtgrenzen erschwerend hinzu, dass praktisch keine nennenswerten, leicht und guten Gewissens entwickelbaren Flächen mehr verfügbar sind – erst recht nicht in signifikanten Größenordnungen. Die ehemalige Bergbaustadt gilt als eine der am dichtesten besiedelten Städte Deutschlands, in Nordrhein-Westfalen liegt sie (Stand 31.12.2024) sogar auf dem ersten Platz. Freiräume sind deshalb nicht im Übermaß vorhanden und genießen hohen Schutz. Die regionalplanerisch zuerkannten Wohnbauflächenbedarfe übersteigen die vorhandenen Potenziale im Stadtgebiet insoweit deutlich; eine Steigerung der Wohnungsbautätigkeit ist in Herne nach wie vor zur angemessenen Wohnraumversorgung erforderlich. Ein Ausweichen auf bereits ganz oder teilweise bebaute und genutzte Bereiche mit dem Ziel der Nachverdichtung wird vor Ort deswegen mittelfristig als alternativlos angesehen.

Die Stadt hat sich deshalb mit dem „Städtebaulichen Transformationskonzept/Innenentwicklungskonzept Herne“ in einem breit angelegten Erarbeitungsprozess auf den Weg gemacht, den aus diesseitiger Sicht notwendigen und viel-

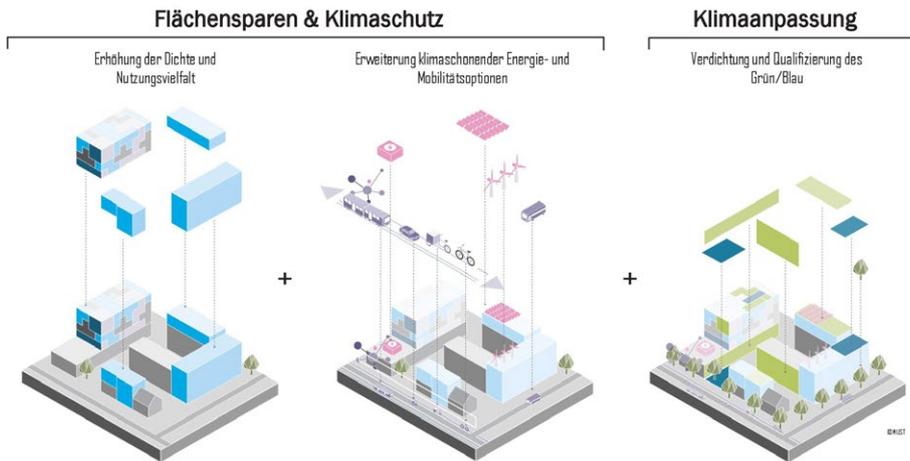


Abb. 1: Prinzip der dreifachen Innenentwicklung (© MUST Städtebau)

schichtigen Umbau des Siedlungsbestands im Sinne der oben erläuterten Zielstellungen in Angriff zu nehmen und aktiv zu gestalten. Inhaltliches Leitbild ist dabei die sogenannte „dreifache Innenentwicklung“, die auf eine Erhöhung der baulichen Dichte und Nutzungsvielfalt bei gleichzeitigem Implementieren von Bausteinen der Energiewende einschließlich alternativer Mobilitätsoptionen sowie der Klimaanpassung abzielt.

Räumliche Bezugsgröße für die städtebauliche Transformation soll das Quartier sein. Dem liegt einerseits der Gedanke zugrunde, dass einzelne isolierte oder mehrere kleinere Grundstücke im Bestand nur einen geringen Beitrag zu den Transformationszielen leisten, weil die vielfach vorhandenen wie potenziell wünschenswerten funktionalen Beziehungen mit anderen Nutzungen und öffentlichen Räumen im näheren Umfeld so nicht angemessen berücksichtigt werden können. Die Entwässerung etwa macht bspw. nicht an der Grundstücksgrenze halt, die Neuordnung von Grundstücken kann für die Nachverdichtung erforderlich sein und eine alternativ organisierte Mobilität (etwa in Form von Quartiersgaragen und Carsharing) lässt sich regelmäßig nur mit einer gewissen Nutzendenzahl realisieren. Andererseits wäre die räumliche Bezugsebene mit ganzen Stadtteilen, Stadtbezirken oder gar der Gesamtstadt im Fall von Herne zu groß gewählt. Der Abstraktionsgrad wäre zu hoch, um mit konkreten Maßnahmen und Akteuren „ins Doing“ zu kommen. Außerdem verlieren die hier interessierenden funktionalen Interdependenzen, die vor dem Hintergrund der geschilderten Transformationsziele berücksichtigt werden sollten, ab einer gewissen Raumgröße mehr und mehr an Relevanz. Das Quartier als geeignete Bezugsgröße und zugleich Alltagslebensraum der Menschen vor Ort wird deshalb als zielführend erachtet.

Herausforderungen der Transformation

Es liegt auf der Hand, dass der planerische Fokus auf Nachverdichtung und Modifikation des gebauten Bestands im Gegensatz zur Freiflächenentwicklung oder Brachflächen-

nachnutzung erheblich größere Herausforderungen mit sich bringt. Allen voran stehen die heterogenen Eigentumsverhältnisse und die damit verbundenen Rechte und Garantien, die im Rechtsstaat stark geschützt sind. Es wäre sicherlich naiv, die Mitwirkungsbereitschaft zur Transformation aller oder nur der meisten Eigentümer im jeweiligen Quartier anzunehmen, nur, weil die Verwaltung gute fachliche Gründe dafür nennen kann. Denn aus isolierter Sicht des Einzelnen scheint es nachvollziehbarerweise zunächst nicht rational, freiwillig Zeit und Geld

für die Veränderung einer grundsätzlich funktionierenden und gewohnten Situation zu investieren, um dadurch einen kleinen Beitrag für gesamtgesellschaftliche Ziele zu leisten. Gleichzeitig existieren bislang nur wenige (bauplanungs)rechtliche Instrumente, Eigentümer in solchen Situationen auch gegen ihren Willen zu einem bestimmten Tun zu verpflichten und die Kommune damit in eine unabhängigere und stärkere Position zu versetzen. Zu denken wäre hier mit Blick auf das BauGB bspw. an Vorkaufsrechte (§§ 24 ff.), das Sanierungsrecht (§§ 136 ff.) oder städtebauliche Gebote (§§ 175 ff.). Diese Instrumente sind jedoch an verhältnismäßig enge Voraussetzungen geknüpft und lassen sich aus Sicht der Kommune als praktischer Anwenderin wohl vor allem mit vier Charakteristika beschreiben: aufwendig, fehleranfällig, teuer und unpopulär.

Aber auch über die eigentums- und planungsrechtlichen Hürden hinaus bedeuten Nachverdichtung und Umbau im gewachsenen Bestand vielfach komplexere und kleinerteilige Problemstellungen. Das liegt insbesondere an der Vielzahl der Akteure, Interessen und Nutzungen bei wenig Platz und suboptimalen Grundstückszuschnitten. Hinzu kommt, dass Personal und Geld auch bei den Städten und Gemeinden knappe Ressourcen sind. Da stellt Herne als Haushaltssicherungskommune keine erfreuliche Gegen Ausnahme dar. Initiative, Koordination und Finanzierung werden deswegen zu zentralen Fragen, an denen im Prozess der städtebaulichen Transformation wohl kein Weg vorbeiführen wird.

Lösungsansätze und Instrumente

Methodisch wurde in Herne zunächst analysiert, welche wiederkehrenden Quartierstypen mit abstrakt erkennbarem Transformationsbedarf bzw. -potenzial verteilt über das gesamte Stadtgebiet vorhanden sind. Hierbei konnten vier Typen klassifiziert werden: Geschosswohnungsbauquartiere der 1950er bis 1970er Jahre, Altbauquartiere, gemischte Quartiere sowie Ein- und Zweifamilienhausgebiete. Für jeden dieser vier Quartierstypen wurden vor dem Hin-

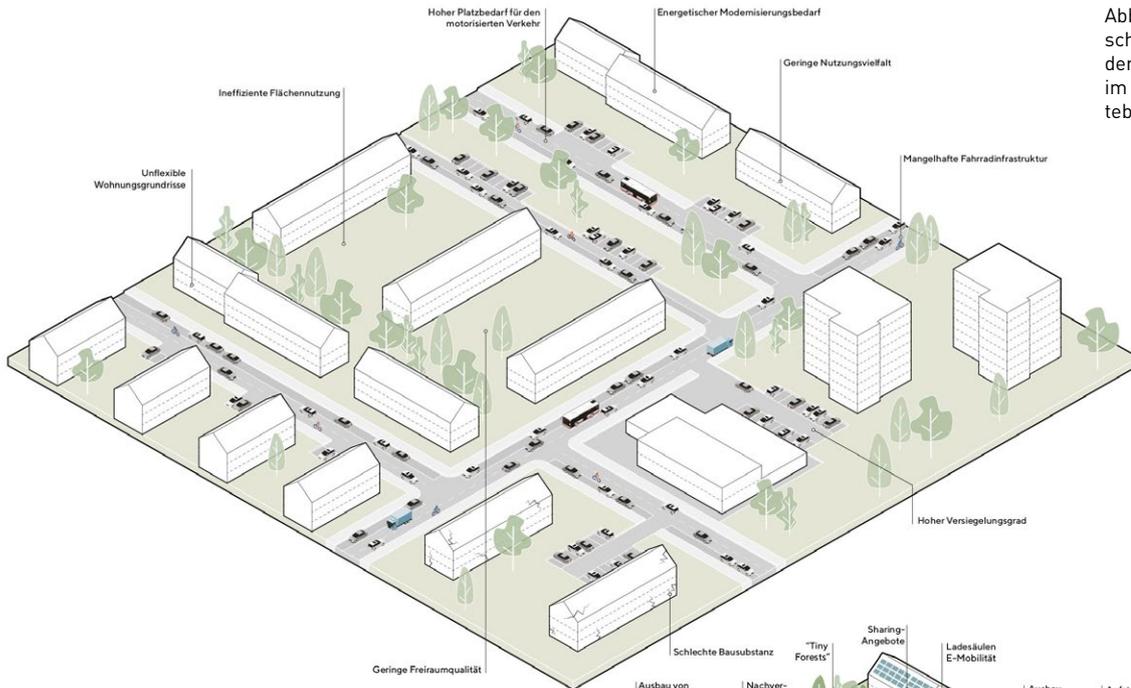
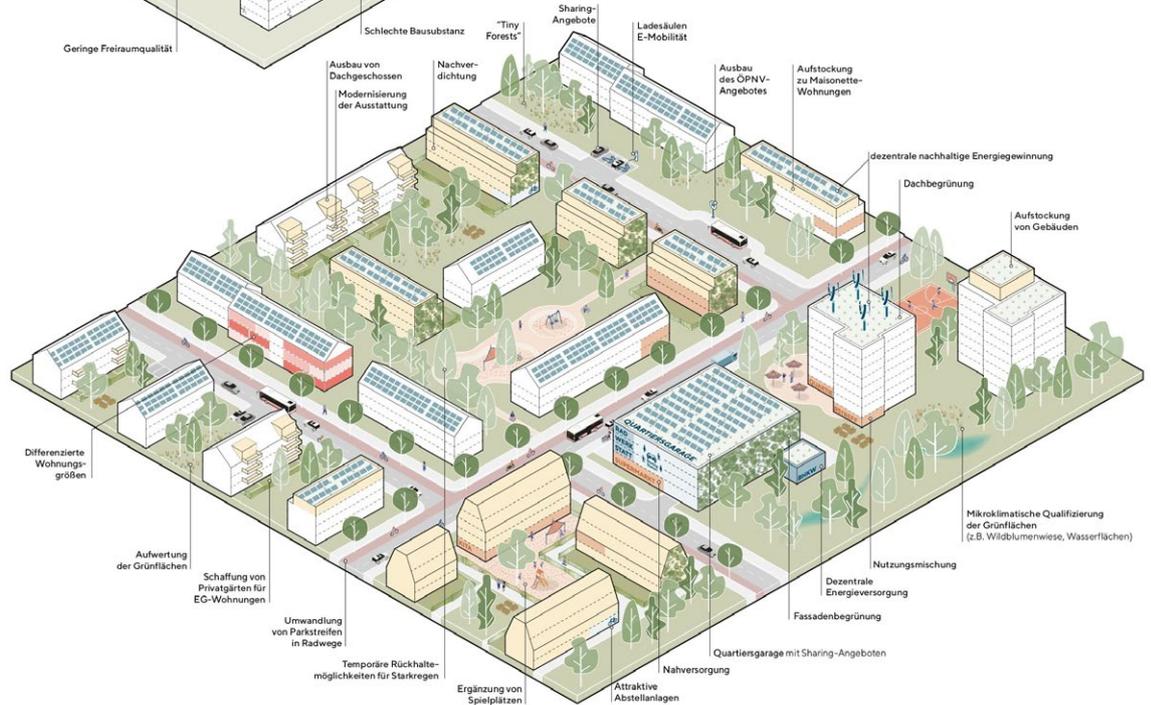


Abb. 2: Systemskizze für Geschosswohnungsbauquartiere der 1950er bis 1970er Jahre im Istzustand (© MUST Städtebau)

Abb. 3: Systemskizze für Geschosswohnungsbauquartiere der 1950er bis 1970er Jahre im Planzustand (© MUST Städtebau)



tergrund programmatischer Leitlinien spezifische Handlungsansätze in Form von Systemskizzen im Ausgangs- und Planzustand formuliert, mit denen die dreifache Innenentwicklung dort aus fachlicher Sicht idealtypisch erfolgversprechend umgesetzt werden kann. So wird vermieden, bei jedem Quartier des gleichen Typs stets wieder inhaltlich am Anfang beginnen zu müssen.

In einer anschließenden GIS-gestützten Raumanalyse wurden Fokusräume der städtebaulichen Transformation in Herne mit hohem konkreten Potenzial und Handlungserfordernis im Sinne der dreifachen Innenentwicklung identifiziert, priorisiert und den zuvor klassifizierten Quartierstypen zugeordnet. Aus diesen wurde schließlich für jeden Quartierstyp ein beispielhafter Fokusraum ausgewählt, an

dem die Leitlinien und Systemskizzen ganz konkret in Form von Machbarkeitsstudien erprobt und auf den jeweiligen Raum transferiert wurden.

Perspektivisch ist vorgesehen, solche Machbarkeitsstudien für möglichst alle Fokusräume in ihrer priorisierten Reihenfolge zu erarbeiten und politisch als „integrierte Quartiersentwicklungspläne“ beschließen zu lassen. Sie sollen die zentrale Grundlage und Richtschnur für die weitere Koordination und Umsetzung der Transformation im Quartier bilden. Das gilt sowohl für darauf aufbauende verwaltungsinterne Planungen und Maßnahmen (etwa zum Umbau des öffentlichen Raums) sowie für Gespräche mit den Eigentümern und Verhandlungen mit weiteren Dritten (bspw. über Fördermittel). Für die städtebauliche Transformation

im hier beschriebenen Kontext werden mehrere Vorteile der integrierten Quartiersentwicklungspläne, etwa gegenüber Bebauungsplänen als klassischem Planungstool der Kommunen, gesehen: Bebauungspläne sind vom Gesetzgeber ursprünglich vor allem als verbindliche Angebote für neue Entwicklungen und Wachstum konzipiert worden. Es liegt auf der Hand, dass sie mit Blick auf den Bestandsumbau deshalb nicht die erste Wahl sein können. Sie müssen verhältnismäßig lange, aufwendige und formale Verfahren durchlaufen, können als Satzungen beklagt und gerichtlich für unwirksam erklärt werden, müssen bei neuen Entwicklungsvorstellungen zum Plangebiet wieder langwierig geändert werden, sind auf einen abschließenden Festsetzungskanon begrenzt und begründen gleichzeitig im Regelfall keine Umsetzungspflicht für die Planbetroffenen. All das trifft auf die integrierten Quartiersentwicklungspläne als offene, flexible und dynamisch anpassbare Planwerke ohne festen Rechtsrahmen nicht zu.



Abb. 4: Beispielhaft ausgewählter Fokusraum zur Machbarkeitsstudie für Geschosswohnungsbauquartiere der 1950er bis 1970er Jahre an der Landgrafenstraße/Kurhausstraße (© MUST Städtebau)

Es wurde bereits herausgestellt, dass sowohl die hoheitlichen Instrumente als auch die öffentlichen Finanzspielräume als nur bedingt geeignet bzw. begrenzt zur Umsetzung der städtebaulichen Transformation eingeschätzt werden. In Herne wird aktuell verwaltungsintern diskutiert, ob der Stadtplanung in Zukunft schwerpunktmäßig die Aufgabe zukommen könnte, die angestrebten Transformationsprozesse durch eine Vielzahl an Gesprächen und Serviceleistungen zu initiieren, zu koordinieren und vor allem zu moderieren. Es gilt in erster Linie, möglichst viele Akteure im jeweiligen Quartier zu aktivieren, in den Prozess einzubinden und sie, wo immer möglich, im Arbeitsprozess zu unterstützen. Gleichzeitig sollten die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zur Innenentwicklung durch aktive Bodenpolitik seitens der Stadt verbessert werden, vor allem um preisdämpfend auf den Bodenmarkt einzuwirken, aber auch, um Schlüsselprojekte im Zweifelsfall selbst umsetzen zu können. So kann auch die Investitionssicherheit für

Private durch kontinuierliches, verlässliches und transparentes städtisches Handeln erhöht werden. Bei alledem ist nie aus dem Blick zu verlieren, dass es passgenaue Lösungen für jedes einzelne Quartier unter Berücksichtigung angemessener städtebaulich-architektonischer Qualität bedarf. Neben Moderation und Koordination kann es – so ehrlich muss man sein – natürlich sinnvoll oder sogar notwendig sein, auch auf hoheitliche Instrumente zurückzugreifen. Zwar bestehen in genutzten Bestandsquartieren vielfach bereits etwa nach § 34 BauGB oder auf Grundlage alter Bebauungspläne Baurechte. Wenn diese eine gewisse Einschränkung mit sich bringen, darf man sich allerdings mit Blick auf die (während des Schreibens dieses Artikels anstehende) BauGB-Novelle 2025 wohl in diesem Punkt über erleichternde Abweichungsmöglichkeiten freuen. Eigentumsverhältnisse in Form von Grundstücksgrenzen sind davon aber nicht erfasst. Deshalb wird man in dem einen oder anderen Fall voraussichtlich nicht ohne Umlegung (§§ 45 ff. BauGB) arbeiten können. Das muss dann vor allem politisch durchgehalten werden.

Fazit und Ausblick

Die städtebauliche Transformation des Siedlungsbestands braucht Zeit, einen langen Atem und viel Durchhaltevermögen auf allen Seiten. Sie ist für die Stadt mittelfristig alternativlos. Wenn sie gelingt, birgt sie aus Sicht verschiedener Fachdisziplinen und für die ganze Stadtgesellschaft ein erhebliches Potenzial. Gelingen kann sie wohl nur im kooperativen Prozess, bei dem die Stadtplanung eine zentrale, wenn auch etwas andere Rolle als bisher einnimmt. Formale Instrumente verlieren dabei tendenziell an Bedeutung, stattdessen rücken Moderation und Koordination bei einer Vielzahl an Akteuren in den Vordergrund. Flexible „integrierte Quartiersentwicklungspläne“ sollen in Herne die individuelle inhaltliche Grundlage für diesen Prozess mit Bezug zum jeweiligen Quartier als angemessener Raumeinheit bilden.



Stefan Thabe

Stadtrat, Beigeordneter für Umwelt, Planung, Bau und Vermessung, Stadt Herne



Peter Kurz

„Die Wahrheit ist auf dem Platz“

Wie sich die Rolle der Stadt im Staat ändern muss

Die Forderung nach einem „Staat, der wirkt“ hat es im Vorfeld der Bundestagswahl erstmals auf die wahrgenommene politische Agenda und am Ende in den Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD geschafft. Dabei ist die Entscheidung noch offen, ob eine tiefgreifende Reform staatlichen Handelns, die politische Prozesse und die Verwaltung umfasst, tatsächlich angegangen wird. Bislang konzentriert sich die Diskussion auf Digitalisierung und Entbürokratisierung. In seinem im August 2024 veröffentlichten Buch „Gute Politik – was wir dafür brauchen“ hat Peter Kurz, ehemaliger Oberbürgermeister der Stadt Mannheim und Verbandsratsvorsitzender des vhw, die Notwendigkeiten eines anderen Verständnisses der Rolle der Kommunen und einer anderen Steuerung beschrieben. Er sieht sie als Voraussetzung, um die „Wahrheit auf dem Platz“ positiv zu verändern. Auszüge aus dem Buch geben wir hier wieder.



© S. Fischer Verlag GmbH
Peter Kurz
Gute Politik
 Was wir dafür brauchen
 112 Seiten,
 S. FISCHER Verlag GmbH,
 Frankfurt am Main 2024
 ISBN 978-3-10-397663-2
 20,00 Euro

Systematisch wird die Bedeutung der Kommunen unterschätzt, weil Politik als Top-down-Vorgang gedacht und gestaltet wird. Sie kann aber nur erfolgreich sein, wenn sie als „Gegenstromverfahren“ organisiert ist. Die kommunale Ebene ist eben nicht die Umsetzungsebene der „großen“ Politik, sondern sie ist die politische Strategie und operative Umsetzung zusammenkommen. Hier werden auch Wirkung oder Nichtwirkung politischer Entscheidungen unmittelbar sichtbar.

Städte und Kommunen sind deshalb nicht nur operativ entscheidend in fast allen Berei-

chen öffentlichen Handelns; sie sind ebenso eine bedeutende strategische Ebene. Sie haben wichtige Erfahrungen, Ideen, Konzepte mitzuteilen. Sie sind dabei gerade nicht blind für die gesamtstaatlichen Herausforderungen, sondern sind wesentliche Akteure, diesen Herausforderungen zu begegnen. Klimawandel, Transformation, Wohnungsbau, Mobilität, Gesundheit, nachhaltige Nahrungssicherung, Migration, Bildungsgerechtigkeit, Zusammenhalt und Bewahrung der Demokratie – es sind die großen Themen, die die Kommunen bewegen. Kommunen sind Seismografen, Erfahrungsräume und Labore sowie Gestaltungsebene aus eigenem Recht. Das, substantiell und ernsthaft, in der Dimension und in der Geschwindigkeit zu nutzen, wie es nötig wäre, dazu fehlt uns bislang die Methodik. Aber eine Ahnung, wie es aussehen könnte, haben wir (während der Pandemie) bekommen.

Eine echte Multi-Level-Governance

Der schillernde Begriff der „Governance“, der „Regieren“ wie „Steuern“ meint, aber auch die Organisation und geregelten Abläufe eines Systems umfasst, hat sich etabliert, wenn es um dieses Zusammenspiel der verschiedenen politischen Ebenen geht. Multi-Level-Governance beschreibt dabei einen Anspruch auf echtes, gemeinsames Zusammenwirken. Der deutsche Begriff „Mehrebenensystem“ bringt das nicht zum Ausdruck. Er ist statisch, deskriptiv. Ein Mehrebenensystem haben wir schon jetzt, eine echte Multi-Level-Governance nicht. Bei ihr geht es um weit mehr als um einfache „Zusammenarbeit“, die jeden Tag irgendwo stattfindet. Wenn die Vertretung eines Ministeriums zur Schecküberreichung beim Spatenstich in die Kommune kommt, symbolisiert dies Zusammenarbeit, aber nicht Multi-Level-Governance. Denn diese verlangt, dass alle Ebenen am Design der Politik durch Beratung mitwirken können. Und sie verlangt, dass der Versuch unternommen wird, das Handeln aufeinander abzustimmen.

Das Nicht-gehört-Werden der Städte bei der Politikgestaltung ist ein weltweites Phänomen, das immer mehr zu einer globalen Reformbewegung der Städte führt. Sie wollen nicht mehr hinnehmen, wie sehr Nationalstaaten nicht nur ihre eigenen Ziele verfehlen, sondern den Erfolg kommunaler Politik begrenzen. Über 300 internationale Netzwerke von Kommunen sind entstanden. Und nach und nach rückt für alle die Frage einer echten Multi-Level-Governance und institutioneller Reformen ins Zentrum.

Lernen lernen

Echte Multi-Level-Governance mit ihren notwendigen Abstimmungen, das klingt erst einmal nach mehr Arbeit und Verlangsamung – auch wenn es Qualität sichert und damit die Umsetzung verbessert. Entscheidend ist deshalb ebenso die zweite Dimension, die zu einer echten Multi-Level-Governance gehört: Agilität.



Das Einbeziehen der Kommunen mit ihren direkten Erfahrungen vor Ort schafft keine veränderte Politik ohne ständige Reflexion über die Wirksamkeit des gemeinsamen Handelns, über Erfolg und Misserfolg und eine Bereitschaft zur Korrektur. Zusammengefasst: Multi-Level-Governance ist institutionenübergreifendes, institutionelles Lernen.

Wir sind leider noch weit davon entfernt, dass dies breite Überzeugung wäre. Das gilt sowohl für das Verständnis als lernendes System als auch für die Bereitschaft, Kommunen am Design von Politik teilhaben zu lassen. „Es kann ja nicht sein, dass die Kommunen dem Bund sagen, was er zu machen hat“, bekam ich zur Antwort, als wir einer Bundespolitikerin erklärten, dass ein gesetzgeberisches Vorhaben in der Praxis nicht funktionieren werde. Dabei geht es nicht darum, wer wem eine Ansage macht. Wir müssen beschreiben, was wirken und was nicht wirken kann, und ein ernsthaftes Reflektieren darüber und Konsequenzen daraus sind zwingend.

Ein solcher Prozess kann auch helfen, die dominanten internen „Systemlogiken“ einzudämmen, die alle mit der sachlichen Zielsetzung nichts zu tun haben und damit strukturell dysfunktional sind. Nur mit einem neuen Modus, der den multiplen Krisen gerecht wird, ist der faktische Vorrang von Koalitionsarithmetik, Zuständigkeitsgerangel, angenommener öffentlicher Meinung, regionalem Proporz bis zu Finanzierungstechniken einzudämmen.

Die finnische Regierung hat 2020 einem Ansatz, Reformen als lernendes System anzugehen, die Überschrift „Humble Government“ gegeben. Gemeint ist ein Regieren, das nicht Allwissenheit behauptet, sondern stattdessen Korrekturen von vornherein mitdenkt. Das sich in diesem Sinne „bescheiden“ bzw. mit der notwendigen Demut auf die Erzielung von Ergebnissen konzentriert. Das alles verlangt nicht dramatisch viel. Man muss nicht gleich die verfassungsrechtlichen Fragen nach der Überwindung des Bund und Kommunen betreffenden Kooperationsverbots und neuen Gremien aufwerfen. Eine grundlegende veränderte Haltung ist der Schlüssel. Und eine neue Praxis – z. B. mit informellen Treffen, wie vielfältig erprobt – wäre schnell zu realisieren und könnte viel bewegen.

Warum wir uns in Vorschriften verheddern und Politik oft nur gut gemeint ist

Die Kommunen waren ein Seismograf in der Frage, dass wir uns übersteuert haben und uns selbst fesseln. Aber erst mit den zentralen Aufgaben eines raschen Ausbaus der regenerativen Energien und dem klar ablesbaren Verfehlen der Ziele ist diese Selbstfesselung auch auf der Agenda von Kanzleramt und Staatskanzleien gelandet. Das Beispiel zeigt, dass es beim Bürokratieabbau nicht darum geht, dass der Staat zu viel will. Es geht um die Frage, ob das, was gewollt ist, mit angemessenem Aufwand auch erreicht wird.

Der Rückzug des Staats ist keine Lösung. Er würde den Erwartungen und Bedarfen nicht gerecht. In den Kommunen erleben wir diese scheinbar widersprüchliche Situation: Parallel zur breiten Beschwerde über eine überbordende Bürokratie steigen die Leistungserwartungen an die öffentliche Hand beständig. Sie steigen dabei nicht nur quantitativ – mehr Kinderbetreuung, mehr Nahverkehr, mehr Sauberkeit, mehr Radwege, mehr Straßenunterhalt; auch thematisch wird das Portfolio der Erwartungen immer breiter: Ein Mehr an Handlungsfähigkeit, selbst in den Bereichen, die marktgetrieben sind, wird vor Ort erwartet. In Bereiche von Wohnen über Nahversorgung, Grundstücksbrachen bis zum Leerstand von Ladengeschäften sollen Kommunen intervenieren. Hinzu kommen immer mehr zugewiesene staatliche Aufgaben, wie die Organisation der Teilhabe von Menschen mit Behinderung, und neue Herausforderungen, wie Klimaschutz und Klimafolgenanpassung. Für Städte lautet deshalb schon länger die Frage: Wie können wir uns so organisieren, dass wir dies zumindest annähernd bewältigen können?

Das liebste Kind der Politik: Standards

Auf jeden Fall nicht mit immer mehr Vorgaben, Standards, kleinteiligen Regelungen. Mit ihnen soll Zielerreichung abgesichert werden. Das Gegenteil ist jedoch das Resultat. Sie binden Ressourcen, machen die Arbeit unnötig kompliziert und erschweren oder machen Zielerreichung sogar unmöglich. Schon vor mehr als 20 Jahren hatte sich der damalige Freiburger Oberbürgermeister Rolf Böhme darüber beschwert, dass Freiburg eine von den französischen Streitkräften übernommene Schule nicht weiter als deutsche Schule betreiben kann. Daran hat sich nichts geändert. Wir mussten in Mannheim neben eine sehr inklusive, freundliche und großzügige amerikanische Grundschule eine neue deutsche Grundschule für deutlich mehr als 30 Millionen Euro bauen. Dass wir das müssen, hat aber mit keinem zwingenden pädagogischen Ziel zu tun, sondern mit der Einhaltung unterschiedlichster Standards.

Genauso wenig wären wir derzeit in der Lage, einen nicht mehr zeitgemäßen großen Wohnblock der sechziger Jahre für den sozialen Wohnungsbau, wie beispielsweise in Bordeaux, dadurch zu erhalten, dass mit großen Wintergärten und einem Aufwand von weniger als 100.000,- Euro pro Wohnung die Wohnungen attraktiver gemacht und erweitert werden. Wir würden scheitern, weil die Wohnungen nicht den Wohnungsgrundrissen der Förderbedingungen entsprechen, bestimmte energetische Standards nicht erreicht oder bestimmte Kostengrenzen in Förderprogrammen überschritten werden. Am Ende bliebe die teurere, Zeit fressende, weniger attraktive und auch noch – mit Blick auf die graue Energie – unökologischere Variante von Abriss und Neubau.

Bis vor Kurzem haben wir das hingegenommen, weil wir das nicht als existenzielles Problem gesehen haben, sondern als fast schon charmanten Preis einer durchregulierten Wohlstandsgesellschaft, die sich so etwas eben leisten kann. Das geht jetzt nicht mehr. Wir haben schlicht nicht mehr die Ressourcen, um uns diese Fehlsteuerung zu leisten. Wir müssen aufhören, unseren Ressourceneinsatz durch Standards zu bestimmen anstatt durch Ziele und Ergebnisse.

Überzeugungen statt Ziele

Als 2001 die PISA-Studie veröffentlicht wurde, war das nicht nur ein bildungspolitischer Paukenschlag. Evaluiert worden waren ja im Kern nicht Schülerleistungen und die Leistung von Institutionen allein, evaluiert wurde das Ergebnis von Politik. Die Reaktion auf diese Evaluation war ernüchternd. Zwar blieb die Studie nicht ohne Folgen, aber die Konsequenzen bewegten sich immer im Rahmen der schon vorher bestehenden bildungspolitischen Überzeugungen. Ein pragmatischer Zugriff und eine ernst gemeinte Überprüfung der eigenen Annahmen und Grundüberzeugungen fanden nicht statt. Die Hoffnungen der kommunalen Bildungspolitik, dass sich ein Paradigmenwechsel ergeben könnte, verfolgten schnell.



Abb. 1: „Entscheidend ist auf'm Platz“: Zitat von Adi Preißler am Dortmunder Stadion (Foto: Johannes Jakobsmeier)

Im Ergebnis kam das leider nicht überraschend, denn Deutschland hat keine Tradition in einer Debatte und einer Steuerung, die sich an gemessenen, festgestellten Wirkungen orientiert. Politische Ankündigungen wie politische Rechenschaft bestehen bei uns zu einem erheblichen Teil daraus, höhere Ausgaben bzw. mehr Personal für ein Thema anzusetzen. Allenfalls werden rein quantitative Ziele, wie gebaute Kilometer Autobahn, benannt. Wirklich gesteuert wird jedoch auch danach nicht, sonst wären Zielabweichungen ein ständiges Thema der Diskussion und Gegenstand echter Bemühungen um Nachbesserung.

Gesteuert wird, wie viel ausgegeben wird. Die zentralen politischen Dokumente, die Haushaltspläne des Bundes und der Länder, enthalten in der Regel keine Leistungszahlen und schon gar keine Festlegung angestrebter Wirkungen. Evaluationen von Programmen existieren, sie sind aber

nicht Teil eines Regelkreises. Sie werden von Rechnungshöfen und ab und an von dafür beauftragten Externen erstellt und sehr unterschiedlich zur Kenntnis genommen. Sie können eine eigene Bewertung, die zur Routine des politischen Betriebs gehören müsste und nicht als politischer Fehler nachweis daher kommt, nicht ersetzen. Wirkungsziele, also Ziele, die einen gewünschten Zustand beschreiben, sind in Deutschland kaum ein Thema und am ehesten auf der kommunalen Ebene etabliert, wo einige die internationalen Ansätze der neunziger Jahre für ein Neues Steuerungsmodell aufgenommen haben. Das hat Folgen, die besonders deutlich werden, wenn wir den Blick über die Grenzen richten.

Für unsere Nachbarländer, die Schweiz und Österreich, sind Wirkungsziele nämlich wesentliches Element der Steuerung. Und beide Länder rangieren – wie die ebenfalls mit Wirkungszielen arbeitenden skandinavischen Länder und die Niederlande – im regelmäßig erstellten Index der Weltbank für Regierungseffektivität weit vor Deutschland. Selbst Großbritannien, das über einen deutlich schwächeren öffentlichen Sektor verfügt und finanziell und rechtlich absichtsvoll geschwächte Kommunen aufweist, liegt mit seinem auf Wirkungen ausgerichteten Steuerungssystem noch knapp vor Deutschland. Das ist kein Zufall. Zwar schaffen solche Wirkungsziele allein noch keine Veränderung. Aber was sagt es aus, dass wir uns eine Beschreibung der Zustände, die wir anstreben, „ersparen“ und sie damit auch nicht messen?

Auch wenn in der Politik mehr und mehr von „Evidenzbasierung“ gesprochen wird, Deutschland ist geprägt von einer „Überzeugungsbasierung“ – von einer spezifischen Form des Idealismus: Der theoretisch richtige Gedanke genügt uns. Er bleibt auch dann „richtig“, wenn er in der realen Welt nicht das gewünschte Ergebnis erzielt hat. Dann müssen die Gründe für das Scheitern eben woanders liegen.

Eine perfide Form der „Überzeugungsbasierung“ ist es, wenn Politik die Ergebnisse selbst herbeiführt, sie dann beklagt und mit den gleichen Ansätzen verbessern will. Das ist ein besonders beliebtes Muster beim Thema Integration. Diejenigen, die am lautstärksten die mangelnden Integrationserfolge beklagen, sind zumeist diejenigen, die zu einer erfolgreichen Integration nichts beitragen und die Voraussetzungen mit ihrer Rhetorik weiter verschlechtern, weil sie den Zugewanderten die Integrationsbereitschaft absprechen.

Wirkungsorientierung ist auch bei der praktisch so relevanten Frage der Zielwidersprüche hilfreich. Die notwendige Berücksichtigung mehrerer Ziele kann zu einer auf die konkrete Situation angepassten Konzeption und Lösung führen, während vorgegebene Konzepte und Standards keinen Kompromiss zulassen. Ökonomische, ökologische und soziale Ziele würden im oben genannten Beispiel zur Umgestaltung eines Wohnblocks führen statt zu seinem Abriss; eng gefasste Standards dagegen zur gegenteiligen Entscheidung. Der Glaube, über – oft auch noch strafbe-



wehrte – Standards Ziele erreichen zu können, hat uns in eine Sackgasse geführt. Gibt man Kommunen und anderen staatlichen Organisationen dagegen Aufträge, Wirkungen zu erzielen, werden sie Hemmnisse abbauen und ein deutlich höheres Maß an Effektivität erreichen können.

Fehlsteuerung beenden

Jede Kommunalverwaltung kann Beispiele abstruser Wirkungen von Vorgaben zusammenstellen, die den „wild gewordenen Amtsschimmel“ illustrieren. Das taugt für den Stammtisch und zur Belustigung. Das Problem liegt tiefer: Es ist die fehlende Verbindung der Prozesse mit der Frage der Zielerreichung. Sind Standards gesetzt, ist niemand mehr berechtigt, Aufwand und Ertrag zu hinterfragen. Berufen werden zusätzlich Beauftragte, die Einhaltung der Standards durchzusetzen. Bei konfligierenden Zielen ist dies das ideale Konzept der Selbstbeschäftigung, Verlangsamung und im schlimmsten Fall Selbstfesselung: auf maximale Durchsetzung ihres Auftrags geeichte Mitarbeitende gegeneinander in Stellung zu bringen. Geht es um absolute Rechtsgüter, wie Leib und Leben, wird so von vornherein schon die Frage nach der Angemessenheit unmöglich gemacht. Jeder Standard und jede Forderung markieren hier eine absolute Grenze und sind nicht diskutierbar. Jede Abweichung stellt maximales persönliches Risiko dar. Aber kann es wirklich sein, dass in einer Zeit größter bildungspolitischer Herausforderungen in einer Stadt wie Mannheim über Jahre hinweg 25 bis 35 % aller Investitionen im Bildungsbereich in den Brandschutz gingen? Würden wir mit einer anderen Steuerungslogik zum selben Ergebnis kommen? Oder ist es tatsächlich eine gewollte Steuerung, dass einem seit Jahrzehnten erreichten und nicht gefährdeten Ziel („es gibt keine Brände an weiterführenden Schulen mit schweren Personenschäden“) der höchste Rang mit immer neuen Anforderungen und Ausgaben zugemessen wird? Interessanterweise hat diese Ressourcensteuerung niemand bewusst beschlossen.

Auch jenseits politisch gesetzter Standards gibt es also einen Bedarf nach Korrektur. Ihn müssen die Justiz und andere normsetzende Instanzen aufnehmen. Hier liegt ein Schlüssel der Veränderung: Solange Wirkungen – auch im Sinne von Vermeidung von ungewollten Wirkungen und Ressourcenbindungen – nicht bedacht werden und nicht von allen Institutionen bedacht werden müssen, wird Bürokratieabbau nur ein Schlagwort bleiben. Neben den Standards sind kleinteilige, ressortbezogene Förderprogramme das zentrale Steuerungsmittel der Politik. Das hat einen im wahrsten Sinne des Wortes hohen Preis. „Goldener Zügel“ nannte man die Methode, die Kommunen auf den gewünschten Pfad zu leiten. Daraus ist längst eine goldene Fessel geworden.

Die Förderung von Einzelprojekten führt zu hohen Kosten der Bearbeitung auf allen Ebenen, insbesondere bei den

Kommunen. Die ohnehin knappen Mittel werden so weiter reduziert und die schwindende Personalkapazität in die Antragsbearbeitung und Abrechnung anstatt in die Projekte investiert. Eine Wirkungsorientierung könnte eine deutlich schlankere Zuschuss- und Fördersystematik ermöglichen. Sinnvoll wäre es, Mittel zu bündeln und damit lokale Strategien zu finanzieren, die den übergeordneten Zielen entsprechen und nachweisbar Wirkungen erzielen können.

Besonders fragwürdig wird die gegenwärtige Praxis, wenn ein den Kommunen zustehender Steueranteil abgezweigt und danach in gesondert verwaltete Zuschussprogramme für die Kommunen umgesetzt wird. Für einen Schulbau mit 100 % kommunalem Geld erscheint so eine staatliche Kommission vor Ort, um für den kleinen, über sie verwalteten Finanzierungsanteil zu prüfen, ob die Kommune Standards einhält und die „richtige“ Planung hat. Auch das ist eine Selbstbeschäftigung der öffentlichen Hand und eine höchst effektive Methode der Verlangsamung von Entscheidungen und Investitionen. Eine schlichte Pauschalierung der Mittelzuweisung brächte nicht nur Bürokratieersparnis, sondern auch mehr Wirkung.

Eine neue Kultur

Vor allem würde eine wirkungsorientierte Steuerung auch eine notwendig veränderte Verwaltungskultur befördern. Die psychologischen Techniken der Selbstbehinderung von Verwaltung, die die Organisationslehre identifiziert hat, sind Legion. Sie zu überwinden, ist das harte Brot der Führung (soweit sie nicht selbst davon befallen ist). Ohne einen Rahmen, der nicht die klassischen Muster der Selbstbehinderung, wie Silodenken und angstbesetzte Regelbindung, eindämmt, ist dies doppelt schwer. Einen solchen Rahmen für eine veränderte Kultur bietet eine Steuerung, die ins Zentrum immer wieder neu und für alle präsent die Frage stellt: Was wollen wir – gemeinsam – erreichen? Wie sehen unsere Ergebnisse aus? Wie müssen wir uns korrigieren?

Nur so übernehmen Menschen Verantwortung, denken über ihr Silo hinaus, betreiben nicht die blinde Maximierung der eigenen Erfolge und sind bereit zur Zusammenarbeit. Für alle politischen Ebenen, für alle Verwaltungsapparate gilt: Wollen wir den Herausforderungen besser begegnen, dann geht es nicht, ohne das Resultat des Handelns von Anfang an und vor allem am Ende in den Blickpunkt zu nehmen. Die Wahrheit auf dem Platz muss der Ausgangs- und Zielpunkt allen Handelns sein.



Dr. Peter Kurz

Von 2007 bis 2023 Oberbürgermeister der Stadt Mannheim, Verbandsratsvorsitzender des vhw e. V., Berlin



Stephan Grohs

Kommunen als Anker des Zusammenhalts?

Oftmals wird erst dann über Zusammenhalt gesprochen, wenn ein Mangel daran wahrgenommen wird. Ein grundsätzlich – über die meisten Konflikte überbrückendes – positives Verhältnis der Angehörigen eines Gemeinwesens zueinander und zu den das Gemeinwesen tragenden Institutionen kann ganz abstrakt als Kern gesellschaftlichen Zusammenhalts verstanden werden (Deitelhoff et al. 2020, S. 13). Vielerorts steht heute allerdings die sach- und lösungsorientierte Diskussion nicht mehr im Mittelpunkt lokaler Auseinandersetzungen, Konflikte werden personalisiert, und Konfliktlinien verfestigen sich an wie auch immer definierten fixen Identitätszuschreibungen. Diese zunehmende Polarisierung politischer und gesellschaftlicher Debatten prägt die kommunalpolitischen Debatten ebenso wie ein Schwinden in das Vertrauen in die tragenden Institutionen des Gemeinwesens. Vielmehr wird auch die Leistungs- und Problemlösungsfähigkeit der Kommunen zunehmend infrage gestellt.

Kommunen gelten dabei schon lange als „Anker des Zusammenhalts“ und „Schulen der Demokratie“. Das Grundgesetz betont die Selbstverwaltungshoheit in „allen Fragen der örtlichen Gemeinschaft“ (Art. 28 Abs. 2 GG). Die Betonung des gemeinschaftlichen Aspekts zeigt, dass lokale Bande als stärker und konkreter gesehen werden als rein „gesellschaftliche“. Nicht zuletzt entstand der Selbstverwaltungsgedanke aus Krisensituationen heraus. Die preußische Städteordnung von 1809 folgte aus der Niederlage im Deutsch-Französischen Krieg: Die Mobilisierung bürgerschaftlichen Engagements und finanzieller Mittel der Besitzbürger (die maskuline Form entspringt hier der historischen Realität der Zeit) war gewissermaßen ein Tausch von Selbstverwaltungsautonomie gegen die Mobilisierung gemeinschaftlicher Ressourcen, die so nur auf lokaler Ebene existierten.

Kommunen gelten als Gesicht des Staates und erste Anlaufstelle der Einwohnerinnen und Einwohner. Aufgrund ihrer Nähe zu deren Lebenswelten seien sie zentral für den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der Gesellschaften. Tatsächlich genießen die lokale Ebene und die lokale Politik ein besonders hohes Vertrauen bei den Einwohnerinnen und Einwohnern, sodass eine zentrale Voraussetzung für die Gestaltung von Zusammenhalt auf dieser Ebene gegeben ist (vgl. Abb. 1).

Auch in den heutigen Krisen wird Kommunen viel zugetraut. Benjamin Barber entwirft in seinem Buch „If Mayors Ruled the World“ eine positive Utopie, in der Städte, nicht die Nationalstaaten, die Weltgeschichte lenken, und in der Diskussion um Klimawandel wird die Rolle der Städte und Gemeinden in

der „Glokalisierung“ hervorgehoben. Nicht nur nach außen, sondern auch nach innen wird die Bedeutung der Kommunen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt betont. Nicht zuletzt waren in den Krisen des vergangenen Jahrzehnts die pragmatischen Problemlösungen vor Ort entscheidend für die Bewältigung der Krisenlasten und die Resilienz der kommunalen und staatlichen Handlungsfähigkeit – Flüchtlingskrise, Corona und die zunehmenden Klimafolgenlasten seien hier nur als die sichtbarsten genannt.

Gefährdeter Zusammenhalt? Die Realität kommunaler Sozialverwaltung

Wenn wir eingangs den lokalen Zusammenhalt einerseits als Verhältnis der Einwohnerinnen und Einwohner zueinander und deren Bezug zu den lokalen Institutionen eingeführt haben, so stehen beide Elemente heute unter zunehmendem Druck.

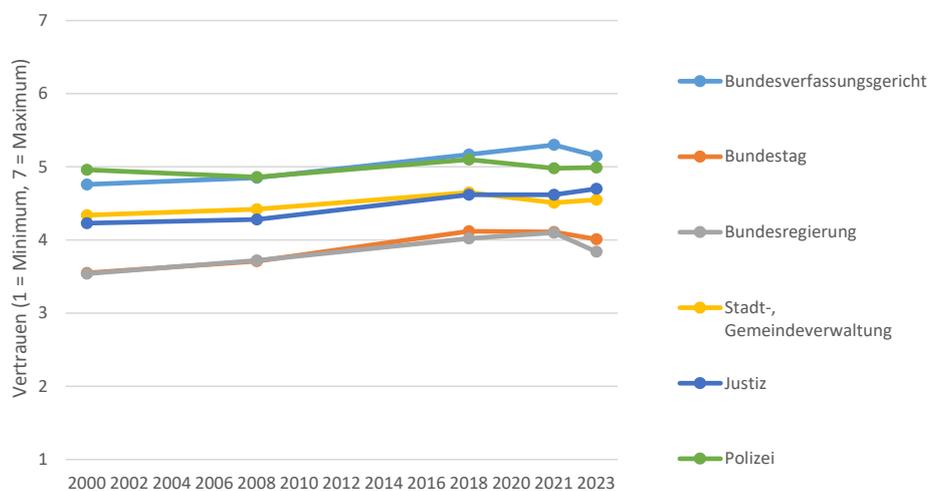


Abb. 1: Vertrauen in Institutionen (Gesamtdeutschland) (Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Wellen 2000 bis 2023 der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften ALLBUS; GESIS ZA8830 u. a.)



Gefährdete politische Kultur

Die bereits oben skizzierten Polarisierungstendenzen, die sich nicht nur an den Wahlergebnissen der AfD, sondern auch an der zunehmenden Mobilisierung der „dunklen Seite“ der Zivilgesellschaft festmachen lassen, führen nicht nur zu zurückgehender Kompromissfähigkeit, sondern auch zu Rückzugerscheinungen aus den lokalen politischen Institutionen. Bedrohungen und Beleidigungen von Lokalpolitikerinnen und Lokalpolitikern und tatsächliche gewalttätige Übergriffe machen das kommunalpolitische Ehrenamt noch unattraktiver, als es die institutionellen Hürden bisher schon vermocht haben. Bereits in den vergangenen Jahrzehnten klagten zahlreiche Kommunen über Nachwuchsmangel bei Ratswahlen. Gerade in kleineren Gemeinden wird es schwierig, Kandidaten für die oft ehrenamtlichen Bürgermeisterämter zu finden.

Gefährdetes Engagementpotenzial

Kommunen galten lange als Orte in denen sich gesellschaftliches Engagement bündelt und organisiert. Örtliche Vereine und Initiativen waren die eigentlichen Träger vieler Angebote vor Ort, die Kommunalverwaltung hatte hier eher eine unterstützende, koordinierende und fördernde Rolle. Viele Initiativen und Vereine stehen heute vor dem Problem, nicht mehr genug Engagement mobilisieren zu können. Angebote von Sportvereinen, Stadtfeste, Weihnachtsmärkte und andere auf zivilgesellschaftliches Engagement angewiesene wichtige integrierende Elemente des Gemeinwesens können aus eigener Kraft nicht mehr aufrechterhalten werden. Gründe mögen einerseits hausgemacht sein. Die hergebrachte „Vereinsmeierei“ ist sicher nicht die Interaktionsform, mit der junge Leute motiviert werden können, als selbstverständlich wahrgenommene Angebote weitertragen zu wollen. Andererseits erwächst aber auch eine Anspruchshaltung, die sich vor allem auf die Kommunen selbst richtet, die diese aber in ihrer Leistungsfähigkeit überlastet („Lieferandomentalität“). Dahinter steckt auch ein schwindendes Bewusstsein für die Funktionsweise kommunaler Selbstverwaltung, die eben im Engagement der Einwohnerinnen und Einwohner für das eigene Gemeinwesen wurzelt.

Gefährdete Leistungsfähigkeit

Für die lokale Demokratie ist eine funktionierende, leistungsfähige Verwaltung von essenzieller Bedeutung. Die Erfahrungen von Einwohnerinnen und Einwohnern mit dem Gemeinwesen erfolgen am häufigsten mit den Kommunalverwaltungen, die unter einem Dach zahlreiche Verwaltungsleistungen bündeln und wesentliche Bausteine der Daseinsvorsorge bereitstellen oder organisieren. Die reale Leistungsfähigkeit kommunaler Selbstverwaltung ist allerdings gefährdet. Die finanzielle Ausstattung der Kommunen hält seit Langem nicht mit den zunehmenden Aufgaben Schritt, die durch neue Bundes- und Landesgesetze übertragen wurden. Zudem sorgten gesellschaftliche Ent-

wicklungen, wie Arbeitslosigkeit, Migration und sich wandelnde Familienstrukturen, zu zusätzlichen Belastungen in bestehenden Aufgabenfeldern.

Dass heute mit dem „Fachkräftemangel“ vermehrt über Engpässe anderer Art diskutiert wird, liegt nicht an einer zwischenzeitlich entspannteren Finanzlage, sondern vor allem daran, dass mit der Personalsituation eine Achillesferse anderer Art immer deutlicher in den Vordergrund rückt: Selbst wenn die Finanzsituation der deutschen Städte, Gemeinden und Kreise deutlich verbessert würde, bliebe deren Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit durch den Mangel an ausreichendem und qualifiziertem Personal gefährdet – gerade in Bereichen mit besonderem Handlungsdruck, wie Infrastrukturerhalt und -entwicklung, Klimaschutz und -anpassung, Digitalisierung und frühkindlicher Bildung. Hintergrund sind der demografische Wandel, der in den alternden Belegschaften die kommenden Jahre für große Lücken sorgen wird, und Motivationsprobleme – also der Fakt, dass junge Leute nicht mehr für eine Arbeit am Gemeinwohl interessiert sind.

Stärkung des Zusammenhalts durch Staatsmodernisierung?

Die gegenwärtige Debatte zur Rolle der Kommunen in der Staatsmodernisierung wird von einem Überlastungsnarrativ getrieben, das sich in den Dresdner Forderungen¹ und auch in mehreren aktuellen Papieren der Staatsmodernisierung findet: Würden die Kommunen von den zahlreichen übertragenen Aufgaben entlastet, könnten sich die Kommunen auf den Kern der kommunalen Selbstverwaltung, also die „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“, konzentrieren. Dies könnte auch Ausgangspunkt für eine Revitalisierung der kommunalen Demokratie sein: Beschränkt sich die Kommune auf den „eigenen Wirkungskreis“, wären auch wieder mehr Entscheidungen zu treffen, die das Interesse an Beteiligung wecken könnten.

Als Voraussetzung für diese Entlastung wird – neben den eigentlich unstrittigen Forderungen nach Bürokratieabbau und einer Stärkung von Konnexität – eine konsequente Digitalisierung von Leistungen gefordert, insbesondere von hoch standardisierten Vorgängen mit wenig oder keinem Ermessen. Für diese sollten Kommunen allenfalls noch das Frontend bereitstellen, die digitalisierte Abwicklung (das Backend) soll gebündelt bzw. zentralisiert erfolgen. Dieses momentan vor allem am Beispiel der KFZ-Zulassung debattierte Szenario ist Gegenstand des viel diskutierten „Bündelungsgutachtens“ des NKR und entspricht weitgehend den 2021 formulierten „Dresdner Forderungen“. Diese Entwicklung ist insofern bemerkenswert, weil es sich um einen Bruch mit der in den letzten Jahrzehnten be-

¹ Die „Dresdner Forderungen“ sind Empfehlungen des Nationalen Normenkontrollrats (NKR) an die Politik, um die digitale Transformation und Effizienz der deutschen öffentlichen Verwaltung voranzutreiben.



obachtbaren Dezentralisierungstendenz darstellt, bei dem Kommunen durch Bund und Länder tendenziell mit neuen Aufgaben betraut wurden und Verwaltungsstrukturreformen der Länder den Kommunen z. T. deutlichen Aufgabenzuwachs brachten (z. B. in Baden-Württemberg, Thüringen und Sachsen). Abweichungen von diesem Trend zeigen sich insbesondere im Sozialbereich, wo die Verantwortungen im Bereich der Sozialhilfe und der Grundsicherung im Alter teilweise hochgezogen wurden.

Mit einer Herausnahme von Alltagsleistungen der Verwaltung (Meldewesen, Fahrerlaubnis etc.) geht die Rolle der Kommunen als erste Anlaufstelle für Einwohnerinnen und Einwohner zurück. Geht diese verloren, indem nur noch anonyme „Verwaltungsportale“ Kontaktstellen zum Gemeinwesen werden und die Kommune nur noch als Ausfallbürge für nichtdigitalaffine Gruppen agiert, wird die Entfremdung vom Kern kommunaler Selbstverwaltung weiter verstärkt. Auch die Kommunen verlieren Handlungsspielraum, indem etwa Gebühreneinnahmen wegfallen² und „Personalpuffer“ verloren gehen, die insbesondere in Krisenzeiten (siehe Corona und Flucht) die Problemlösungsfähigkeit erhöhten.

Die Folgen der aktuellen Reformdiskussionen für die lokale Demokratie und den örtlichen Zusammenhalt sind also ambivalent. Die Erhöhung der Nutzerfreundlichkeit durch Digitalisierung kann demokratieförderlich im Sinne einer allgemeinen Systemunterstützung wirken, geht allerdings mit einer Entfremdung vom lokalen kommunal organisierten Gemeinwesen einher. Kommunen verlieren so weiter an Sichtbarkeit. Ihre Beschränkung auf schwer digitalisierbare Leistungen (z. B. wegen deren vorrangigen Personenbezugs) und die genuin ortsbezogene Daseinsvorsorge kann deren Leistungsfähigkeit auch weiter beeinträchtigen (siehe Quersubventionierung).

Ausblick: Stärkung des lokalen Zusammenhalts in turbulenten Zeiten

Die Handlungsfähigkeit des Staats lebt nicht nur von möglichst effizienter Gestaltung von Verwaltungsabläufen, sondern auch von der Stärkung der sie tragenden Säulen. Die Identifikation mit dem Gemeinwesen und der darauf fundierte lokale Zusammenhalt bleibt eine zentrale Voraussetzung für Engagement und Partizipation in der örtlichen Gemeinschaft – aber auch darüber hinaus. Um eine „Revitalisierung“ der lokalen Demokratie und deren Beitrag zum sozialen Zusammenhalt zu stärken, sind (sicher unvollständig) eine Reihe von zusätzlichen Herausforderungen zu nennen, zu denen die gegenwärtigen Reformdiskurse kaum etwas sagen, genannt seien nur:

- ein steigendes Anspruchsdenken und abnehmende Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme aufseiten der Einwohnerschaft
- gesellschaftliche Polarisierung und zunehmende Fragmentierung auch der kommunalen Räte
- Unattraktivität des kommunalen Ehrenamts (Sitzungszeiten, etablierte Hierarchien in den Fraktionen, Diskussionskultur etc.).

Alle drei Problemlagen müssten in einer zeitgemäßen Verwaltungsreform mitgedacht werden, um tatsächlich lokalen Zusammenhalt zu stärken.

Das kommunale Ehrenamt muss in seiner Attraktivität gesteigert werden: Gelegenheiten und Infrastruktur müssen ebenso verbessert werden, wie eine Entscheidungskultur, die auf Vorläufigkeit und Lernfähigkeit setzt. Die Gremienkultur und Sitzungsvorbereitung benötigen häufig eine deutliche Reform, um die Attraktivität des Ehrenamts zu steigern. Diese müsste den kommunalen Entscheidungsorganen wieder mehr Entscheidungsspielraum einräumen. Hierzu ist neben der allgemeinen Finanzausstattung auch eine bessere Entscheidungsunterstützung (Planungskapazitäten) und ein Abbau von Umsetzungshindernissen (Standard- und Bürokratieabbau) notwendig.

Eine Revitalisierung von Bürgerbeteiligung und Entscheidungsfreude wird auch durch zunehmende Haftungsrisiken und Risikominimierung behindert. Hier wäre eine Neujustierung von Haftungsfragen (z. B. bei Unfällen bei Veranstaltungen, bei Steuerfragen und anderen Risiken) hilfreich, um vorhandenes Engagementpotenzial zu mobilisieren. Verantwortungsübernahme sollte mit Sicherheit und einer zumindest teilweisen öffentlichen Ausfallbürgerschaft verknüpft werden.

Nur wenn die Einwohnerinnen und Einwohner motiviert werden können, zum gemeinsamen Zusammenleben beizutragen, kann das kommunale Selbstverwaltungsmodell erhalten bleiben. Die Rahmenbedingungen hierfür zu schaffen, wäre eine zentrale Aufgabe auf der gegenwärtigen Agenda der Staatsmodernisierung.



Prof. Dr. Stephan Grohs

Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Quellen:

Deitelhoff, N./Groh-Samberg, O./Middell, M./Schmelzle, C. (2020): Gesellschaftlicher Zusammenhalt – Umriss eines Forschungsprogramms, in: Deitelhoff, N./Groh-Samberg, O./Middell, M. (Hrsg.): Gesellschaftlicher Zusammenhalt. Ein interdisziplinärer Dialog, Frankfurt: Campus, S. 9–40.

² Haushaltsrechtlich sollte dies keine Rolle spielen, weil Gebühren nur den Aufwand decken sollten, der durch die Aufgabenwahrnehmung entsteht. In der Realität ist es kein Geheimnis, dass Gebühreneinnahmen auch ein Vehikel zur Quersubventionierung anderer Aufgaben darstellen.



Brigitta Ziegenbein

Zwischen „Bauturbo“ und „Gesundheitsgerechtigkeit“

Gestalten oder Verwalten in Leipzig?

In Abwandlung des übergeordneten Themas dieser Ausgabe beschäftigen sich die nachfolgenden Seiten mit der Herausforderung von Kommunen zwischen „Staatsreform“ – hier dem durch die BauGB-Novelle initiierten „Bauturbo“ – und künftiger Lebensqualität und Gesundheitsgerechtigkeit – hier vor allem durch Grünvolumen, Hitzeschutz und Biodiversität. Zum einen ein Dauerbrenner, zum anderen stehen sich die zwei Themen aufgrund ihrer Auswirkungen auf den Grund und Boden und die „Fläche“ diametral gegenüber und sind gleichzeitig gesamtgesellschaftlich von enormer Brisanz.

Seit einigen Monaten gilt es, die Umsetzung des sogenannten „Bauturbos“ in Verwaltungshandeln vorzubereiten. Dieser wird durch die projektentwickelnden privaten Unternehmen derzeit vor allem als eine „Brechtstange“¹ in der Umsetzung ihrer Projekte verstanden. Dabei werden weitere Anforderungen, wie die Bezahlbarkeit von Wohnen oder die tatsächliche Verpflichtung zum Bau der dann schnell genehmigten Wohnungen, kaum thematisiert. Daneben stehen die immer deutlicher werdenden, auch gesundheitlichen Folgen des Klimawandels, die mit hohen Hitzebetroffenheitsindizes im urbanen, hoch versiegelten Umfeld² und mit einer statistisch nachweisbaren teilweise deutlichen Steigerung der Mortalität, insbesondere von Menschen ab 75 Jahren³, einhergehen. Insbesondere in Städten – und sicher noch drängender in Großstädten – sind diese Herausforderungen zu meistern. Nachfolgend erfolgt eine spezifische Auseinandersetzung am Beispiel der Stadt Leipzig, die aktuell die siebte der größten Städte Deutschlands ist und stadtgesellschaftlichen Transformationsprozessen traditionell offen gegenübersteht.

Wo steht Leipzig als Stadt?

Leipzig ist eine der Städte in Deutschland mit der größten Veränderung der Bevölkerungsentwicklung in den letzten 35 Jahren. Die Stadt hatte nach einer langen Phase des langsamen Schrumpfens während der Zeit der DDR im Jahr 1990 eine Bevölkerungszahl von 557.341 Einwohnerinnen und Einwohnern (EW)⁴. Nachdem die Phase der avisierten wirtschaftlichen Prosperität – abgesehen von einigen Leucht-

turmprojekten – sich in einen wirtschaftlichen Niedergang verwandelt hatte und Leipzig, wie viele andere Städte und Regionen im Osten des wiedervereinigten Deutschlands, von einer starken Deindustrialisierung gekennzeichnet war, verringerte sich die Bevölkerung zwischen 1990 und 2000 um etwa 64.000 EW. Auch Leipzig führte Eingemeindungen durch und konnte dadurch einen Teil der „suburbanisierten“ Leipziger wieder zahlenmäßig erfassen. Die Stadtverwaltung und viele freie und zivilgesellschaftlich Akteursgruppen schafften es, der Schrumpfungsphase mit den gängigen Instrumenten, wie der Städtebauförderung, zu begegnen. So wurden kreative Zwischennutzungen von Brachen zugelassen, Zwischenbegrünungen umgesetzt und durch private Investierende viele Gebäude des zwar erhaltenen, aber in weiten Teilen sehr desolaten Gründerzeitbestands saniert.

Im Integrierten Stadtentwicklungskonzept der Stadt Leipzig wird dies so auf den Punkt gebracht: „Die Imagekampagne ‚Leipzig kommt‘, strategische Investitionsentscheidungen und außerordentliche Erfolge bei Unternehmensansiedlungen stehen beispielhaft für die erhebliche und letztlich erfolgreiche Kraftanstrengung zahlreicher Akteure, um der Spirale der Schrumpfung mit all ihren schmerzhaften Begleiterscheinungen zu entkommen“ (INSEK Leipzig 2030, Stand 22.06.2018, S. A-1).

Ab dem Jahr 2002⁵ wendete sich dann ganz langsam das Blatt der Bevölkerungsentwicklung, und es begann eine Phase des langsamen Wachstums, das sich nach und nach beschleunigte. Letztlich war Leipzig in den Jahren 2016–2019 die am schnellsten wachsende Großstadt Deutschlands. Für den Wohnungsbestand dieser Stadt war dieses Wachstum über 15 Jahre hinweg ein Segen. So konnte ein sehr großer Teil des Zuwachses, aber auch die stark gestiegenen Anforderungen an den Wohnflächenverbrauch im vorhandenen Bestand aufgefangen und dieser im Zuge dessen saniert und modernisiert werden.

1 <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/wohnungsbau-mieten-huert-100.html>, abgerufen am 16.07.2025.

2 <https://www.tagesschau.de/wetter/deutschland/klima-deutschland-staedte-hitze-umwelthilfe-100.html>, abgerufen am 16.07.2025.

3 https://www.rki.de/DE/Themen/Gesundheit-und-Gesellschaft/Gesundheitliche-Einflussfaktoren-A-Z/H/Hitze/Bericht_Hitzemortalitaet.html, abgerufen am 16.07.2025.

4 Leipzig hatte durch ein stetes Bevölkerungswachstum und Eingemeindungen im Jahr 1930 einen Höchststand in der Bevölkerungsentwicklung von 718.000 EW (INSEK Leipzig 2030, Stand 22.06.2018).

5 Stadt Leipzig. Wohnungspolitisches Konzept der Stadt Leipzig, 2024, S. 6.

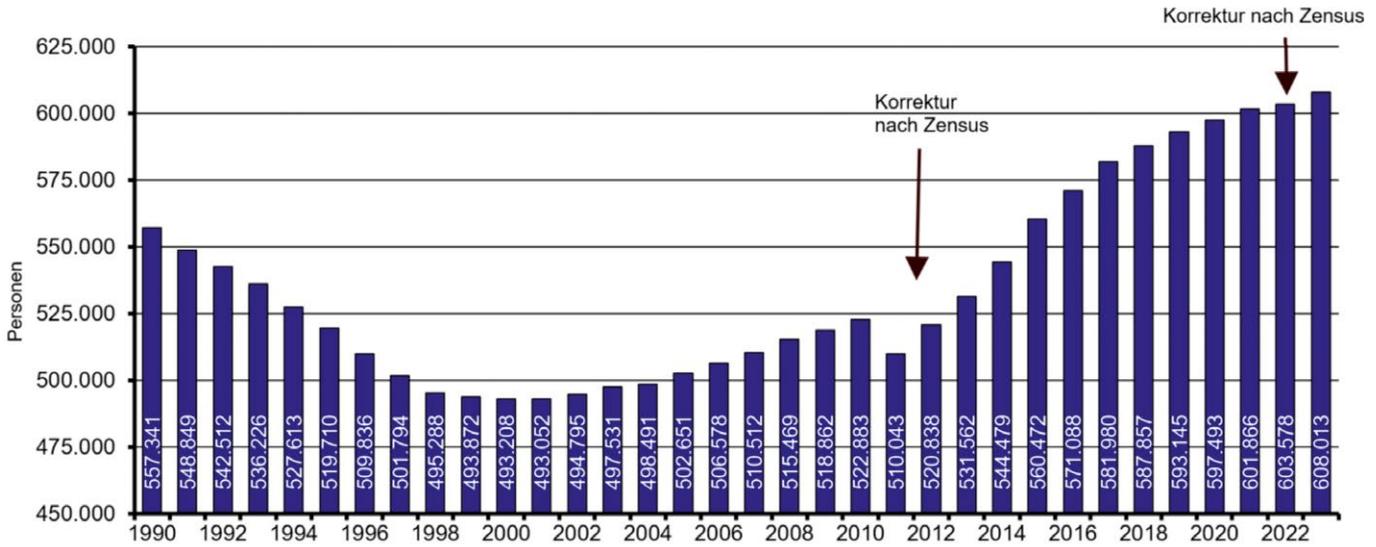


Abb. 1: Bevölkerungsentwicklung der Stadt Leipzig 1990–2023 (Stadt Leipzig 2024)

Wohnen in der Stadt Leipzig

Ende 2023 lebten etwa 608.000 Einwohnerinnen und Einwohner in Leipzig. Zusammengefasst ist zu konstatieren, dass zwischen 2001 und 2023 die Zahl der Einwohnenden in Leipzig um 115.000 stieg, parallel dazu stiegen die Zahl der Haushalte und die durchschnittliche Wohnfläche pro Kopf. Allein in den wachstumsstarken Jahren ab 2010 nahm die Zahl der Haushalte um etwa 70.000 zu, während nur knapp 25.000 Wohnungen fertiggestellt wurden. Die durchschnittliche Wohnfläche nahm um etwa 4 qm/Person zu (Wohnungspolitisches Konzept der Stadt Leipzig, 2024, S. 6).

Die Wohnraumreserven sind seit einigen Jahren zum weit überwiegenden Teil abgeschmolzen, und es hat sich eine zunehmende Anspannung des Leipziger Wohnungsmarkts entwickelt. Seit einigen Jahren sind auch in Leipzig eine zunehmende Verknappung von Flächen und damit einhergehende Flächenkonkurrenzen zu konstatieren. Besonders deutlich dokumentiert wird das bei der Betrachtung der Grundstückspreise. So sind die Bodenpreise zwischen 2016 und 2022, dem bisherigen Höchststand, um das 6,65-fache gestiegen. Wiederum war der Durchschnittswert vor knapp elf Jahren mit durchschnittlich 146,- Euro/qm unbebautes Grundstück für den Geschosswohnungsbau verhältnismäßig niedrig.⁶

Insgesamt stehen u. a. steigende Miet- und Immobilienpreise einem sinkenden Angebot an Mietwohnungen – insbesondere im niedrigen Preissegment – gegenüber. Deutlich messbar sind die überdurchschnittlichen Mietbelastungsquoten bei Haushalten mit geringem Einkommen und einer

deutlich gestiegenen Anzahl unversorgter Haushalte, die auf dem freien Markt keinen adäquaten Wohnraum mehr finden. „Dabei nimmt kleinräumlich die Polarisierung zwischen den Ortsteilen und die Ausdifferenzierung von Teilmärkten zu: Während in begehrten innerstädtischen Quartieren kaum noch Wohnraum im bezahlbaren Segment zu finden ist, konzentrieren sich die noch vorhandenen Leerstände und preisgünstigen Angebote (innerhalb der Angemessenheitsgrenzen der Kosten der Unterkunft – KdU) insbesondere in Großwohnsiedlungen am Stadtrand“ (Wohnungspolitisches Konzept der Stadt Leipzig 2024, S. 6).

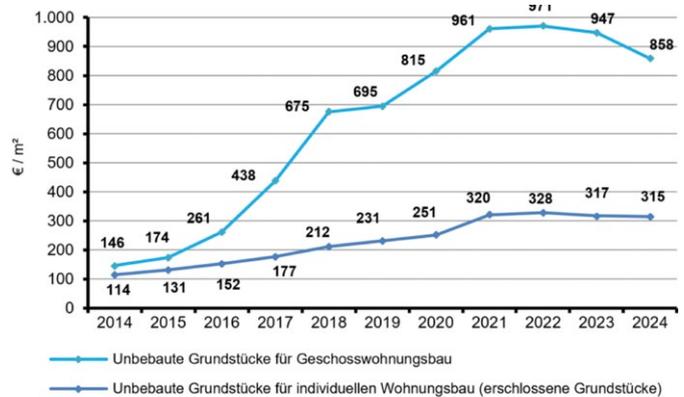


Abb. 2: Bodenwertentwicklung von unbebauten Grundstücken in Geschosswohnungsbau (GW) und individuellem Wohnungsbau (IWB) (Stadt Leipzig 2025).

Auf diese Entwicklung reagiert die Stadt Leipzig vor dem Hintergrund ihrer begrenzten Einflussmöglichkeiten auf verschiedenen Wegen, auf der strategischen Ebene zusammengefasst im Wohnungspolitischen Konzept⁷ (WoPoKo), das der rot-rot-grüne Stadtrat in seiner letzten Sitzung im Juni 2024 beschlossen hat. Das WoPoKo formuliert Ziele

⁶ Im Kontext dazu liegt das durchschnittliche Jahresnettoeinkommen eines Haushalts im Jahr 2022 durchschnittlich bei nur 21.460 Euro und damit auf Platz 14 der 15 größten Städte Deutschland. Zum Vergleich: Der Wert beträgt zum gleichen Zeitpunkt in Dresden 23.319 Euro und in Nürnberg 24.891 Euro. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/998971/umfrage/verfuegbares-einkommen-in-den-groessten-staedten-in-deutschland/>, abgerufen am 17.07.2025.

⁷ Stadt Leipzig. Wohnungspolitisches Konzept – Fortschreibung 2023 https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.6_Deiz6_Stadtentwicklung_Bau/61_Stadtplanungsamt/Oeffentlichkeitsbeteiligung_und_Auskuenfte/Publicationen/WohnungspolitischesKonzept_StadtLeipzig_BlaueReiheNr68_web.pdf, abgerufen am 17.07.2025.



und Leitlinien, dessen Umsetzung über wohnungspolitische Instrumente und Maßnahmen erfolgen soll. Einige dieser Maßnahmen sind durch Rechtsverordnungen und Gesetzgebungen des Bundes bzw. des Freistaats Sachsen determiniert und sollen für Leipzig Anwendung finden. Das kommunale Handlungsprogramm enthält 31 Instrumente und Maßnahmen und ist in acht Handlungsfelder untergliedert (vgl. Abb. 3).

Leipzig hatte bis 2024 einige Jahre lang eine sehr aktive Neubautätigkeit, gleichzeitig eine stark wachsende Zahl an genehmigten, sich teilweise im Bau befindlichen, aber noch nicht fertiggestellten Wohneinheiten. Zum aktuellen Stichtag im Jahr 2024 ergab das für Leipzig einen „Bauüberhang“ in Höhe von ca. 8700 Wohneinheiten⁸. Zusätzlich wurde besonders in den letzten Jahren durch den Abschluss mehrerer großer, wenn auch langwieriger Bebauungsplanverfahren Baurecht für neue Quartiere geschaffen. Eine bauliche Umsetzung ist bislang noch nicht erfolgt. Allein

⁸ Der Bauüberhang stieg kontinuierlich seit 2010, besonders stark ab 2016. Der Höchststand wurde 2022 mit 10.601 WE erreicht. Der Rückgang in den Folgejahren ist zum einen auf den Rückgang erteilter Baugenehmigungen seit 2021, zum anderen auf erloschene Baugenehmigungen zurückzuführen. Seit 2019 werden jährlich zwischen 250 und 576 WE erloschene Baugenehmigungen registriert. Nähere Informationen zum Bauüberhang liegen für neue Wohngebäude vor. Diese machen seit 2019 über 80 % der Bauüberhänge aus. 2024 waren dies 7108 WE. Hiervon waren 4087 WE im Bau, 3021 genehmigte Wohnungen waren noch nicht im Bau.

auf zwei großen innerstädtischen Konversionsflächen sind dies ca. 2500 WE. Hinzu kommen weitere kleiner Areale, die planungsrechtlich als abgeschlossen gelten oder diesen Status in den nächsten Monaten aller Voraussicht nach erreichen werden. Auch hier besteht neben anderen Nutzungen ein Potenzial an zusätzlichen Wohneinheiten von mindestens 2000 WE.

Klimanotstand und wassersensible Stadtentwicklung in Leipzig

Die Vorteile der Deindustrialisierung und der Schrumpfungprozesse waren die Entstehung von neuen Grünzügen und Freiflächen, aber auch die Zwischennutzung zahlreicher Brachen, teils für Quartiersnutzungen, teils als Freiflächen oder der Sukzession durch die Stadtnatur überlassen. Flächenstrategisch wurde das Wachstum der Stadtbevölkerung mehr als zehn Jahre im Wohnungsbestand abgedeckt, es wurden also noch leer stehende Gebäude saniert und bezogen. Auch danach erfolgte der Wohnungsbau in erster Linie auf wiedergenutzten Flächen und Brachen, also im Zuge der Konversion. Durch die mit dem Wachstum einhergehenden Flächenbedarfe bestehen, neben dem Bedarf an gemeinwohlorientierter Infrastruktur bei der Neuanspruchnahme, vor allem Auswirkungen auf die Neuversiegelung von Flächen. Dabei ist die Bewirtschaftung des Nie-

Strategische Planung <ul style="list-style-type: none">□ Stadtentwicklungsplan (STEP) Wohnbauflächen□ integrierte Stadtentwicklungskonzepte	Kommunale Wohnungsbestände <ul style="list-style-type: none">□ Bewirtschaftung, Ausweitung und Sanierung kommunaler Wohnungsbestände□ Entwicklung von Gebäuden und Grundstücken außerhalb des LWB-Kernbestands□ kommunaler Ankaufs-, Entwicklungs- und Erschließungsträger
Bau- und Planungsrecht <ul style="list-style-type: none">□ städtebauliche Planung□ kooperatives Baulandmodell□ soziale Erhaltungssatzungen□ Modernisierungs- und Instandsetzungsangebote□ weitere Instrumente des besonderen Städtebaurechts□ Umsetzung Zweckentfremdungssatzung	Bau- und Wohnberatung <ul style="list-style-type: none">□ Netzwerk Leipziger Freiheit – Initiative für kooperatives und bezahlbares Wohnen□ Beratungsangebot zum barrierefreien Wohnen□ diskriminierungsfreies Wohnen□ Wohnungstausch
Liegenschaftsmanagement <ul style="list-style-type: none">□ strategischer Flächen- und Gebäudeerwerb□ Konzeptverfahren und Vergabe kommunaler Wohnbauflächen	Soziale Wohnraumversorgung/geschütztes Wohnungsmarktsegment <ul style="list-style-type: none">□ soziale Wohnraumvermittlung□ Ankauf von Mietpreis- und Belegungsbindungen□ Kooperation mit Wohnungsvermietern□ Wohnungsnothilfe□ Jugendwohnen
Wohnungsbauförderung <ul style="list-style-type: none">□ Umsetzung der sozialen Wohnraumförderung des Freistaats Sachsen□ kommunale soziale Wohnraumförderung□ Förderung barrierefreies Wohnen□ Förderung des Gebäudeerwerbs durch Dritte□ Entwicklung und Umsetzung nachhaltiger serieller Gebäude (Leipzig-Haus)	Sozialberatung und -betreuung <ul style="list-style-type: none">□ Mieterberatung□ kommunale Energiesparberatung□ Koordinierungsstelle Migration und Integration

Abb. 3: Handlungsfelder und Instrumente des kommunalen Handlungsprogramms im Wohnungspolitischen Konzepts der Stadt Leipzig (Stadt Leipzig 2024, S. 56)

erschlagswassers hier von besonderer Relevanz und bei der weiteren Entwicklung der Flächenkulisse der Stadt eine ganz besondere „Flächenkonkurrenz“.

Zwar stieg dank einer fachlich, stadtgesellschaftlich und politisch getragenen und eingeforderten Priorisierung der Innenentwicklung der Versiegelungsanteil in Leipzig zwischen 2017 und 2022 vergleichsweise gering.⁹ Die unversiegelte Fläche nahm nur um ein Prozent von 21.688 ha auf 21.474 ha ab.¹⁰ Im gleichen Zeitraum haben jedoch die über die kommunalen Wasserwerke abgerechneten versiegelten Flächen zugenommen. Daraus lässt sich nicht nur schließen, dass durch die wachsende Versiegelung tendenziell mehr Niederschlagswasser über die Kanalisation abgeleitet und nicht dezentral bewirtschaftet wird, sondern dass auch das wasserspeichernde/wasserhaltende Grünvolumen abgenommen hat. Neben der anthropogen veränderten Landschaft verändert sich auch in Leipzig der Wasserhaushalt.¹¹ Die Temperatur in Leipzig hat im Vergleich zur Durchschnittstemperatur von 1961 bis 2010 in den letzten Jahren stark zugenommen.

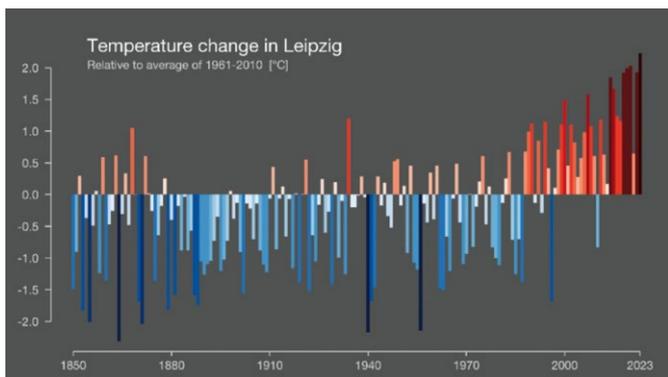


Abb. 4: Warming Stripes (Hawkins, Ed: #ShowYourStripes. <https://show-your-stripes.info/s/europe/germany/leipzig>, abgerufen am 20.01.2025)

Für die Zukunft ist von einer Abnahme des Niederschlags im Sommer und einer Zunahme im Winter auszugehen. Dadurch ist mit längeren Trockenphasen zu rechnen, die von einzelnen (Stark-)Regenereignissen unterbrochen werden. Die Bevölkerung Leipzigs war in der Vergangenheit mehrfach mit den Folgen von Starkregenereignissen konfrontiert. Parallel dazu weist die klimatische Wasserbilanz für den Zeitraum von November 2017 bis März 2025 einen negativen Saldo auf, was auf einen kumulativen Wasserverlust in der Region hinweist. Die infrastrukturelle wasserwirtschaftliche Erschließung und die durch die Urbanisierung zunehmende Versiegelung führt zu einem erhöhten Ober-

flächenabfluss und demnach zu einer geringeren Verdunstungsleistung aus pflanzenverfügbarem Wasser und einer geringeren Grundwasserneubildung.

Einhergehend mit der gesamtgesellschaftlichen Bewusstseinsentwicklung aufgrund der zunehmenden klimatischen Veränderung und durch lokale Starkregenereignisse und Hitzeperioden stieg auch in Leipzig stadtgesellschaftlich das Bewusstsein für die Folgen der klimatischen Veränderungen. Noch einmal verstärkt wurde dies durch die lokal spezifische Situation, dass sich in einzelnen sehr stark nachgefragten Quartieren durch eine intensivere Verdichtung nach einer relativ langen Phase der „Leere“/des „Freiraums“ während der Schrumpfung und der Entwicklung im Bestand das Quartiersbild sehr veränderte. Getragen bis Mitte 2024 durch eine kommunalpolitische rot-rot-grüne Mehrheit wurden die Themen des Klimawandels umfassend in der Stadtgesellschaft und Stadtpolitik diskutiert und mündeten im Jahr 2019 beispielsweise in den Beschluss des Klimanotstands. Mit diesem wurden Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimawandelanpassung in den Mittelpunkt des Verwaltungshandelns gerückt. Im Sofortmaßnahmenprogramm zum Klimanotstand wurde im Handlungsfeld „Klimagerechte Stadtentwicklung und Bauleitplanung“ unter dem Maßnahmentitel „Regenwassermanagement und Geländewasserhaushalt“ formuliert, dass Fragen zu einem naturnahen Regenwassermanagement, zur Vermeidung der Überlastung vorhandener Abwassersysteme und zu einem resilienten Starkregenmanagement beantwortet werden sollten. Mit diesem Beschluss wurde die Arbeit der Stadt Leipzig maßgeblich auch in Richtung einer wassersensiblen Stadtentwicklung befördert, was sich in einer Vielzahl von weiteren Entwicklungen niederschlägt und zu weiteren politischen Beschlüssen geführt hat.

Um die Ziele eines stadtweiten nachhaltigen Regenwassermanagements und eines naturnahen Wasserhaushalts umzusetzen, wurde das Lenkungsnetzwerk wassersensible Stadtentwicklung Leipzig (LnwS) gegründet. Dieses Netzwerk sieht sich als Treiber der wassersensiblen Stadtentwicklung in Leipzig und hat erkannt, dass der Paradigmenwechsel zu einer Schwammstadt Leipzig nur gemeinschaftlich möglich ist. Deshalb schlossen sich im LnwS verschiedene planende, bauende und genehmigende Ämter der Stadtverwaltung mit der Kommunalen Wasserwerke Leipzig GmbH und dem Zweckverband für Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung Leipzig-Land zusammen. Mit dem Ziel als Treiber der wassersensiblen Stadtentwicklung in Leipzig zu fungieren, arbeitet das LnwS seit Ende 2022.

Diese Arbeit ist auf der planerischen und rechtlichen Ebene nach einem intensiven Arbeitsprozess vieler nicht nur fachlich und wirtschaftlich, sondern intrinsisch motivierter Mitarbeitenden und Führungskräfte des Netzwerks weit

⁹ Dies zeigt eine Auswertung von Luftbilddaten zur Abschätzung von Versiegelungsflächen der Stadt Leipzig.

¹⁰ Luftbild Umwelt Planung GmbH 2023, S. 5. Demgegenüber stieg im gleichen Zeitraum die EW-Zahl um 21.700 Menschen. Umgerechnet entspricht dies einem Flächenzuwachs von knapp 0,1 qm je EW.

¹¹ Stadt Leipzig, Wassersensible Stadtentwicklung in Leipzig – Hintergründe, Stand der Umsetzung und Vorschläge für die weitere Entwicklung, Leipzig 2025.



fortgeschritten und bedarf der Umsetzung auf den verschiedenen Projektebenen. Dabei steht vor allem die Implementierung blaugrüner Infrastruktur im Bestand als eine große Herausforderung im Fokus. Sicher und realistisch, wenn auch einem komplexen Abwägungsprozess unterworfen, galt bisher eine Umsetzung einer naturnahen Wasserbilanz, einhergehend mit der langfristigen Sicherung eines temperatenausgleichenden Grünvolumens, auf der Ebene der verbindlichen Bauleitplanung. Die im § 246 e der sich im Gesetzgebungsverfahren befindlichen BauGB-Novelle eröffnete Möglichkeit, von den vorangegangenen erläuterten Vorschriften abzuweichen, ist – wenn auch unter Zustimmung der Gemeinde und trotz aller gewünschten Stärkung der Handlungsfähigkeit der Kommunen – eine nachhaltige Bedrohung dieser für die Zukunftssicherung der Lebenswelt „Urbane Stadt“ sehr elementaren Zielrichtung.

Bezahlbar wohnen und gesund leben – das Spannungsfeld zum „richtigen“ Handeln?

In dieser herausfordernden Lage, bezahlbaren Wohnraum als eines der stadtpolitisch nicht nur in Leipzig drängendsten Themen zu schaffen und sich trotzdem den veränderten Anforderungen an eine (auch) langfristig lebenswerte, urbane Umwelt zu stellen, befinden sich viele Kommunen. Für die sorgfältige Aushandlung eines jeden Baurechts mittels der verschiedenen Verfahren der verbindlichen Bauleitplanung, inbegriffen einer in der Regel zweifachen Beteiligung der Öffentlichkeit, stand – wenn auch immer wackliger – das Baugesetzbuch. Was bisher auf der Ebene der Bebauungspläne in einem bewährten, wenn auch zähen und von rechtlichen Anforderungen überfrachteten Verfahren mit- und untereinander abgewogen und bis zur Rechtskraft des Bebauungsplans gelöst wurde, soll nun unmittelbar vor die Ebene der Baugenehmigung verlagert werden. Die geplante Neuregelung des BauGB setzt diesen Abwägungsprozess im Bauleitplanverfahren ein ganzes Stück weit außer Kraft. Das Ansinnen dahinter ist ganz sicher ein wichtiges. Die Regelung an sich kann allerdings nur ein erster Schritt für mehr Wohnraum sein. Damit am Ende auch der benötigte bezahlbare Wohnraum tatsächlich gebaut und langfristig erhalten bleibt, braucht es eine direkte Verknüpfung mit der Bezahlbarkeit der dann gebauten Wohnungen, ein stärkeres Vorkaufsrecht für die Kommunen oder eine tatsächliche Bauverpflichtung, bei dessen Versäumnis die Baugenehmigung beispielsweise wieder erlischt. Zudem braucht es weitere bauwirtschaftlich günstige Rahmenbedingungen, wie sinkende Zinsen und Baukosten oder Fördermittel.

Besonders durch den avisierten § 246 e BauGB wird die Einbeziehung sehr wichtiger Belange, die sonst eine sorgfältige Abbildung in Planungsprozessen erfahren, in den Hintergrund gedrängt bzw. der Eigeninitiative der Gemeinde überlassen. Dazu gehören bei einer avisierten Zustim-

mungsfrist von zwei Monaten u. a. die entsprechenden Beteiligungsprozesse, die Sicherstellung der Bezahlbarkeit des Wohnraums, die Grün- und Freiraumversorgung auch vor dem Hintergrund der EU-Wiederherstellungsverordnung, Mobilitätskonzepte, die städtebauliche Qualität von Projekten und weitere teilweise konkurrierende Themen, die entscheidend für die Zukunftsfähigkeit unserer Städte sind. Dabei muss der Würdigung nachbarlicher Interessen bei Entscheidungen, die unter so großem zeitlichem Druck getroffen werden sollen, besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die BauGB-Novelle stellt die Stadtgesellschaft mehr denn je vor eine Herausforderung. Bestehende Interessenkonflikte werden durch die Regelung der BauGB-Novelle nicht gelöst, sondern ein Interessenausgleich im Sinne einer integrierten Stadtentwicklung wird erschwert.

Um in den viel gescholtenen Verwaltungen auf der kommunalen Ebene von Stadtplanung und Stadtentwicklung dem Thema der Gesundheitsvorsorge einerseits und den Anforderungen an die Verfügbarkeit von bezahlbarem Wohnraum andererseits gerecht zu werden und damit aktiv umzugehen, braucht es insbesondere vor dem Hintergrund veränderter politischer Mehrheitsverhältnisse gute lokale Daten, ressortübergreifendes vernetztes Wissen und Agieren auf Basis kluger Strategien.



Dr. Brigitta Ziegenbein

Amtsleiterin Stadtplanungsamt, Dezernat Stadtentwicklung und Bau, Stadt Leipzig

Quellen:

Stadt Leipzig: Integriertes Handlungskonzept (INSEK) Leipzig 2030, Leipzig, Stand 22.06.2018, https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.6_Dez6_Stadtentwicklung_Bau/61_Stadtplanungsamt/Stadtentwicklung/Stadtentwicklungskonzept/INSEK_2030/INSEK-Leipzig-2030_B-Stadtentwicklungsstrategie.pdf, abgerufen am 17.07.2025.

Stadt Leipzig (2025): Wassersensible Stadtentwicklung in Leipzig – Hintergründe, Stand der Umsetzung und Vorschläge für die weitere Entwicklung, Leipzig.

Stadt Leipzig (2024): Wohnungspolitisches Konzept, Leipzig. https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.6_Dez6_Stadtentwicklung_Bau/61_Stadtplanungsamt/Oeffentlichkeitsbeteiligung_und_Auskuenfte/Publikationen/WohnungspolitischesKonzept_StadtLeipzig_BlaueReiheNr68_web.pdf, abgerufen am 17.07.2025.



Albert Geiger

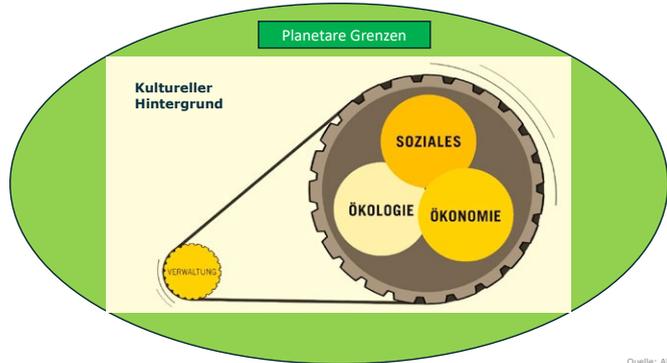
Gesucht: Menschen, die in unseren Rathäusern erfolgreich Zukunft gestalten

Städte und Gemeinden spielen eine entscheidende Rolle bei der Bewältigung der großen Herausforderungen unserer Zeit. Im Gegensatz zu den übergeordneten staatlichen Ebenen sind die Rathäuser nah an der Lebenswirklichkeit der Menschen. Dadurch haben sie die Chance, durch eine integrierte und nachhaltige Kommunalentwicklung den aktuellen Transformationsprozess im Sinne der Daseinsvorsorge zu gestalten. Ziel ist es, unsere gemeinwohlorientierten Kommunen resilient zu machen und so in ihrer Funktion zu sichern. Die Verwaltungsmenschen der Zukunft werden vor diesem Hintergrund eine zentrale Rolle bei der Weiterentwicklung einer lernenden, effizienten, transparenten, bürger-nahen und dem Gemeinwohl dienenden Verwaltung spielen.

Es geht ums Ganze

Was muss in Kommunen weitergedacht werden?

Kommunalverwaltungen bearbeiten heutzutage bis zu 130 verschiedene Produkte. In den letzten Jahren sind weitere in den Fokus gerückt, wie Nachhaltigkeit, Klimaschutz, Digitalisierung, Generationengerechtigkeit, Integration von Zuwandernden und Geflüchteten, demografischer Wandel, Daseinsvorsorge usw. All die damit verbundenen Entwicklungen müssen in Kommunen aufgegriffen, analysiert, diskutiert und im Sinne des Gemeinwohls weitergedacht werden. Dabei zeichnet sich schon seit Jahren ab: Immer schneller kommen neue Handlungsfelder hinzu, und die Komplexität steigt.



Quelle: Alb

Abb. 1: Die Verwaltung ist der Motor (Quelle: Albert Geiger)

Häufig erkennen und verstehen wir nicht, was gerade passiert. Wir haben (noch) keine erprobten Formen der Steuerung, keine Routine im Umgang damit. Vieles läuft nicht einfach linear, sondern zirkulär und vernetzt. Zu den vielen tagesaktuellen Herausforderungen kommt das Bewusstsein hinzu: Die beschriebenen Entwicklungen können auch Chancen sein. Es kam wohl noch nie so sehr auf Innovationskraft, Veränderungswillen und Mut der Menschen im Rathaus an. Damit dies gelingen kann, braucht es Verwaltungen, die besonders wichtige Fragestellungen im Dialog zwischen Stadtgesellschaft, Gemeinderat und Verwaltung

partizipativ angehen, ein kommunales Zukunftsprogramm entwerfen und es auch stetig weiterentwickeln.

Die Verwaltung

Welche Rolle hat sie und wie muss sie weiterdenken?

Die Verwaltung ist der Motor zur Gestaltung der oben beschriebenen Transformation und trägt die Verantwortung für eine gemeinwohlorientierte, positive Zukunftsentwicklung der Kommune (vgl. Abb. 1).

Angesichts dieser Herausforderungen muss das Rathaus als logische Folge seine Organisationsstruktur (vgl. Abb. 2) und die Organisationskultur (Führungs-, Steuerungs-, Kommunikations- und Beziehungskultur) auf diese Rahmenbedingungen ausrichten. Daraus ergibt sich, dass die Art und Weise, wie Verwaltung funktionieren kann und welche Kompetenzen von den Mitarbeitenden erwartet werden, weiterentwickelt werden muss.

Zukunftsfähige Verwaltungsorganisation

Beispiel einer Linienstruktur mit Matrixelementen (blau)

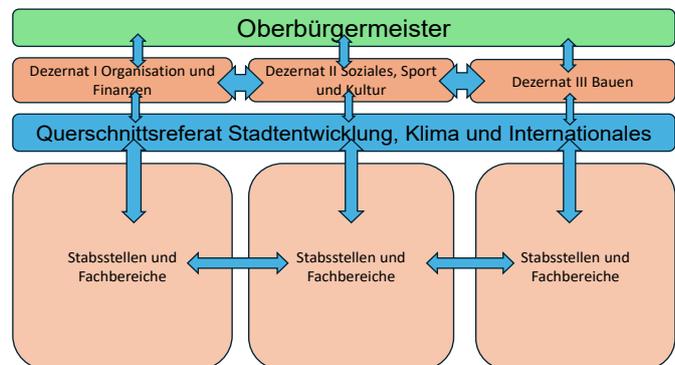


Abb. 2: Zukunftsfähige Verwaltungsorganisation (Quelle: Albert Geiger)

Die Menschen

Der zentrale Schlüssel zum Erfolg

In der Regel herrscht im Rathaus die Überzeugung, dass die Verwaltung immer dann Aufgaben schnell und erfolg-



reich bearbeitet, wenn sie ihre Organisationsstrukturen professionell aufgestellt hat. Leider handelt es sich hier um eine Illusion. Das „System Verwaltung“ ist träge und neigt dazu, sich immer mehr mit sich selbst zu beschäftigen und sich vor Veränderungen zu schützen. Stellt man dann fest, dass es nicht funktioniert, ist die häufige Schlussfolgerung: Wir brauchen eine neue Generation von Mitarbeitenden. Bis wir die Neuen haben, müssen wir wohl oder übel so weitermachen wie bisher. Diese fatale Blockade für Veränderung muss gelöst werden, denn „business as usual“ ist die schlechteste aller denkbaren Alternativen.

In der Regel haben wir heute schon viele engagierte und qualifizierte Mitarbeitende im Rathaus. Sie sind unser (oft verborgener) Schatz, den es zu heben gilt. Unser Stammpersonal ist unsere große Chance. Mit ihnen müssen wir entschlossen an der Organisationskultur arbeiten und ein Bild entwerfen, welche Kompetenzen hierfür hilfreich sind. Auf der Grundlage dieser gemeinsam entwickelten Organisationskultur können wir dann situations- und zielorientiert im Rahmen der üblichen Personalfuktuation strategisch passende neue Mitarbeitende gewinnen.

Die Stammebelegschaft

Die Menschen sind's

„Die, die da sind, sind die Richtigen.“ Mit dieser wichtigen positiven Grundhaltung habe ich in den vergangenen Jahren als Mitglied der Führungsebene im Ludwigsburger Rathaus und in meiner Beratertätigkeit in zahlreichen Kommunen verschiedener Größenklassen beste Erfahrungen gemacht. In Ludwigsburg haben wir ab 2006 im Prozess „In Führung gehen – Wege einer gemeinsamen Führungskultur“ eine Kultur des Miteinanders, der Wertschätzung und des Vertrauens entwickelt. Das Team „Führung und Verantwortung“ der Evangelischen Akademie Bad Boll hat uns dabei begleitet. Anlass war, dass die vielfältigen und komplexen Herausforderungen im aktuellen Transformationsgeschehen nur mit einer neuen Führungskultur, die auf Zusammenhalt, Wertschätzung, Verantwortung und Vertrauen gründet, bewältigt werden können. Wesentliches Merkmal muss eine stetige und nie endende „Arbeit am System“ sein – also ein leistungsfähiges, lernendes Rathaus. Doch was bedeutet das für die aktuelle Belegschaft? Konkretes Ziel ist es, ein Arbeitsklima zu schaffen, das zur Eigenverantwortung, Leistungsbereitschaft und zur persönlich-beruflichen Weiterentwicklung beiträgt, **also eine neue Führungs-, Kommunikations- und Beziehungskultur zu etablieren.**

Deshalb geht es im Kontext zum bisher Gesagten vor allem um die Ermutigung und (Selbst-)Ermächtigung von Entscheidungsträgern, Bürgermeistern und Führungskräften auf allen Ebenen einer Kommunalverwaltung. Sie sind der Schlüssel zu einer integrierten, nachhaltigen Entwicklung und in der Folge resilienten Kommune. Letztendlich wird

sich ohne ihre Initiative, ihren Willen und Mut zur Veränderung nichts bewegen. Hoffnung macht, dass wir die Chancen, die sich durch Gemeinschaftsgefühl und Zusammenhalt ergeben, aktuell wiederentdecken.

Jedes Rathaus kann, ja, muss sich dringend auf den Weg machen. Gewohntes muss auf den Prüfstand. Neue Herangehensweisen, Instrumente, Impulse und Konzepte müssen entwickelt und getestet werden. Und vor allem: Verwaltungen müssen neue Wege gehen, Fehler riskieren, einen neuen roten Faden finden, Ideen umsetzen. All dies muss Standard kommunalen Handelns werden. Und ganz nebenbei: Sie werden überrascht sein, wie viel Freude und Begeisterung entstehen, wenn man Menschen einbezieht, ermutigt, stärkt und eine positive Fehlerkultur lebt.

Der Wandel von einer reinen verwaltenden zu einer zunehmend gestaltenden Organisation bedeutet, dass sich die Rollen der Führungskräfte und Mitarbeitenden verändern. Das erfordert u. a. Kompetenzen, wie forschendes Lernen und Arbeiten, Einbindung digitaler Chancen in die Leistungserbringung, Offenheit zur Nutzung von KI, Übernahme von mehr Verantwortung, Kreativität und eine stärkere Kundenorientierung. Mitarbeitende müssen befähigt werden, eigenverantwortlich zu handeln, interdisziplinär zusammenzuarbeiten und flexibel auf Herausforderungen zu reagieren.

Emotionale Intelligenz und wertschätzender Umgang sind in dieser zunehmend komplexen und digital geprägten Arbeitswelt erfolgsentscheidend. Führungskräfte und Mitarbeitende brauchen Empathie, Selbstreflexion und Konfliktfähigkeit, um zu einer positiven Arbeitsatmosphäre beizutragen. Wertschätzender Umgang und die Bereitschaft, mit gutem Beispiel voranzugehen, fördert Motivation, Teamgeist und visionäres Denken. Führungskräfte spielen hier eine Schlüsselrolle, indem sie eine Kultur der Verlässlichkeit und Offenheit vorleben. Vertrauen bildet das Fundament für eine offene, kooperative und inspirierende Arbeitsumgebung.

Neue Rollen in der Verwaltung sind vielfältig. Mitarbeitende sollen als Mentoren, Berater und Partner für Kollegen und Bürger agieren. Führungskräfte übernehmen die Aufgabe des Change-Managements, die Veränderungsprozesse steuern und Teams beim Wandel begleiten.

Vertrauen innerhalb der Organisation bedeutet, dass Mitarbeitende sich sicher fühlen. Sie äußern ihre Meinung, Ideen und Bedenken offen und ohne Angst vor negativen Konsequenzen. Es herrscht eine Atmosphäre, in der Fehler als Lernchancen gesehen werden. Eine offene Fehlerkultur ist hierbei essenziell: Fehler werden nicht vertuscht oder bestraft, sondern als notwendiger Bestandteil des „Besserwerdens“ anerkannt. Das fördert die Bereitschaft, Neues auszuprobieren und kreative Lösungen zu entwickeln.

Transparente Kommunikation ist ein weiterer Grundpfeiler der Vertrauenskultur. Führungskräfte reden regelmäßig und ehrlich über Ziele, Herausforderungen und Entscheidungen. Das schafft Verständnis und Akzeptanz. Bürgerinnen und Bürger profitieren ebenfalls von einer transparenten Verwaltung.

Partizipation und Mitbestimmung fördern die Akzeptanz von Entscheidungen und sorgen dafür, dass Lösungen den tatsächlichen Bedürfnissen entsprechen.

Die Transformation ist in vollem Gange. Mehr denn je ist es notwendig, dass die Menschen in der Verwaltung Einfluss auf das Transformationsgeschehen bekommen.

Die Neuen

Kompetenzen und Chancen

In den letzten 20 Jahren habe ich eine sehr große Zahl an Personalauswahlgesprächen geführt. Dabei ist meine Überzeugung gewachsen, dass an einer Reihe von Stellenschrauben gearbeitet werden muss, um zielgerichtet und erfolgreich Menschen zu suchen und zu finden, die in die Verwaltung passen und einen Beitrag zum „Rathaus der Zukunft“ leisten können. Aber welche Talente und Kompetenzen sind gefragt? Bei jeder Stelle, die neu besetzt werden kann, erfolgt künftig vor Einleitung des Besetzungsverfahrens eine Analyse, welche Qualifikationen und Eigenschaften für die Position besonders gefordert sind:

- Welcher Typ Mensch passt in unser Team?
- Welches Talent fehlt noch?
- Welches fachliche Know-how ergänzt unser Team?
- Welche menschlichen Fähigkeiten und sonstigen Kompetenzen helfen uns?

Ist dies geklärt, muss die verantwortliche Führungspersonlichkeit einen Ausschreibungstext selbst formulieren dürfen und alleinverantwortlich entscheiden können, wer eingestellt wird. Leider ist dies nicht in allen Rathäusern der Fall. Die Internetportale, in denen Mitarbeitende gesucht werden, sind eine weitere Innovationsblockade. Sie sind häufig so altbacken strukturiert, dass man fachübergreifend und mit Schwerpunkt auf sozialen Kompetenzen in der Regel nicht suchen kann. Man muss sich der oft nicht praxistauglichen Berufsgruppensortierung des Portals beugen.

Hat man diese Hürden überwunden, kommt es vor, dass bei der Suche von Mitarbeitenden für die öffentliche Verwaltung keine oder keine qualifizierte Anzahl geeigneter Bewerbungen eingehen. Die große Gefahr ist dann, dass aus den wenigen, nicht optimalen Bewerbungen die am geeignetsten erscheinende Person ausgewählt und eingestellt wird. Das ist ein schwerer Fehler. Künftig muss so oft neu, vielleicht auch in anderer Form geworben werden, bis die fachlich und menschlich passenden Bewerbungen auf den Tisch kom-

men. Im Rahmen des anschließenden Auswahlverfahrens wird häufig großer Wert auf rein fachliche Qualifikationen gelegt. Diese bestimmen oft auch die Assessmentverfahren und Bewerbergespräche. Ich empfehle dringend, diese Gespräche zum Kennenlernen der Menschen zu nutzen. Auch sollte man sich nicht scheuen, gegebenenfalls einen zweiten Termin zu einem Austausch in lockerer Atmosphäre zu vereinbaren.



Abb. 3: Der Verwaltungsmensch der Zukunft? (Foto: Jost)

Hat man die geeignete Person gefunden, muss dieser Mensch beim Onboarding begleitet werden. Oft gibt es einen formalisierten Onboardingprozess. Achtung: unsere Mitarbeitenden sind Menschen, keine Maschinen. Sie sollen eine wichtige Rolle bei der Zukunftsentwicklung spielen. Bei der Gestaltung der ersten Wochen mit den Neuen stellen wir die Weichen für das Einüben und Einbinden in unsere Verwaltungskultur. Das lange geringgeachtete Mentoring ist hier von großer Bedeutung und muss aktiv gelebt werden. Die für dieses Verfahren investierte (kostbare) Zeit trägt in der künftigen Zusammenarbeit vielfach Früchte und bindet die Menschen im Idealfall länger an unsere Verwaltung.

Bei der Suche nach Mitarbeitenden werden für Rathäuser neben den Absolventen der klassischen Verwaltungstudiengänge zunehmend Menschen interessant, die in anderen, vor allem interdisziplinären Studiengängen einen Abschluss haben. Wo immer sie auch ihr Examen gemacht haben, es ist wünschenswert, wenn sie sich schon vor dem Start ins Berufsleben beschäftigt haben mit:

- der Fähigkeit zur bereichsübergreifenden Zusammenarbeit
- sinnstiftenden Kooperationen, offener Kommunikation, Transparenz
- lebenslangem Lernen, Experimentierfreude, Fehlermanagement
- Freude am Wandel, Stressbewältigung, Visionen, wirkungsorientierten Zielen
- Ethik, Integrität, offenen Entscheidungsprozessen, Umsetzungsorientierung
- Datenkompetenz, agilen Methoden (z. B. Agile Teams, Scrum)
- konstruktiver Moderation, fairer Streitkultur
- Empowerment, Mentoring, kollegialer Führung
- Pflichtbewusstsein, Gemeinwohlorientierung, stetiger Weiterbildung
- Integrationsfähigkeit, Kommunikationsfähigkeit, Flexibilität, Innovationsfähigkeit
- Einbringen persönlicher Talente in agilen interdisziplinären Teams
- Vorbildfunktion und Menschen einzuladen, zu entwickeln, zu inspirieren
- Delegationsfähigkeit (Zutrauen, Vertrauen, Einfühlungsvermögen)
- Ziel- und Ergebnisorientierung
- Entscheidungsfähigkeit und Ambiguitätstoleranz
- lösungs- und umsetzungsorientiertem Arbeiten, usw.

Hier sind alle Bildungseinrichtungen gefordert. Die Praxis braucht mehr denn je Menschen mit ausgeprägten sozialen Kompetenzen. Bereits heute ist Realität, dass im Bewerbungsgespräch die fachlich hervorragende Ausbildung nicht mehr das allein entscheidende Einstellungsargument ist. Vor diesem Hintergrund ermutige ich Hochschulen und Universitäten, ihre Curricula und den Studienbetrieb umfassend zu reformieren. Die Praxis braucht Absolventen, die schnell in den beruflichen Alltag integriert werden können. Ansätze wie:

- forschendes, agiles Lernen
- projekt- und teamorientiertes Studieren
- drastische Reduzierung von Frontalvorlesungen
- Kreativitätstraining und Einüben von vernetztem Denken

- Zusammenhalt und andere einbinden sowie soziale Kompetenzen trainieren
- Leistungsoptimierung durch Freude und Begeisterung an der Arbeit erleben usw.

gehen in die richtige Richtung und sind hier nur beispielhaft genannt.

Fazit

Gemeinsam. Rathaus. Machen. Jetzt.

Die Gestaltung einer guten Zukunft braucht gute Rathäuser und eine gute Politik. Dazu gehören Köpfe, die schnelle, mutige Entscheidungen treffen, auch mal nicht erprobte Strategien entwerfen und deren schnelle Umsetzung praktizieren. Das Personal im Rathaus wird künftig nicht mehr vorrangig an der fehlerfreien Erfüllung gesetzlicher Vorgaben und der effizienten Abwicklung von Verwaltungsaufgaben arbeiten. Hier wird die KI die Geschäftsprozesse revolutionieren. Mitarbeitende und Führungskräfte sind gefragt, neue Rollen zu übernehmen. Dafür müssen sie entsprechende Kompetenzen mitbringen oder erlernen.

Verwaltungsmenschen müssen künftig vor allem über eine breite Palette an sozialen, persönlichen und methodischen Fähigkeiten verfügen. Sie brauchen Begeisterung am Gestalten, Freude am Gelingen, Mut und Durchhaltevermögen. Und sie brauchen Empathie und Gemeinschaftssinn, um an einem Strang ziehen zu können und miteinander Lösungen zu finden. Stammpersonal und Neue brauchen aber ganz besonders Führungskräfte (Mentoring) in der Verwaltung, die ihnen Vertrauen schenken. Das heißt, Versprechen werden eingehalten, Offenheit und Transparenz werden gelebt, auf Absprachen kann man sich verlassen, Wertschätzung und Respekt beruhen auf Gegenseitigkeit und Informationen werden ehrlich geteilt. Doch wo sind künftig die Vertrauens-, Orientierungs-, Ermutigungs-, Erneuerungs- und Inspirationsorte für Verwaltungsmenschen? Spannende Fragen. Es lohnt sich, diesen nachzugehen und bald Antworten zu formulieren.



Albert Geiger

Kommunalentwickler, Coach und Dozent an den HÖV Ludwigsburg und Kehl, davor: Leiter des Referats für nachhaltige Stadtentwicklung in der Stadt Ludwigsburg



Jürgen Kegelmann

Mehr Lösungsorientierung mit weniger ... oder anderem Personal?

Es gibt keinen Tag, an dem nicht auf die großen Herausforderungen der Gesellschaft und der Kommunen hingewiesen wird, denn sie sind der Seismograf der Gesellschaft. Sie sind aber auch der Transformationsriemen, der vor Ort konkret mit den Bürgern Zukunft gestaltet. Die Herausforderungen werden oft mit den vier Ds bezeichnet. Es geht darum, die Dekarbonisierung der Gesellschaft zu gestalten sowie die Energie- und ökologische Wende zu organisieren. Es geht um die Digitalisierung als zentralem Treiber der Veränderung mit großen Chancen und Risiken. Es geht um den demografischen Wandel und nicht zuletzt um die Zukunft der Demokratie. Damit dies gelingt, bedarf es fundamentaler Reformen, die derzeit tagtäglich in den Zeitungen unter dem Stichwort „Entbürokratisierung“ diskutiert, aber leider nicht gelöst werden. In dem folgenden kleinen Beitrag geht es darum, welche Rolle hierbei das Personal spielt, denn zum Schluss sind es handelnde Akteure, die die Veränderung ausmachen und gestalten – auch wenn die „systemischen“ Zwänge groß sind und jeder Verantwortungsträger in institutionellen Strukturen eingebettet ist, die Handlungsspielräume ermöglichen, aber oft eben auch begrenzen.

Deshalb gilt: Systeme gestalten und gleichzeitig Menschen entwickeln und befähigen. Die These: Es gibt keine Systemänderung ohne Menschen, die sich verändern, und Menschen werden sich nicht verändern, wenn sich das System und die Spielregeln des Systems nicht ändern. Dass es hierbei in der Gesamtsumme mit weniger Personal gehen muss, ist evident. Denn zum einen gibt es das Personal nicht mehr, zum anderen kann der Staat nicht mehr alle Aufgaben im gleichen Umfang übernehmen wie bisher.

Zur Frage nach dem anderen Personal

Viele Studien zeigen, dass die Verwaltungskultur, entsprechend den klassisch bürokratischen Verwaltungsstrukturen, eher regel- und formalorientiert ist, dass sie oft in „Scheuklappen“ und Silos denkt, dass sie Hierarchien, Stabilität und Routine schätzt und auch die Kommunikation tendenziell monologisch „von oben nach unten“ erfolgt. Auch wenn dies sehr holzschnittartig ist, ist die Kritik unter dem jahrhundertealten Stichwort „Bürokratiekritik“ Legion. Die Frage ist, ob anderes Personal denkbar, ja, auch wünschbar ist. Denn auch die Stärken der Verwaltung, ihre Verlässlichkeit, ihre Kontinuität und nicht zuletzt ihre Orientierung an politischen Vorgaben im Sinne und in der Konzeption der Verwaltung als Umsetzungsorgan sind wertzuschätzen. Es geht also nicht darum, das Kind mit dem Bade auszuschütten, sondern die Ambidextriefähigkeit zu erhöhen. Das ist die Fähigkeit zur Beidhändigkeit, die sowohl ein Stand- (Routine, Regel ...) als auch ein Spielbein (Innovation, Vision ...) besitzt.

In vielen Studien werden derzeit die „Future Skills“ und die „Future Literacy“ beschworen, also die Kompetenzen und Fähigkeiten, die über berufliche Sektoren hinweg zukünftig gefragt sind und an Hochschulen vermittelt werden sollten

(vgl. Dippelhofer et al. 2025). Für diesen Artikel wurden die Studien und Konzepte ausgewertet und in einer Synopse dargestellt (vgl. Abb. 1). Als zentrale „Skills“ werden dabei genannt:

- digitale Kompetenzen
- Kreativität und Innovation
- Lernkompetenz
- Motivation und Selbstbewusstsein
- Selbstkompetenz und -wirksamkeit

Zukunftskompetenzen

Im Gesamtsetting wurden neben den genannten „Spitzenreitern“ gesellschaftliche und werteorientierte, überfachliche sowie persönliche Wahrnehmungskompetenzen, beispielsweise Präsenz, genannt. Für den öffentlichen Sektor hat die Rektorenkonferenz der Hochschulen für den öffentlichen Dienst am 6. Mai 2025 einstimmig ein Papier zu „digitalen Grundkompetenzen an den Verwaltungsstudiengängen der Hochschulen für den öffentlichen Dienst“ verabschiedet. Auch in den Empfehlungen des Unterausschusses Personal und öffentliches Dienstrecht des AK VI der Innenministerkonferenz vom 10. Oktober 2024 wird ein besonderer Fokus auf die Zukunftskompetenzen gelegt. Diese sind:

- Offenheit für neue Arbeitswelten, projektorientiertes und agiles Arbeiten
- Digitalisierung und digitale Kompetenzen
- gesellschaftlicher Wandel bedarf unter Resilienzgesichtspunkten der Krisenfestigkeit, der veränderten Kommunikationsfähigkeit
- Diversitätskompetenz



- Bewusstsein für Nachhaltigkeit in seinen ökonomischen, sozialen und ökologischen Gesichtspunkten
- Selbstmanagement und Resilienz sowie
- Orientierung an Werten und Haltungen.

Die Frage stellt sich allerdings, wie es gelingen kann, diese Kompetenzen und Fähigkeiten zu entwickeln. Denn, wie Reinhard Sprenger es so schön formuliert hat (Sprenger 2007): „Maschinen kann man steuern, Menschen nicht.“ Oder um es mit dem „Spontan Paradoxon“ zu formulieren:

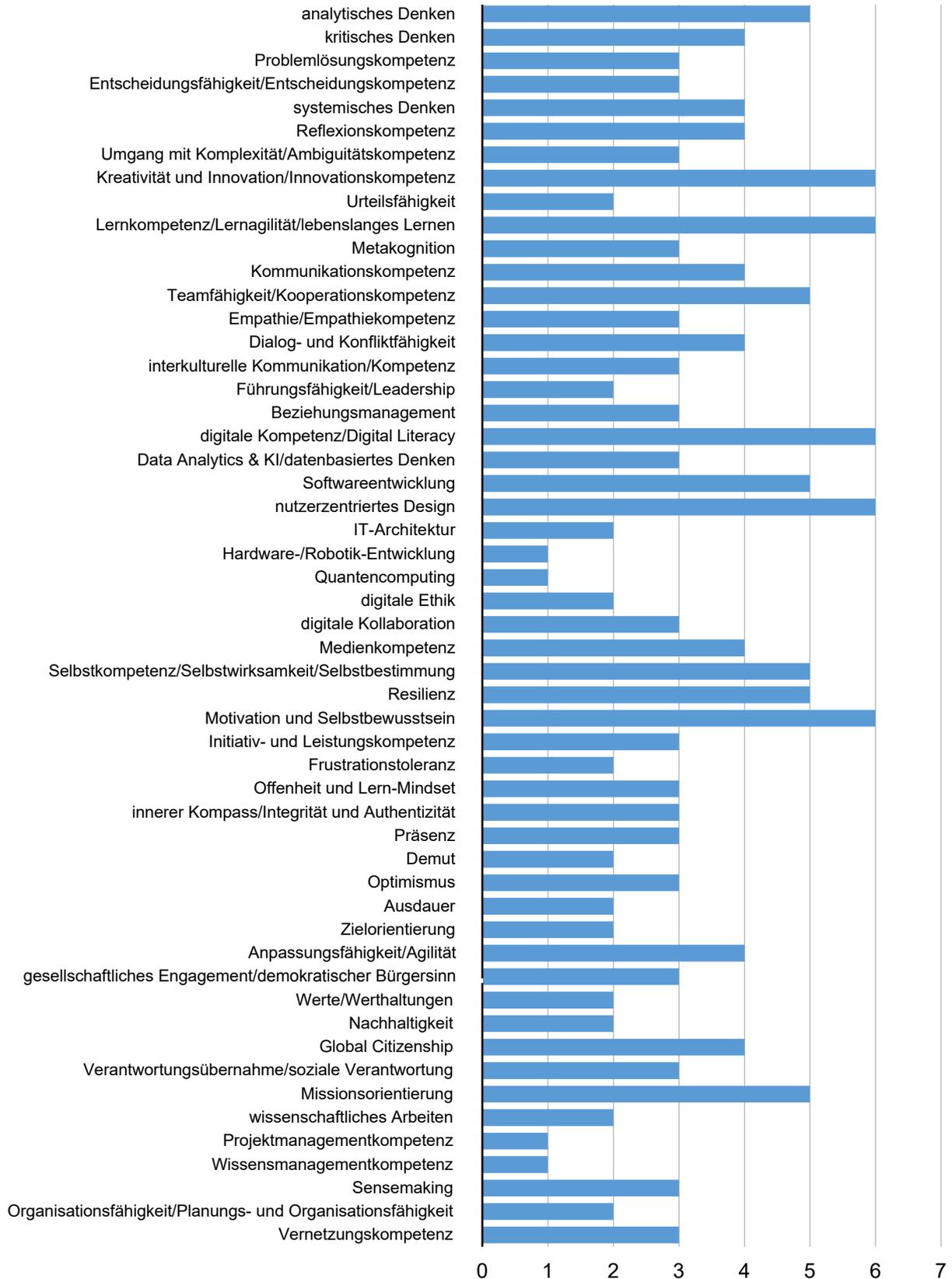


Abb. 1: Zukunftskompetenzen (nach Dippelhofer et al. 2025)



Der Befehl „sei spontan“ führt definitiv nicht zur Spontaneität. „Befehlen“ und hierarchisch anordnen lässt sich das „andere“ Personal also nicht. Wie kann es dennoch gelingen?

„Gesicht“ und „Maske“

Hier soll am Ende ein kleiner etymologischer Ausflug erfolgen. Das Wort „Personal“ stammt etymologisch vom lateinischen „personare“ bzw. vom griechischen „prosopon“ ab. Beide Wörter haben zwei verschiedene, ja, „paradoxe“ Grundbedeutungen. Denn sie bedeuten „Gesicht“ und „Maske“ gleichzeitig. Dies ist eine zentrale Erkenntnis. Jeder Mensch, schon von Kind auf, ist einerseits eine einzigartige Persönlichkeit mit Eigenschaften, die einmalig, singular, unvergleichlich sind und ein einzigartiges Gesicht durchscheinen lassen.¹

Gleichzeitig ist jeder Mensch, ebenfalls von klein auf, in Rollen eingebunden, ob als Kind, Elternteil, Ehepartner oder Mitarbeitende. Dies bedeutet von Anfang an das Spannungsfeld zwischen Individualität (I) und Rollenerwartung (Me). Ich kann also nie nur authentisch, ganz transparent-durchlässig sein (vgl. Weihe 2004). Ich muss auch meine „Rolle spielen“, die Maske beherrschen und die Rollenerwartung erfüllen. Dies zu erkennen, ist ein Schlüssel für Selbsterkenntnis und -entwicklung.²

Was hat dies nun aber mit dem „anderen“ Personal in der öffentlichen Verwaltung zu tun? Vieles! Denn zum einen können Rollenerwartungen neu formuliert und verändert werden. Die „Maske“ wird justiert und an den Kontext angepasst. Dies ist der Fall, wenn die „Future Literacies“ in Kompetenzmodellen, Hochschulcurricula, Stellenausschreibungen etc. ihren Niederschlag finden. Dies ist aber auch dann der Fall, wenn die aktuellen und zukünftigen Mitarbeitenden und Führungskräfte sich als Personen weiterentwickeln. Denn – zumindest gibt es in der Lernforschung und in der Psychologie belastbare Hinweise – die Menschen suchen neben Routine, Sicherheit, Verlässlichkeit auch das Neue, das Kreative, die Grenzüberschreitung. Insofern ist neben der Arbeit an den Rollen (Maskenaspekt) in der öffentlichen Verwaltung auch Raum für Persönlichkeitsentwicklung zu geben.

Von Beuys stammt der Satz: „Jeder Mensch ist ein Künstler.“ Er wollte damit sagen, dass jeder Mensch künstlerische, gestalterische, kreative Potenziale in sich birgt, die entdeckt und gelebt werden wollen – individuell, kollektiv und gesellschaftlich. Die entsprechenden Spielräume zu gestalten, das Offene, nicht planbare wertzuschätzen und zu

akzeptieren, das „gescheitert werden durch scheitern“, der iterative Prozess – all dies sind „Künstlerkompetenzen“, die die Verwaltung braucht, dass nicht alles „vorgeschrieben“ ist und das „leere Blatt“ eigenverantwortlich gefüllt werden kann: Das sind Future Skills, die einen entsprechenden Freiraum erfordern.

Diese Freiräume zu ermöglichen, damit Personalentwicklung in diesem Sinne möglich ist, ist die Verantwortung der Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger. Es ist aber auch die Verantwortung des vhw im Rahmen seiner Möglichkeiten, Zukunftsräume, Experimentierräume, „Proberäume“ zu schaffen, in denen die kommunale Zukunft „gebaut“ und eingeübt werden kann. Wie dies gelingen kann, darüber gibt es in Kürze Hinweise im Rahmen des vhw-Forschungsprojekts „Kommunale Managementformen für die Transformationsaufgaben der Zukunft. Performative Ansätze aus dem kunst- und kulturwissenschaftlichen Bereich“. Sie dürfen sich auf eine spannende Lektüre freuen.



Prof. Dr. Jürgen Kegelmann

Organisation, Personal und Management,
Hochschule Kehl

Quellen:

Dippelthofer, S./Matthes, W./Salzmann, S./Schork, S. (Hrsg.) (2025): Future Skills an Hochschulen. Ein Spannungsfeld? Konzepte, Erwartungen und Beispiele in Studium und Lehre: Beltz Juventa.

Innenministerkonferenz (IMK) – Empfehlung des Unterausschusses Personal und öffentliches Dienstrecht des AK VI der IMK (2024): Anforderungen an die Hochschulausbildung zum Erwerb der Befähigung für die Laufbahn des allgemeinen nicht-technischen Verwaltungsdienstes vom 10.10.2024.

Kegelmann, J./Geiger, A./Stottele, T. (2025): Miteinander.Stadt.Machen. Zukunftsfähige Kommunalentwicklung – Strategien und Instrumente, die funktionieren und begeistern: Springer Gabler.

Kegelmann, J./Fischer, J./Geiger, A./Bayraktar O./Watkins V. (2025): Kommunale Managementformen für die Transformationsaufgaben der Zukunft. Performative Ansätze aus dem kunst- und kulturwissenschaftlichen Bereich: vhw.

Kegelmann, J. (2025): Eine Verwaltung erfolgreich führen, in: Witt, P./Dippon, M.: Herausforderung Bürgermeisteramt. Kommunales Leadership zwischen Tradition und Transformation: Boorberg Verlag, S. 82–94.

Rektorenkonferenz der Hochschulen für den öffentlichen Dienst (2025): Digitale Grundkompetenzen an den Verwaltungsstudiengängen der Hochschulen für den öffentlichen Dienst: Rektorenkonferenz Nordhausen vom 06.05.2025.

Sprenger, R. (2007): Vertrauen führt. Worauf es im Unternehmen wirklich ankommt: Campus Verlag (3. Auflage).

Weihe, R. (2004): Das Paradox der Maske: Geschichte einer Form, Wilhelm Fink Verlag.

¹ So wird „personare“ auch mit „durchtönen“ übersetzt.

² Für Bürgermeister, Bürgermeisterinnen und Führungskräfte wird diese Idee in dem Artikel „Eine Verwaltung erfolgreich führen“ entfaltet (vgl. Kegelmann 2025).



vhw

Immer im Wandel: neue Anforderungen an Mitarbeitende in der Kommunalverwaltung

Interview mit Philipp Konopka aus der Stadt Werder (Havel)

Seit dem 1. März 2025 ist die Blütenstadt Werder (Havel) – bekannt nicht nur durch ihr jährlich stattfindendes Baumblütenfest – Mitglied im vhw. Ruby Moritz-Hell vom vhw befragte Philipp Konopka, Leiter des Fachbereichs 1 der Stadtverwaltung, der unter anderem die Haupt- und die Personalverwaltung umfasst, zu den Fortbildungsbedarfen und den aktuellen Herausforderungen in der Personalplanung in seiner Stadt.



Philipp Konopka, Leiter des Fachbereichs 1 der Stadtverwaltung von Werder (Havel)



Altstadtansicht mit Havel, Heilig-Geist-Kirche und Bockwindmühle (Foto: Björn Stelley)

vhw: Schön, dass die Stadt Werder (Havel) – urkundlich erstmals im Jahr 1317 erwähnt – zum 1. März 2025 Mitglied im vhw wurde. Seit einigen Jahren nehmen Mitarbeitende der Blütenstadt vhw-Fortbildungen wahr, insbesondere zu den Themen Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen, Bauantragsverwaltung, Tiefbau und Straßenverkehr sowie Hochbau und Liegenschaften. Welchen Stellenwert schreiben Sie der Fortbildung unter heutigen Herausforderungen und Aufgaben vor Ort in den Kommunen zu?

Philipp Konopka (P. K.): Angesichts der sich verändernden Anforderungen an die moderne Stadtplanung ist kontinuierliche Weiterbildung unverzichtbar. In einer Zeit, in der Themen, wie nachhaltiges Bauen, klimafreundliche Stadtgestaltung, Barrierefreiheit und digitale Verwaltung, zunehmend in den Vordergrund rücken, müssen Fachkräfte stets mit den neuesten Entwicklungen und Erkenntnissen aus Wissenschaft und Praxis vertraut sein. Auch die alltäglichen Themen bedürfen einer fundierten Expertise. Die Fortbildung trägt dazu bei, die Handlungsfähigkeit und die Innovationskraft der Stadtverwaltung Werder (Havel) zu sichern und weiterzuentwickeln.

vhw: Was muss ein Fortbildungsangebot heute leisten, um überhaupt genutzt werden zu können?

P. K.: Ein Fortbildungsangebot muss heute vor allem aktuelle Themen aufgreifen, die den Teilnehmerinnen und Teilnehmern direkt in ihrem Arbeitsalltag weiterhelfen. Es sollte praxisnah und relevant sein, außerdem kurz und knackig, ohne an Tiefe zu verlieren. Zudem sollten Fortbildungsangebote Möglichkeiten zur Vernetzung bieten, um den Erfahrungsaustausch unter den Teilnehmenden zu fördern.

vhw: Die Boomer-Generation geht – wer kommt stattdessen? Welche Erfahrungen machen Sie in Werder (Havel) dazu?

P. K.: Quereinsteiger spielen eine immer größere Rolle, das ist einerseits eine Herausforderung. Spezifische Fachkenntnisse müssen häufig durch Fortbildung und Erfahrung aufgebaut werden. Wir konnten aber andererseits auch feststellen, dass Quereinsteiger frischen Wind und neue, unkonventionelle Ansätze mitbringen. Damit bereichern sie das Team.

vhw: Was unterscheidet eine heutige Verwaltung von der vor ein paar Jahren oder Jahrzehnten in Organisation und Struktur? Wie hat sich Werder (Havel) diesbezüglich verändert oder aufgestellt?

P. K.: Es hat sich einiges verändert, vielleicht nicht nur bei uns: Die administrativen Prozesse und Aufgaben sind teilweise komplexer geworden. Die Mitbestimmung der Bürger spielt eine größere Rolle. Die Digitalisierung ist ein zentrales Schlagwort, das nicht nur die Verwaltung selbst betrifft, sondern auch die Art und Weise, wie Bürger und Unternehmen mit der Verwaltung in Kontakt treten. Die Arbeitskultur ist flexibler geworden. Mit all diesen Themen haben sich auch die Anforderungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verändert. Beispielweise sind Kommunikationsfähigkeit und digitale Kompetenzen stärker gefragt. Insgesamt hat sich die Verwaltung der Stadt Werder (Havel) den modernen Anforderungen angepasst, und wir entwickeln unsere Strukturen und Prozesse stetig weiter.

vhw: Vielen Dank für dieses Gespräch.

Matthias zu Eicken

Lieber Innenentwicklungsmanager als Innenentwicklungsmaßnahme

Warum Kommunen mit Koordination, Anreizen und Liquidität mehr erreichen als mit Eigentumseingriffen

Erfolgreiche Stadtentwicklung gelingt nur dann, wenn sie gemeinsam mit privaten Eigentümern gestaltet wird – nicht gegen sie. Dafür braucht es politische Ambitionen und planerische Konzepte, die sich an der Realität von Menschen orientieren, die ihre Immobilie als Altersvorsorge, Familiengut oder Lebensprojekt begreifen. Statt strukturellem Druck braucht es institutionelles Vertrauen, das durch Kooperation, Augenhöhe und Gestaltungsspielräume gewonnen wird.

Ausgangspunkt: Spannungsfeld zwischen öffentlichen Erwartungen und privatem Eigentum

Die Stadtentwicklung steht heute vor enormen Herausforderungen: Klimaschutz, Nachverdichtung, soziale Mischung und lebenswerte Quartiere gelten als zentrale Ziele kommunaler Planung. Diese Ziele sind nicht nur technische Aufgaben, sondern auch mit klaren Vorstellungen darüber verbunden, wie eine Stadt aussieht und funktionieren soll. Diese Ziele entspringen politischer Programmatik und vermutetem Mehrheitswillen. Daraus wird privaten Haus- und Grundeigentümern immer wieder eine entscheidende Rolle zugeschrieben: Sie sollen Flächen bereitstellen, Bestände sanieren, Wohnraum schaffen, Energie sparen und damit zentrale Elemente der Stadtentwicklungsstrategie umsetzen.



Abb. 1: Individuelle Möglichkeiten und Begrenzungen berücksichtigen! (Fotos: Jost)

Gleichzeitig werden diese Erwartungen oft formuliert, ohne die Lebensrealitäten und Handlungsspielräume der Eigentümer und ihre Immobilien ernsthaft in den Blick zu nehmen. Private Eigentümer sind heterogen: Sie unterscheiden sich nach Alter, Einkommen, Vermögensstruktur

und biografischer Situation. Viele sind nicht professionelle Bestandhalter, sondern Einzelpersonen oder Familien, die ihre Immobilie selbst nutzen oder im Kleinen vermieten. Dieses Spannungsfeld zwischen öffentlichen Zielvorstellungen und individuellen Möglichkeiten und Begrenzungen bildet den Ausgangspunkt für die Frage, wie eine zukunftsfähige Stadtentwicklung gelingen kann. Der Beitrag beleuchtet zentrale Asymmetrien, Missverständnisse und Hindernisse aus der Perspektive privater Eigentümer und formuliert Impulse für eine kooperative und realitätsgerechte Planungskultur.

Asymmetrie zwischen politischen Zyklen und Eigentümerrealitäten

Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und privaten Eigentümern wird von drei fundamentalen Asymmetrien geprägt, die häufig unterschätzt werden und das Gelingen gemeinsamer Stadtentwicklungsziele erschweren.

Politik und Verwaltung arbeiten meist in kurzen Zeiträumen von vier bis sechs Jahren. Wahlperioden, wechselnde Zuständigkeiten und Projektförderungen sind auf schnelle Sichtbarkeit und messbare Erfolge ausgelegt. Förderprogramme haben enge Antrags- und Umsetzungsfristen, und Öffentlichkeitswirksamkeit steht oft über einer langfristigen Prozessbegleitung. Private Eigentümer dagegen treffen Entscheidungen oft langfristig und vorsichtig. Sie planen über Jahrzehnte, oft sowohl entlang des Lebenszyklus der Immobilie als auch entlang ihrer eigenen biografischen Situation. Dies wird durch die Vermieterbefragung 2025 (Haus & Grund Deutschland 2025) unterstrichen: Rund 44 % der privaten Vermieter sind bereits im Rentenalter. Unsicherheiten über künftige Anforderungen, Erbschaftsfragen oder Rentenstrategien prägen diese Entscheidungen. Zusätzlich folgen Gebäude eigenen, noch längeren Zeitachsen. Politische Projekte laufen ins Leere, wenn sie diese biografischen und baulichen Zeitdimensionen ignorieren.

Ein zweites Spannungsfeld ergibt sich aus einer deutlichen Macht- und Wissensasymmetrie. Die überwiegende Mehrheit der privaten Eigentümer ist kein professioneller Bestandshalter, sondern bewegt sich nur gelegentlich in den komplexen Welten von Bauordnungsrecht, Energieeffizienzstandards oder städtebaulichen Verfahren. Ihnen fehlt häufig das technische, juristische oder planerische Spezialwissen, das für eine informierte Entscheidung erforderlich wäre. Aus naheliegenden Gründen bauen Eigentümer eher Spezialwissen in Sachen Betrieb und Bewirtschaftung ihrer Immobilie auf. Auf der Gegenseite stehen gut ausgestattete Fachabteilungen der Verwaltung, die nicht nur über erheblich mehr Expertise und Ressourcen verfügen, sondern auch mit Regulierungskompetenz ausgestattet und politisch gesteuert sind. Die Fähigkeit wiederum, immobilienwirtschaftliche Perspektiven einzunehmen, variiert stark entlang unterschiedlicher Leistungsfähigkeit von Verwaltungen.

Wenn dieses strukturelle Ungleichgewicht viele Interaktionen prägt und dazu führt, dass Eigentümer sich in Verfahren überfordert oder gar bevormundet fühlen, dann sind Missverständnisse, Frustration und oftmals das Gefühl, im Planungsprozess nicht als gleichberechtigte Partner anerkannt zu werden, die Folge. Eine Difu-Studie bestätigt diese Realität empirisch: In über 450 Kommunen schildern Fachkräfte aus Verwaltung und Politik, dass Beteiligung oft auf Informationsvermittlung beschränkt bleibt, echte Mitentscheidung selten erfolgt – begleitet von fehlenden Ressourcen und begrenzter Bürgerkompetenz, was die Entstehung von Frustration und Ungleichheit befördert (Difu 2024).

Eine dritte fundamentale Asymmetrie betrifft die finanzielle Situation vieler privater Eigentümer. Zwar verfügen sie häufig über erhebliche Vermögenswerte, die in der Immobilie gebunden sind und gerade nicht als Liquidität für Investitionen zur Verfügung stehen: Laufende Tilgungen, geringes Einkommen im Alter oder der fehlende Zugang zu passenden Fördermitteln führen oft dazu, dass die Spielräume für größere Maßnahmen begrenzt bleiben. Politik, Verwaltung und Fachwelt neigen jedoch dazu, das Buchvermögen einer Immobilie mit Investitionskraft gleichzusetzen. Wertsteigerungen lassen sich nicht ohne Weiteres in liquide Mittel verwandeln. Sie setzen entweder laufende Einnahmen aus Vermietung oder die teilweise bzw. vollständige Veräußerung der Immobilie voraus – ein Schritt, der nicht gewollt sein kann und durch Instrumente, wie das Umwandlungsverbot, sogar noch forciert wird. Dieses Phänomen wird auch international beobachtet: Studien zeigen, dass Haushalte trotz beträchtlicher illiquider Vermögenswerte (etwa Immobilien) nur geringe liquide Mittel besitzen. Ein Muster, das als „wealthy hand-to-mouth“ bekannt ist und das verdeutlicht, dass Buchvermögen keineswegs gleichzusetzen ist mit Handlungsfähigkeit.¹

¹ Vgl. Kaplan et al. 2014. Hier werden Haushalte mit hohem illiquidem Vermögen, aber kaum liquiden Mitteln insbesondere auch in Deutschland identifiziert.



Abb. 2: Wo geht es hier zur Innenentwicklung?

Ungeeignetheit städtebaulicher Zwangsinstrumente zur Überbrückung der Spannungen

Ein verbreitetes Repertoire kommunaler Planung besteht in der Anwendung städtebaulicher Zwangsinstrumente, wie der Erhaltungssatzung (§ 172 BauGB), der Ausweisung von Sanierungsgebieten (§§ 136 ff. BauGB), dem gemeindlichen Vorkaufsrecht oder Zweckentfremdungsverboten. Diese Instrumente sind rechtlich etabliert, folgen jedoch in der Regel einer standardisierten Logik und lassen kaum Differenzierungen nach Eigentübertypen oder Lebenssituationen zu. Ihre Handhabung ist oftmals zeitlich eng getaktet, stark bürokratisiert und konfliktträchtig. Zudem sind sie regelmäßig mit Sanktionen, Genehmigungsvorbehalten oder Blockaden verbunden, was das Verhältnis zwischen Kommune und Eigentümern weiter belastet.

Problematisch ist insbesondere, dass diese Zwangsinstrumente und deren flächenhafte Ausweitung die individuellen Lebenssituationen der Eigentümer ebenso wenig berücksichtigen wie deren Finanzierungszyklen oder langfristige biografische Planung. Zwangsinstrumente verschärfen deshalb bestehende Konflikte, statt als Brücke zu fungieren. Sie erzeugen nicht mehr, sondern weniger Gestaltungsbereitschaft. So sind laut Vermieterbefragung 2025 die größten Hemmnisse für Modernisierungen nicht fehlender Wille, sondern ökonomische und rechtliche Rahmenbedingungen: 65 % nennen mangelnde Rentabilität, 35 % rechtliche Unsicherheiten, 30 % bürokratische Hürden. Ein Befund, der die Frage aufwirft, ob solche Instrumente tatsächlich zur Lösung beitragen oder lediglich neue Fronten schaffen.

Häufig wird eingewandt, ihr bloßes Vorhandensein sei notwendig, um eine glaubwürdige Drohkulisse in Gesprächen mit Eigentümern aufzubauen. Doch dieser Ansatz übersieht, dass Sanktionsandrohung Vertrauen zerstört und damit die Grundlage kooperativer Stadtentwicklung unter-

minieren. Wer Eigentümer durch potenzielle Sanktionen unter Druck setzt, riskiert deren Rückzug aus Dialogprozessen – und schwächt genau jene Verhandlungsspielräume, die eigentlich gestärkt werden sollten. Letztlich braucht es deshalb nicht eine technokratische Strategie, sondern echte Überzeugung: Wie die aktuelle Forschung zeigt, lassen sich Einstellungen gegenüber politischen Maßnahmen nicht allein durch Information verändern, sondern hängen maßgeblich von grundlegenden Werthaltungen ab (Dertwinkel-Kalt/Grossmann 2025).

Gerade im Gegensatz zu standardisierten Zwangsinstrumenten verdeutlicht die Forschung zu Innenentwicklungsmanagement, dass kooperative Ansprache und kontinuierliche Moderation erfolgreicher sind. Modellvorhaben des BBSR zeigen, dass systematische Potenzialanalysen, transparente Priorisierung und die Einrichtung zentraler Ansprechpartner („Innenentwicklungsmanager“) die Investitionsbereitschaft und Akzeptanz privater Eigentümer wirksam stärken können (vgl. BBSR 2021).

Natürlich können kommunale Stadtentwicklungsprojekte nicht unbegrenzt auf die individuelle Disposition jedes einzelnen Eigentümers warten. Planung braucht verbindliche Zeitrahmen und ein Mindestmaß an Verlässlichkeit. Doch die häufig praktizierte binäre Einordnung in „kooperativ“ oder „unkooperativ“ greift zu kurz. Sie unterschlägt die Vielschichtigkeit der Eigentümerrealitäten, die von biografischen, finanziellen und organisatorischen Faktoren geprägt sind. Daraus resultieren oft weniger bewusste Verweigerungshaltungen als vielmehr strukturelle Hemmnisse, die Kooperation erschweren.

Handlungsperspektiven: Stadtentwicklung mit Eigentümern – nicht gegen sie

Eine zukunftsfähige Stadtentwicklung kann nur gelingen, wenn Eigentümer nicht als Problem, sondern als Partner betrachtet werden. Statt sie lediglich zu adressieren oder mit Auflagen zu konfrontieren, sollte die kommunale Planung auf kooperative Formate setzen. Dazu gehören moderierte Sanierungsprozesse oder freiwillige Quartiersvereinbarungen, die Ziele und Maßnahmen gemeinsam entwickeln. Auch projektbezogene runde Tische oder Quartierswerkstätten können helfen, Vertrauen aufzubauen und komplexe Interessenslagen frühzeitig zu verhandeln. Haus & Grund kann hierbei eine wichtige Rolle spielen, indem die Organisation als Brückenbauer zwischen Eigentümern und Kommunen auftritt, Informationsdefizite schließt und Dialogprozesse moderiert.² Besonders wirksam zeigt sich dies dort, wo Kommunen ein aktives Innenentwicklungs-

management etablieren: Die Modellvorhaben des BBSR verdeutlichen, dass zentrale Ansprechpartner („Innenentwicklungsmanager“), transparente Potenzialanalysen und frühzeitige Eigentümeransprache die Investitionsbereitschaft und Akzeptanz spürbar erhöhen (vgl. BBSR 2021).



Abb. 3: Kommunikation auf Augenhöhe!

Anreize statt Zwang

Wirksamer als Druck sind Anreize, die die Entscheidungskompetenz der Eigentümer stärken. Förderlandschaften müssen entbürokratisiert und so gestaltet werden, dass sie tatsächlich erreichbar sind. Ergänzend sind praxisnahe Unterstützungsangebote sinnvoll – etwa Energie-Checks oder individuelle Investitionsfahrpläne, die Transparenz schaffen und Hemmschwellen abbauen. Auch kollektive Anreizsysteme, wie Quartiersfonds oder Nachbarschaftsboni, können Eigentümer motivieren, gemeinsam zu investieren und Synergien zu nutzen.

Augenhöhe statt Überlegenheit

Für eine tragfähige Zusammenarbeit braucht es Kommunikation auf Augenhöhe. Dazu gehört, dass Verwaltungen ihre Fachkompetenz nicht als Überlegenheit ausspielen, sondern bürgernah vermitteln. Schulungen für Verwaltungsmitarbeiter können hier einen Kulturwandel einleiten, indem sie den Perspektivwechsel fördern und Empathie für die Lebensrealität von Eigentümern vermitteln. Ebenso wichtig ist die Finanzierung unabhängiger Beratungen oder digitaler Eigentümerplattformen, die als neutrale Anlaufstellen Vertrauen schaffen und Eigentümer zu aktiven Mitgestaltern machen.

Liquidität statt Last

Förderpolitik muss die reale Finanzsituation von Eigentümern berücksichtigen. Entscheidend ist, dass Programme nicht ausschließlich auf nachgelagerte Erstattungen setzen, sondern auch Vorfinanzierungen ermöglichen. Darüber hinaus können steuerrechtliche Instrumente, wie Investitionszulagen, verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten oder

² Vgl. BBSR 2022. Die Studie belegt, dass Mittlerorganisationen (z. B. Haus- & Grund-Vereine) eine Schlüsselrolle einnehmen können, weil sie Vertrauen genießen und zwischen Eigentümern und Kommune vermitteln, aber durch Ressourcen- und Finanzierungsgrenzen beschränkt sind.



die erleichterte Bildung von Rücklagen, dazu beitragen, die Liquidität privater Eigentümer zu sichern. Auch kommunale Bürgerschaftsmodelle oder zinsgünstige Zwischenfinanzierungen können hier wertvolle Unterstützung leisten. So entsteht ein Rahmen, der nicht Belastungen erhöht, sondern Investitionen erleichtert und Spielräume für nachhaltige Stadtentwicklung öffnet.

Fazit

Die Herausforderungen der Stadtentwicklung sind komplex, und private Eigentümer nehmen dabei eine Schlüsselrolle ein. Doch statt sie einseitig in die Pflicht zu nehmen oder gar als Hindernis darzustellen, muss es darum gehen, ihre Realitäten ernst zu nehmen und sie als Partner in den Prozess einzubinden. Die beschriebenen Asymmetrien – zeitliche, machtbezogene, wissens- und finanzielle – verdeutlichen, dass Eigentümer und Kommunen in unterschiedlichen Logiken agieren. Ohne gegenseitiges Verständnis und ohne geeignete Rahmenbedingungen bleiben viele Projekte Stückwerk.

Der Weg zu einer zukunftsfähigen Stadtentwicklung führt deshalb nicht über Zwang und Drohkulissen, sondern über Kooperation, Anreize, Kommunikation auf Augenhöhe und die Schaffung echter Liquiditätsspielräume. Wenn es gelingt, das Misstrauen abzubauen und eine Kultur des Miteinanders zu etablieren, kann Stadtentwicklung zu einem

gemeinsamen Projekt werden. Für Kommunen wie für Eigentümer gilt: Für ein Zusammenspiel ist nicht der Druck entscheidend, sondern das Vertrauen, das auf dem Platz entsteht.



Matthias zu Eicken

Diplom-Politologe und Leiter Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik bei Haus & Grund Deutschland, Berlin

Quellen:

BBSR (2021): Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen. Erhebung und Erprobung von Bausteinen eines aktiven Managements.

BBSR (2022): Mobilisierung privater Eigentümer für den Städte- und Wohnungsbau.

Dertwinkel-Kalt, M./Grossmann, M. R. P. (2025): Ideologie schlägt Information: Über die Grenzen von Kommunikation in der Klimapolitik, in: Wirtschaftsdienst, 105. Jg., Heft 7, S. 495–498.

Difu (2024): Kommunen strukturieren Beteiligung: Bausteine, Erfahrungen, Perspektiven.

Haus & Grund Deutschland (2025): Vermieterbefragung 2025; URL: hausund.co/vermieterbefragung.

Kaplan, G./Violante, G. L./Weidner, J. (2014): The Wealthy Hand-to-Mouth, in Brookings Papers on Economic Activity, Spring 2014, Working Paper NBER No. 20073.

vhw-Termin-Tipp

KOMMUNALE 2025 – Die Plattform für Entscheider

SAVE THE
DATE!

**NÜRNBERG
KOMMUNALE**
BUNDESWEITE FACHMESSE UND KONGRESS

Seit über 25 Jahren bringt die KOMMUNALE, Deutschlands größte Fachmesse für den Kommunalbedarf, Entscheidungsträgerinnen und -träger aus Städten, Gemeinden und Landkreisen zusammen. Die Messe verknüpft aktuelle Herausforderungen mit praxisnahen Lösungen und bietet Raum für Dialog, Orientierung und Partnerschaft. In 2025 stehen neben dem breiten Ausstellerangebot insbesondere der Kongress des Bayerischen Gemeindetags, Fachforen, Best-Practice-Vorträge sowie die Verleihung des IT-Willy im Mittelpunkt. Digitalisierung, Klimaschutz, Finanzen und kommunale Daseinsvorsorge sind nur einige der Themen, die vor Ort diskutiert werden.

Der vhw wird auf der Messe mit einem eigenen Stand vertreten sein – als Ansprechpartner für Fortbildung, Wissenstransfer und Austausch mit Blick auf eine kommunale Verwaltung im Wandel.

Wir laden Sie herzlich ein: Kommen Sie mit uns ins Gespräch!



22. – 23.10.2025
Messezentrum
Nürnberg



Elke Pahl-Weber

Innenstadtkoordination in Hamburg

Wandel der Innenstadt als Gemeinschaftsaufgabe

Hamburgs Innenstadt steht traditionell im Fokus von Politik und Verwaltung – und wie viele Gespräche mit Hamburgerinnen und Hamburgern zeigen: Sie ist das Herz der Stadt. So ist es Ziel der Innenstadtentwicklung, sie als Gemeinschaftsaufgabe zu gestalten und sie mehr noch zur Innenstadt für alle zu machen, als sie ohnehin schon ist. Für diese Aufgabe wurde mit dem Schwerpunkt „Akteurskommunikation“ die Innenstadtkoordination geschaffen, eine Innenstadtkoordinatorin mit ihrem Team.

In Hamburg ist die Zusammenarbeit zwischen der Stadtgesellschaft und dem gewählten Parlament sowie dem Senat traditionsreich, seit 20 Jahren findet sich in der Innenstadt der Ansatz der Business Improvement Districts, in denen Vertreterinnen und Vertreter von Handel, Grundeigentum und Stadt gemeinsam an der Gestaltung des öffentlichen Raums mitwirken. Das Citymanagement, in dem sich Vertreterinnen und Vertreter aus Gastronomie, Einzelhandel, Hotellerie, Kultur-, Freizeit-, Dienstleistungs-, Tourismus- und Immobilienwirtschaft zusammengeschlossen haben, wirkt seit 25 Jahren. Die Innenstadtkoordination ist im Juni 2022 hinzugekommen, ihr Aktionsradius ist weit gesteckt, sie ist auch für Akteure da, die keine Unternehmen in der Stadt haben – für die vielen Ideen, Start-ups, Initiativen und die etablierten Institutionen, die sich mit diesen neuen Akteurinnen und Akteuren vor Ort vernetzen wollen.

„Vor Ort“ heißt in der Hamburger Innenstadt: die sieben Quadratkilometer der Stadtteile Altstadt, Neustadt und HafenCity. Ihr historischer Kern liegt im Bereich der Altstadt, insgesamt bildet sie zugleich das Zentrum der Metropolregion. Zwar wohnten Ende 2023 nur rund 22.000 Menschen in der Innenstadt, jedoch gehen dort etwa 200.000 ihrer Arbeit nach. Zwischen Alster, Elbe und Wallring sitzen Stadt- und Landesregierung, Einzelhandel, die großen Hamburger Theater, Konzerthäuser, Museen sowie Galerien, Kultureinrichtungen, dazu rund 300 Arztpraxen aller Fachrichtungen. Und die Alt- und Neustadt sind besonders baulich geprägt, hier findet sich der Typ des Hamburger Kontorhauses, der zahlreiche Straßenzüge prägt und im Bereich des Kontorhausviertels um das Chilehaus Weltkulturerbestatus hat.

Im Juni 2022 startete das Projekt „Verborgene Potenziale Innenstadt“ (VPI) im Rahmen des Bundesprogramms „Zukunftsfähige Innenstädte und Zentren“ (ZIZ). Ein umgreifender Ansatz der Innenstadtentwicklung, der die Vielfalt der Nutzungen in den Blick nimmt, ist sowohl in Hamburg als auch in vielen anderen Städten Anlass für neue Schritte (Innenstadtstrategie des Beirats Innenstadt beim Bundesinnenministerium, Juli 2021). Zum Auftakt fand ein runder Tisch Innenstadt unter Leitung des Ersten Bürgermeisters statt – seither tagt er zweimal jährlich und bündelt die viel-

fältigen Aktivitäten. Vertreten sind Senatsmitglieder und Behörden, das Bezirksamt Hamburg-Mitte, der Oberbaudirektor sowie Akteure aus Handelskammer, Trägerverbund Projekt Innenstadt, Citymanagement, Kultur, Sozialem und Wissenschaft.



Abb. 1 und 2: Stadtwerkstatt der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen als Auftaktveranstaltung zu „Verborgene Potenziale Innenstadt“ mit über 250 Teilnehmenden, Hamburg, 2022 (© Jérôme Gull).

Innenstadtkoordinatorin und die Akteurskommunikation

Die Innenstadtkoordinatorin wurde im Juni 2022 bei der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (BSW) eingesetzt und arbeitet Schulter an Schulter mit den Stadtentwicklern in der BSW. Das Team wuchs nach europaweiter Ausschreibung auf das Äquivalent von drei Personen in Vollzeit. Übersetzt in die Praxis sind dies sieben Expertinnen und Experten, die im Arbeitsbereich der Innenstadtkoordinatorin mitwirken. Zentrale Aufgabe ist der Dialog mit und zwischen den Akteurinnen und Akteuren, die Anliegen zur Innenstadt haben.

Die Innenstadtkoordination ist keine außerbehördliche Planungsstelle oder Gesellschaft mit eigenem Etat. Ihre Aufgabe ist es primär, die Akteure und Handelnden zu koordinieren. Die daraus entstehenden Entwicklungsoptionen kann die Innenstadtkoordinatorin bei der Stadtentwicklungssektorin und beim Ersten Bürgermeister der Stadt Hamburg direkt vortragen.

Die Planungshoheit liegt bei der gewählten Politik und ihrer Verwaltung. Die Federführung hat hier die Hamburger Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen. Aufgrund der thematischen Schnittmengen sind jedoch auch zahlreiche andere Behörden in die Strukturen integriert. Die großen Bauprojekte in der Innenstadt betreffen neben der BSW das Bezirksamt Hamburg-Mitte, das – wie in den Hamburger Bezirken üblich – die Bauleitplanung betreibt und eine eigene Bauprüfabteilung unterhält. Die besondere Bausubstanz in der Hamburger Innenstadt (Stichwort Kontorhaus) ist immer wieder Anlass für den Oberbaudirektor, im Gespräch mit Investoren einzelne Projekte aktiv mitzugestalten. Ein regelmäßiger Austausch zwischen Oberbaudirektor und Innenstadtkoordinatorin findet ebenfalls statt. So bleiben die Entscheidungen im besten demokratischen Sinne Aufgabe der gewählten Politikerinnen und Politiker und ihrer Behörden. Die Innenstadtkoordination ist dabei Diskussionspartnerin, Einheit und Ort für die Erfassung von Belangen der zahlreichen Akteurinnen und Akteure in der Innenstadt, Anregerin für die Entwicklung von Strategien und Projekten.

Bemerkenswert ist, dass sich in der Innenstadt die stark vernetzten Ebenen der Entscheidung auf kompaktem Raum zeigen. Dies fordert von der Innenstadtkoordination mit der Konzentration auf Stadtentwicklung und Raumgestaltung eine Multi-Level-Perspektive – mit einem Fokus auf Kooperation in der Innenstadt, die sich um die Integration unterschiedlicher Belange kümmert, lösungsorientiert arbeitet und ihre Akteurskommunikation auf Mitwirkung und das Erheben von Belangen ausrichtet. Insoweit unterscheidet sie sich von Beteiligungsprozessen, wie sie das BauGB kennt. Der Ansatz ist zwar – wie dort gefordert – ebenfalls frühzeitig, aber er ermöglicht kooperative Ansätze, die über

Beteiligung an Planungsvorhaben hinausgehen. Das könnte er nicht, wenn nicht die Politik über die Planung entscheidet sowie Vergaben vorbereitet und durchführt. So ergibt sich die Zusammenarbeit mit thematisch ausgerichtet unterschiedlichen Partnerinnen und Partnern aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft in den dafür gewählten Formaten. Dieser Ansatz folgt dem viel zitierten Satz von Jane Jacobs in „Tod und Leben großer amerikanischer Städte“: „Cities have the capability of providing something for everybody, only because, and only when, they are created by everybody“ (Jane Jacobs 1961).

Die zentrale Aufgabe des Akteursdialogs wird in (Einzel-) Gesprächen, Fachrunden, Workshops sowie offenen Formaten, wie dem monatlichen Apéro, Entdeckerspaziergängen und Ausstellungen umgesetzt. Innenstädte brauchen ein Bündnis privater und öffentlicher Akteurinnen und Akteure, so formulieren es die Bauminister der Länder 2021 (Arbeitsgruppe der Bauministerkonferenz „Entwicklung der Innenstädte“ 2021). Ein Beispiel dafür ist die Mitwirkung der Innenstadtkoordination selbst und das Einbringen von Ergebnissen aus der Akteurskommunikation in die Erarbeitung des neuen Zukunftsbilds Innenstadt. Weitere Beispiele sind die Bedarfsermittlung von neuen Initiativen und die Begleitung von Pilotprojekten und Prototypen für den angestrebten Wandel.



Abb. 3: Akteursdialog in den Räumen der Innenstadtkoordination, genannt „Raum zum Stadtfinden“. Hamburg, 2025 (© Team Innenstadtkoordination).

Zukunftsbild als Rahmen der Innenstadtentwicklung

Das „Innenstadtkonzept Hamburg 2014“ und das Handlungsprogramm „Eine attraktive Innenstadt für alle“ (2020) bilden die Grundlage für einen kontinuierlichen Entwicklungsprozess (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, „Innenstadtkonzept Hamburg 2014“). Angesichts der strukturellen Änderungen des



Handels, der Pandemie und globalen Krisen schärft das Programm „Verborgene Potenziale Innenstadt“ das Gespür für den nötigen Wandel.

Ein Zukunftsbild, das auf den historischen Planwerken der Behörde ebenso wie auf Impulsen aus der Zivilgesellschaft – etwa der Handelskammer Hamburg mit ihrer Initiative „Hamburg 2040: Wie wollen wir künftig leben – und wovon?“ – aufbaut, bildet heute den strategischen Rahmen für die Weiterentwicklung der Innenstadt. Es wurde im intensiven Dialog mit zahlreichen Akteurinnen und Akteuren erarbeitet und definiert zentrale Ziele für die Umsetzung.

Das Zukunftsbild greift die Erfordernisse eines tiefgreifenden Wandels auf – insbesondere in Hinblick auf die veränderten Rahmenbedingungen des innerstädtischen Handels. Es formuliert die daraus erwachsenden Herausforderungen und leitet daraus neue Entwicklungsziele ab. Die konkreten Umsetzungsstrategien werden beispielhaft diskutiert. In einem dynamischen Verständnis von Stadtentwicklung wird das Leitbild dabei nicht statisch gedacht, sondern durch konkrete Projekte ergänzt, die nach Abschluss der Zielbildungsphase erarbeitet werden.

Es ist das Ergebnis einer intensiven fachlichen und zivilgesellschaftlichen Auseinandersetzung – erarbeitet von dem beauftragten Planungsbüro Urbanista (Hamburg), gestützt auf die Auswertung zentraler Positionen Hamburger Institutionen, darunter die Handelskammer und weitere Akteure. Die Perspektivenvielfalt wurde durch Workshops und Fachrunden unter der Regie der Innenstadtkoordination gezielt eingebunden – und bildet die Grundlage für ein tragfähiges, breit getragenes Leitbild. Dies lässt sich mit der Dokumentation der Fachrunden (BSW 2024) gut nachvollziehen. So konnte weit über die übliche Beteiligung hinaus in intensiven Arbeitsgesprächen erörtert werden, was Bedarf, Ziel und Lösungsraum für den Wandel sein könnten.

Ein weiteres Format des Akteursdialogs ist die Anregung und Moderation einer entstehenden Plattform: Kunst-Kultur-Wohnen-Bildung und mehr – KKWB+. Engagierte aus Kunst, Kultur, Wohnen, Bildung und anderen Bereichen kommen hier zusammen und verständigen sich über ihre Positionen, Perspektiven und Möglichkeiten, sich in den institutionellen Dialog einzubringen. Seit Frühjahr 2025 sind die Sprecherinnen und Sprecher aktiv und verstehen das Forum als „Türöffner“ für neue Themen und Projekte im breiten Spektrum der Initiative. Diese Plattform entwickelt sich im Sinne der Belebung der Innenstadt und der Stützung der Nutzungsvielfalt.

Um die Vielfalt der Akteure und Handelnden in einen systematischen Zusammenhang der Analyse zu bekommen, hat die Innenstadtkoordination mit dem vhw – Bundesverband für Stadtentwicklung und Wohnen e. V. kooperiert. Mit Unterstützung durch einen Auftrag der BSW konnte eine Netzwerkanalyse erstellt werden. Ziel war es, das bislang

auf viele Stellen in der Hamburger Verwaltung verteilte und zu großen Teilen auf subjektiven Erfahrungen und einzelnen Kontakten beruhende Wissen über diese Akteurslandschaft zu überprüfen, zu ergänzen und belastbar zu validieren. Im Ergebnis war sichtbar, dass es einen Kern gut vernetzter Akteurinnen und Akteure gibt, der sich durch Behörden, Handelskammer und Trägerverbund Projekt Innenstadt mit den BIDs, der Patriotischen Gesellschaft und dem Bezirksamt Hamburg-Mitte auszeichnet. Kulturelle, soziale und wohnungsbezogene Akteurinnen und Akteure zeigten sich hingegen eher wenig vernetzt. Der Dialog zur Zukunft der Innenstadt – etwa zu Wohnen, Kultur, Bildung, Klima oder urbaner Produktion und Logistik – wird durch konkrete Projekte ergänzt. So greifen in puncto Innenstadtentwicklung Strategie, Organisation und Umsetzung ineinander.

Projekte sind der Realitätsbezug der Kommunikation, sie zeigen, ob und wie die Ideen in die Welt kommen können. Besonders intensiv vorangetrieben werden zwei sogenannte Prototypen, die exemplarisch zeigen, wie der Wandel traditioneller Strukturen gelingen kann:

- Das „FABRIC“ am Bleichenfleet bietet jungen Modekreativen Raum für Entwurf, Produktion, Ausstellung und Verkauf – eine innovative Verbindung von Kreativität, urbaner Produktion und neuem Handel.
- „Laden 4“ am Katharinenfleet belebt ein leer stehendes Geschäft als Nachbarschaftstreff in einem bisher wenig versorgten Wohngebiet der Altstadt.



Abb. 4: Werkstatt des Prototypen FABRIC am Bleichenfleet, Hamburg, 2024 (© Jan-Marius Komorek).

Beide Prototypen entstanden im ersten Jahr aus dem VPI-Akteursdialog und werden durch das ZIZ-Programm gefördert. Sie sind jeweils in leer stehenden Geschäftslokalen untergebracht und stellen zunächst eine Zwischennutzung dar, wie sie nicht zuletzt auch von Immobilieneigentümerinnen und -eigentümern gefordert wird (ZIA 2021).

Zur Belebung der Innenstadt und Illustration des Impetus, eine Innenstadt für alle zu schaffen, tragen vor allem die im Sommer 2024 ausgeschriebenen sogenannten Pilotprojekte bei. Aus rund 200 Bewerbungen wurden 22 größere und 21 kleinere Projekte finanziert – durch Fördermittel, Gelder der Betreiberinnen und Betreiber sowie Eigenmittel der Projektträgerinnen und -träger. Sie repräsentieren die Nutzungsvielfalt in der Innenstadt und tragen den im Akteursdialog deutlich gewordenen Bedarfen Rechnung. Die Entwicklung der Pilotprojekte lässt sich über eine frei zugängliche digitale Kartenanwendung nachverfolgen.¹

Das Fachportal – Digitalisierung und Information im Akteursdialog

Die Geschäftsstelle ist auch der Ort, an dem die Entwicklung einer Datenplattform begann, die innenstadtrelevante Informationen bereithält und im Akteursdialog dem Austausch auf Augenhöhe dient. Entwicklungspartner ist die Stadtwerkstatt in der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, die die technische Umsetzung des Fachportals Innenstadt ab 2023 aufbauend auf den Bedürfnissen der Innenstadtkoordination steuerte. Mit dem Fachportal lassen sich u. a. Fachdaten aus der Hamburger Urbanen Datenplattform und Daten aus digitalen Beteiligungsverfahren sowie Besucherfrequenzdaten der Innenstadt visualisieren und analysieren.

Die Weiterentwicklung des Fachportals ab 2025 erfolgte im Rahmen des Connected Urban Twin (CUT), einem Projekt, in dem Hamburg mit Förderung des BMWSB zusammen

mit Leipzig und München an der Entwicklung innovativer Lösungen für digitale Urbane Zwillinge arbeitet, in dem das Fachportal Innenstadt ein Anwendungsfall darstellt. Auf zwei großen Touchscreens können in der Geschäftsstelle jederzeit Informationen zu Besuchsfrequenzen, Verkehr, Klima, sozialen Aspekten sowie eine Übersicht über den Stand der Pilotprojekte abgerufen werden.²

Das Fachportal wurde auch für den Einsatz in Workshops konzipiert. Erfahrungen zeigen jedoch, dass die digitale Arbeit der Teilnehmenden den Diskussionsfluss mitunter stören kann. Wenn aber die Eingabe von Anregungen in eine Maske durch die Teammitglieder der Innenstadtkoordination erfolgt, ist die bildhafte Darstellung und sehr rasche Systematisierung in der Auswertung durchaus von den Teilnehmenden geschätzt. Das Fachportal ist seit Frühjahr 2025 in seinen freigegebenen Teilen online. Laufende Auswertungen zu einzelnen Lagen und Einkaufsbereichen sind nicht enthalten, können aber für die Beratung von Investorinnen und Investoren, Projektideengebernden und Arbeitskreisen herangezogen werden.

Möglich war es beispielsweise, anhand einer ersten Auswertung zu erfahren, welche Auswirkungen die Eröffnung des neuen Einkaufszentrums „Westfield Hamburg-Überseequartier“ – betrieben von Unibail-Rodamco-Westfield – auf die Einkaufslagen in den nördlichen Bereichen der Innenstadt haben könnte. Im Ergebnis zeigte sich, dass die Eröffnung innerhalb der ersten acht Wochen nicht zu einem Rückgang der Besucherzahlen in den Innenstadtbereichen Altstadt und Neustadt geführt hat. Im Gegenteil wird für die Zeit seit Januar 2025 insgesamt ein Anstieg der Frequenz

1 <https://geoportal-hamburg.de/innenstadt/>

2 <https://www.connectedurbantwins.de/loesungen/fachportal-innenstadt/>

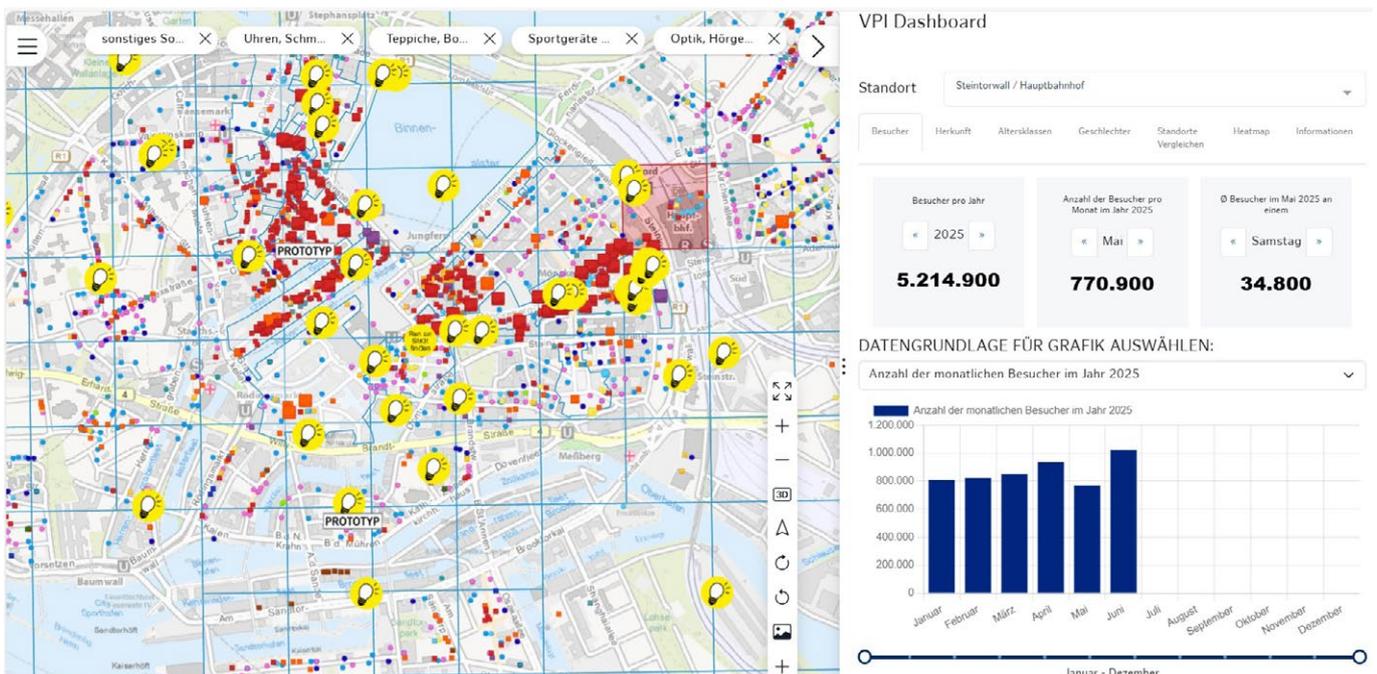


Abb. 5: Fachportal Innenstadt, Angaben zu Besucherfrequenzen und Fachdaten, Hamburg, 2025 (Quelle: Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung, Datenquelle: Motion Data, 21. Juli 2025).



verzeichnet: Ein Teil der Besucherinnen und Besucher steuert sowohl das neue „Westfield“ als auch die traditionellen Einkaufslagen in der Altstadt an.

Nach der Bürgerschaftswahl im Frühjahr 2025 hält der Koalitionsvertrag des neuen Hamburger Senats fest: Die Innenstadtkoordination wird verstetigt. Neue Akteurskonstellationen brauchen ressortübergreifend Ansprechpersonen in der Verwaltung; diese wiederum benötigt ihre eigenen Abstimmungsrunden. Kartenbasierte Onlineinformationen helfen, den Diskurs zu versachlichen. In Hamburgs Innenstadt haben sich ressortübergreifende Gespräche im Raum der Innenstadtkoordination bewährt. Die Akteursvielfalt erfordert Zeit, moderierte Fachdiskurse und reale Projekte. Ein zentraler Ort, wie der „Raum zum Stadtfinden“, bietet dafür den passenden Rahmen.

Bei der Zusammenstellung dieses Artikels hat Vincent Ritter, Team Innenstadtkoordination, unterstützt.



Prof. Dipl.-Ing. Elke Pahl-Weber
Innenstadtkoordinatorin Hamburg – IK –
zugeordnet der Behörde für Stadtentwicklung
und Wohnen, Freie und Hansestadt Hamburg

Quellen:

Arbeitsgruppe der Bauministerkonferenz „Entwicklung der Innenstädte“ (2021): Perspektiven für die Entwicklung der Innenstädte. Bericht an die Bauministerkonferenz. Hamburg.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2021): Innenstadtstrategie des Beirats Innenstadt beim BMI. Die Innenstadt von morgen – multifunktional, resilient, kooperativ. Berlin.

Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (2015): Innenstadtkonzept Hamburg 2014. Hamburg.

Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (2024): Fachrunden für eine lebendige Hamburger Innenstadt. Fachrunden für eine lebendige Hamburger Innenstadt, Innenstadtkoordination 2023, letzter Zugriff: 25.07.2025.

Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (2025): Zukunftsbild Innenstadt Hamburg. Link: <https://www.hamburg.de/resource/blob/1073498/4e86bc1d524ad7075445671d2a38607b/d-zukunftsbild-innenstadt-data.pdf>, letzter Zugriff: 25.07.2025.

Handelskammer Hamburg (2021): Hamburg 2040: Wie wollen wir künftig leben – und wovon? Die Hamburger Innenstadt auf dem Weg in ihre Zukunft 2040. Hamburg.

Jacobs, Jane (2015): Tod und Leben großer amerikanischer Städte. Basel. (The Death and Life of Great American Cities.) New York, 1961, deutsche Ausgabe, Birkhäuser, 3/2015.

Kulus, Daniel (2025): Fachportal Innenstadt – die Entwicklung von Innenstädten im Blick. Link: <https://www.connectedurbantwins.de/loesungen/fachportal-innenstadt/>, letzter Zugriff: 12.07.2025.

Zentraler Immobilien Ausschuss (ZIA) (2021): Innenstadtentwicklung. Maßnahmen für ein investitionsfreundliches Klima und der Beitrag der Immobilienwirtschaft. Positionspapier des ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e. V., Berlin.

WEBINAR

Nachhaltiger Tourismus: Natur und Bevölkerung im Einklang mit Erholung und Nutzung

Montag/Dienstag, 3./4. November 2025
online: jeweils 09:00–12:15 Uhr



Der Tourismus steht zunehmend im Spannungsfeld zwischen wirtschaftlicher Nutzung und dem Schutz von Natur und Biodiversität. Doch genau hier liegt auch seine Chance: Nachhaltiger Tourismus kann Motor für regionale Entwicklung sein – wenn er bewusst gestaltet wird. Im Webinar erhalten Sie fundiertes Grundlagenwissen zum Thema „Nachhaltiger Tourismus“. Sie erfahren, was den Begriff ausmacht, welche Prinzipien dahinterstehen und warum Nachhaltigkeit für Kommunen, Destinationen und Gäste immer relevanter wird. Neben aktuellen Herausforderungen, wie wachsendem Flächendruck auf Schutzgebiete, stehen erste Lösungsansätze im Fokus: Welche nachhaltigen Angebote lassen sich entwickeln? Wie gelingt die Zusammenarbeit mit regionalen Partnern? Und wie lassen sich Qualität und Nachhaltigkeit konkret in touristische Prozesse integrieren? Ziel ist es, kommunalen Entscheidungsträgern, Tourismusverantwortlichen und Anbietern das notwendige Rüstzeug zu vermitteln, um nachhaltige Strategien in der eigenen Region anzustoßen und umzusetzen – praxisnah, lösungsorientiert und mit einem klaren Blick auf Naturerhalt und Zukunftsfähigkeit.

Ihre Referenten:

Prof. Dr. Ralf Vogler

Forschungsprofessor für Tourismuspolitik und -entwicklung an der Hochschule Heilbronn

Sven Wolf

Referent für Nachhaltigkeit beim Deutschen Tourismusverband (DTV), Dozent für Qualitäts- und Nachhaltigkeitsmanagement

Teilnahmegebühren:

370,00 Euro für Mitglieder des vhw
435,00 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

Carolin Genz, Olaf Schnur, Jürgen Aring (Hrsg.)

WohnWissen: 100 Begriffe des Wohnens

Broschur, 17 × 24 cm, 336 Seiten, 80 farb. Abb., jovis Verlag, Berlin 2024

ISBN 978-3-98612-038-2

38,00 Euro

Die öffentlichen, politischen und wissenschaftlichen Debatten rund um die Wohnungs- und Bodenfrage sowie die „Transformation des Wohnens“ werden von einer Vielzahl unterschiedlicher, teils widersprüchlicher Perspektiven und Positionen bestimmt. Das vorliegende Heft zeigt einige dieser Standpunkte auf und ermöglicht damit einen ersten Einblick in die Vielfalt der Diskurse. Die Herausforderungen in der heutigen Zeit im Handlungsfeld Wohnen erfordern eine interdisziplinäre Herangehensweise, die politische, soziale, ökonomische, ökologische und architektonische Aspekte miteinander verknüpft. Denn die damit verbundenen komplexen Aushandlungsprozesse können nur erfolgreich über die Grenzen einzelner Fachbereiche hinweg angegangen werden.

Die Publikation „WohnWissen: 100 Begriffe des Wohnens“ bietet einen umfassenden Überblick über die vielfältigen Positionen und Perspektiven. Ziel ist es, die Komplexität des Wohnens und der damit verbundenen Debatten durch ein inter- und transdisziplinäres Glossar auszuleuchten. In kurzen, prägnanten Texten zahlreicher Expertinnen und Experten werden Schlüsselbegriffe rund um das Thema Wohnen erläutert. Ob Grundbegriffe, wie „Einfamilienhaus“, „Leerstand“ und „Einsamkeit“, oder Fachtermini, wie „Innenentwicklungsdilemma“ und „Neue Wohngemeinnützigkeit“: Das interdisziplinäre Glossar adressiert Fachdiskurse, politische Debatten sowie unterschiedliche Wohnbedürfnisse und blickt dabei auch auf bisher wenig behandelte Themenfelder. So eröffnet „WohnWissen“ einen multiperspektivischen Blick auf das Thema Wohnen als Grundbedürfnis.

Die Beiträge stammen aus verschiedenen Fachgebieten, wie Stadtplanung, Wohnforschung, Regionalentwicklung, Rechtswissenschaft, Soziologie, Geografie, Anthropologie, Architektur, Kommunalpolitik, Wohnungswirtschaft und Aktivismus. Vor diesem Hintergrund zeichnet das Glossar das Bild einer differenzierten Diskurslandschaft, das auch Positionen beinhaltet, die oftmals nicht nebeneinander zwischen zwei Buchdeckeln zu finden sind. Insgesamt stellt die Publikation demzufolge eine wertvolle Ressource für alle dar, die ein umfassendes Verständnis der Wohnungs- und Bodenfrage, wertvolle Einblicke in das Wohnen als grundlegendes menschliches Bedürfnis und die Vielfalt der Akteursperspektiven im deutschsprachigen Raum gewinnen möchten. Es verdeutlicht die Vielschichtigkeit wohnungspolitischer Debatten und fordert dazu auf, das Wissen aus verschiedenen Diskursen zu bündeln und einen gemeinsamen Dialog über weiterhin ungelöste Wohnungsfragen zu führen.





Elisa Kochskämper, Oliver Ibert, Lars Wieseemann

Was, wenn alles anders kommt?

Disruption und Strategiefähigkeit in der Stadtentwicklung

Kommunale Akteure sehen sich zunehmend mit globalen Krisen und plötzlichen lokalen Ereignissen konfrontiert, die Verwaltungspraxis, politisches Handeln und planerische Zielsysteme auf die Probe stellen. Diese einschneidenden und überraschenden Ereignisse markieren einen Bruch in der gesellschaftlichen Wahrnehmung, bringen bisherige institutionelle Routinen ins Wanken und machen als Disruptionen Wandel unausweichlich. Was bedeutet dies für die Handlungs- und Strategiefähigkeit in der Stadtentwicklung?

Disruptionen: beschleunigter Wandel unter umfassender Unsicherheit

In einer zunehmend komplexen und globalisierten Welt ist stets mit überraschenden Geschehnissen zu rechnen, die weitreichende Auswirkungen haben: Ereignisse auf welt-politischer Bühne, wie die Anschläge vom 11. September 2001, die Weltfinanzkrise 2008, die Fukushima-Nuklear-katastrophe 2011, das BREXIT-Referendum 2016, die CO-VID-19-Pandemie oder der russische Angriffskrieg auf die Ukraine, stehen hierfür beispielgebend. Hinzu kommen Vorkommnisse auf lokaler und regionaler Ebene, die ihren Ursprung oftmals in globalen Trends und Entwicklungen haben, wie etwa die Flutkatastrophe im Ahrtal im Jahr 2021, die mit dem Prozess der vom Menschen verursachten globalen Erderwärmung in Zusammenhang zu sehen ist. Obwohl all diese Geschehnisse in vielerlei Hinsicht grundver-schieden sind, haben sie doch gemeinsam, dass sie auf eine ähnliche Weise gesellschaftlich als einschneidend oder gar als Umbruch wahrgenommen werden und auf dieser Basis zum Handeln motivieren.

Auf solcher Art von Ereignissen verweist der Begriff der „Disruption“ (Ibert 2024). Disruption ist eher eine Zeitdiag-nose als ein klar definierter analytischer Begriff. Eine Auswertung seiner Verwendung in der Fachliteratur zeigt aber, dass einige Bedeutungselemente immer wieder vorkom-men: So bezeichnet Disruption eine relativ kurze Episode intensiven Wandels. In der allgemeinen Wahrnehmung ent-steht eine Dichotomie zwischen einem vor- und post-dis-ruptiven Zustand, die Disruptionen selbst markieren hinge-gen Brüche, durch die sich die Vergangenheit unumkehrbar verändert und die Zukunft hochgradig ungewiss erscheint. Gewohnten Praktiken und Routinen werden überraschend die Grundlage entzogen. Der Wandel und die damit ver-bundenen Konsequenzen treffen Akteure unvorbereitet. Dabei erfordern sie schnelle Antworten und Handlungs-fähigkeit von Verantwortlichen aus Verwaltung und Politik. Disruptionen ziehen öffentliche Aufmerksamkeit auf sich und öffentliche Debatten nach sich, durch sie verschieben sich (politische) Prioritäten. Außerdem stellen Disruptio-nen nicht nur kognitive Herausforderungen dar, sie wirken

auch stark emotionalisierend. Dabei dominieren starke, oft negativ gefärbte Emotionen, wie Angst, Wut oder Hilflosig-keit. Im Ergebnis können disruptive Ereignisse angestellte Zukunftserwartungen ins Wanken bringen. Sie lösen große Unsicherheit aus und führen vor Augen, dass die Zukunft in hohem Maße ungewiss und volatil ist. Unsicherheit und Wandel können multiple Sektoren sowie politische Ebenen erfassen und territoriale Grenzen übertreten.

Disruptive Ereignisse können Krisen auslösen oder von ih-nen ausgelöst werden. Krisen können demnach in einem disruptiven Kontext stehen, tun dies aber bei Weitem nicht immer. Während Krisen durch ihre Bedrohlichkeit meist mit negativen Auswirkungen assoziiert werden, können Dis-ruptionen je nach ihrer Rezeption multiple Auswirkungen haben. Je nach Ereignis können Disruptionen demzufolge auch positiv wahrgenommene Neuerungen und Innovation bedeuten, wie beispielsweise die Einführung neuer Tech-nologien, die Marktdynamiken und Arbeitsweisen grundlegend verändern. Umgekehrt können sie auch das Festhalten an Bekanntem oder Rückschritte zu scheinbar Bewährtem auslösen. Erst in der Retrospektive lässt sich klarer bewerten, welche Folgen – negative wie positive – sie umfassten und ob auf diese angemessen reagiert werden konnte. Dis-ruptionen können also sowohl Stagnation und Rückschritt als auch Innovation und Transformation für verschiedene (kommunale) Handlungsfelder bedeuten.

Disruptionen und ihre Konsequenzen für die Stadtentwicklung

Der komplexe Charakter von Disruptionen stellt Akteure auf allen Ebenen vor neue Herausforderungen – auch in der Stadtentwicklung – und wirft die Frage auf: Welche Konse- quenzen hat es für das planerische Handeln auf kommunaler Ebene, wenn angenommen werden muss, dass in Zukunft weitere disruptive Ereignisse wahrscheinlich sind oder gar noch zunehmen werden? Das Leibniz-Institut für Raumbezo-gene Sozialforschung (IRS) adressiert u. a. diese Frage in sei-nem Forschungsprogramm „Disruption – kritische Momente sozial-räumlichen Wandels“ (IRS 2022). In diesem Rahmen

wurde ebenso gemeinsam mit dem vhw ein Workshop mit Praktikerinnen und Praktikern aus verschiedenen deutschen Städten durchgeführt, um die bisherigen Forschungsergebnisse unter Einbezug des Erfahrungswissens aus der kommunalen Praxis zu erweitern. Im Folgenden stellen wir auf Grundlage dieser Forschungsaktivitäten zentrale Erkenntnisse dazu vor, wie disruptive Ereignisse die Handlungsbedingungen in der kommunalen Planung verändern.

Störfuer oder Window of Opportunity für die strategische Planung

Stadtentwicklung ist in der Regel auf das Erreichen langfristiger ökonomischer, sozialer und ökologischer Ziele ausgerichtet. Das Verfolgen längerfristiger Ziele in der kommunalen Planung ist dabei eine anspruchsvolle Aufgabe, die ohnehin schon durch verschiedene Umstände erschwert wird (u. a. wechselnde politische Prioritäten, ungünstige Haushaltslage, zeitliche Befristungen bei Förderprogrammen). Disruptionen können dabei zu einem zusätzlichen Störfuer für die langfristige Strategieumsetzung werden. Denn treten sie auf, verändern sie – zumindest temporär – die Spielregeln des Handelns fundamental. Sie können ein kurzfristiges Neusortieren von Prioritäten und Aufgaben bedeuten und in der Folge den Fokus von längerfristigen Zielen und Planungen in der Stadtentwicklung weglenken. Beispielsweise kamen insbesondere während des ersten Lockdowns in der Coronapandemie viele kommunale Planungsprozesse zum Erliegen – nicht nur, weil Arbeitsroutinen durch diese Ausnahmesituation unterbrochen waren, sondern auch, weil in der Verwaltung Krisenmanagement plötzlich im Fokus stand.

Die Energiekrise in unmittelbarer Folge des russischen Angriffs auf die Ukraine zerstörte wiederum das Kalkül der bundesdeutschen Energiewendepolitik, die kostengünstiges aus Russland importiertes Erdgas als klimaschonenden Übergang von fossilen zu erneuerbaren Energien angesehen hatte, weil im Vergleich zu anderen fossilen Energieträgern Erdgas weniger CO₂-Emissionen verursacht. Diese Disruption sorgte ebenso in verschiedenen Kommunen für unerwartetes Krisenmanagement, insbesondere für Zentren der fossilen Energieversorgung oder Durchgangsräume für Energieinfrastruktur. In jedem dieser Fälle setzt die plötzlich einsetzende Dringlichkeit durch disruptive Ereignisse die verantwortlichen Akteure in der Stadtentwicklung unter starken Anpassungsdruck. Im Unterschied zum Alltagsgeschäft bleibt bei solchen Ereignissen nicht ausreichend Zeit für klassische Planungs- und Budgetierungsprozesse. Vielmehr „mutiert“ ein Thema gleichsam über Nacht zu einer akuten Handlungspriorität und zieht die Aufmerksamkeit der Verwaltung und Stadtgesellschaft auf sich und gleichzeitig weg von anderen kommunalen Aufgaben. Um dem entgegenstehen zu können, muss Planung die Fähigkeiten von

hoher Reaktanz einerseits und langfristiger Zielverfolgung andererseits gleichzeitig entwickeln und aufrechterhalten.

Disruptionen sind für die Stadtentwicklung auch als Gelegenheitsfenster zu sehen. So können sie einen überraschenden Anlass bieten, um langfristige, aber stockende Planungen in die Umsetzung zu bringen oder langwierige Prozesse deutlich abzukürzen. So kurbelte beispielsweise die COVID-19-Pandemie die Digitalisierung in zahlreichen Kommunalverwaltungen an. Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine beschleunigte wiederum die kommunale Wärmeplanung hin zu dem Ziel, die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern zu verringern. Weiterhin können Disruptionen Schwachstellen aufdecken und als Moment des Nachjustierens, der Anpassung oder gar der Neuausrichtung in der langfristigen Ziel- und Prioritätensetzung genutzt werden. Speziell als negativ wahrgenommene Disruptionen können neuartige, kreative Antworten hervorrufen und zu einem gewissen Grad auch fördern, beispielsweise, wenn kommunale Handlungsmöglichkeiten sich aufgrund von Unsicherheit inhaltlich ausweiten und angesichts der Dringlichkeit in Richtung Umsetzung erweitern. In diesem Zuge können sich auch bestehende Bewertungen verschieben: Was gerade noch als Problem galt, z. B. Wohnungsleerstand, kann sich im disruptiven Moment plötzlich als Ressource entpuppen – etwa als flexibel nutzbarer Raum für die plötzlich erforderliche Unterbringung Geflüchteter. Disruptionen können insofern Perspektivwechsel auslösen, Lernen fördern und innovative Lösungsansätze ermöglichen, indem sie neue Verknüpfungen zu Planungsgegenständen herstellen oder die Vorzeichen bestehender Bewertungen (positiv/negativ) umkehren. Die Abwägung über mögliche (erforderliche) Kursänderungen in der langfristigen Planung in und nach disruptiven Momenten erfordert nicht nur Raum für gemeinsame Reflexion und Lernen. Gefragt ist ebenso, dass Verwaltung und Politik über ausreichende Flexibilität und Mut zum Experimentieren und Ausprobieren verfügen.



Abb. 1: Die Coronapandemie als weitreichendes disruptives Ereignis



Erschwerte strategische Planung durch unsichere Zukunftserwartungen

Kommunen mussten bei ihrer strategischen Planung in der Stadtentwicklung schon immer mit unsicheren Zukünften umgehen. Um dies zu bewerkstelligen, werden auf Basis bestimmter Entscheidungsprämissen Erwartungen an die Zukunft formuliert, um das künftige planerische Handeln zu dirigieren (z. B. in städtischen Leitbildern, Handlungskonzepten oder Flächennutzungsplänen). Im Grunde wird also versucht, die Zukunft in der Gegenwart zu bestimmen. Disruptive Ereignisse erinnern jedoch daran, dass Zukunft dynamisch ist, sie durchaus von radikalen Überraschungen, unerwarteten Umbrüchen und tiefgreifenden Krisen geprägt sein kann. Durch Disruptionen spitzen sich Unsicherheiten über das Eintreten von Zukunftsannahmen weiter zu: Sie besagen, dass Zukunft aller Voraussicht nach anders sein wird als die Gegenwart, ohne dass bekannt ist, was sich ändert, wann dies eintritt und welche Folgen es haben wird. Dies erschwert eine strategische Vorausschau und Planung in der Stadtentwicklung und führt zu der Frage, wie Entscheidungen in der Gegenwart über die zukünftige städtische Entwicklung unter der Bedingung umfassender Unsicherheit getroffen werden können.

Ein auf lineare Entwicklung ausgerichtetes Planungsverständnis greift für solche Entscheidungsfindungen zu kurz. Statistiken, Prognosen, Trendanalysen oder integrierte Entwicklungskonzepte allein reichen nicht aus, um ein Planen in der Gegenwart unter der Bedingung umfassender Unsicherheit zu ermöglichen. Vielmehr gilt es, bisherige Strategien und Planungsinstrumente weiterzuentwickeln. Ein Grundsatz im kommunalen Handeln sollte hierbei sein, auch das Eintreten des Nichterwarteten anzunehmen. Das Planen in Szenarien und Varianten stellt dafür einen geeigneten Zugang dar, um unterschiedliche, aber parallel gedachte Lösungsansätze – bewährt oder neu, konventionell oder experimentell – zu formulieren und auf dieser Grundlage Entscheidungen über die künftige kommunale Entwicklung zu treffen. Possibilistisches Denken tritt also neben probabilistisches Denken. Andere Fragen gilt es damit zu stellen, wie beispielsweise beim Flächennutzungsplan: Die übliche Frage ist hier: „Wie geht es weiter?“, aber nicht, „Was wäre, wenn?“ Planung sollte über einen Szenariokasten verfügen, der verschiedene, darunter bewusst auch durchaus unwahrscheinliche Zukunftsbilder zeichnet und dadurch die Vorbereitung auf unterschiedliche Entwicklungen ermöglicht. Auf diese Weise kann der Szenariokasten ein Notfallkasten für das strategische Handeln sein, wenn als unwahrscheinlich gehaltene Entwicklungen doch plötzlich eintreten. Ferner lassen sich Planungslogiken etwa durch phasenweise realisierbare Projekte, bewegliche Zeitstrukturen oder digitale Planwerke mit Blick auf unsichere Zukünfte flexibilisieren.

Gleichwohl bleibt zu betonen, dass eine exakte, vorausschauende Anpassung an disruptive Ereignisse a priori kaum möglich ist, denn wegen des überraschenden Auftretens können sich Akteure der kommunalen Planung nicht einfach auf sie vorbereiten. Die Frage ist demzufolge, wie während und im Nachgang zu einem disruptiven Ereignis Stadtentwicklung zwischen langfristiger Zielverfolgung und kurzfristiger Reaktanz gestaltet werden kann. Disruptionen verlangen Resilienzansätze, die nicht nur auf eine Anpassung an identifizierte, zukünftige Risiken zielen, sondern die Fähigkeit zur Anpassung an sich in den Mittelpunkt stellen. Generelle Anpassungsfähigkeit impliziert eine kommunale Planungskultur, die sich durch Agilität, iterative Lernprozesse, eine Offenheit gegenüber Fehlern sowie eine transparente Kommunikation (innerhalb der Verwaltung und mit der Stadtgesellschaft) kennzeichnet. Wie sich adaptive Ansätze mit dem Bedürfnis nach Stabilität, klaren Zielen und Rechtskonformität in der kommunalen Planung vereinbaren lassen, bleibt zu erörtern.

Darüber hinaus ist in Betracht zu ziehen, dass die Fähigkeiten von Kommunen, auf Disruptionen zu antworten, über die letzten Jahrzehnte schleichend abgenommen haben. Ausschlaggebend dafür sind u. a. der zunehmende Fachkräftemangel, die wachsende Komplexität der Rechtsgebung oder die chronische Unterfinanzierung bzw. Überschuldung. Ausreichende personelle und finanzielle Kapazitäten sind allerdings essenziell für die Handlungsfähigkeit und damit die Anpassungsfähigkeit von Kommunen. Bund und Länder sind hier gefragt, auf eine strukturelle Verbesserung der Rahmenbedingungen hinzuwirken. Zudem sind übergeordnete Politikebenen gefordert, bei Eintritt eines disruptiven Ereignisses auf finanzielle Unterstützungsbedarfe von Kommunen adäquat zu reagieren. Die Geflüchtetenkrise 2014/2015 wurde im Fachworkshop mit den Praxisakteuren explizit als positives Beispiel genannt, weil zu jener Zeit kurzfristig bereitgestellte Bundesmittel schnelle und flexible Lösungen bei angemessenem Verwaltungsaufwand auf kommunaler Ebene ermöglichten. Bezüglich der Verhältnismäßigkeit des Verwaltungsaufwands bei der Beantragung von Fördermitteln besteht weiter Handlungsbedarf.

Abgesehen von ausreichenden Ressourcen ist für den Umgang mit Disruptionen auf kommunaler Ebene eine Verständigung über übergeordnete Werte zielführend. Denn: Werte können weiterhin Handlungsorientierung bieten, wenn durch Disruptionen etwa gesteckte, langfristige Zielsetzungen in der Stadtentwicklung an Priorität verlieren oder sogar hinfällig werden. In einem disruptiven Kontext können sie so zur Grundlage werden, um neue Ziele begründet abzuleiten und zu operationalisieren. Hierbei können Leitdokumente für die Stadtentwicklung, wie etwa die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) und die Neue Leipzig-Charta, Handlungsorientierung geben. Die Verständigung hin zu einer derartigen Wertedefinition auf kommunaler



Ebene, vor allem im gegenwärtig polarisierten, politischen Klima, ist jedoch eine komplexe Aufgabe. Wie sie bestmöglich stattfinden kann und ob sie in einem konsensualen Sinne überhaupt herstellbar ist, bleibt zu erörtern. In diesem Zusammenhang stellt sich ebenso die Frage, inwieweit bei Wertedefinitionen die Verwaltung selbstständig voranschreiten kann oder ab wann es dafür politischer Debatten und Entscheidungen, z. B. durch den Stadtrat, bedarf.

Fazit

Disruptionen machen Wandel unausweichlich, stellen institutionelle Routinen infrage und fordern die kommunale Handlungs- und Strategiefähigkeit in der Stadtentwicklung heraus. Gemeinhin denken wir bei Disruptionen an globale Ereignisse, wie Pandemien, klimawandelbedingte Extremwetter oder geopolitische Krisen. Geschehnisse mit disruptivem Charakter können aber auch lokal begrenzt auftreten. Unerwartete Gerichtsurteile, größere Unfälle, Sperrungen von Hauptverkehrsadern oder politisierte Debatten (z. B. über autofreie Zonen) können genauso auslösende Faktoren sein, die Aufmerksamkeiten in der kommunalen Planung und Politik abrupt verändern und überraschend Handlungsprioritäten verschieben. Wichtiger, als die „richtige“ räumliche Skala für Disruption zu bestimmen, scheint allerdings die Erkenntnis zu sein, dass bei Disruption oft räumliche skalenübergreifende Dynamiken entstehen: Globale Ereignisse entfalten ihre Wirkung lokal, während lokale Herausforderungen oft nur im gelungenen Zusammenspiel mit übergeordneten Ebenen erfolgreich bearbeitet werden können.

Für den Umgang mit Disruptionen braucht es auf kommunaler Ebene umso mehr ein Planungsverständnis, das sich angesichts umfassender Unsicherheit gegenüber verschiedenen, auch unwahrscheinlichen aber gleichwohl möglichen Zukünften öffnet und auf eine generelle Anpassungsfähigkeit in der Stadtentwicklung abzielt. Eine zentrale Ressource hierfür ist ein Planungsinstrumentarium, das auf Flexibilität, Offenheit und Agilität setzt sowie gezielt Räume für gemeinsames Reflektieren und Experimentieren schafft. Gleichwohl gehen mit diesem offeneren Planungsverständnis Fragen einher, die einer weiteren, tiefergehenden Auseinandersetzung in Wissenschaft und Praxis bedürfen. Ein erster Punkt hierbei ist, wie Szenarioplanung, die nicht nur wahrscheinliche, sondern auch weniger oder kaum möglich geglaubte Zukünfte einbezieht, im kommunalen Planungsalltag mit einem angemessenen Aufwand etabliert werden kann. Weiterhin ist mit Blick auf eine adaptive Planung zu diskutieren, wie sich bei der Strategiefindung oder bei unternommenen Kursänderungen die richtige Balance zwischen Verlässlichkeit und Flexibilität kalibrieren lässt. Daran knüpft die Frage nach der Ableitung von Wertedefinitionen an, die Handlungsorientierung

bei der Neuausrichtung von Zielen für die kommunale Planung bieten. Dabei sollte bedacht werden, dass Neuansetzungen bei Prioritäten in der Stadtentwicklung auch immer zu einer Vernachlässigung anderer (wichtiger) langfristiger Ziele führen können. Demnach können Aushandlungsprozesse oder Konflikte entstehen, wenn in Folge veränderter Aufmerksamkeiten (z. B. auf vorher wenig beachtete Handlungsfelder) ebenfalls finanzielle oder personelle Ressourcen umverteilt werden sollen. Wie weitreichend kurzfristige strategische Kursänderungen sein können, ist nicht zuletzt abhängig von bereits bestehenden politischen Beschlüssen zu kommunalen Entwicklungszielen.

Sich jenen Fragestellungen stärker zuzuwenden, ist lohnenswert und nötig, denn von einem vermehrten Auftreten von Disruptionen ist weiter auszugehen. Bei dieser Auseinandersetzung ist stets im Blick zu behalten, dass sich Disruptionen insbesondere durch ihre Ambivalenz auszeichnen: Sie können sowohl Störfaktor als auch Gelegenheitsfenster sein. Sie bringen Stress und Unsicherheit, aber auch die Chance für gewünschte Veränderung und Lernprozesse. Diese Chance gilt es, für die Stadtentwicklung zu nutzen.



Dr. Elisa Kochskämper

Seniorwissenschaftlerin des
Forschungsclusters „Urbaner Wandel“
beim vhw e. V., Berlin



Prof. Dr. Oliver Ibert

Institutsleiter Leibniz-Institut für
Raumbezogene Sozialforschung e. V. (IRS),
Erkner



Dr. Lars Wiesemann

Koordinator des Forschungsclusters
„Urbaner Wandel“ und stv. Bereichsleiter
Forschung beim vhw e. V., Berlin

Quellen:

Ibert, Oliver (2024): Stillstand und Beschleunigung. IRS Aktuell. Magazin für Raumbezogene Sozialforschung [102]. Heft 4/2024, S. 6–12.

IRS (2022): Forschungsprogramm 2022–2025. Disruption – kritische Momente sozial-räumlichen Wandels. Zugriff am 05.08.2025 unter https://leibniz-irs.de/592a05e0b7f22a383df171f09715b52e29b1ece8/5f4ba4a0-729b-9b5e-c13c-a8687ca1169d/tap2_UphV9Y_dec/Forschungsprogramm_IRS_2022_bis_2025.pdf.



Sebastian Beck, Lilian Krischer

Kulturelle Stadtentwicklung

Debattenlinien einer gemeinsamen Tagung des vhw und der Vernetzungsinitiative „Gemeinsam für das Quartier“ des Deutschen Verbands für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. am 24./27. Februar 2025

Im Rahmen der von der Nationalen Stadtentwicklungspolitik geförderten Vernetzungsinitiative „Gemeinsam für das Quartier“ hat der Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. (DV) gemeinsam mit Prof. Reiner Schmidt (Netzwerk Stadt als Campus) ein Empfehlungspapier vorgelegt. Darin wird die kulturelle Quartiersentwicklung aus Perspektive der Wohnungswirtschaft beleuchtet. Aufbauend auf diesen Ergebnissen fand die Tagung „Kulturelle Stadtentwicklung in Wohnquartieren – Beiträge von Wohnungswirtschaft und Stadtmacher:innen“ des vhw und der Vernetzungsinitiative statt. Sie machte die Vielschichtigkeit und Wirksamkeit kultureller Strukturen und Aktivitäten deutlich. Ziel der gemeinsamen Veranstaltung war es, die wohnungswirtschaftliche Sichtweise mit der Perspektive quartiersbezogener, selbstorganisierter Kultur- und Kreativarbeit durch Stadtmachendenakteure zu verbinden und die beiden Ansätze miteinander in Beziehung zu setzen.

Darum kulturelle Stadtentwicklung

Die kulturelle Quartiersentwicklung findet in letzter Zeit wieder Aufmerksamkeit als stadtentwicklungspolitisches Handlungsfeld (vgl. Städtetag NRW 2024). Kunst und Kultur finden zunehmend Einzug in Stadtstrategien, weil ihnen als Element gemeinwohlorientierter Flächennutzungen – sowie als temporäre Zwischennutzung – zunehmend Relevanz beigemessen wird (vgl. ebd.).

Im Kern geht es bei der kulturellen Stadtentwicklung darum, welche Rolle eine gemeinwesen- und gemeinwohlorientierte Kultur- und Kreativarbeit für den sozialen Zusammenhalt sowie die Lebensqualität und Attraktivität von Wohnquartieren spielen kann. Denn: Kultur- und Kreativarbeit scheinen in Wohnquartieren entscheidende Mehrwerte entfalten zu können. Sie können dazu beitragen, dass sich die Menschen mehr mit ihrem Wohnort identifizieren und sich für die Entwicklung ihres Viertels aktiv mit ihren Ideen einbringen, sie können Raumnutzungspotenziale erschließen, sie können kulturelle Teilhabe vor Ort ermöglichen, sie bergen Chancen für Begegnungsräume und Dritte Orte, Möglichkeiten zum gemeinschaftlichen Erleben und zur wirksamen Gestaltung von Stadträumen und bieten letztlich künstlerische Impulse für Aushandlungsprozesse in und über urbanen Raum.

Neben den Debatten um soziale Quartiersentwicklungsstrategien gewinnt die kulturelle Stadtentwicklung zunehmend an Bedeutung für zukunftsorientierte gemeinwohlorientierte Quartiersentwicklungen. Sie erweitert das Spektrum der sozialen Quartiersentwicklung, indem sie die bestehenden kulturellen Aktivitäten stärkt, bündelt und sichtbar macht. Darüber hinaus leistet sie einen wichtigen Beitrag zur Identitätsstiftung im Quartier.

Kulturelle Stadtentwicklung in Berliner Großwohnsiedlungen

Die Vernetzungsinitiative „Gemeinsam für das Quartier“ bringt Akteure der Stadtentwicklung zusammen und fördert den bundesweiten Austausch zur gemeinwesenorientierten, aktivierenden und koproduktiven Entwicklung von Quartieren, Stadtzentren, ländlichen Räumen und Kleinstädten. Die Initiative untersuchte die Ansätze zur kulturellen Stadtentwicklung von vier städtischen Wohnungsbaugesellschaften in Berlin bzw. ihren Stiftungen: der GESOBAU (mit Fokus auf der Großwohnsiedlung Märkisches Viertel), der Stiftung Berliner Leben der Gewobag, der Stiftung Stadtkultur der HOWOGE und der degewo. Grundlage des Vergleichs waren vor allem Großsiedlungen, in denen die Unternehmen einen erheblichen Teil des Wohnungsbestands besitzen. Aus den Ergebnissen entwickelte die Vernetzungsinitiative ein Empfehlungspapier mit zehn Erfolgsfaktoren für eine kulturelle Wohnquartiersentwicklung durch die Wohnungswirtschaft.

Schnittstellen von Wohnungswirtschaft und Stadtmachenden

Ziel des Engagements von „Gemeinsam für das Quartier“ ist es, selbstorganisierte kulturell-kreative Aktivitäten im Quartier zu stärken, diese bei Bedarf mit Impulsen von außerhalb oder innerhalb des Quartiers zu ergänzen und dabei, wenn möglich, bestehende Strukturen zu stärken. Aus Sicht von „Gemeinsam für das Quartier“ handelt es sich dabei um ein junges stadtentwicklungspolitisches Handlungsfeld, das mit der Herausforderung konfrontiert ist, die Perspektiven eines sehr heterogenen Akteursfelds zwischen Bewohnerinnen und Bewohnern, Kultur- und Kreativakteuren, intermediären Akteuren, wie sozialen und kulturellen Trägern, sowie der Wohnungswirtschaft kooperativ in Richtung gemeinschaftli-

cher Verantwortungsübernahmen zu vereinen. Dabei soll die kulturelle Vielfalt gestärkt und gleichzeitig die Entwicklung von Eigendynamiken ermöglicht werden.

In Bezug auf Kooperationen mit Akteuren des Stadtmachens scheinen einige der zehn Thesen des Empfehlungspapiers von besonderer Relevanz und in Bezug auf Kooperationen von Wohnungswirtschaft und Stadtmachenden anknüpfungsfähig:

Entfaltung kultureller Vielfalt im Quartier fördern

Ziel ist die Operationalisierung eines möglichst inklusiven Kulturbegriffs. Kulturelle Impulse werden dabei als Inspiration für das Quartier verstanden, sollen gleichzeitig die Bewohnenden eines Quartiers ansprechen und ihre Interessen widerspiegeln. Ein solch inklusiver Kulturbegriff wird auch von Akteuren des Stadtmachens geteilt, die einerseits Inspiration bieten können („Kultur- oder Kreativimport“) sowie niedrigschwellige Angebote zur kulturellen Teilhabe anbieten.

Kooperationen mit Kulturschaffenden in die Quartiersentwicklung einbetten

Kooperationen mit Akteuren aus dem Kultur- und Kreativbereich sollten so programmiert bzw. ausgeschrieben werden, dass sie mit ihrem Angebot auf lokale Bedarfe treffen und möglichst an vorhandene lokale Organisationsstrukturen, Vereine und Quartiersakteure anknüpfen. Die Wohnquartiersentwicklung und künstlerischen Interventionen sollten voneinander profitieren können. Die Relevanz einer solchen wechselseitigen Bezugnahme wird von Akteuren des Stadtmachens ebenfalls als sehr relevant betrachtet. Zudem wird Stadtmachenden – in ihrer Funktion als intermediäre Akteure – eine solch positiv vermittelnde Funktion im Prinzip auch zugeschrieben (vgl. Beck/Schnur 2016).

Intermediäre Strukturen zur Umsetzung kultureller Strategien einrichten

Die wesentliche Funktion, die solchen intermediären Strukturen beigemessen wird, ist eine vermittelnde Perspektive zwischen Kunst- und Kulturschaffenden bzw. Stadtmachenden, Wohnungsunternehmen und dem Quartier. Hierbei geht es unter anderem um eine formale Rechtskörperschaft, die Beauftragungen entgegennehmen und weitergeben kann, sodass Kooperationen in der kulturellen Stadtentwicklung über eine rechtssichere verlässliche Basis verfügen können. Gerade, weil Kunst- und Kulturschaffende oder Stadtmachende häufig als Einzelpersonen agieren, ist dies eine gute Grundlage, etwa in Form von Stiftungen, Trägerschaftsstrukturen oder Quartiersmanagements.

Kulturelle Quartiersentwicklung stadtweit sichtbar und erlebbar machen

Das ist entscheidend, damit sie sich als öffentlich wahrgenommenes Handlungsfeld positionieren kann. Dabei soll-

ten bei der Darstellung der Wirkung langfristige soziale, wirtschaftliche und kulturelle Vorteile in den Blick genommen werden.

Verantwortungsgemeinschaften und kreative Ökosysteme fördern

Kulturelle Stadtentwicklungen bieten Entwicklungsimpulse für Quartiere. Sie sind allerdings meist zeitlich begrenzt. Deshalb ist es wünschenswert, sie langfristig in lokalen Strukturen zu verankern.



Abb. 1: Tagung des vhw und der Vernetzungsinitiative „Gemeinsam für das Quartier“ des Deutschen Verbands für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. am 24./27. Februar 2025 (© Klara Yoon, Offenblende)

Perspektiven selbst organisierter Projekte

Selbst organisierte Projekte der kulturellen Stadtentwicklung können in unterschiedlichste Kooperationsstrukturen eingebettet sein. Dabei können Kunst- und Kulturschaffende bzw. Stadtmachende selbst Impulsgebende sein. Diese Impulse können auch vonseiten eines Wohnungsunternehmens, einer Kommunalverwaltung oder von intermediären Akteuren, wie etwa Hochschulen, ausgehen. Auf der Konferenz konnten wir allen Ansätzen eine Plattform geben.

Zunächst ist aber zu klären, welche Akteursgruppe mit dem Stadtmachen adressiert ist. Dabei ließe sich in Anlehnung an Beck (2021/2022) folgende Definition festhalten: Das Stadtmachen bezeichnet einen selbst organisierten Beitrag von engagierten Einzelpersonen, Initiativen und Netzwerken zu einer gemeinschaftlichen, gemeinwohlorientierten, nachhaltigen und transformativen Entwicklung von Räumen und Immobilien. Zentrale Elemente sind: Auf Basis der Prinzipien des Do-it-Yourselfs und des Do-it-Togethers ist es eine Koproduktion im gemeinsamen Akteursfeld von Zivilgesellschaft, Verwaltung, Intermediären, Politik und wirtschaftlichen Entrepreneuren, die in der Stadt- und Regionalentwicklung über „Beteiligung“ hinaus auf die Umsetzung gestalterischer Lösungen zielt: von der Konzeption, Planung und Finanzierung über bauliche Maßnahmen, Ak-



tivierungen und den Betrieb bis hin zu Verstetigung, Neukonzeption oder Rückbau. Jenseits von Masterplänen entstehen dabei kreative, zukunftsorientierte und kooperative Impulse, die lösungsorientiert konzipiert sind und gemeinschaftlich umsetzbar sein sollen.

Momentan befindet sich das Handlungsfeld des Stadtmachens – auch in Bezug auf die kulturelle Quartiersentwicklung – im Umbruch. Kulturelle Stadtentwicklungen gehen über die in der Praxis etablierten Akteure der Quartiersentwicklung hinaus. Mit den Kunst- und Kulturschaffenden und den Stadtmachenden basiert die Quartiersentwicklung hier auf dem Mitwirken „neuer“ Akteure im Sinne „neuer“ Akteurskonstellationen. Dieses Capacity Building erweitert die Handlungsmöglichkeiten aller Beteiligten. Sie ist aber auch ein Suchprozess nach geeigneten Instrumenten der Kooperation, wie es sich etwa in dem Positionspapier der Vernetzungsinitiative „Gemeinsam für das Quartier“ abzeichnet.

Fallbeispiele: Kooperationen mit Zivilgesellschaft und Stadtmachenden

GESOBAU: Aktivierung der Bewohnenden und Vernetzung lokaler Initiativen

Der Ansatz der GESOBAU AG zielt darauf ab, die Eigeninitiative und Vernetzung der lokalen Akteure und Initiativen zu fördern. Zwar hat die GESOBAU bereits einige kulturelle Aktivitäten umgesetzt, will jedoch nicht länger als große „Quartierskümmererin“ alle künstlerischen und kulturellen Projekte selbst anstoßen. Stattdessen will die GESOBAU eigene Ideen von Bewohnenden und Initiativen unterstützen. Denn diese sind es, die auch vom Quartier angenommen werden. Neben der GESOBAU sind im Märkischen Viertel bereits verschiedene Initiativen und Träger aktiv, die auch kulturelle Aktivitäten mit den und für die Bewohnenden umsetzen. Allerdings sind diese noch wenig gebündelt und als „Kultur im Märkischen Viertel“ nicht für alle sichtbar. Es fehlen eine übergreifende Vernetzungs- und Managementstruktur sowie eine Anlaufstelle für Kunst und Kultur ebenso wie eine spezifische Interessensvertretung für diesen Bereich im Quartier.

Die neu entstandene Initiative „MV kann Kunst“ soll künftig als Plattform für die Entwicklung, Beförderung, Vernetzung und Verbreitung künstlerischer und kultureller Initiativen und Aktionen wirken. Der Impuls dazu geht von Helene Böhm von der GESOBAU und Felix Bergemann, Leiter des FACE Familienzentrums des evangelischen Kirchenkreises Reinickendorf im Märkischen Viertel, aus. Das Netzwerk soll sich als ästhetische Denkwerkstatt für eine lebendige und vielfältige Quartiersentwicklung einsetzen. Mit kreativen, kulturellen Angeboten soll es insbesondere die bisher kaum angesprochenen erwachsenen Bewohnenden des Märkischen Viertels erreichen. Es ist angestrebt, dass es

die Identität im Quartier stärkt sowie den interkulturellen Dialog und die soziale Integration fördert. Gleichzeitig wird kreative Entfaltung im öffentlichen Raum ermöglicht. Eine erste Aktion des Netzwerks war ein kreativ gestaltetes Bauzaunposter mit historischen Fotos aus dem Märkischen Viertel, das per QR-Code zu Vorher-Nachher-Fotos führt – ein Beitrag zur Identitätsstiftung im Quartier. Geplant ist daneben eine Ausstellung mit Kunst aus dem Quartier, die auch andere Bewohnende dazu anregen soll, sich mit eigener Kunst sichtbar zu machen. Das ist ein wichtiger Beitrag zur Stärkung individueller Sichtbarkeit im oft anonymen Umfeld von Großwohnsiedlungen.



Abb. 2: Hochbeete im Märkischen Viertel in Berlin (© Christoph Schieder)

Stiftung Berliner Leben: Bildung, Kultur und Sport fördern

Das Ziel der Stiftung Berliner Leben der städtischen Wohnungsbaugesellschaft Gewobag in Berlin ist es, Kunst und Kultur, Jugend- und Altenhilfe sowie Sport in den Wohngebieten der Gewobag zu fördern. Besonders im Fokus stehen die Unterstützung individueller Bildungswege der Bewohnenden und die Stärkung des gemeinschaftlichen Miteinanders. Außerdem setzt sich die Stiftung dafür ein, das positive Bild der Quartiere zu fördern und weiterzuentwickeln. Die Stiftung arbeitet für ihre Aktivitäten im Quartier mit lokalen und internationalen Kunst- und Kulturschaffenden zusammen. Ihr Ansatz zeichnet sich durch eine thematische Bandbreite, ihre Bedarfsorientierung und eine sehr hohe Kooperationsdichte in den Quartieren aus. Aktuell ist die Stiftung in Schöneberg-Nord und in der Heerstraße-Nord in Spandau sowie punktuell in weiteren Gewobag-Bestandsgebieten aktiv.

In Schöneberg-Nord führt die Stiftung zum Beispiel kleine Aktionen mit Quartiersakteuren im Rahmen des Programms Stadtraum!Plus durch. Sie unterstützt Kinder und Jugendliche mit dem Isigym-Boxsport oder fördert die Integration und die Partizipation durch Ausstellungen und Workshops im URBAN-NATION-Museum. An vielen dieser Aktivitäten beteiligt sie auch die Künstlerinnen und Künstler ihrer Fresh-A.I.R.-Residenzen. Im Rahmen dieser Residenzen bzw. Aufenthalte erhalten internationale Kulturschaffende ein Stipendium der Stiftung. Während der Programmlaufzeit setzen sie sich vor Ort künstlerisch mit dem Quartier auseinander und schaffen Werke, die dem Viertel einen direkten Mehrwert bieten sollen. Das Programm Stadtraum!Plus unterstützt und vernetzt Akteure in Berliner Quartieren, die mit Kindern, Jugendlichen oder Senioren arbeiten. Ziel ist es, eine Vielzahl von kostenfreien Aktionen in den Bereichen Kunst, Bildung und Integration anzubieten oder Ideen von lokalen Initiativen und Institutionen finanziell zu unterstützen. Die Ideen für diese Aktionen entstehen nach partizipativen Grundsätzen, um auch kleineren Gruppen und Einrichtungen im Quartier spezifische Angebote zu ermöglichen. Die Stiftung Berliner Leben unterstützt beim Stadtraum!Plus-Programm Partner, wie Schulen, Nachbarschaftszentren, Vereine oder Jugendfreizeittreffs, mit einem Mikrofonds von bis zu 1.000,- Euro für die Umsetzung ihrer Ideen und Bedürfnisse.

Projektraum COI Bernburg

Der Projektraum COI der Hochschule Anhalt in Bernburg bietet Raum für Coworking, offene Veranstaltungen und die Umsetzung studentischer Ideen. 2017 im Rahmen der Lehre als „Schaufenster der Hochschule“ angedacht, öffnete der ehemalige Fischladen nach langem Leerstand 2018 seine Türen und wird seitdem von der studentischen Initiative COI selbstverwaltet betrieben. Eine Kooperation zwischen Hochschule, Studierenden, Kommune und kommunalem Wohnungsunternehmen ermöglicht den Betrieb und entwickelt den Begegnungsort kontinuierlich weiter. Zielsetzung zum Projektbeginn war es, der historischen Mitte einer kleinen Hochschulstadt neues Leben einzuhauchen und sie als CAMPUS INNEN STADT zum Campus für Studierende und Stadtmachende zu machen. Es wurde überlegt, wie hier eine eigendynamische neue, junge Stadtkultur und ein Impulsort einer Hochschule entstehen können, die Lern- und Erfahrungsfelder für eine aktivierende Stadtentwicklung bereitstellen und Raum zum Mitmachen schaffen. Das kommunale Wohnungsunternehmen stellte als aktiver Partner den dafür geeigneten Raum in der Innenstadt kostenfrei zur Verfügung. Das COI ist ein Beispiel dafür, wie Hochschulen im Rahmen ihrer Third Mission auch in kleinen Städten in der Lage sind, „bottom-up“-geführte Dritte Orte „top-down“ anzustoßen und empowernd in kreative Ökosysteme zu wirken.



Abb. 3: Vorstellung des Projektraums COI aus Bernburg (Saale) (© Klara Yoon, Offenblende)



Kultur, Spaß und Austausch sind die Konstanten, die den Projektraum prägen. Und weil Raum im COI als Möglichkeit verstanden wird, aktiv mitzugestalten, versucht sich das Team als Plattform für selbst organisierte (Stadt-)Kultur, um das COI und das umliegende Innenstadtquartier koproduktiv zu gestalten. So sind in den letzten Jahren neben zahlreichen Veranstaltungen und neuen Impulsen für ein lebendiges Zentrum auch wertvolle Allianzen und Freundschaften entstanden, die immer wieder neue Ideen hervorbringen. Durch seine zentrale Lage wirkt der Projektraum COI unmittelbar auf den Stadtraum ein und erreicht – nicht zuletzt dank seiner großen Schaufensterfronten – vielfältige Akteure. Im COI kommen Schülerinnen und Schüler, Studierende, Absolventinnen und Absolventen, Gründerinnen und Gründer, Berufstätige, Gewerbetreibende und Anwohnende ohne Konsumzwang in lockerer Atmosphäre zusammen, lernen sich kennen und tauschen sich aus. In Zeiten schwindender Freiräume stiftet das COI Gemeinschaft, macht Potenziale sichtbar und bietet Raum und Ressourcen, um gemeinsam Stadt zu machen.

Freiraum Rochdale

Der Freiraum Rochdale ist Teil eines Konversionsprojekts zur Umnutzung eines ehemaligen Kasernengeländes in Bielefeld. Ein Teilraum dieses Areals – der Freiraum Rochdale – wird als Modellprojekt gemeinsam seitens des Kulturamts der Stadt und der Zivilgesellschaft entwickelt. Die Mission des Freiraums Rochdale lautet dabei: einladen und ermutigen zum Ausprobieren. Erleben, was möglich ist. Gemeinsam lernen. Weitermachen. Mit allen, die ein lebenswertes, gemeinwohlorientiertes Quartier gestalten wollen.

Mit einer vierwöchigen Startnutzung im Sommer 2022 erfolgte die Initialzündung für die Programmatik der darauffolgenden mehrmonatigen Öffnungen 2023/2024. Auch 2025 geht es weiter nach der Devise „übers Machen ins Tun kommen“. In diesem kollektiven Entwicklungsprozess unterschiedlicher Akteure steht das gemeinsame Ausprobieren und Lernen im Vordergrund. Mit einer Vision vom zukünftigen Leben im Quartier vor Augen und einer großen Portion Mut, Vertrauen und Begeisterung in der Tasche. Die ungewöhnliche Zusammenarbeit von Kultur, Sport, Sozialwesen, Nachbarschaft und Stadtentwicklung an einem Ort schafft in dem Prozess neue Möglichkeiten.

Medium, Motor, Katalysator – Kultur ist all das und noch viel mehr. Geplant und geredet wird viel. Doch braucht es nicht vor allem den Raum für konkretes Träumen, Handeln und Erleben? Wie soll sonst ein Bild vom zukünftigen Quartier entstehen? Erst im Tun ist erfahrbar, was es heißt, zwischen Erwartungen und Möglichkeiten die Balance zu finden, Scheitern auszuhalten, Erfolge zu feiern und auf die Dynamik des Prozesses zu vertrauen. Sport und Kulturarbeit bringen Menschen zusammen, kreieren Allianzen unterschiedlicher Akteure, sorgen für neue Ideen sowie Formate und nutzen die Begabung des Ortes. So wächst langsam alles zusammen.

Nach rund neun Jahrzehnten militärischer Nutzung und Ausschluss der zivilen Öffentlichkeit ist der Ort quasi aus dem städtischen Bewusstsein verschwunden. Die Hauptanstrengung liegt demnach darin, diesen Nichtort wieder sichtbar zu machen, regulär für die Stadtgesellschaft zu öffnen, attraktive Anlässe zu schaffen und immer wieder zum Mitgestalten einzuladen. Bis es nicht mehr heißt: „Rochdale, was? Wo soll das sein?“ Anfragen für Aktivitäten aller Art nehmen von Jahr zu Jahr zu, ebenso die Zahl der Menschen, die vorbeikommen. Wer einmal da war, spürt die besondere Atmosphäre des Ortes.



Abb. 4: Vorstellung Freiraum Rochdale aus Bielefeld (© Klara Yoon, Offenblende)

Fazit

Ziel der Veranstaltung war es, im Handlungsfeld der kulturellen Stadtentwicklung einen gemeinsamen Bezugspunkt von Akteuren der Wohnungswirtschaft und des Stadtmachens zu schaffen. Entlang einiger ausgewählter Thesen lassen sich bei einem beiderseits getragenen breiten Kulturverständnis und der gemeinsam getragenen Mission, Kooperationen mit Kulturschaffenden in die Quartiersentwicklung einzubetten, viele Gemeinsamkeiten benennen.

Mit den vorgestellten Beispielen aus Berlin, Bielefeld und Bernburg zeigt sich: Kulturelle Stadtentwicklungen können nicht nur von Wohnungsunternehmen initiiert werden, sondern auch in Kooperation mit anderen Intermediären. Kunst- und Kulturschaffende sind in dieser Hinsicht nicht einfach Dienstleistende, sondern vielerorts (Mit-)Initiierende kultureller Quartiersentwicklungen. Dies allein ist als Einsicht wertvoll, um die beiden Akteursgruppen „Wohnungswirtschaft“ und „Stadtmachende“ aufeinander aufmerksam zu machen. Dies war das Ziel der Tagung.

Die Gegenüberstellung macht deutlich, wie unterschiedlich Stadtgestaltung verstanden und umgesetzt werden kann. Während Projekte von Wohnungsbaugesellschaften und ihren Stiftungen, wie der GESOBAU oder der Stiftung Ber-

liner Leben, zunehmend auf Beteiligung und Unterstützung lokaler Akteure setzen, bleiben sie methodisch oft in klar strukturierten, förderlogisch ausgerichteten Formaten verankert. Raum dient hier vor allem als Bühne für Programme, Aktionen und Identitätsstiftung.

Im Gegensatz dazu begreifen die von zivilgesellschaftlichen Stadtmachenden initiierten Projekte, wie der Projektraum COI oder Freiraum Rochdale, Raum selbst als Ausgangspunkt und aktiven Teil des Gestaltungsprozesses: als sozialen Möglichkeitsraum, in dem Gemeinschaft, Austausch und Experimente entstehen können. Ihre Methodik ist prozessorientiert, offen und stark vom Prinzip des gemeinsamen Lernens getragen. Während die Wohnungsunternehmen sich zunehmend als unterstützende Akteure verstehen, nehmen Stadtmachende aktiv die Rolle als gestalterische Kraft ein. Dies geschieht aus eigener Initiative, oft informell, aber mit großer Wirkung auf das Quartier. Die institutionell initiierten Projekte sichern Kontinuität, Ressourcen und Sichtbarkeit, während die Bottom-up-Stadtmachenden Freiräume, Kreativität und mutige Prozesse in den Stadtraum bringen. Im produktiven Zusammenspiel dieser unterschiedlichen Perspektiven liegt das Potenzial für eine vielfältige und zukunftsfähige Stadtentwicklung.

Wie gut lassen sich die Interessen von Wohnungsunternehmen und Stadtmachenden in der kulturellen Stadtentwicklung miteinander vereinbaren? Damit dies nicht „Verhandlungssache“ bleibt, ist es wichtig, verlässliche Kooperationen zu gestalten. Wo dies gelingt, können beide Akteursgruppen gute Beiträge zu einer „Gemeinwohlkonkretisierung“ leisten, und zwar im Sinne von Perspektivenvielfalt und -differenz. Sie müssen nicht einer Meinung sein. Es bedarf aber transparenter und fairer Mechanismen der gemeinsamen Interessensaushandlung. Ein Code of Conduct, eine Kooperationsvereinbarung, gemeinsam formulierte bzw. getragene Entwicklungsstrategien, all dies sind gute Ansätze. Wo es gelingt, solche Ansätze in formelle Verfahren zu implementieren, wie etwa Ausschreibungstexte, ISEKs etc., kann Koproduktion verlässlich gelingen. Andersherum gilt aber auch: Was nicht formuliert oder vereinbart wird, wird Konfliktpotenziale bergen.

Abschließend lässt sich eine Agenda für die weitere Entwicklung solcher Koproduktionen mit Stadtmachenden im Handlungsfeld der kulturellen Quartiersentwicklung festhalten. Erstens: Kulturelle Quartiersentwicklungen sollten an ein breites Kulturverständnis Impulse alternativer Kulturszenen, klassischer Kultur und bedarfsorientierter Quartierskultur miteinander verbinden. Zweitens: Kunst und Kultur sollten selbstverständliches Element kooperativer Stadtentwicklung werden können und keine „Sonderfälle“ oder „Leuchttürme“ darstellen. Drittens: Die Sicherung von Räumen für kulturelle Quartiersentwicklungen sollte intensiver vorangetrieben werden. Wohnungsunternehmen können hier mit ihren eige-

nen Beständen Ressourcen beitragen. Darüber hinaus ist eine solche Bereitstellung von Räumen, eine solche kulturelle Liegenschaftspolitik, umso relevanter, je angespannter sich die urbanen Immobilienmärkte entwickeln. Viertens: Die Sicherstellung von Nutzungsmischung bei Neubauvorhaben mit direkter Bezugnahme auf kulturelle Nutzungen bzw. die Sicherung von kulturellen Nutzungen durch entsprechende Regelungen auf B-Plan-Ebene. Fünftens: Förderkulissen für kulturelle Quartiersentwicklungen auf den Ebenen von Quartiers- und Stadtentwicklungen. Sechstens: Die Implementierung von Dritten Orten als institutionelles Angebot für kulturelle Entwicklungen ggf. in Verbindung mit Modellprojekten zur Schaffung solcher Dritten Orte. Siebtens: Förderprogramme auf Landes- und Bundesebene zur Flankierung von kulturellen Stadtentwicklungen, insbesondere mit Fokus auf der Vision zur nachhaltigen Sicherung von lokalen Verantwortungsgemeinschaften und kreativen Ökosystemen im Handlungsfeld kultureller Quartiersentwicklung. Achters, last but not least: die Kooperation von Stadtmachenden und Wohnungsunternehmen in der kulturellen Stadtentwicklung erweitert die Handlungsspielräume zur Weiterentwicklung von Nachbarschaften und Quartieren, bedarf aber formalisierter und implementierter Rahmenbedingungen, um eventuelle Interessenskonflikte transparent machen und formal klären zu können.



Sebastian Beck

Seniorwissenschaftler, vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V., Berlin



Lilian Krischer

Projektleiterin, Koordination „Gemeinsam für das Quartier“, Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V., Berlin

Quellen:

- Beck, S./Schnur, O. (2016): Mittler, Macher, Protestierer. Intermediäre Akteure in der Stadtentwicklung, Berlin.
- Beck, S. (2021): Stadtmacherinnen und Stadtmacher II. Intermediäre und stadtgestalterische Zwischenräume, in: vhw werkSTADT (52), Berlin.
- Beck, S. (2022): Stadtmachen als Narrativ. Zwischen Impulsprojekten und transformativer Veränderung, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung (6), S. 319–322.
- Huttenloher, C./Schmidt, R./Mages, H./Krischer, L. (2024): Zehn Erfolgsfaktoren für eine kulturelle Wohnquartiersentwicklung durch die Wohnungswirtschaft. Positionspapier der Vernetzungsinitiative „Gemeinsam für das Quartier“.
- Krischer, L./Mages, H./Huttenloher, C./Schmidt, R. (2025): Kulturelle Stadtentwicklung in Wohnquartieren. Ansätze von vier Berliner Wohnungsunternehmen. Abschlussbroschüre der Vernetzungsinitiative „Gemeinsam für das Quartier“.
- Lynch, Kevin (1965): Das Bild der Stadt. Berlin.
- Städtetag Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2024): Kultur und Stadtentwicklung. Positionspapier des Städtetages Nordrhein-Westfalen, Köln, Juli 2024.



Joachim Scheiner, Katja Schimohr

Wohnstandortanforderungen und ihre Realisierung

Ein Beitrag zum Wohnungsmarkt

Private Haushalte haben unterschiedliche Anforderungen und Wünsche an ihren Wohnort. Diese hängen von der jeweiligen Lebensphase und Lebenslage, aber auch von den individuellen Vorstellungen, Präferenzen, Lebensstilen und Aktivitätsmustern der Haushaltsmitglieder ab (Spellerberg 2007). Für die tatsächlichen Wohnstandortentscheidungen besitzen dann auch die Ressourcen des Haushalts und die Rahmenbedingungen der Angebotsseite zentrale Bedeutung (Brunns/Matthes 2019). Bei begrenzten Ressourcen und einem anbietergesteuerten, knappen Immobilienmarkt wirken diese Ressourcen und Rahmenbedingungen vor allem im Sinne von Beschränkungen des mentalen und räumlichen Suchrasters. Das „mentale Suchraster“ deutet dabei an, dass bereits die Wünsche und Präferenzen durch diese Rahmenbedingungen und Ressourcen „zensiert“ sein können – warum sollte man sich etwas wünschen, von dem man weiß, dass es nicht realisierbar ist?

Eine ambivalente Rolle bei Wohnstandortentscheidungen spielen Anforderungen an Mobilität und Erreichbarkeit. Einerseits ist seit Langem bekannt, dass Kriterien der Wohnung und des unmittelbaren Umfelds für private Haushalte eine herausragende Rolle bei Wohnentscheidungen spielen – etwa Kosten, Größe und Schnitt der Wohnung, Freiräume – und dass Mobilität und Nähe zu alltäglichen Zielorten eher nachgeordnete Bedeutung besitzen (Fuchte 2006, Montgomery/Curtis 2006). Andererseits darf vermutet werden, dass diese Rangordnung sich aus der ubiquitären Erreichbarkeit und der hohen Mobilität begründet, die das hervorragend ausgebaute Straßennetz und der private Pkw ermöglicht haben (van Wee et al. 2002). Dies dürfte dafür sorgen, dass Mobilität und Erreichbarkeit als ohnehin gegeben vorausgesetzt werden und demzufolge keine entscheidungsrelevante Rolle spielen – außer für diejenigen mit weniger autoorientierter Mobilität (Lunke/Böcker 2025). Bei einer künftigen Verknappung des Guts „Mobilität“ durch steigende Energiekosten, Parkraumbewirtschaftung oder Zufahrtsbeschränkungen in Städten könnte der Wohnstandort in Bezug auf die dort vorhandenen Verkehrsangebote und die im Quartier vorhandenen Aktivitätsmöglichkeiten aber durchaus steigendes Gewicht in der Abwägung eines größeren Anteils privater Haushalte bekommen.

Der Hypothese einer zunehmenden Bedeutung kleinräumlicher Erreichbarkeit steht allerdings ein anderer Megatrend gegenüber: die zunehmende Virtualisierung von Aktivitätsmustern, insbesondere das sich etablierende Homeoffice, das die räumliche Bindung zwischen Wohnen und Arbeitsplatz lockert, sowie die Nutzung virtueller Angebote für Einkauf und Dienstleistungen (Dolls/Lay 2023, Osterhage 2023, Scheiner et al. 2023). Es lohnt sich also, die Wohnstandortanforderungen privater Haushalte weiter zu untersuchen. Bereits im Projekt StadtLeben deutete sich eine

tendenzielle Dualität der Wohnstandortanforderungen an (Beckmann et al. 2006). Auf der einen Seite standen dabei suburban orientierte Haushalte mit dem Wunsch nach großen Wohnflächen, Privatsphäre, Garten, sozialer Homogenität in der Nachbarschaft und starker Pkw-Orientierung. Auf der anderen Seite standen urban orientierte Haushalte, für die ein lebendiges, „quirliches“ Umfeld mit vielfältigen, möglichst fußläufig erreichbaren Aktivitätsangeboten und ein gutes Angebot des öffentlichen Nahverkehrs (ÖPNV) im Vordergrund standen. Diese knappe, stark vereinfachende Charakterisierung verdeutlicht, dass Wohnpräferenzen und Verkehrsmiteinstellungen offenbar eine Art Symbiose bilden.

In den vergangenen Jahren wurden im Projekt STAWAL ähnliche Fragestellungen wie in StadtLeben aufgegriffen und mit deutlich weiterentwickelter Methodik untersucht (Projektgruppe STAWAL 2024). Dabei ergaben sich Hinweise darauf, dass besonders Haushalte mit einer urbanen Orientierung auf dem Immobilienmarkt nicht fündig werden und auf eher periphere, flächenintensive, autoorientierte Standorte ausweichen. Aus Sicht einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung bedeutet dies, dass gerade diejenigen mit stadtentwicklungspolitisch unterstützenswerten Präferenzen diese nicht verwirklichen können und stattdessen an Standorte verdrängt werden, die weder aus ihrer eigenen Perspektive noch aus gesellschaftlicher Sicht wünschenswert sind. Vor diesem Hintergrund untersucht dieser Beitrag folgende Fragen:

- Wie lassen sich wohnraumsuchende Haushalte nach ihren Wohnstandortanforderungen und Mobilitätseinstellungen typisieren?
- Inwieweit können die vorgefundenen Typen ihre Anforderungen und Einstellungen verwirklichen?



Bevor wir uns diesen Fragen zuwenden, werden im Folgenden zunächst die verwendeten Daten und die methodische Vorgehensweise vorgestellt.

Daten

Durchführung der Befragung

Die hier verwendeten Daten entstammen einer zweimaligen Befragung umziehender Haushalte im Forschungsprojekt STAWAL¹. Das Projekt erprobte einen neuen methodischen Ansatz zur Ermittlung der Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen Raumstruktur, Wohnstandortwahl, Einstellungen und Alltagsmobilität. Im Unterschied zu anderen Projekten haben wir eine Panelbefragung mit zwei Wellen – vor und nach dem Umzug – durchgeführt. Auf diese Weise wurde eine rückblickende Verfälschung der wohnstands- und mobilitätsbezogenen Erwägungen und Aushandlungsprozesse vermieden; Wünsche und Wirklichkeiten, antizipiertes und tatsächliches Verhalten vor und nach dem Umzug konnten verglichen werden. Die hier verwendete standardisierte Befragung diente dabei der statistischen Untersuchung. Parallel wurden – ebenfalls in zwei Wellen vor und nach dem Umzug – qualitative Leitfadeninterviews geführt. Diese dienen zur Rekonstruktion der subjektiven Perspektiven der Befragten in Bezug auf ihre eigenen Entscheidungen und Handlungen. Die Panelbefragungen erfolgten im Zeitraum Juni 2021 bis April 2024. Genauere Informationen zur Erhebung finden sich in Scheiner et al. [2024].

Befragt wurde eine Person je Haushalt. Die Stichprobe umfasst $n=4.938$ Personen (Welle 1, vor dem Umzug) bzw. $n=744$ Personen (Welle 2, nach dem Umzug), die jeweils stellvertretend für ihren Haushalt stehen. Die zweite Welle ist deutlich kleiner, weil viele Befragte die Wohnungssuche abbrechen und nicht alle Befragten der ersten Welle ein zweites Mal teilnehmen. Die meisten Befragten waren zum Zeitpunkt der ersten Befragung noch auf Wohnungssuche, wussten also noch nicht, wohin sie ziehen würden.

Inhalte der Befragung

Der Fragebogen der ersten Welle enthielt Informationen über die Wohnsituation, Verkehrsmittelverfügbarkeit, Zufriedenheit mit diversen Merkmalen der Wohnung und des Quartiers, Wohnstandortanforderungen, die Nutzung ausgewählter Mobilitätsdienstleistungen (Carsharing, Bikesharing, Lastenradsharing) und deren Bedeutung für die Wohnstandortwahl, Umzugsgründe, die genutzten Verkehrsmittel, übliche Wegelänge und Häufigkeiten für drei ausgewählte außerhäusliche Aktivitäten (Ausbildungs- oder

Arbeitsplatz, Lebensmitteleinkauf, wichtigste Freizeitaktivität), Verkehrsmiteinstellungen und soziodemografische Merkmale. Die Wohnstandortanforderungen wurden ausdrücklich als Suchkriterien bei der gegenwärtigen Wohnraumsuche erfragt („Wichtigkeit dieser Eigenschaften bei der Entscheidung für die künftige Wohnung“). Mittels der Postleitzahl wurden den Befragungsdaten raumstrukturelle Informationen zugespielt. Der Fragebogen der zweiten Welle war sehr ähnlich. Zusätzlich enthielt er die Frage nach dem Datum des Umzugs; gekürzt wurden Fragen über die Kriterien der Wohnstandortwahl.

Die hier verwendeten raumstrukturellen Indikatoren umfassen die Dichte verschiedener städtischer Einrichtungen am Wohnort: Supermärkte/Discounter/Verbrauchermärkte, weitere Geschäfte des täglichen Bedarfs, Geschäfte des mittel- bis längerfristigen Bedarfs, haushaltsnahe Dienstleister, Gastronomie (Restaurants, Cafés und Kneipen), Ausgehmöglichkeiten (Bars, Kinos, Clubs, Theater). Außerdem untersuchen wir die Erreichbarkeit von Bus- und Bahnhaltestellen sowie einen übergreifenden Indikator der Urbanität am Wohnort. Die genauen Operationalisierungen finden sich in den Erläuterungen zu den Tabellen 3 und 4.

Analysemethoden

Die Befragten werden anhand ihrer vor dem Umzug (Welle 1) berichteten subjektiven Wohnstandortanforderungen und ihrer Einstellungen zu Verkehrsmitteln mithilfe einer Clusteranalyse typisiert. Jede Person gehört dann einem Typus an. Alternativ wurde die Typisierung auch ohne die Einstellungen zu Verkehrsmitteln vorgenommen, dabei ergaben sich allerdings sehr schwer interpretierbare Ergebnisse.

In einem zweiten Schritt werden drei Aspekte der getroffenen Wohnstandortentscheidung anhand von Mittelwertvergleichen und Prozentverteilungen untersucht:

- die getroffene Wohnstandortwahl anhand einiger Merkmale der Urbanität am Wohnstandort nach dem Umzug (Welle 2 der Befragung) und die Veränderung der Urbanität durch den Umzug
- die Zufriedenheit mit den erfassten Wohnstandortanforderungen nach dem Umzug und die Veränderung der Zufriedenheit durch den Umzug
- die Länge des Arbeitswegs und ihre Veränderung durch den Umzug.

Gemäß den oben formulierten Überlegungen wird erwartet, dass die Typen mit stadtentwicklungspolitisch unterstützten Präferenzen (1) überdurchschnittlich häufig an Standorte umziehen (müssen), die ihren Wünschen nicht entsprechen, (2) dort weniger zufrieden sind und (3) längere Arbeitswege in Kauf nehmen müssen (oder zumindest ihre Arbeitswege durch den Umzug weniger stark verkürzen können) als Typen mit eher suburbanen, autoorientierten Präferenzen.

¹ STAWAL – Stadtstruktur, Wohnstandortwahl und Alltagsmobilität. Gefördert in der Fördermaßnahme „MobilitätsZukunftsLabor 2050“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (2020–2024, FKZ 01 UV2082). Kooperationspartner: TU Dortmund, Fakultät Raumplanung, Fachgebiete Stadtentwicklung (Prof. Dr. Joachim Scheiner) und Stadt- und Regionalsoziologie (Prof. Dr. Susanne Frank), Deutsches Institut für Urbanistik (Uta Bauer).



Ergebnisse 1: die Wohnstandorttypen

Die Clusteranalyse legt die Unterscheidung von vier Clustern nahe. Zum einen nimmt die innere Homogenität bei einer weiteren Reduzierung der Anzahl auf drei Cluster stark ab, zum anderen lässt sich die Gruppenbildung bei drei Clustern nicht mehr gut interpretieren, während sich bei vier Clustern urban und suburban orientierte Familienhaushalte deutlich unterscheiden lassen.

Tabelle 1 zeigt die Verteilung der Befragten auf die Gruppen. Dass die urbanen Familien eine so große Gruppe bilden (und die suburbanen Familien eine so kleine), hängt mit der Erhebung zusammen (Scheiner et al. 2024). Das Projekt STAWAL startete mit einem Fokus auf drei Metropolregio-

Cluster	Prozent
1 - urbane Familien	34,5
2 - suburbane Kinderlose	29,3
3 - urbane Kinderlose	26,2
4 - suburbane Familien	10,0
Anzahl	4.311

Tab. 1: Wohnstandorttypen nach Wichtigkeit von Suchkriterien vor dem Umzug und Verkehrsmiteinstellungen

nen, und auch nach der Ausweitung der Erhebung auf ganz Deutschland nahmen deutlich mehr Personen aus Großstädten teil, als es aufgrund der Bevölkerungsverteilung zu erwarten gewesen wäre.

Wohnstandortpräferenzen: Suchkriterien der Wohnstandorttypen

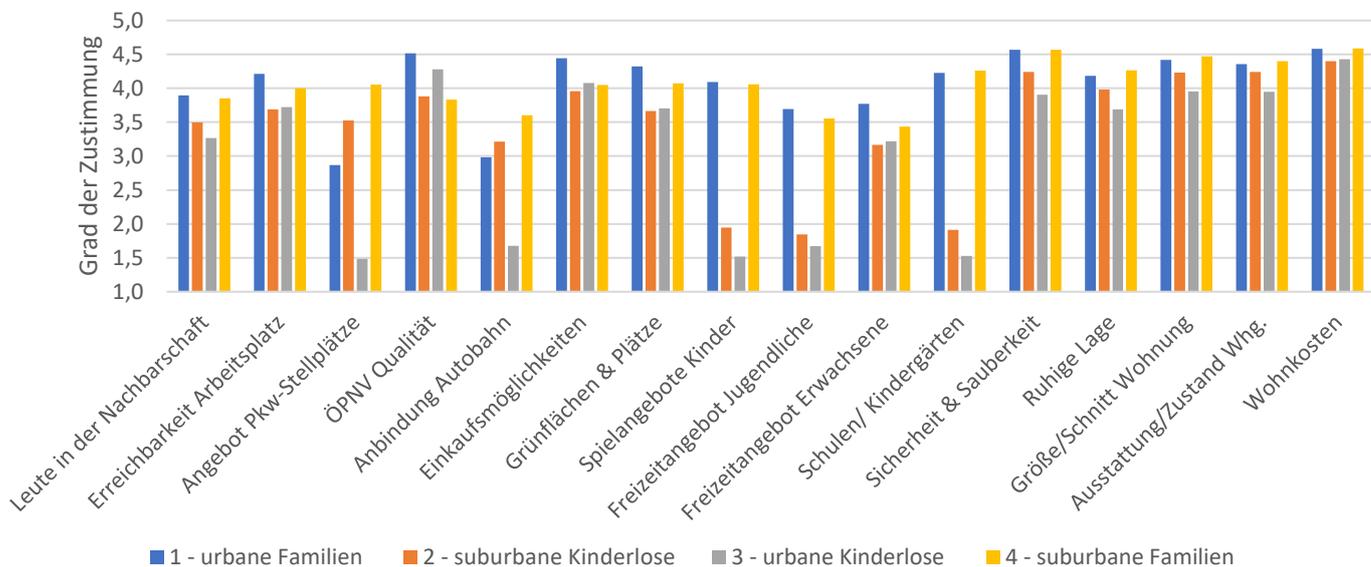


Abb. 1: Suchkriterien der Wohnstandorttypen
Alle Variablen wurden auf einer Skala von 1-5 erhoben, wobei 5 die größte Wichtigkeit ausdrückt.

Verkehrsmiteinstellungen der Wohnstandorttypen

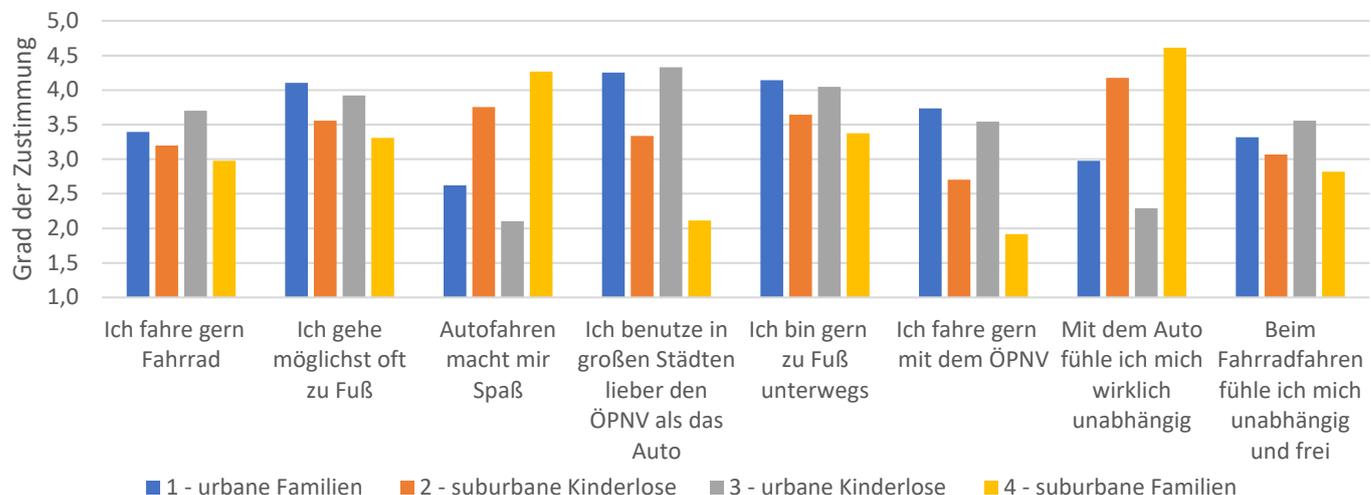


Abb. 2: Verkehrsmiteinstellungen der Wohnstandorttypen
Alle Variablen wurden auf einer Skala von 1-5 erhoben, wobei 5 die stärkste Zustimmung ausdrückt.

Die Mittelwerte der Suchkriterien sind, gegliedert nach den vier Wohnstandorttypen, in Abbildung 1 dargestellt, die Verkehrsmiteinstellungen in Abbildung 2. Besonders wichtige Kriterien der Wohnungssuche beziehen sich auf die Wohnung selbst (Größe/Schnitt und Ausstattung/baulicher Zustand der Wohnung, Wohnkosten) und das soziale Umfeld (Sicherheit und Sauberkeit, Ruhe), auf den ÖPNV und die Einkaufsmöglichkeiten in der Umgebung. Als durchschnittlich wenig wichtig erweisen sich Kriterien, die den Pkw (Stellplätze, Autobahnanbindung) oder die Kinder betreffen.

Kindbezogene Kriterien sind allerdings erwartungsgemäß für diejenigen Befragten besonders wichtig, in deren Haushalt Kinder leben; dies betrifft hier vor allem die urbanen und die suburbanen Familien. Für die urbanen Familien sind darüber hinaus eine Vielzahl weiterer Kriterien überdurchschnittlich wichtig: Leute in der Nachbarschaft, Erreichbarkeit Arbeitsplatz, ÖPNV-Qualität, Einkaufsmöglichkeiten, Grünflächen und Plätze, Freizeitangebote Erwachsene, Sicherheit und Sauberkeit, ruhige Lage, Größe/Schnitt der Wohnung. Es handelt sich also um eine ausgesprochen anspruchsvolle Gruppe. In Bezug auf Mobilität berichten sie überdurchschnittlich

positive Einstellungen zum Zufußgehen und zum ÖPNV. Es ist wichtig zu betonen, dass die Gruppenbezeichnung als Familie nicht bedeutet, dass es sich ausschließlich um Familien handelt (Tab. 2). Nur bei rund der Hälfte der Befragten in der Gruppe urbane Familien leben tatsächlich Kinder im Haushalt; dies ist allerdings ein deutlich überdurchschnittlicher Anteil. Ansonsten kann es sich auch z. B. um Paarhaushalte handeln, denen mit Blick auf eine künftige Familiengründung die kindbezogenen Kriterien bereits im Vorfeld wichtig sind. Altersstrukturell sind 30- bis 50-Jährige überdurchschnittlich stark vertreten. Ansonsten ist diese Gruppe in soziodemografischer Hinsicht unauffällig.

Die Anteile der Haushalte mit Kindern sind weitgehend identisch mit der Summe aus Familien und Alleinerziehenden.

Für die suburbanen Familien sind neben den kindbezogenen Kriterien ebenfalls die Leute in der Nachbarschaft, Sicherheit und Sauberkeit, eine ruhige Lage sowie Größe und Schnitt der Wohnung überdurchschnittlich wichtig, daneben auch Pkw-Stellplätze und die Anbindung an die Autobahn. Sie fahren gern Auto und fühlen sich durch das Auto unabhängig.

	1 - urbane Familien	2 - suburbane Kinderlose	3 - urbane Kinderlose	4 - suburbane Familien	Gesamt
Haushaltstyp					
Ein-Personen-Haushalt	19,0%	36,5%	40,5%	13,5%	29,2%
Paar ohne Kinder	16,6%	28,2%	17,8%	20,0%	20,7%
Wohngemeinschaft	11,4%	11,5%	20,4%	6,0%	13,3%
alleinerziehend mit Kind/ern	12,5%	4,1%	3,5%	10,9%	7,6%
Familie mit Kind/ern	34,2%	13,3%	8,6%	43,7%	22,4%
Sonstiges	6,2%	6,4%	9,1%	5,8%	7,0%
Altersgruppe					
18–29 Jahre	20,5%	25,4%	32,7%	17,6%	24,8%
30–39 Jahre	40,4%	20,5%	29,1%	39,1%	31,5%
40–49 Jahre	22,0%	12,9%	12,2%	20,0%	16,5%
50–59 Jahre	10,1%	20,2%	13,0%	11,5%	14,0%
60+ Jahre	7,2%	21,0%	12,9%	11,8%	13,2%
Schulbildung					
mit Hochschulabschluss	47,4%	34,3%	44,7%	31,2%	41,2%
Erwerbssituation					
Ausbildung, Studium, Lehre, Umschulung, Wehrdienst, FSJ	11,1%	9,6%	17,1%	5,8%	11,7%
Rente, nicht erwerbstätig, geringfügig beschäftigt	26,5%	24,3%	23,2%	20,7%	24,4%
teilzeitbeschäftigt (13–35 Stunden)	19,2%	13,5%	17,8%	17,0%	16,9%
vollzeitbeschäftigt (mind. 35 Stunden)	43,3%	52,6%	42,0%	56,5%	47,0%
Anzahl Pkw im Haushalt					
kein Pkw im Haushalt	58,8%	24,2%	73,5%	11,2%	47,7%
mind. 1 Pkw	41,2%	75,8%	26,5%	88,8%	52,3%

Tab. 2: Charakteristika der Wohnstandorttypen



Auffällig ist im Vergleich, dass ihnen viele Kriterien der Nähe nicht besonders wichtig sind, etwa die Nähe zu Freizeitangeboten und Einkaufsmöglichkeiten. Soziodemografisch ähneln die suburbanen Familien den urbanen Familien, allerdings mit dem deutlichen Unterschied, dass bei ihnen weniger Hochgebildete vertreten sind (mit Hochschulabschluss: 31 %, urbane Familien 47 %). Bei den Schulabschlüssen dominieren hier eher Fachabitur und Mittlere Reife.

Gruppe 2 ist ebenfalls suburban orientiert, allerdings ohne den Fokus auf kindbezogene Kriterien. Die einzigen überdurchschnittlich wichtigen Kriterien der Wohnstandortwahl beziehen sich auf das Auto, und dies spiegelt sich in ihren Mobilitätseinstellungen wider. Nähe ist – ähnlich wie bei den suburbanen Familien – weniger von Bedeutung. Soziodemografisch dominieren Alleinlebende und Paare ohne Kinder. Altersstrukturell sind Personen ab 50 Jahren stark vertreten, es handelt sich allerdings nicht um einen „Rentnercluster“, vielmehr dominieren Vollzeitbeschäftigte.

Gruppe 3 nennen wir die urbanen Kinderlosen. Sie bewerten die meisten Kriterien der Wohnstandortwahl als unterdurchschnittlich wichtig, lediglich die ÖPNV-Qualität sticht heraus. Besonders stark fallen die kindbezogenen und die Pkw-Kriterien zurück. Anspruchslos sind sie dennoch nicht, denn ihre Suchkriterien verdeutlichen, dass sie eine schwierige Brücke zu schlagen versuchen, indem für sie gerade urbanitätsbezogene Kriterien, wie ÖPNV und Einkaufsmöglichkeiten, gleichzeitig auch die Wohnkosten von großer Bedeutung sind. Ihnen scheint sehr bewusst zu sein, dass sie bei allem anderen Abstriche machen müssen, wenn sie eine Wohnung in zentraler Lage suchen. Hier wurde quasi das „mentale Suchraster“ eingeschränkt: Wohnkosten und ÖPNV-Anbindung sind nicht verhandelbar, alles andere

steht dahinter zurück. In den Mobilitätseinstellungen dominieren positive Einstellungen zum Fahrrad und zum ÖPNV. Es handelt sich hier schwerpunktmäßig um junge Alleinlebende, häufig bereits mit Hochschulabschluss; Personen mit Kindern sind kaum vertreten.

Ergebnisse 2: Die Wohnstandortentscheidungen

Urbanität des gewählten Wohnstandorts und ihre Veränderung durch den Umzug

Im Vergleich der Wohnstandorttypen zeigt sich, dass urbane Familien und urbane Kinderlose im Vergleich zu den beiden suburbanen Typen deutlich urbaner leben (Tab. 3, obere Hälfte). In ihrer Umgebung finden sich mehr Supermärkte, weitere Geschäfte des täglichen und längerfristigen Bedarfs, Dienstleistungen, gastronomische Angebote und Ausgehmöglichkeiten. Gleichzeitig haben sie besseren Zugang zum ÖPNV, leben in Gebieten höherer Bevölkerungsdichte und in größerer Nähe zur nächsten Schule. Zusammengefasst erzielen ihre Wohngebiete höhere Werte der Urbanität insgesamt (Tab. 4, obere Hälfte).

Trotz ihrer Präferenzen können jedoch die urbanen Familien diese von ihnen gewünschten „Standards“ nicht halten (Tab. 3 und Tab. 4, jeweils untere Hälfte): Sie ziehen in der Tendenz in weniger urbane Lagen mit entsprechend weniger Einzelhandel, Dienstleistungen und Freizeitangeboten, mit geringerer Dichte, schlechterem ÖPNV-Angebot und geringerer Urbanität insgesamt. Dies gilt zwar auch für die Gesamtstichprobe (Zeilen „insgesamt“), jedoch in wesentlich schwächerem Ausmaß. Zudem deckt sich die Tendenz zur Randwanderung, die hier deutlich wird, sowohl bei den sub-

	Supermärkte	weitere Geschäfte tägl. Bedarf	weitere Geschäfte	Dienstleistungen	Gastronomie	Ausgehmöglichkeiten
Raumstruktur nach Umzug						
1 - urbane Familien	2,7	6,2	13,0	6,6	20,6	2,9
2 - suburbane Kinderlose	2,0	5,0	10,6	5,8	16,7	2,2
3 - urbane Kinderlose	2,6	6,5	14,3	7,4	21,8	3,1
4 - suburbane Familien	1,5	3,5	6,4	3,8	11,9	1,7
Insgesamt	2,4	5,8	12,4	6,4	19,4	2,7
Änderung der Raumstruktur durch Umzug						
1 - urbane Familien	-0,6	-1,9	-3,7	-2,8	-10,6	-1,5
2 - suburbane Kinderlose	-0,4	-0,9	-2,8	-0,9	-4,3	-0,4
3 - urbane Kinderlose	-0,5	-1,6	-4,2	-2,0	-7,3	-1,1
4 - suburbane Familien	-0,2	-0,7	-1,5	-0,7	-2,5	-0,4
Insgesamt	-0,5	-1,5	-3,5	-2,0	-7,4	-1,1

Tab. 3: Das Wohnumfeld der Wohnstandorttypen im Zuzugsgebiet und seine Veränderung durch den Umzug – raumstrukturelle Kennziffern I, Alle Werte stellen Dichteindikatoren dar (Anzahl Einrichtungen je qkm im Postleitzahlgebiet des Wohnorts plus einem 200m-Buffer).

urbanen Familien als auch bei den kinderlosen Suburbanen mit ihren Präferenzen, während sie den Wohnstandortpräferenzen der urbanen Familien diametral entgegensteht.

Einzig die Distanz zur nächsten Schule wird bei den urbanen Familien im Mittel geringer, bei den suburbanen Familien dagegen deutlich höher. Den urbanen Familien gelingt es also offenbar eher, ihren Kindern zumindest potenziell kurze Schulwege zu ermöglichen, auch wenn im Einzelfall hier nicht geklärt werden kann, ob die Kinder der Befragten gerade auf diese (nächstgelegene) Schule gehen. Den urbanen Kinderlosen gelingt es besser als den urbanen Familien, das gewünschte Niveau an Urbanität zu halten (wenn auch nicht vollständig) – allerdings um den Preis, dass sie eine Vielzahl weiterer Kriterien von vornherein als eher wenig bedeutend einstufen.

Zufriedenheit am neuen Wohnstandort und ihre Veränderung durch den Umzug

Bezüglich der subjektiven Zufriedenheit sind die Ergebnisse differenzierter als in Bezug auf die Raumindikatoren (Abb. 3 und Abb. 4). Die stärksten Zuwächse der Zufriedenheit über alle Gruppen hinweg werden in Bezug auf die Wohnung selbst und das soziale Umfeld erzielt (Größe/Schnitt sowie Ausstattung/baulicher Zustand der Wohnung, ruhige Lage, Leute in der Nachbarschaft).

Im Vergleich der Wohnstandorttypen fallen mehrere Punkte

auf. Wir konzentrieren uns auf die Gruppen 1 und 4, weil es sich in beiden Fällen überwiegend um Familien handelt, die sich allerdings in Bezug auf ihre Wohnstandortpräferenzen deutlich unterscheiden.

- 1. Bezüglich der Erreichbarkeit des Arbeitsplatzes sowie der Qualität lokaler Grünflächen und Plätze sind die urbanen Familien die einzige Gruppe, bei der die Zufriedenheit im Mittel leicht abnimmt. Auch die Zufriedenheit mit dem ÖPNV und mit Einkaufsgelegenheiten nimmt bei den urbanen Familien besonders stark ab – und dies, obwohl alle diese Kriterien für diese Gruppe ganz besonders wichtig sind.
- 2. Dafür steigt bei den urbanen Familien die Zufriedenheit mit der Nachbarschaft sowie mit der ruhigen Lage, besonders aber mit der Wohnsituation im engeren Sinn (Größe/Schnitt und Ausstattung/baulicher Zustand der Wohnung, Wohnkosten). Gemeinsam mit Punkt 1 lässt dies darauf schließen, dass diese Haushalte eine passende Wohnung in einem passenden nachbarschaftlichen Umfeld finden, aber auf Kosten ihrer urbanen Präferenzen.
- 3. Die suburbanen Familien sind dagegen die einzige Gruppe, bei der die Zufriedenheit mit Freizeitangeboten für Jugendliche, mit der Qualität örtlicher Schulen und Kindergärten sowie mit der Sicherheit und Sauberkeit des Umfelds abnimmt. Diese Kriterien sind für die suburbanen Familien überdurchschnittlich wichtig. Diese Quali-

	Urbanität	Distanz Schule	Bevölkerungsdichte	Distanz Oberzentrum	Erreichbarkeit Bahn	Erreichbarkeit Bus
Raumstruktur nach Umzug						
1 - urbane Familien	2,8	334	6.276	8,8	34,1%	41,6%
2 - suburbane Kinderlose	2,2	417	4.825	8,6	28,9%	39,8%
3 - urbane Kinderlose	3,3	352	6.085	7,9	37,2%	43,2%
4 - suburbane Familien	1,0	642	3.826	10,9	21,0%	35,1%
Insgesamt	2,7	384	5.682	8,6	32,9%	41,2%
Änderung der Raumstruktur durch Umzug						
1 - urbane Familien	-0,6	-27	-1.262	0,9	-1,2%	-3,4%
2 - suburbane Kinderlose	-0,3	-37	-595	-0,3	-0,6%	1,4%
3 - urbane Kinderlose	-0,2	-51	-751	0,2	2,8%	-3,4%
4 - suburbane Familien	-0,3	89	-852	0,9	-1,3%	0,3%
Insgesamt	-0,4	-28	-907	0,4	0,3%	-2,0%

Tab. 4: Das Wohnumfeld der Wohnstandorttypen im Zuzugsgebiet und seine Veränderung durch den Umzug – raumstrukturelle Kennziffern II.

Urbanität: Index, der als Summe dreier standardisierter Maße zusammengesetzt ist: Erreichbarkeit Bahnhofstellen, Dichte von Geschäften und Dienstleistern sowie Distanz zum Zentrum des nächsten Oberzentrums (umgepolt). Je höher der Wert ist, desto urbaner der Wohnort. Bevölkerungsdichte: Einwohner je qkm. Distanz Schule: mittlere Distanz (Luftlinie in Metern) zur nächstgelegenen Schule unter allen bewohnten 100x100m Rasterzellen innerhalb des Postleitzahlgebiets des Wohnorts. Distanz Oberzentrum: Entfernung vom Mittelpunkt des Postleitzahlgebiets des Wohnorts zum nächstgelegenen Hauptbahnhof eines Oberzentrums. Erreichbarkeit Bus/Bahn: Anteil des Postleitzahlgebiets, der innerhalb von 300m Luftlinie um Bahnhofstellen (Fern-, Regional-, S-, Straßen-, U-Bahn) bzw. 200m Luftlinie um Bushaltestellen liegt.



Zufriedenheit mit der Wohnung und dem Umfeld am gewählten Wohnstandort

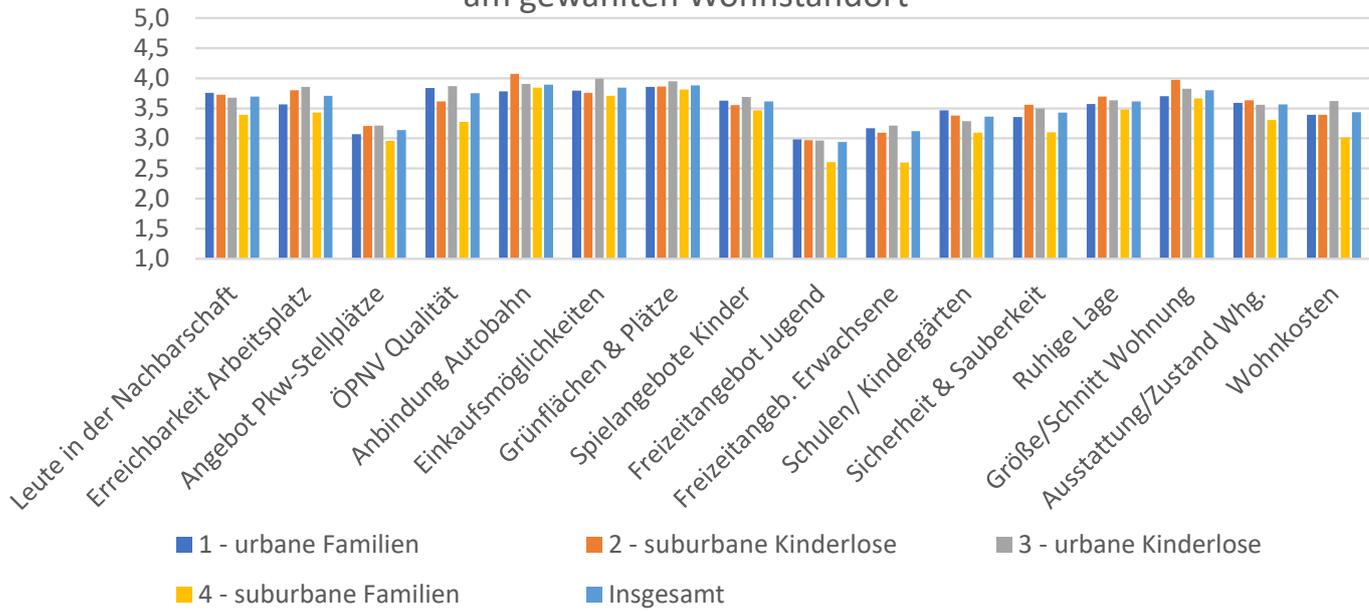


Abb. 3: Zufriedenheit mit der Wohnung und dem Umfeld am gewählten Wohnstandort. Alle Variablen wurden auf einer Skala von 1-5 erhoben, wobei 5 die höchste Zufriedenheit ausdrückt.

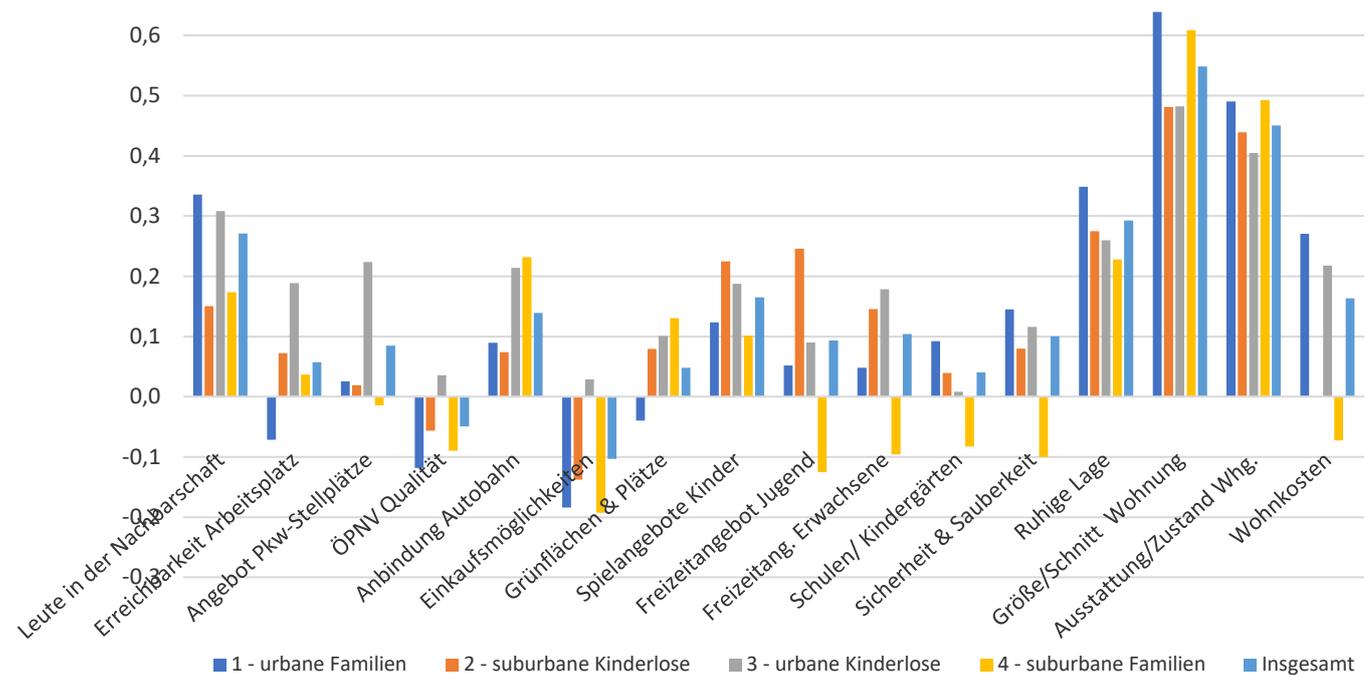


Abb. 4: Veränderung der Zufriedenheit mit der Wohnung und dem Umfeld durch den Umzug. Positive Werte drücken eine Erhöhung der Zufriedenheit aus. Skalen von 1-5.

tätseinbußen im Umfeld werden ähnlich wie bei den urbanen Familien „erkauft“ durch eine passende Wohnung in ruhiger Lage. Bei Betrachtung der absoluten Werte fällt jedoch auch auf, dass diese Gruppe durchgängig die niedrigsten Zufriedenheitswerte aufweist. Etwas zugespitzt könnte man also formulieren, dass die urbanen Familien eine passende Wohnsituation auf Kosten ihrer urbanen Präferenzen finden, die suburbanen Familien eine passende Wohnsituation auf Kosten der Interessen ihrer Kinder. Dies drückt sich in den subjektiven Bewertungen der

Wohnung und des Umfelds deutlich aus, wird also von den betreffenden Haushalten durchaus wahrgenommen.

- 4. Die urbanen Kinderlosen sind die einzige Gruppe, in der sich die Zufriedenheit mit allen erfragten Kriterien durch den Umzug erhöht. Sie gewinnen alles in allem auch mehr an Zufriedenheit hinzu als die suburbanen Kinderlosen. Ihre Suchkriterien zeigen allerdings, dass sie dafür dazu bereit sein müssen, für eine hochgradig urbane, zentrale Lage alles andere zurückzustellen und dann vielleicht schon mit wenig zufrieden sind.

Länge des Arbeitswegs nach dem Umzug

Die Erreichbarkeit des Arbeitsplatzes ist insgesamt ein sehr wichtiges Kriterium der Wohnstandortwahl (Abb. 1). Besonders wichtig ist sie für die urbanen Familien. Gerade dieser Gruppe gelingt es allerdings nicht, durch den Umzug ihren Arbeitsweg zu verkürzen – stattdessen pendeln sie nach dem Umzug im Gegensatz zu allen anderen Gruppen weiter als vorher (Tab. 5). Auch dies unterstreicht die fehlenden Angebote auf dem Wohnungsmarkt.

Cluster	vor Umzug	nach Umzug	Veränderung
1 - urbane Familien	9,8	11,1	1,3
2 - suburbane Kinderlose	12,7	11,4	-1,4
3 - urbane Kinderlose	9,8	9,8	0,0
4 - suburbane Familien	12,7	12,3	-0,4
Insgesamt	10,7	10,8	0,1

Tab. 5: Länge der Arbeitswege der Wohnstandorttypen vor und nach dem Umzug und Veränderung durch den Umzug (Mittelwerte in Kilometern). Nur innerregionale Umzüge (Distanz < 60 km) und Pendeldistanzen < 100 km, um Extremwerte (Wochenendpendeln) auszuschließen.

Fazit

Urbanität gilt in der Stadtplanung, der Stadtentwicklung und der Wohnsiedlungsentwicklung als positiv besetzter Begriff. Sie ist mit vielfältigen Qualitäten für eine nachhaltige Raumentwicklung verbunden: Verringerung der Flächeninanspruchnahme und der Zersiedlung, kurze Wege und ein hohes Nachfragepotenzial für öffentliche Verkehrsmittel sowie den Fuß- und Fahrradverkehr, energetische Effizienz und geringe Infrastrukturkosten. Umso drängender stellt sich die Frage, warum es offenbar nicht gelingt, wenigstens denjenigen Haushalten, deren Wohnwünsche sich mit diesen politisch und gesellschaftlich gewünschten Zielen decken, entsprechende Angebote zu machen. Stattdessen weisen Gemeinden weiterhin riesige Flächen für suburbane Neubauwohngebiete aus (Klemme 2010, Miosga et al. 2023) und tragen dazu bei, dass urban orientierte Familien ihre Präferenzen aufgeben müssen, weil sie ihren Wohnraumbedarf nicht in siedlungsstrukturell integrierten Lagen hoher Urbanität decken können. Sicher: Die bestehenden Kerne bieten in den meisten Stadtregionen nur wenige Flächenreserven für entsprechende Innenentwicklungen. Gleichwohl sollte es durchaus möglich sein, Neuentwicklungen in räumlich kompakter Form mit hohen Ansprüchen an Urbanität vorzunehmen. Urban orientierten Haushalten ohne Kinder scheint dies immerhin besser zu gelingen als Familien. Dabei handelt es sich in unserer Stichprobe überwiegend um junge Alleinlebende und Mitglieder von Wohngemeinschaften. Diese scheinen allerdings auch alle denkbaren Kriterien hinter der Kombination aus Bezahlbarkeit und zentraler Lage zurückzustellen.



Prof. Dr. Joachim Scheiner

Fakultät Raumplanung, Fachgebiet Stadtentwicklung, Technische Universität Dortmund



Dr. Katja Schimohr

Institut für Verkehrsplanung und Transportsysteme, Forschungsgruppe Verkehrs- und Mobilitätsplanung, ETH Zürich

Quellen:

- Beckmann, K. J./Hesse, M./Holz-Rau, C./Hunecke, M. (Hrsg.) (2006): Stadt-Leben – Wohnen, Mobilität und Lebensstil. Neue Perspektiven für Raum- und Verkehrsentwicklung. Wiesbaden.
- Bruns, A./Matthes, G. (2019): Moving into and within Cities – Interactions of Residential Change and the Travel Behavior and Implications for Integrated Land Use and Transport Planning Strategies. In: *Travel Behaviour and Society* 17, S. 46–61. <https://doi.org/10.1016/j.tbs.2019.06.002>.
- Dolls, M./Lay, M. (2023): Wie wirken sich Homeoffice und steigende Wohnkostenbelastung auf die Wohnortwahl aus? Evidenz aus einer großangelegten Umfrage in Deutschland. ifo Schnelldienst 76(02), S. 37–42.
- Fuchte, K. (2006): Verkehr und Erreichbarkeit als Kriterien der Wohnstandortwahl. *Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Verkehr* 5. Dortmund.
- Klemme, M. (2010): Wunsch und Wirklichkeiten in demographisch schrumpfenden Räumen: Handlungslogiken öffentlicher Akteure in der kommunalen Siedlungsflächenentwicklung. In: *Flächenmanagement und Bodenordnung, Heft 2*, S. 62–71.
- Lunke, E. B./Böcker, L. (2025): Who Buys Public Transport Accessible Housing? Residential Sorting in the Oslo Region. In: *Transportation Research Part D* 139, 104595.
- Miosga, M./Schiffner, J./Maschke, L. (2023): Wohnraumversorgung und Flächensparen. In: *ARL Nachrichten* 53(2–3), S. 14–20. <https://www.arl-net.de/de/shop/nachrichten-der-arl-2-32023-wohnen>.
- Montgomery, M./Curtis, C. (2006): Housing Mobility and Location Choice: A Review of the Literature. Working Paper 2. Curtin: Curtin University, Urbanet.
- Osterhage, F. (2023): Nach der Pandemie. In: *ARL Nachrichten* 53(2–3), S. 9–13. <https://www.arl-net.de/de/shop/nachrichten-der-arl-2-32023-wohnen>.
- Projektgruppe STAWAL (2024): Stadtstruktur, Wohnstandortwahl und Alltagsmobilität. Neue Befunde für die Stadt- und Verkehrsentwicklung. Berlin und Dortmund. <https://www.doi.org/10.34744/v8jz-yv89>.
- Scheiner, J./Frank, S./Gerwinat, V./Huber, O./Næss, P./Schimohr, K./Van Acker, V./Wisner, A. (2024): In Search of Causality in the Relationship Between the Built Environment and Travel Behaviour. On the Challenges of Planning and Realising an Ambitious Mixed-Methods Panel Travel Survey among Relocating Households in Germany. In: *Progress in Planning* 182, 100820. <https://www.doi.org/10.1016/j.progress.2023.100820>.
- Scheiner, J./Frank, S./Gerwinat, V./Schimohr, K./Wisner, A. (2023): Homeoffice als Chance für den Wohnungsmarkt – und als Rolle rückwärts für die Verkehrswende. Qualitative und quantitative Befunde. In: *vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung* 3/23, S. 156–162.
- Schimohr, K./Huber, O./Scheiner, J. (2024): Erhebungsmethodik und Datensatzbeschreibung einer Panelbefragung von Umziehenden im Projekt STAWAL. Arbeitspapiere des Fachgebiets Stadtentwicklung 6. Dortmund: Technische Universität. <http://dx.doi.org/10.17877/DE290R-24709>.
- Spellerberg, A. (2007): Lebensstile im sozialräumlichen Kontext: Wohnlagen und Wunschlagen. In: Dangschat, J. S./Hamedinger, A. (Hrsg.): *Lebensstile, soziale Lagen und Siedlungsstrukturen. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 230*, Hannover, S. 182–204.
- van Wee, B./Holwerda, H./van Baren, R. (2002): Preferences for Modes, Residential Location and Travel Behaviour. In: *European Journal of Transport and Infrastructure Research* 2(4). <https://doi.org/10.18757/ejtir.2002.2.4.3729>.



Peter Jakobowski,
Robert Kaltenbrunner (Hrsg.)

Deutschland mit 89 Millionen Menschen?

Wohnen, Wirtschaften und Zusammenleben in einer wachsenden Gesellschaft

286 Seiten, transcript Verlag, Bielefeld 2025

ISBN: 978-3-8376-7710-2

29,00 Euro (print)

Open Acces (pdf)

Lange Zeit galt es als ausgemacht, dass die Bevölkerung in Deutschland immer weiter schrumpft. Doch dieser Trend hat sich umgekehrt – im Jahr 2045 könnten sogar bis zu 89 Millionen Menschen in Deutschland leben. Wie könnte dieses Deutschland aussehen? Wo würden die Menschen leben und arbeiten? Die Beitragenden aus dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) zeigen auf, welche Aufgaben in den Bereichen Bauen und Wohnen, Infrastruktur und Wirtschaft sowie Sicherung des sozialen Zusammenhalts zu meistern wären. Sie fordern dazu auf, demografische Themen nicht an den Rand gesellschaftlicher Debatten zu drängen, sondern Probleme und Lösungsansätze sachlich fundiert und offen zu diskutieren.



Wolfgang Meixner, Erol Yildiz (Hrsg.)

Heimat sind wir!

Mehr- und weltheimische Perspektiven in der postmigrantischen Gesellschaft

228 Seiten, transcript Verlag, Bielefeld 2025

ISBN: 978-3-8376-7586-3

39,00 Euro

Der Heimatbegriff, wie er im Deutschen verstanden wird, ist eng mit nationalen Vorstellungen verbunden. Erst eine Entnationalisierung des Begriffs ermöglicht es, ihn historisch zu kontextualisieren, als Prozess zu betrachten und zu einem Alltagsphänomen zu machen. Heimat hat mit unseren Lebensgeschichten und aktuellen Lebenswirklichkeiten zu tun und lässt sich über Orte, Menschen und soziale Praktiken bestimmen. Um Heimat zu verstehen, muss man sich deshalb zuerst selbst erforschen. Die Beiträge eröffnen durch die Begriffe „mehrheimisch“ und „weltheimisch“ andere Denkweisen und entwerfen eine neue Kartografie des Möglichen.



Katharina Mohring, Natalie Moser,
Ulrike Schneider (Hrsg.)

Stadt – Land

Aushandlungen einer markanten Differenz in Literatur und Gesellschaft der Gegenwart

288 Seiten, transcript Verlag, Bielefeld 2025

ISBN: 978-3-8376-5704-3

45,00 Euro

Die seit der Antike populäre Differenz von Stadt und Land ist nicht nur in zeitgenössischen Debatten, sondern auch in der deutschsprachigen Gegenwartsliteratur omnipräsent. Wie wird diese Differenz produktiv gemacht, und welche Interferenzen bestehen zwischen gesellschaftspolitischen Beobachtungen und literarischen Darstellungen? Durch die Verbindung von Stadt- und Land-Perspektiven und eine Fokussierung auf die benannte Differenz eröffnen die Autorinnen und Autoren neue Sichtweisen auf die (Re-)Produktion derselben in Literatur, Film und Gesellschaft und zeigen zudem einen Weg auf, wie disparate Forschungsstränge in einen Dialog gebracht werden können.

Robert Kretschmann

Entwicklung der Baulandverkäufe aus regionaler Perspektive

Die Zahl der Baulandverkäufe in Deutschland ist 2024 nach einigen negativen Jahren wieder leicht angestiegen. Dabei liegt die Zahl mit insgesamt knapp über 39.000 etwa 4,5 % über dem Wert des Vorjahrs. Verglichen mit den Verkaufszahlen der Niedrigzinszeiten vor Corona sind es dennoch über 50 % weniger. Auf regionaler Ebene sind es insbesondere einige Kreise in Schleswig-Holstein, Thüringen, Baden-Württemberg oder in Teilen des Ruhrgebiets, in denen die Zahlen weiterhin auf einem niedrigen Niveau liegen (vgl. Abb. 1).

Dabei liegt es in der kommunalen Verantwortung, Bauland freizugeben. In den Ballungsgebieten mit hohem Nachfragedruck ist die Bereitschaft sehr wahrscheinlich größer, wenn ausreichend geeignete Flächen vorliegen. Das zeigt sich insbesondere in Berlin und den umliegenden Kreisen sowie in Hamburg und dessen niedersächsischem Speckgürtel. Auffällig sind dabei ebenfalls die hohen Werte für Mecklenburg-Vorpommern sowie in zahlreichen Landkreisen um die kreisfreien Städte in Bayern.

Ein Vergleich der Anzahl der Kauffälle 2024 mit dem Vorjahr zeigt ein sehr heterogenes Bild (vgl. Abb. 2). Der deutschlandweite Aufschwung wird vorrangig von den Ballungsgebieten, wie in und um Berlin, München, Stuttgart und dem Ruhrgebiet, getragen. Zusätzlich wachsen einige ländlichere Kreise in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und dem südlichen Hessen. In Mecklen-

burg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und dem südlichen Niedersachsen ist die Zahl der Baulandkäufe jedoch weiterhin rückläufig. Dabei steht die Preisentwicklung nicht zwangsweise in direktem Zusammenhang mit der Zahl der Kauffälle. Im Vergleich zwischen 2023 und 2024 sind in 56,2 % der Kreise die Anzahl der Kauffälle angestiegen. In 61,3 % dieser Kreise sind die Preise aber ebenso gestiegen. Umgekehrt erzielen 46,5 % der Kreise mit rückläufigen Kauffällen auch rückläufige Preise pro Quadratmeter.

Faktoren, wie Bevölkerungszuwachs oder -rückgang, die Zinsentwicklung oder kommunale Festsetzungen in der Baulandausweisung, können ebenso einflussreich auf die Verkaufszahlen von Bauland wirken sowie Angebot und Nachfrage in die eine oder andere Richtung verändern. Hinzu kommen globale politische und ökologische Veränderungen, die langfristig nicht vorhersehbar sind. Geordnete nationale Regulation und stabile Marktbedingungen sind letztendlich eine wichtige Basis in Zeiten weltweiter Instabilität.

Quellen:

<https://www-genesis.destatis.de>; Statistisches Bundesamt (Destatis), Deutschland, 2025.

Kartengrundlage: VG250 (Bundesländer), 31.12.2022 © GeoBasis-DE/BKG, eigene Darstellung.

www.regionalstatistik.de; Baulandverkäufe auf Kreisebene 2023 und 2024, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Deutschland, 2025.

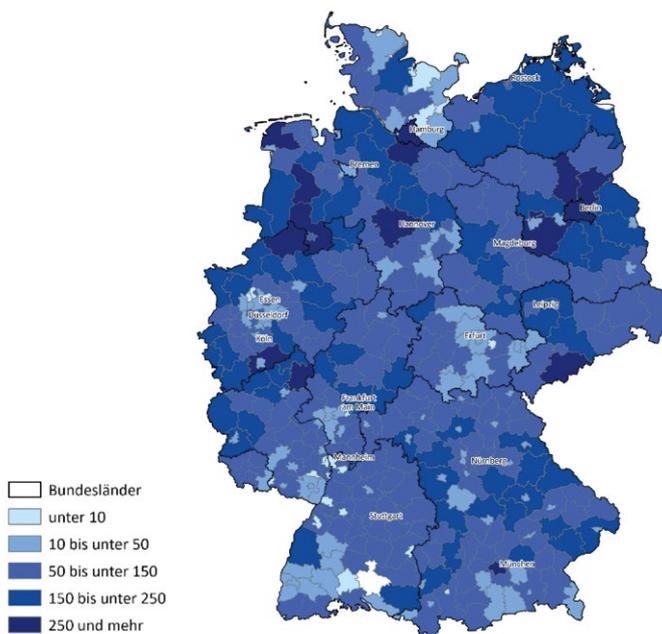


Abb. 1: Anzahl Baulandverkäufe 2024 je Kreis

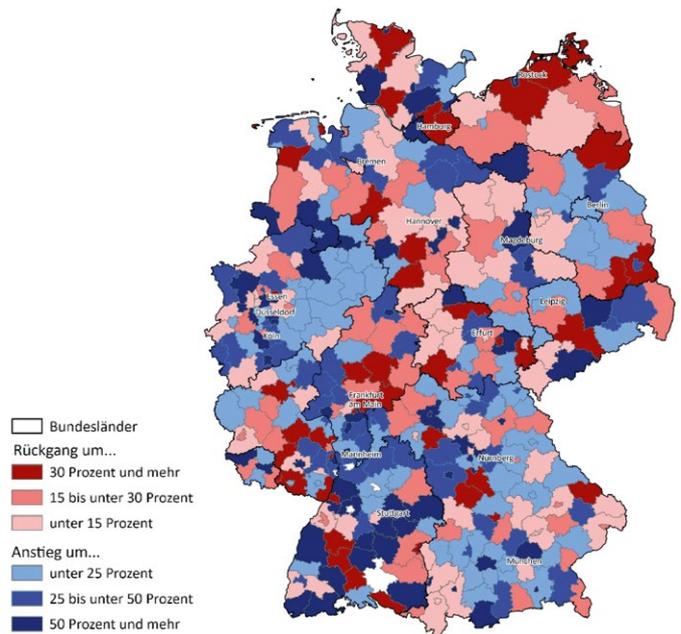


Abb. 2: Veränderung der Baulandverkäufe 2024 zu 2023 je Kreis

Geschäftsstellen des vhw

Bundesgeschäftsstelle

Fritschestraße 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

Fritschestraße 27–28, 10585 Berlin
Tel.: 030/39 04 73 325, Fax: 030/39 04 73 390
E-Mail: GST-OST@vhw.de

Berlin/Brandenburg

Tel.: 030/39 04 73 325, Fax: 030/39 04 73 390
E-Mail: GST-OST@vhw.de

Mecklenburg-Vorpommern

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

Sachsen

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

Sachsen-Anhalt

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

Thüringen

Grassistraße 12, 04107 Leipzig
Tel.: 0341/9 84 89-0, Fax: 0341/9 84 89 11
E-Mail: GST-OST@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 6 November/Dezember 2025

Ein Überblick für unsere Leser

Themenschwerpunkt:

Korruptionsprävention in Kommunen

- Korruptionsrisiken in Kommunen
- Empfehlungen zur Korruptionsprävention
- Transparenzportale in Kommunalverwaltungen
- Geldwäsche in Kommunen
- Landgrabbing bei Agrarimmobilien
- Kommunales Netzwerk gegen Korruption

Impressum

Forum Wohnen und Stadtentwicklung,
Verbandszeitschrift des vhw e. V.
17. 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

Um den Lesefluss im Sinne einer barrierefreien Sprache nicht zu beeinträchtigen, verzichten wir auf die Schreibweisen /in, /innen, Innen, *innen bei Bürger, Bewohner, Nutzer, Akteur etc. Stattdessen nutzen wir i. d. R. die Doppelnennung femininer und maskuliner Formen (zum Beispiel Bürgerinnen und Bürger), die Substantivierungen des Partizips I und II sowie von Adjektiven im Plural (zum Beispiel die Studierenden, die Gewählten, die Verwitweten) oder das generische Maskulinum.

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.
Fritschestraße 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: 3000 Exemplare

Jahresabonnement: 64 € zzgl. Versandkosten

Einzelheft: 14 € zzgl. Versandkosten

Bezugsbedingungen:

Abonnement- und Einzelheftbestellungen richten Sie bitte per E-Mail an die Abonnementverwaltung: 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 auszugsweise, nur mit Quellenangabe gestattet. Alle Rechte vorbehalten.

Quellennachweis:

Abbildungen Titelseite:
MUST Städtebau; Frank Jost;
Johannes Jakobsmeier

