



Quelle: BBSR/GP Planwerk GmbH, Berlin

GEMEINWOHL

Einführung



Foto: Oskar-von-Müller-Forum, München

Lisa Schopp

ist seit Anfang 2018 Projektleiterin im BBSR. Im Referat für Stadtentwicklung beschäftigt sie sich mit gemeinwohlorientierter Stadtentwicklung und betreut gemeinsam mit Stephan Willinger und Dr. Katharina Hackenberg die Nationale Stadtentwicklungspolitik. Zuvor studierte sie Architektur sowie „Energieeffizientes und Nachhaltiges Planen und Bauen“ in Köln, München und Zürich.
lisa.schopp@bbr.bund.de

Das Gemeinwohl ist in der Stadt- und Regionalentwicklung in den vergangenen Jahren wieder stärker in den Fokus gerückt. Während der Begriff in den Fachbereichen Philosophie, Politik, Rechtswissenschaften und Soziologie seit jeher eine konstante Größe ist, war er in der Welt der Planerinnen und Planer hingegen über eine lange Zeit weniger präsent. Gemeinwohlorientiertes Handeln nicht-staatlicher Stellen wurde durch die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit zu Beginn der 1990er-Jahre sogar beschnitten (vgl. Bohlken in diesem Heft, S. 8). Dabei ist das Gemeinwohl einerseits tief in der europäischen Kulturgeschichte verwurzelt und andererseits fest im Grundgesetz, in Gemeindeordnungen und auch im Baugesetzbuch verankert (vgl. Ringwald/Cagan, S. 52).

Staatliche Stellen sind also verpflichtet, entsprechend des Gemeinwohls zu agieren. Und auch private Eigentümer sind durch § 14 des Grundgesetzes dem Wohl der Allgemeinheit verpflichtet. Obwohl also Ausgangspunkt für öffentliche und private Entscheidungen, ist das Gemeinwohl aber ein unbestimmter Rechtsbegriff. Wie ungenau dieser Begriff definiert ist, zeigt auch, dass viele Akteure Begriffe wie „Allgemeinwohl“, „Wohle der Allgemeinheit“ oder „öffentliches Interesse“ synonym und mit recht unterschiedlichen Bedeutungsinhalten verwenden. Ringwald und Cagan liefern in ihrem Beitrag eine Begriffserklärung aus rechtlicher Perspektive und grenzen das Gemeinwohl gegenüber der Daseinsvorsorge ab.

Gerade in der Stadt- und Raumentwicklung ist der Begriff nicht eindeutig zu fassen und obliegt einem ständigen Verständniswandel. Dabei kommt dieser Disziplin in Bezug auf das Gemeinwohl eine besondere Bedeutung zu: Sie versucht sich an Rahmensetzungen, die den Raum definieren, in dem wir miteinander leben. Sei es aufgrund der sich zuspitzenden Situation am Wohnungsmarkt deutscher Schwarmstädte, aufgrund des Rückzugs des Staats aus vielen Bereichen oder aufgrund des wachsenden Bedürfnisses der Bürgerinnen und Bürger, ihren Lebensraum aktiv mitzugestalten: Immer mehr private Initiativen, Stiftungen, gemeinwohlorientierte Unternehmen und weitere neue wie alte Akteure verschreiben sich dem gemeinwohlorientierten Handeln. Auch Publikationen, Fachveranstaltungen, Studien und konkrete Projekte widmen sich (wieder) vermehrt dem Gemeinwohl.

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) befasst sich aktuell ebenfalls mit dem Thema. Im Forschungsprojekt „Gemeinwohlorientierte Initiativen in der Quartiersentwicklung“ geht es beispielsweise um die Bedeutung von selbstverwalteten Einrichtungen für die Entwicklung in benachteiligten Stadtquartieren (BBSR 2018a).

Unter dem Titel „Gemeinwohlorientierte Wohnungspolitik – Handlungsfelder, Potenziale und gute Beispiele von Stiftungen und anderen Non-Profit-Akteuren“ untersucht ein Projektteam in zehn Fallbeispielen wiederum Anknüpfungspunkte für die Unterstützung solcher Akteure als Anbieter auf den Wohnungsmärkten (BBSR 2018b).

Die Forschungsprojekte des BBSR sollen einen Überblick über neue und wiedererstarke Akteure wie Stiftungen und Genossenschaften geben, die sich dem Gemeinwohl verschrieben haben. Einer der bekanntesten Akteure der gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung ist die Montag Stiftung Urbane Räume. Johanna Debik, eine Mitarbeiterin der Stiftung, stellt in diesem Heft das Programm Initialkapital vor. Sie zeigt, dass auch unternehmerisches Handeln gemeinwohlorientiert sein kann und erläutert in diesem Zusammenhang die von der Stiftung entwickelte „soziale Rendite“ (S. 72). Dem Engagement unternehmerisch agierender nicht-staatlicher Akteure widmet sich in seinem Beitrag auch Robert Kitzmann (S. 40). Er untersucht das Engagement von Wohnungseigentümerinnen und -eigentümern im Quartier.

Unternehmerisches Handeln ist in der Regel jedoch von Partikularinteressen und den Zielen eines Einzelnen, sei es einer Privatperson oder einer Gesellschaft, getrieben. Aus diesem Grund sind in den letzten Jahren und Jahrzehnten Instrumente entstanden, mit denen Kommunen private Akteure im Sinne des Gemeinwohls in die Verantwortung nehmen können. Die bayerische Landeshauptstadt München etwa hat mit ihrem bereits in den 1990ern aufgelegten Programm der sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN) ein gut funktionierendes Instrument geschaffen, das inzwischen Vorbild für ähnliche Instrumente in anderen wachsenden Großstädten ist. Auch wenn das Programm ursprünglich aus haushalterischen Gründen aufgelegt wurde, ist es heute ein nützliches Werkzeug, um Investoren an Infrastrukturkosten zu beteiligen und zum Bau von bezahlbaren Wohnungen zu verpflichten (vgl. Haufe 2013). Die SoBoN und ähnliche Instrumente greifen jedoch nicht in allen Bereichen, da sie an die Festsetzung eines Bebauungsplans geknüpft sind. Der gesamte Innenbereich unserer Städte entzieht sich dem Instrument. Stephan Gatz schlägt in seinem Beitrag zum sozialen Wohnungsbau im unbeplanten Innenbereich eine Änderung des Baugesetzbuches vor, um den Kommunen auch dort mehr Handlungsmacht zu übertragen (S. 22).

Als die Forderungen nach einer stärkeren Einflussnahme staatlicher Stellen auf die Bodenpolitik bereits in vollem Gange waren, erklärte das Bundesverfassungsgericht die Grundsteuer in ihrer heutigen Form für verfassungswidrig. Die zwingende Neuregelung bietet die Möglichkeit, den

Boden gerechter zu besteuern und gleichzeitig Planungsparradigmen neu zu beeinflussen. Wie sich die von Kommunen, Verbänden und anderen vorgeschlagenen Berechnungsmodelle auswirken, zeigt Dirk Löhr in seinem Beitrag. Er blickt über die rein fiskalische Betrachtung und planerische Lenkungs- und lenkungspolitische Ziele hinaus und bezieht auch eine soziale Komponente mit ein. Sein Beitrag knüpft an das vorangegangene IzR-Heft an: Die Ausgabe 4/2018 widmet sich Strategien und Herausforderungen des bezahlbaren Wohnens, einem zentralen Aspekt der derzeitigen Diskussion. Das Thema Wohnen wurde daher im vorliegenden Heft größtenteils ausgeklammert.

Für Planerinnen und Planer ist der Boden die entscheidende Ressource. Gerade im Hinblick auf den Klimaschutz gilt es heute mehr denn je, sorgfältig mit ihm umzugehen. Nicht nur der sorgfältige Umgang mit Boden, sondern der Ressourcenschutz im Allgemeinen ist in seiner ursprünglichsten Form gemeinwohlorientiert. Er sichert die Lebensgrundlage aller Lebewesen. Gemeinwohl ist somit unweigerlich mit dem Begriff der Nachhaltigkeit verbunden, den der Brundtland-Bericht von 1987 als Handeln definiert, das „den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen“ (BMZ 2018). Diese Definition ist damals wie heute gültig. Ein entsprechendes Handeln dient dem Gemeinwohl unserer Gesellschaft und insbesondere unseren Kindern.

Die Vereinten Nationen haben 2015 insgesamt 17 Nachhaltigkeitsziele mit 169 Unterzielen beschlossen, die unter den Namen Sustainable Development Goals (SDGs) oder Lokale Agenda 2030 bekannt sind. Haubner, Knipperts und Riedel von der Bertelsmann Stiftung haben gemeinsam mit dem BBSR, den kommunalen Spitzenverbänden und weiteren privaten Akteuren einen Indikatorenkatalog erarbeitet, der die Umsetzung der SDGs auf kommunaler Ebene quantifizierbar macht. Ihre Herangehensweise stellen sie in diesem Heft beispielhaft am SDG 1 „Keine Armut“ dar (S. 92).

Eine Querschnittsaufgabe der Lokalen Agenda 2030 ist der digitale Wandel (Bundestag 2018). Wie sich die Digitalisierung auf das Gemeinwohl auswirkt, zeigt der Beitrag von Cagan und Ringwald. Darüber hinaus stellt Eva Schweitzer in ihrem Beitrag zu Big Data einen weiteren Forschungsschwerpunkt des BBSR vor: Sie geht der Frage nach, inwiefern Daten Gemeinschaftsgüter sind und wie sich zukünftig

ein verantwortungsvoller Umgang mit ihnen sicherstellen lässt (S. 58).

Neben der Forschung im BBSR erproben seit Ende 2018 vier wegweisende Pilotprojekte der Nationalen Stadtentwicklungspolitik innovative Lösungen und neue Modelle einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung. Der bisherige Ansatz der Pilotprojekte wird skaliert und erstmalig in einem größeren Maßstab angewendet. In „Pilotquartieren“ entwickeln alle Beteiligten in partizipativen Prozessen gemeinsame Visionen. Die Akteure im Quartier setzen diese Visionen dann in vielfältigen Projekten um. Der im Mai dieses Jahres veröffentlichte Projektauftrag richtete sich an zivilgesellschaftliche Organisationen und Initiativen, nichtgewinnorientierte Unternehmen, Genossenschaften, Wohnungsgesellschaften, Wohlfahrtsverbände und Kommunen, die als Initiatoren und Koordinatoren gemeinwohlorientierter Quartiersentwicklung fungieren. Unter dem Titel „Stadt gemeinsam gestalten! Neue Modelle der Quartiersentwicklung“ setzten sich aus 100 Bewerbungen Konzepte aus Altenburg, Hannover, Münster und Nürnberg durch, bei denen zivilgesellschaftliche Initiativen zu Impulsgebern und Trägern demokratischer Stadtentwicklungsprozesse werden (BMI 2018).

In den zwei Heft-Interviews geht es um praktische Erfahrungen mit der Umsetzung aktueller Planungsprozesse und um das Zusammenwirken von öffentlichen und privaten Akteuren. Die Stadtarchitektin von Kopenhagen, Tina Saaby, sprach mit der IzR-Redaktion über die Bedeutung des Gemeinwohls in einer der lebenswertesten Städte der Welt (NDR 2018). Kopenhagen verfolgt seit 2010 konsequent eine nachhaltige Stadtentwicklungsstrategie, deren Bezugspunkt der Mensch mit seinen Bedürfnissen ist. Saaby stellt die beiden Initiativen „A Metropolis for People“ und „Co-Create Copenhagen“ vor, die zusammen mit den Bewohnerinnen und Bewohnern Kopenhagens und auf Basis eines Monitoring-Systems entwickelt wurden (S. 16). Klaus Overmeyer schildert in seinem Interview die Perspektive eines Planers in Deutschland, der in seiner täglichen Arbeit veränderte Prozesse wahrnimmt und hierfür neue Lösungen entwickelt (S. 66). Um urbane Diskurse geht es auch Wolf-Dietrich Bukow in seinem Beitrag (S. 80). Er beschreibt die Notwendigkeit eines zivil- und stadtgesellschaftlichen Referenzrahmens und nennt Eckpunkte für eine Debatte über die urbane Entwicklung.

Literatur und Quellen

- BBSR** – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2018a: Gemeinwohlorientierte Initiativen in der Quartiersentwicklung. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Stadtentwicklung/Staedtebauforderung/Forschungsprogramme/Programmuebergreifend/Projekte/gemeinwohl-quartier/start-node.html> [abgerufen am 03.12.2018].
- BBSR** – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2018b: Gemeinwohlorientierte Wohnungspolitik. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/aktuelle-meldungen/km-gemeinwohl-wohnungspolitik-zwischenergebnisse.html> [abgerufen am 03.12.2018].
- BMI** – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2018: Vier neue Pilotquartiere ausgewählt. Zugriff: https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSP/DE/Projekte/Projektaufruf/ProjektaufrufGemeinsamGestalten/projektaufruf_node.html [abgerufen am 03.12.2018].
- BMUB/BBSR** – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit; Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2017: Smart City Charta. Digitale Transformation in den Kommunen nachhaltig gestalten. Zugriff: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2017/smart-city-charta-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [abgerufen am 23.10.2018].
- BMZ** – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2018: Die Nachhaltigkeitsagenda und die Rio-Konferenzen. Zugriff: https://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/2030_agenda/historie/rio_plus20/index.html [abgerufen am 03.12.2018].
- Bundestag** – Deutscher Bundestag Ausschuss Digitale Agenda, 2018: Ausschussdrucksache A-Drs.18(24)114. Zugriff: <https://www.bundestag.de/blob/479226/94a477af90a17b369538cbac35f52a42/stellungnahme-stilz-data.pdf> [abgerufen am 03.12.2018].
- Haufe** – Haufe-Lexware GmbH & Co. KG, 2013: Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN) – ein Münchner Weg. Zugriff: https://www.haufe.de/immobilien/wohnungswirtschaft/bezahlbares-wohnen/sozialgerechte-bodennutzung-sobon-ein-muenchner-weg_260_188134.htm [abgerufen am 28.11.2018].
- NDR** – Norddeutscher Rundfunk, 2018: Städte-Ranking Wien – besonders lebenswert. Zugriff: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/lebenswerte-staedte-103.html> [abgerufen am 03.12.2018].