

50 Jahre Stadterneuerung – ein Blick in die Zukunft

Eberhard v. Einem

Professor für Stadt- und Regionalökonomie
Gastwissenschaftler. TU Berlin, Center for Metropolitan Studies

6/2013

Stadterneuerung im historischen Rückblick

2012 erschien das 20. Jahrbuch „Stadterneuerung“, das die Ergebnisse einer Tagung aus dem Jahre 2011 dokumentiert, die sich anlässlich des 40. Jahrestages des Städtebauförderungsgesetzes intensiv u.a. mit einem Rückblick auf die planungstheoretischen Grundlagen und die politisch-administrativen Wurzeln befasst, d.h. mit der „Entdeckung“ der Planung als staatlich-kommunale Aufgabe der Vorsorge und gezielten Steuerung auf allen Ebenen. Die Beiträge stehen – weit ausgreifend - im Kontext der Krisenbewältigung der seinerzeitigen ersten Großen Koalition und der Reformen der ihr nachfolgenden sozial-liberalen Regierung unter Willy Brandt. Warum – so fragt sich der Leser verständlicherweise – kann es nur 1 Jahr später heißen: „50 Jahre Stadterneuerung – ein Blick in die Zukunft“ ?

Die Antwort ist einfach. Das Städtebauförderungsgesetz von 1971 stellte die Stadterneuerung zwar erstmals auf eine gesetzliche Grundlage; zu diesem Zeitpunkt lagen aber bereits knapp 10 Jahre an Erfahrungen ausgewählter Modellstädte vor, mit denen Konzepte der Stadtsanierung ausprobiert wurden. Das wird in dem Jahrbuch „Stadterneuerung“ 2012 keineswegs verschwiegen. Im Gegenteil: Insbesondere die Aufsätze von Max Welsch Guerra, Harald Bodenschatz, Dirk Schubert und Uwe Altrock leuchten ausgiebig die sozialen, wirtschaftlichen und ideengeschichtlichen Hintergründe aus, die dem damals neuen Planungs- und Staatsverständnis zugrunde lagen. In ihren Beiträgen zeichnen die Autoren sowohl die staatlichen und kommunalen Herausforderungen der 1960er Jahre nach, als auch die gesteigerten Erwartungen an die Steuerungskapazität und Lösungsfähigkeit komplexer (General-)Planungen sowie schließlich auch die Irrungen und Wirrungen der planungsideologischen Vorgeschichte.

In der Tat hatte das 1971 verabschiedete Städtebauförderungsgesetz Vorläufer. 1962 begann Nordrhein-Westfalen als erstes Bundesland im Sinne des experimentellen Sammelns von Erfahrungen mit ersten städtebaulichen Abrißplänen und Baumaßnahmen u.a. in den Städten des Ruhrgebiets (z.B. Dortmund) sowie in Bonn – Bad Godesberg (Bodenschatz, 2012, S. 70). 1963, d.h. zwei Jahre nach Bau der Mauer, folgte Berlin 1963 mit ersten Sanierungsplänen für das 180 ha große Sanierungsgebiet an der Weddinger Brunnenstraße (Kloos, 2012, S. 173 ff). Andere Bundesländern folgten, so Niedersachsen, Bayern, Baden-Württemberg und die Hansestadt Hamburg. Gemeinsam war ihnen, dass die Politik die zweite große städtebauliche Herausforderung der Nachkriegsjahre – nach dem Wiederaufbau der kriegszerstörten Städte – angehen wollte: die Erneuerung heruntergekommener Altstadtquartiere, die den II. Weltkrieg überdauert hatten und die nach 1945 zunächst noch – nach oft nur notdürftiger Instandsetzung der Kriegsschäden - als Notquartiere der 11 Millionen Flüchtlinge dringend gebraucht worden waren.

Unwidersprochen galt damals die stadtplanerische Maxime: die dicht bebauten Stadtviertel der Gründerzeit mit ihren dunklen, schlecht erhaltenen Mietskasernen ohne Zentralheizung und ohne moderne sanitäre Einrichtungen sind abzureißen und durch neue Sozialbauwohnungen zu ersetzen. Zugleich ging es den Planern um die Durchsetzung der im III. Reich unterdrückten architektonischen Moderne sowie um den radikalen Umbau der Städte im Sinne des Leitbilds der autogerechten Stadt. Mit beispielloser Rücksichtslosigkeit gegenüber der Historie, aber auch gegenüber den dort lebenden Menschen, die in Großsiedlungen an den Stadtrand – nicht immer freiwillig – umgesiedelt wurden, trieb die Sanierungspolitik die ersten Pilotprojekte auch und gerade in den Stadtquartieren voran, die die Bomben des II. Weltkriegs weitgehend unbeschadet überstanden hatten. Dieses Vorgehen war in den 1960er Jahren nicht nur erklärtes Ziel der wortführenden Städteplaner (u.a. Ernst May, Wilhelm Wortmann u.a.), sondern diese Vorstellungen dominierten auch den damals allgemein akzeptierten Planungskonsens. Kontrovers geführte kommunalpolitische Stadtdebatten habe es in den 1960er Jahren noch nicht.

Mit dem Städtebauförderungsgesetz änderte sich dies. Der Bundestag verabschiedete das Gesetz 1971 erst nach erbittertem Streit mit der Opposition. Es galt seinerzeit als ein für die inneren Reformen der damaligen sozial-liberalen Koalition symbolträchtiges gesetzliches Reformwerk, mit dem den Gemeinden erstmals städtebauliche Sonder- und Eingriffsrechte in förmlich festgelegten Sanierungs- und Entwicklungsgebieten mit dem Ziel der städtebaulichen Erneuerung für

künftige Anforderungen an die Hand gegeben wurden: u.a. Bau-, Modernisierungs- und Abrißgebote, Instrumente der durchgreifenden Bodenordnung und der Bodenwertabschöpfung (v. Einem 1972).

Dahinter stand zum einen die Vorstellung, dass Staat und Kommunen an den öffentlich angestoßenen Wertsteigerungen partizipieren sollten und zum anderen, dass Politik und Verwaltung - anders als bisher - eine aktive, Reformen initiiierende, Rolle übernehmen sollten. Postuliert wurde eine starke Kommunalpolitik, die sich dem Umbau der Städte für künftige Anforderungen einerseits und der wohlmeinenden, paternalistischen Sozialfürsorge „von oben“ andererseits verschreiben sollte. Bodenschatz geht in seiner Beurteilung noch einen Schritt weiter und erkennt in der Frühphase eine Art „sozialautoritären Kommunalsozialismus“ (Bodenschatz, 2012, S. 80 f). Analog zum Konzept der Globalsteuerung, das Horst Ehmke als Chef der Bundeskanzleramtes unter Willy Brandt, auf der Bundesebene installierte, sollte auch die Kommunalverwaltung nicht mehr nur traditionellerweise auf Antrag oder Anweisung handeln, sondern selbst **aktiv** werden. Planung und Stadtsanierung wurden in erster Linie als politischer Prozeß begriffen (Scharpf, 1973), d.h. als öffentliche Aufgabe verstanden; die Kommunen sollten nicht länger warten, bis die privaten Eigentümern selbst initiativ und vorstellig werden, vielmehr sollte die Initiative von den Städten und ihren Verwaltungen ausgehen; in deren Hände und Verantwortung Planung und Prozeßsteuerung gelegt wurde. Damit stieg auch der Bedarf an Planern und verwaltungswissenschaftlich ausgebildeten Sozialwirten schlagartig an, um die sich die traditionell ausgerichteten Stadtverwaltung personell verstärkten. Da diese neuen Aufgaben nicht wenige Stadtverwaltungen überforderten, wurden Ihnen Sanierungsträger zur Seite gestellt, die weisungsabhängig als „verlängerter Arm der Verwaltung“ fungierten (v. Einem u.a. 1978), weil sie als privatrechtliche GmbHs flexibler, von den Zwängen des Haushaltsrechts befreit, agieren konnten.

Auf kommunale Veranlassung hin wurden vielerorts vorbereitende Untersuchungen eingeleitet, Ziele der Planung definiert, Bürgerbeteiligung initiiert, Sozialpläne konzipiert, die Neuordnung der Grundstücke verhandelt, der innerstädtische Verkehr incl. Stellplätze neu geordnet, die infrastrukturellen Vorleistungen erbracht und schließlich die Grundstücke privatisiert sowie Neubau- und Altbauerneuerungsmaßnahmen gefördert, angeschoben und kontrolliert. Insgesamt wurden in den 1970er und 1980er Jahren in rd. 700 Städten und Gemeinden (Westdeutschlands) über 1.000 Sanierungsgebiete förmlich festgelegt, die im wesentlichen zwei Typen repräsentierten:

- **Funktionsschwächenanierungen** der historischen Altstädte in kleinen und mittleren Städten sowie in den historischen, später eingemeindeten, Nebenzentren der Großstädte (Liebmann, 2012, S. 147 ff) und
- **Wohnsubstanzsanierungen**, i.d.R. Erneuerungen von gründerzeitlichen Wohnquartieren aus der Zeit vor 1914 in Großstädten.

Verfassungsrechtlich stützte sich der Bund auf Art 104 a GG, mit dem der Bundestag die sog. Gemeinschaftsaufgaben von Bund-Ländern und Gemeinden eingeführt hatte. In einem Normenkontrollverfahren hatte das Bundesverfassungsgericht allerdings schon 1971 dem Bund auferlegt, auf jede Form der projektgenauen Steuerung zu verzichten, weil eine derartige detailgenaue Steuerungsreichweite allein der Länderhoheit vorbehalten bleiben sollte. Die Rolle des Bundes beschränkte sich deshalb fortan auf die reine Mitfinanzierung der Kosten (Niveausteuerung). Die Länder konnten dagegen mit ihren Vorgaben genauer eingreifen; für die Feinsteuerung aber waren letztlich die Kommunen verantwortlich (Scharpf et al, 1976). Die Stadtplanungsämter der Kommunen trugen folglich die Verantwortung der objektgenauen, grundstücksscharfen Planung und Durchführung z.T. unterstützt durch treuhänderisch tätige Sanierungsträger (in Berlin: Unternehmensträger). An den Kosten sämtlicher Planungen, der infrastrukturellen Vorleistungen sowie der sog. unrentierlichen Modernisierungskosten beteiligten sich Bund und Ländern mit jeweils einem Drittel; d.h. der kommunale Eigenanteil beschränkte sich auf ein Drittel der Gesamtkosten. Anfänglich war die Städtebauförderung zudem von der Erwartung getragen, dass die öffentlich veranlassten Bodenwertsteigerungen abschöpfbar seien und damit revolvierend an die öffentlichen Haushalte zurückfließen würden, eine Erwartung, die sich kaum erfüllte, wie sich in den Folgejahren herausstellte.

Bis 1975 dominierten Konzepte des flächenhaften Abrisses mit anschließender Neubebauung, oft im sozialen Wohnungsbau, die begleitet wurden von Straßendurchbrüchen zur Verbesserung des KfZ-Verkehrs. In den 1970er Jahren lösten diese Pläne massive Proteste bis hin zu Hausbesetzungen aus (z.B. Berlin, Frankfurt und Hamburg 1980/81). Lokal bildeten sich – bis dato unbekannt – Bürgerinitiativen, die Politiker und Stadtverwaltungen – verstärkt durch Berichte in der lokalen Presse - unter Druck setzten. Mit dem Denkmalschutzjahr 1975 zeichnete sich eine Zäsur ab. Zahlreiche Kommunen begannen, ihre kommunalen Ziele auf die vorsichtige Erhaltung, Modernisierung und Restaurierung umzustellen. Dieser Umbruch des herrschenden Leitbildes war nicht zuletzt Folge der Widerstände gegen den Abriß, die

viele Städte erschütterten (exemplarisch: Frankfurt Westend, Kettenhofer Weg, 1973). Dieser Planungsumbruch wurde wiederholt beschrieben (u.a. Altrock, 2012, S. 125 ff). Nach und nach setzte sich – beginnend in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre das Konzept der behutsamen Stadterneuerung durch, indem die Städte ihre Sanierungsplanungen überarbeiteten und Maßnahmen der Verkehrsberuhigung und Wohnumfeldverbesserung stärkeres Gewicht einräumten (exemplarisch: Berlin-Kreuzberg, Altbau-IBA 1984, v. Einem, 1985)

Mit dem Fall der Mauer am 9. Nov. 1989 und der deutschen Vereinigung 1990 stellten sich der Politik völlig neue Herausforderungen. Die Bundespolitik reagierte zügig und steuerte ihre Förderschwerpunkte deutlich um, indem die ostdeutschen Städte in den 1990er Jahren mit ihren aufgestauten städtebaulichen Sanierungsproblemen vorrangig von den Bundesmitteln profitierten. Dieses Umsteuern ist insoweit bemerkenswert, als das damalige Bundesbauministerium – im Unterschied zu anderen Ministerien – von den aufgestauten städtebaulichen Problemen in den neuen Bundesländern geradezu überwältigt wurde und sich – gedrängt von den Verbänden und ostdeutschen Kommunalpolitikern (u.a. Konferenz 1990 in Weimar) - den Herausforderungen der nachholende Stadterneuerung in Ostdeutschland nicht entziehen konnte und wollte. Ab 1990 avancierte die Stadterneuerung in den ostdeutschen Städten unwidersprochen zur prioritären Aufgabe des Bundesbauministeriums. Sie drängte sich – nicht zuletzt zu Lasten der westdeutschen Sanierungsmaßnahmen – in den Vordergrund. (Nachweis: Welsch-Guerra, 2012, S. 60, Abb. 5; Kegler; 2012)

Rd. 600 ostdeutsche Städte mit weiteren etwa 1.000 Maßnahmen wurden in Städtebauförderungsprogramm des Bundes aufgenommen und gefördert (Liebmann, 2012, S 147 ff; Kegler, 2012 S. 107 ff), die damit die Erneuerung in ihren Stadtkernen einleiten konnten. Im Unterschied zu den westdeutschen Städten und Gemeinden – waren die ostdeutschen Sanierungsgebiete in der Regel 20 Jahre länger dem lebenszyklusbedingten technischen Verfall preisgegeben. Da die DDR bekanntlich dem Neubau von Großsiedlungen am Stadtrand Vorrang eingeräumt hatte, erreichte der Grad des Niedergangs in den ostdeutschen Städten und Gemeinden ein im Westen unbekanntes Maß. Nicht nur einzelne, oft denkmalgeschützte, Altstadtgebäude waren unbewohnbar geworden und standen nach Auszug der früheren Bewohner leer (in Quedlinburg stand z.B. jedes zweite der 750 denkmalgeschützten Gebäude leer), sondern ganze Straßenzüge waren aufgegeben worden (z.B. Leipzig-Ost), ein Prozeß, den das Politbüro der DDR billigend in Kauf genommen hatte.

Noch vor Fall der Mauer waren deshalb in einigen Altstädten erste Protestinitiativen mit dem Ziel gegründet worden, das Augenmerk der DDR Bezirksregierungen auf die vernachlässigten, aber als historisches Erbe erhaltungswürdigen Altbauten zu lenken und dem Verfall Einhalt zu gebieten (z.B. Dresden, Erfurt, Wismar, Potsdam, Görlitz, Weimar, Magdeburg, Quedlinburg). Im Herbst 1989 verband sich der Ruf nach gesellschaftspolitischen demokratisierenden Reformen mit Forderungen nach Änderungen der Baupolitik der DDR.

Daran anknüpfend waren einzelne Städte nach dem 9. November 1989 nicht unvorbereitet, mit westlicher Unterstützung ihre städtebaulichen Planungen umzustellen (z.B. Planungsgruppe Potsdam). Es ist zweifellos ein Erfolg ostdeutscher Kommunalpolitiker und Planer, dass die Spirale des Niedergangs nach 1990 – finanziell gefördert durch den Bund - mit städtebaulichen Modell und Sofort-Sicherungsmaßnahmen auf- und angehalten werden konnte. Gefährdete, aber erhaltenswerte Gebäude wurden mit unkonventionellen Maßnahmen - gelegentlich ohne die Klärung komplizierter Eigentumsverhältnisse abzuwarten - gerettet (z.B. Erfurt, Potsdam, Weimar, Görlitz), um sie dann später durchgreifend u.a. mit Mitteln des Programms städtebaulicher Denkmalschutz zu restaurieren.

Im Unterschied zum Westen fällt ein Punkt auf: In den ostdeutschen Städten und Gemeinden waren i.d.R. – aus Kostengründen – keine flächendeckenden Stadterneuerungen mehr möglich. Gefördert wurden überwiegend punktuelle Maßnahmen (u.a. des Denkmalschutzes), zumeist in den alten Ortskernen kleiner und mittlerer Städte und in den Wohngebieten der Großstädte. Im Ergebnis stehen sich heute restaurierte Quartiere auf der einen und weiterhin sanierungsbedürftige Stadtquartiere auf der anderen Seite gegenüber. Anders als im Westen wurde in der Regel auf Maßnahmen der Bodenordnung weitgehend verzichtet, die als besonders kosten-, zeit- und organisationsaufwendig gelten und anders als im Westen ging es seltener um die Stärkung des innerörtlichen Einzelhandels, da die Fußgängerzonen im Vergleich zu der Konkurrenz großflächiger Einkaufszentren am Stadtrand schon unmittelbar nach 1990 ins Hintertreffen geraten waren. Die Erneuerung der Innenstädte fand in der Regel auf Basis überkommener, in der Zeit der DDR kaum veränderter, historischer Stadtgrundrisse mit dem Ziel statt, die erhaltenswerten Teile alter Städte zu stabilisieren und insbesondere denkmalgeschützte Gebäude zu retten. (v. Einem, Diller, Gornig, 1996)

Die Geschichte der Stadterneuerung seit 2000 ist weitgehend eine Geschichte des staatlich-kommunalen Rückzugs aus der mit großer Reformeuphorie vor Jahrzehnten begonnenen Städtebauförderung im Westen und der mit ebenso großer Euphorie begonnenen Erneuerung der Städte im Ostteil des Landes. Im Westen seit schon seit etwa 1990, im Osten seit etwa 2000 tritt ein Motiv in den Vordergrund, das zuvor eher von nachrangiger Bedeutung gewesen war: der Sparzwang der öffentlichen Haushalte, der auf allen Ebenen nachhaltige Bremsspuren hinterließ.

- Bundes- und Landesmittel der Städtebauförderung wurden zurückgefahren,
- Die Sanierungsgebiete wurden z.T. vorzeitig abgebrochen, provisorisch abgeschlossen und sich selbst überlassen,
- Die Föderalismusreform 2006 beschränkte die sog. Gemeinschaftsaufgaben und damit die Rolle des Bundes als Mitfinanzierer im Bund-Länder-Kommunen Verbund ein.
- das URBAN Programm der EU reichte als Kompensation der gekürzten Städtebauförderung nicht aus,
- die Modernisierungsförderung wurde auf energetische Erneuerungen über die KfW umgelenkt und beschränkt,
- Programme des sozialen (Miet-)Wohnungsbau wurden zeitgleich eingestampft,
- die soziale Verdrängung wurde (oft erfolglos) über Erhaltungs- oder Milieuschutzesatzungen gebremst,
- das Programm „Soziale Stadt“ wurde gekappt,
- die Bodenordnung und Bodenwertabschöpfung wurden aufgegeben.

Das alles geschah angesichts des demographischen Wandels, d.h. angesichts abnehmender Bevölkerungszahlen in Osten Deutschlands, aber auch – in abgeschwächten Form – im Ruhrgebiet und in ländlichen Gebieten des Westens. Die 2001 vom Pestel Institut erstmals prognostizierten Wohnungsleerstände, die innerhalb von 10 Jahren von 0,4 Mio auf 1,0 Mio WE steigen würden, schienen Mittelkürzungen nicht nur vertretbar, sondern ein Gebot der Stunde, zumal sich nach 1998/2000 eine relativ moderate Dynamik der Wohnungsmieten abzeichnete (Ausnahme: München, Düsseldorf, Stuttgart, Frankfurt, Hamburg). Die Perspektive „schrumpfende Stadt“ charakterisierte die Planungen der 2000er Jahre sowie die darauf zugeschnittenen Programme „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“ (Beispiel Halle, Nelle, 2012, S. 157 ff).

Da die Wohnungspolitik in den Jahren seit 2000 ebenfalls zu einem weitgehend vernachlässigten Politikfeld geworden war, gab es auf diesem Politikfeld keinen Handlungsdruck mehr. Die Mieten stagnierten und nährten die Vorstellung, dass der Markt für eine unter sozialen Gesichtspunkten ausgewogene Versorgung mit Wohnraum sorgen werde. Der Markt sei – so dachten viele - in der Lage, die Wohnungsversorgung zu moderaten Mieten sicher zu stellen, eine Fehleinschätzung, wie sich seit 2010 zeigte. Gleichwohl, in den 2000er Jahren sah man dies noch nicht so; kommunalpolitisch sah man keine Notwendigkeit, wohnungspolitisch gegenzusteuern, nicht zuletzt, weil man überzeugt war, dass zunächst vorrangig Wohnungsleerstände abzubauen seien. Die jüngste Mietenentwicklung vor allem in den Großstädten hingegen zeigt, dass auch diese Auffassung zu kurz griff, weil die weiterhin gravierenden Unterschiede zwischen schrumpfenden und wachsenden Städten ausgeblendet blieben.

Begünstigt wird die auf Rückzug programmierte Sicht durch den Umstand, dass von privater Seite weiterhin investiert wurde. Selbst Altbaubestände, die ursprünglich außerhalb der Grenzen förmlich festgelegter Sanierungsgebiete liegen, werden nach und nach instandgesetzt. Die private Erneuerung von Fassaden, Dächern, Leitungen, Bädern und Treppenhäuser, insbesondere auch im Hinblick größerer Energieeffizienz (Isolierglasfenster, Heizungen, Dämmung) scheint ungebrochen. Bemerkenswert ist, dass diese Erneuerung in der Breite inzwischen auch weitgehend ohne öffentliche Fördermittel erfolgt (Ausnahme: KfW Mittel der Energieeinsparung). In Berlin ist z.B. der Anteil der unsanierten Altbauwohnungen (aus der Gründerzeit vor 1914 ohne moderne Heizung) unter 3 % gesunken.

Bund, Länder und Kommunen meinten, darauf vertrauen zu können, dass der Wohnungsbau in den Händen privater modernisierungsbereiter Eigentümer einerseits und privater Bauträger, Kapitalanleger sowie der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften andererseits gut aufgehoben seien. Dies abstinente Handlungsmuster dominierte während der 2000er Jahre, bis die in jüngster Zeit erneut explodierenden Wohnungsmieten Länder und Kommunen aufschreckten und sie an ihre soziale, ökologische und städtebauliche Verantwortung erinnerten.

Zukunft der Stadterneuerung

Die seit 2010 neu entfachte wohnungspolitische Debatte stößt damit auf ein kommunalpolitisches Vakuum, denn der Bund fühlt sich seit der Föderalismusreform 2006 nicht mehr zuständig und verweist auf die

Länder, die die Verantwortung hingegen gern an die Kommunen weiterreichen.

Abgesehen von der in einzelnen Großstädten neu entfachten Verdrängungsdebatte besteht heute hinsichtlich der Ziele der erhaltenden Altbauerneuerung – quer über alle politischen Parteien von CDU/CSU über die FDP und die SPD bis zu den Grünen und der Linken – weitgehender Konsens. Der Sprengstoff, der sich ehemals infolge der damaligen Abrißpolitik angehäuft hatte, ist entschärft. Gezielte Stadterneuerung im Sinne des umfassenden funktionalen Umbaus überkommener Stadtquartiere einerseits und der Initiierung umfassender – energetischer - Wohnungsmodernisierungen andererseits, beides unter der Regie der Kommune mit durchgreifender Neuordnung des Bodenmarktes wird allenfalls noch punktuell – kleinmaßstäblich – aber nicht mehr als groß angelegte öffentliche Reformaufgabe verstanden.

Dies ist augenfällig der Knappheit der öffentlichen Kassen geschuldet. Die Finanzminister der Länder und die kommunalen Stadtkämmerer dominieren die Stadterneuerungspolitik ihrer Städte mit dem Rotstift. Sie sind sich weitgehend einig in ihrer restriktiven Haltung. In Ermangelung der alten Drittelfinanzierung, zögern alle föderalen Ebenen, sich mit neuen kostenintensiven städtebaulichen Aufgaben zu be- und überlasten. Hinzu kommt, dass die Erneuerung der Städte in den Augen der Politik als weitgehend abgeschlossen gilt. Angesichts der finanzpolitischen Vorgaben, die derzeit der Haushaltssanierung die Priorität zuerkennen, ist nicht zu erkennen, dass Stadterneuerung in ihrem alten umfassenden Sinne in den kommenden Jahren wieder als vorrangige Aufgabe auf die staatlich-kommunale Agenda rücken wird.

Das jedoch ist nicht gleichbedeutend mit städtebaulichem Stillstand. Punktuelle Stadterneuerung findet weiterhin statt, aber eher als Resultante einer Vielzahl unkoordinierter privater Einzelentscheidungen, sei es der Grundstücks- und Hauseigentümer, der Kapitalgeber, der Banken oder von Mietern und Betrieben. Sie alle handeln allerdings nicht unter dem Primat des öffentlichen Interesses, sondern bei ihren Wanderungs-, Finanzierungs-, Investitions- oder Desinvestitionsentscheidungen nach eigenen Logiken, die in der Regel den Interessen der Kapitalverwertung entsprechen, eingebunden in die Dynamik lokaler Immobilienmärkte.

Dies bedeutet: der städtische Bestand an Altbauten ist – wieder vollständig – in den Wohnungs- und Gewerberaummarkt integriert, aber auch – hinsichtlich der Mietenentwicklung – diesem ausgeliefert. Da die Wohnungsmieten in modernisierten und erneuerten Altbauten – nach 10

Jahren der Stagnation und der damit einher gehenden Planungsabstinenz – wieder sprunghaft steigen, zeichnen sich neue Konflikte ab, die mit dem Etikett „Gentrifizierung“ nicht hinreichend beschrieben sind. Die dem Markt überlassenen innerstädtischen Wohnungsmärkte droht erneut die soziale Spaltung; d.h. die Verdrängung der zahlungsschwachen Haushalte an den Stadtrand, vielerorts in die als Auffanggebiete fungierenden Großsiedlungen am Stadtrand einerseits und in Reservate der besser Verdienenden andererseits.

Vor diesem Hintergrund zeichnet sich als Zukunftsperspektive der Stadterneuerung ab: den Kommunen bleibt kaum etwas anderes übrig, als sich damit abzufinden, dass die laufende Erneuerung wie auch die Vernachlässigung des Bestandes an Altbauten in die Verantwortung der privaten Eigentümer zurückgegeben wurde. Die Planer fühlen sich diesem Prozeß gegenüber weitgehend ohnmächtig und alleingelassen, die erklärten Ziele der Nachhaltigkeit wirksam umzusetzen. An dieser Lähmung dürfte sich auch künftig wenig ändern, da nicht zuletzt die Ökonomen - anders als früher - heute kein Marktversagen mehr erkennen. Die von Soziologen angemahnten Härten im Zuge der Verdrängung scheinen erste Proteste auszulösen. Disparitäten werden angesichts der zur Normalität gewordenen Praxis als weitgehend unsteuerbar hingenommen.

Die Zukunft der Stadterneuerung dürfte folglich künftig weitgehend verknüpft sein mit den konjunkturellen Zyklen des Wohnungs- und Gewerberaummarkts, d.h. die Stadterneuerung dürfte von den sog. Schweinezyklen abhängen und damit auch unter den Defiziten der Wohnungspolitik zu leiden haben.

Die Wohnungsmärkte signalisierten seit 2008 (weltwirtschaftliche Finanzkrise) einen Wandel. Angesichts der Turbulenzen der globalen Kapitalmärkte sind (Wohn-)Immobilien in Deutschland wegen ihrer relativ niedrigen Einstiegspreise wieder zu einem auch international bevorzugten Standort für Kapitalanleger geworden, wobei der Schwerpunkt auf Wohngebäuden in den Großstädten mit gründerzeitlichem Gebäudebestand liegt. Sie treiben die Wohnungsmieten insbesondere in den Innenstädten nach oben.

Verstärkend wirkt die Nachfrage vor allem junger Doppelverdiener-Haushalte nach sanierten Altbauwohnungen, aber auch nach Neubauwohnungen in kleinen Wohnanlagen in den Innenstädten. Hier kommen mehrere Faktoren zusammen:

- Zum einen setzen sich jüngere Haushalte deutlich von den Lebens- und Wohnvorstellungen ihrer Eltern (Einfamilienhaus am Stadtrand) ab, die sie meiden, indem sie innerstädtische Wohnungen bevorzugen, insbesondere solange sie selbst noch keine schulpflichtigen Kinder haben;
- zum anderen ist die Erwerbsbeteiligung der Frauen gestiegen: der Arbeitsmarkt für Dienstleistungstätigkeiten verlangt ein höheres Maß an zeitlicher Flexibilität (Teilzeitarbeit); Frauenarbeitsplätze werden folglich mehr und mehr in private Wohnungen und ins gleiche Quartier verlegt. Beschäftigte in Teilzeit vermeiden Zeitverluste aufgrund weiter Pendeldistanzen. Diese sind unökonomisch und bei steigenden Bezinkosten zudem teuer geworden;
- zum Dritten ist das Umweltbewusstsein insbesondere jüngerer Menschen deutlich gewachsen. Der eigene PKW gilt nicht mehr als das Statussymbol schlechthin. Car sharing floriert. Der PKW verliert seine frühere Dominanz;
- zum Vierten – hier schließt sich der Kreis - ist der Zuzug in die Innenstädte als mittelbare Folge der kommunal angestoßenen Stadterneuerung, des Denkmalschutzes und der Altbaumodernisierung zu deuten; ohne die mit öffentlichen Mitteln geförderte und deshalb politisch gewollte Verbesserung der Altbaubestände gäbe es dort heute nicht jenes Angebot an ehemals geförderten (nunmehr aber auflagenfreien) Altbauwohnungen in zentralen Lagen, mit hohen Decken, abgezogenen Holzdielen und inzwischen modernisierten Bädern und Heizungen, die junge Haushalte gerne nachfragen.

Etwas anders ist allerdings die Situation des innerstädtischen Einzelhandels (Kaufhäuser, Facheinzelhandel). Hier wirkt sich seit Jahren eine Strukturkrise aus, die noch nicht zum Abschluß gekommen ist und die Standorte am Stadtrand, aber auch in Innerstadtlagen trifft. Nicht selten sind eben dies jene, die in den 1970/80er Jahren mit Mitteln der Städtebauförderung zu Fußgängerzonen umgestaltet wurden. Infolge der großzügigen Zulassung großflächiger Einkaufszentren am Stadtrand sowie der Zunahme des Internethandels spürt der beratungsintensive Facheinzelhandel die begrenzte Zahlungsfähigkeit der Kunden, da die Kaufkraftströme aus den Innenstädten nachhaltig abgezogen werden. Zur Korrektur früherer Planungsfehler und der sie auslösenden Schieflage, sehen sich die Kommunen allerdings angesichts fehlender Haushaltsmittel nicht in der Lage. Business Improvement Districts

(Vorreiter ist hier Hamburg) sind zwar eine Antwort. Durch Zwangsabgaben und Absprachen zwischen Eigentümern, Betrieben und Kommune, lassen sich - trotz fehlender öffentlicher Mittel - zumindest gewisse Verbesserungen erreichen. Oft sind diese aber nicht mehr als hilflose Versuche der Stabilisierung, mit der die Übermacht der großen Einkaufszentren nicht wirklich gebrochen wird und keine nachhaltige Rücklenkung der Kaufkraftströme in die Innenstädte gelingt.

Fazit:

Um die Politik der Stadterneuerung von Bund, Ländern und Kommunen zumindest cursorisch zu evaluieren, sind Stärken und Schwächen, Erfolge und Misserfolge zu bilanzieren. Ohne Anspruch auf eine endgültige Bewertung seien abschließend einige der hier genannten Beobachtungen ausgewertet.

1. Zweifellos haben Bund, Länder und Kommunen seit 1971 mit ihren später ins Baugesetzbuch integrierten gesetzlichen Vorschriften zur Sanierung sowie den darauf aufbauenden Städtebauförderungsprogramme den Prozeß der Stadterneuerung zunächst im Westen, aber ab 1990 auch im Osten angeschoben. Ohne öffentliche Förderung wären die mehr als 2000 Sanierungsmaßnahmen nicht finanzierbar gewesen. Aus Sicht der Stadtökonomie sei hinzugefügt: ohne Finanzmittel von Bund und Ländern (später ergänzt durch die EU) wäre es nicht gelungen, die blockierende Wirkung des klassischen prisoners dilemma (v. Einem et al, 1980) zu knacken und vielerorts einen sich selbst tragenden turn around Prozeß in Gang zu setzen. Zudem hat die öffentliche Hand mit ihrer Stadterneuerungspolitik den Wertewandel im Umgang mit alten Gebäuden befördert und damit als Vorbilder dienende Lösungen der Quartierserneuerung und Gebäuderestaurierung ermöglicht.

2. Mehrfach gab es Versuche, die ökonomische Hebelwirkung der Städtebauförderung zu berechnen und die schon seit Beginn intendierten, langfristig wirkenden Anstoßeffekte nachzuweisen. Ökonomisches Ziel der Stadterneuerung war es in der Regel, mittels öffentlicher Förderung private Bau- und Folgeinvestitionen auszulösen. Liebmann zitiert die einschlägigen Studien, die in den letzten Jahren im BMVBS sowie am DIW entstanden (Liebmann, 2012, S. 150); Je nach Berechnungsart bewirken die Bundesmittel in der ersten Runde, dass

Länder und Kommunen Komplementärmittel in je gleicher Höhe bereitstellten; d.h. die Bundesmittel verdreifachten sich. Gemeinsam stoßen sie in der zweiten Runde private Investitionen an, die bis zum 4,5-fachen der öffentlichen Mittel ausmachen, ein Hebeleffekt, den andere öffentliche Programme nicht erreichen (Liebmann, 2012 a.a.O.). Bisher kaum analysiert sind die Langzeiteffekte der Städtebauförderung. In der dritten Runde könnte nämlich untersucht werden, ob es über Zeit und Raum – d.h. je nach Zeithorizont und geographischer Gebietsabgrenzung – im Laufe von Jahrzehnten auch außerhalb der ursprünglichen Fördergebiete zeitverzögerte Nachahmeffekte privater Investoren gibt, die sich kausal auf die Ursprungsförderung zurückführen lassen, zweifellos ein methodisch schwieriges Unterfangen (v. Einem, Luther, 1981).

3. Nicht erfüllt haben sich die 1971 verbreiteten Erwartungen, die Stadtsanierung zu Teilen aus abschöpfbaren Bodenwertsteigerungen zu finanzieren. Zwei ursprüngliche Regelung sind hier zu betrachten: Die Regelung, mit der die Kommunen ermächtigt wurden, Grundstücke zu reduzierten Preisen anzukaufen und später zu Verkehrswerten zu veräußern, wurde in der Praxis ebenso unterlaufen, wie die komplementäre Regelung, nach der Grundstücksbesitzer in Sanierungsgebieten zu Ausgleichszahlungen herangezogen werden können, soweit diese den Werterhöhungen entsprechen, die durch öffentlich geförderte Stadterneuerungsmaßnahmen in Form steigender Verkehrswerte kausal bewirkt wurden. Beide Regelungen stießen schon vor Verabschiedung des Städtebauförderungsgesetzes 1971 auf heftigen Widerstand der Ordoliberalen und der Konservativen im Bundestag, aber auch nach dessen Verabschiedung auf den dann inhaltenden Widerstand der Kommunalpolitik. Auf die Bürgermeister und ihre Verwaltungen kam die undankbare Aufgabe zu, unpopuläre Bescheide gegenüber Mitbürgern durchsetzen zu müssen, so dass derartige Bescheide nicht selten auf die lange Bank geschoben oder auf einen eher symbolischen Betrag reduziert wurden. Zudem hatten die Gutachter Probleme, den Anteil öffentlich bedingter Wertsteigerungen von den allgemeinen Wertsteigerungen zu unterscheiden und mit gerichtsfesten Zahlen zu unterlegen. (v. Einem, 1981). Schließlich wurden 1981 mehrere Ausnahmetatbestände im Rahmen der sog. Beschleunigungsnovelle ins Gesetz aufgenommen, um – wie es hieß - vereinfachte Sanierungsverfahren zu ermöglichen. Damit verkümmerte das Prinzip der Bodenwertabschöpfung endgültig zu einem Reform-Torso.

4. Die deutsche Stadterneuerungspolitik ist in hohem Maße überregelt. Nicht nur das BauGB, sondern die darauf aufbauenden

Förderprogramme des Bundes, der EU und der Länder mit ihren Richtlinien und Ausführungsvorschriften haben ein System der komplexen verrechtlichen Städtebaupolitik entstehen lassen, das es lokalen Planern schwer macht, je nach lokaler Situation auf der Grundlage fallbezogenen Ermessens zu entscheiden. Das kann im Einzelfall zur Überförderung, in anderen Fällen zur Unterförderung, d.h. zu Fehlallokationen öffentlicher Mittel führen. Um dies mit drei Beispielen zu belegen:

In den frühen 1970er Jahren legten **München** und **Hannover** ihre Stadtteile **Haidhausen** und **Linden-Süd** förmlich als Sanierungsgebiete fest und förderten dort die Stadtsanierung. Nach 1990 folgte **Magdeburg-Buckau**. Bis 2013 nahmen alle 3 Beispielgebiete unterschiedliche Entwicklungen

- In **München-Haidhausen** nahm sich die Stadt ein zunächst im Schatten anderer Stadtteile stehendes Stadtquartier östlich der Isar vor. In den 1980er Jahren war aber auch hier der Aufschwung der Immobilienpreise in München unverkennbar; die Stadt heizte mit öffentlichen Städtebaumitteln den sich ohnehin schon beschleunigenden Bauboom mittels Modernisierungs- und Stadtbauförderung sowie Wohnumfeldverbesserungen weiter an; nach Auslaufen der Mietpreisbindungen geförderter Wohnungen, die an zeitlich limitiert waren, stiegen die Mieten in Haidhausen auf derzeit 12,00 €/qm und mehr (netto kalt) an, ein Musterfall von Gentrification. Investoren reißen sich heute um die letzten noch nicht erneuerten Altbauten. Die ehemalige Bevölkerung gibt es – von Ausnahmen abgesehen - nicht mehr.
- In **Hannover-Linden-Süd** bestand zu keiner Zeit ein vergleichbarer Investitionsdruck. Hier gelang es der Stadt, das ehemals umkämpfte abrißbedrohte Stadtquartier als Wohnort der Mittelschicht mit hohem Ausländeranteil mittels öffentlich geförderter Modernisierungen und komplementärer Wohnumfeldverbesserungen unter weitgehender Erhaltung der Altbausubstanz zu stabilisieren (Mieten ca. 7,50 €/qm netto-kalt).
- In **Magdeburg-Buckau**, ein Arbeiterquartier südlich der Innenstadt in der Nachbarschaft inzwischen überwiegend abgewickelter Maschinenbaukombinate, konzentrierte sich die Stadt wegen der lokal abnehmenden Bevölkerung auf den Abriß leerstehender Wohngebäude und Umfeldverbesserungen; sie hinterließ zahlreiche freie, nur im Sinne der Zwischennutzung begrünte Bauflächen, für die es – trotz Förderung - keine hinreichende

Nachfrage gab und gibt. Erst seit 2010 nimmt das Interesse privater Bauherren langsam wieder zu. (Mieten selten über 5,00 €/qm netto-kalt)

Diese drei Skizzen münden in der Frage: Ist es richtig, dass alle drei Städte – trotz unterschiedlicher Ausgangsbedingungen – nach gleichen Regeln die sog. unrentierlichen Kosten städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen einschließlich privater Modernisierungen mit Städtebauförderungsmitteln subventionieren? Hat das geltende Regelwerk die Städteplaner eventuell daran gehindert, situationsgerecht zu handeln? M.E. benötigen die Städte in größerem Maße Ermessensspielräume und Handlungsfreiheit, um - wo es erforderlich ist - zu fördern, aber auch, wo die Überhitzung des Marktes droht, frühzeitig dagegen zu steuern, unerwünschte Entwicklungen zu bremsen und ggf. Wertzuwächse abzuschöpfen.

Die Städte brauchen Ermessensspielräume, um entsprechend der lokalen Dynamik von Angebot und Nachfrage antizyklisch steuern zu können. Dass dies voraussetzt, die sozialen und ökologischen Veränderungen ebenso wie den Markt laufend zu beobachten und wissenschaftlich zu begleiten, dürfte evident sein. Intelligente Stadterneuerungspolitik sollte künftig die Indikatoren sozial-ökonomischer und technisch-ökologischer Zyklen der Stadt ins Visier nehmen und das ständige Auf und Ab im Sinne eines laufenden Stadtmonitorings erfassen und dokumentieren. Auf dieser Grundlage sollte die Stadterneuerungsplanung anstreben, die verbliebenen knappen Mittel effizienter zu dosieren und diese mal fördernd, mal bremsend, jeweils gegen den Trend antizyklisch einzusetzen. Maßstab der Feinsteuerung sollte der jeweilige Grad des Niedergangs/Aufstiegs sein; d.h. die Stadtplanung hat zu differenzieren entsprechend den Stufen des beginnenden oder schon fortgeschrittenen Niedergangs einerseits und der anfangs langsamen, dann aber sich selbst beschleunigten, Aufwertung andererseits (Vorbild: Boston).

5. Bekanntlich altert der Bestand an Gebäuden, Straßen und Infrastruktur ungebrochen Jahr für Jahr, so dass sich bei ausbleibenden Instandhaltungen und zurückhaltenden öffentlichen Investitionen allmählich ein Instandhaltungsstau aufbaut. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der ökologischen und energietechnischen Herausforderungen. Der Bestand an Gebäuden einer Stadt ist nie auf Dauer gesichert. Der Zahn der Zeit greift; die technische, funktionale, ökologische und ästhetische Lebensdauer von Gebäuden ebenso wie von ganzen Stadtquartieren ist endlich und ohne laufende Instandsetzung, ohne periodische Modernisierung und ohne Anpassung

an sich wandelnde Ansprüche werden einzelne Gebäude, sowie ausgewählte Stadtquartiere immer wieder in kritische Situationen geraten, weil sie im technischen, im funktionalen, im energetischen oder im ästhetischen Sinne obsolet werden. Sie können durch das Zusammenwirken mehrerer Faktoren in eine sich spiralförmig verstärkende Dynamik des Niedergangs geraten, wenn nicht – im Extremfall – aufgegeben werden. Zustände wie in Detroit kennt man hierzulande bisher nicht, aber sie sind nicht ausgeschlossen, wenn der Markt versagt und die Kommunen nicht rechtzeitig gegensteuern.

Stadterneuerung bleibt mithin ein Feld öffentlicher und privater, möglichst präventiver, Vorsorge einerseits und akuter Sanierung im Krisenfall andererseits.

Literatur

U. Altrock. 2012, Städtebau in der Bestandsentwicklung – vom Durchbruch nachmoderner Leitbilder bis zu Tendenzen hybriden Städtebaus, in: Jahrbuch Stadterneuerung, 2012 S. 125 – 146

H. Bodenschatz, 2012, Perspektive nachhaltige Stadt? Eine reflexive Kritik des Stadtprojekts der 1960er Jahre, in: Jahrbuch Stadterneuerung 2012, S. 69 – 84

BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung), Hrsg. 2011a, 40 Jahre Städtebauförderung, Bonn/Berlin

BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Hrsg., 2011b, : Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Investitionspaktes im Vergleich zur Städtebauförderung. BMVBS-Online- Publikation, Nr. 13/2011. Bonn/Berlin

DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung), 2004: Anstoßwirkungen öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung (DIW Berlin: Politikberatung Kompakt 2). Berlin

E. v. Einem, 1972, Zur Entstehung und Funktion des Städtebauförderungsgesetzes, in ARCH + Heft Nr. 17

E. v. Einem, T. Birlem, E. Scharmer, H. Wollmann, 1978, Sanierungsträger und Sanierungsmaßnahmen nach dem Städtebauförderungsgesetz, Schriftenreihe des BMBau, Nr. 02.017, Bonn

E. v. Einem, R. Hoppe, P. Luther, M. Rosenberg, 1980, Stadterneuerung und Investitionsverhalten privater Eigentümer, in Schriftenreihe des BMBau, Nr. 02.025 Bonn

E. v. Einem, P. Luther, 1980, Anstoßeffekte – ein vergessener Faktor der Stadterneuerungspolitik, in: Stadtbauwelt Heft 68, S. 396 - 401

E. v. Einem, 1981, Rückzug aus der Bodenwertabschöpfung – ein Lehrstück der Reformpolitik ?, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 1981/7 , S. 252 – 262

E. v. Einem, (Hrsg.), 1985, Rettung der kaputten Stadt (Dokumentation Altbau-IBA) , Berlin

E. v. Einem, Ch. Diller, M. Gornig, 1996, Revitalisierung ostdeutscher Städte, Schriftenreihe des DSSW, Bonn/Berlin

H. Kegler, 2012, Rekonstruktion“ von Stadtzukunft: Stadterneuerung Ost in Praxis und Lehre oder 30 Jahre VBWGZ – Berlin und Weimar, in: Jahrbuch Stadterneuerung 2012, S. 107 - 124

Chr. Kloss, 2012, Planen. Vermitteln. Erleben. Das Brunnenviertel in Berlin – Wedding als Ort der Vermittlung, in: Jahrbuch Stadterneuerung, 2012, S. 173 - 186

H. Leimbrock, 2012, Von Großstadtimitationen durch „Kahlschlagsanierungen“ zu nachmodernen Großstadtalternativen - Ursachen, Ausprägungen und Folgen der städtebaulichen Tendenzwende in westdeutschen Mittelstädten, in: Jahrbuch Stadterneuerung 2012, S 85 - 106

H. Liebmann, 2012, Städtebauförderung: Goldener Zügel der Stadterneuerung? in: Jahrbuch Stadterneuerung 2012, S. 147 - 156

A. Nelle, 2012, Städtebauförderung unter Schrumpfungsbedingungen: Stadtumbau Ost in innerstädtischen Altbauquartieren, in: Jahrbuch Stadterneuerung 2012, S. 157 – 172

F. W. Scharpf, 1973, Planung als politischer Prozeß, Frankfurt

F.W. Scharpf, B. Reissert, F. Schnabel, 1976, Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus, Kronberg

M. Welch Guerra, 2012, Die 1960er Jahre und der Aufstieg der räumlichen Planung zum etablierten bundesdeutschen Politikfeld, in: Jahrbuch Stadterneuerung, S. 41 - 83