

# Gemeinwohl

## Konsequenzen für die Planung?



© Hurcal / Fotolia

Stadtentwicklung:  
Auf der Suche nach  
dem Konsens

Gesellschaft:  
Wie wollen wir  
miteinander leben?

Teilhabe:  
Daseinsvorsorge,  
Recht, Digitalisierung



# Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung



## Impressum

### Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt-  
und Raumforschung (BBSR)  
im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung (BBR)  
Deichmanns Aue 31–37  
53179 Bonn

### Schriftleitung

Markus Eltges  
Robert Kaltenbrunner

### Redaktion

Birgit Kann  
birgit.kann@bbr.bund.de

Verena Kluth  
verena.kluth@bbr.bund.de

Lisa Schopp  
lisa.schopp@bbr.bund.de

Eva Schweitzer  
eva.schweitzer@bbr.bund.de

Daniel Regnery  
daniel.regnery@bbr.bund.de

Friederike Vogel  
friederike.vogel@bbr.bund.de

### Redaktionsschluss

08. Dezember 2018

### Satz und Gestaltung

Marion Kickartz

### Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

ISSN 0303 – 2493

### Verlag und Vertrieb

Franz Steiner Verlag  
Birkenwaldstraße 44  
70191 Stuttgart  
Telefon +49 711 2582-314  
Telefax +49 711 2582-390  
www.steiner-verlag.de/izR



Die Beiträge werden von der Schriftleitung/  
Redaktion gezielt akquiriert. Der Herausgeber  
übernimmt keine Haftung für unaufgefordert  
eingesandte Manuskripte. Die vom Autor  
vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit  
der des Herausgebers identisch.

Bezugsbedingungen: Jahresabonnement  
72,00 € (6 Hefte) zzgl. Versandkosten  
(Inland: 14,80 €, Ausland: 23,80 €);  
Einzelheft 19,00 € (versandkostenfrei) – Preise  
inkl. MwSt. Ihr Abonnement der Informationen  
zur Raumentwicklung hat eine Laufzeit von  
12 aufeinander folgenden Monaten. Es verlängert  
sich um jeweils weitere 12 Monate, wenn es nicht  
spätestens 6 Wochen vor Ende der Laufzeit  
schriftlich beim Verlag gekündigt wird.

### Weitere Informationen

www.bbsr.bund.de/izr

Nachdruck und Vervielfältigung:

Alle Rechte vorbehalten

gedruckt auf 100 % Recyclingpapier,  
FSC® Recycled certified und mit dem Blauen Engel zertifiziert



© Hurcal / Fotolia

## Liebe Leserin, lieber Leser,

in Zeiten rasanten Wandels und komplexer Zusammenhänge wird der Ruf nach der Gemeinwohl-Verpflichtung laut. Dabei hat der Begriff in vielen Disziplinen Konjunktur. Stadt- und Raumplaner streben bei ihrer Arbeit idealerweise den nachhaltigen Ausgleich unterschiedlicher Raumansprüche an und damit das Wohl der Allgemeinheit. Das Grundgesetz schützt das Eigentum, verweist aber ebenfalls auf die damit einhergehende Verantwortungspflicht. Ob es um Daseinsvorsorge und zukunftsfähige Mobilität, um bezahlbares Wohnen und sozialen Ausgleich oder um wirtschaftlichen Strukturwandel, nachhaltige Freiraumentwicklung oder gesellschaftliche Teilhabe geht: die Gemeinwohlorientierung ist in der Planung zu einer Richtschnur geworden und Bestandteil vieler raumbezogener Förderinstrumente und Modellprojekte.

Doch was heißt eigentlich Gemeinwohl und wessen Wohl ist gemeint? Wer legt das fest und wenn es „uns“ gut geht, was ist dann mit „den anderen“? In diesem Heft bitten wir Planer und Ökonomen, Juristen und Ethiker, Sozialwissenschaftler und Geographen mit ihren unterschiedlichen

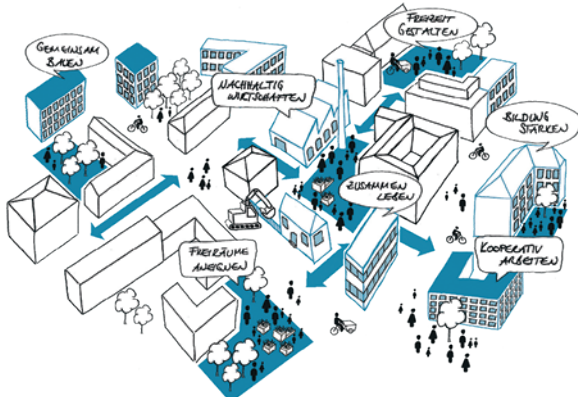
Fachperspektiven einige planungsrelevante Themen unter dem Stichwort „Gemeinwohl“ zu beleuchten. Überlegungen zu einem neuen Bodenrecht oder einer Grundsteuerreform knüpfen dabei inhaltlich an die IzR 4/2018 an. Neben wissenschaftlich-theoretischen Abhandlungen zeigen konkrete Beispiele aus der Praxis, wie Kooperationen für soziale Mehrwerte entstehen und freiwilliges Engagement vor Ort angestoßen und verstetigt werden kann. Es geht um neue Teilhabemöglichkeiten, zum Beispiel durch digitale Instrumente, aber auch um eine (Stadt-)Gesellschaft, die in ihrem Alltag das Übermorgen nicht vergisst. Klar wird aber auch: Gemeinwohl passiert nicht von allein. Gemeinwohl heißt Verantwortung übernehmen; politisch, institutionell und individuell. Heißt Aushandlung und Kompromiss – mit einem gemeinsamen Ziel vor Augen, wenn auch mitunter einem recht unscharfen.

Friederike Vogel  
für das Redaktionsteam IzR

# Inhalt

4

Quelle: BBSR/GP Planwerk GmbH, Berlin



4

**Gemeinwohl**  
Eine Einführung  
Lisa Schopp

8

**Das Gemeinwohl – Orientierungsmaßstab der Stadtentwicklung**  
Stadtentwicklungspolitik und -planung sind immer auf der Suche nach einer möglichst konsensfähigen Antwort auf die Frage „Wie wollen wir miteinander leben?“.  
Eike Bohlken

16

**More Urban Life for All**  
How Copenhagen is setting the framework for integrated urban development: Interview about the process of finding out what Copenhagengers need, the challenges of public discourse and the importance of having a vision.  
Birgit Kann in a discussion with Tina Saaby

22

Foto: Friederike Vogel



22

**Sozialer Wohnungsbau im unbeplanten Innenbereich**

Wie lassen sich Eigentümer von Grundstücken im unbeplanten Innenbereich zur Schaffung preisgünstigen Wohnraums und zur Beteiligung an den Kosten der Infrastruktur heranziehen?  
Stephan Gatz

28

**Grundsteuerreform: Mehr Nachhaltigkeit in der Siedlungsentwicklung?**

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts tickt die Uhr für die Grundsteuerreform. Derzeit stehen drei Reformmodelle in der engeren Wahl, die sich unterschiedlich auf die Siedlungsentwicklung auswirken.  
Dirk Löhr

40

**Unternehmerische Quartiersentwicklung**

Das Quartier dient häufig als Planungs- und Interventionsebene. Insbesondere Wohnungseigentümern kommt hier zukünftig eine noch zentralere Rolle zu. Hierdurch ergeben sich auch Konsequenzen für das Gemeinwohl.  
Robert Kitzmann

88



Foto: CC0 Creative Commons

92



Foto: Achim Hennecke

**52 Gemeinwohlorientiertes kommunales Handeln**

Wie ist der Begriff Gemeinwohl rechtlich verankert? Und was hat er mit der Daseinsvorsorge zu tun? Eine wichtige Rolle spielt die Digitalisierung.

Roman Ringwald, Tom-Philipp Cagan

**72 Initialkapital für Eigeninitiative und Selbstverantwortung im Stadtteil**

Wie erhalten alle die Möglichkeit, sich in die Gemeinschaft einzubringen und eigene Interessen zu vertreten?

Johanna Debik

**58 Gemeinwohlorientierte Digitalisierung gestalten durch City Commons**

Wem gehören die Daten? Lassen sich für die Stadtentwicklung relevante Daten als städtische Gemeingüter qualifizieren und zur Sicherung der Daseinsvorsorge nutzen?

Eva Schweitzer

**80 Urbaner Diskurs für eine zukunftsorientierte Stadtentwicklung**

Das gemischte Quartier als idealer Möglichkeitsraum für eine nachhaltige Stadtdebatte

Wolf-Dietrich Bukow

**66 Gemeinwohl neu verhandeln**

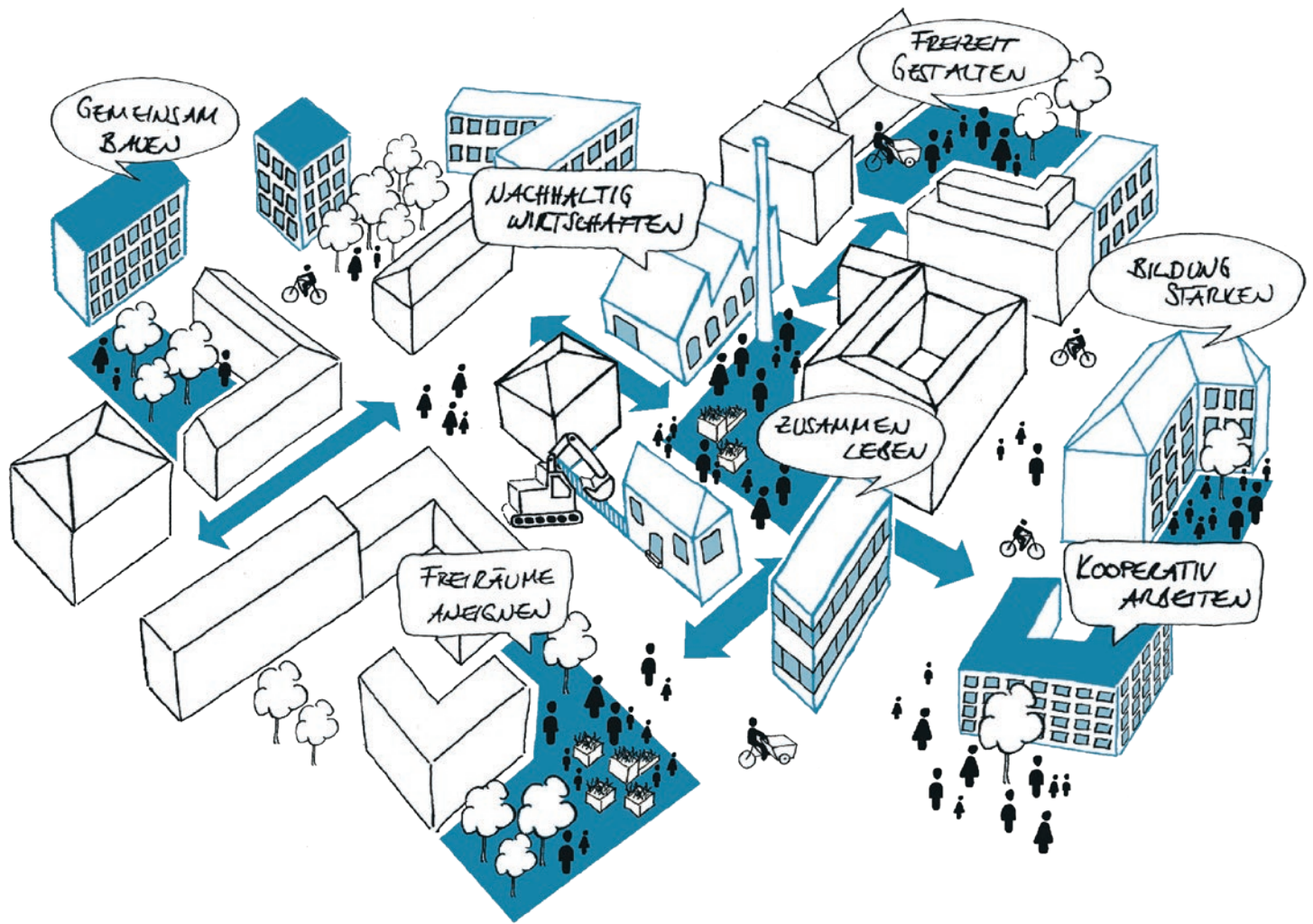
Wie haben sich Stadtentwicklungsprozesse in den vergangenen Jahren verändert? Was treibt Bürger zur Teilhabe an? Wie lassen sich Partikularinteressen dem Gemeinwohl unterordnen?

Im Gespräch mit Klaus Overmeyer

**92 SDG-Indikatoren für Kommunen – Ein Beitrag zur Abbildung des Gemeinwohls vor Ort**

Immer mehr Kommunen in Deutschland sind auf dem Weg, die 17 Sustainable Development Goals (SDGs) messbar zu machen. Eine Gruppe aus sieben Organisationen hat entsprechende Indikatoren erarbeitet.

Oliver Haubner, Jan Knipperts, Henrik Riedel



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](mailto: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 Rahmenseetzungen, 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 Planungspatridgen 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 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 Beteiligte 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](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](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](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](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].



© vladimirhodac / Fotolia

# DAS GEMEINWOHL – Orientierungsmaßstab der Stadtentwicklung

Stadtentwicklungspolitik und -planung sollten nach einer konsensfähigen Antwort auf die Frage „Wie wollen wir miteinander leben?“ suchen. Das „Wir“, um das es dabei geht, muss auch Brüche, Konflikte und divergierende Interessen verkraften und vermitteln können.

---

## Prof. Dr. Eike Bohlken

ist Professor für Ethik an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW. Er lehrt dort polizeiliche Berufsethik und Verwaltungsethik. Ein Schwerpunkt seiner Veröffentlichungen liegt im Bereich der politischen Philosophie. Sein Buch „Die Verantwortung der Eliten. Eine Theorie der Gemeinwohlpflichten“ (Frankfurt a.M. 2011) befasst sich ausführlich mit einem aktualisierten Begriff des Gemeinwohls.  
eike.bohlken@fhoev.nrw.de

Stadt- und Raumplanung ist eine eminent politische und (sozial-)ethische Angelegenheit. Als Zusammenspiel von gesetzlichen Vorgaben, politischen Strategien und operationalisierendem Verwaltungshandeln stellt sie die Weichen für die konkrete Stadt- und Raumentwicklung. Sie bestimmt in erheblichem Maße die Lebensbedingungen der Menschen mit, zum Beispiel wo und wie welche Bevölkerungsgruppen wohnen und arbeiten oder auch wo und wie sich die Mitglieder eines Gemeinwesens im öffentlichen Raum bewegen und begegnen (oder auch nicht). Da sie auf diese Weise zum Teil existenzielle Aspekte des menschlichen Daseins betreffen, sollten sowohl Stadt- und Raumentwicklungspolitik als auch die Umsetzungsplanung an einer möglichst konsensfähigen Antwort auf die Frage „Wie wollen wir miteinander leben?“ ausgerichtet sein. Das „Wir“, um das es dabei geht, muss nicht notwendig das Wir einer durch geteilte Identität miteinander verbundenen Gemeinschaft sein. Es sollte auch Brüche, Konflikte und divergierende Interessen verkraften und vermitteln können. Es ist nicht mehr (aber auch nicht weniger), als das politische Wir der heutigen und zukünftigen Mitglieder eines Gemeinwesens, der Bewohnerinnen und Bewohner einer Kommune, einer Region oder eines Landes oder gar noch umfassenderer territorialer Gebilde wie zum Beispiel der EU.

Eine traditionsreiche Antwort auf die Frage, wie die Mitglieder eines Gemeinwesens nicht nur irgendwie, sondern gut miteinander leben können, lautet: in Orientierung am Gemeinwohl als dem Wohle aller. Hier kommt die politische Ethik ins Spiel, die sich seit ihren Anfängen mit den Fragen nach dem Guten und Gerechten befasst. In den letzten 50 Jahren hat sie sich allerdings weitgehend vom Begriff des Gemeinwohls als dem kollektiven Guten verabschiedet und sich auf Theorien der Gerechtigkeit beschränkt. In Gegenstellung zu diesem Trend soll in diesem Artikel erörtert werden, inwieweit sich der Begriff des Gemeinwohls als Orientierungsmaßstab der Stadtentwicklungspolitik eignet. Ich beginne mit einem kurzen Abschnitt zur Geschichte und verschiedenen Grundauffassungen des Gemeinwohls. Anschließend möchte ich eine zweistufige Konzeption des Gemeinwohls vorstellen, die es ermöglicht, eine Reihe von Einwänden gegen den Gemeinwohlbegriff zu entkräften. Zu guter Letzt soll an einem Beispiel zumindest ansatzweise skizziert werden, wie es um die Orientierungsleistung eines aktualisierten Gemeinwohlbegriffs für die Stadtentwicklungspolitik konkret bestellt ist.

## Historie und systematische Auffassungen des Gemeinwohls

Ideengeschichtlich ist zum Teil umstritten, ob überhaupt von so etwas wie einer Epochen übergreifenden Vorstellung des Gemeinwohls die Rede sein kann. Denn von einer solchen kann nur dann gesprochen werden, wenn man eine Reihe von Begriffen verschiedener Zeiten und Sprachen auf einen Nenner bringt. Platon spricht von dem „Gemeinsamen“ (koinon), Aristoteles von „dem allen Zutraglichen“ (to koine sympherōn). Die römische Antike kennt „das öffentliche Wohlergehen“ (salus publica, utilitas publica) wie das „öffentliche Gute“ (bonum publicum), das dem englischen „common good“ und dem französischen „bien commune“ zugrunde liegt. Cicero prägt die Formel „Salus populi suprema lex!“. Der deutsche „gemeine Nutzen“ des Mittelalters billigt den verschiedenen Ständen sehr unterschiedliche Güter und Rechte zu. Ihm folgt am Übergang vom Mittelalter zur Neuzeit der Begriff der „guten Polizey“, dessen alle Bereiche des Lebens umfassende Inhalte um 1800 in die Kameralistik, die entstehende Verwaltungswissenschaft, einfließen. Weitere sinnverwandte Prägungen reichen vom „allgemeinen“ oder „öffentlichen Interesse“ über die „öffentlichen Güter“ (bis hin zu „global public goods“) oder den in

jüngster Zeit revitalisierten „commons“ (vgl. etwa Helfrich 2014). Dieser Vielfalt sprachlicher Prägungen stehen jedoch systematische Gemeinsamkeiten gegenüber. So fungieren die genannten Begriffe allesamt als Leitbegriffe der politischen Philosophie bzw. einer politischen Ethik. Sie können dabei grundsätzlich drei Funktionen erfüllen:

Erstens: eine soziale Normen und politische Entscheidungen **legitimierende Funktion**, in der es letztlich um die Stützung der soziopolitischen Ordnung geht

Zweitens: eine das konkrete politische Handeln orientierende **limitierend-regulative Funktion**, in der der Gemeinwohlgedanke entweder positiv als höchste Richtschnur ethisch gebotenen politischen Handelns dient oder aber negativ als korrektive Instanz, die eine Einschränkung oder Kritik abweichenden Verhaltens als gemeinwohlschädlich erlaubt

Drittens: eine **integrative Funktion**, mit der Idee des Gemeinwohls als gemeinsamem Bezugspunkt, der die Interes-

sen der einzelnen Bürger bündelt und das Entstehen eines politisch-sozialen Wir-Gefühls ermöglicht.

## Gemeinwohl – eine Begriffsklärung

Darüber hinaus können eine Reihe typischer Auffassungen des Gemeinwohls gegeneinander abgegrenzt werden. Diese betreffen teils den Inhalt dessen, was jeweils als Gemeinwohl verstanden wird, teils die Frage, wie sich solche Inhalte ermitteln und bestimmen lassen. Gegenwärtig sind es vor allem zwei gegensätzliche Auffassungen, die die Diskussion um das Gemeinwohl bestimmen: zum einen der Gegensatz zwischen substanziellen oder prozeduralen Auffassungen und zum anderen der Gegensatz zwischen einem funktionalen und einem moralischen Gemeinwohlverständnis. Bei der Gegenüberstellung substanzieller und prozeduraler Auffassungen geht es um die Frage, ob die Idee des Gemeinwohls notwendig mit einem bestimmten Set an Inhalten, zum Beispiel rechtlich verbrieften Freiheiten, nutzbaren Strukturen oder dem Zugang zu bestimmten (Grund-)Gütern, verbunden ist, die einen substanziellen Kern des Gemeinwohls ausmachen, oder ob es keinen solchen „vorgegebenen“ Inhalt gibt. Klassische Inhalte eines substanziellen Gemeinwohlverständnisses sind beispielsweise Frieden, Gerechtigkeit und Wohlfahrt. Innerhalb der Rechtswissenschaft wird von Gemeinwohlzielen des Staates sowie von Gemeinwohlbelangen gesprochen. Vertreter der prozeduralen Auffassung gehen hingegen davon aus, dass es keine für alle Zeiten gültigen Gemeinwohlziele geben kann, sondern dass diese nur in konkreten politischen Abstimmungen und gesellschaftlichen Entwicklungen festgelegt werden können, die sich allenfalls an bestimmten Prozeduren, idealerweise denen des freiheitlichen demokratischen Verfassungsstaates, orientieren.

Der zweite Gegensatz, zwischen funktionalen und moralischen Auffassungen des Gemeinwohls, bezieht sich darauf, wie sich die Idee des Gemeinwohls am besten verwirklichen lässt. Die sich auf Adam Smith und seine Idee der „unsichtbaren Hand“ berufende funktionale Auffassung sieht das Gemeinwohl als das Ergebnis anonymer, von niemandem bewusst gesteuerter Prozesse. Das Gemeinwohl als guter Zustand eines Gemeinwesens wird demnach am ehesten dann erreicht, wenn sich weder Regierungen und Verwaltungen noch private Unternehmen oder Organisationen dieses bewusst zum Ziel setzen. Herfried Münkler und Karsten Fischer haben diesbezüglich vom „Coup des Liberalismus“ gesprochen (Münkler/Fischer 2002: 889). Dieser Coup besteht darin, die Auffassung glaubhaft zu machen, dass das Ergebnis eines kollektiven Guten am besten dadurch erreicht werde, dass jeder so rational wie möglich seine eigenen Interessen

verfolgt. Damit wird die seit der Antike leitende Auffassung auf den Kopf gestellt, dass das Gemeinwohl nur durch ein moralisches, tugendhaftes Handeln der Regierenden und der Bürger gewährleistet werden kann, also nur dann, wenn diese ihre dem Gemeinwohl widerstreitenden Privat- oder Sonderinteressen jenem bewusst unterordnen.

Die Debatte um eine substanzielle oder prozedurale Bestimmung des Gemeinwohls ist vor allem in der politischen Philosophie geführt worden (vgl. Blum 2015), betrifft aber auch die konkreten Kämpfe um die Etablierung der Zivilgesellschaft, in der sich Mitglieder des Gemeinwesens diesseits des Staates selbst organisieren und Wohn- und Stadtteilprojekte allenfalls mit Unterstützung durch öffentliche Mittel oder staatliche Verwaltungsinstanzen regeln wollen. Die Debatte um ein funktionales oder moralisches Verständnis des Gemeinwohlgedankens liegt im Hintergrund der nach wie vor geführten Diskussionen um die Privatisierung bislang staatlicher Leistungen der Daseinsvorsorge.

## Einwände gegen den Gemeinwohlbegriff

Wie nun lässt sich der Inhalt des Gemeinwohls bestimmen? Und kann es angesichts des faktischen Pluralismus divergierender Interessen und Wertvorstellungen, der heute für liberale Gesellschaften kennzeichnend ist, überhaupt noch als Orientierungsmaßstab politischer Gestaltung dienen? Mit dem Problem der inhaltlichen Bestimmung und dem Stichwort des Pluralismus sind bereits zwei Einwände gegen die Verwendung des Gemeinwohlbegriffs benannt. Weitere betreffen die Tatsache, dass der Begriff des Gemeinwohls immer wieder zur Rechtfertigung von Ausgrenzungen gebraucht worden ist. Er bleibe daher zwangsläufig partikular und ideologisch. Die Behauptung, sich für das Wohl aller einzusetzen, diene oft nur der Bemäntelung eigener Interessen oder Weltanschauungen. Steht das Gemeinwohl seinem Anspruch nach für das Wohl sämtlicher Mitglieder eines Gemeinwesens, so hängt seine Anschlussfähigkeit wesentlich daran, welche Bedingungen für die Mitgliedschaft zugrunde gelegt werden. Bei Aristoteles bezieht sich das „gemeinsam Zuträgliche“ weder auf Frauen noch auf Fremde und Sklaven. Heute ist zu diskutieren, ob sich die Zugehörigkeit zu einem Gemeinwesen am demokratisch gefassten Bürgerstatus oder am dauerhaften Wohnort ausrichten sollte (Staatsvolk vs. Wohnbevölkerung). Hinzu kommt der Vorwurf, der Gemeinwohlgedanke sei seinem Wesen nach paternalistisch und kollektivistisch (zu den Vorwürfen gegen den Gemeinwohlbegriff vgl. etwa Ladwig 2002: insbesondere 89–96). Er gefährde Freiheit und Grundrechte von Individuen, wenn er die Interessen des sozialen Ganzen in den Vordergrund stelle. Man muss in der deut-

schen Geschichte nicht weit zurückgehen, um in Sätzen der Nationalsozialisten wie „Gemeinnutz geht vor Eigennutz“ und „Du bist nichts, Dein Volk ist alles“ eine mustergültige Verkörperung dieser anti-individualistischen und totalitären Tendenz zu finden. Eine unhintergehbare Anforderung

an einen verteidigungsfähigen Begriff des Gemeinwohls muss daher lauten, dass innerhalb eines Gemeinwesens, aber auch auf internationaler Ebene ausgeschlossen wird, dass Grundrechte Einzelner oder ganzer Gruppen verletzt werden.

## Zwischen Substanzialismus und Prozeduralismus – die Konzeption eines zweistufigen Gemeinwohlbegriffs

Ich möchte eine zweistufige Konzeption des Gemeinwohls ins Gespräch bringen, die zwischen den beiden Ebenen basaler, existenznotwendiger und meliorer, nicht existenznotwendiger Gemeinwohlgüter unterscheidet und dadurch den oben genannten Anforderungen gerecht wird. Die Einwände gegen den Gemeinwohlgedanken (Unterbestimmtheit, ideologischer Charakter, Partikularismus, Paternalismus, Kollektivismus) können durch eine Konzeption des Gemeinwohls entkräftet werden, die zwischen einem universalen basalen Gemeinwohl als einem für jeden einzelnen Menschen Guten und einem in demokratischer Abstimmung zu bestimmenden melioren Gemeinwohl als einem partikularen kollektiv Guten unterscheidet.

Das basale Gemeinwohl ergibt sich als Antwort auf die anthropologische Frage nach denjenigen materiellen und immateriellen Gütern, die Menschen als in Gemeinschaft lebende Natur-Kultur-Wesen benötigen, um sich in ihrer physischen und kulturellen Existenz zu erhalten (vgl. Bohlken 2011: 180–209). Es umfasst notwendige Grundgüter wie Nahrungsmittel, sauberes Trinkwasser, eine Behausung,

lebenszuträgliche Umweltbedingungen, ein Rechtssystem, das die Unversehrtheit von Leib und Leben schützt, ein basales Gesundheitssystem, politische Gleichheit als Fundament demokratischer Partizipation sowie eine basale (Schul-)Bildung, die auf die Grundlagen dessen gerichtet ist, was Menschen eine freie kulturelle Betätigung in universell verstehbaren Sinnhorizonten wie Kunst, Wissenschaft, Ethik und Religion ermöglicht. Basale Gemeinwohlgüter stehen demnach sämtlichen Mitgliedern eines Gemeinwesens zu und markieren unabweisbare Ziele eines jeden Gemeinwesens. Damit etablieren sie eine Verpflichtung für die Inhaber politischer Ämter, die Gesellschaft im Rahmen der Daseinsvorsorge so zu gestalten, dass diese Güter für jedes einzelne Mitglied des Gemeinwesens produziert, bereit gehalten und langfristig gesichert werden.

Das meliore Gemeinwohl beinhaltet dagegen all jene nicht existenznotwendigen Güter, deren Produktion, Bereithaltung und gegebenenfalls langfristige Sicherung von der Mehrheit der Mitglieder eines Gemeinwesens in freier politischer Abstimmung zu den Voraussetzungen eines ge-



Foto: CCO Creative Commons

Schulgebäude: Gut des basalen Gemeinwohls



Foto: CCO Creative Commons

Elbphilharmonie Hamburg: Gut des melioren Gemeinwohls

meinsamen guten Lebens erklärt und erst dadurch zur Aufgabe öffentlicher Institutionen gemacht werden: öffentliche Parks, Schwimmbäder, Musikclubs, Opernhäuser etc.

Eine solche zweistufige Konzeption des Gemeinwohls verbindet Elemente substanzieller Auffassungen mit Elementen prozeduraler Theorien. Sie ist nicht partikular auf die Interessen einzelner gesellschaftlicher Gruppen oder einzelner meist nationalstaatlich verfasster Gemeinwesen ausgerichtet, sondern basiert auf der Forderung, dass es ein Set von Gütern und Rechten gibt, das keinem Menschen vorenthalten werden darf. Es gehört zum Kernbestand dieser Konzeption, dass sie den Entzug von Grundgütern für Einzelne oder gar ganze Gruppen ablehnt, selbst wenn dadurch das kollektive Wohl des sozialen Ganzen gefördert würde. Zu den basalen Gemeinwohlsgütern zählen dabei auch politische Gleichheit und die deren Gewährleistung sichernden Möglichkeiten politischer Partizipation, sprich:

ein demokratischer Verfassungsstaat. Damit hat die vorgeschlagene Gemeinwohlkonzeption eine Lösung auf das Problem prozeduraler Gemeinwohl- und Gerechtigkeits-theorien, wie sich die von diesen in Anspruch genommene Voraussetzung demokratischer Prozeduren begründen bzw. dauerhaft sichern lässt. Oberhalb des basalen Gemeinwohls bietet sie Raum für die verschiedensten Vorstellungen darüber, wie ein gutes Zusammenleben aussehen sollte, indem sie hier keine inhaltlichen Vorgaben macht, sondern Platz für die politischen Auseinandersetzungen verschiedener sozialer Gruppen und Weltanschauungen lässt.

Abschließend soll nun zumindest in groben Zügen skizziert werden, welche Orientierungen sich aus den bisher ange-stellten Überlegungen zu einem aktualisierten Begriff des Gemeinwohls für eine politische Ethik der Stadt- und Raum-planung gewinnen lassen.

## Stadt- und Raumplanung aus gemeinwohltheoretischer Sicht

Anhand des zweistufigen Gemeinwohlbegriffs lässt sich eine Reihe von Gemeinwohlpflichten von Politik und Verwaltung entwickeln. Aufgabe von Regierungen und Parlamenten ist es demnach zuallererst, eine Verfassungs- und Ordnungspolitik zu betreiben, die dafür sorgt, dass der Zugang zu den genannten basalen Gemeinwohlsgütern der Daseinsvorsorge für jedes einzelne Mitglied des Gemeinwesens gewährleistet ist. Hinzu kommt die Einschränkung, dass die gewählten Mittel nicht dazu führen dürfen, dass Mitglieder anderer Gemeinwesen basaler Gemeinwohlsgüter beraubt werden – es gibt somit auch externe Gemeinwohlpflichten gegenüber Menschen, die in anderen Staaten leben. Die erste Dienstpflicht der Verwaltung besteht dann darin, einer solchen Politik zu einer konkreten Umsetzung und Ausführung zu verhelfen und die Mitglieder des Gemeinwesens darin zu unterstützen, Gebrauch von ihren Zugangsrechten zu den Gütern des basalen Gemeinwohls zu machen. Diese Aussagen stehen weitgehend im Einklang mit dem Code of Ethics der *American Society of Public Administration* (ASPA, 20.07.2018): Dort werden zunächst die Förderung des öffentlichen Interesses (public interest) und ein entsprechender Dienst an demselben mit der Achtung von Verfassung und Gesetz verbunden. Dabei geht es nicht nur

um die bloße Ausführung von Weisungen, sondern auch um die Verbesserung der Umsetzungsstrategien („while seeking to improve laws and policies to promote the public good“).

Was folgt nun aus dem zweistufigen Gemeinwohlbegriff und den Empfehlungen der ASPA für eine gemeinwohlorientierte Ethik der Stadt- und Raumplanung? Lassen sich hier tatsächlich belastbare Maßstäbe für ein konkretes Handeln gewinnen? Diese Frage soll abschließend an einem Beispiel erörtert werden, nämlich anhand des sogenannten Rechtes auf Stadt. Ihrem Ursprung nach bezieht sich diese Forderung auf ein selbstbestimmtes, an den kulturellen und infrastrukturellen Ressourcen großer Städte Teil habendes Leben, das möglichst frei von Ausbeutung und Entfremdung ist und als Katalysator emanzipatorischer Prozesse wirkt (Lefebvre 1968/2016). Einiges davon schwingt auch bei den Bürger- und Stadtteilinitiativen mit, die sich ein „Recht auf Stadt“ auf ihre Fahnen geschrieben haben. Ich werde im Folgenden an diese Auffassungen anknüpfen, möchte aber auch kritisch danach fragen, was rein begrifflich in einem Recht auf Stadt steckt und wie es sich von einem Recht auf Wohnen unterscheidet.

## Gibt es ein Recht auf Stadt?

Um zur Klärung dieser Frage beizutragen, soll zunächst aus Gemeinwohlperspektive erörtert werden, ob sich ein solches Recht auf ein basales oder auf ein meliores Gemeinwohlgut bezieht. Bei der Erläuterung des basalen Gemeinwohls wurde oben auf ein Recht auf Behausung verwiesen. Ein solches Recht auf Wohnen lässt sich unterschiedlich mit Inhalt füllen. In einer engen Interpretation muss es mindestens als Recht auf eine (Not-)Unterkunft verstanden werden. Gesetzgeber und Verwaltungen wären demnach dazu verpflichtet, wirksame Strategien gegen die lebensbedrohlichen Aspekte von Obdachlosigkeit zu entwickeln. Dabei muss geklärt werden, ob es sich um ein subjektives oder um ein objektives Recht handelt: Gibt es einen individuellen Anspruch auf eine (Not-)Unterkunft für jedes Mitglied des Gemeinwesens? Oder besteht – ähnlich wie beim Recht auf Arbeit – lediglich ein allgemeiner Anspruch auf eine Stadtentwicklungspolitik, die sich ernsthaft mit diesem

Problem beschäftigt und versucht, es strukturell, d.h. so weit wie möglich zu lösen? Gemäß der oben skizzierten Theorie des basalen Gemeinwohls müssen basale Gemeinwohlüter für jedes einzelne Mitglied des Gemeinwesens hergestellt, bereit gehalten und langfristig gesichert werden. Das Recht auf Wohnen wäre demnach als ein subjektives Recht zu installieren, auf dessen Erfüllung ein individueller und einklagbarer Anspruch besteht!

Eine weiter reichende Interpretation des Rechtes auf Wohnen fasst dieses als Recht auf eine eigene Wohnung bzw. auf bezahlbaren Wohnraum. Spätestens hier stellen sich die Fragen des „Wo?“ und des „Für wen?“. Beide können auch als Frage nach der Referenz des Gemeinwohlbegriffs gefasst werden. Dabei geht es zum einen darum, wer alles als Mitglied des Gemeinwesens anspruchsberechtigt ist, zum anderen darum, auf welcher politischen Ebene der Pflicht-



Foto: Christian Holl

**Ein Recht auf Stadt kann es geben, wenn politische Mehrheiten dieses als Teil des meliores Gemeinwohls aushandeln**

ten und Zuständigkeiten begründende Begriff des Gemeinwohls anzusiedeln ist. Wer die Mitgliedschaft auf die Bürger begrenzen will, schließt bewusst einen Teil der Wohnbevölkerung aus, was aus partizipatorischen Gesichtspunkten problematisch ist; wer die Wohnbevölkerung für die relevante Bezugsgröße hält, wird vor den Fragen einer minimalen Aufenthaltsdauer und einer eventuellen Einschränkung von Zuwanderung (jenseits des Rechts auf Asyl) stehen. Die Frage nach der Referenzebene des Gemeinwohlbegriffs ist unmittelbar mit der Frage der Zuständigkeit verknüpft. Liegt sie auf kommunaler, regionaler (Landkreis, Region, Bundesland) oder auf Bundesebene? Entsprechend geht es auch darum, ob das Recht auf Wohnen ein subjektives Recht auf eine bezahlbare Wohnung in der betreffenden Kommune, in der Region oder innerhalb des Staatsgebiets nach sich zieht? Da sich die Konzeption des basalen Gemeinwohls und basaler Gemeinwohlüter auf der Ebene von Grundrechten bewegt, ist sie „logisch“ auf den Bezugsrahmen der Verfassungen auf Landes- und Bundesebene ausgerichtet, auch wenn sich die Frage nach dem Zugang zu den entsprechenden Gütern konkret lokal stellt. Demnach wäre es gemeinwohltheoretisch geboten, ein Grundrecht auf Wohnen im Grundgesetz zu verankern, wie es sich bereits in den Verfassungen einzelner Bundesländer findet.

Mit der Frage nach der lokalen Verwirklichung sind wir wieder bei dem Recht auf Stadt. Offenkundig geht es über ein allgemeines Recht auf Wohnraum hinaus, da es sich zumindest dem Namen nach auf bestimmte Orte bezieht. Es schließt indirekt die Forderung der Bezahlbarkeit ein und kann je nach Schwerpunktsetzung entweder als ein Recht auf Zugang und Beteiligung (Jeder, der in der Stadt wohnen will, sollte dort hinziehen und leben können) oder als Schutz vor Vertreibung (Niemand, der in der Stadt lebt, sollte von dort vertrieben werden, auch nicht aus wirtschaftlichen Gründen) verstanden werden. Dem Recht auf Stadt eignet aber auch eine kulturelle Dimension: Städte werden – nicht zu Unrecht – als Lebensräume begriffen, die besondere Potenziale für Bildung, kulturelle Autonomie und bestimmte Lebensstile bieten. Dabei sind ökonomische, infrastrukturelle und kulturelle Aspekte eng miteinander verknüpft. Interessant ist die innerhalb der commons-Bewegung entwickelte Perspektive, Städte nicht nur als dingliche Infrastruktur oder Lebensraum zu betrachten, sondern als eine einem Organismus ähnelnde Assoziation von Menschen: „Städte sind nicht die Straßen und Gebäude, sondern die Summe ihrer Leute“, wie es die Bürgermeisterin von Barcelona, Ada Colau, im Namen der weltweiten Initiative „Cities for Housing“ erklärt (Die Tageszeitung, 18.07.2018: 2). Die Stadt erscheint damit als kulturelle Produktivkraft, als Voraussetzung indi-

vidueller wie kollektiver Emanzipationsbestrebungen und damit selbst als Gemeingut (common).

Die Perspektive, die Stadt selbst als allen zustehendes Gemein(wohl)gut zu betrachten, ermöglicht es, Maßnahmen gegen eine Reihe konkreter Missstände zu entwickeln, birgt aber die Gefahr einer Vernachlässigung oder gar Diskriminierung des Lebens auf dem Lande oder in kleineren Städten. Und sie lässt sich nicht als Grundrecht im Sinne eines basalen Gemeinwohlguts begründen. Sofern es ein entsprechendes öffentliches Schulsystem gibt, ist es nämlich auch außerhalb von (Groß-)Städten möglich, eine basale Bildung zu erwerben, die es einem ermöglicht, kulturelle Autonomie zu entwickeln, und dort ein gutes und menschenwürdiges Leben zu führen. Das Recht auf Stadt kann demnach nicht mehr sein als ein meliores Gemeinwohlgut. Es benennt nicht etwas, dessen Gewährleistung ein Mitglied eines Gemeinwesens von anderen Mitgliedern oder der Regierung zu Recht einfordern könnte. Ein Recht auf Stadt – im Sinne möglichst niedrigschwelliger Zugangs- und möglichst reichhaltiger Lebensbedingungen in großen Städten – könnte aber gleichwohl durch politische Abstimmung zu einem meliores Gemeinwohlgut erhoben werden.

Aus der Perspektive einer gemeinwohlorientierten Stadt- und Raumplanung gibt es demnach ein Recht auf Wohnung, das als basales Gemeinwohlgut bzw. als Gegenstand der Daseinsvorsorge in der Verfassung verankert und als subjektives, d. h. einklagbares Recht verstanden und umgesetzt werden sollte. Dabei sind allerdings – analog zum Unterschied zwischen absolutem und relativem Existenzminimum – verschiedene Interpretationen möglich: nämlich entweder als eng gefasstes Recht auf Obdach oder eine Notunterkunft oder aber anspruchsvoller als Recht auf bezahlbaren Wohnraum.

Die hier vorgeschlagene Gemeinwohlauffassung beinhaltet auf ihrer ersten Stufe aber nicht nur einen belastbaren substanziellen Kern, sondern auch eine Kritik der vorherrschenden Denkform eines ökonomistischen Gemeinwohlfunktionalismus, der mit dem Mantra, der Markt werde es schon richten, auf das Eigen- bzw. Gewinninteresse der Teilnehmer am Wohnungs- und Immobilienmarkt sowie der Bauwirtschaft setzt. Probleme, wie spekulationsbedingte explosionsartige Steigerungen von Grundstücks- und Immobilienpreisen sowie von Mieten, Gentrifizierung, verdeckte Umwandlungen von Miet- in Ferienwohnungen und infolgedessen Verdrängung eingesessener Bevölkerungsschichten aus Vierteln und Städten sprechen offenkundig eher für ein zu viel als ein zu wenig an Markt bzw. für ein Markt-



versagen. Hinter diesen Problemen stecken auch politische Weichenstellungen über den Verkauf von Wohnungen, die sich in kommunaler Hand befunden haben, über die Privatisierung von städtischen Wohnungsgesellschaften, verkürzte Laufzeiten der Sozialbindungen sowie schwache Vorgaben an Investoren hinsichtlich des Wohnungsbaus (etwa was das Verhältnis von Büro- und Wohnflächen oder von Eigentums- und Mietwohnungen betrifft). Angesichts dieser hausgemachten Probleme kann ein Recht auf bezahlbaren Wohnraum nur über einen Primat der Politik, über eine gezielte staatliche Bau- und Entwicklungspolitik bewerkstelligt

werden. Eine geeignete Strategie dazu könnte u. a. die Wiedereinführung des fiskalischen Instruments der Gemeinnützigkeit im öffentlichen Wohnungsbau bieten. Es sollte dazu führen, dass unter kommunaler oder genossenschaftlicher Trägerschaft hinreichend viele Wohnungen entstehen, die dauerhaft dem Markt und vor allem der Spekulation entzogen sind. Ein Recht auf Stadt kann es hingegen nur dort geben, wo es gelingt, dieses als politische Forderung durchzusetzen und mit politischen Mehrheiten zum Teil des melioren Gemeinwohls zu machen.

## Literatur

**ASPA** – American Society for Public Administration: Code of Ethics. Zugriff: <https://www.aspanet.org/ASPA/About-ASPA/Code-of-Ethics/ASPA/Code-of-Ethics/Code-of-Ethics.aspx?hkey=fefba3e2-a9dc-4fc8-a686-3446513a4533> [zuletzt aufgerufen am 20.07.2018].

**Blum**, Christian, 2015: Die Bestimmung des Gemeinwohls. Berlin.

**Bohlken**, Eike, 2011: Die Verantwortung der Eliten. Eine Theorie der Gemeinwohlpflichten. Frankfurt a. M.

**Helfrich**, Silke/Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), 2014: Commons. Für eine neue Politik jenseits von Markt und Staat. 2. Aufl. Bielefeld.

**Hibst**, Peter, 1991: *Utilitas Publica – Gemeiner Nutz – Gemeinwohl*. Untersuchungen zur Idee eines politischen Leitbegriffs von der Antike bis zum späten Mittelalter, Frankfurt a. M./Bern/New York/Paris.

**Ladwig**, Bernd, 2002: Liberales Gemeinwohl. Von den Schwierigkeiten einer Idee und ihrem Verhältnis zur Gerechtigkeit. In: Bluhm, Harald; Münkler, Herfried (Hrsg.): *Gemeinwohl und Gemeinwohl: Zwischen Normativität und Faktizität*. Berlin: 85–112.

**Lefebvre**, Henri, 2016: *Das Recht auf Stadt* [1968]. Hamburg.

**Münkler**, Herfried/Bluhm, Harald (Hrsg.), 2001: *Gemeinwohl und Gemeinwohl. Historische Semantiken politischer Leitbegriffe*, Berlin.

**Münkler**, Herfried/Fischer Karsten, 2002: *Gemeinwohl und Gemeinwohl in der modernen Gesellschaft*. Universitas, Nr. 675, LVII: 888–896.

**„All of us must work together to create Copenhagen [...] Everybody who uses the city – residents, commuters, companies, civic society, etc. – is invited to play an active part in developing the city and bringing it to life. The best city to live in is the one you can help create yourself“**

City of Copenhagen, The Technical and Environmental Administration, 2015: Co-Create Copenhagen.



# MORE URBAN LIFE FOR ALL

How Copenhagen is setting the framework for integrated urban development

In a discussion with Birgit Kann (BBSR), Tina Saaby talks about the process of finding out what Copenhageners need, about the challenges of public discourse and cross-sectoral cooperation and about the importance of having a vision.



Photo credit: City of Copenhagen, Ursula Bach

---

## **Tina Saaby**

has been the Chief City Architect of Copenhagen since 2010. She inspires, facilitates, advises, and coaches the politicians and City Administration. Her responsibility is to help defining architectural guidelines and visions in developing the city based on The City of Copenhagen's Architectural Policy. In her work she has a deep interest in how to combine the development of a sustainable and liveable city with a high quality of life.  
<https://urbandevelopmentcph.kk.dk>  
[tinasaby@gmail.com](mailto:tinasaby@gmail.com)

In the last few years, the City of Copenhagen has launched two urban development initiatives, "A Metropolis for People" (2010–2015) and "Co-Create Copenhagen" (2015–2025). Both initiatives are guided by the vision of making the Danish Capital "the world's most liveable city: a sustainable city with urban space inviting people to a unique and varied urban life"<sup>1</sup>. Promoting an integrated view on urban development, the initiatives set specific goals for urban life based on the needs of all Copenhagengers, while at the same time inviting everybody to take part in shaping the future of the city.

The success of the strategies seems to prove them right: In addition to the positive feedback of the city's own monitoring system<sup>2</sup>, Copenhagen is consistently placed amongst the top 10 of the most liveable cities worldwide by various city rankings<sup>3</sup>. However, reconciling the different interests of state, city, citizens and economic actors is not simple.

---

Mrs Saaby, can you tell us the secret for what makes a happy citizen?

---

This is a big question (laughs). In Denmark we have a long tradition of people centred urban design. So the starting point actually is often that question: what makes a citizen happy? And then to discuss the needs of the city and the needs for a certain kind of urban life in a certain space, before starting to discuss any design. This is concerning both the open space and the building design. It involves talking to people, getting to know about human behaviour, about what architecture can do to embrace humans in a lot of different ways. It is always a balance between individual needs and the interests of the city as a whole, so to say the bigger political view on the city.

#### **BIBLIOTEKSPLASDEN, NØRREBRO**

The new urban space Bibliotekspladsen (Library Square) in the North-West district, was completed in 2014. From the street level, the space slopes up towards the library with terraces and steps, and from round holes and green patches in the concrete, plants of varying heights spring forth. The landscape elements shield the square from traffic and bring a lush green feel and multi-purpose functionality to the urban space.



**THE DESIGN OF THE SQUARE IS THE RESULT OF A PARTICIPATORY PROCESS, WHERE LOCAL USERS AND ASSOCIATIONS VOICED THEIR REQUESTS FOR THIS FUTURE OUTDOOR SPACE IN A SERIES OF DIALOGUE MEETINGS. FROM PETROL STATION TO CULTURAL MEETING PLACE.**

Source: City of Copenhagen, 2015: Urban Life Account

---

How is this incorporated into the two urban development initiatives "A Metropolis for People" and "Co-Create Copenhagen"?

---

"A Metropolis for People" is specifically looking at liveability. It defines three aims to be reached by 2015: More urban life for all, more people to walk more and more people to stay longer. In the second development program "Co-Create Copenhagen" we are more precise about the human being as the key point in the city and in everything we are doing. Besides liveability it underlines the importance of having a city with an edge that reflects the diversity of its population and allows for individual differences. And also, that we should work on that in a more co-create way, not only with the city but also with the different stakeholders in general.

---

The initiatives outline common objectives according to the needs of "everybody who lives in, uses, visits, works with or runs a business"<sup>4</sup> in Copenhagen. On what basis were those objectives defined? And who was involved in the process?

---

Both programs are based on a long process of workshops and talks between different economic players, stakeholders and the public in general, connecting knowledge from various fields and different points of view. In addition to that, we are doing a yearly survey called "Urban Life Account" that monitors the status of the initiatives and helps us increasing our knowledge about how people use the city. The surveys are based on different sources, such as pedestrian counts, observations of time spent in streets and squares, questionnaires, a transportation habit study carried out by the Technical University of Denmark and figures from the City of Copenhagen, The Technical and Environmental Ad-

---

(1) City of Copenhagen, The Technical and Environmental Administration, 2010: A Metropolis for People. Access: <https://kk.sites.itera.dk>

(2) City of Copenhagen, The Technical and Environmental Administration, 2010–2015: Urban Life Account. Access: <https://urbandevlopmentcph.kk.dk/artikel/urban-life-account>

(3) such as the EIU Global Liveability Index (2018), the Mercer Quality of Living Survey (2012–2018) and Monocle's Most Liveable City Index (2008–2014, 2016–2018)

(4) The City of Copenhagen, The Technical and Environmental Administration, 2015: Co-Create Copenhagen. Access: <https://kk.sites.itera.dk>



Photo credit: City of Copenhagen, Kontraframe

### Urban life in Copenhagen: Harbour baths big jump

ministration. The data of the first surveys was also used as a basis for the second development strategy "Co-Creat Copenhagen". In that way we are getting more and more diverse in the way that we discuss the liveability issue.

---

In Co-Creat Copenhagen it says that the best city to live in is the one you can help create yourself. How do you encourage people and institutions outside of administration to play and active part in the development of their city?

---

There are different ways to do that. And sometimes it is good that it is more top-down-organized and sometimes it is good that it just happens. For instance, when we do a local plan, we organize different workshops and hearings as a part of that. Or when we have neighbourhood improvement, which is a program that is half paid by the state and half paid by the city, we have colleagues that are opening

an office locally and take decisions together with the people and the stakeholders in the area. Another example is the local district as an administration unit that represents the voice of the local neighbourhood and connects the local knowledge, for instance by organizing meetings in different local areas.

---

You mentioned that there also is bottom-up citizen involvement. Could you add an example for this?

---

As soon as the city invites, you can say it is top-down. But we have for example invited the citizens by social media and a digital map to adopt green areas around trees and be responsible for the maintenance. Another example is an invitation to do pedestrian gardens. I think if people can have the dialogues and start organizing that on their own, than we really start to have an open city.

“ When we plan new urban areas or convert an existing one, it is a challenge to create a city which stimulates urban life. We will become better at this. We will include urban life in our thinking from the beginning, following up to ensure that it works. Buildings will include a mix of residential, office, shops and cultural offerings and must contribute to creating life in public space with open ground floors full of activities. There must be opportunities for temporary installations and events especially on empty ground or on building sites.”

“City of Copenhagen, The Technical and Environmental Administration, 2009: A Metropolis for People.

How do you deal with conflicting interests?

To have a diverse city, you also have a lot of diverse opinions about the city. I think that we shouldn't be afraid of those conflicts, because they also show that we have a good city, with space to discuss and space to disagree on different issues. I think that instead of being afraid, we should learn to be better in handling this. The question is: How can we em-

brace conflicts, and how can we have dialogues in processes, where we are not agreeing on everything? And that is very difficult. There will always be compromises, discussions and changes in that process. But with the urban development initiatives, we have a precise strategy for the city that serves as a tool to prioritize what kind of city we want. And that makes it easier to find a balance between the top-down and the bottom-up.

Since 2010, the number of visits to Guldbergs Plads has increased by **400%**

...I'M ALSO REALLY PLEASSED TO SEE ALL THE PEOPLE OF ALL AGES WHO USE THE SQUARE NOW ...  
*Jørgen, speaking about Guldbergs Plads*

**GULDBERGS PLADS, NØRREBRO**  
In 2014, Guldbergs Plads was transformed into a green activity park intended to motivate people to get more exercise on a daily basis, and with few and simple means, a new urban space has been created in Copenhagen. Together, green hills, larches and pale blue 'activity' poles form an urban grove, a dynamic urban space for activity and relaxation. The urban space was developed in cooperation with local residents.

After the renovation, the square sees both more visits and more varied use. Since 2010, the number of visits has gone up by 400%; almost five times as many people in 2015 as before the transformation.

On a weekday in summer, an average of 20 people an hour settle in to spend time in this urban space between 10:00 and 18:00. The number peaks at 10 in the morning, with the dominant activity being 'children at play' who come during school recess. Naturally, many 'children at play' are recorded, but at 9:00 and 16:00 there are also many 'adults at play'.

Source: City of Copenhagen, 2015: Urban Life Account

Beside the challenges of reaching a consensus between state, citizen and economic actors, what are the requirements on the administrative site for a successful integrated approach?

One of the biggest challenges is how to translate the urban initiatives into different fields. For example, what do they mean in regard to waste issues or climate change? And what is their impact on the look of the city space? Cycle traffic for instance is not only about bicycles, it also concerns liveability, the perception of space, nature and so on. Enabling these horizontal and cross-sectoral work flows is sometimes difficult and it has an impact on how you organize your administration and the different working processes. And it is extremely important to have the support from the political executives and local authorities. So you can say the implementation phase is as important as creating the vision itself. Otherwise you might end up with a vision that nobody knows about.

Talking about implementation: What is the legal binding force of the initiatives?

The urban development initiatives are informal planning tools that provide Copenhagen with a holistic city-wide strategy. And they are political documents. We talk a lot about the three different scales in urban design: The large city-wide scale, the medium site specific scale and the small project scale. When we work on the medium scale, there is a translation from the strategy to the local plan. And the local plan has to be agreed on by the city council. And in this process you both have citizen engagement and political engagement. And when we, as the municipality, when we work on the small scale, giving permission for buildings and projects in general, we have the political mandate to put regulation on the part that is connected with the vision and the strategy.



Source: City of Copenhagen, 2015: Urban Life Account



Photo credit: City of Copenhagen

**Residential edge zones in the new waterfront city district Nordhavn, Copenhagen: Being established as buffers between public spaces and residences, they also strengthen the connection to green in the city**

Can you tell us an example for such a regulation?

For example in the building permission for a residential building, there would be specifications about the edge zones of the buildings, defining the percentage of openness and half-private areas. We can also put regulations on, that you are not allowed to gate the area or to put signs saying that it is a private area. In that way, we connect the vision with the specific site and put it into action.

From the experiences you made so far with the two urban development initiatives, what aspects do you think might be transferable to other countries?

I think every city can learn to be more precise on the strategic issues and the site specific issues and the way they navigate in the three scales: the large, medium and the small scale. On the strategic level, the development goals might be different from city to city. But they have to be precise enough to be measurable. And in Copenhagen, especially when we talk about liveability, these goals are based on the behaviour and understanding of people.

Thank you for the interview!



Foto: Friederike Vogel

# SOZIALER WOHNUNGSBAU IM UNBEPLANTEN INNENBEREICH

Mit einer bodenpolitischen Agenda zum sozialen Bodenrecht

**Der Beitrag befasst sich mit der Frage, ob und wie Eigentümer von Grundstücken im unbeplanten Innenbereich zur Schaffung preisgünstigen Wohnraums und zur Beteiligung an den Kosten der Infrastruktur herangezogen werden können.**

---

**Dr. Stephan Gatz**

ist Richter am Bundesverwaltungsgericht. Er hat an der Erstellung der bodenpolitischen Agenda 2020–2030 mitgewirkt, die vom difu und vhw erarbeitet wurde.

[Stephan.Gatz@bverwg.bund.de](mailto:Stephan.Gatz@bverwg.bund.de)



Das Thema „Soziales Bodenrecht“ steht – wieder einmal – auf der politischen Agenda. Wie kann trotz hoher Bodenpreise und steigender Baukosten Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung zu bezahlbaren Mieten geschaffen werden?

Die Frage betrifft nicht diejenigen Städte und Gemeinden, die – wie insbesondere diejenigen im ländlichen Raum – mit Einwohnerverlust zu kämpfen haben. Sie stellt sich aber umso drängender in den (etwa 30) „Schwarmstädten“, die überdurchschnittlich von Zuzügen profitieren. Mit der Schaffung neuen Wohnraums ist die Notwendigkeit des Ausbaus der vorhandenen Infrastruktur (Verkehrswege, Krankenhäuser, Schulen, Kindertagesstätten etc.) verbunden.

Ohne private Investoren/Bauherren wird die Herausforderung, für zusätzlichen Wohnraum zu sorgen, nicht zu bewältigen sein. Private Bauherren bevorzugen aus Renditegründen regelmäßig einen Wohnungsbau ohne Mietpreisbindung. Sie auch für die Schaffung sozialen Wohnraums in die Pflicht nehmen zu können, ist ein gesellschaftspolitisches Anliegen. Gleiches gilt für ihre Beteiligung an den Kosten des Ausbaus der Infrastruktur.

In der Planungspraxis sind bereits zahlreiche Modelle entwickelt worden, die im Zusammenhang mit der Aufstellung von Bebauungsplänen zur Schaffung sozialen Wohnraums beitragen sollen. Dazu gehört etwa in der Landeshauptstadt München das seit dem Jahre 1994 praktizierte Verfahren der sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN). Dieses Verfahren ist bisher bei der Aufstellung von 154 Bebauungsplänen zur Anwendung gelangt. Dadurch sind mehr als 12.280 geförderte, d. h. mietpreisgebundene Wohnungen entstanden. Trotz dieser ermutigenden Bilanz hat sich gezeigt, dass derartige Verfahren in der Regel nur bei der

erstmaligen Schaffung von Baurechten gut funktionieren. Denn die Eigentümer von Grundstücken, die nach Maßgabe eines neu aufgestellten Bebauungsplans erstmals oder in deutlich größerem Maße bebaubar sind, dürfen mittels städtebaulicher Verträge verpflichtet werden, auch sozialen Wohnraum zu schaffen. Die ihnen durch die Planung vermittelten Bodenwertsteigerungen können auf diese Weise für das Gemeinwohl eingesetzt und das Angebot an bezahlbarem Wohnraum vergrößert werden. Auch die Beteiligung am Ausbau der Infrastruktur ist möglich. In der Stadt Leipzig denkt man derzeit darüber nach, einen Investor, der an der Bebauung einer großen innenstadtnahen Brachfläche (eines ehemaligen Postbahnhofs) mit Wohnraum interessiert ist, vertraglich zu verpflichten, ein Grundstück des Plangebiets preisgünstig oder gar kostenlos für den Bau einer Schule zur Verfügung zu stellen.

Häufig stehen in den Schwarmstädten freie oder der Bauleitplanung zugängliche Flächen wie etwa Konversionsflächen (Kasernengelände, Industriebrachen etc.) allerdings nicht (mehr) zur Verfügung. Hier ist das Mittel der Bauleitplanung in Kombination mit städtebaulichen Verträgen nur begrenzt einsetzbar. Bestehende Baugebiete qualifiziert zu überplanen, ist nicht nur zeit- und kostenaufwändig, sondern auch rechtlich nicht ohne Risiko. Nach § 1 Abs. 3 Satz 1 Baugesetzbuch (BauGB) haben die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen, soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Nicht erforderlich sind Bebauungspläne, deren Verwirklichung auf Dauer oder auf absehbare Zeit an rechtlichen oder tatsächlichen Hindernissen scheitert<sup>1</sup>. Die Prognose, dass ein bereits bebautes Gebiet in absehbarer Zeit die gewünschte und im Bebauungsplan zum Ausdruck gebrachte städtebauliche Entwicklung nehmen wird, wird sich nicht immer belastbar erstellen lassen.

## Sozialer Wohnraum im unbeplanten Innenbereich

In der Lebenswirklichkeit spielt der unbeplante Innenbereich nach § 34 BauGB eine große Rolle. So gehört in der Landeshauptstadt München nach Aussagen des Oberbürgermeisters über die Hälfte der Gesamtfläche zum unbeplanten Innenbereich. In anderen Großstädten dürfte es nicht anders sein. Bei der Errichtung von Gebäuden in diesem Bereich können die Baulandmodelle nicht zum Zuge kommen. § 34 BauGB verschafft dem Eigentümer eines Grundstücks Baurecht, wenn die in der Vorschrift genannten Voraussetzungen vorliegen. Worauf ein Anspruch besteht,

darf nicht Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages sein. Im Anwendungsbereich des § 34 BauGB ist es daher planungsrechtlich nicht zulässig, die Eigentümer mittels städtebaulicher Verträge zur Schaffung geförderten, d. h. zugleich auch preisgünstigen Wohnraums, zu verpflichten.

(1)  
BVerwG, Beschluss vom 14. Juni 2007 – 4 BN 21.07 – juris Rn. 4



Foto: Friederike Vogel

### Mitten in der Frankfurter City entsteht neuer Wohnraum: dicht und teuer

§ 34 BauGB selbst lässt es nicht zu, Baurecht für ein Wohnbauvorhaben von der Bereitstellung auch sozialen Wohnraums abhängig zu machen.

Nach § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB ist im unbeplanten Innenbereich ein Vorhaben zulässig, wenn es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt. Entspricht die Eigenart der näheren Umgebung einem der Baugebiete im Sinne der §§ 2 bis 9 Baunutzungsverordnung – BauNVO –, beurteilt sich die Zulässigkeit des Vorhabens nach der Art der baulichen Nutzung gemäß § 34 Abs. 2 BauGB allein danach, ob es nach der Verordnung in dem Baugebiet allgemein zulässig wäre. Die Art der baulichen Nutzung ist im Sinne des § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB identisch mit einer

Reihe der nach § 9 Abs. 1 BauGB möglichen Festsetzungen von Flächen für bestimmte Vorhaben sowie im Sinne der Absätze 1 und 2 mit den im ersten Abschnitt der BauNVO geregelten Nutzungsarten<sup>2</sup>. Weder im Katalog des § 9 Abs. 1 BauGB noch in den §§ 2 bis 9 BauNVO gibt es jedoch als Art der baulichen Nutzung den Typus des sozialen Wohnungsbaus. Einer Anreicherung um Elemente, die sich als zusätzliche Zulässigkeitshürden erweisen, ist § 34 BauGB nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht zugänglich<sup>3</sup>.

An eine Schonung der Eigentümer von Grundstücken im unbeplanten Innenbereich im Zusammenhang mit der Bereitstellung sozialen Wohnraums hat der Gesetzgeber nicht gedacht. Er hatte die Vorgängervorschrift des § 34 BBauG<sup>4</sup> als Übergangsregelung gesehen, weil das Planmäßigkeitsprinzip des § 1 Abs. 1 nicht oder nicht in kurzer Zeit in dem Sinne würde verwirklicht werden können, dass alle Baugebiete, einschließlich der bereits vollständig oder teilweise bebauten Gebiete, Plangebiete im Sinne des § 30 BBauG sind<sup>5</sup>. Das kommt im Wortlaut des § 34 BBauG 1960 deutlich zum Ausdruck: „In Gebieten, für die die Gemeinde noch nicht beschlossen hat, einen Bebauungsplan im Sinne des § 30 aufzustellen, oder für die die Aufstellung eines solchen Plans nicht erforderlich ist, ist innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile ein Vorhaben zulässig, wenn ...“ In der Praxis hat sich freilich gezeigt, dass sich der Gesetzgeber mit der Einschätzung geirrt hat, § 34 BauGB habe Übergangscharakter, und die Annahme, dass Baurechte regelmäßig mittels qualifiziertem Bebauungsplan verliehen werden und dadurch auch eine sozialgerechte Steuerung des Wohnungsbaus möglich ist, voreilig war. Mit anderen Worten: Dass in der Realität die Mehrzahl der Wohngebäude auf der Grundlage von § 34 BauGB zugelassen wird, hatte der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der städtebaulichen Instrumente für eine soziale Wohnraumnutzung nicht im Blick. Er hat den Gemeinden deshalb nicht die Möglichkeit an die Hand gegeben, im unbeplanten Innenbereich eine Mietpreis- und Belegungsbindung durchzusetzen. Hält man dies für einen Mangel, bedarf es der Ergänzung des Baugesetzbuchs.

(2) Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 34 Rn. 39

(3) BVerwG, Urteil vom 11. Februar 1993 – 4 C 15.92 – BRS 55 Nr. 174

(4) Vom 25. Juni 1960 (BGBl. I S. 341)

(5) Vgl. Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 34 Rn. 1

## Rechtslage nach geltendem Recht

### Erweiterung des § 34 Abs. 1 BauGB

Denkbar wäre eine Anleihe an eine bei einer früheren Version des § 34 BauGB. In der zum 1. Januar 1977 in Kraft getretenen Fassung normierte der § 34 Abs. 1 BBauG als Voraussetzung für die Zulässigkeit eines Vorhabens u. a., dass sonstige öffentliche Belange nicht entgegenstehen. Diese Voraussetzung ist mit § 34 Abs. 1 BauGB entfallen, weil der Gesetzgeber der Meinung war, dass den öffentlichen Belangen neben dem Begriff des Einfügens (in die Eigenart der näheren Umgebung) keine selbstständige Bedeutung zukomme<sup>6</sup>. In der Tat waren in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die öffentlichen Belange hinter den Begriff des Einfügens zurückgetreten. So hatte das Bundesverwaltungsgericht einem Flächennutzungsplan, der das für eine Bebauung mit einem Einfamilienhaus vorgesehene Baugrundstück und seine nähere Umgebung als landwirtschaftliche Nutzfläche darstellte, den Charakter eines entgegenstehenden Belangs abgesprochen, weil es ausschließlich auf die vorhandene Bebauung ankomme und der Gesetzgeber für den im Zusammenhang bebauten Ortsteil die einer verbindlichen Bauleitplanung gleichstehende Entscheidung getroffen habe, dass Vorhaben zulässig sind, wenn sie sich in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen<sup>7</sup>. In einer späteren Entscheidung hat das Gericht mit gleichlautender Begründung verneint, dass ein sich wegen der Auswirkungen im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und 3 BauNVO 1977 ergebendes Planungsbedürfnis ein Belang ist, der der Zulässigkeit des Vorhabens entgegensteht<sup>8</sup>. Gleichwohl sind die öffentlichen Belange nicht vollständig leergelaufen. So hat das Bundesverwaltungsgericht zum Beispiel ein landesrechtliches Verbot der Uferbebauung, dem die Wirkung eines Enteignungsrechts im Sinne des Art. 74 Nr. 11 GG zukommt, als öffentlichen Belang im Sinne des § 34 Abs. 1 BBauG 1976 angesehen<sup>9</sup>.

Für die Reaktivierung der öffentlichen Belange und die Subsumtion, dass sie der Zulässigkeit eines Wohnbauvorhabens entgegenstünden, wenn nicht wenigstens ein Anteil preisgebundener Mietwohnungen dabei wäre, ließe die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts Raum. Freilich setzte diese Lesart voraus, dass der Rechtsanwender zu einem Umdenken bereits ist. Mit der Identifizierung sonstiger entgegenstehender Belange im Sinne des § 34 Abs. 1 BBauG sind Rechtsprechung und Schrifttum vor dem Hintergrund, dass die Vorschrift von der grundsätzlichen Bebaubarkeit des Innenbereichs ausgeht, zurückhaltend umgegangen: Der VGH Mannheim hat es abgelehnt, eine (noch) nicht vorhandene Infrastruktur als entgegenstehenden sonstigen öffentlichen Belang zu behandeln<sup>10</sup>, und Weyreuther, der

sich in seinem Aufsatz mit dem Titel „... und wenn sonstige öffentliche Belange nicht entgegenstehen“ mit der Frage befasst hat, was es mit diesem Tatbestandsmerkmal auf sich hat, hat das Fazit gezogen, dass für die sonstigen öffentlichen Belange wenig subsumierbares Tatsachenmaterial übrig bleibt<sup>11</sup>. Das müsste über Bord geworfen werden.

Eher in Betracht zu ziehen wäre eine Erweiterung des § 34 Abs. 1 BauGB um einen Satz 3 mit dem Inhalt, dass das Vorhaben den Gemeinwohlbelang der Versorgung der Bevölkerung mit preisgünstigem Wohnraum angemessen zu berücksichtigen hat. Eine solche Regelung wäre allerdings verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt. Das in Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz – GG – verankerte Rechtsstaatsprinzip verlangt u. a., dass Gesetze so hinreichend bestimmt sind, dass die von ihnen Betroffenen die für sie eintretenden Rechtsfolgen zuverlässig erkennen und ihr Verhalten danach einrichten können<sup>12</sup>. Auch dient die Normenbestimmtheit dazu, die Gerichte in die Lage zu versetzen, die Verwaltung anhand rechtlicher Maßstäbe zu kontrollieren<sup>13</sup>. Eine Verpflichtung zur angemessenen Berücksichtigung der sozialen Wohnraumversorgung würde dem nicht gerecht. Abgesehen davon, dass schon der Sachbearbeiter in der Baugenehmigungsbehörde allein gelassen wird, kann der Eigentümer eines Grundstücks, der eine Baugenehmigung für ein Wohnbauvorhaben beantragen will, nicht einmal im Ansatz erkennen, was auf ihn zukommt. Er hat keine Anknüpfungspunkte für eine Abschätzung, ob und in welchem Umfang er zum sozialen Wohnungsbau beitragen soll. Auch dem Gericht werden keine Kriterien für eine rechtliche Überprüfung an die Hand gegeben. Wann die Berücksichtigung des Gemeinwohlbelangs der Versorgung der Bevölkerung mit preisgünstigem Wohnraum „angemessen“ ist, ist keine rechtliche, sondern eine politische Entscheidung.

---

(6) BT-Drucks. 10/4630 S. 87

(7) BVerwG, Urteil vom 3. April 1981 – 4 C 61.78 – BVerwGE 62, 151 <152>

(8) BVerwG, Urteil vom 3. Februar 1984 – 4 C 8.80 – BVerwGE 68, 352 <357>

(9) BVerwG, Urteil vom 24. Februar 1978 – 4 C 12.76 – BVerwGE 55, 272

(10) Urteil vom 11. Juli 1978 - V 1379/76 - BauR 1978, 458 <459>

(11) BauR 1981, 1 <12>

(12) BVerfG, Beschluss vom 4. Juni 2012 – 2 BvL 9-12/08 – BVerfGE 131, 88 <123>

(13) BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004 – 1 BvF 3/92 – BVerfGE 110, 33 <54>

### **Ergänzung des Baugesetzbuchs um eine Satzungsermächtigung**

Wenn es ein politisches Anliegen ist, breite Bevölkerungsschichten mit preisgünstigen Mietwohnungen zu versorgen, liegt es nahe, dass vor Ort der Gemeinderat die maßgeblichen Entscheidungen trifft. Das ihm zur Verfügung stehende Instrument ist die Satzung.

Zum Erlass einer Satzung bedarf es einer Ermächtigungsgrundlage. Sie ist so zu formulieren, dass sie es dem Gemeinderat überlässt, ob er tätig werden will. Ein Optionsmodell ist sachgerecht, weil nicht jede Kommune einen Steuerungsbedarf bei sozialem Wohnen und Infrastruktur hat. Vorgaben zum Inhalt der Satzungsermächtigung werden vom Bestimmtheitsgebot verlangt. So ist beispielsweise eine Regelung des Inhalts geboten, dass die Kommune „Sozialquoten“ festsetzen, d. h. den Anteil bestimmen darf, den Wohneinheiten im preisgebundenen Wohnungsbau an der Gesamtzahl der zur Genehmigung gestellten Wohneinheiten haben müssen. Um den unterschiedlichen Verhältnissen in den Kommunen Rechnung zu tragen, sollte sich die Ermächtigung darauf beschränken, eine höchstzulässige Quote zu markieren, die beliebig unterschritten werden darf. Ebenfalls aus Gründen der Flexibilität ist den Kommunen zu gestatten, von ihnen definierte Teile des Stadtgebiets (und nicht das gesamte Stadtgebiet) mit der Satzung zu belegen. Als „Standort“ für eine Satzungsermächtigung bietet sich § 9 BauGB an, weil er schon in den Absätzen 2a bis 2c Ermächtigungsgrundlagen für den Erlass einfacher Bebauungspläne für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34 BauGB) enthält.

Art. 14 GG steht einem denkbaren § 9 Abs. 2d BauGB nicht grundsätzlich entgegen. An den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Enteignung, die nach Art. 14 Abs. 3 Satz 1 und 2 GG nur zum Wohle der Allgemeinheit und nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zulässig ist, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt, muss sich die Vorschrift nicht messen lassen. Die Enteignung ist ein Instrument staatlicher Güterbeschaffung. Sie findet durch die Beschränkung des Baurechts nicht statt, weil den Betroffenen ihr Eigentum nicht genommen wird.

Eine Quotierung schmälert die zu erwartenden Renditen der Eigentümer der Baugrundstücke. Der Vorbehalt zugunsten des sozialen Wohnungsbaus wirkt wie eine Mietzinsbegrenzung. Sie ist, da Art. 14 GG nicht die einträglichste Nutzung des Eigentums schützt<sup>14</sup>, nicht von Verfassungen wegen verboten. „Preisrechtliche Vorschriften, die durch sozialpolitische Ziele hinreichend legitimiert werden, sind verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen. Sie konkretisieren im Rahmen von Art. 14 GG die Sozialbindung des Eigentums. Das gilt insbesondere für Grundstücke, weil bei diesen

sowohl das Angebot als auch die Nachfrage weniger flexibel sind als bei anderen vermögenswerten Gütern, zugleich aber ihre soziale Bedeutung besonders groß ist. Da Grund und Boden nicht vermehrbar sind und Grundstücke für bestimmte Nutzungen auch nicht ohne weiteres ausgetauscht werden können, kann sich am Markt ein Preis bilden, der im Hinblick auf die soziale Funktion des Eigentumsobjekts nicht mehr angemessen ist. Das kann es in besonderem Maße erforderlich machen, die Interessen der Allgemeinheit durch gesetzliche Regelungen zur Geltung zu bringen und die Nutzung nicht völlig dem freien Spiel der Kräfte und dem Belieben des Einzelnen zu überlassen<sup>15</sup>. Dass es ein legitimes sozialpolitisches Anliegen ist, preisgünstige Mietwohnungen auf den Markt zu bringen und einer Gentrifizierung von Quartieren entgegenzuwirken, ist nicht ernstlich zweifelhaft.

Als Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG sind einer Quotierung allerdings Grenzen gesetzt. Der Gesetzgeber muss die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis bringen. Er muss sich dabei im Einklang mit allen anderen Verfassungsnormen halten; insbesondere ist er an den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden. Das Wohl der Allgemeinheit ist nicht nur Grund, sondern auch Grenze für die dem Eigentum aufzuerlegenden Belastungen. Einschränkungen der Eigentümerbefugnisse dürfen nicht weitergehen, als der Schutzzweck reicht, dem die Regelung dient. Der Kernbereich der Eigentumsgarantie darf dabei nicht ausgehöhlt werden. Zu diesem gehört sowohl die Privatnützigkeit, also die Zuordnung des Eigentumsobjekts zu einem Rechtsträger, dem es als Grundlage privater Initiative von Nutzen sein soll, als auch die grundsätzliche Verfügungsbefugnis über den Eigentumsgegenstand<sup>16</sup>.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit rückt ins Blickfeld, wenn es um die Fragen geht, ab welcher Größe des Vorhabens, d. h. ab welcher Anzahl von Wohneinheiten die Pflicht einsetzt, sozialen Wohnraum abzuzweigen, und welchen Prozentsatz der Anteil an zu schaffendem sozialen Wohn-

---

(14)  
BVerfG, Beschluss vom 22. November 1994 – 1 BvR 351/91 – BVerfGE 91, 294 <310>

(15)  
BVerfG, Beschluss vom 23. September 1992 – 1 BvL 15/85 und 36/87 – BVerfGE 87, 114 <146>

(16)  
BVerfG, Beschluss vom 2. März 1999 – 1 BvL 7/91 – BVerfGE 100, 226 <240 f.>

raum erreichen darf. Feste Zahlen werden sich nicht finden lassen. Mehr als die Floskel, dass das Eigentum nicht soweit ausgehöhlt werden darf, dass sich die Rechtsposition des Betroffenen einer Lage nähert, in der sie den Namen „Eigentum“ nicht mehr verdient<sup>17</sup>, ist nicht im Angebot. Ein erster Versuch, den Wortlaut eines § 9 Abs. 2d BauGB zu formulieren, könnte vielleicht so aussehen:

Für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34 BauGB) kann zur Versorgung der Bevölkerung mit preisgünstigem Wohnraum auch für abgegrenzte Teile eines Stadtgebiets durch

Bebauungsplan festgesetzt werden, dass ein Wohnbauvorhaben mit mindestens sechs Wohneinheiten einen Anteil an Sozialwohnungen vorhalten muss. Der Anteil darf einen vom-Hundert-Satz von 30 nicht überschreiten.

§ 9 Abs. 2d BauGB und eine darauf gestützten Satzung können freilich nicht verhindern, dass ein Eigentümer mangels ihm ausreichender Renditeerwartungen von einem Bauvorhaben ganz absieht. Um ihn zu motivieren, bedarf es anderer Instrumente, in erster Linie wohl eine entsprechende Grundsteuer.

## Infrastrukturkosten

§ 34 BauGB ermöglicht es auch nicht, den Eigentümer an den Kosten der Infrastruktur zu beteiligen, die sein Bauvorhaben mit auslöst. Ihm eine Baugenehmigung mit der Begründung zu versagen, sein Bauvorhaben führe zu einer Überbeanspruchung der von der Gemeinde vorgehaltenen Infrastruktur, der nur mit deren Ausbau unter seiner finanziellen Beteiligung entgegengewirkt werden könne, wäre von § 34 BauGB nicht gedeckt<sup>18</sup>.

Durch eine Ermächtigung zum Erlass einer Satzung, die es erlaubt, den Eigentümer von Baugrundstücken im unbeplanten Innenbereich an den Kosten der Infrastruktur zu beteiligen, würden die Gemeinden in die Lage versetzt, einen Teil der Gemeinkosten umzulegen. Eine neue Idee wäre das nicht, wie das Institut des Erschließungsbeitrags nach den §§ 127 ff. BauGB zeigt.

## Ausblick

Bei den Überlegungen zur Ergänzung des § 9 BauGB um einen Absatz 2d handelt es sich nicht um eine bloße akademische Gedankenübung. In stark verkürzter, thesenartiger Form haben sie Eingang gefunden in ein Eckpunktepapier, welches das difu – Deutsches Institut für Urbanistik – und der vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. – im vergangenen Jahr ausgearbeitet haben und das den Titel „Bodenpolitische Agenda 2020–2030“ trägt. Das Papier listet neun Kernforderungen für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik auf. Es ist an die politischen Entscheidungsträger adressiert. Angesprochen werden sollen die verantwortlichen Ministerien des Bundes und der Länder und die Bau- und Finanzministerkonferenz.

Die Idee, § 9 BauGB um einen Absatz 2d zu erweitern, hat zumindest schon den Oberbürgermeister der Landeshauptstadt München überzeugt. Er hat sich in einem Brief an die Bundeskanzlerin für sie stark gemacht und die konkrete Bit-

te geäußert, jetzt die maßgeblichen Weichen zu stellen und den Bundestag mit einem konkreten Gesetzesvorschlag zu befassen. Was daraus wird, muss die Zukunft zeigen. Hoffnungen sind berechtigt. Die Regierungsparteien haben erkannt, dass der Bedarf an bezahlbarem Wohnraum gerade in wachsenden Städten und Ballungsräumen groß ist und die steigenden Mieten und Kaufpreise die Haushalte mit unteren und mittleren Einkommen zunehmend belasten. Sie haben deshalb im Koalitionsvertrag eine „Wohnraumoffensive“ vereinbart. Ein § 9 Abs. 2d BauGB würde dazu passen.

---

(18)  
BVerwG, Urteil vom 23. März 1994 – 4 C 18.92 – BVerwGE 95, 277 <283>

17)  
BVerfG, Beschluss vom 2. März 1999 – 1 BvL 7/91 – BVerfGE 100, 226 <243>



# GRUNDSTEUERREFORM: MEHR NACHHALTIGKEIT IN DER SIEDLUNGSENTWICKLUNG?



Foto: nattan23 / Pixabay (CC0 Creative Commons)

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts im April 2018 tickt die Uhr für die Grundsteuerreform. Derzeit stehen drei Reformmodelle in der engeren Wahl, die sich unterschiedlich auf die Siedlungsentwicklung auswirken. Welches Modell ist aus der Nachhaltigkeitsperspektive vorzugswürdig?

---

**Prof. Dr. Dirk Löhr**

ist Professor für Steuerlehre und Ökologische Ökonomik an der Hochschule Trier, Umwelt-Campus Birkenfeld, wo er auch dem Center for Land Research vorsteht. Zudem ist er als Steuerberater sowie als Mitglied im Oberen Gutachterausschuss des Landes Rheinland-Pfalz und des Gutachterausschusses Rheinhessen-Nahe tätig. Er gehört zu den Gründern der Initiative „Grundsteuer: Zeitgemäß!“, die sich für eine Bodenwertsteuer einsetzt. [d.loehr@umwelt-campus.de](mailto:d.loehr@umwelt-campus.de)

## Zur aktuellen Reformdiskussion

Am 10.04.2018 hat das Bundesverfassungsgericht wie erwartet die Einheitsbewertung zu Grundsteuerzwecken wegen Verstoßes gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) für nicht mehr mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt (BVerfG 2018). Damit hat die – teils verbissen geführte – Diskussion um die Reform der Grundsteuer ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht. Es geht um mehr als lediglich die Reform einer Fast-Bagatellsteuer von etwa 14 Mrd. Euro – wenngleich es sich um die zweitwichtigste kommunale Steuerquelle handelt. Tatsächlich steht eine Weichenstellung an: Die Grundsteuerreform bietet die historische Chance, künftig die Faktoren Arbeit und Kapital sowie den ungerichteten Verbrauch (Mehrwertsteuer) zu entlasten und die Nutzung von Land und natürlichen Ressourcen in stärkerem Maße steuerlich zu belasten.

In seinem Urteil gewährte das Bundesverfassungsgericht eine großzügig bemessene, zweistufige Übergangsfrist (BVerfG 2018, Rz. 167-179):

- bis spätestens zum 31.12.2019 muss der Gesetzgeber die Grundsteuer neu regeln;
- ab Verkündung der Neuregelung darf die „alte“ Grundsteuer noch für eine Dauer von maximal fünf Jahren erhoben werden, längstens bis zum 31.12.2024.

Werden die gesetzten Fristen nicht eingehalten, droht der Grundsteuer die Aussetzung.

Bezüglich künftiger Reformoptionen ließ das Gericht dem Gesetzgeber bewusst einen weiten Spielraum. Allerdings müssen die neuen Bewertungsregeln in der Lage sein, den Belastungsgrund der Steuer zu erfassen und dabei die Relation der Wirtschaftsgüter realitätsgerecht abzubilden (BVerfG 2018, Tenor, Nr. 1). Dies muss aber nicht unbedingt auf eine Orientierung an den Verkehrswerten von Grundstück und/oder aufstehendem Gebäude hinauslaufen.

Bei Redaktionsschluss standen bezüglich der Grundsteuer B (die für land- und forstwirtschaftliche Flächen relevante Grundsteuer A wird vorliegend nicht diskutiert) drei Reformmodelle im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit. Dabei geht es vor allem um die Bemessungsgrundlage, da am kommunalen Hebesatzrecht nicht gerüttelt werden soll.

Diskutiert werden

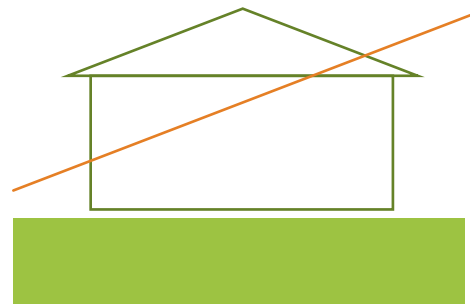
- zwei „Verbundmodelle“, die neben dem Boden auch das aufstehende Gebäude in die Bemessungsgrundlage einbeziehen:

**das „Kostenwertmodell“:** Dieses wurde bereits im Herbst 2016 als Bundesratsinitiative in den Gesetzgebungsprozess eingebracht (von Hessen und Niedersachsen, BR-Drucks. 515/16 vom 04.11.2016; in den Bundestag eingebracht unter BT-Drucks. 18/10753 vom 21.12.2016). Es fiel aber mit dem Ende der Legislaturperiode der sachlichen Diskontinuität zum Opfer. Die Bemessungsgrundlage enthält zunächst eine Bodenwertkomponente, wobei man sich an den Bodenrichtwerten und der Grundstücksfläche orientiert. Hinzugerechnet wird eine Gebäudekomponente. Diese besteht aus für diverse Gebäudetypen differenzierten, pauschal angesetzten Gebäudeherstellungskosten, die um eine Alterswertminderung reduziert werden;

**die Flächensteuer oder auch das „Südmodell“** (AG Südländer 2010): Es bezieht sich – ohne Wertkomponente – nur auf die Grundstücks- und die Gebäudefläche. Die betreffenden Flächen werden jeweils mit einheitlichen, nach Grundstück und Gebäude differenzierten und in Eurocent ausgedrückten Äquivalenzzahlen versehen;

- die von der Initiative „Grundsteuer: Zeitgemäß!“ ([www.grundsteuerreform.net](http://www.grundsteuerreform.net)) vertretene reine Bodenwertsteuer: In ihre Bemessungsgrundlage gehen nur die Bodenrichtwerte (multipliziert mit der Grundstücksfläche) ein,

### 1 Unverbundene Steuer: Boden als Bemessungsgrundlage



Quelle: eigene Darstellung



ohne dass die Fläche oder der Wert des aufstehenden Gebäudes berücksichtigt wird. Das Modell wird noch in einer modifizierten Variante vertreten, die bislang nicht öffentlich diskutiert wird. Dabei wird die Bodenwertsteuer um eine Bodenflächenkomponente ergänzt („Difu-Modell“ oder Bodenwert- und Bodenflächensteuer;

Lehmbrock/Coulmas 2001). Bei Redaktionsschluss versucht der Bundesfinanzminister offenbar noch, zwischen den Länderfinanzministern einen Kompromiss bezüglich der verschiedenen Modelle zu erreichen. Nicht auszuschließen ist, dass im Verlauf dieses politischen Prozesses noch weitere Modellvarianten entstehen.

## Modellvergleich und Wirkungsprognose

Die nachfolgend dargestellten Berechnungen von Zahlstverschiebungen wurden auf Grundlage der von Henger/Schäfer (2015) und Löhr (2017) verwendeten Methodik erstellt. Hierbei wird in der jeweiligen Kommune von Aufkommensneutralität für Wohnnutzungen ausgegangen. Unter dieser Prämisse wird unter anderem auf Basis der Daten des Zensus 2011 (Statistische Ämter 2015, neuere Daten standen bis Redaktionsschluss nicht zur Verfügung) ermittelt, welche Steuer durchschnittliche Einfamilienhäuser (EFH), Zweifamilienhäuser (ZFH), Mehrfamilienhäuser (MFH) sowie ungenutzte Grundstücke unter den verschiedenen Reformvarianten erzeugen. Wegen der geringen Höhe der Grundsteuer und der Annahme der Aufkommensneutralität wird die Rückwirkung der verschiedenen Grundsteuervarianten auf die Immobilienwerte in den Berechnungen vernachlässigt. Sodann wird die Belastung auf die einzelne Wohneinheit heruntergebrochen. Die berechnete Steuerlast pro Wohneinheit wird nachfolgend auf deren Verkehrswert bezogen ausgedrückt. Das Ergebnis ist der effektive Steuersatz pro Wohneinheit. Er indiziert die Änderung der relativen Preise des Wohnens, die die Grundsteuerreform verursacht.

Die Berechnungen beziehen sich auf zwei in raumwirtschaftlicher Hinsicht sehr unterschiedliche Städte: Zweibrücken (Rheinland-Pfalz, mit rund 35.000 Einwohnern) als eine Mittelstadt sowie die Metropole Berlin (etwa 3,6 Mio. Einwohner). Zweibrücken (Bevölkerungsdichte: 487 Einwohner pro km<sup>2</sup>) steht für kleinere Gemeinden bis mittelgroße Städte, wo knapp 70 % der Bevölkerung leben. Berlin (Bevölkerungsdichte: 4.028 Einwohner pro km<sup>2</sup>) hingegen ist eine extrem verdichtete Millionenstadt.

Die Abbildungen 2 und 3 stellen die Ergebnisse der Berechnungen dar (Zweifamilienhäuser werden wegen ihrer untergeordneten Bedeutung nicht ausgewiesen).

In Zweibrücken würde die Bodenwertsteuer flächenfressende Einfamilienhäuser im Durchschnitt höher belasten (0,19 %) als aktuell (0,17 %). Allerdings hält sich der Belastungsunterschied aufgrund der mäßigen Bodenrichtwerte in Grenzen. Mehrfamilienhäuser, in denen sich vor allem die Wohnungen von Kleineigentümern und Mietern befinden, würden hingegen gegenüber dem Status quo deutlich entlastet (0,12 % vs. 0,20 %). Der geringste Unterschied gegenüber dem Status quo ergäbe sich für den Durchschnitt beim Südmodell. Das Kostenwertmodell liegt in seinen Belastungswirkungen zwischen dem Südmodell und den Bodensteuervarianten. Als problematisch stellt sich hierbei aber die Belastung von Neubauten – speziell von Mehrfamilienhäusern – heraus, mit denen ein kompakteres Siedeln einhergeht. Die Belastung von ungenutzten Grundstücken fällt im Durchschnitt bei der reinen Bodenwertsteuer am höchsten (0,55 %), und beim Südmodell – ähnlich wie unter den heutigen Einheitswerten – am geringsten (0,09 %) aus. Die im Koalitionsvertrag vorgesehene Neuauflage einer Grundsteuer C (CDU/CSU/SPD 2018) wäre bei den Bodensteuervarianten überflüssig. Angesichts der historischen Erfahrungen der 60er-Jahre wäre die Grundsteuer C ohnehin fragwürdig (Henger 2018).

In Berlin würde sich die durchschnittliche Belastung von Mehrfamilienhäusern beim Bodenwertmodell ungeachtet der hohen Bodenwerte kaum vom heutigen Zustand un-

## 2

## Effektive Steuersätze, bezogen auf den Verkehrswert der Wohneinheit (Zweibrücken)

Zweibrücken (rund 35.000 Einwohner) Angaben in v.H.		UG*	Effizienz der Flächennutzung				
			BRW	EFH	BRW	MFH	BRW
Status quo	<b>Basis Ø Einheitswert</b>	0,09	100	0,17	100	0,20	100
Bodensteuern	<b>Reine BWSt.</b>						
	Einfache Lage	0,55	70	0,16	70	0,10	70
	<i>Durchschnittslage</i>	0,55	100	0,19	100	0,12	100
	Gehobene Lage	0,55	200	0,24	200	0,17	200
	<b>Difu-Modell</b>						
	Einfache Lage	0,77	70	0,22	70	0,14	70
	<i>Durchschnittslage</i>	0,54	100	0,19	100	0,13	100
	Gehobene Lage	0,33	200	0,15	200	0,11	200
Verbundsteuern (Boden plus Gebäude)	<b>Kostenwertmodell</b>						
	Einfache Lage	0,28	70	0,18	70	0,18	70
	<i>Durchschnittslage</i>	0,28	100	0,18	100	0,17	100
	Gehobene Lage	0,28	200	0,17	200	0,17	200
	<i>Nachrichtlich: Neubau</i> (Durchschnittslage)	/	100	0,32	100	0,30	100
	<b>Südmodell</b>						
	Einfache Lage	0,13	70	0,21	70	0,23	70
	<i>Durchschnittslage</i>	0,09	100	0,17	100	0,20	100
	Gehobene Lage	0,05	200	0,11	200	0,15	200

Anmerkung: UG: ungenutzte Grundstücke – BRW: Bodenrichtwert – EFH: Einfamilienhäuser – MFH: Mehrfamilienhäuser

\*Bezug: Pro fiktiver Wohneinheit

Quelle: eigene Darstellung

## 3

## Effektive Steuersätze, bezogen auf den Verkehrswert der Wohneinheit (Berlin)

Berlin (rund 3,6 Mio. Einwohner) Angaben in v.H.		UG*	Effizienz der Flächennutzung				
			BRW	EFH	BRW	MFH	BRW
Status quo	<b>Basis Ø Einheitswert</b>	0,02	1.039	0,15	370	0,10	1.407
Bodensteuern	<b>Reine BWSt.</b>						
	Einfache Lage	0,16	382	0,07	220	0,06	400
	<i>Durchschnittslage</i>	0,16	1.039	0,09	370	0,11	1.407
	Gehobene Lage	0,16	2.700	0,14	1.800	0,14	2.800
	<b>Difu-Modell</b>						
	Einfache Lage	0,25	382	0,15	220	0,09	400
	<i>Durchschnittslage</i>	0,16	1.039	0,14	370	0,10	1.407
	Gehobene Lage	0,13	2.700	0,12	1.800	0,11	2.800
Verbundsteuern (Boden plus Gebäude)	<b>Kostenwertmodell</b>						
	Einfache Lage	0,14	382	0,08	220	0,08	400
	<i>Durchschnittslage</i>	0,14	1.039	0,10	370	0,11	1.407
	Gehobene Lage	0,14	2.700	0,13	1.800	0,13	2.800
	<i>Nachrichtlich: Neubau</i> (Durchschnittslage)	/	1.039	0,13	370	0,14	1.407
	<b>Südmodell</b>						
	Einfache Lage	0,04	382	0,18	220	0,20	400
	<i>Durchschnittslage</i>	0,02	1.039	0,13	370	0,10	1.407
	Gehobene Lage	0,01	2.700	0,04	1.800	0,07	2.800

Anmerkung: UG: ungenutzte Grundstücke – BRW: Bodenrichtwert – EFH: Einfamilienhäuser – MFH: Mehrfamilienhäuser

\*Bezug: Pro fiktiver Wohneinheit

Quelle: eigene Darstellung

terscheiden (jeweils 0,10 % bzw. 0,11 %). Das Kostenwertmodell liegt mit seinen Belastungswirkungen nahe bei der Bodenwertsteuer (0,11 %); dies ist auf das hier hohe anteilige Gewicht der Bodenwertkomponente zurückzuführen. Allerdings würde auch das Kostenwertmodell in Berlin bei sämtlichen Wohnformen zu einer gewissen Höherbelastung

von Neubauten führen. Mit dem Südmodell ergäben sich wiederum im Durchschnitt kaum Änderungen gegenüber dem heutigen, verfassungswidrigen Zustand. Auch in Berlin würden ungenutzte Grundstücke durch die Bodensteuern am stärksten mobilisiert, durch das Südmodell am geringsten.

## Auswirkungen auf die Siedlungsstruktur

Bei verbundenen Bemessungsgrundlagen wird – unter der Prämisse der Aufkommensneutralität – die Grundsteuer vorzugsweise durch die Gebäudekörper generiert. Somit entfällt ein vergleichbar geringeres Grundsteueraufkommen auf unbebaute Grundstücke als bei den Bodensteuern.

Sofern der Bodenwert in die Bemessungsgrundlage eingeht, wirken zwei Effekte in entgegengesetzte Richtungen:

Bei **zunehmender baulicher Ausnutzung der Grundstücke** (Wohneinheiten, GFZ) verteilt sich auch die Grundsteuer auf mehr Wohneinheiten, sodass die Grundsteuer pro Wohneinheit sinkt. Dieser „Umlageeffekt“ kommt insbesondere bei der Bodenwertsteuer in Gegenden mit mäßigen Bodenwerten zum Zuge (wie Zweibrücken). Wird die Bausubstanz hingegen in die Bemessungsgrundlage einbezogen (Kostenwert- und Südmodell), schwächt das den Umverteilungseffekt durch den Anstieg der Bemessungsgrundlage ab. Dieser Anstieg geht mit der zunehmenden baulichen Ausnutzung des Grundstücks einher. Eine „Verdünnung“ der Bodenwert- durch eine Bodenflächenkomponente (Difu-Modell) vermeidet hingegen diese Kompensationswirkung, sodass der Umlageeffekt weiterhin wirkt.

Bei **einer sehr hohen Verdichtung**, wie sie in Städten wie Berlin oder München auftreten kann, hängt der Bodenwert stark von der baulichen Ausnutzbarkeit ab, wie sie sich in den Geschossflächenzahlen ablesen lässt („Werteffect“). Auf Grundlage der Daten des Gutachterausschusses Berlin (BORIS, Datenerhebung aus April 2018) ließ sich zwischen den Bodenrichtwerten und den Geschossflächenzahlen (für Wohn- und Mischnutzungen) ein Korrelationskoeffizient von 0,78 feststellen ( $p < 5\%$ ). Soweit der Bodenwert in die Bemessungsgrundlage eingeht, verteuert dieser Effekt das Wohnen und wirkt damit einer weiteren Verdichtung entgegen. In Berlin wirkt der Werteffect besonders bei der Bodenwertsteuer in hoch verdichteten Lagen. Er lässt sich durch die Zugabe einer bodenwertunabhängigen Komponente

in die Bemessungsgrundlage abmildern (Difu- und Kostenwertmodell). Beim Südmodell wird der Werteffect ohnehin vollkommen ausgeschaltet.

Für Zweibrücken dominiert der Umlageeffekt. Der Werteffect spielt angesichts der geringen Verdichtung kaum eine Rolle. Abbildung 2 zeigt deutlich, dass bei der Bodenwertsteuer die effektiven Steuersätze mit zunehmender Effizienz der Flächennutzung durchschnittlich sinken. Dies reizt eine weitere Verdichtung in Gegenden mit mäßiger Siedlungsdichte an. Das Kostenwertmodell setzt zwar – wegen der Bodenwertkomponente – ebenfalls Anreize in Richtung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung; diese fallen aber wesentlich schwächer als bei der Bodenwertsteuer aus. Beim Südmodell steigen die effektiven Steuersätze mit



Foto: George Becker/Pexels

Dichte Bebauung



Foto: Thomas Wolter/Pixabay (CC0 Creative Commons)

### Das Beispiel Berlin zeigt: Die Bodenwertkomponente kann bei einer übermäßigen Verdichtung auch bremsend wirken

steigender Effizienz der Flächennutzung hingegen an. Eine effizientere Flächennutzung wird somit sanktioniert.

Das Beispiel Berlin verdeutlicht noch einen anderen interessanten Effekt der Bodenwertsteuer bezüglich der bebauten Grundstücke: Die Bodenwertkomponente kann bei einer übermäßigen Verdichtung auch bremsend wirken, wenn der Werteffekt den Umlageeffekt kompensiert oder sogar dominiert. Die Bodenwertsteuer setzt in Berlin keine weiteren Anreize mehr, noch weiter auf hochverdichtete Wohnformen „umzusteigen“. Wegen der hohen Bedeutung der Bodenwertkomponente wirkt das Kostenwertmodell ganz ähnlich. Existiert schon ein Optimum an Verdichtung oder ist dieses gar schon überschritten (fehlender Platz für Frischluftschneisen etc.), so ist dieser Effekt zielführend. In-

soweit nimmt die reine Bodenwertsteuer auch Druck von Investoren auf die Planung. Die Bodenflächenkomponente im Difu-Modell bewirkt hingegen, dass dieses „Stoppsignal“ bezüglich einer übermäßigen Verdichtung „überfahren“ wird. Der Umlageeffekt bleibt beim Difu-Modell nämlich weiter wirksam, wogegen der Werteffekt „verwässert“ wird. Ein Übermaß an Verdichtung kann hier nur eine starke Planung vermeiden, die sich insoweit den steuerlichen Anreizwirkungen entgegenstellen und diese korrigieren muss. Auch das Südmodell fördert im ohnehin schon sehr dicht besiedelten Berlin in den bebauten Durchschnittslagen den Umstieg auf noch stärker verdichtete Formen.

Diese Befunde indizieren, dass die Bodenwertsteuer die planerischen Ziele am besten unterstützt.

## Ökonomische Aspekte

### Allokationsneutralität

Mit Steuern lassen sich sowohl Fiskal- wie auch Lenkungszwecke verfolgen (§ 3 Abs. 1 AO). Verfolgen sie primär fiskalische Zwecke, sollten (wohlfahrtsmindernde) positive Zusatzlasten möglichst vermieden werden. Die Besteuerung

sollte das wirtschaftliche Ergebnis also möglichst nicht beeinflussen. Stehen Lenkungszwecke im Vordergrund, sollten (wohlfahrtserhöhende) negative Zusatzlasten bewirkt werden (Tideman 1999). Nun verfolgen – mit Ausnahme des Difu-Modells – alle Reformvarianten primär einen Fis-

kalzweck. Somit ist es von Interesse, den Blick auf die intendierten und nicht intendierten steuerlichen Zusatzlasten als Nebenwirkungen zu lenken.

Diese sind bei den Verbundsteuern offensichtlich:

- die Gebäudekostenkomponente des Kostenwertmodells belastet mit dem aufstehenden Gebäude die effiziente Nutzung der Fläche (entsprechend den planerischen Vorgaben). Mit den positiven steuerlichen Zusatzlasten geht gleichzeitig auch eine mangelnde Compliance gegenüber den planerischen Vorgaben einher;
- Gleiches gilt auch für das Südmodell. Zudem kommt eine allokativer Verzerrung dadurch zustande, dass der entfaltete Nutzungsdruck in geringwertigen Lagen vergleichsweise höher ist als in höherwertigen (s. Abb. 2 und 3). Weil schließlich unbebaute Grundstücke deutlich niedriger besteuert werden als bebaute, ergibt sich kein steuerlicher Anreiz, diese der Bebauung zuzuführen.

Anders verhält es sich bei der Bodenwertsteuer. Die Faktoren Arbeit und Kapital (produktive Investitionen) sowie der – ungerichtete – Verbrauch werden nicht belastet. Insoweit handelt es sich um eine vollkommen allokatonsneutrale Steuer. Wie von Tideman (1999) dargestellt, gilt dies nicht nur räumlich, sondern auch mit Bezug auf die Zeitschiene. Dies ist jedoch nur der Fall, wenn Boden nicht als eine Realoption angesehen wird (vgl. Geltner et al. 2007). Die Bodenwertsteuer erfüllt damit primär einen Fiskalzweck.

Allerdings beseitigt ein „Tax Shift“ hin zu einer Bodenwertsteuer die Verzerrungen herkömmlicher Steuern, zu denen die Verbundsteuervarianten gehören. Zudem erzeugt die Verlagerung der Steuer auf den Boden (Sollertragsteuer) auch einen Druck hin zu einer effizienteren Flächennutzung – anders als bei den Verbundsteuervarianten. Die Grundsteuer wird nach dem Bodenwert bemessen. Dieser wiederum ergibt sich unter der Prämisse der bestmöglichen Nutzung im Sinne der planerischen Vorgaben. Ein Grundstückseigentümer, der seine Fläche suboptimal oder gar nicht nutzt, zahlt dieselbe Steuer wie jemand, der die Fläche optimal nutzt. Der Nutzungsdruck wird dabei in allen Lagen relativ zum Bodenwert in gleicher Höhe entfaltet. Dies erhöht tendenziell auch die Compliance gegenüber den planerischen Vorgaben. Aufgrund derartiger „Kollateralnutzen“ gilt die Bodenwertsteuer bisweilen auch als „super-neutral“ (Dwyer 2014: 648; einschränkend s. die Ausführung zum Boden als Realoption weiter hinten).

Anders als die reine Bodenwertsteuer stellt das Difu-Modell eine Kombination zweier Steuern dar: Mit der Bodenwertkomponente wird ein fiskalisches Ziel verfolgt, mit der Bodenflächenkomponente ein Lenkungsziel (Reduzierung des Flächenverbrauchs bzw. Dämpfung der Bodenwertkomponente). Insoweit wird keine Allokationsneutralität angestrebt.

## Individualinteresse und Gemeinwohl

Im Sinne der individuellen Maximierung des Vermögenswertes mag es angesichts der Erwartung stark wachsender Miet- und Immobilienpreise zum Beispiel rational sein, Grundstücke vom Markt bis auf Weiteres zurückzuhalten. Dies ergibt sich etwa aus dem Realloptionsansatz; dieser kann auch dann wirksam werden, wenn er den Akteuren auf dem Grundstücksmarkt nicht bekannt ist: Die Erstinvestition (unbebautes Grundstück) sichert die Möglichkeit einer Folgeinvestition (Gebäude), ohne dass eine Investitionspflicht besteht („Call-Option“). Der Möglichkeit, flexibel die Folgeinvestition zu verschieben und auf günstige Gelegenheiten zu warten, kommt ein eigenständiger Wert zu. Bei Ausübung der Option (Errichtung des Gebäudes) geht aber der „Wert des Warten-Könnens“ für die Nutzungsdauer des Gebäudes verloren; eine Folgeinvestition wird daher nur dann vorgenommen, wenn der (passive) Kapitalwert des Gebäudes den „Wert des Warten-Könnens“ deutlich übersteigt (Geltner et al. 2007: 746–750). Diese Hürde erhöht die effektive Knappheit auf dem Grundstücksmarkt noch. Die Risiken und Kosten des Abwartens des Investors lasten aber auf der Allgemeinheit, ohne dass – im Gegensatz zu anderen (Real-)Optionen – eine adäquate Kompensation hierfür erfolgt. Die Bodenwertsteuer stellt diese Konnexität her und reduziert damit zugleich den Wert des „Warten-Könnens“. Dies ist aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wichtig, zumal es in angespannten Märkten wünschenswert ist, die Knappheit durch Bebauung der Grundstücke zu reduzieren. Über die Bodenwertsteuer lassen sich so die individuellen Kalküle zur Nutzenmaximierung besser mit den Erfordernissen des Gemeinwohls in Einklang bringen. Verbundene Grundsteuern können dies nicht in diesem Maße leisten.

## Äquivalenz

Eine effiziente Allokation setzt voraus, dass sich die vom Verursacher ausgelösten Kosten diesem auch anlasten lassen. Die Verfechter der Verbundmodelle weisen darauf hin, dass erst die Einbeziehung der Gebäude die Inanspruchnahme der Infrastruktur durch die Bewohner richtig abbilde und

dem Äquivalenzprinzip Rechnung trage. Die Vertreter der Bodenwertsteuer wenden hiergegen ein, dass es bei der Grundsteuer um die Kompensation der Bereitstellungsleistungen der Kommunen geht. Die Kommune muss diese Bereitstellungen aber unabhängig von der tatsächlichen Nut-

zung so vorhalten, als ob das Grundstück optimal genutzt würde. Die tatsächliche Inanspruchnahme der Infrastruktur (Wasser, Elektrizität etc.) ist dagegen am besten durch grenzkostenorientierte Gebühren gegenüber dem tatsächlichen Nutzer zu bepreisen.

## Gerechtigkeit und Akzeptanz

Nachhaltigkeit berührt auch soziale Aspekte. Eine siedlungspolitisch wünschenswerte Grundsteuerreform lässt sich schwer durchsetzen, ohne die verteilungspolitischen Auswirkungen zu beachten.

### Verteilungspolitische Implikationen des Äquivalenzprinzips

Das bereits genannte Äquivalenzprinzip hat auch verteilungspolitische Implikationen: Schon Alfred Marshall (1920: Book V, Ch. 10, § 4) arbeitete heraus, dass die Bodenrenten und Bodenwerte in privater Hand vor allem das Ergebnis externer Effekte sind („public value of land“). Kein privater Eigentümer hat den Wert seines Bodens selbst geschaffen. Die Voraussetzungen für die Inwertsetzung von Standorten (v. a. durch Planung und Infrastruktur) schafft insbesondere die öffentliche Hand; mit den Kosten werden vor allem die weitgehend deckungsgleichen Gruppen der Arbeitnehmer und Verbraucher belastet, die die meisten Steuern entweder zahlen oder wirtschaftlich tragen. Dieser Mangel an Äquivalenz macht den Boden zu einer „Umverteilungsmaschine“: Von den öffentlich geschaffenen Leistungen profitieren in hohem Maße die Grundeigentümer.

Laut Deutscher Bundesbank (2016: 62) befinden sich mehr als 60 % des Nettovermögens in Deutschland in der Hand der 10 % reichsten Haushalte. Den Löwenanteil des Vermögens dieser Gruppe machen Immobilien aus. Die Annahme, dass die reichsten 10 % der Haushalte tendenziell auf den besten Standorten investieren, scheint vernünftig. Dementsprechend hoch dürfte der Bodenwertanteil am Gesamtvermögen sein. Zumal sich vor allem die öffentlich aufgewendeten Kosten der Inwertsetzung je nach Lage unterschiedlich in den Bodenwerten niederschlagen, trägt die Bodenwertsteuer zu einem höheren Maß an Äquivalenz bei: Die Bodeneigentümer kompensieren nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit wenigstens teilweise die Öffentlichkeit für die geschaffenen Werte. Sofern die Grundeigentümer hingegen selber Werte schaffen (aufstehende Gebäude), bleiben diese unangetastet.

Verbundene Grundsteuern, bei denen im Durchschnitt der größte Teil der Steuerlast auf dem Gebäude lastet, verletzen wiederum das Prinzip der Äquivalenz: Die hauptsächlich öffentlich geschaffenen Bodenrenten und -werte werden weitgehend privatisiert (nur ein relativ geringer Teil der Verbundsteuern entfällt auf den Boden), wohingegen ein erheblicher Teil der privat geschaffenen Leistungen (Gebäude) über die Besteuerung sozialisiert wird. Sofern – wie bei der Flächensteuer – Werte ganz außen vorbleiben, besteht zwar Äquivalenz bezüglich der Kosten der Infrastruktur. Da aber die Flächensteuer keine Lenkungsziele verfolgt, wird hier ohne weitere Rechtfertigung der für alle Steuern geltende fundamentale Grundsatz der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit durchbrochen.

### Gerechtigkeit der Steuerlast und ihrer Verschiebungen

Vor allem von der politischen Linken wird die Grundsteuerreform gerne als ein Vehikel zur Wiedereinführung einer Vermögensteuer gesehen, die das Umverteilungsziel unterstützen soll. Um die Leistungsfähigkeit zu erfassen, ist nach dieser Auffassung daher das Gebäude einzubeziehen.

Die Unterschiede in den Immobilienwerten in Raum und Zeit verursachen jedoch größtenteils die Bodenerträge und Bodenwerte und weniger die aufstehenden Gebäude (vgl. für die Dimension Zeit Knoll et al. 2017). Zieht man zudem noch in Betracht, dass ein hoher Teil der Umverteilung von unten nach oben durch die oben dargestellte Äquivalenzstörung verursacht ist, ergibt es mehr Sinn, verteilungspolitisch beim Faktor Boden als beim Faktor Kapital anzusetzen – also beim Gebäude (vgl. Stiglitz 2015).

Die Gebäudekomponente einzubeziehen, kann sogar für neue Ungerechtigkeiten sorgen. Beispiel Kostenwertmodell: In einer eigenen, in einer saarländischen Mittelstadt (St. Wendel) für ausgewählte Immobilien durchgeführten Untersuchung lagen die „Kostenwerte“ zwischen 54 und 181 % der Verkehrswerte (Löhr 2016: 2076). Auch Houben (2017:

186) und Hey (2017: 16–29) zweifeln an, dass das Kostenwertmodell mit dem Prinzip der Leistungsfähigkeit kompatibel ist. Hey (2017: 38) bezeichnet die Belastungswirkungen des Kostenwertmodells als „willkürlich“ und stellt daher seine Verfassungskonformität infrage.

Hinsichtlich des Gerechtigkeitsaspekts relevant ist auch die Differenzierung nach Lagen in den unterschiedlichen Modellen. Unterschiedliche Wohnkosten ergeben sich vor allem aufgrund unterschiedlicher Nachfrage: Einfache Lagen werden im Durchschnitt speziell durch einkommensschwächere Haushalte nachgefragt, gehobene Lagen durch einkommensstärkere. Liest man die Abbildungen 2 und 3 vertikal, so ergibt sich der nach Lagen differenzierte effektive Steuersatz (bezogen auf den Gesamtwert der Immobilie) für die verschiedenen Reformmodelle. Lediglich das Bodenwertmodell belastet bebaute Grundstücke hin zu gehobenen Lagen progressiv. Das Kostenwertmodell hingegen bewirkt eine abgeschwächt progressive (Berlin) oder lineare Belastung (Zweibrücken), die jedoch aufgrund der bewertungstechnischen Probleme des Modells erratisch ausfallen kann. Sofern Flächenkomponenten in die Bemessungsgrundlage eingehen (Difu- und Südmodell), fällt die Belastungswirkung regressiv aus. So gesehen ließe sich –

paradoxerweise – das von der politischen Linken verfolgte verteilungspolitische Ziel im Rahmen der Grundsteuer also am besten mit einer Bodenwertsteuer erreichen.

Dies setzt allerdings voraus, dass die Grundsteuer eine Eigentümersteuer ist. Tatsächlich ist es jedoch rechtlich möglich, die Grundsteuer(-erhöhungen) auf die Mieter zu überwälzen (§ 2 Nr. 1 Betriebskostenverordnung). Dies ist auch wirtschaftlich zu erwarten, zumal die Bestandsmieten in der Regel unterhalb der Mieten bei Neuvermietung liegen (hierzu ausführlicher Krise/Löhr 2018: 326–327).

Im Durchschnitt der Republik würden zwar bei einer reinen Bodenwertsteuer aufgrund des dominierenden Umlageeffektes vor allem die Bewohner von Mehrfamilienhäusern profitieren (exemplarisch s. Zweibrücken in Abb. 2). Anders kann der Fall allerdings in hochverdichteten Agglomerationen wie Berlin oder München liegen. Hier liegen oftmals Mietwohnhäuser (Geschosswohnungsbau) in teuren Lagen. Geht der Bodenwert in die Bemessungsgrundlage ein (Kostenwert- und Bodenwertmodell), so kann es durchaus zu einer erheblich höheren Grundsteuerbelastung kommen. Aufgrund der Umlagefähigkeit der Grundsteuer verkehrt sich in hochverdichteten Städten wie Berlin oder München



Foto: 3dman\_eu/Pixabay (CC0 Creative Commons)

## Gleichmäßige Teilhabe der Bürger an natürlichen Ressourcen? Dortmund, Phoenixsee

also der Vorteil der reinen Bodenwertsteuer, nämlich die relativ stärkere Belastung teurerer Lagen, in ein Problem: Sie könnte Prozesse der Gentrifizierung befördern.

Gegenmittel gegen diese – letztlich durch die Überwälzbarkeit der Grundsteuer ausgelösten Prozesse – könnten Milieuschutzsatzungen oder ein zoniertes Satzungsrecht für die durch Gentrifizierung gefährdeten Bezirke sowie ergänzende Übergangs- und Härtefallregelungen sein. Wäre die Umlage der Grundsteuer allerdings nicht erlaubt, müsste der Eigentümer die Kaltmiete anheben, um sich schadlos zu halten. Hier würde er aber auf dieselben Regeln zum Mieterschutz treffen wie heute auch.

Solange sich die Grundsteuer umlegen lässt, bestünde auch die Möglichkeit, die Bodenwertkomponente in der grundsteuerlichen Bemessungsgrundlage zu dämpfen. Dies sollte allerdings nicht über eine Gebäudekomponente geschehen, da dies den Umlageeffekt beeinträchtigt (s. die vorherigen Ausführungen). Besser ist es, die Bodenwert- durch eine Bodenflächenkomponente zu dämpfen (Difu-Modell). Eigene Berechnungen für Berlin ergeben, dass die armutsgefährdeten Mieterhaushalte durch das Kostenwertmodell um rund 18,3 Mio. Euro höher, durch das Südmodell um etwa 22,4 Mio. Euro höher und durch das reine Bodenwertmodell sogar um fast 23,7 Mio. Euro höher als durch das Difu-Modell belastet würden.

## Schlussfolgerungen

Die Bodenmärkte befinden sich derzeit in Aufruhr. Seit Jahrzehnten der Stille wird das Bodenthema derzeit wieder neu entdeckt. Dabei spielt die Reform der Grundsteuer eine wichtige Rolle. Keines der genannten Modelle – auch nicht die Bodensteuervarianten – kann jedoch alle bodenpolitischen Probleme „auf einen Streich“ beheben. Allheilmittel gibt es nicht; unabhängige politische Ziele erfordern dieselbe Anzahl unabhängiger Instrumente (Tinbergen 1952). So muss zum Beispiel der Kampf gegen die Gentrifizierung mit eigenen Instrumenten geführt werden; keine Steuerreformvariante ersetzt eine gute Planung, die die Bodenrenten „kanalisieren“ muss und insoweit den steuerlichen Instrumenten vorgeht. Allerdings sollte die Grundsteuer die betreffenden Instrumente im besten Falle unterstützen oder sich wenigstens neutral verhalten. So gesehen ist die Bodenwertsteuer mit Blick auf eine nachhaltige Siedlungsentwicklung das Mittel der Wahl. So einfach ihre Imple-

mentierung ist, so groß sind die jedoch kommunikativen Herausforderungen bezüglich der „Kollateralnutzen“ in der politischen Debatte. Hinzu kommen die angesichts der (v.a. im konservativen Lager als Tabu geltenden) Umlagefähigkeit der Grundsteuer problematischen sozialen Implikationen in den Metropolen sowie die politischen Widerstände (Immobilienwirtschaft).

### Ressourcengerechtigkeit

Der Begriff „Gerechtigkeit“ ist normativ; er kann auch im Sinne von „Ressourcengerechtigkeit“ verwendet werden und bezeichnet damit das Ziel einer gleichmäßigen Teilhabe der Bürger an natürlichen Ressourcen – die Fläche eingeschlossen. Dabei ist eine hypothetische gleichmäßige Verteilung der physischen Bodenfläche weder praktikabel noch zielführend, zumal der Wert der Flächen sehr unterschiedlich sein kann. Die Bodenwertsteuer hat das Ziel der gleichmäßigeren Teilhabe: Nimmt ein Wirtschaftssubjekt viel wertvolle Fläche – zulasten seiner Mitbürger – in Anspruch, entrichtet es einen entsprechend hohen Beitrag an die Gemeinschaft. Verbundene Steuern berücksichtigen diesen Aspekt nicht, soweit sie den Wert der Flächen außen vorlassen und/oder auf das Gebäude entfallen.

Vor dem Hintergrund der politischen Gemengelage dürfte sich das Difu-Modell politisch leichter als eine reine Bodenwertsteuer durchsetzen lassen: Versieht man dieses mit regionalisierten und differenzierten Steuermesszahlen, könnte jedes Bundesland das relative Gewicht des „Dämpfungsfaktors“ – je nach Lage auf dem örtlichen Bodenmarkt – selber einstellen. Metropolen könnten die Belastungsverschiebungen durch eine höhere Gewichtung der Bodenflächenkomponente besser abfedern. Dies dürfte auch Ländern wie



Hamburg und Bayern entgegenkommen, die wegen der Effekte der Bodenwertkomponente das Kostenwertmodell ablehnen. Auf dieser Grundlage ließe sich – über typisierte Steuermesszahlen für Bodenwerte und Bodenflächen – auch eine akzeptable Basis für den Länderfinanzausgleich einsetzen

(Löhr 2017: 815–816). Werden die Steuermesszahlen nicht verändert, gewinnt die Bodenwertkomponente auch im Rahmen des Difu-Modells im Laufe der Zeit mehr an Gewicht. So könnte über das Difu-Modell ein sanfter Übergang (Ulrich Kriese) hin zu einer Bodenwertsteuer gelingen.

## Literatur

**Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen (AG Südländer)**, 2010: Eckpunkte für eine vereinfachte Grundsteuer nach dem Äquivalenzprinzip.

**Bundesrat**, 2016: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bewertungsgesetzes. Drucksache 515/16 (Beschluss) vom 04.11.

**BVerfG – Bundesverfassungsgericht**, 2018: Urteil vom 10. April 2018 über die Regelungen des Bewertungsgesetzes zur Einheitsbewertung von Grundvermögen in den „alten“ Bundesländern – 1 BvL 11/14. Zugriff: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/04/Is20180410\\_1bvl001114.html;jsessionid=90D84F410422F8EADAF9FCEC1965B5C4.1\\_cid392](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/04/Is20180410_1bvl001114.html;jsessionid=90D84F410422F8EADAF9FCEC1965B5C4.1_cid392) [abgerufen am 20.07.2018].

**CDU; CSU; SPD**, 2018: Koalitionsvertrag, 19. Legislaturperiode. Zugriff: [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile&v=5) [abgerufen am 20.07.2018].

**Deutsche Bundesbank**, 2016: Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland: Ergebnisse der Vermögensbefragung 2014. Monatsbericht März: 61–86.

**Dwyer, Terry**, 2014: Taxation: the lost history. *American Journal of Economics and Sociology*, Annual Supplement 73: 664–988.

**Geltner, David M.; Miller, Norman G.; Clayton, Jim; Eichholtz, Piet**, 2007: *Commercial Real Estate Analysis and Investments*. 2. Aufl., Mason, OH.

**Henger, Ralph; Schäfer, Thilo**, 2015: Mehr Boden für die Grundsteuer – eine Simulationsanalyse verschiedener Grundsteuermodelle, IW Policy Paper Nr. 32/2015. Zugriff: [https://www.iwkoe-ln.de/fileadmin/publikationen/2015/247476/Grundsteuer\\_Policy\\_Paper\\_IW\\_Koeln.pdf](https://www.iwkoe-ln.de/fileadmin/publikationen/2015/247476/Grundsteuer_Policy_Paper_IW_Koeln.pdf) [abgerufen am 20.07.2018].

**Henger, Ralph**, 2018: Baulandsteuer und zonierte Satzungsrecht, Expertengutachten im Auftrag des Umweltbundesamts (Forschungskennzahl 3715 75 102 0), Dessau-Roßlau.

**Hey, Johanna**, 2017: Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit der Reform der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer und der Entwicklung der Grundsteuerhebesätze vor dem Hintergrund des Entwurfs eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Bewertungsgesetzes vom 22.07.2016 und der geplanten Länderautonomie zur Festsetzung eigener Grundsteuermesszahlen im Auftrag der BID Bundesarbeitsgemeinschaft Immobilienwirtschaft Deutschland, Köln. Zugriff: [http://www.bid.info/wp-content/uploads/2017/09/29.06.17\\_ProfHey\\_BID-Gutachten\\_Grundsteuer\\_Finalfassung.pdf](http://www.bid.info/wp-content/uploads/2017/09/29.06.17_ProfHey_BID-Gutachten_Grundsteuer_Finalfassung.pdf) [abgerufen am 20.07.2018].

**Hey, Johanna**, 2018: Das Leistungsfähigkeitsprinzip als allgemein anerkanntes Fundamentalprinzip gerechter Besteuerung. In: Tipke / Lang, *Steuerrecht*, 23. Aufl., Köln: 75–91.

**Houben, Henriette**, 2017: Bewertung für grundsteuerliche Zwecke zwischen Wunsch und Wirklichkeit. *Steuer und Wirtschaft*, H. 2: 184–199.

**Knoll, Katharina; Schularick, Moritz; Steger, Thomas**, 2017: No Price like Home: Global House Prices, 1870–2012. *American Economic Review* 107: 331–353.

**Kriese, Ulrich; Löhr, Dirk**, 2018: Grundsteuerreform in Zeiten und Räumen mit steigenden Bodenwerten: Modellanalyse, Bewertung, Empfehlungen, in: *Wohnungswirtschaft und Mietrecht*, Heft 6, Juni 2018: 321–329.

**Lehmbrock, Michael; Coulmas, Diana**, 2001: Grundsteuerreform: Was kommt nach dem Praxistest? *vhw FW 6 / Dezember*: 289–295.

**Löhr, Dirk**, 2016: Zum neuen Grundsteuer-Reformmodell der Länderfinanzminister – gerecht und verlässlich? *Betriebsberater* 35: 2075–2080.

**Löhr, Dirk**, 2017: Grundsteuerreform: Ende einer Odyssee? Ergebnisse einer zahllastbezogenen Analyse. *Wirtschaftsdienst*, Jg. 97, Heft 11: 809–816.

**Marshall, Alfred**, 1920: *Principles of Economics*, 8. Aufl., London: Macmillan.

**Statistische Ämter des Bundes und der Länder**, 2015: Zensus 2011 – Gebäude- und Wohnungsbestand in Deutschland, endgültige Ergebnisse. Hannover.

**Stiglitz, Joseph E.**, 2015: Piketty gets income inequality wrong. *Salon*, 1.3. Zugriff: [www.salon.com/2015/01/02/joseph\\_stiglitz\\_thomas\\_piketty\\_gets\\_income\\_inequality\\_wrong\\_partner](http://www.salon.com/2015/01/02/joseph_stiglitz_thomas_piketty_gets_income_inequality_wrong_partner) [abgerufen am 20.07.2018].

**Tideman, Nicolaus**, 1999: Taxing Land is Better than Neutral: Land taxes, Land Speculation and the Timing of Development. In: Wenzer, Kenneth C. (Hrsg.), *Land Value Taxation: The Equitable and Efficient Source of Public Finance*, M.E. Sharpe Inc., New York: 109–133.

**Tinbergen, Jan**, 1952: *On the Theory of Economic Policy*. North-Holland, Amsterdam.



# UNTERNEHMERISCHE QUARTIERSENTWICKLUNG

Gründe für und gegen wohnungswirtschaftliches Engagement



Foto: GESOBAU/Thomas Rafalzyk

Das Quartier ist sowohl in der Planungspraxis als auch in der wissenschaftlichen Forschung ein zentraler Diskussionsgegenstand: Es dient häufig als Planungs- und Interventionsebene, um städtische Entwicklungen zu steuern. In Zeiten zunehmender Neoliberalisierung von Stadtentwicklung kommt nichtstaatlichen Akteuren zukünftig eine noch zentralere Rolle bei der lokalen Entwicklungsplanung und -steuerung zu. Das gilt insbesondere für Wohnungseigentümer. Hierdurch ergeben sich auch Konsequenzen für das Gemeinwohl, das privatwirtschaftlich handelnde Akteure zukünftig stärker beeinflussen können.

---

**Dr. Robert Kitzmann**

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Wirtschaftsgeographie, Geographisches Institut, Humboldt-Universität zu Berlin. Seine Arbeitsschwerpunkte sind u. a. Stadt- und Quartiersentwicklung, Wohnungsmarktforschung, Wohnungspolitik, Berlin. robert.kitzmann@geo.hu-berlin.de

Der aktuelle Wandel der „Großstadtfeindschaft zur ‚Urbanophilie‘“ (Altrock 2012: 182) führt in Deutschland aktuell zu einem rasanten Wachstum der Großstädte (vgl. Braun 2016: 85). Die dabei auftretenden Fragmentierungen innerhalb der Stadtlandschaften (vgl. Spiegel 2001: 77; Franke/Strauss 2007: 465) sind jedoch ein Indiz dafür, dass gesamtstädtische Planungen nicht mehr ausreichen, um lokal sehr differenziert auftretenden Handlungserfordernissen zu begegnen (vgl. Franke/Löhr/Sander 2000: 246 ff.). Als Handlungs- und Interventionsebene gewinnt somit das Quartier immer mehr an Bedeutung.

Der Auflegung der Städtebauförderprogramme Soziale Stadt sowie Stadtumbau Ost und West (seit 2017 zusammengelegt) ab Ende der 1990er folgte ab Mitte der 2000er-Jahre im deutschsprachigen Raum eine intensive Auseinandersetzung mit dem Quartier aus raumwissenschaftlicher Perspektive (siehe hierzu Schnur, u. a. 2005, 2010, 2012, 2013 sowie zahlreiche Sammelbände, u. a. Drilling/Schnur 2009, 2012; Schnur 2014). Dieser zunehmenden Bedeutung des Quartiers steht eine abnehmende hoheitliche Einflussnahme gegenüber. Die öffentliche Hand entwickelt sich zunehmend vom Versorgungsstaat zum aktivierenden Gewährleistungsstaat (vgl. Thierstein 2002: 10), der für die lokale Entwicklungsplanung Ressourcen anderer Akteure aktiviert. Somit ergeben sich auch veränderte Rahmenbedingungen für das Gemeinwohl, das zunehmend aus dem hoheitlichen Aufgabenspektrum herausgelöst wird und von anderen Akteuren hergestellt werden muss. In der Diskussion um nichtstaatliche Akteure, die zukünftige Entwicklungen auf lokaler Ebene gestalten (können), haben insbesondere Wohnungseigentümer eine gesteigerte Bedeutung (vgl. Schnur/Markus 2010: 184 ff.; Grzesiok/Hill 2014: 8).

Dabei fehlen der wissenschaftlichen Forschung, die sich mit Wohnungseigentümern und deren Bedeutung für die

Entwicklung von Quartieren auseinandersetzt, empirisch als auch theoretisch fundierte Studien. Bisherige Arbeiten beschäftigen sich insbesondere mit der Frage, wie sich Strategien zur Bestandsbewirtschaftung auf die Quartiersentwicklung auswirken. Jenseits der wohnungswirtschaftlichen Kernkompetenz – der Vermietung von Wohnraum – verknüpfen bisher nur wenige Studien systematisch Wohnungseigentümer- und Quartiersforschung.

Grzesiok/Ast/Sweers (vgl. 2014: 331) weisen darauf hin, dass es in der Diskussion um wohnungswirtschaftliches Handeln in einem weiteren Quartierskontext an einer systematischen Erfassung und Auswertung wohnungswirtschaftlichen Engagements über deren eigentliche Kernkompetenzen hinaus fehlt. Dabei sollte es jedoch nicht nur darum gehen, unterschiedliche Formen des Engagements zu erfassen und zu strukturieren (vgl. ebd.: 331). Vielmehr ist auch zu fragen, welche Faktoren und Determinanten das Handeln der Wohnungseigentümer im Quartier bestimmen und steuern. Neben dem wissenschaftlichen Erkenntnisbedarf ergibt sich die Bedeutung dessen auch aus planungspraktischer Sicht, da die angesprochenen Städtebauförderprogramme die Bedeutung der Wohnungseigentümer als relevante Akteure und Kooperationspartner betonen (vgl. DIFU 2002: 5 f.; Hunger 2003: 649; BMVBS/BBR 2006: 50 ff.; SENSTADT 2010: 7; BMVBS 2012a: 171 ff.). Die Einbindung der Eigentümer setzt somit systematische Kenntnisse über deren Handlungslogiken voraus.

Der vorliegende Beitrag setzt sich daher mit der Frage auseinander, welche Faktoren das Handeln von Wohnungseigentümern – über deren wohnungswirtschaftliche Kernkompetenz hinaus – in einem weiteren Quartierskontext bestimmen und inwiefern diese somit zum Gemeinwohl vor Ort beitragen.

## Wohnungseigentümer im Quartier

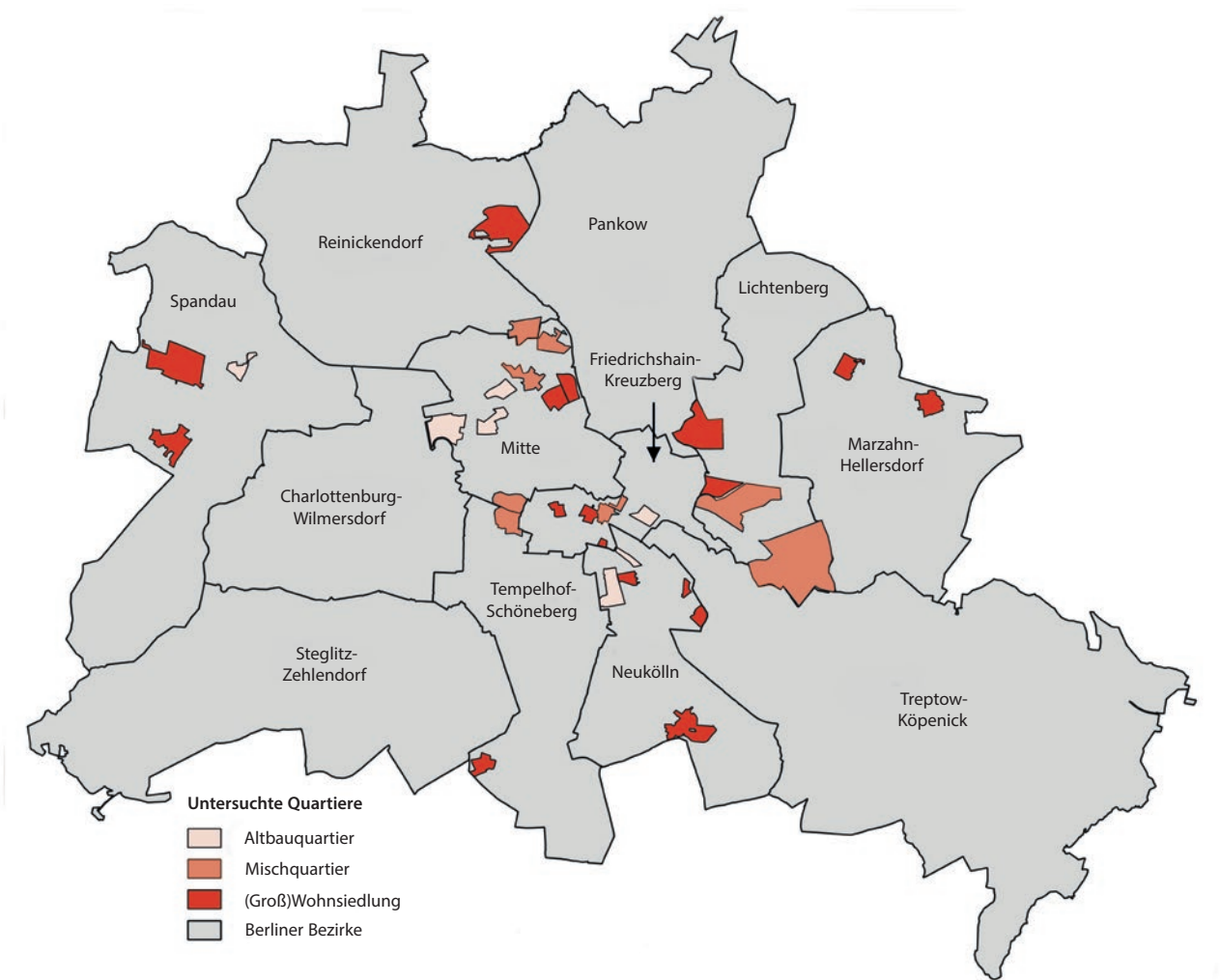
Die wissenschaftliche Debatte um die Rolle von Wohnungseigentümern in der Quartiersentwicklung kommt bislang nicht über fallbeispielhafte und singuläre empirische Befunde hinaus. Dabei gerieten Wohnungseigentümer bereits seit Mitte der 1990er-Jahre, ausgelöst durch massive Wohnungsprivatisierungen, in den Fokus wissenschaftlicher Debatten (vgl. u. a. Borst 1996, 1997; Sautter 2005; Holm 2005, 2010a, 2010b). Die Frage, wie sich das Handeln der Wohnungsei-

gentümer auf das Quartier auswirkt, wurde jedoch erst ab Mitte der 2000er diskutiert. Der Zusammenhang zwischen Wohnungseigentümern und Quartier wurde hierbei stets ausgehend von deren Bestandsbewirtschaftung bewertet. Strategien wie das „Geschäftsmodell Hartz IV“ (Landtag NRW 2013: 268) oder das „Discountwohnen“ (Holm 2010c: 53) führten zu einer zunehmenden Konzentration einkommensschwacher Haushalte in bestimmten Quartieren.

Die Rolle, die Wohnungseigentümer über ihre Bestandsbewirtschaftung hinaus für das Quartier einnehmen, wurde dagegen bisher kaum betrachtet. Untersuchungen setzen sich selten systematisch mit den Formen wohnungswirtschaftlichen Handelns im Quartier sowie insbesondere mit den Gründen für das (Nicht)Handeln auseinander. Lediglich vereinzelt lassen sich Ansatzpunkte herausarbeiten, die Gründe für das Handeln der Wohnungseigentümer in einem weiteren Quartierskontext betreffen. Grzesiok/Hill (2014: 9) weisen zum einen darauf hin, dass es für das Engagement von Wohnungseigentümern im Quartier entscheidend „erscheint (...), dass sie in dem betreffenden Stadtteil oder

Quartier eigene Wohnungsbestände haben“. Zum anderen betonen sie, dass das Vorhandensein von Kooperationspartnern in den Quartieren einem aktiven Engagement zuträglich ist (vgl. ebd.: 33). Kaufmann (2014: 86) unterstützt Ersteres, indem sie mit Bezug auf private Investoren darauf verweist, dass diese durchaus „ein Partizipationsinteresse an Stadtentwicklungsprozessen [zeigten,] sofern Bestände räumlich konzentriert lagen“. Die jeweils recht begrenzte Zahl an untersuchten Quartieren und/oder Wohnungseigentümern lässt eine generelle Systematisierung jedoch kaum zu.

**1**  
Siedlungsstruktur der untersuchten Quartiere



Quelle: eigene Darstellung

Eine weitere mögliche Erklärung für wohnungswirtschaftliches Engagement im Quartierskontext lässt sich aus den Stadtumbauprogrammen ableiten. Hier wird die Beteiligung der Wohnungseigentümer (allerdings mit Bezug auf ihre Investitionstätigkeiten in den eigenen Wohnungsbestand) mit der Eigentümer- und Siedlungsstruktur der entsprechenden Quartiere begründet. Während die Beteiligung an den Programmen in Altbauquartieren, die eine sehr kleinteilige und heterogene Eigentümerstruktur prägt, eher gering ausfällt (vgl. BMVBS/BBR 2007: 1; BBSR 2010: 87; Liebmann 2010: 41; Vesper 2010: 34), ist die Bereitschaft zur Teilnahme in Großwohnsiedlungen tendenziell größer. Das liegt daran, dass den Kommunen durch die homogenen Eigentümerstrukturen meist eine überschaubare Zahl großer Wohnungsunternehmen gegenübersteht, die zudem über eine größere Professionalität sowie Finanzkraft verfügen (vgl. BMVBS/BBR 2007: 1; BMVBS 2012b: 12 f., 50 f.; Gorgol 2014: 324).

In diesem Zusammenhang verweist Wiezorek (vgl. 2009: 28 f.) auf das Trittbrettfahrerverhalten bei der freiwilligen Bereitstellung öffentlicher Güter durch private Akteure. Dadurch versuchen Wohnungseigentümer, von den Maßnahmen anderer Eigentümer zu profitieren, ohne dabei eigene Ressourcen aufzuwenden. In kleinen Gruppen (hier eine kleine Gruppe von Eigentümern im Quartier) würden einzelne Gruppenmitglieder Maßnahmen durchaus auch freiwillig durchführen, während die Maßnahmen mit steigender Gruppengröße aufgrund einer größeren Anzahl potenzieller Trittbrettfahrer eher nicht realisiert werden. Lässt sich dieser Zusammenhang auf das Handeln der Eigentümer in einem weiteren Quartierskontext übertragen?

Ein letzter Faktor quartiersorientierten Handelns, der sich wie ein roter Faden durch die wissenschaftliche Debatte um Wohnungseigentümer zieht, ist der Eigentümertyp an sich. Trotz der Dominanz von Themen wie Bestandsbewirtschaftung, Mieterschaft und Gebäudebestand entwickelten sich ausgehend von der Privatisierungsdebatte pauschale, jedoch bisher empirisch kaum belegte Annahmen von un-

terschiedlichen Handlungslogiken verschiedener Eigentümer im Quartierskontext. Kommunale Wohnungsunternehmen gelten als die „wichtigsten Partner der Städte“ (Kiepe/Kraemer/Sommer 2011: 667) sowie als „Garanten für eine nachhaltige Quartiersentwicklung“ (Rips 2007: 23), während privaten Investoren keinerlei Interesse an stadtentwicklungspolitischer Verantwortung (vgl. Holm 2008: 107) sowie ausbleibende quartiersbezogene Maßnahmen (vgl. Kaufmann 2014: 86) attestiert wurden.

Studien, die die Strategien zur Bestandsbewirtschaftung beider Eigentümergruppen in Berlin untersuchten, kamen jedoch zu dem Schluss, dass die immer wieder angeführte Unterscheidung in kommunale Wohnungsunternehmen und private Investoren in analytischer Hinsicht nicht mehr genügt, da sich die Strategien im Umgang mit den Beständen kaum noch unterschieden (vgl. Hallenberg 2008: 138; Uffer 2011: 219). Da Uffer (2011: 219) hinsichtlich der Bestandsbewirtschaftung darauf hinweist, dass eine „dualistic distinction between the state and the private domain needs to be abandoned in favour of a more complex analysis“, ist diese vermeintliche Begründung auch mit Bezug auf das Handeln der Eigentümer im Quartierskontext in Frage zu stellen und systematisch zu untersuchen.

## Methodik

Insgesamt basieren die in diesem Beitrag präsentierten Ergebnisse auf 40 Interviews mit 51 Experten – insbesondere mit den in allen untersuchten Quartieren vertretenen Quartiers- und Stadtteilverantwortlichen (v. a. aus dem Programm Soziale Stadt) sowie Mitarbeitern der Berliner Bezirksämter – in 33 Berliner Quartieren (siehe Abb. 1).

Die untersuchten Quartiere sind Ausdruck der vielfältigen Siedlungsstruktur der Stadt. Sie ermöglichen es, eine der diskutierten Determinanten für das Handeln der Wohnungseigentümer im Quartier – die Eigentümer- und Siedlungsstruktur – zu bewerten.

# Ergebnisse: Auf dem Weg zur unternehmerischen Quartiersentwicklung

Insgesamt zeigt sich, dass das Engagement der Wohnungseigentümer im Quartierskontext sehr vielfältige Formen annimmt (siehe hierzu Kitzmann 2017: 186 ff.). Die Intensität des Engagements in einzelnen Quartieren, innerhalb von Eigentümergruppen und selbst von einzelnen Eigentümern in verschiedenen Quartieren, unterscheidet sich jedoch zum Teil sehr deutlich voneinander (vgl. ebd.: 208 ff.).

Die dieser Variabilität des erbrachten Engagements zugrunde liegenden Faktoren lassen sich in drei Gruppierungen: In quartierspezifische, unternehmensspezifische und institutionelle Faktoren.

## Quartiersspezifische Faktoren

Bezüglich der quartierspezifischen Faktoren ist, wie aus den Stadtumbauprogrammen bekannt, die Eigentümer- und Siedlungsstruktur enorm relevant. (Sehr) homogene Eigentümerstrukturen der (Groß)Wohnsiedlungen sind förderlich, (sehr) heterogene Strukturen in Altbauquartieren äußerst hinderlich für das Engagement. Die Auswertung in den einzelnen Quartieren verdeutlicht den Zusammenhang zwi-

schen Engagement der Wohnungseigentümer insgesamt sowie der Eigentümer- und Siedlungsstruktur (siehe Abb. 2). Somit lässt sich das Trittbrettfahrerverhalten auch auf die Aktivitäten in einem weiteren Quartierskontext übertragen.

Des Weiteren stellt sich auch der Entwicklungsbedarf, den Wohnungseigentümer in entsprechenden Quartieren für ihre Wohnungsbestände identifizierten, als entscheidend heraus. Er bezieht sich auf wohnungswirtschaftliche Kennzahlen wie Leerstände sowie die Sozialstruktur der Mieterschaft. Quartiersengagement dient als Instrument, das diese Ziele unterstützt.

Insgesamt zeigen sich hinsichtlich des Entwicklungsbedarfs sowie des daraus abgeleiteten Engagements verschiedene Wirkungszusammenhänge. Zum einen steigern Eigentümer ihr Engagement im Falle von identifiziertem Entwicklungsbedarf oder, um nach der Übernahme physisch heruntergekommener Bestände Aufwertungsmaßnahmen quartiersseitig zu begleiten und zu vermarkten. Hierbei steht das Quartiersengagement dem Erzielen von Renditen nicht diametral gegenüber, sondern ergänzt dies hinsichtlich der

## 2

Zusammenhang von Eigentümer- und Siedlungsstruktur sowie Engagement der Wohnungseigentümer in den Quartieren

Engagement der Wohnungseigentümer	Sehr aktiv			⊗ ⊗	○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○
	Aktiv			⊗ ⊗	○ ○ ○ ○ ⊗	○
	Mäßig aktiv		⊗ △	⊗ ⊗ △ ⊗	○	○
	Weniger aktiv	△ △	⊗			
	Kaum/ gar nicht aktiv	△ △				
		Sehr heterogen	Recht heterogen	Gemischt	Recht homogen	Sehr homogen
	Eigentümerstruktur im Quartier					
△ Altbauquartier		⊗ Mischquartier		○ (Groß)Wohnsiedlung		

Quelle: eigene Darstellung

Aufwertung und Belegung des Quartiers und einer somit besseren Vermietbarkeit an einkommensstärkere Haushalte. Darüber hinaus zeigt sich jedoch auch in einem Fall eine gegensätzliche Entwicklung, wobei das Engagement aufgrund abgebauter Entwicklungsbedarfe zurückgefahren wurde.

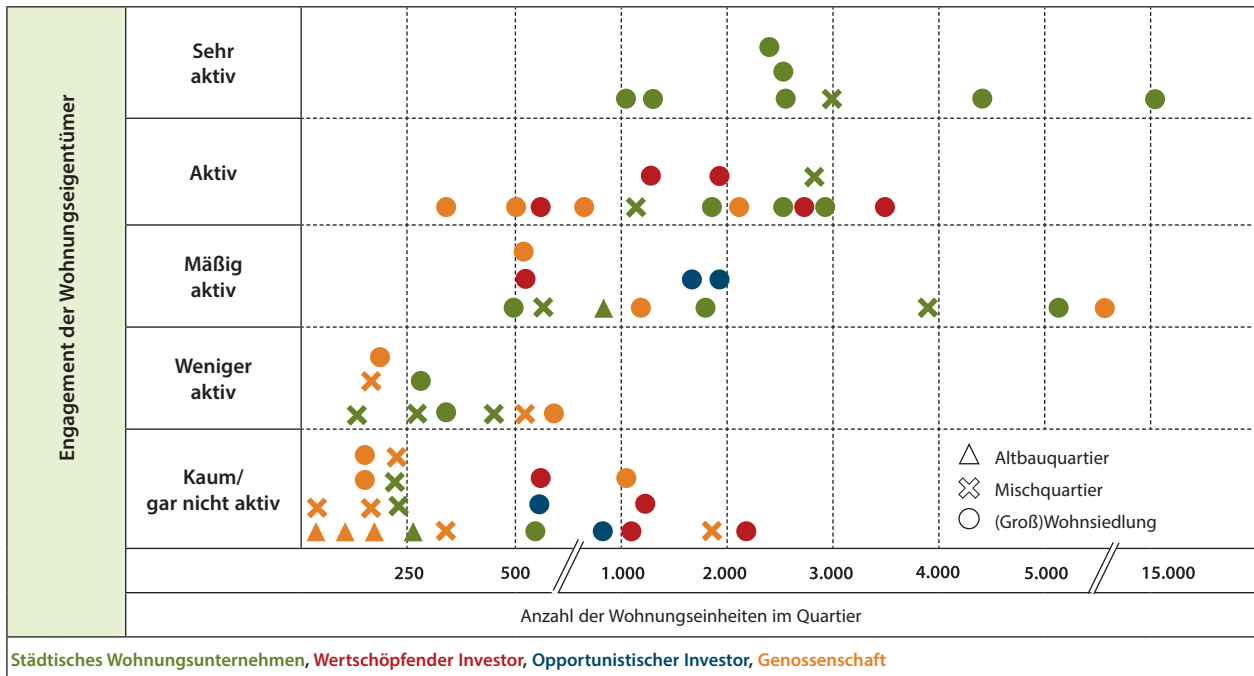
### Unternehmensspezifische Faktoren

Bei den unternehmensspezifischen Faktoren ist die Größe des eigenen Wohnungsbestandes im Quartier eine wesentliche Erklärung: je größer der Bestand, desto intensiver das Engagement. Der Eigentübertyp an sich ist dabei weniger relevant, denn auch die kommunalen Wohnungsunternehmen sowie die Genossenschaften – zumeist als sozial aktive Eigentümer charakterisiert – engagieren sich je nach Bestandsgröße in den Quartieren sehr selektiv. Private Investoren treten hingegen in einigen Quartieren mit größeren Wohnungsbeständen durchaus aktiv auf (siehe Abb. 3).

Eine Erklärung hierfür können Skaleneffekte sein, die sich bei einem Engagement in Quartieren mit größeren Bestandszahlen realisieren lassen. Zum anderen lässt sich dies mit dem Trittbrettfahrerverhalten erklären: Ein eigener kleiner Wohnungsbestand im Quartier ermöglicht, kostenlos an Maßnahmen anderer Eigentümer mit größeren Beständen teilzuhaben. Die Bereitschaft, Maßnahmen zu realisieren, ist in Quartieren mit eigenem großen Bestand aufgrund weniger potenzieller Trittbrettfahrer hingegen größer.

Nicht nur die Größe des Wohnungsbestandes, sondern auch deren Verteilung im Quartier ist relevant für das Engagement. Es macht durchaus einen Unterschied, ob Wohnungsunternehmen beispielsweise über 500 Wohneinheiten in einer räumlich konzentrierten Wohnanlage verfügen (eher förderlich) oder diese als Streubesitz über das gesamte Quartier verteilt sind (weniger förderlich).

**3**  
Zusammenhang von Engagement und Wohnungsbestandsgröße\*



\*) Die vertikale Position der Symbole innerhalb der einzelnen Kategorien stellt keine weitere Abstufung des Engagements dar, sondern ist lediglich der grafischen Darstellbarkeit geschuldet.

Quelle: eigene Darstellung



Im Zusammenhang mit den privaten Investoren wird eine weitere unternehmensspezifische Determinante deutlich. Der Unterschied zwischen wertschöpfenden und opportunistischen Investoren (siehe hierzu u. a. Rottke 2004: 87; Meinel 2011: 230 ff.) zeigt, dass sich auch die Unternehmensstrategien als äußerst relevant darstellen. Dabei ist insbesondere die Rolle des Quartiers innerhalb der übergeordneten Geschäftsstrategie bedeutend. In zwei Quartieren führten die Bestandswechsel von opportunistischen zu wertschöpfenden Investoren zu einer intensiveren Quartiersorientierung durch die neuen Eigentümer. Auch mit Bezug auf die städtischen Wohnungsunternehmen lassen sich sehr unterschiedliche strategische Ausrichtungen der einzelnen Gesellschaften mit Bezug auf das Quartier ermitteln. Das verdeutlicht, dass eine pauschale Bewertung des Quartiersengagements nach Eigentübertyp analytisch nicht haltbar ist.

Zwei weitere unternehmensspezifische Faktoren sind ebenfalls von Bedeutung: Das Engagement lässt sich auf gewisse Persönlichkeiten zurückführen. Dazu gehören sowohl Einzeleigentümer als auch Mitarbeiter von professionellen Unternehmen, die besonders engagiert auftreten. Hierbei sind neben der persönlichen (sozialen) Einstellung der einzelnen Personen zwei weitere Aspekte förderlich für die Einbindung der Wohnungseigentümer: Eine gewisse persönliche Verbindung der Personen mit dem Quartier (oder mit dem entsprechenden Stadtteil/Bezirk) wirkt positiv auf deren Bereitschaft zur Kooperation oder zur Vermittlung der Anliegen in die Unternehmen. Ein zweiter Aspekt sind die sich im Verlauf der Zusammenarbeit entwickelnden Beziehungen zu diesen Personen, die Prozesse und Abläufe wesentlich vereinfachen. Solche Persönlichkeiten agieren als Gatekeeper zu den professionellen Eigentümern. Sie ermöglichen zum Teil überhaupt erst die Zusammenarbeit mit den Wohnungseigentümern.

Als vierter Aspekt unternehmensspezifischer Faktoren hat die Unternehmensstruktur eine enorme Bedeutung, um die Eigentümer zu aktivieren. Bei professionellen Wohnungseigentümern sind insbesondere die Unternehmenshierarchien ein wichtiges Kriterium für die Kommunikation und die Zusammenarbeit. Kritisch zu bewerten sind sehr hierarchische Unternehmensstrukturen. Sie verlangsamen bestimmte Prozesse, da die Kontaktaufnahme mit einem enormen Zeit- und somit auch Ressourcenaufwand verbunden ist, der im Zweifelsfall nicht dazu führt, dass Personen in Entscheidungspositionen erreicht werden.

Die Zentralisierung und die damit verbundene Anonymisierung erschweren zudem den Aufbau von wichtigen persönlichen Beziehungen zu Entscheidungsträgern. Somit

kann keine kontinuierliche Zusammenarbeit mit den Unternehmen entstehen. Das Problem hierarchischer Strukturen verbinden die Interviewpartner öfter mit privaten Finanzinvestoren, zum Teil jedoch auch mit städtischen Wohnungsunternehmen. Flache Hierarchien bewerten sie demgegenüber sehr positiv für die Zusammenarbeit und folglich für das Engagement im Quartier. Der direkte Kontakt mit Personen vor Ort spart zeitliche Ressourcen ein, beschleunigt Abstimmungsprozesse und lässt Vertrauensverhältnisse entstehen. Solche Unternehmensstrukturen lassen sich vornehmlich bei städtischen Wohnungsunternehmen und für Genossenschaften identifizieren, wenngleich private Investoren in einigen Quartieren auch lokale Ansprechpartner einsetzen.

## Institutionelle Faktoren

Institutionelle Faktoren sind eine dritte wesentliche Kategorie, die das Engagement beeinflussen. Als wesentliche Determinante lassen sich vorhandene formalisierte (Förder-)Programme identifizieren, was in zweierlei Hinsicht einflussreich ist. Zum einen regen die verfügbaren Fördermittel die Aktivitäten der Wohnungseigentümer an, da somit eigene Maßnahmen kofinanziert werden – sowohl städtische Wohnungsunternehmen als auch private Investoren beanspruchen diese Fördergelder. Des Weiteren sind die Quartiersmanagements selbst für die Aktivierung hilfreich, da sie Maßnahmen in den Quartieren initiieren und die Wohnungseigentümer dabei gezielt einbinden. Da Wohnungseigentümer noch immer das Quartier vor allem vor dem Hintergrund der eigenen Bestände bewerten, fehlt es oft an einem umfassenden Blick, der Entwicklungen des Gesamtquartiers berücksichtigt. Hier erweitern die Quartiersmanagements die Perspektive der Wohnungseigentümer, um sie für Entwicklungsbedarfe im Quartier zu sensibilisieren und konkrete Handlungsbereiche aufzuzeigen.

Abschließend ist auch das politische Klima in den Kommunen, insbesondere in den Bereichen Wohnen und Stadt-/Quartiersentwicklung, sehr wichtig. Die Interviewpartner betonen die stärkere Inanspruchnahme städtischer Wohnungsunternehmen durch den Berliner Senat. Nach einer Phase wirtschaftlicher Konsolidierung (vgl. Wowereit/Junge-Reyer 2007: 5 ff.) wird von den städtischen Wohnungsunternehmen aktuell wieder die Erfüllung sozialpolitischer Aufgaben erwartet, für deren Realisierung wirtschaftliche Ertragsaussichten in den Hintergrund rücken (vgl. Kitzmann 2018: 163 ff.).

Darüber hinaus ist die Bedeutung, die Quartiersentwicklung insgesamt auf kommunaler Ebene spielt, für die Ein-

bindung anderer Eigentübertypen enorm wichtig. In Berlin schuf die 2008 verabschiedete „Rahmenstrategie Soziale Stadtentwicklung“ die Grundlage für eine „[a]ktivere Einbindung der Wohnungswirtschaft in die Entwicklungsprozesse von Stadtteilen“ (SENSTADT 2008: 47). Auch die Beteiligung an Städtebauförderprogrammen schafft Bedingungen, um Wohnungseigentümer kleinräumig in Entwicklungsprozesse einzubeziehen.

Die dargelegten Determinanten lassen sich in einem Framework zu den Gründen wohnungswirtschaftlichen Engagements in einem weiteren Quartierskontext darstellen (siehe Abb. 4).

Mit Blick auf diese vielfältigen Einflussfaktoren ist hier auf zwei Aspekte hinzuweisen. Zum einen ist das Zusammenspiel der einzelnen Determinanten für die Ausgestaltung des Engagements der einzelnen Eigentümer in verschiedenen Quartieren hochrelevant. Die förderliche Ausprägung einer der Determinanten (z. B. großer Wohnungsbestand im

Quartier, Geld aus Förderprogrammen) zieht nicht zwangsläufig Aktivitäten im Quartier nach sich, da diese zum Teil durch eine weniger förderliche Ausprägung anderer Determinanten unterdrückt wird (z. B. Unternehmensstrategie oder -struktur). Somit dürfen Zusammenhänge niemals monokausal, sondern müssen stets in Kombination miteinander betrachtet werden, um das Engagement von Wohnungseigentümern in einzelnen Quartieren zu bewerten. Alle Determinanten unterliegen zudem einer (mehr oder weniger ausgeprägten) zeitlichen Dynamik, die das Engagement in den einzelnen Quartieren beeinflusst. Beispielsweise können die Größen der Wohnungsbestände in den Quartieren durch An- und Verkäufe variieren oder engagierte Persönlichkeiten aus dem Unternehmen ausscheiden. Das Engagement in den Quartieren muss somit auch vor dem Hintergrund dieser Veränderungsprozesse diskutiert werden. Somit tragen auch Wohnungsunternehmen auf sehr unterschiedliche Weise zum Gemeinwohl bei, was pauschale Bewertungen einzelner Eigentümergruppen sowie einzelner Eigentümer nicht zulässt.

**4**

**Determinanten für das Engagement von Wohnungseigentümern im Quartier**



Quelle: eigene Darstellung

## Diskussion und Ausblick

Der vorliegende Beitrag verdeutlicht, wie komplex die Einflussfaktoren sind, die das Engagement der Wohnungseigentümer im Quartierskontext bedingen. Diese gehen, wie gezeigt, weit über die reine Unterscheidung nach Eigentübertypen hinaus und stützen Uffers (vgl. 2011: 219) Forderung nach einer Auflösung vereinfachter Erklärungsansätze. Neben unternehmensspezifischen Faktoren, die das unterschiedliche Engagement innerhalb der einzelnen Eigentümergruppen beeinflussen, ließen sich auch quartiersspezifische Faktoren identifizieren, die das unterschiedliche Engagement desselben Eigentümers in verschiedenen Quartieren erklären. Hinzu kommen institutionelle Faktoren, die die Rahmenbedingungen für das Engagement der Wohnungseigentümer setzen.

Die Ergebnisse verdeutlichen, dass Wohnungseigentümer – zumindest selektiv – Verantwortung in den Quartieren übernehmen und somit vereinzelt zum Gemeinwohl vor Ort beitragen. Dies hängt jedoch von sehr spezifischen Konstellationen der Determinanten ab, die nicht in allen Quartieren und nicht für alle Wohnungseigentümer gegeben sind. Dies

in Kombination mit der zeitlichen Dynamik der Determinanten und dem damit verbundenen Wandel in der Intensität des Engagements lässt eine Bewertung der Wohnungseigentümer als langfristig verlässliche Akteure hinsichtlich der Steuerung gemeinwohlorientierter Quartiersentwicklungsprozesse kaum zu. Dies gilt für alle Eigentübertypen gleichermaßen. Insbesondere das vor dem Hintergrund ökonomischer Unternehmensziele realisierte Engagement verdeutlicht eher eine unternehmerische Quartiersentwicklung und weniger eine am Allgemeinwohl orientierte Quartiersstrategie. Hierbei ergibt sich somit ein Paradox der Gemeinwohlorientierung: Sie wird durch die Aufgabe hoheitlicher Steuerungskompetenzen zukünftig vermehrt unternehmerischen Handlungslogiken unterworfen, wodurch Gemeinwohl zur ökonomischen Zielgröße wird. Unternehmen sind dort, wo sich der Beitrag zum Gemeinwohl wirtschaftlich lohnt, bereit, diesen im eigenen Interesse auch zu leisten. Somit wird Gemeinwohl hier vom Wohl der Allgemeinheit zu einem Beitrag zum unternehmerischen Wohlergehen umgedeutet.

## Literatur

**Altrock, Uwe**, 2012: Reurbanisierung und Stadtentwicklungspolitik – städtebauliche Programme und Instrumente. In: Brake, Klaus; Herfert, Günter (Hrsg.): Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland. Wiesbaden: 180–197.

**BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung** (Hrsg.), 2010: Stadtumbau West – Eine Zwischenbilanz. Statusbericht 2009 der Bundestransferstelle Stadtumbau West. Bonn. Zugriff: [http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSP/SharedDocs/Publikationen/DE\\_Ressorforschung/stadtumbauwest\\_zwischenbilanz.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSP/SharedDocs/Publikationen/DE_Ressorforschung/stadtumbauwest_zwischenbilanz.pdf?__blob=publicationFile&v=1) [abgerufen am 03.07.2018].

**BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** (Hrsg.), 2012a: Stadtumbau West – Evaluierung des Bund-Länder-Programms. Berlin. Zugriff: [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2012/DL\\_StadtumbauWest\\_Evaluation.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2012/DL_StadtumbauWest_Evaluation.pdf?__blob=publicationFile&v=2) [abgerufen am 03.07.2018].

**BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** (Hrsg.), 2012b: 10 Jahre Stadtumbau Ost – Berichte aus der Praxis. 5. Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost. Berlin. Zugriff: [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2012/DL\\_10JStadtumbauOst.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2012/DL_10JStadtumbauOst.pdf?__blob=publicationFile&v=2) [abgerufen am 03.07.2018].

**BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung** (Hrsg.), 2006: Stadtumbau Ost – Stand und Perspektiven. Erster Statusbericht der Bundestransferstelle. Berlin. Zugriff: [http://www.staedtebauforderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/StadtumbauOst/Statusbericht1.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.staedtebauforderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/StadtumbauOst/Statusbericht1.pdf?__blob=publicationFile&v=1) [abgerufen am 03.07.2018].

**BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung** (Hrsg.), 2007: Private Eigentümer im Stadtumbau. Viele einzelne Eigentümer und unterschiedliche Eigentumsverhältnisse: Chance oder Hemmnis beim Stadtumbau West? In: Werkstatt: Praxis, H. 47, Bonn. Zugriff: [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/WP/2007/2007\\_Heft47\\_DL.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/WP/2007/2007_Heft47_DL.pdf?__blob=publicationFile&v=2) [abgerufen am 03.07.2018].

**Borst, Renate**, 1996: Volkswohnungsbestand in Spekulantenhand? Zu den möglichen Folgen der Privatisierung von ehemals volkseigenen Wohnungen in den neuen Bundesländern. In: Häußermann, Hartmut; Neef, Rainer (Hrsg.): Stadtentwicklung in Ostdeutschland – Soziale und räumliche Tendenzen. Opladen: 107–128.

- Borst, Renate**, 1997: Verfahren und Wirkungen der Privatisierung von Mietwohnungen in den neuen Bundesländern seit 1990. In: Schäfer, Uta (Hrsg.): Städtische Strukturen im Wandel. Beiträge zu den Berichten der Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern e.V., Bd. 5.2, Wiesbaden: 117–215.
- Braun, Reiner**, 2016: Ist die Kommunalisierung der Wohnungswirtschaft die richtige Antwort auf die Wohnungsknappheit? vhw (FWS), H. 2 (2016): 85–90.
- DIFU – Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.)**, 2002: Fachgespräch „Wirtschaften im Quartier“. Dokumentation der Veranstaltung am 2. und 3. Juli 2001 in Bochum. Arbeitspapiere zum Programm Soziale Stadt, Bd. 6, Berlin. Zugriff: [http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauf/SharedDocs/Publikationen/StBauf/SozialeStadt/Arbeitspapiere/AP\\_Band6.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauf/SharedDocs/Publikationen/StBauf/SozialeStadt/Arbeitspapiere/AP_Band6.pdf?__blob=publicationFile&v=2) [abgerufen am 03.07.2018].
- Drilling, Matthias; Schnur, Olaf (Hrsg.)**, 2009: Governance der Quartiersentwicklung. Theoretische und praktische Zugänge zu neuen Steuerungsformen. Wiesbaden.
- Drilling, Matthias; Schnur, Olaf (Hrsg.)**, 2012: Nachhaltige Quartiersentwicklung. Positionen, Praxisbeispiele und Perspektiven. Wiesbaden.
- Franke, Thomas; Löhr, Rolf-Peter; Sander, Robert**, 2000: Soziale Stadt – Stadterneuerungspolitik und Stadtpolitikerneuerung. Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 39, H. 2: 243–268.
- Franke, Thomas; Strauss, Wolf-Christian**, 2007: Integrierte Stadtentwicklungspolitik für benachteiligte Stadtteile in Europa. Informationen zur Raumentwicklung, H. 7/8 (2007): 465–477.
- Gorgol, Andreas**, 2014: Housing Improvement Districts (HIDs): Ein neues Instrument für die Quartiersentwicklung? In: Schnur, Olaf (Hrsg.): Quartiersforschung zwischen Theorie und Praxis. 2. Auflage. Wiesbaden: 315–336.
- Grzesiok, Svenja; Ast, Verena; Sweers, Jan-Christian**, 2014: Wohnungsunternehmen und der Preis Soziale Stadt. Die Rolle der Wohnungswirtschaft im Rahmen von Best-Practice-Beispielen der integrierten Quartiersentwicklung. vhw (FWS), H. 6 (2014): 331–334.
- Grzesiok, Svenja; Hill, Alexandra**, 2014: Wohnungswirtschaftliches Engagement für Bildungsinfrastruktur – Herausforderungen und Mehrwerte neuer Kooperationen einer integrierten Quartiersentwicklung. Zeitschrift für Immobilienwissenschaft und Immobilienpraxis, Jg. 2, H. 1: 6–20.
- Hallenberg, Bernd**, 2008: Die Transformation der Wohnangebotslandschaft – Folgen für Mietbelastung und Sozialstrukturen. Ergebnisse des Projektes für entspannte Wohnungsmärkte. Berlin.
- Holm, Andrej**, 2005: Verlauf, Umfang und Folgen der Privatisierung der Berliner Wohnungsbaugesellschaften 1995–2005. Teilstudie 2: Entwicklung in Privatisierungsbeständen – Fallbeispiele. Studie im Auftrag der PDS im Berliner Abgeordnetenhaus, Berlin.
- Holm, Andrej**, 2008: Privatisierung des kommunalen Wohnungsbestandes. In: Gestring, Norbert; Glasauer, Herbert; Hannemann, Christine; Petrowsky, Werner; Pohlan, Jörg (Hrsg.): Jahrbuch StadtRegion 2006/07 – Arme reiche Stadt. Opladen/Farmington Hills: 101–108.
- Holm, Andrej**, 2010a: Institutionelle Anbieter auf deutschen Wohnungsmärkten – neue Strategien der Wohnungsbewirtschaftung. Informationen zur Raumentwicklung, H. 5/6 (2010): 391–402.
- Holm, Andrej**, 2010b: Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände und neue Verwertungsstrategien in Frankfurt am Main. In: Heeg, Susanne; Pütz, Robert (Hrsg.): Wohnungs- und Büroimmobilienmärkte unter Stress: Deregulierung, Privatisierung und Ökonomisierung. Rhein-Mainische Forschungen, Bd. 129, Frankfurt am Main: 39–55.
- Holm, Andrej**, 2010c: Privare heißt Rauben. Zur Ökonomie von Wohnungsprivatisierungen. Zeitschrift marxistische Erneuerung, Jg. 21, H. 83: 46–59.
- Hunger, Bernd**, 2003: Wo steht der Stadtumbau Ost – und was kann der Westen daraus lernen? Informationen zur Raumentwicklung, H. 10/11 (2003): 647–656.
- Kaufmann, Kristin Klaudia**, 2014: Was kommt nach dem Verkauf? Kommunikation und Handeln lokaler Akteure nach der Komplettveräußerung kommunaler Wohnungsbestände. In: Schnur, Olaf; Drilling, Matthias; Niermann, Oliver (Hrsg.): Zwischen Lebenswelt und Renditeobjekt. Quartiere als Wohn- und Investitionsorte. Wiesbaden: 77–101.
- Kiepe, Folkert; Kraemer, Dieter; Sommer, Gordona**, 2011: § 58 Kommunale Wohnungsunternehmen. In: Mann, Thomas; Püttner, Günter (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Bd. 2: Kommunale Wirtschaft. 3, völlig neu bearbeitete Auflage. Berlin/Heidelberg: 661–691.
- Kitzmann, Robert**, 2017: Wohnungseigentümer in der Quartiersentwicklung Berlins - Eine resilienzanalytische Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung kommunaler Wohnungsunternehmen und privater Finanzinvestoren. Berlin (Dissertation).
- Kitzmann, Robert**, 2018: Zurück in die Zukunft!? Die Wiederkehr kommunaler Wohnungspolitik. vhw (FWS), H. 3 (2018): 162–167.
- Landtag NRW – Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)**, 2013: Abschlussbericht der Enquetekommission I in der 16. Wahlperiode. Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren in NRW. Düsseldorf. Zugriff: [http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB\\_I/1.1/EK/16.WP/EK\\_I/LT\\_2013\\_03\\_25\\_Endbericht\\_insgesamt-Druckfassung.pdf](http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/1.1/EK/16.WP/EK_I/LT_2013_03_25_Endbericht_insgesamt-Druckfassung.pdf) [abgerufen am 03.07.2018].

- Liebmann, Heike**, 2010: Vergleich – Strategien der ostdeutschen Bundesländer. In: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin (Hrsg.): *Stadtumbau Ost in Berlin. Eine Zwischenbilanz*. Berlin: 38–41. Zugriff: [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/stadtumbau/fileadmin/\\_migrated/content\\_uploads/Broschuere\\_Fachkonferenz\\_Zwischenbilanz\\_klein.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/stadtumbau/fileadmin/_migrated/content_uploads/Broschuere_Fachkonferenz_Zwischenbilanz_klein.pdf) [abgerufen am 03.07.2018].
- Meinel, Wulf**, 2011: „Opportunity Fonds“ – Eine Begriffsbestimmung und Einführung in ihre Investitionsstrategie und Organisationsweise. In: Schäfer, Jürgen; Conzen, Georg (Hrsg.): *Praxishandbuch der Immobilien-Investitionen*. 2. Auflage. München: 227–242.
- Rips, Franz-Georg**, 2007: Rolle und Aufgaben der kommunalen Wohnungsunternehmen aus der Sicht des deutschen Mieterbundes. In: Steinert, Jürgen (Hrsg.): *Kommunale Wohnungsunternehmen – Tafelsilber oder Saatkartoffeln? Positionen des Arbeitskreises Stadtentwicklung, Bau und Wohnen der Friedrich-Ebert-Stiftung*. Berlin: 9–25. Zugriff: [library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/04267.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/04267.pdf) [abgerufen am 03.07.2018].
- Rottke, Nico**, 2004: Investitionen mit Real Estate Private Equity. Herleitung eines anreizkompatiblen Beteiligungsmodells unter Berücksichtigung der Transaktionskosten- und Agency-Theorie. In: Schulte, Karl-Werner; Bone-Winkel, Stephan (Hrsg.): *Schriften zur Immobilienökonomie*, Bd. 29, Köln.
- Sautter, Heinz**, 2005: Auswirkungen des Wegfalls von Sozialbindungen und des Verkaufs öffentlicher Wohnungsbestände auf die Wohnversorgung unterstützungsbedürftiger Haushalte. In: Institut für Wohnen und Umwelt (Hrsg.): *Teilabschlussbericht im Rahmen des vom BMBF geförderten Forschungsverbundes „Wohnungslosigkeit und Hilfe in Wohnungsnotfällen“*. Darmstadt. Zugriff: [http://www.iwu.de/forschde/dateien/FV\\_AS2\\_Bericht.pdf](http://www.iwu.de/forschde/dateien/FV_AS2_Bericht.pdf) [abgerufen am 03.07.2018].
- Schnur, Olaf**, 2005: Exploring social capital as an urban neighborhood resource: empirical findings and strategic conclusions of a case study in Berlin-Moabit. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Bd. 96, H. 5: 488–505.
- Schnur, Olaf**, 2010: Demographischer Impact in städtischen Wohnquartieren. *Entwicklungsszenarien und Handlungsoptionen*. Wiesbaden.
- Schnur, Olaf**, 2012: Nachbarschaft und Quartier. In: Eckardt, Frank (Hrsg.): *Handbuch Stadtsoziologie*. Wiesbaden: 449–474.
- Schnur, Olaf**, 2013: Resiliente Quartiersentwicklung? Eine Annäherung über das Panarchie-Modell adaptiver Zyklen. *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 4 (2013): 337–350.
- Schnur, Olaf** (Hrsg.), 2014: *Quartiersforschung zwischen Theorie und Praxis*. 2. Auflage. Wiesbaden.
- Schnur, Olaf; Markus, Ilka**, 2010: Quartiersentwicklung 2030: Akteure, Einflussfaktoren und Zukunftstrends – Ergebnisse einer Delphi-Studie. *Raumforschung und Raumordnung*, Bd. 68, H. 3: 181–194.
- SENSTADT – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin** (Hrsg.), 2008: *Rahmenstrategie Soziale Stadtentwicklung – auf dem Weg zu einer integrierten Stadt(teil)entwicklung in Berlin*. Ergebnisbericht März 2008. Zugriff: [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale\\_stadt/sozialraumorientierung/download/ergebnisbericht\\_soizstadteilentw\\_2008.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale_stadt/sozialraumorientierung/download/ergebnisbericht_soizstadteilentw_2008.pdf) [abgerufen am 23.05.2018].
- SENSTADT – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin** (Hrsg.), 2010: *Das Berliner Quartiersmanagement. Informationen zum Programm „Soziale Stadt“*. Zugriff: [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/download/qm\\_broschuere\\_de.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/download/qm_broschuere_de.pdf) [abgerufen am 03.07.2018].
- Spiegel, Erika**, 2001: Soziale Stabilisierung durch soziale Mischung. *vhw (FWS)*, H. 2 (2001): 75–80.
- Thierstein, Alain**, 2002: Von der Raumordnung zur Raumentwicklung. *Modeerscheinung oder Ausdruck neuer Akteure und Trends*. *disP – The Planning Review*, Bd. 38, H. 148: 10–18.
- Uffer, Sabina**, 2011: *The uneven development of Berlin's housing provision*. London (Dissertation).
- Veser, Jürgen**, 2010: Wirkungen – Evaluierung. In: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin (Hrsg.): *Stadtumbau Ost in Berlin. Eine Zwischenbilanz*. Berlin: 34–37. Zugriff: [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/stadtumbau/fileadmin/\\_migrated/content\\_uploads/Broschuere\\_Fachkonferenz\\_Zwischenbilanz\\_klein.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/stadtumbau/fileadmin/_migrated/content_uploads/Broschuere_Fachkonferenz_Zwischenbilanz_klein.pdf) [abgerufen am 03.07.2018].
- Wiezorek, Elena**, 2009: Stadtentwicklung mit Eigentümerstandortgemeinschaften in Deutschland – Erste Einschätzungen über Hemmnisse, Erfolgsfaktoren und Realisierungschancen. *ifo Dresden berichtet*, 6/2009: 23–31.
- Wowereit, Klaus; Junge-Reyer, Ingeborg**, 2007: *Gesamtkonzept für die Städtischen Wohnungsbaugesellschaften in Berlin*. Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 16/0747, 11.07.2007. Berlin. Zugriff: <https://www.parlament-berlin.de/ad0s/16/IIIPlen/vorgang/d16-0747.pdf> [abgerufen am 03.07.2018].



© zapp2photo / Fotolia

# GEMEINWOHLORIENTIERTES KOMMUNALES HANDELN

**Wie handeln Kommunen im Interesse ihrer Bürger? Der Beitrag beschreibt, wie der Begriff Gemeinwohl rechtlich verankert ist und was er mit der Daseinsvorsorge zu tun hat. Eine wichtige Rolle spielt die Digitalisierung.**

---

**Dr. Roman Ringwald**

ist Partner und Rechtsanwalt in der Rechtsanwaltskanzlei Becker Büttner Held in Berlin.  
roman.ringwald@bbh-online.de

**Tom-Philipp Cagan**

ist Rechtsanwalt in der Rechtsanwaltskanzlei Becker Büttner Held in Berlin.  
tom-philipp.cagan@bbh-online.de

Kommunen spielen eine wichtige Rolle, um die Voraussetzungen für ein gutes Zusammenleben der Gesellschaft zu schaffen. Dies geschieht in erster Linie durch die Wahrnehmung von Aufgaben der Daseinsvorsorge.

Leistungen der Daseinsvorsorge werden für gewöhnlich auf kommunaler Ebene erbracht. Dabei handeln die Städte und Gemeinden als Träger öffentlicher Interessen nicht im Sinne einzelner Gruppeninteressen, sondern haben sich am

Gemeinwohl zu orientieren. Bei dem Begriff Gemeinwohl handelt es sich um einen Schlüsselbegriff der (Staats-)Philosophie, der Soziologie, der Politikwissenschaft und der Rechtswissenschaft. Der nachfolgende Beitrag vermittelt einen Überblick, was unter dem Begriff Gemeinwohl aus rechtswissenschaftlicher Sicht zu verstehen ist, inwieweit das Gemeinwohl Leitprinzip für staatliches Handeln ist und in welchem Verhältnis es zur Daseinsvorsorge steht.

## Der Begriff Gemeinwohl und sein Ursprung

Der Begriff Gemeinwohl kann als Legitimation, aber gleichzeitig auch als Grenze jedes staatlichen Handelns verstanden werden.

Einerseits dient das Gemeinwohl als Legitimationsgrundlage: Staatliches Handeln, das dem Gemeinwohl dient, ist zulässig. Andererseits steckt das Gemeinwohl dem staatlichen Handeln Grenzen: Was dem Gemeinwohl nicht dient, ist unzulässig. Dies folgt aus der hinter dem Gemeinwohl steckenden Grundidee: Die Macht, die die Regierenden ausüben, ist ihnen treuhänderisch anvertraut im Sinne der Gemeinschaft und nicht zum eigenen Vorteil auszuüben (Isensee 2006: Rn. 12).

Dass die Regierenden dem Wohl des Volkes dienen, ist kein neuer Ansatz. Die Idee des Gemeinwohls ist so alt wie die

Frage nach der Legitimation staatlichen Handelns. Bereits Cicero schrieb: Das Wohl des Volkes soll oberstes Gesetz sein (Cicero De legibus III, 8).

Dabei dient das Gemeinwohl – damals wie heute – als Fundamentalprinzip aller Staatlichkeit und verkörpert die Idee vom guten Zustand der Allgemeinheit. Nicht umsonst wird der Begriff Gemeinwohl in anderen Sprachen als *bonum commune*, *common good* oder auch als *bien public* bezeichnet.

Das Bundesverfassungsgericht sieht das Gemeinwohl als ein Ziel, an dem sich staatliches Handeln orientieren muss: „Die Förderung des Gemeinwohls ist notwendiges Ziel jeder staatlichen Aktivität“ (BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1/99).

## Bedeutung und Verortung in der Rechtsordnung

Doch was versteht man eigentlich unter dem Begriff Gemeinwohl?

Aufgrund der Beziehung auf das Leben der Allgemeinheit und im Hinblick auf den Wandel der Bedürfnisse der Gemeinschaft ist das Gemeinwohl kein statischer oder festgeschriebener Begriff. Trotz der Tatsache, dass es Bedingungen gibt, die übergreifende Bedingungen des guten Lebens darstellen, ist offen, was unter Gemeinwohl zu verstehen ist (vgl. Isensee 2006: Rn. 9).

Aus dieser Offenheit folgt auch, dass sich das Gemeinwohl nicht durch bestimmte gesetzliche Vorgaben endgültig realisieren lässt. Vielmehr kann die Idee des Gemeinwohls als „rechtsfolgenoffenes Optimierungsgebot“ verstanden werden (vgl. Nowrot 2014: 535).

Das Gemeinwohl hat seine Position in der Verfassung und ist aus dieser heraus zu bestimmen. Ausgangspunkt des Gemeinwohls ist die Menschenwürde und das Recht des Individuums, sich frei zu entfalten. Dies ist angelegt in einem

demokratischen Rechtsstaat, der sich an Entscheidungen der Mehrheit orientiert und Minderheiten schützt.

Das Grundgesetz lässt die Offenheit des Gemeinwohls dadurch erkennen, dass es zwar den Begriff Wohl der Allgemeinheit verwendet (Art. 14 Abs. 2 GG), aber auf eine Definition verzichtet.

Ebenso verweist auch das einfache Recht auf das Gemeinwohl, ohne eine ausdrückliche Definition zu liefern. So heißt es etwa im Baurecht, dass eine Befreiung von den Festlegungen des Bebauungsplan möglich ist, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies erfordert (§ 31 Abs. 2 BauGB). Dabei ist allgemein anerkannt, dass darunter alle öffentlichen Interessen fallen. Die Funktion des Begriffs Gemeinwohls als Le-

gitimationsgrundlage für staatliches Handeln wird auch im Verwaltungsverfahrensrecht deutlich. Das Verwaltungsverfahrensgesetz erlaubt den Widerruf eines Verwaltungsakts, um schwere Nachteile für das Gemeinwohl zu verhüten (§ 49 VwVfG). Dabei wird eine nähere Bestimmung des Begriffs Gemeinwohl bewusst vermieden. Denn das, was man unter Gemeinwohl versteht, hängt immer von den wechselnden Vorstellungen der Gemeinschaft ab.

Diese Offenheit und Wandelbarkeit ist gerade Wesensmerkmal der Idee des Gemeinwohls. Die Letztverantwortung für die Sicherstellung und Realisierung des Gemeinwohls liegt beim Staat. Diesem obliegt die Kompetenz, im Rahmen seiner Möglichkeiten die Voraussetzungen für ein gutes Leben der Gemeinschaft zu schaffen.

## Gemeinwohl und Daseinsvorsorge

Eng mit dem Begriff Gemeinwohl ist die Daseinsvorsorge verknüpft. Daseinsvorsorge enthält den Gedanken eines am Gemeinwohl orientierten Staates (Schwedes 2011: 4). Kommunen nehmen Aufgaben der Daseinsvorsorge in erster Linie deswegen wahr, weil sie für das Gemeinwohl sorgen (Schwintowski 2017: 4). Handelt eine Kommune, so handelt sie im öffentlichen Interesse und verfolgt nicht bloß Einzelinteressen – oder mit anderen Worten: Die Kommune muss sich mit ihrem Handeln am Gemeinwohl orientieren (BVerfG, Beschl. v. 19.11.2014 – 2 BvL 2/13).

Auch hier stellt sich zunächst die Frage, was unter Daseinsvorsorge zu verstehen ist.

Das Bundesverfassungsgericht beschreibt dies am Beispiel der Energieversorgung als Leistung, „derer der Bürger zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz unumgänglich bedarf“ (BVerfG, Beschl. v. 10.9.2008 – 1 BvR 1914/02).

Im Vergleich zum Begriff Gemeinwohl wird zunächst deutlich, dass sich bei der Daseinsvorsorge die Betrachtungsweise ändert: Im Mittelpunkt stehen die Bedürfnisse der Bürger. Während eine Annäherung an den Begriff Gemeinwohl aus staatlicher Sicht erfolgt (was darf die öffentliche Hand, wo sind die Grenzen staatlichen Handelns?), beschreibt Da-

seinsvorsorge den betrachteten Gegenstand aus der Sicht des Bedarfs (was benötigen die Bürger?) (Mattert/Valentukeviciute/Waßmuth 2017: 24).

Daseinsvorsorge bezeichnet Leistungen, die allen Bürgern unabhängig von ihrem persönlichen Leistungsvermögen gewährt werden (Ringwald 2008: 136). Als Leistungen der Daseinsvorsorge gelten Leistungen, auf die alle angewiesen sind, um die Voraussetzungen für ein gutes Zusammenleben zu schaffen. So gibt es gewisse Voraussetzungen für ein Leben, die ein Bürger nicht selber schaffen kann – unabhängig von seiner individuellen Leistungsfähigkeit. Dies gilt zum Beispiel im Bereich der Telekommunikations- oder Energieversorgungsnetze. Diese werden jedem Bürger zur Verfügung gestellt und ermöglichen ein Zusammenleben, unabhängig davon, ob der Einzelne besonders bedürftig ist.

Ziel der Daseinsvorsorge ist es nämlich, jedem Einzelnen die Inanspruchnahme seiner Grundrechte und eine Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Folglich treffen der Staat oder andere Träger öffentlicher Verwaltung besondere Vorkehrungen, weil der nach allgemeinen Regeln geordnete Markt die Versorgung der Bürger nicht immer ausreichend gewährleistet (Rüfner 2006: Rn. 6).



# Welche Aufgaben der Daseinsvorsorge die Kommune erfüllt

Besonders deutlich steht die Daseinsvorsorge im Fokus, wenn Kommunen wichtige Voraussetzungen für ein Zusammenleben in Städten und Gemeinden schaffen. Zu den typischen Aufgaben der Daseinsvorsorge gehören dabei die Wasser- und Energieversorgung, die Beförderungsleistungen, die Abfallentsorgung oder auch Gesundheitseinrichtungen. Diese Aufgaben werden in erster Linie auf kommunaler Ebene erbracht.

## Dynamisches Begriffsverständnis

Was zu den Aufgaben kommunaler Daseinsvorsorge gehört, ist dabei nicht für alle Zeit festgeschrieben. Wie auch die Idee des Gemeinwohls orientiert sich die Daseinsvorsorge an den wechselnden Vorstellungen und Bedürfnissen der Bevölkerung.

Was der Daseinsvorsorge zuzuordnen ist, hängt immer von den Voraussetzungen ab, die sich für das Zusammenleben zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort ergeben. Dabei müssen die von der Daseinsvorsorge umfassten Bereiche regelmäßig den aktuellen wirtschaftlichen, technischen und sozialen Bedürfnissen der Bevölkerung ange-

passt werden. Beispielhaft kann der Zugang zum Internet genannt werden. Während noch vor der Kommerzialisierung des Internets in den 1990er-Jahren das gesellschaftliche Leben ohne Zugang zum Internet auskam, rückt seine Bedeutung heutzutage immer mehr in den Mittelpunkt des gesellschaftlichen Lebens und verändert dadurch die Bedürfnisse der Bevölkerung. Letztendlich hängt es von der Frage ab, welche Güter oder Leistungen für ein menschliches Dasein jeweils notwendig sind.

## Rechtsfolgen und Rolle der Kommunen

Die Einordnung von bestimmten Leistungen als Teil der Daseinsvorsorge führt aber nicht immer dazu, dass die Kommune rechtlich unmittelbar zu einem konkreten Tätigwerden verpflichtet ist.

Ausgangspunkt für die Kommunen ist zunächst die kommunale Selbstverwaltung. Sie gibt den Kommunen das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Welche Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft die Kommune erfüllt, entscheidet sie anhand politischer Gesichtspunkte und der gesellschaftlichen Lage.



© psdesign1 / Fotolia

Eine der typischen Aufgaben der Daseinsvorsorge ist die Energieversorgung

Zur Rechtspflicht wird die Daseinsvorsorge mit eigenen Einrichtungen und staatlicher Erfüllungsverantwortung nur dann, wenn sich anderenfalls unerträgliche Zustände einstellen würden (Rüfner 2006: Rn. 35).

Ebenso bedeutet die Tatsache, dass ein bestimmter Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge zugerechnet wird, noch nicht, dass diese durch die Kommune selbst durchgeführt werden muss (Rüfner 2006: Rn. 9). Es ist vielmehr Ergebnis der in Art. 28 Abs. 2 GG geregelten kommunalen Selbstverwaltung, dass sich Kommunen entscheiden können, ob sie die Aufgabe der Daseinsvorsorge selbst, durch eigene Unternehmen oder durch private Dritte durchführen lassen.

Wird die Kommune auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge tätig, sind die allgemeinen öffentlichen Grundsätze zu beachten. Dazu zählen der Teilhabeanspruch und der Gleichheitssatz. Was genau darunter zu verstehen ist, wird am Bereich der Grundversorgung deutlich. Leistungen der Grundversorgungen werden nicht dort erbracht, wo es am profitabelsten ist, sondern sie werden deswegen erbracht, um die Bedürfnisse der Bürger auf gleiche Art und Weise zu erfüllen. Dies erfolgt unabhängig von der persönlichen Leistungsfähigkeit, sodass alle Personen an den Leistungen der Daseinsvorsorge teilhaben können. Das verdeutlicht, dass der Daseinsvorsorge ein am Gemeinwohl orientiertes Grundverständnis innewohnt.



© Jörg Lantelme / Fotolia

In der Stadtentwicklung kommen neue „digitale“ Tätigkeitsfelder wie zum Beispiel der Breitbandausbau hinzu

Das Gemeinwohl dient dabei einerseits als Grenze einer kommunalen wirtschaftlichen Tätigkeit, andererseits als Legitimationsgrundlage. Denn Ausgangspunkt für jede wirtschaftliche Betätigung der Kommune ist stets die Frage nach dem öffentlichen Zweck und damit die Frage nach der örtlichen Gemeinwohlbindung der wirtschaftlichen Tätigkeit (Katz 2017: 33 f.). Das bedeutet, dass den Kommunen nicht das Recht zusteht, auf jede beliebige Art und Weise wirtschaftlich tätig zu werden. Vielmehr muss jedes kommunale wirtschaftliche Tätigwerden durch Erfordernisse des Gemeinwohls hinreichend gerechtfertigt sein. Dabei ist allgemein anerkannt, dass ein „öffentlicher Zweck“ in der Regel vorliegt, wenn eine Tätigkeit der kommunalen Daseinsvorsorge vorgenommen wird. Allerdings ist das örtliche Gemeinwohl nicht nur auf den Bereich der Daseinsvorsorge beschränkt (Katz 2017: 34). Im Hinblick auf das Kommunalwirtschaftsrecht geht der Begriff Gemeinwohl somit über den Begriff der Daseinsvorsorge hinaus.

## Digitalisierung

Die zunehmende Digitalisierung der Lebensbereiche der Bevölkerung hat Auswirkungen auf das, was man unter Gemeinwohl und Daseinsvorsorge versteht, mit der Folge, dass sich auch die Rolle der Kommunen ändert.

Im Rahmen der digitalen Stadtentwicklung werden einerseits „klassische“ Bereiche der Daseinsvorsorge zunehmend digitalisiert. Dazu gehören etwa der Ausbau von digitaler Echtzeitvernetzung des öffentlichen Personennahverkehrs oder öffentliche Straßenbeleuchtungen, die nur dann heller werden, wenn sich Personen nähern, aber auch dezentrale Konzepte zum Vertrieb und zur Erzeugung von Energie mit der Entwicklung intelligenter Energiestädte. Auf der anderen Seite kommen neue „digitale“ Tätigkeitsfelder hinzu, wie zum Beispiel der Breitbandausbau oder die Bereitstellung von kostenlosem WLAN innerhalb des Gemeindegebiets.

In allen Bereichen der digitalen Stadtentwicklung werden sich Kommunen aufgrund ihrer Gemeinwohlverpflichtung von den Bedürfnissen der Allgemeinheit leiten lassen müssen und dürfen sich nicht einseitig an Partikularinteressen orientieren. Auch die nachfolgenden Beispiele müssen sich deshalb in erster Linie am Gemeinwohl orientieren:

- Kommunale Datenplattformen, worüber Städte und Gemeinden erhobene Daten den Bürgern oder Unternehmen zur Verfügung stellen können;
- Maßnahmen zur Stärkung und Entwicklung von Medienkompetenz der Bürger;

- nachhaltige Mobilitätskonzepte mit Ladeinfrastruktureinrichtungen für Car- und Bikesharing-Angebote; oder
- der Ausbau von digitalen Verwaltungsabläufen (E-Government) zur schnelleren und einfacheren Kommunikation mit den Bürgern.

Nehmen Kommunen dann Aufgaben der Daseinsvorsorge wahr, sind die oben beschriebenen öffentlich-rechtlichen Grundsätze zu beachten, insbesondere das Gleichbehandlungsgebot. Daraus folgt, dass jedem Bürger ein Teilhabeanspruch zusteht. Andernfalls würde die Zielrichtung der

Daseinsvorsorge, Leistungen an alle Bürger unabhängig ihrer persönlichen Leistungsfähigkeit zu richten, nicht erreicht werden.

Die Sicherung dieses Teilhabeanspruchs eines jeden Bürgers an der Digitalisierung kann dabei mit der Anerkennung eines Rechts auf digitale Teilhabe als Teil der Daseinsvorsorge ermöglicht werden. Dadurch wird es jedem Einzelnen auch weiterhin ermöglicht, am veränderten Gesellschaftsleben teilzunehmen und seine grundrechtlich verbürgten Freiheiten wahrzunehmen.

## Fazit

Die fortschreitende Digitalisierung vieler Lebensbereiche verändert, wie wir leben und wie wir leben wollen. Daher ändern sich auch die Bedürfnisse der Gemeinschaft und das, was zum guten Leben der Gemeinschaft dazugehört.

Wenn Kommunen auf dem Gebiet der digitalen Stadtentwicklung tätig werden, müssen die Bedürfnisse der Allgemeinheit im Vordergrund stehen. Es geht darum, eine am Gemeinwohl orientierte Digitalisierung in den Städten und Gemeinden zu gewährleisten, denn Digitalisierung in den Kommunen darf kein Selbstzweck darstellen. Dabei haben

die kommunalen Akteure in erster Linie sicherzustellen, dass keine Entwicklung vorbei an den Bedürfnissen Menschen stattfindet. Die Anerkennung eines Rechts auf digitale Teilhabe bietet Möglichkeiten, diese Interessen in den Mittelpunkt zu rücken.

Da es sich bei den Begriffen Daseinsvorsorge und Gemeinwohl nicht um fest vorgeschriebene Begriffe handelt, stehen sie Änderungen offen gegenüber. Diese Offenheit ist gerade Wesensmerkmal der Daseinsvorsorge und des Gemeinwohls.

## Literatur

**Isensee, Josef**, 2006: § 71 Gemeinwohl im Verfassungsstaat  
In: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts. 3. Auflage. Band IV: 3–80.

**Katz, Alfred**, 2017: Kommunale Wirtschaft. 2. Auflage. Stuttgart.

**Mattert, Jana**; Valentukeviciute, Laura; Waßmuth, Carl, 2017: Gemeinwohl als Zukunftsaufgabe. Zugriff: [www.boell.de](http://www.boell.de) [abgerufen am 21.08.2018].

**Nowrot, Karsten**, 2004: Das Republikprinzip in der Rechtsordnungsgemeinschaft. Tübingen.

**Ringwald, Roman**, 2008: Daseinsvorsorge als Rechtsbegriff. Frankfurt.

**Rüfner, Wolfgang**, 2006: § 96 Daseinsvorsorge und soziale Sicherheit. In: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts. 3. Auflage. Band IV: 1049–1108.

**Schwedes, Oliver**, 2011: Die Daseinsvorsorge im Verkehr. Zugriff: [www.vzbv.de](http://www.vzbv.de) [abgerufen am 21.08.2018].

**Schwintowski, Hans-Peter**, 2017: Gemeinwohl, das unbekannte Wesen. Zeitschrift für Energie- und Wirtschaftsrecht in der Kommunalen Wirtschaft Heft 1/2017: 4–6.



Foto: CC0 Creative Commons

# GEMEINWOHLORIENTIERTE DIGITALISIERUNG GESTALTEN DURCH CITY COMMONS

**Wem gehören die Daten? Lassen sich für die Stadtentwicklung relevante Daten als städtische Gemeingüter qualifizieren und zur Sicherung der Daseinsvorsorge nutzen?**

---

**Eva Schweitzer**

ist seit 2009 Referentin für Fragen der Stadtentwicklung im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Seit 2015 forscht sie zu Risiken und Potenzialen der digitalen Stadt. Im Fokus ihrer Arbeiten stehen Themen wie die Nutzbarkeit von Daten für Ziele der nachhaltigen Stadtentwicklung, die Zukunft der vernetzten smarten Mobilität und Fragen der digitalen Inklusion.  
[eva.schweitzer@bbr.bund.de](mailto:eva.schweitzer@bbr.bund.de)

„Smart City“ dient derzeit als Schlagwort, wenn es um neue Informations- und Kommunikationstechnologien in allen Bereichen der Stadtentwicklung geht. Verschiedene Akteure nutzen diese Technologien, um stadtplanerische Ziele in den Bereichen Klima, Verkehr und Mobilität, Verwaltung, Daseinsvorsorge und öffentliche Sicherheit zu erreichen. Aktuell gibt es unterschiedliche Konzepte und Prototypen zur Vernetzung und zur Verbreitung von Informationen. Im Bereich der Mobilität kann das Smartphone künftig den nahtlosen Übergang von einem Verkehrsmittel zum nächsten ermöglichen; permanent gefüttert durch Echtzeitdaten über Kosten und Alternativrouten. Im Energiesektor könnten Smart Meter und Pads ihren Benutzern demnächst anschaulich die Effekte des eigenen Wohnverhaltens aufzeigen und so zu energiesparendem Verhalten motivieren. Zudem lassen sich technische Systeme sowie neue Geschäftsmodelle bedarfsorientiert gestalten.

Auch für kommunale Verwaltungen bietet das neue Informationszeitalter zahlreiche Optionen: Städte öffnen ihre Datensätze und stellen diese auf Open-Data-Portalen zur Verfügung. Das ermöglicht Wettbewerbe, bei denen Teilnehmende stadtentwicklungsrelevante Daten nutzbar machen – auch Hackathons genannt. Auf diesen Veranstaltungen werten interessierte Designer, Programmierer und digital affine Bürger Daten aus und entwickeln neue Ideen sowie webbasierte Anwendungen, um politische Fragen zu lösen; so geschehen beispielsweise 2017 auf dem Kölner Hackathon für die Energiewirtschaft.

Die 2017 erschienene Smart City Charta zeigt auf, wie Kommunen bewusst mit der Digitalisierung umgehen können – um so „sowohl im sozialen, ökologischen wie auch ökonomischen Sinne“ nachhaltigen Zielen zu dienen. Kommunen müssen dafür Digitalisierungsstrategien erarbeiten, Anwendungsfelder für die Digitalisierung identifizieren, aber auch eigene Organisationsfragen lösen. Damit sie die Digitalisierung nachhaltig gestalten können, müssen sie nicht nur Akteure der Stadtentwicklung, sondern auch Akteure der Digitalisierung werden und bleiben (BMUB/BBSR 2017).

Die Charta enthält einige Empfehlungen, die im Kern einen verantwortungsvollen Umgang mit neuen Daten sowie eine möglichst breite kommunale Datenhoheit einfordern. Oberstes Ziel ist es, die Privatheit des Einzelnen zu schützen und die Selbstbestimmung und Handlungsfähigkeit der Kommunen zu stärken. Zentral ist die Idee der „Datenhoheit“, also der Steuerungsfähigkeit der Kommunen über die Daten. Damit verknüpft stellen sich jedoch zahlreiche Fragen, die Teilnehmende der Smart-City-Dialogplattform

bereits diskutiert haben – zum Beispiel in Bezug auf Chancen und Risiken der Big-Data-Nutzung (vgl. Abb. 1 und 2).

Das Best-Case-Szenario in Abbildung 1 zeigt eine Stadt der Zukunft, in der sowohl Transparenz als auch Vertrauen in die Nutzung der Daten herrschen. Eine kompetente und selbstbewusste Verwaltung regiert diese Stadt. Sie sammelt ihre Daten in einem kommunalen Datencontainer und definiert deren Erfassung und Bereitstellung. Crowdsourcing gewinnt an Bedeutung. In Kooperation mit Privaten werden „schlaue Daten“ entwickelt, ein System der Risikoabwägung geschaffen und „Urban Stories“ erfunden – für mehr Beteiligung und eine partizipative, offene sowie transparente Gesellschaft.

Die Dystopie, festgehalten in Abbildung 2, neigt zum Gegenteil: Totale Erfassung, zentrale, automatisierte Steuerung und Überwachung regieren den Menschen. Der Algorithmus steuert und lenkt den Einzelnen im Dienste von Homogenisierung und Effizienz. Unternehmen tracken jederzeit Jedermann und haben ungehinderten Zugriff auf personenbezogene Daten. Daseinsvorsorge und Solidargemeinschaft sind nicht mehr existent. Ein offener partizipativer Diskurs über soziale, ökonomische und ökologische Ziele und Werte der Stadtentwicklung ist nicht mehr vorhanden. Stadtentwicklung wird demnach nicht mehr gemeinwohlorientiert im politischen Prozess ausgehandelt und an nachhaltigen und integrierten Entwicklungszielen wie einer sozialen, ökonomischen und ökologischen Stadt ausgerichtet. Entscheidungen werden automatisiert von Algorithmen getroffen. Die zugrundeliegenden Entscheidungsprozesse und damit verbundenen Ziel- und Wertvorstellungen sind intransparent und obliegen den wenigen, die an der Programmierung der Algorithmen beteiligt waren. Oder gar der sich autark weiterentwickelnden künstlichen Intelligenz selbst...

Doch wie lassen sich nun das Positivszenario befördern und potenzielle Risiken minimieren? Wie kann eine kommunale Datenhoheit gesichert und ausgebaut werden? Was heißt eigentlich Datenhoheit? Auf welche Weise ist dem vermeintlichen Gegensatz zwischen Transparenz und Privatheit zu begegnen? Wie lässt sich ein selbstbestimmter Umgang mit Daten gewähren? Und wie können gleichsam Risiken der gesellschaftlichen Segregation vermieden werden? Diese Fragen sind mit einigen, teilweise noch ungelösten rechtlichen, ökonomischen und technischen Themen verbunden.

Zunächst sind Charakter und Zugehörigkeit der Daten zu bestimmten Personen an sich zu klären. Kurz: Wem gehören diese Daten und wer kann über diese verfügen?





Rechtlich betrachtet stellt sich also die Frage nach den Eigentumsrechten an den Daten. Dieses Recht gilt in Teilen als notwendige Grundlage für eine merkantile Verwertung der Daten. Verkehrsexperten diskutieren beispielsweise, das Eigentumsrecht demjenigen zuzuschreiben, der in die Erschließung, Analyse und Nutzung der Daten investiert. Die Automobilindustrie könnte zum Beispiel im Bereich des autonomen und vernetzten Fahrens von der Datennutzung profitieren (Jentzsch 2018: 3; BMVI 2017). Aktuell verneint die Rechtsprechung jedoch eine Zuordnung spezifischer Daten zu einer Partei. Das Bundesverfassungsgericht sieht persönliche Informationen als Abbild einer sozialen Realität; Daten und Informationen als nicht einem Einzelnen zuordenbare übergreifende Eigenschaften (BVerfGE65, 1 (44)). Unterschiedliche Regelwerke schützen demnach lediglich Verfügungsrechte, wie es die europäische Datenschutzgrundverordnung, das Bundesdatenschutzgesetz und das Urheberrechtsgesetz zum Beispiel bei personenbezogenen Daten tun. Das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) schützt Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (Jentzsch 2018). Unterschiedliche Zuordnungen erschweren den Umgang mit den Daten: Das Bundesdatenschutzgesetz ordnet den „Betroffenen“ die Herrschaft über die Daten zu, § 17 UWG die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse hingegen dem Unternehmen. Hier handelt es sich aber lediglich um Abwehrrechte, die gegen einen Zugriff auf Daten oder deren Verwendung schützen, nicht jedoch um anspruchsbegründende Eigentumsrechte sui generis.

Die deutsche Smart City Charta enthält Forderungen, die sich auch im Aktionsplan der europäischen „Digital Transition Partnership“ der „Urban Agenda for the EU“ wiederfinden (European Commission o. J.). Dieser stellt Maßnahmen für eine nachhaltige digitale Transformation vor. Als Kernherausforderung nennt der Aktionsplan das Thema „Daten“ und „Datenhoheit“. Demnach braucht es eine Datentaxonomie, um ein europaweites Begriffsverständnis zu etablieren und so den Nutzen von Daten und deren Standardisierung zu fördern. Zudem fordert der Aktionsplan einen Vorschlag für eine bessere Regulierung. Es ist zu klären, ob und wie sich auf Daten Privater zugreifen lässt. Dabei geht es insbesondere um jene Daten, die es braucht, um die Daseinsvorsorge zu gestalten und die öffentlichen Ziele und Interessen zu erfüllen. Aktuell liegen viele dieser Daten nicht bei der öffentlichen Hand – obwohl sie oftmals entstehen, indem Private öffentliche Infrastrukturen nutzen und sich im öffentlichen Raum bewegen. In Punkt 7 des Aktionsplans findet sich daher der Vorschlag, dass öffentlichen Einrichtungen der Zugang zu den Daten ermöglicht werden sollte, wenn diese funktionierenden Städten und der Daseinsvorsorge dienen.

Im öffentlichen Raum gesammelte Daten können essenziell sein für Maßnahmen des öffentlichen Gesundheitswesens, der Sicherheit, der Stadt- und Verkehrsplanung sowie der Energieversorgung – zumal Kommunen zunehmend versuchen, ihre städtischen Dienstleistungen durch Datenanalysen zu verbessern und detailliertere Informationsgrundlagen zu schaffen. Dafür reichen die öffentlich zugänglichen Daten oft nicht aus. Aktuell wird den Kommunen jedoch häufig der Zugang zu Daten erschwert oder nicht gewährt, wenn private Unternehmen diese Daten verwalten. Dies hindert Städte an der Entwicklung innovativer Systeme sowie dem effizienten und interoperablen Nutzen von Daten.

Öffentlichen Einrichtungen den Zugang zu Daten ermöglichen, wenn diese funktionierenden Städten und der Daseinsvorsorge dienen: Die Mitglieder der „Digital Transition Partnership“ stellten sich auch die Frage, inwiefern diese Forderung in die Überarbeitung der Public Sector Information Directive (kurz: PSI-Richtlinie) einfließen sollte. Aktuell zielt die überarbeitete Richtlinie jedoch in eine andere Richtung: Sie fordert, Daten der öffentlichen Hand weiter für private Unternehmen zu öffnen und auch öffentliche Verkehrsunternehmen einzubeziehen (European Commission 2018a). Die Notwendigkeit einer rechtlichen Regelung, die der öffentlichen Hand einen Anspruch auf den Zugang zu Daten Privater gewähren würde, wird jedoch mit dem Verweis auf eine breit angelegte „public consultation“ verneint: „A broad stakeholder dialogue was conducted that the issue at stake did not justify horizontal legislative intervention at this stage and that guidance would be more appropriate“ (European Commission 2018b: 2).

Stattdessen stellt ein unverbindliches Arbeitsdokument sechs Handlungsempfehlungen für öffentlich-private Datenkooperationen auf Vertragsbasis vor. Demnach sollen Anfragen an Private durch ein klar definiertes und nachweisbares öffentliches Interesse gerechtfertigt sein, sich auf einen definierten Zweck und gegebenenfalls zeitlich begrenzen sowie strengen rechtlichen und ethischen Maßstäben genügen. Die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Privaten sollen unberührt bleiben, ebenso wie deren Möglichkeit, die Daten in Wert zu setzen.

Bis Ende 2018 soll zudem ein 25köpfiger Expertenrat etabliert werden, der gute Beispiele sammelt, rechtliche, technische und organisatorische Hemmnisse identifiziert und mögliche Lösungsvorschläge entwickelt.

Ein Bezug zu Städten und städtischen Daten wird derzeit kaum bis überhaupt nicht diskutiert. Die Zukunftsfrage



## Handlungsempfehlungen für öffentlich-private Datenkooperationen

### 1 Proportionalität

- Ein klares und nachweisliches öffentliches Interesse sollte Nachfragen an den privaten Sektor rechtfertigen. Nachfragen sollten hinsichtlich Genauigkeit, Relevanz und Datenschutz angemessen sein. Kosten und Aufwand der Bereitstellung für die Privaten sollten dem zu erwartenden öffentlichen Nutzen gegenübergestellt und bewertet werden.

### 2 Zweckbegrenzung

- Die Bereitstellung der Daten sollte klar auf einen definierten Zweck ausgerichtet sein und dieser vertraglich im Kooperationsvertrag fixiert werden. Eventuell sollte auch eine zeitliche Nutzungsdauer vereinbart werden. Dem Privaten gegenüber ist zu versichern, dass die öffentliche Hand strenge rechtliche und ethische Maßstäbe berücksichtigt.

### 3 Bedingungen für die Weiterverwendung der Daten

- Der gegenseitige Nutzen ist sicherzustellen, wobei die öffentlichen Interessen vor den Interessen privater Dritter bevorzugt zu behandeln sind.

- Der Nutzen sollte diskriminierungsfrei sein.

- Anderweitig anfallende Kosten der öffentlichen Hand wie Umfragen sind zu reduzieren.

### 4 Unschädlichkeit/„Do-not-harm“

- Legitime Rechte wie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind zu schützen. Den Privaten sollte es weiterhin möglich sein, die Daten in Wert zu setzen.

### 5 Abbau von Nutzungshemmnissen der Daten des privaten Sektors

- Private sollten die öffentliche Hand für den vereinbarten Zweck dabei unterstützen, eine angemessene Datenqualität zu schaffen.
- Die öffentliche Hand sollte sicherstellen, dass durch die Auswahl von Daten aus unterschiedlichen Quellen keine Verzerrung stattfindet.

### 6 Transparenz und gesellschaftliche Beteiligung

- Die vertraglichen Vereinbarungen sollten transparent hinsichtlich ihrer Ziele und Partner sein.

Quelle: verändert nach European Commission 2018b

könnte lauten, wem die Daten gehören. Sind sie städtisches Gemeingut oder können sie als städtische Gemeinschaftsgüter definiert werden – als „City Commons“, wie es in einem Forschungsprojekt in Bristol erdacht und erprobt wurde (KWMC 2015)? Können die Stadt und/oder ihre Bürger für die Nutzung dieser Gemeinschaftsgüter sogar Lizenzen und Gebühren verlangen?

Das Modellprojekt in Bristol hat versucht, Daten als City Commons zu etablieren. Dazu identifizierte das Projektteam gemeinsame Belange und Interessen in der Zivilgesellschaft und entwickelte im gemeinschaftlichen Diskurs Technologien, die dem Erfassen von Daten durch Sensorik dienen. Die im Projekt gewonnenen Daten sollen zudem genutzt

werden, um stadtentwicklungsrelevante Fragen zu lösen (KWMC 2015).

Die Frage nach der Bereitstellung und Nutzung von Daten hat auch eine ethische Komponente. Die Stadt Barcelona hat zum Beispiel eine digitale Strategie und einen Maßnahmenkatalog zum ethischen und verantwortungsbewussten Umgang mit Daten entwickelt (Ajuntament de Barcelona 2016). Die „Barcelona Data Commons“ definiert Daten als „Gemeingut“, die als solche für die Gemeinschaft nutzbar gemacht werden. Bürger sollen dazu befähigt werden, diese zu kontrollieren und die öffentliche Hand in ihrer Souveränität über die Daten zu stärken. Zu diesem Zweck baut Barcelona ein städtisches „Data Office“ mit 40 Mitarbeitern

auf und bestellt einen Datenschutzbeauftragten, der für die Sicherheit und den Schutz der Privatheit der Bürger sorgen soll. Für die Einheit stellt die Stadt Regeln für den Umgang mit Daten sowie zu Rollen und Funktionen der Einzelnen im Datenmanagement auf.

Barcelona ist auch führend im europäischen Forschungsprojekt „DECODE“, das über kollaborative Plattformen die öffentliche Kontrolle über die Daten sicherstellen soll. Ziel sind neue Systeme zum Umgang mit „digitalen Identitäten“. Das Projekt strebt eine offene Infrastruktur an, die es den Bürgern erlaubt, den Schutz ihrer Privatsphäre zu steuern und sich ihrer digitalen Rechte bewusst zu sein. Diese offene Infrastruktur soll die digitale Souveränität der Bürger fördern – diesen also ermöglichen, selbst über ihre Daten und die Art, wie sie Technologien nutzen, zu entscheiden. Das macht sie unabhängig von kommerziellen Anbietern und Staaten (DECODE o. J.). Neben Barcelona beteiligen sich auch die Stadt Amsterdam sowie Forschungsinstitute in London an DECODE, um in Pilotvorhaben die Idee der Datenhoheit zusammen mit der Zivilgesellschaft auch auf technischer und organisatorischer Ebene zu lösen.

Ähnliche Ideen finden sich auch in Finnland, wo ein „White Paper“ Ideen für ein personenbezogenes Datenmanagement „My Data“ entwickelt. Zwar stehen hier nicht die Gemeinschaft und der kollaborative Gedanke im Mittelpunkt, sondern vielmehr das Individuum. Zentral, und insofern ähnlich, ist aber die Idee eines Rahmenwerks, das dem Einzelnen erlaubt, über seine Daten zu verfügen (Poikola/Kuikaniemi/Honko o. J.).

Ein durchgehendes Konzept für die zahlreichen Fragen nach der Datenautonomie gibt es noch nicht: Sie reicht vom Erfassen bis zur Speicherung, Auswertung und Nutzbarmachung der Daten in Form von Geschäftsmodellen.

Methoden des kollaborativen Sammelns und Erhebens wie Citizen Sensing ließen sich zum Beispiel als erste Stufe der Sicherung des kollektiven Datenwesens nutzen, Systeme zum Identitätsmanagement könnten wiederum den gezielten Zugriff über personenbezogene Daten sicherstellen. Ein zweiter Schritt wäre ein kommunaler Datenspeicher. Kommunen könnten die Daten öffentlich verwalten und sichern, in den Dienst der nachhaltigen Stadtentwicklung bringen und gegebenenfalls zu Zwecken des Gemeinwohls sowie der Daseinsvorsorge nutzbar machen. Schließlich sind auch eigene städtische Geschäftsmodelle möglich.

Beispielsweise ließen sich aus der Analyse von Bewegungsdaten Rückschlüsse zur Verkehrsplanung, zum Umgang mit Hochwasser, zum Nutzen öffentlicher Räume, zu Fragen der Gesundheit, zu Fragen der Sicherheit sowie für Tourismus, Kultur und Veranstaltungen gewinnen. Das Gehl Institute hat gemeinsam mit der Abteilung für Stadtplanung aus San Francisco, den Kopenhagener Datenexperten sowie den Verkehrsplanern aus Seattle ein „public life data protocol“ entwickelt, dessen Anwendung Rückschlüsse über die Nutzung öffentlicher Räume ermöglichen soll (Gehl Institute o. J.). Barcelona möchte die Datenanalyse nutzen, um ein Monitoringsystem zur Beobachtung der städtischen Gentrifizierung zu etablieren.

So die schöne Utopie, zu deren Umsetzung es noch zahlreiche Fragen zu klären gilt, vom Eigentum und Rechten an den Daten bis zur faktischen und technischen Realisierbarkeit. Aktuell steckt der Diskurs aus städtischer Perspektive noch in den Kinderschuhen. Er könnte jedoch die neue Frage nach der Datenautonomie der Stadt beflügeln und den Diskurs über neue und alte Machtgefüge in der Stadt in den Fokus rücken. „Wem gehören die Daten?“ könnte zugleich die neue und alte Kernfrage sein. Denn wie einst Sir Francis Bacon schon sagte: „Knowledge is power“.

## Literatur

- Ajuntament de Barcelona** (Hg.), 2016: Pla digital de l'ajuntament de Barcelona. Mesura de govern de gestió ètica i responsable de dades: Barcelona Data Commons.
- 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](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2017/smart-city-charta-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2) [abgerufen am 23.10.2018].
- BMVI** – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2017: „Eigentumsordnung“ für Mobilitätsdaten? Eine Studie aus technischer, ökonomischer und rechtlicher Perspektive.
- DECODE**, o. J.: Giving people ownership of their personal data. Zugriff: <https://www.decodeproject.eu/> [abgerufen am: 22.08.2018].
- European Commission**, o. J.: Digital Transition – Action Plan. Zugriff: <https://ec.europa.eu/futurium/en/digital-transition/actions> [abgerufen am 20.09.2018].
- European Commission**, 2018a: COM(2018) 234final: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rats über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (Neufassung).
- European Commission**, 2018b: COM(2018) 125final: Commission staff working document: Guidance on sharing private sector data in the European data economy. Accompanying the document: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the Regions "Towards a common European data space": COM(2018) 232final.
- Gehl Institute**, o. J.: Public Life Data Protocol. Zugriff: <https://gehlinsstitute.org/tool/public-life-data-protocol> [abgerufen am 08.11.2018].
- Jentzsch**, Nicola, 2018: Dateneigentum – Eine gute Idee für die Datenökonomie? In: Stiftung Neue Verantwortung, Berlin 2018: 3.
- KWMC** – Knowle West Media Center, 2015: The Bristol Approach to citizen sensing. Empowering citizens to achieve the neighborhoods they want to live in. Zugriff: <http://kwmc.org.uk/wp-content/uploads/2015/12/Bristol-Approach-Citizen-Sensing-A4.pdf> [abgerufen am 13.09.2018].
- Poikola**, Antti; Kuikkaniemi, Kai; Honko, Harri, o. J.: MyData – A Nordic Model for human-centered personal data management and processing. Ministry of Transport and Communication (Hg.).



# GEMEINWOHL NEU VERHANDELN

Im Gespräch mit der IzR-Redaktion schildert Klaus Overmeyer, wie sich Stadtentwicklungsprozesse in den vergangenen Jahren verändert haben. Er erklärt, was Bürger zur Teilhabe antreibt, wie sich Partikularinteressen dem Gemeinwohl unterordnen lassen und welche Rolle Kommunen, Bund und Ländern zukünftig zukommt.



Quelle: Urban Catalyst



Foto: Hans Friedrich

**Prof. Klaus Overmeyer**

ist gelernter Gärtner, Landschaftsarchitekt und Vordenker im Feld der akteursgetragenen Stadt- und Raumentwicklung. 2004 gründete er aus dem gleichnamigen EU-Forschungsprojekt das Büro Urban Catalyst. Heute ist Urban Catalyst mit neun Gesellschaftern ein kollegial geführtes Unternehmen, das an der Schnittstelle von strategischer Planung, Teilhabe und Kommunikation, Stadtforschung und internationaler Politikberatung Räume in Transformation kooperativ gestaltet. Seit 2010 ist Klaus Overmeyer Professor für Landschaftsarchitektur an der Bergischen Universität Wuppertal. [overmeyer@uni-wuppertal.de](mailto:overmeyer@uni-wuppertal.de)

---

In den letzten Jahren haben sich die Prozesse in der Stadtentwicklung mehr und mehr geöffnet. Klassische kommunale Steuerung ist einem Zusammenwirken von öffentlicher und privater Hand gewichen. Wie ist Ihr Bild eines optimalen Stadtentwicklungsprozesses?

---

Stimmt, auch meiner Erfahrung nach verschwimmen in der Praxis der Stadtentwicklung die Grenzen zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft zunehmend. Staatliche Institutionen müssen sich mehr mit knapper werdenden Ressourcen auseinandersetzen, während es in der Privatwirtschaft verstärkt Unternehmen mit gemeinwohlorientierter Ausrichtung gibt. Und die Menschen in Stadt und Land bringen sich mehr in die Gestaltung ihres Lebensumfeldes ein denn je. Sie übernehmen dabei teilweise Aufgaben für das Gemeinwohl oder handeln unternehmerisch.

Von optimalen Stadtentwicklungsprozessen würde ich nicht sprechen. Jeder Prozess hat seine eigenen „Klippen“ und „Stromschnellen“, da gibt es keine Patentrezepte. Generell, würde ich sagen, geht es in Zukunft stärker darum, Raum koproduktiv zu entwickeln. Angesichts einer zunehmenden Komplexität auf allen Ebenen der Raumentwicklung, aber auch in der Akteurslandschaft, haben wir zu lange darauf gesetzt, durch „geniale“ Entwürfe und eine eindeutige Autorschaft Komplexität zu reduzieren. Dabei kommt es nicht darauf an, Komplexität zu domestizieren, sondern sie zum Baustoff einer neuen Welt zu machen. Das gelingt nur, wenn wir Entwicklungsprozesse als Aushandlung unterschiedlicher Akteure gestalten und auch Einflussfaktoren außerhalb unserer planerischen Reichweite einbeziehen.

---

Wo sehen Sie den Mehrwert für die Stadtentwicklung bei nutzergetragenen gegenüber traditionellen Prozessen?

---

Zunächst würde ich differenzieren zwischen nutzer- und akteursgetragenen Prozessen. Bei ersterem geht es um Planungen, die sich explizit an den Bedürfnissen der späteren Nutzerinnen und Nutzer ausrichten und diese in den Planungsprozess integrieren, so wie es etwa bei Baugruppen der Fall ist. Akteursgetragene Prozesse richten sich an ein breiteres Spektrum von Beteiligten, auch solche, die den Raum später womöglich nicht nutzen werden. Das können Vertreterinnen und Vertreter aus Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft sein.

Die Übergänge zwischen unterschiedlichen Formaten in Planungsprozessen sind ja oftmals fließend. Insofern würde

ich traditionelle nicht gegen partizipative Entwicklungsansätze ausspielen wollen.

Stadtentwicklung kann von akteursgetragenen Prozessen vor allem dann profitieren, wenn verschiedene Akteursgruppen und Disziplinen zur Lösung komplexer Problemstellungen beitragen und die Ergebnisse der Planung auf eine breite Akzeptanz angewiesen sind. Planungen, die allein aus einer fachlichen Qualifizierung und Beurteilung hervorgegangen sind, riskieren zu scheitern, weil sie von Nachbarinnen und Nachbarn, Nutzerinnen und Nutzern oder einer breiteren Öffentlichkeit abgelehnt werden.

Gleichwohl halte ich es für wichtig, dass es in Planungsprozessen genügend Raum für eine fachliche Qualifikation gibt, die zwar rückgekoppelt wird, bei der jedoch nicht alle jederzeit mitreden können.

---

Was treibt Bürgerinnen und Bürger sowie Initiativen an, sich in Beteiligungsprozesse einzubringen? Und wer sind diese Personen? Spiegeln Sie das breite Meinungsspektrum der Bevölkerung wider, wie es demokratisch legitimierte Vertretungen tun?

---

Viele Menschen sind daran interessiert, was sich in ihrer Umgebung verändert. Gerade in den wachsenden Städten, in denen mehr Menschen auf gleicher Fläche miteinander auskommen müssen, entstehen zunehmend Interessenskonflikte, die ausgehandelt werden müssen. Dass dabei nicht alle Parteien gleichmäßig zu Wort kommen und gehört werden, liegt in der Natur der Sache. Auch sind viele gesellschaftliche Gruppen wie Kinder und junge Leute, Menschen mit Migrationshintergrund oder Seniorinnen und Senioren in den analogen, öffentlichen Beteiligungsforen oftmals nicht präsent. Die Aufgabe in der Moderation der Prozesse liegt darin, auch diejenigen Akteursgruppen mit ihren Positionen ins Gespräch zu bringen, die von einer Planung betroffen oder interessiert daran sind, aber Schwierigkeiten haben, sichtbar zu werden. Das gelingt durch geeignete Beteiligungsformate. Wichtig ist, dass für die Beteiligten nachvollziehbar wird, wie ein öffentliches Interesse in der Abwägung unterschiedlicher Positionen entsteht und dass die politisch legitimierte Vertreterinnen und Vertreter in diesen Prozess einbezogen werden.

---

Wie stellen Sie sicher, dass die Prozesse Ergebnisse bringen, die dem Gemeinwohl dienlich sind und nicht von Partikularinteressen einzelner bestimmt werden? Gemeinhin gilt ja

die öffentliche Hand als Wahrer des Gemeinwohls. Inwieweit fühlen sich Prozessbeteiligte dem Gemeinwohl verpflichtet?

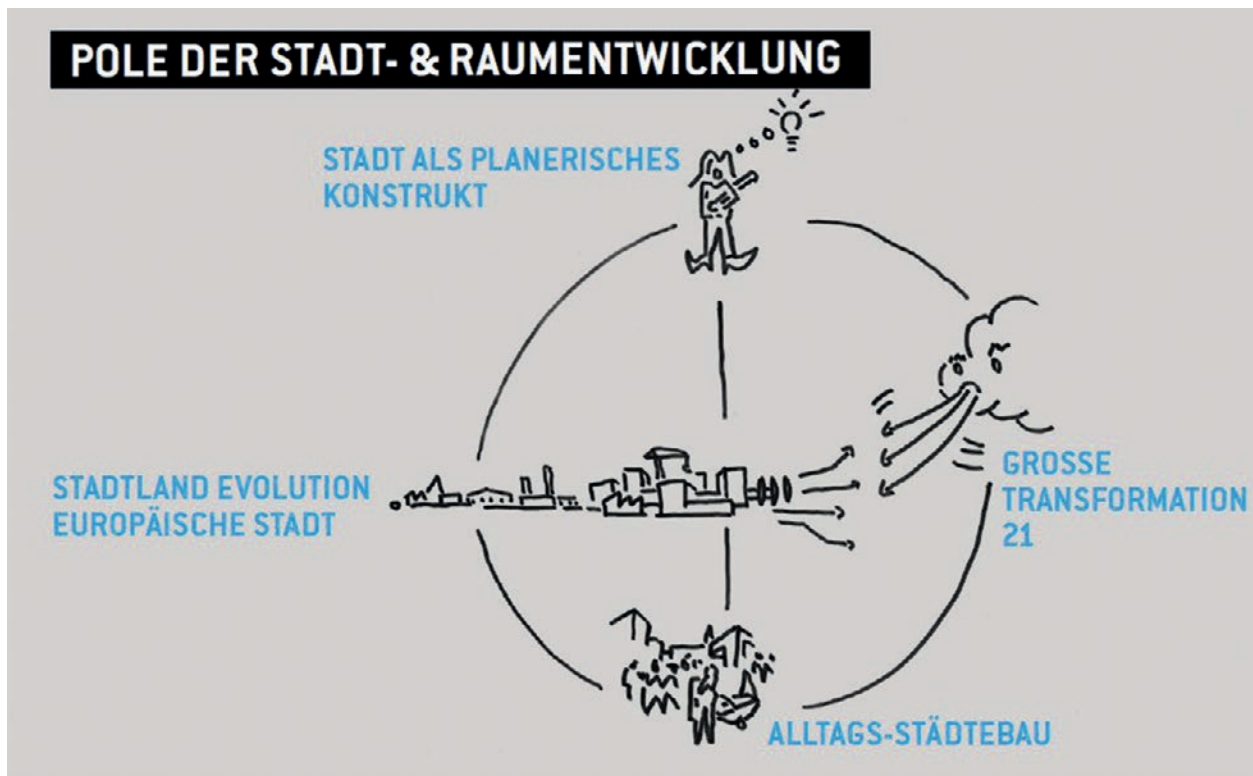
Kennzeichnend für viele Beteiligungsprozesse ist heute, dass sich das öffentliche Interesse nicht mehr eindeutig definieren lässt und die Grenzen zwischen Gemeinwohl und Partikularinteressen ständig neu ausgelotet werden müssen. Liegt es im öffentlichen Interesse, wenn eine private Garteninitiative ihre Beete in einer öffentlichen Parkfläche anlegt und dabei mit einer benachbarten Schule kooperiert? Was bedeutet es, wenn ein privater Eigentümer bei der Entwicklung eines innerstädtischen Produktionsstandortes einen öffentlich zugänglichen Platz anlegt und Räume für gemeinwohlorientierte Nutzungen vorsieht? Die öffentliche Hand ist heute stärker auf private Akteure angewiesen, wenn sie das Gemeinwohl wahren will. Sich auf diesen Aushandlungsprozess einzulassen, ist nicht immer einfach. Dazu brauchen wir vor allem andere Verfahren und Werkzeuge.

Sie gestalten mit Ihrem Büro Urban Catalyst Beteiligungsprozesse. Was ist Ihnen dabei besonders wichtig, was vielleicht sogar unabdingbar?

Angesichts der komplexen Herausforderungen in der Raumentwicklung sehen wir den entscheidenden Schlüssel in der Prozessgestaltung. Welche Prozessphasen und -ebenen gibt es und wie sind diese miteinander verzahnt? Was sind die richtigen Formate in einem Verfahren? Wer muss ins Boot? Welche Ziele wollen wir wann erreichen? Und wie wird der Prozess gesteuert? Wichtig ist uns, die Vorgehensweise den Beteiligten gegenüber transparent zu machen und dabei aufzuzeigen, wer an welcher Stelle mitwirken kann. Eine besondere Stellung hat in unseren Beteiligungs- und Planungsprozessen die Klärung der Aufgaben. Viele Auftraggeber sind sich selbst darüber nicht im Klaren und gehen davon aus, dass potenzielle Dienstleister ihnen das Briefing der Aufgaben und eine geeignete Vorgehensweise im erstellten Angebot mitliefern. Wir haben gute Erfahrungen

## 1

### Pole der Stadt- und Raumentwicklung



Quelle: Urban Catalyst

damit gemacht, die Definition der Aufgabe zum Bestandteil des Prozesses zu machen und diese gemeinsam mit den Schlüsselakteuren zunächst zu klären.

---

Auf welche Instrumente greifen Sie zurück, um zu einem tragfähigen Ergebnis zu kommen?

---

Zukunftsentwürfe für einen Raum entstehen bei uns nicht durch den Geniestreich einer Architektin oder eines Architekten, sondern in einem iterativen Prozess. Eine Dramaturgie in drei Phasen hat sich in vielen unserer Beteiligungsprojekte bewährt.

In einem ersten Schritt geht es darum, das Feld zu erkunden, also Rahmenbedingungen, Fakten und Abhängigkeiten deutlich zu machen sowie die richtigen Fragen zu stellen. Hier werden darüber hinaus gemeinsame Ziele und Werte der Zukunftsentwicklung eines Ortes definiert, die Aufgaben präzisiert. Die nächste Phase steht im Zeichen der kreativen Ideenentwicklung. Wichtig ist uns, dass möglichst unterschiedliche Gruppen – sowohl Akteure aus Zivilgesellschaft und Wirtschaft als auch Planungsexpertinnen und -experten – über ihre Ideen in Austausch treten. In der abschließenden Synthesephase werden die Zukunftsentwürfe bewertet und zu einem tragfähigen Modell verdichtet.

In unseren Beteiligungsprozessen versuchen wir, über erlebbare Formate möglichst verschiedene Perspektiven auf eine Frage einzunehmen. Vor-Ort-Safaris, Ideentunings, Analysebarometer, 1:1-Prototypen, Expertendinner, mobile Basisstationen, Online-Dialoge oder Stadtforen helfen den Beteiligten, ein gemeinsames Verständnis für die Aufgaben, mögliche Zukunftsoptionen und ein tragfähiges Lösungsmodell zu entwickeln, das nicht nur gestalterische Antworten enthält, sondern auch zu Fragen der Nutzungsorganisation, schrittweiser Entwicklungsmöglichkeiten oder zu stadtökonomischen Aspekten Stellung bezieht. Den anonymen Wettbewerb um die beste Idee, wie heute noch in vielen Planungsverfahren üblich, ersetzen wir durch kooperative Prozesse. Planerische Analysen und Entwürfe werden mit stadtgesellschaftlichen Positionen und Ideen rückgekoppelt und kombiniert. Lösungen gewinnen an Akzeptanz, indem ihre Entstehung nachvollziehbar und transparent wird.

---

Wenn Sie die hier dargestellten Gedanken in die Zukunft spinnen, braucht es auf Dauer überhaupt noch Stadtplanungsämter? Und wie stehen eigentlich kommunale Verwaltungen und die Politik zu Beteiligungsverfahren? Sind

die Verantwortlichen tatsächlich an den Ergebnissen der Verfahren interessiert oder geht es vielfach auch um eine Art „Green Washing“?

---

Kommunen sind Hüter des öffentlichen Interesses. Auch wenn ihre Ressourcen teilweise sehr begrenzt sind, kommt ihnen auch in Zukunft die wichtige Rolle zu, Prozesse, in denen das öffentliche Interesse ausgehandelt wird, anzustoßen, zu steuern und die Ergebnisse umzusetzen.

Für manche Kommunen sind Beteiligungen aber auch zum „Schreckensgespenst“ geworden. Sie stehen dabei in einem doppelten Dilemma: Auf der einen Seite gibt es wenig Erfahrung und eigene Kompetenz in der Durchführung sowie Steuerung dieser Verfahren, auf der anderen Seite ist der politische Druck groß, bei möglichst vielen Projekten der öffentlichen Hand erst einmal eine Beteiligung durchzuführen. Beides führt mitunter zu einer Überforderung mit dem Ergebnis, dass der eigentliche Mehrwert einer Beteiligung – im Idealfall die breite Akzeptanz und Unterstützung bei der Umsetzung einer gemeinsam entwickelten Vision – auf der Strecke bleibt.

---

Was müssen Kommunen, Länder und Bund tun, um in Zukunft eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung mit den Bürgerinnen und Bürgern zu betreiben?

---

Dafür gibt es natürlich kein Patentrezept. Viele Städte haben inzwischen ja Leitlinien der Bürgerbeteiligung entwickelt. Diese geben sicher einen wichtigen, allgemeinen Orientierungsrahmen vor, allerdings auf großer Flughöhe. Bei den konkreten Projekten geht es darum, das richtige Maß der Beteiligung zu finden und auszuloten, wo Beteiligung Sinn macht und wo sie aber auch nicht zielführend ist.

Angesichts einer Begrenztheit öffentlicher Güter und Ressourcen wird die Bedeutung einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung in Zukunft stark zunehmen. Aus meiner Sicht kommt es für die öffentliche Hand darauf an, die gesellschaftlichen Kräfte der Selbstorganisation in der Praxis der Teilhabe zu stärken. Aktuell gibt es eine deutliche Anspruchshaltung an Kommunen, Beteiligung verantwortlich umzusetzen. Teilhabe bedeutet aber auch, nicht nur mitzureden, sondern auch mit Verantwortung zu übernehmen. Zur Praxis einer koproduktiven und gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung gehört meiner Meinung nach dazu, dass neben der Steuerungsaufgabe durch kommunale Verwaltungen verstärkt Akteure aus Zivilgesellschaft und

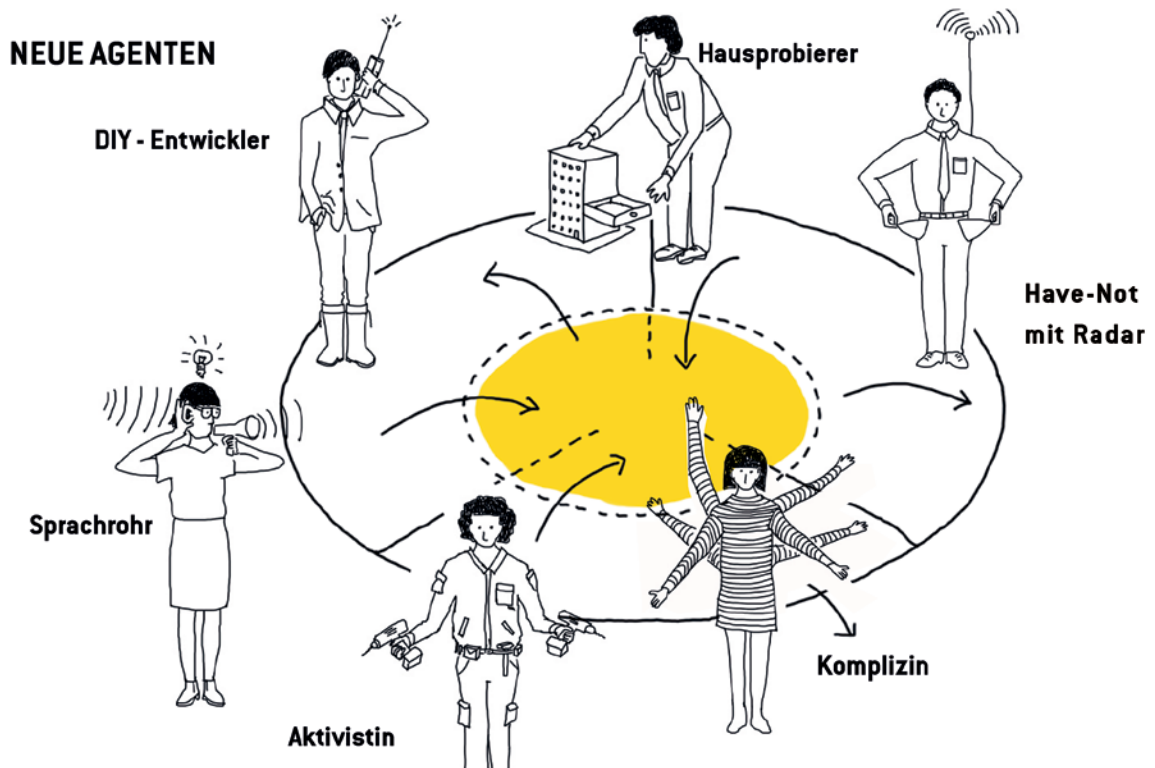


Wirtschaft Verantwortung für partizipative Prozesse übernehmen. Die öffentliche Hand wird sich nicht von ihrer Verantwortung zurückziehen können. Durch eine kluge Prozessgestaltung kooperativer Entwicklungsprozesse kann sie

jedoch einen Nährboden schaffen, in dem die Entwicklung der Stadt im öffentlichen Interesse von einer breiten Allianz getragen wird.

## 2

Wer übernimmt das Ruder?



Quelle: Urban Catalyst



Foto: Marcel Rotzinger

# INITIALKAPITAL

## für Eigeninitiative und Selbstverantwortung im Stadtteil

Die Montag Stiftung Urbane Räume setzt mit Initialkapital und einer inklusiven Projektentwicklung Impulse für Teilhabe, Eigeninitiative und Selbstverantwortung im Quartier. Schwerpunkte sind die dauerhafte Erwirtschaftung einer sozialen Rendite für die Gemeinwesenarbeit und der Aufbau stabiler Trägerschaften vor Ort.

---

Johanna Debik

ist bei der Montag Stiftung Urbane Räume verantwortlich für das Programm „Initialkapital für eine chancengerechte Stadtteilentwicklung“ und Geschäftsführerin der Urbane Nachbarschaft BOB gGmbH.  
[j.debik@montag-stiftungen.de](mailto:j.debik@montag-stiftungen.de)

Als unabhängige Partnerin von Kommunen, Verbänden und zivilgesellschaftlichen Initiativen investiert die Montag Stiftung Urbane Räume gAG in Stadtteile, die von schwierigen sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen geprägt sind. Mit dem Programm „Initialkapital für eine chancengerechte Stadtteilentwicklung“ (kurz: Inka), verfolgt die Stiftung das Ziel, diese Rahmenbedingungen gemeinsam mit den Menschen vor Ort zu verändern und so zu gestalten, dass alle die Möglichkeit haben, sich in ihrer jeweiligen Lebenssituation in die Gemeinschaft einzubringen und eigene Interessen zu vertreten.

Durch die Investition von Kapital in die Entwicklung von Immobilien vor Ort wird die Stiftung selbst im Stadtteil aktiv, trägt ein entsprechendes Risiko und übernimmt Verantwortung für den Standort.

## Die Projekte

Mit diesen Rahmenbedingungen ist Ende 2018 das jüngste Projekt des Programms, die KoFabrik in Bochum, an den Start gegangen. Eine ehemalige Eisenhütte wird zu einem Ort, an dem kooperatives Arbeiten die Menschen aus dem Quartier zusammenbringen wird. Auf 2.500 m<sup>2</sup> entstehen bis zum Jahr 2020 Räume für kleine Werk- und Produktionsstätten, Büros, und Ateliers, die den potenziellen Nutzerinnen und Nutzern zu günstigen Konditionen angeboten werden. Die reduzierte Monatsmiete von 3 Euro pro Quadratmeter Nutzfläche (zzgl. Nebenkosten inkl. Heizung und Strom) wird dazu beitragen, dass Freiberuflerinnen, Gründer oder Kleinbetriebe in enger Nachbarschaft zu Gleichgesinnten gute Startchancen haben. Für die vertraglich vereinbarte reduzierte Miete erbringen alle Mieterinnen und Mieter eine Arbeitsstunde pro Quadratmeter Mietfläche im Jahr – die so genannten Viertelstunden (Stunden fürs Viertel). Bei rund 2.500 m<sup>2</sup> vermietbarer Fläche kommen somit 2.500 Stunden für Projekte und Aktivitäten im Stadtviertel zusammen. Dies können zum Beispiel die Organisation und Durchführung eines Nachbarschaftsfestes oder die Gestaltung der Homepage eines gemeinnützigen Trägers sein, eine regelmäßig stattfindende Formularhilfe, die Herausgabe einer Quartierszeitung oder Kurse für Bewohnerinnen und Bewohner und benachbarte Bildungseinrichtungen.

Wesentlich für die Projekte sind vor allem zwei Fragen: Wie kann es gelingen, in einem Stadtviertel entscheidende Impulse für eine Stabilisierung und für Eigeninitiative zu setzen? Können mit dem investierten Kapital und der Bewirtschaftung dauerhaft Überschüsse erzielt werden, die als soziale Rendite in die Gemeinschaft fördernde Projekte im Stadtteil fließen?

Denn nur dann ist dies ein tragbares Modell, das die in vielen Programmen angelegte strukturelle Trennung zwischen wirtschaftlicher Investition und gemeinwohlorientiertem Handeln überwindet. Außerdem sollen die aufgebauten Strukturen und eingesetzten Instrumente von den Menschen und Institutionen vor Ort nach Fertigstellung und einer definierten Testphase übernommen und weitergeführt werden.



Foto Philip Assauer

KoFabrik „Auf gute Nachbarschaft“



Fotos und Plakatkampagne: Marcel Rotzinger

## Viertelstunden für die Urbane Nachbarschaft Samtweberei

Erprobt wurde das Konzept der Viertelstunden in der „Samtweberei“ in der Krefelder Südweststadt, dem Pilotprojekt der Montag Stiftung Urbane Räume. Auf mehr als 4.800 m<sup>2</sup> und mit Investitionen in Höhe von ca. 7 Millionen Euro wurden dort von 2014 bis 2017 Räume für Wohnen, Arbeiten und Gemeinschaft geschaffen. Die Shedhalle als überdachter öffentlicher Raum im Hof der Alten Samtweberei und das Nachbarschaftswohnzimmer „ECKE“ sind zu neuen Orten im Viertel mit vielen niederschweligen Angeboten für die Nachbarschaft geworden.

Zur Stärkung der Teilhabe an der Gestaltung des Lebens im Viertel hat sich der „Viertelsrat“ gebildet – ein offenes Gremium von ehrenamtlich tätigen Menschen, die sich für soziale Belange im Stadtviertel rund um die Alte Samtweberei engagieren. Der Viertelsrat setzt sich zusammen aus Mitgliedern, die in Bürgerinitiativen oder karitativen Einrichtungen aktiv sind sowie aus Bewohnern des Viertels, gewerblichen

und privaten Mietern der Samtweberei und auch aus Menschen, die außerhalb des Viertels wohnen und sich für die Nachbarschaft der Samtweberei engagieren.

Der Viertelsrat hat eine beratende Funktion gegenüber der Projektgesellschaft Urbane Nachbarschaft Samtweberei gGmbH. Er steuert u. a. die Verteilung der Viertelstunden der Mieterinnen und Mieter in gemeinwohlorientierte Projekte, konzipiert und organisiert Stadtteilstunden und beurteilt Finanzierungsanträge von Projekten und Initiativen aus dem Viertel, die jährlich mit bis zu 5.000 Euro aus den Bewirtschaftungsüberschüssen gefördert werden.

In Halle Freiimfelde ist ein zentrales Element der kooperativen Stadtteilentwicklung die Investition in gemeinschaftlich genutzte Freiflächen im Quartier. Auf einer ca. 6.000 m<sup>2</sup> großen Brache entsteht ein Bürgerpark. Gemeinsam mit den Nachbarinnen und Nachbarn werden Flächen beispielsweise

für Urban Gardening, Gastronomie oder ein Abenteuerspielplatz entwickelt. Gartenaktionen und ein Apothekergarten bieten Bildungsangebote für Kinder und Jugendliche. In Zukunft soll ein Verein den Betrieb des Bürgerparks tragen. Mit einem Nachbarschaftsladen und einem Quartiersfonds wird die Freiflächen- und Quartiersentwicklung unterstützt.

Der Quartiersfonds wurde gemeinsam von der Stadt Halle (Saale) und der Projektgesellschaft Urbane Nachbarschaft Freimfelde gegründet. Hieraus werden bürgerschaftliches Engagement unterstützt und Projekte aus dem Viertel und für das Viertel gefördert, die möglichst vielen Anwohnerinnen und Anwohnern zugutekommen. Der Fokus liegt hier auf Sachleistungen, also beispielsweise Materialkosten oder Pachtforderungen. Um eine vielfältige Palette an Projekten zu ermöglichen, fördert der Quartiersfonds sowohl private Antragsteller als auch Institutionen, Vereine etc. Über die Bewilligung der Anträge entscheidet ein Quartiersbeirat, der sich aus den Kooperationspartnern der Urbanen Nachbarschaft Freimfelde, dem Quartiersmanager, der Kirchengemeinde sowie Vertreterinnen und Vertretern verschiedene nachbarschaftlicher Initiativen zusammensetzt.

Die Stadt Halle (Saale) unterstützt den Quartiersfonds in den Jahren 2018, 2019 und 2020 mit jeweils 10.000 Euro, die Urbane Nachbarschaft Freimfelde 2018 und 2019 mit je 35.000 Euro. In Zukunft sollen weitere Unterstützer gewonnen werden.

Auf dem Grundstück einer ehemaligen Textilfabrik in Wuppertal-Oberbarmen entstehen bis 2021 auf ca. 5.500 m<sup>2</sup> neue Räume für Bildung, Arbeit, Freizeit, Begegnung, Wohnen und eine Kindertagesstätte – der BOB Campus. Auch die Abteilung Stadtentwicklung und Städtebau der Stadt Wuppertal sieht das großes Potenzial der Gebäude und Freiflächen entlang der Nordbahntrasse als wichtigen Verbindungs- und Identifikationsort für die Menschen vor Ort mit hohem Freizeit- und Erholungswert. In Kooperation mit der Stadt Wuppertal wird ein brachliegendes Grundstück in Hanglage zu einem Nachbarschaftspark umgestaltet. Die Stiftung geht von einer Investitionssumme von ca. 7 Millionen Euro für die Sanierung und Umnutzung des Gebäudeensembles aus, die Stadt wird weitere 1,2 Millionen Euro in die Errichtung des Parks investieren.

## Die Stiftung als Akteurin im Stadtteil

Für die Projektentwicklung und den Betrieb wurden eigenständige gemeinnützige Projektgesellschaften als hundertprozentige Töchter der Carl Richard Montag Förderstiftung gegründet und mit Stiftungskapital für die Investitionen ausgestattet. Zusätzlich erhalten die Projektgesellschaften über einen Entwicklungszeitraum von drei bis fünf Jahren Zuwendungen der Montag Stiftung Urbane Räume in Höhe

von jeweils 800.000 Euro bis ca. 1,2 Millionen Euro für ideelle Zwecke wie z. B. Personal- und Sachkosten der Gesellschaft, die Gestaltung partizipativer Planungsprozesse in Form von Werkstätten, Nachbarschafts- und Infoveranstaltungen sowie die Finanzierung von gemeinwohlorientierten Kooperationsprojekten im Viertel.

## Die Kommune als Kooperationspartnerin

Bei allen Projekten arbeiten die Projektgesellschaften eng mit lokalen Initiativen und mit der Kommune zusammen. Die Zusammenarbeit wird schriftlich, in jeweils individuell gestalteten Vereinbarungen dokumentiert.

Bei der Alten Samtweberei in Krefeld und der zukünftigen KoFabrik in Bochum ist die Kommune Eigentümerin des Grundstücks und hat mit der Stiftung bzw. den gemeinnüt-

zigen Projektgesellschaften einen Erbbaurechtsvertrag geschlossen und im Vorfeld die nötigen Ratsbeschlüsse dafür eingeholt. Beide Städte verzichten auf den Erbbauzins, solange die Initialkapital-Projekte gemeinnützig ausgerichtet sind. Doch das Engagement der Kommunen geht weit darüber hinaus. So hat die Stadt Krefeld für die öffentlich genutzte, über 3.000 m<sup>2</sup> große Shedhalle Fördermittel in Höhe von rund einer Million Euro beantragt und die nötigen Eigen-

mittel bereitgestellt. Damit konnten aus der sanierungsbedürftigen Shedhalle neue Freiräume für die Nachbarschaft entstehen, in der heute Stadtteilstelle, „DIY-Angebote“ und Spielaktionen den Zusammenhalt im Quartier stärken.

Den Bürgerpark in Halle Freiimfelde hat die Kommune mit Mitteln für Ausgleichsmaßnahmen im Zuge einer Gewerbeerentwicklung unterstützt und den Planungsprozess mitgestaltet. Die finanziellen Beteiligungen der Städte sind messbare, sehr konkrete Projektbeiträge. Doch ebenso wichtig ist, dass die Verwaltungen Personalressourcen bereitstellen, um schon in der Planungsphase Entscheidungsprozesse gemeinsam zu führen, die Vernetzung mit örtlichen Trägern und Initiativen zu unterstützen und schließlich auch die Rückendeckung der politischen Gremien zu gewinnen.

Für Projekte in dieser Dimension und Komplexität gibt es keine Blaupause für die erforderlichen Kooperationsvereinbarungen, sondern Kompetenzen und Zuständigkeiten der Partner werden jeweils individuell und nach den Voraussetzungen am betreffenden Standort vertraglich geregelt. So hat die Stiftung die Industriebrache in Halle (Saale) von einem Privateigentümer gekauft und als wichtige Freifläche gesichert. Der Kooperationsvertrag zwischen Projektgesellschaft, Stiftung und Stadt definiert hier die Rahmenbedingungen für eine kooperative Entwicklung der Brache zum Bürgerpark. Sehr differenziert wurden planerische Rahmenbedingungen, Verantwortlichkeiten und Ressourcen ausgehandelt. Sie bilden zusammen mit einem inklusiv geführten Planungsprozess die Basis für eine kontinuierliche Zusammenarbeit

Auch in Wuppertal ist die Zusammenarbeit mit der Kommune eine wichtige Voraussetzung, um wertvolle Freiräume für das Quartier zu sichern. Die Stadt wird, ähnlich wie in Krefeld, Fördermittel in Höhe von ca. 1,2 Million Euro einbringen. Der Kooperationsvertrag zwischen der Stadt Wup-

pertal, der Montag Stiftung Urbane Räume und der gemeinnützigen Projektgesellschaft Urbane Nachbarschaft BOB gGmbH sieht die gemeinsame Umsetzung eines gemeinwohlorientierten Nutzungskonzepts für das Fabrikgelände der ehemaligen Bürger Textilfabrik in Wuppertal-Oberbarmen einschließlich der zugehörigen Gebäude und Freiflächen vor. In diesem Fall wird die Stadt auch die Regie über die Projektsteuerung und die Bewirtschaftung des zukünftigen Nachbarschaftsparks in enger Abstimmung mit der Projektgesellschaft Urbane Nachbarschaft BOB übernehmen.

Bei der Identifizierung möglicher zukünftiger Projekte im Rahmen des Programms ist die Kommune frühzeitig am Sondierungsprozess beteiligt. Indem gemeinsam eine Projektskizze erarbeitet wird, nähern sich die Projektbeteiligten einem gemeinsamen Ziel an, lernen sich als Personen kennen und schaffen eine Vertrauensbasis. In einer schriftlichen Absichtserklärung (Letter of Intent) werden die gemeinsame Haltung und die individuellen Schritte zur Realisierung des Projekts festgehalten. Die Kommune kann so frühzeitig Erkenntnisse über eine mögliche Beantragung von Fördergeldern oder die erforderlichen baurechtlichen Schritte einbringen.

In einigen Quartieren fehlt ein übergeordneter Entwicklungsansatz. In diesem Fall entwickeln Vertreterinnen und Vertreter von Kommune und Stiftung und die Menschen vor Ort in Entwurfswerkstätten der Mitglieder der Kommune, der Stiftung und die Menschen vor Ort gemeinsame Visionen und passende Strategien. Neben strategischen Planwerken wird zu Beginn jedes Projektes eine technische Machbarkeitsstudie mit Nutzungskonzept erstellt. Zusammen mit einem Handlungskonzept, das den Beitrag der Stiftung für das Gemeinwohl vor Ort formuliert, dienen diese Vorarbeiten der Stiftung als Entscheidungsgrundlage auf dem Weg zur Investition.

## Der Boden wird durch Erbbaurecht und Kaufverträge für das Gemeinwohl gesichert

Die Grundstückssicherung durch Erbbaurechtsverträge mit gleichzeitigem Kauf der Gebäude hat sich bereits als sehr brauchbares Instrument erwiesen. Die Transformation der seit 2012 brachliegenden Textilfabrik in Wuppertal Oberbarmen in ein innovatives Stadtteilprojekt ist auch dadurch möglich geworden, dass die ortsansässige Unternehmerfa-

milie große Teile des Grundstücks der Projektgesellschaft per Erbbaurecht über 66 Jahre, mit Option auf weitere 33 Jahre überlassen hat. Die Eigentümerin verzichtet auf den Erbbauzins, solange die Gemeinnützigkeit des Projekts bestehen bleibt. Sie wird damit selbst zur Stifterin – und zum Vorbild für unternehmerisches Handeln in gesellschaft-

licher Verantwortung. Die stark sanierungsbedürftigen Gebäude sind durch einen mit dem Erbbaurecht verbundenen Kaufvertrag im Eigentum der Projektgesellschaft und werden bis 2021 mit Stiftungsinvest saniert und in Betrieb genommen. Der sogenannte Heimfallanspruch regelt, dass nach Ablauf des Erbbaurechts die Erbbaurechtsgeberin den dann zu ermittelnden Verkehrswert der sanierten Immobilie an die Erbbaurechtsnehmerin zahlen muss. Somit ist gewährleistet, dass die zu erwartende Wertsteigerung nicht privatwirtschaftliche Interessen bedient, sondern in jedem Fall im Sinne der Gemeinnützigkeit reinvestiert werden

kann. Da allerdings das betriebswirtschaftliche Konzept der Projektentwicklung auf dem Prinzip der Gemeinnützigkeit beruht, ist dieser Fall höchst unwahrscheinlich. Denn im Falle einer privatwirtschaftlichen Nutzung würden sich die zu erzielenden Überschüsse durch Änderung der steuerlichen Voraussetzungen erheblich reduzieren. Eine dem Markt folgende immobilienwirtschaftliche Verwertung ist daher nahezu ausgeschlossen. Somit können durch die besondere Vertragskonstruktion der Boden und die Immobilie für das Gemeinwohl im Stadtteil auf mindestens ein Jahrhundert gesichert werden.

## Inklusive Projektentwicklung: Herausforderung und Chance

Die frühzeitige Einbindung der handelnden Personen, ob auf Verwaltungsebene, auf Quartiersebene oder in den politischen Gremien ist eine wichtige Voraussetzung für die Stabilität des Projekts. Im Mittelpunkt steht eine inklusive Projektentwicklung – von Anfang an. Hier geht es auch darum, Konflikte wahrzunehmen und auszuhandeln, die eigenen Ansätze permanent zu überprüfen und gemeinsam konsensfähige Lösungen zu finden, die das Gemeinwohl im Quartier im Fokus haben und möglichst vielen Menschen die Chance geben, sich einzubringen. Deshalb wird für die Projekte neben der technischen Machbarkeitsanalyse und der fundierten Wirtschaftlichkeitsberechnung ein „Handlungskonzept Gemeinwohl“ erarbeitet. Eine genaue Quartiersuntersuchung und der Austausch mit örtlichen Trägern und Initiativen über die konkreten Bedarfe im Stadtteil bilden hierfür die Grundlage.

In Krefeld wird durch gemeinschaftliches und nachbarschaftliches Handeln die Identifizierung der Bewohnerinnen und Bewohner mit dem Viertel gefördert. In Wuppertal wiederum stehen andere Herausforderungen im Fokus. Auf dem künftigen BOB Campus wird eine Viertelsküche das Herz der dann umgebauten Fabrik bilden. Über Patenschaften zwischen den neuen gewerblichen Nutzern und Menschen aus dem Quartier soll diesen der Zugang zu Arbeit und Qualifizierung erleichtert werden. Auf 750 m<sup>2</sup> werden auf dem neu entstehenden Campus für die benachbarte Realschule Fachräume für Kunst, Technik und textiles Gestalten unter einem Dach mit den gewerblichen Nutzern errichtet. Durch gemeinsame Informationsveranstaltungen, Praktikums- und Ausbildungsbörsen können in Zukunft Unternehmen Talente finden und Jugendliche und junge Erwachsene Mentoren für ihre berufliche Entwicklung. Um

gemeinsam mit den Menschen vor Ort diese und weitere passende Ansätze und Maßnahmen zu entwickeln und um die Gemeinschaft zu stärken, sind auch die Teams der Projektgesellschaften vor Ort präsent. Spätestens mit der Gründung der Projektgesellschaften werden deshalb Büros und Projekträume am Standort eingerichtet. Die Projektteams binden die Menschen aus dem Quartier als Expertinnen und Experten für ihr Viertel ein.

Die Projektgesellschaft gibt den Menschen vor Ort den Raum und die Möglichkeit, das Projekt kennen zu lernen, sich zu informieren, auszutauschen und einzubringen. Kurz: die Entwicklung aktiv zu gestalten.



Foto: Suilian Richon

BOB Campus: Eröffnungsfeier des Projektbüros

Diese sehr offene und prozessorientierte Vorgehensweise wirft natürlich für die Gestaltung des Arbeitsalltags Fragen auf. Ist die Tür zur Straße immer offen? Ist jederzeit ein Teammitglied ansprechbar oder gibt es Sprechzeiten für interessierte Bürgerinnen und zukünftige Mieter? Welche Kompetenzen braucht das Team neben Stadtplanung, Immobilienentwicklung und Betriebswirtschaft? Bieten wir auch niederschwellige Beratung zum Beispiel durch Pädagoginnen oder Sozialarbeiter an? Das Projektbüro ist im par-

tizipativ gestalteten Planungsprozess in jedem Fall schon lange vor Baubeginn zentrale Anlaufstelle, Treffpunkt und Ideenschmiede für alle Beteiligten. Von hier aus wird das Gesamtprojekt einschließlich Umsetzung der Projektentwicklung gesteuert, Partner werden eingebunden, Projekte von Initiativen gefördert, Entscheidungsgremien aufgebaut und Talente gefunden, die das Projekt mit ihren Ideen füllen und im besten Fall für den zukünftigen Betrieb Verantwortung übernehmen möchten.

## Vielfältige Nutzungen unter einem Dach

Die bisher initiierten Projekte bringen diversifizierte Nutzungen unter ein Dach, die sich im urbanen Raum eher voneinander abgrenzen.

Wo Bildungseinrichtungen, Gewerbe, urbane Produktion und die Gemeinschaft fördernde Institutionen in einem Gebäudekomplex organisiert werden, kommen Menschen aus vielfältigen Lebenswelten zusammen. Das fördert Verständigungsprozesse zwischen Interessensgruppen im Stadtteil und schafft individuelle Entwicklungsmöglichkeiten. Workshops sorgen dafür, dass die Bedürfnisse der zukünftigen Nutzerinnen und Nutzer in der Planung berücksichtigt werden.

Die Ergebnisse der Standortanalyse und der technischen Machbarkeitsstudie wurden den interessierten Bürgerinnen und Bürgern vorgestellt. Zusammen mit ihren Impulsen und Ideen wurde daraus das Nutzungskonzept entwickelt.

Für die Verwurzelung eines Inka-Projekts im Stadtteil und die spätere Verantwortungsübernahme durch örtliche Akteure bildet eine solche inklusive Planung grundsätzlich die Basis. Gleichwohl ist für die Wirtschaftlichkeit der Projekte aus immobilienwirtschaftlicher Sicht eine präzise technische Projektsteuerung und Zeitplanung unumgänglich. Dahinter steht ein solide geplantes Investment. Dieses enthält Fremdkapital, in der Regel 70 Prozent des Gesamtinvestments, das zu bedienen und sowohl durch ein strukturiertes Projektmanagement als auch durch einen betriebswirtschaftlichen Plan zu berücksichtigen ist.

Daher ist es wichtig, einen klaren Rahmen für die Mitbestimmung zu definieren und diesen offen zu kommunizieren. Beteiligung findet durch kooperative Planungsprozesse und über das gemeinsame Handeln statt: Pflanzworkshops, gemeinsame Aufräumaktionen, Qualifizierungsmaßnahmen beim Instandsetzen und Gestalten eines Nachbarschafts-



Foto: Sullian Richon

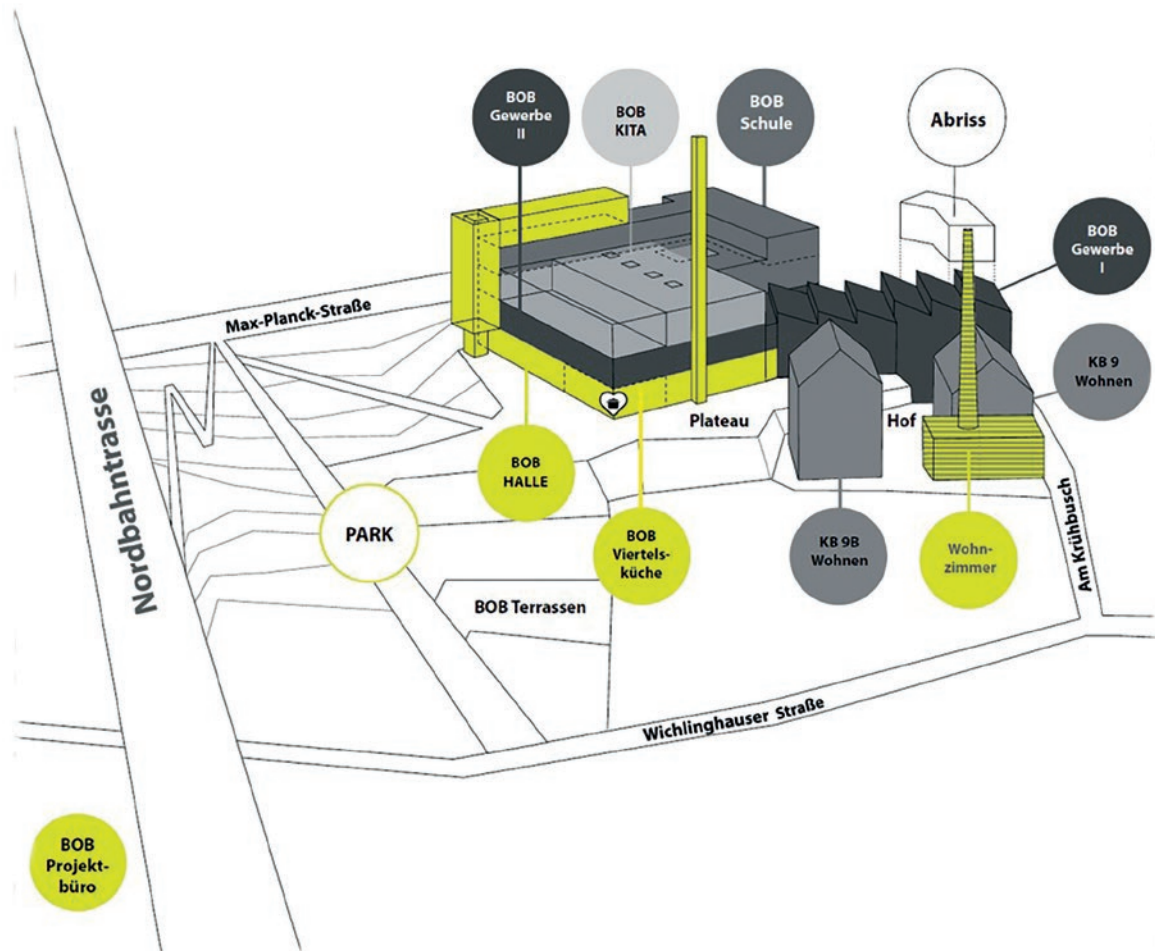
Im Schulworkshop entstehen Nutzungsideen



Foto: Marcus-Andreas Mohr

Bau- und Pflanzfestival „All you can plant“





Quelle: raumwerk.architekten

### Der BOB Campus ermöglicht vielfältige Nutzungen unter einem Dach

raums sind Beispiele für gemeinschaftsfördernde Aktionen schon während der Entwicklungszeit der Projekte.

„Initialkapital für eine chancengerechte Stadtteilentwicklung“ ist ein Programm, das sich selbstkritisch hinterfragt, kontinuierlich im Prozess die eigene strategische Ausrichtung überprüft, diese bei jedem Projekt auf die spezifischen Anforderungen abstimmt und flexibel auf Veränderungen reagiert. Dabei geht es unter anderem darum, welche Wirkungen die Projekte erzeugen, ob und wie erprobte Modellbausteine übertragbar sind und wie der Wissenstransfer zwischen den sehr eigenständigen Projekten und in die Stiftung gewährleistet wird. Neben der Rolle der Stiftung als Akteurin im Stadtteil ist für den Prozess unverzichtbar, dass alle Beteiligten kontinuierlich ihr eigenes Handeln reflektieren. Anstehende Aufgaben der nächsten Jahre sind

die Überführung der Projekte in stabile örtliche Trägerschaften, die Entwicklung passender Trägerschaftsmodelle und die professionelle Begleitung der Projekte in den ersten Jahren nach Inbetriebnahme. Die Menschen vor Ort sollen das Projektmanagement für die Immobilienbewirtschaftung und die Gemeinwohlarbeit selbstverantwortlich in die Hand nehmen. Eine Chance für Menschen und Initiativen, die unternehmerische und soziale Verantwortung übernehmen und weiterhin entscheidende Entwicklungsimpulse ins Quartier geben wollen. Initialkapital ist der erste Impuls, den die Montag Stiftung Urbane Räume für eine chancengerechte Stadtteilentwicklung gibt. Eine nachhaltige Wirkung und langfristige Identifikation mit dem Quartier kann aber nur entstehen, wenn die Menschen vor Ort selbst die Verantwortung für „ihr“ Projekt tragen.



# URBANE DISKURSION FÜR EINE ZUKUNFTSORIENTIERTE STADTENTWICKLUNG



Foto: Wolf-Dietrich Bukow

Wenn sich alle entschieden und ernsthaft der urbanen Wirklichkeit stellen, können sich sehr schnell gemeinsame Anliegen herauskristallisieren und erfolgreich neue Möglichkeitsräume für ein nachhaltiges Zusammenleben ausgelotet werden. Das gemischte Quartier dient dabei als Ausgangspunkt.

---

**Prof. Dr. Wolf-Dietrich Bukow**

studierte Ev. Theologie, Soziologie, Psychologie und Ethnologie in Bochum und Heidelberg. Er ist Gründer der Forschungsstelle für Interkulturelle Studien (FiSt) sowie des center for diversity studies (cedis) an der Humanwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln; Forschungspreisträger der Reuter-Stiftung. Seit 2011 Inhaber einer Senior-Forschungsprofessur am Forschungskolleg der Universität Siegen (FoKoS) mit den Schwerpunkten Mobilität, Diversität und Regionalentwicklung. [wolf-dietrich.bukow@uni-siegen.de](mailto:wolf-dietrich.bukow@uni-siegen.de)

## Warum der urbane Dialog bis heute immer wieder zu scheitern droht

Das Interesse der Stadtbevölkerung an ihrem urbanen Umfeld ist ein Thema, seitdem es Städte gibt und ist schon für die griechische Polis belegt. Es liegt nahe, dass dieses Interesse im Verlauf der Zeit noch sehr viel größer geworden ist und heute noch einmal zunimmt, weil sich die Städte zunehmend wandeln. Und es ist auch kein Zufall, dass sich innerhalb der Städte schrittweise besondere politische Strukturen entwickelt haben, um diesem Interesse gerecht zu werden. Das Problem ist freilich stets, dass sich solche Strukturen, zumal Parteistrukturen, schnell verfestigt und zu geschlossenen Systemen entwickelt haben. Am Ende waren dann oft nur diejenigen Gruppen beteiligt, die ohnehin schon das Sagen hatten. Die auf diese Weise in Dienst genommene Stadt ist am Ende nur noch an der Gehorsamsbereitschaft der breiten Bevölkerung interessiert.

Nicht zuletzt deshalb haben sich seit dem 19. Jahrhundert neue Formen der Beteiligung, hier vor allem eine neuartige kritische Öffentlichkeit entwickelt. Diese Öffentlichkeit ist dank der technologischen Entwicklung schnell zu einer eigenständigen Interaktionsplattform mit eigenen Medien avanciert und konnte so zu einer unabhängigen Diskursplattform zwischen der Bevölkerung und der Stadt werden. Im Verlauf des 20. Jahrhunderts gelang es dieser Öffentlichkeit, sich weiter auszudifferenzieren und neue Spielräume zu schaffen. Mit den neuen Kommunikationstechniken hat sich diese Öffentlichkeit noch einmal weiter ausdifferenziert und zuletzt auch zur Entstehung einer breit aufgestellten Zivilgesellschaft beigetragen. Vor allem um diese Zivilgesellschaft geht es, wenn heute von Partizipation oder Bürgerengagement (Bukow 2016) gesprochen wird.

Tatsächlich ist es gelungen, die Interaktion zwischen der Stadtbevölkerung einerseits und der Kommune als Repräsentant der Stadtgesellschaft andererseits entsprechend den jeweiligen Gegebenheiten immer wieder neu zu platzieren. Und dabei hat die Öffentlichkeit als intermediäre Plattform von Beginn immer wieder nicht nur eine wichtige, sondern sogar eine zentrale Rolle gespielt. Aber im Grunde wurde bislang kaum mehr erreicht als die Interaktion entsprechend den technologischen Möglichkeiten zu stabilisieren, also gewissermaßen medientechnisch Schritt zu halten. Mehr wurde in der Regel nicht erreicht.

Die Erfahrungen zeigen, dass auf der einen Seite ganze Bevölkerungsgruppen, vor allem Jüngere, Alleinerziehende genauso wie Geringverdiener und Arbeitslose bis heute

vollständig außen vor geblieben sind. Das gilt auch für die meisten Alteinwanderer und generell für alle Newcomer, seien es nun EU-Bürger oder Flüchtlinge und Migranten von außerhalb der EU. Und auf der anderen Seite, auf der Seite der Kommune als Repräsentant der Stadtgesellschaft, erweist sich das aus den Parteien rekrutierte und hier verankerte politische System für außenstehende „Normalbürgerinnen und -bürger“ immer wieder als ein „Closed shop“.

Speziell die kommunale Verwaltung selbst ist für die Bevölkerung fast gänzlich unerreichbar. Wo sie gesetzlich benötigt ist, die Bevölkerung zu beteiligen, da wird diese nicht ernst genommen und die Beteiligung bleibt folgenlos. Was schließlich die zwischen beiden Seiten eigentlich als eine Vermittlungsplattform etablierte Öffentlichkeit betrifft, so ist sie zumindest im Prinzip für den Austausch von Positionen und Interessen gut geeignet und hier vor allem auch gut ausgestattet, um das Gespräch zwischen beiden Seiten zu organisieren. Allerdings ist die eine Hälfte der Öffentlichkeit (insbesondere die Printmedien, der private Rundfunk und das private Fernsehen) oftmals interessengebunden, insoweit sie in der einen oder anderen Weise von wirtschaftlichen Faktoren abhängig ist. Die andere Hälfte (die sozialen Netze usw.) mag zwar offen, gut zugänglich und neutral positioniert sein, ist aber ihrerseits häufig sehr bezugsgruppen- und damit stimmungsabhängig und zudem zunehmend populistisch eingefärbt. So kommt es schnell zu „postfaktischen“ Mythen.

Die Aushandlungsprozesse funktionieren aber auch deshalb häufig nicht, weil vieles a priori der zivilgesellschaftlichen Debatte entzogen bleibt. Manches wird einfach für selbstverständlich und damit für bedeutungslos gehalten. Anderes wird in einem ungeeigneten Rahmen diskutiert oder es entzieht sich völlig jeder Aufmerksamkeit. Beispielsweise wird die funktionale Ausdifferenzierung einer ganzen Stadtregion hingenommen und eine autogerechte Stadt nach wie vor für selbstverständlich gehalten.

Ein anderes Beispiel ist die Überantwortung ganzer Siedlungsprojekte an Investoren, deren Brisanz kaum realisiert wird. Eine effektive Bürgerbeteiligung ist dann schon im Ansatz ausgeschlossen. Beliebt ist auch die Fixierung der Stadtentwicklung auf Tourismus und Eventmanagement. Wenn es dann wie in Köln bei entsprechenden Großereignissen zu Problemen kommt, ist es zu spät (Bukow 2018: 79 ff.). Auch die Zentralisierung der Verwaltung, die Auflösung lokaler

Strukturen sowie die Entmachtung der Stadtteilerepräsentanten wirken sich hier negativ aus, weil sich damit jede lokale politische Verantwortlichkeit erübrigt.

Das Problem ist also nicht nur, dass nur wenige Interaktionspartner und die auch nur partiell miteinander ins Gespräch kommen. Das Problem ist vor allem, dass viele eigentlich zentrale Aspekte des urbanen Zusammenlebens außen vor bleiben und die Öffentlichkeit dann für einen zivilgesellschaftlichen Dialog auch nicht mehr nützlich ist. So setzt sich einfach durch, wer die ökonomische Macht hat und das politische Spiel beherrscht. Bis heute scheitert also trotz einer hoch entwickelten öffentlichen Diskursplattform meist ein effektiver, also an den Fragen des konkreten urbanen Alltags orientierter und ergebnisoffen ausgerichteter, ein ernsthafter, gut platzierter und sachadäquat orientierter Aushandlungsdiskurs (Der Beitrag orientiert sich hier und weiter hinten an den Vorstellungen von Max Weber über das „sinnhaft soziale Handeln“, wie er sie im § 1 in *Wirtschaft und Gesellschaft* entwickelt hat; Weber 1985: 540 ff.).

Der genauere Blick zeigt schnell, dass die Aushandlung einer noch dazu zukunftsorientierten Stadtentwicklung nicht deshalb auf der Strecke bleibt, weil es in der konkreten Si-

tuation am guten Willen fehlt, die immer wieder beklagten Hindernisse zu beseitigen. Vielmehr sind sich beide Seiten über die Bedingungen und Möglichkeiten der Stadtgesellschaft und ihrer Entwicklung nicht im Klaren.

Das erschwert es sowohl den Akteuren der Stadtentwicklung als auch den Bewohnern, ihre Anliegen einzubringen, gut zu platzieren und durchdacht zu präsentieren. Wenn das fehlt, können sie auch nicht die Öffentlichkeit erfolgreich für sich mobilisieren. Beiden Seiten fällt es schwer, einen sachadäquaten Blick für eine zukunftsorientierte und nachhaltige Stadtentwicklung zu entwickeln. Sie haben deshalb den gegenwärtig massiv zunehmenden neoliberalen Zumutungen und auch jedem populistisch inszenierten politischen Spiel wenig entgegenzusetzen. Die angestrebte Aushandlung funktioniert nicht, weil entscheidende Eckpunkte für eine angemessene Debatte nicht berücksichtigt werden. Soziologisch gesprochen fehlt es auf beiden Seiten an einem angemessenen Referenzrahmen für eine sachadäquate Positionierung. Um diesen Referenzrahmen zu erkennen müssen alle Beteiligten eigentlich nur noch einmal genauer hinschauen und dürfen sich nicht länger auf den ersten Anschein verlassen.

## Zur Bedeutung eines adäquaten zivilgesellschaftlichen Referenzrahmens

Ein angemessenes zivilgesellschaftliches Engagement setzt voraus, dass man sich nicht mit dem, was eben ist, wie es ist, zufrieden gibt, sondern noch einmal bewusst hinschaut und sich über seine Rolle, die Bedingungen und Möglichkeiten seiner Lebensweise Klarheit verschafft. Dazu ist ein angemessener Referenzrahmen nötig. Wer sich mit der Situation in Städten kritisch befasst – als Alteingesessener, als Newcomer, als Experte, als Politiker oder als Wissenschaftler –, der wird schnell bemerken, dass sich die alltägliche Praxis oft mit dem ersten Anschein begnügt und eine adäquate Orientierung gar nicht erst prüft.

Das urbane Alltagsleben gibt zwar immer wieder Anlass zu Irritationen und Fragen. Sie können aber von den Beteiligten spontan und auf den ersten Blick nicht adäquat eingeschätzt werden, weil die Zusammenhänge, in denen die Irritationen und Fragen auftreten, nicht unmittelbar sichtbar werden. Erst wenn die Beteiligten noch einmal genauer hinschauen, dann wird klar, worum es im jeweiligen Zusam-

menhang eigentlich geht: Die Irritationen resultieren daraus, dass man sich in seinen Erwartungen gegenüber dem, was eine Stadtgesellschaft ausmacht, enttäuscht sieht. Die Stadtbevölkerung orientiert sich demnach stillschweigend an einem allen wohlvertrauten spezifischen Gesellschaftsformat. Es ist schon verblüffend, wie wenig die Menschen sich klar darüber sind, dass wir es beim urbanen Zusammenleben mit sozialen Prozessen im Rahmen eines sehr spezifischen, schon sehr alten und hochdifferenzierten gesellschaftlichen Formats zu tun haben, nämlich einer Stadtgesellschaft.

Tatsächlich wurde die Stadtgesellschaft einst erfunden, um das Zusammenleben unabhängig von verwandtschaftlichen Beziehungen auf der Basis von formaler Interaktion, der Einhegung der Individualität und der Etablierung eines politischen Schirmes zu sichern. Solange man sich dieses im Dauerablauf des Alltags routiniert und durchaus auch virtuos gehandhabt und immer wieder weiter entwickelten For-

mats nicht bewusst wird (Berding 2018), lassen sich auf den ersten Blick wahrgenommene Irritationen, Herausforderungen, Probleme oder Verwerfungen gar nicht sozial-adäquat identifizieren. Erst auf den zweiten Blick würde klar, dass sich ein erfolgreiches urbanes Alltagshandeln einer besonderen Erfindung verdankt, eben der Stadtgesellschaft, in der das Zusammenleben nach speziell entwickelten rationalen Gesellschaftsvorstellungen mit speziellen Regeln nach so etwas wie einer sozialen Grammatik organisiert wird. Und erst auf den zweiten Blick wird klar, dass Irritationen entstehen, wenn Elemente dieser sozialen Grammatik verletzt wurden.

Warum dieses Format auf den ersten Blick nicht klar wird, hat auch damit zu tun, dass es, da es sich um ein Konzept handelt, das nur alltagspraktisch vollzogen, aber nicht bedacht oder reflektiert gehandhabt wird und folglich auch nicht spontan rekapituliert werden kann, schnell zu Ersatzdeutungen kommt. Was primär an Deutungen zur Verfügung steht, basiert auf Konzepten, die in der familialen Interaktion gezielt erworben wurden und sich innerhalb der Familie und anderer Wir-Gruppen durchaus bewährt haben mögen.

Es sind eben Gemeinschaftsvorstellungen, die jedem aus der primären Sozialisation zur Hand sind. Was die Stadtgesellschaft ermöglicht, resultiert aber gerade nicht aus solchen Vorstellungen, sondern aus Erfahrungen, die nebenbei in der Schule oder auf der Straße, eben im urbanen Alltagsleben gemacht werden, und diese sind das Resultat des Zusammenspiels zwischen der praktischen Vernunft und dem, was eine Stadtgesellschaft im Rahmen ihres Formates an Möglichkeiten bietet. Erst wenn einem das bewusst wird, wird klar, dass eine Stadt weder so etwas wie eine Großausgabe einer Familie noch eine Kleinausgabe eines Nationalstaats ist. Sie stellt vielmehr eine Erfindung sui generis dar, ein speziell konstruiertes Format, das sich nach innen bis in die Quartiere und nach außen bis in globale Zusammenhänge hinein rational und routiniert ausdifferenziert, vernetzt und längst zu dem alles dominierenden Gesellschaftsformat avanciert ist.

Der Punkt ist also, dass der urbane Alltag, solange er nur konkret erlebt und nur spontan eingeschätzt wird, nicht wirklich angemessen ins Blickfeld rückt. Selbst wenn Irritationen auftreten, wenn Probleme entstehen: Solange nicht noch einmal genauer hingeschaut wird, kommt es zu kurzschlüssigen Deutungen, die erst einmal nur von dem bestimmt werden, was an Deutungen zur Hand ist und zu den Irritationen oder Problemen irgendwie passt. So entstehen

situationspezifisch am Status quo aufgehängte, vorzugsweise aus familistischen Ressourcen heraufgeführte fehlerhafte Rekonstruktionen.

Erst wenn sich etwas massiv, also erheblich mehr als üblich verändert, wenn das, was bislang vertraut war, wenn die gewohnten Ereignisse, der gewohnte Wandel im Quartier, wenn die üblichen Schwierigkeiten und Probleme den Rahmen sprengen, wenn also etwas eintritt, was den Dauerablauf des Alltags nachhaltig und massiv ins Stocken bringt, versuchen wir über den Alltag selbst nachzudenken und uns zu überlegen, was die Dinge zusammen hält oder halten sollte: Ein Geschäft macht endgültig zu; in der Nachbarschaft zieht jemand ein, der sofort Ärger macht; der Bürgersteig wird immer wieder zugestellt, sodass man kaum noch ins Haus kommt; die Miete wird abrupt angehoben; plötzlich nehmen Jugendliche einen Kinderspielplatz in Besitz und vermüllen ihn; eine neue Verkehrsführung bringt massive Belastungen für die Anlieger; statt der von allen gewünschten Gesamtschule wird ein Gymnasium gebaut. Es passiert etwas, was den Rahmen des Üblichen bei weitem übersteigt.

Im Blick zurück auf den urbanen Alltag geht es dann um die Ordnung des Zusammenlebens nach Maßgabe von Vorstellungen, die zwar eigentlich zur Hand sind, einem aber zunächst verstellt waren. Mit anderen Worten: Die Irritationen werden erst dann adäquat eingeordnet, wenn man sich seines gesellschaftlichen Ortes und der diesen Ort steuernden Routine reflexiv bewusst wird und den urbanen Raum als urbane Konstruktion in den Blick nimmt. Es bedarf also eines zweiten, reflektierten und wohlorientierten Blicks. Dann wird deutlich, dass das, was sich im individuellen Alltag abspielt, zwar zunächst einmal mit dem zu tun hat, was in meinem Blickfeld liegt, aber ich dabei einen Ausschnitt aus einem urbanen Quartier vor Augen habe.

Was passiert, passiert im Rahmen urbaner Konstruktionen. Und es ist deshalb auch nicht wirklich auf das Quartier beschränkt, sondern steht in einem größeren Zusammenhang. Was sich im individuellen Alltag abspielt, bildet das oft auch direkt ab, zum Beispiel über den Weg zur Arbeit und zu Freunden oder Bekannten irgendwo außerhalb des Quartiers. Auf den zweiten Blick wird klar: Relevant wird tatsächlich alles, was in von mir genutzten urbanen Räumen, was in meinem urbanen Aktionsfeld passiert. Was sich hingegen innerhalb der Wohnung oder im privaten Freundeskreis abspielt, bleibt insofern genauso außen vor wie das, was sich irgendwo im staatlichen Rahmen ereignet, soweit ich damit überhaupt im Alltagsleben befasst bin.

## Der urbane Raum im Schnittfeld zwischen konkreter und globaler Wirklichkeit

Der zweite Blick zeigt: Es geht um den urbanen Raum. Im Quartier wird er erlebbar und beschreibbar. Weil aber das Quartier mit anderen Quartieren, mit der Stadt insgesamt und darüber hinaus auch mit der Region und noch über die Region hinaus vernetzt ist, betrifft das, was im Quartier erlebbar und beschreibbar ist, immer auch den Gesamttraum und wird über entsprechende Netzwerke an andere Regionen mit ihren Räumen angeschlossen. Man muss sich darüber klar werden, dass man, wenn man in einem Quartier lebt und hier der urbanen Logik folgt, damit letztlich auch die mit dem Quartier verknüpften weiteren Zusammenhänge bis zu globalen Zusammenhängen mit „einspielt“. Insofern ist die eigene Lebensweise immer auch ein Fußabdruck einer globalgesellschaftlichen Wirklichkeit. Um es noch ein-

mal anders zu formulieren: Mein Alltag ist eine kognitive Konstruktion, die sich aus meiner Fokussierung auf die für mich im Augenblick relevanten Bereiche der Stadtgesellschaft ergibt. Diese Fokussierung ermöglicht, die Regeln der Stadtgesellschaft wie selbstverständlich und routiniert zu leben. Dahinter aber wirken genauso selbstverständlich soziale, kulturelle, wirtschaftliche und weitere Vernetzungen, die heute global eingebunden und längst auch ubiquitär und virtuell verankert sind. So begleitet das Globale das Lokale – und zwar weitgehend unbemerkt, aber zugleich effektiv. In der Stadtgesellschaft wird eine familiale Interaktionssituation einerseits platziert und andererseits virtuell umrahmt und dabei durch globale Interaktion überlagert. Damit wird deutlich, dass das Quartier einerseits zum Referenzrahmen



Foto: Wolf-Dietrich Bukow

In der Stadtgesellschaft wird einerseits eine familiale Interaktionssituationen platziert. Andererseits wird sie virtuell umrahmt und dabei durch globale Interaktion überlagert

wird, andererseits dies aber nur im Sinn einer kleinsten „emergenten“ Einheit von Stadtgesellschaft und – wenn man die Vernetzungen der Stadtgesellschaft mit berücksichtigt – dass das Quartier letztlich zum Fokus der gesamten relevanten globalgesellschaftlichen Wirklichkeit wird.

Der zweite Blick zeigt aber auch umgekehrt, dass es gleichzeitig um einen ganz konkreten Raum geht. Nur das Quartier als konkreter urbaner Raum verspricht einen überschaubaren Nahraum, wie man ihn für den Dauerablauf des Alltags benötigt. Es ist ein Nahraum, in dem sich die für den Dauerablauf des Alltags notwendigen essenziellen „needs“ organisieren lassen. Es geht um Arbeiten und Wohnen, um Bildung und Kultur, um Versorgung und soziale Absicherung, um Spielraum für die eigene Individualität, die Familie oder die Partnerschaft und das eigene Milieu. Es geht darum, dies alles im überschaubaren Nahraum, was einer Einwohnerschaft von wenigen tausend Menschen entspricht, zu erreichen. Man hofft darauf, im Fall des Falles auch an seiner Gestaltung beteiligt zu werden: Betroffenheit erzeugt den Wunsch zur Beteiligung.

All diese Überlegungen haben sich schon seit langem tief im kollektiven Gedächtnis verankert – nur eben nicht in der familialen, sondern in der urbanen Tradition. Sie haben ihren Ausdruck zum Beispiel auch in den Debatten um „Recht auf Stadt“ gefunden. Alle diese Überlegungen zielen auf das, was man heute unter einem dichten und gemischten Quartier als kleinstem urbanem Raum innerhalb einer Stadt-

gesellschaft versteht. Dieser ursprünglich aus der Tradition der europäischen Stadt resultierende Referenzrahmen ist längst zu einem globalen Referenzrahmen für urbanes Zusammenleben geworden und bildet heute so etwas wie ein Urbanitätsnarrativ, das dementsprechend längst globale Geltung erlangt hat. Überall wird eine Urbanität angestrebt, die Arbeiten, Wohnen und Bildung in einem überschaubaren Zusammenhang ermöglicht, wo also Mobilität und Diversität akzeptiert wird (Bukow 2015: 107 ff.).

Dieses Urbanitätsnarrativ überzeugt vor allem deshalb, weil es anthropologische Grunderfahrungen spiegelt, nämlich erstens, dass ein urbanes Quartier eine für den Alltagsablauf wichtige Dichte bieten kann, zweitens, dass sich innerhalb eines Quartiers tatsächlich alle „needs“ befriedigen lassen können, und drittens, dass man auf Grund von dessen Organisationsform konsequent diversitätssensibel agieren könnte. Dieses Narrativ zielt also auf eine potenziell humane, für Vielfalt offene und damit nachhaltige Stadtentwicklung. Es mahnt Möglichkeitsspielräume (Lefebvre 1972) an, die historisch gewachsen sind und die gerade heute attraktiv erscheinen. Von dort aus lässt sich gut erkennen, wann man es mit einer verfehlten Stadtentwicklung oder mit populistischen Kampagnen zu tun hat, die darauf abzielen, das urbane Zusammenleben umzuadressieren. Damit gewinnt die Zivilgesellschaft einen kritischen Referenzrahmen, der nicht erst auf Diversität, Nachhaltigkeit und Gemein Sinn abgestimmt werden muss, sondern für den diese Elemente eine *conditio sine qua non* darstellen.

## Zur Bedeutung eines adäquaten stadtgesellschaftlichen Referenzrahmens

Es ist nicht nur die Zivilgesellschaft, die sich erst einmal durch ein zweites genaueres Hinschauen vergewissern muss, worum es eigentlich beim urbanen Zusammenleben geht, es ist auch die Kommune selbst, die sich immer wieder auf die Bevölkerung einstellen muss, damit sie ihre Aufgaben ernsthaft erfüllen kann und damit so etwas wie ein echter Dialog zwischen beiden Seiten im Interesse einer zukunftsorientierten Stadtentwicklung stattfinden kann. Auch die Kommune als Repräsentant von Stadtgesellschaft muss sich über ihre Rolle, über die Bedingungen und Möglichkeiten einer Stadtgesellschaft klar werden und sich dabei an einem adäquaten Referenzrahmen orientieren.

Wer sich mit der Situation in den Kommunen befasst, als Mitglied einer Initiative, als lokaler Experte, als Politiker oder als Sozialwissenschaftler, der wird auch hier schnell bemerken, dass es oft an einer adäquaten Orientierung fehlt. Insofern unterscheiden sich die Kommunen nur wenig von der Zivilgesellschaft. Auch auf der Seite der Kommune mangelt es meist an einer entsprechenden Sensibilität für das, was eine Stadt und hier das Quartier als deren kleinste Einheit letztlich ausmacht. Auch auf dieser Seite ist sich im ersten Moment fast niemand klar darüber, dass es sich bei einer Stadt um ein eigenständiges, historisch gewachsenes und kunstvoll konzipiertes gesellschaftliches Format *sui generis*



handelt. Ein Format, in dem das Zusammenleben nach rational definierten Verwaltungsroutinen innerhalb verschiedener kommunaler Systeme geordnet wird. Eine wichtige Herausforderung besteht hier darin, diese Verwaltungsroutinen immer wieder den sich wandelnden gesellschaftlichen Bedingungen anzupassen, damit die Bevölkerung tatsächlich auch nachhaltig inkludiert wird und sich nicht selbst integrieren muss. Damit eine Stadtgesellschaft überlebt, muss sich die Kommune als deren Repräsentant immer wieder an ihre Adressaten erinnern und darf die Bevölkerung in ihrer Vielfalt mit ihren „needs“ nicht aus dem Blick verlieren.

Es ist für Kommunen freilich auf den ersten Blick verführerisch, sich an wohletablierten Alteingesessenenengruppen, an speziellen Lobbyisten und Wirtschaftsquellen, an Investoren oder an den Bedürfnissen großer Konzerne oder Industriegruppen zu orientieren und die breite Bevölkerung nur insoweit zu bedenken, wie es am Ende schon aus rechtlichen Gründen nicht zu vermeiden ist. Das wird das erste Mal in der Leitbild Diskussion, die sich seit den 90er-Jahren des letzten Jahrhunderts überall in den Städten entwickelt hat, ganz besonders deutlich (Häußermann/Siebel 1993).

Kurzfristig mag so etwas kaum moniert werden, zumal wenn die Verwaltung zentralisiert, der Kontakt zu den Stadtquartieren eingestellt, die kommunalen Wohnungsgesellschaften und Dienstleistungen ausgelagert oder vollständig privatisiert und die Stadtentwicklungs- und Bauämter abgebaut werden. Langfristig zahlt es sich jedoch nicht aus, die Bevölkerung zu ignorieren, mit ihren Urbanitätserwartungen, ihren Vorstellungen von einem diversen und funktional gemischten urbanen Raum, wo sich dementsprechend Ar-

beiten, Wohnen, Bildung und Dienstleistungen und weitere „needs“ verknüpfen lassen, also die Quartiere als die alles entscheidenden Alltagsräume und als kleinste Einheiten von Stadtgesellschaft.

Erst entstehen nach Einkommen und Herkunft segregierte Quartiere, dann funktional entmischte Zonen, dann zerfällt die Orientierung an einer alle betreffenden Stadtgesellschaft. Es ist nur konsequent, die dann entstehenden Fehlentwicklungen entweder zu leugnen oder sie einfach zu externalisieren oder zu individualisieren.

Klassisches Beispiel dafür sind nicht nur die zunehmende funktionale Verarmung der Innenstädte, sondern auch die der vielen älteren städtischen Quartiere und teils sehr alten urbanen Zentren in der Fläche. Symptomatisch ist stets das Geschäftsterben, die Verödung der urbanen Zonen und der damit verknüpfte Bevölkerungsschwund, was in vielen Regionen schon weit fortgeschritten ist und längst auch die Klein- und Mittelstädte erfasst hat. Sehr leicht lassen sich dann Schuldige ausmachen. Schließlich werden Integrationsdefizite beklagt und am Ende werden verwahrloste Zonen ausgewiesen oder soziale und kulturelle Brennpunkte postuliert, statt sich der Räume als von der Kommune vernachlässigte Räume anzunehmen und sie zu „re-urbanisieren“. Dass eine Re-Urbanisierung möglich ist, das zeigen Städte wie Nördlingen oder Altena.

Um hier etwas zu verändern, bedarf es eigentlich nur einer kurzen Rückbesinnung auf die Stadtgesellschaft und ihre Logik. Es ist, wie die „Charta von Leipzig“ belegt, auch gar nicht schwierig, sich auf den angemessenen Referenzrah-



Fotos: Wolf-Dietrich Bukow

Symptomatisch für die funktionale Verarmung der Innenstädte sind das Geschäftsterben und der Bevölkerungsschwund

men zu besinnen, mit dem sich die Probleme, die sich bei jeder Stadtgesellschaft zwangsläufig ergeben, durchaus angehen lassen. Die Charta von Leipzig bietet mit dem Leitbild der europäischen Stadt einen ganzheitlichen Referenzrahmen für integrierte Stadtentwicklung. Sozialer Ausgleich, Teilhabe, Inklusion und nachhaltige Entwicklung sind dabei Leitlinien der Stadtentwicklungspolitik. Allerdings ist es dann noch ein weiter Weg, bis daraus erfolgreich Stadtentwicklungskonzepte entstehen. Auch das lässt sich schon an dem Schicksal der Charta erkennen, deren Intention erst heute in der BauNVO zumindest partiell verankert wurde (Bukow/Feldtkeller u. a. 2017).

Es ist tatsächlich wichtig, sich der die Stadtgesellschaften ausmachenden urbanen Logik zu vergewissern, um deren „Eigensinn“ (Berking 2013: 225) für eine erfolgreiche Stadtentwicklung wirklich nutzen zu können – genauso wie es für die Zivilgesellschaft in dieser Situation wichtig ist, sich des Urbanitätsnarrativs zu vergewissern. Wie schon angedeutet geht es erstens darum, eine zwangsläufig divers ausgerichtete Bevölkerung („die Vielen als Viele“; Virno 2015) in eine formale Struktur einzubinden, allen Arbeit zu ermöglichen, jedem Wohnraum zur Verfügung zu stellen, für alle Kinder und Jugendlichen Bildungsmöglichkeiten zu etablieren, also inklusiv orientierte formale Systeme zu etablieren, statt ganze Gruppen auszuschließen (Cudak 2015: 246 ff.). Es geht zweitens darum, dem einzelnen eine individuelle Persönlichkeit und Identität im Kreis der Familie, von Freunden oder in seiner Community zuzugestehen. Und es geht drittens darum, Spielraum für eine lokale Öffentlichkeit zu schaffen, öffentliche Räume und Interaktionsplattformen bereitzustellen, damit sich die Bevölkerung einerseits und die Kommune andererseits abstimmen, Erwartungen formulieren und Interessen kundtun können und damit die formalen Systeme zu flexibilisieren, als „lebenden Systeme“ immer wieder weiterzuentwickeln. Damit werden schon die

drei entscheidenden Säulen der Stadtgesellschaft sichtbar. Es sind Säulen, die nebeneinander für jeweils spezifisch unterschiedlich ausgerichtete Handlungen Raum bieten. Diese Säulen haben sich im Verlauf der Geschichte der Stadt herausgebildet (Bukow 2015: 108 f.) und machen faktisch den Kern jeder Stadtgesellschaft aus – beziehungsweise heute, wo Städte oft schon zu fast uferlosen politischen Konstruktionen angewachsen sind, den Kern jedes Quartiers als kleinster emergenter Einheit von Stadtgesellschaft. Schematisch lässt sich das sehr stark vereinfacht darstellen (vgl. Abb. 1).

Diese drei Säulen müssen immer wieder in Erinnerung gerufen werden, weil sie die Basis für das Zusammenleben und damit auch für jede Stadtentwicklung darstellen. Für die Stadtbevölkerung stellen diese drei Säulen so etwas wie eine soziale Grammatik dar, nach der die einzelnen Handlungen zu platzieren, zu situieren und auszurichten sind. Wichtig ist vor allem, deren innere Logik zu verstehen und festzustellen, wie Spielräume für die „needs“ der „Vielen als Viele“ bereitgestellt werden können, wie aber auch Machtstrukturen begünstigt werden. Dazu noch einige Bemerkungen:

a) Stadtgesellschaften haben von Beginn an versucht, Spielraum für unterschiedliche, jeweils spezifische und damit produktive Formen von Arbeitstätigkeit und Interaktion durch Arbeitsteilung und situatives Handeln zu ermöglichen (Säule I). Auf diese Weise wurde erstmals ein komplexes Zusammenleben unter „Vielen als Viele“ Wirklichkeit (Bukow/Cudak 2016: 10 ff.). Die entscheidende Erfindung, das Alleinstellungsmerkmal dieses Gesellschaftsformats ist dabei eigentlich nicht die Arbeitsteilung, die es ja auch in anderen gesellschaftlichen Formaten zum Beispiel zwischen Ständen oder Kasten gibt, sondern deren spezifische gesellschaftliche Einbettung. Die Arbeitsteilung wird hier innerhalb bürokratisch geordneter Systeme praktisch situiert. Das bedeutet: hier kann innerhalb eines Systems ein sozi-

## 1

### Soziale Grammatik des urbanen Zusammenlebens

Unterschiedliche Handlungskontexte	Haupteigenschaften	Besondere Kompetenzen
System (Säule I)	Systeme ermöglichen zweck-rational Wohnen, Arbeit, Bildung, Gesundheit, Kultur, Politik usw. im Kontext „lebender“ urbaner Systeme	Mobilität und Diversität werden je nach System zum Systemobjekt und/oder zu Bestandteilen der Systeminteraktion
Lebenswelt (Säule II)	Lebenswelten definieren die Bedingungen individueller, sinnhaft-affektueler Arrangements, konstituieren Gruppen- und Milieubindungen bis zu virtuellen Netzwerken	Mobilität und Diversität werden zu Merkmalsbestandteilen eines Einzelnen innerhalb von Wir-/Bezugsgruppen bis zu Milieus
Öffentlichkeit/Zivilgesellschaft (Säule III)	Öffentlichkeit gibt Raum für wert-rationale Krisenbearbeitung, Alltagspolitik und gesellschaftliches Engagement	Mobilität und Diversität werden zu Erfahrungsressourcen im argumentativen Diskurs

Quelle: Wolf-Dietrich Bukow

ales Handeln situationsspezifisch (Situation A) mit anderen sozialen Handlungen, die jeweils in einem entsprechenden anderen Rahmen situiert werden (Situation B, C usw.), koordiniert werden. Das bedeutet für jedes einzelne Handeln, dass es neben anderen Handlungen gemäß entsprechender formaler Ordnungsprinzipien, aber im Rahmen eines jeweils eigenständigen Raum- und Zeitkontextes realisiert werden kann. Das impliziert dann, dass diese Gesellschaft dem Einzelnen in einem System jeweils seine Unterschiedlichkeit zugestehen kann und gleichzeitig diese Unterschiedlichkeit für ein gemeinsames, strategisch koordiniertes Handeln nutzen, also an einem übergeordneten Systemziel ausrichten und damit einem allgemeinen Nutzen zuführen kann. Die Handlungsregeln werden zweck-rational fokussiert. Vielfalt wird zur Ressource.

b) Zu dieser Erfindung gehört auch die Ausgliederung verwandtschaftsbasierter Zusammenhänge und individueller Eigenschaften (Säule II). Sie werden zur „inneren Umwelt“ systemisch organisierten Handelns erklärt. Früher wurden sie hinter Mauern verbannt, heute dem urbanen Zugriff unter dem Label „privat“ entzogen. Das Zusammenleben in einer Stadtgesellschaft oder im Stadtquartier basiert aber anders als in der Familie und in der Wir-Gruppe, wo es um

sinnhaft-affektuelles Handeln geht, aber auch anders als in einem sich als Pseudo-Wir-Gruppen gebenden Staat, wie er rechten Gruppierungen vorschwebt, nicht auf einem synchron für alle geltenden lebensweltspezifischen Habitus. Die Unterschiede zwischen Säule I und Säule II sind für eine Stadtgesellschaft eine *conditio sine qua non*.

c) Und das gelingt nur durch einen institutionell und systemisch gerahmten raum- und zeitspezifischen, also situativ parzellierten Habitus, der freilich dann durch entsprechende Machtstrukturen und eine entsprechende Herrschaft (Weber 1985: 540 f.), heute durch einen öffentlichen Diskurs und die Zivilgesellschaft überwölbt werden muss (Säule III). Das rundet die Erfindung dieses Formats gewissermaßen ab.

Heute, wo – wie erwähnt – Städte oft schon zu fast uferlosen politischen Konstruktionen angewachsen sind, tritt das urbane Quartier als kleinste, emergente Einheit von Stadtgesellschaft mit seinen Möglichkeiten an die Stelle eines zunehmend konturenlosen Stadtraumes und wird damit zum „authentischen“ Adressaten für die Bevölkerung welcher Provenienz auch immer. Dies nötigt die Kommune dazu, sich ebenfalls dezentral und quartiernah zu reorganisieren.

## Plädoyer für einen gut platzierten und sachadäquat ausgerichteten urbanen Diskurs

Die bisherige Argumentation sollte verdeutlichen, dass es einen sehr engen Zusammenhang zwischen einer Stadtbevölkerung und deren Stadt gibt – einen Zusammenhang, der über die Logik der Stadtgesellschaft, oder wie an anderem Ort formuliert, über die Grammatik urbanen Zusammenlebens gegeben ist. Und es wurde deutlich, dass er einerseits wie selbstverständlich gehandhabt wird, andererseits aber auf den ersten Blick überhaupt nicht bewusst ist, sondern, wenn er überhaupt ins Blickfeld rückt, meist sachfremd gedeutet wird. Besonders beliebt sind hier pseudo-familistische nationalistische Deutungen, so als ob die Stadt eine Miniaturausgabe eines Nationalstaates wäre, der seinerseits wiederum als eine etwas groß geratene Familie betrachtet wird. Dabei wird gerne so getan, als ob das Zusammenleben nur funktionieren könne, wenn alle die gleiche Sprache sprechen, dem gleichen Glauben huldigen, die gleiche Herkunft aufweisen und auf die gleichen nationalen Erzählungen schwören. Wer hier anders aufgestellt ist, der muss sich erst einmal integrieren, bevor er dazu gehört. Auf diese

Weise erübrigt sich natürlich jedes zivilgesellschaftliche Engagement, weil ja alles schon geregelt, alles schon aufs Beste realisiert worden ist. Es reicht hier in der Regel aus, diesen nationalen Raum zu beschwören. Man kann sogar gleichzeitig die vorhandene urbane Diversität alltagspraktisch nutzen, in der Mittagspause türkisches Essen konsumieren, ein koreanisches Handy benutzen und WhatsApp einsetzen, um sich mit Gleichgesinnten aus anderen Ländern auszutauschen, oder sogar einen Zweitwohnsitz in Spanien haben.

Aber wer bei den nationalen Mythen nicht mitspielen will oder kann, der wird, wie die neue Rechte erst jüngst im Sommer 2018 in Chemnitz wieder einmal demonstriert hat, angemacht, ausgeschlossen und vertrieben. Eigentlich müsste jeder spätestens bei einem zweiten Hinschauen erkennen, dass hier ein falsches Deutungsmuster verwendet wird. Aber dem steht, wie Rassismustheorien belegen, der mit dem Deutungsmuster verknüpfte Machtanspruch entgegen.

Die Befassung mit der zukunftsorientierten Stadtentwicklung setzt also nicht nur eine klare und sachadäquate Positionierung, sondern auch ein Grundverständnis über das, was eine Stadtgesellschaft ausmacht, voraus. Eine Diskussion über die Zukunft der Stadtgesellschaft muss dementsprechend bei einer Abklärung der gegenwärtigen Situation und den damit verbundenen Verwerfungen ansetzen und von dort aus die bislang unausgeschöpften Möglichkeiten eines zukunftsorientierten Zusammenlebens ausloten. Aus dieser Perspektive heraus ergeben sich einige Eckpunkte für die zielgerichtete Debatte über die urbane Entwicklung:

a) Der urbane Diskurs funktioniert nur, wenn sich alle Seiten klar positionieren und die ihnen im Rahmen der Stadtgesellschaft zugewachsenen Rollen bewusst einnehmen. Wenn Irritationen auftreten, also Ereignisse oder Planungsvorhaben den Dauerablauf des Alltags beeinträchtigen, muss sich die involvierte Bevölkerung darüber klar werden, welche Interessen und „needs“ für sie fraglich werden. Die Kommune muss sich klarmachen, wie sie sich innerhalb der Stadtgesellschaft sieht und welche Kompetenzen sie im konkreten Fall einbringen kann. So sind beide Seiten von Anfang an klar und deutlich positioniert, füreinander glaubwürdig und können in einen Klärungsprozess eintreten.

b) Es ist wichtig, sich bei der Durchführung des Klärungsprozesses an dem Format zu orientieren, das sich im Verlauf der Zeit im Rahmen von Anhörungen, Partizipationsprozessen oder Planungswerkstätten entwickelt hat: nämlich am öffentlichen Diskurs auf einer allen zugänglichen öffentlichen Plattform. Eine auf diese Weise von Beginn an öffentliche Debatte ermöglicht es, die diversen Interessen der Bevölkerung transparent zu machen und mit den Möglichkeiten, die die kommunalen Systeme beinhalten, abzugleichen. So kann die Debatte ein eigenes Gewicht, eine eigenständige Dynamik sowohl in räumlicher wie auch in zeitlicher Hinsicht entwickeln – in räumlicher Hinsicht, weil jeder feststellen kann, ob seine Interessen mit eingebracht wurden und in zeitlicher Hinsicht, weil dann die Debatte eine eigene Tradition entwickeln und auf Zukunft hin angelegt werden kann. Zudem kann die Debatte so nicht am Ende in einem bedeutungslosen „Closed shop“ versanden. Freilich wird dabei auch eine fast endlos erscheinende Debatte eröffnet, weil sich die Interessen der Beteiligten genauso wie die Positionen der Kommune in einer globalisierten Gesellschaft permanent verändern. Aus der zunächst spontanen Debatte zwischen der Zivilgesellschaft und der Kommune wird auf diese Weise am Ende tatsächlich ein langfristiger Diskurs, der eine nachhaltige Verantwortlichkeit ermöglicht.

c) Wenn der Dauerablauf des urbanen Alltagslebens ins Stocken gerät, dann meist, weil die Erwartungen der Be-

völkerung enttäuscht werden – Erwartungen, die sich aus dem Urbanitätsnarrativ speisen. Damit werden fast automatisch die diesem Narrativ eingeschriebenen Eigenschaften virulent. Das Narrativ unterstellt zunächst einmal, dass eine Kommune als Repräsentant der Stadtgesellschaft den „needs“ und hier vor allem Wohnen, Arbeiten und Bildung eine faire Chance vor Ort einräumen muss. Von der Kommune wird erwartet, dass sie sich erstens diversitätssensibel, zweitens offen für alle, also inklusiv, drittens entsprechend lokal orientiert verhält. Was hier von der Zivilgesellschaft gegenüber der Kommune erwartet wird, das wird vor Ort, also im Quartier erwartet. Auf diese Weise wird von Beginn an jedes Stadtkonzept, das sich auf Einzelinteressen fokussiert, genauso verhindert wie jedes Stadtkonzept, das die einzelnen Quartiere als einen jeweils eigenen urbanen Raum ignoriert und völlig abgehoben und pauschal vorgeht. Aber wird damit nicht auch eine Dauerdebatte darüber ausgelöst, wer nun „eher mehr“ und wer „eher weniger“ dazu gehört, und wann eine Stadt durch eine immer weiter zunehmende Diversität und Fluktuation an ihre Grenzen stößt? Und wird nicht auch eine Dauerdebatte darüber ausgelöst, wann die räumliche Überschaubarkeit, die vom Quartier erwartet wird, vollends verloren geht? Die erste Debatte endet dann, wenn Diversität und Fluktuation veralltäglichen. Die zweite Debatte endet erst, wenn in der Stadtentwicklung anthropogene Qualitäten Eingang finden. So ist in einer Stadt wie Shanghai die Einwohnerzahl eines Hochhauses oft schon größer als die eines konventionellen urbanen Quartiers. Ein Hochhaus, das die Bevölkerung eines ganzen Quartiers beherbergt, hat nichts mit Urbanität zu tun und lässt sich auch nicht re-urbanisieren. Aber ein peripherer Raum, der unter einem Bevölkerungsschwund leidet, der ließe sich sehr wohl re-urbanisieren.

d) Ein langfristiger Effekt dieses urbanen Diskurses, also der öffentlichen Debatte zwischen der Zivilgesellschaft und der Kommune als Repräsentant von Stadtgesellschaft ist sicherlich, dass ein neues Verständnis über den Umgang mit den „Vielen als Viele“ entwickelt wird und der urbane Eigensinn – das, was Urbanität ausmacht – gestärkt wird, also das soziale Handeln je nach seiner Ausrichtung der jeweils entsprechenden Säule zuzuordnen, zu platzieren und nachhaltig zu praktizieren. „Zweck-rationales Handeln“ zur Organisation und Bewältigung der „needs“ wird dann systemisch inkludiert. „Wert-rationales Handeln“ wird dann dem zivilgesellschaftlichen Dialog zugeordnet und kann in den öffentlichen Debatten die Argumente untermauern. Und ein der individuellen Befindlichkeit dienendes (emotionales, gefühlsorientiertes) „sinnhaft-affektuelles Handeln“ wird dann der privaten Geselligkeit zugewiesen. Damit wird zwar den Bedürfnissen der „Vielen als Viele“ Rechnung getragen, aber eben doch nur in einer eher grundsätzlichen

und holzschnittartigen Weise. Freilich, im Alltag wird immer wieder geklärt werden müssen, wie im Einzelfall mit Überschneidungen umzugehen ist. Unter dieser Perspektive ist das von der CSU geforderte Kreuz in öffentlichen Gebäuden ein Problem, während die ein Kopftuch tragende Lehrerin eher kein Problem darstellt, weil eine Person anders als ein Gebäude immer auch hoch individuelle Merkmale aufweist.

Wird bei der Stadtentwicklung von der Stadtgesellschaft als einer Gesellschaft *sui generis* ausgegangen, die wegen ihrer Besonderheiten zu dem heute dominierenden Gesellschaftstypus überhaupt avanciert ist, dann ist es nur vernünftig, die damit ausgedrückten Möglichkeitsspielräume in den Mittelpunkt des urbanen Diskurses zu stellen und das Urbanitätsnarrativ, das längst zu so etwas wie einem kollektiven Unbewussten geronnen ist, hier heran zu ziehen.

Niemand weiß besser, was Urbanität bedeutet als diejenigen, die in die Stadt drängen, seien es nun Pendler, Flüchtlinge oder Gentrifizierer. Und niemand weiß besser, wo Möglichkeitsspielräume (Lebeuvre 1974) einer Stadt verspielt werden, als Menschen in den sogenannten sozialen

oder kulturellen Brennpunkten. Wenn man vor diesem Hintergrund den Diskurs organisiert, dann finden sich schnell starke Argumente für eine integrale, alles einbeziehende Quartierentwicklung. Und man hat noch stärkere Argumente bei der Auseinandersetzung mit Investoren und anderen, die sich die Stadt zur Beute machen wollen. Hier ist die Kommune ganz besonders gefragt. Sie muss selbstbewusst auftreten, und eine ausgeprägte Resilienz gegenüber politischen und ökonomischen Zumutungen entwickeln.

All das gelingt nur, wenn sie in die Stadtteile zurückkehrt. In den Stadtquartieren laufen heute alle entscheidenden gesellschaftlichen Fragen geradezu brennpunktartig zusammen und können hier – alltagsnah und dezentral, gut organisiert und diskursiv aufgearbeitet – eine Fülle synergetischer Effekte auslösen, die problematische und wenig zukunftsorientierte und von partikularen Interessen bestimmte Positionen zu marginalisieren vermögen. Hieraus resultiert ein starker Impuls für eine „Stadt der kurzen Wege“, für eine nachhaltige Stadtentwicklung, für eine strukturelle Kopplung von Arbeiten, Wohnen und auch für eine Re-Urbanisierung des sogenannten ländlichen Raumes.

## Literatur

**Berding, Nina**, 2017: Perspektiven auf das Zusammenleben im Quartier – das Beispiel Düsseldorf-Oberbilk. In: Berding, Nina; Bukow, Wolf-D.; Cudak, Karin (Hg.): Die kompakte Stadt der Zukunft: Wiesbaden: VS-Verlag: 105–126.

**Berking, Helmuth**, 2013: Stadtgesellschaft. Zur Kontroverse um die Eigenlogik der Städte. In Leviathan Vol. 41, No. 2: 224–237 Freiburg: Nomos.

**Bukow, Wolf-Dietrich**, 2015: Mobilität und Diversität als Herausforderungen für eine inclusive city. In: Hill, Marc; Yildiz, Erol, (Hg.): Nach der Migration. Postmigrantische Perspektiven jenseits der Parallelgesellschaft. Münster. Transcript: 105–125 f.

**Bukow, Wolf-Dietrich**, 2016: Wir sind kölsche Jungs. Der Kampf um Partizipation in der urbanen Gesellschaft. In: Markus Ottersbach; Andrea Platte; Lisa Rosen, (Hrsg.): Soziale Ungleichheiten als Herausforderung für inklusive Bildung. Wiesbaden. Springer VS: 207–220.

**Bukow, Wolf-Dietrich**, 1971: Wandel der Urbanität. In: Bukow, Wolf-Dietrich; Berding, Nina; Cudak, Karin (Hg.): Die kompakte Stadt der Zukunft – Auf dem Weg zu einer inklusiven und nachhaltigen Stadtgesellschaft VS-Verlag Wiesbaden: 79–104.

**Bukow, Wolf-Dietrich; Cudak, Karin**, 2016: Auf dem Weg zur inclusive city. In: Behrens, Melanie; Bukow, Wolf-Dietrich; Cudak, Karin; Strücnk, Christoph (Hg.): Inclusive city. Überlegungen zum gegenwärtigen Verhältnis von Mobilität und Diversität in der Stadtgesellschaft. Wiesbaden: Springer VS: 1–27.

**Bukow, Wolf-Dietrich; Feldtkeller, Andreas; Kiepe, Folkert; von Winning, Hans-Henning**, 2017: Urbanes Mischgebiet – Initiative Urbanität, Mobilität und kurze Wege. In: Institut der Stadtbaukunst 1–7.

**Cudak, Karin**, 2015: Exkludierende Bildungskulturen: Ausgrenzungs- und Gefährdungssemantiken im Blick auf die Einwanderung aus Südosteuropa. In: Bernd Dollinger; Axel Groenemeyer; Dorothea Rzepka (Hg.): Devianz als Risiko. Neue Perspektiven des Umgangs mit abweichendem Verhalten, Delinquenz und sozialer Auffälligkeit. Frankfurt: 244–264.

**Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter**, 1993: Wandel von Planungsaufgaben und Wandel von Planungsstrategie — das Beispiel der Internationalen Bauausstellung Emscher Park. In: Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen/Institut für Stadt- und Regionalplanung der TU Berlin (Hrsg.) (1993): 141–154.

**Lefebvre, Henri**, 1974: Die Zukunft des Kapitalismus. Die Reproduktion der Produktionsverhältnisse. Dt. Erstausg. München: List.

**Virno, Paolo**, 2005: Grammatik der Multitude. Öffentlichkeit, Intellekt und Arbeit als Lebensformen. Hg. v. Klaus Neundlinger. Wien: Turia und Kant.

**Weber Max**, 1985: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre. Hrsg. von Johannes Winckelmann. Tübingen: 540–542.



Foto: Achim Hennecke

# SDG-INDIKATOREN FÜR KOMMUNEN

Ein Beitrag zur Abbildung des Gemeinwohls vor Ort

Immer mehr Kommunen in Deutschland sind auf dem Weg, die 17 Sustainable Development Goals (SDGs) in ihre tägliche Arbeit zu integrieren, mit konkreten – lokalen – Zielen zu hinterlegen und damit messbar und bewertbar zu machen. In gut einjähriger Arbeit hat eine Gruppe aus sieben Organisationen einen entsprechenden Katalog mit Indikatoren erarbeitet.

---

## **Oliver Haubner**

ist Diplom-Verwaltungswissenschaftler und seit 1994 in der Bertelsmann Stiftung in Güterloh tätig. Er ist Autor zahlreicher Publikationen zu den Themen Verwaltungsmodernisierung, New Public Management und Nachhaltigkeitsmanagement in Kommunen. Aktuell bearbeitet er als Senior Project Manager den „Monitor Nachhaltige Kommune“.

[oliver.haubner@bertelsmann-stiftung.de](mailto:oliver.haubner@bertelsmann-stiftung.de)

## **Jan Knipperts**

ist Politikwissenschaftler mit den Nebenfächern Soziologie und Rechtswissenschaften. Seit 2016 ist er als Project Manager in den Projekten „Kommunen gestalten den demografischen Wandel“ und „Smart Country“ bei der Bertelsmann Stiftung tätig. Er betreut das Datenportal „Wegweiser Kommune“.

[jan.knipperts@bertelsmann-stiftung.de](mailto:jan.knipperts@bertelsmann-stiftung.de)

## **Henrik Riedel**

studierte Betriebswirtschaftslehre an der Universität St. Gallen. Nach verschiedenen Stationen ist er seit 2009 bei der Bertelsmann Stiftung tätig, wo er sich mit dem Thema „Nachhaltigkeit“ beschäftigt. Zur Zeit bearbeitet er – gemeinsam mit Oliver Haubner – das Projekt „Monitor Nachhaltige Kommune“.

[henrik.riedel@bertelsmann-stiftung.de](mailto:henrik.riedel@bertelsmann-stiftung.de)

## 17 Sustainable Development Goals



Quelle: UN 2017

Ein international anerkannter Maßstab zur Definition des Gemeinwohls ist die Agenda 2030 mit ihren 17 Zielen und 169 Unterzielen

## Auf dem Weg zu einer globalen nachhaltigen Entwicklung

Die Vereinten Nationen haben in der Agenda 2030 wesentliche, globale Entwicklungsziele festgelegt. Bis zum Jahr 2030 sollen die 17 Oberziele der Weltgemeinschaft als Richtschnur für eine nachhaltige Entwicklung dienen.

Auch wenn wir es nicht ständig vor Augen haben: Die Ausgangslage in Sachen Nachhaltigkeit in Deutschland war selten so komfortabel wie im Moment. Wir haben eine Neuauflage der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie auf Bundesebene und auch in den meisten Bundesländern Strategien für eine nachhaltige Entwicklung. Darüber hinaus machen sich zahlreiche Kommunen unterschiedlicher Grö-

ßenklassen auf den Weg, die Nachhaltigkeitsziele und insbesondere die Ziele der Agenda 2030 der Vereinten Nationen zu operationalisieren und umzusetzen.

Nachhaltige Entwicklung beginnt in den Kommunen; sie sind die Basis der Umsetzung der 17 SDGs und ihrer 169 Unterziele. Die Kommunen betrifft das Thema Nachhaltigkeit am meisten. Denn vor Ort entscheidet sich, ob nachhaltige Entwicklung ein Erfolg wird. Deshalb ist die Art und Weise, wie Kommunen das Thema Nachhaltigkeit und die Umsetzung der SDGs angehen, von zentraler Bedeutung.



# Gemeinwohl-Ökonomie, Nachhaltigkeit und SDGs

Die Gemeinwohl-Ökonomie strebt eine sozial und ökologisch nachhaltige Wirtschaftsordnung an. Um sie umzusetzen, braucht es privatwirtschaftliche Unternehmen, die ihre Prozesse und Produkte in einem umfassenden Sinne nachhaltig ausrichten. In einem umfassenden, gemeinwohl-orientierten Sinne kann eine Entwicklung dabei dann als nachhaltig bezeichnet werden, wenn sie sowohl generationenrecht, als auch ganzheitlich, global verantwortlich und partizipativ verläuft. In diesem Sinne lassen sich die Inhalte der Gemeinwohl-Ökonomie auch, wenn nicht zuallererst, auf den öffentlichen Sektor übertragen, der sein Handeln schon verfassungsgemäß am Gemeinwohl zu orientieren hat. Ein international anerkannter Maßstab zur Definition des Gemeinwohls ist die Agenda 2030 mit ihren 17 Zielen und 169 Unterzielen.

Das zentrale Instrument der Gemeinwohl-Ökonomie ist die Gemeinwohl-Bilanz, die sich sowohl zur Entwicklung von Strategien und Organisationen, als auch als Rahmen für die Berichterstattung zur Nachhaltigkeit verwenden lässt. Ein an der Agenda 2030 und den SDGs ausgerichteter, kommunaler Nachhaltigkeitsbericht kann daher auch als die Gemeinwohl-Bilanz einer Stadt, eines Kreises oder einer Gemeinde verstanden werden.

## Die Kommunen gehen voran

In immer mehr Kommunen bilden sich Initiativen zur Anwendung der Agenda 2030 und der SDGs vor Ort. Allein mehr als 70 Städte, Kreise und Gemeinden – von Freiburg im Süden bis Kiel im Norden – haben inzwischen die Musterresolution des Deutschen Städtetages „Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung: Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene gestalten“ unterzeichnet.

In Nordrhein-Westfalen nehmen 15 Kommunen unterschiedlicher Größe am Projekt „Global Nachhaltige Kommune NRW“ teil – beraten von der Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 in Kooperation mit der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt von Engagement Global.<sup>1</sup> Entstanden sind integrierte Nachhaltigkeitskonzepte und Umsetzungsstrate-

gien. Teilnehmende Kommunen sind Arnberg, Bad Berleburg, Bedburg, Bonn, Dinslaken, Dortmund, Eschweiler, Herdecke, Jüchen, Köln, Münster und Solingen sowie die Kreise Steinfurt, Unna und Willich. In Thüringen und im Saarland gibt es ähnliche Initiativen.

## Arnberg – eine Globale Nachhaltige Kommune

Die Nachhaltigkeitsstrategie der Stadt Arnberg wurde beispielsweise am 25. September 2018 vom Rat verabschiedet – genau drei Jahre nach dem Beschluss der Agenda 2030 durch die Vereinten Nationen.<sup>2</sup> Im Wesentlichen bezieht sich die Strategie auf sechs Themenfelder:

- „Arbeit und Wirtschaft“
- „Klima und Energie“
- „Gesellschaftliche Teilhabe und Gender“
- „Globale Verantwortung und Eine Welt“
- „Gesundheit und Ernährung / Konsum und Lebensstile“
- „Natürliche Ressourcen und Umwelt“

## Lokale Themen und globale Ziele

Für die einzelnen Themenfelder wurden jeweils Leitlinien, strategische und operative Ziele sowie Maßnahmen und Ressourcen definiert. Für jedes Themenfeld werden konkrete Bezüge zu den SDGs hergestellt. Die globalen Entwicklungsziele werden so vor Ort greifbar und mit überprüfbareren Inhalten gefüllt.

Für das Themenfeld Arbeit und Wirtschaft führt die Nachhaltigkeitsstrategie der Stadt Arnberg die in Tabelle 1 dargestellten Ziele und Bezüge auf.

Die meisten Kommunen, die sich derzeit mit dem Thema Nachhaltigkeit beschäftigen, nehmen also verstärkt die SDGs in den Blick und prüfen deren Relevanz und Beeinflussbarkeit in der konkreten Situation vor Ort. Dies könnte nun jede Kommune für sich und alleine tun. Jede Kommune könnte selbst relevante Indikatoren erarbeiten, um den Stand und die Entwicklung bei der Erreichung der SDGs zu erheben und zu verfolgen. Vielleicht ist es aber effizienter und effektiver, die Anwendbarkeit der SDGs einheitlich zu prüfen und zu dokumentieren.

(1) Nähere Informationen dazu unter: <https://www.lag21.de/projekte/details/global-nachhaltige-kommune/> <https://skew.engagement-global.de/global-nachhaltige-kommune-in-nrw.html>.

(2) Nachhaltigkeitsstrategie Arnberg: [https://www.arnberg.de/nachhaltigkeit/Kommunen-Bericht\\_Arnberg\\_final\\_Einzelseiten.pdf](https://www.arnberg.de/nachhaltigkeit/Kommunen-Bericht_Arnberg_final_Einzelseiten.pdf)

## Themenfeld Arbeit und Wirtschaft

Strategisches Ziel	Bezug zu globalen Entwicklungszielen	
Im Jahr 2030 bietet der Standort Arnsberg allen Menschen in produzierenden Unternehmen, aus dem Sektor der privaten und öffentlichen Dienstleistungen und im öffentlichen Dienst entsprechend ihrer Qualifikationen und Fähigkeiten gute und faire Arbeit.	SDG 8.5	produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit
	SDG 8.8	Arbeitsrechte schützen und Arbeitssicherheit fördern
Arnsberg ist im Jahr 2030 ein regional attraktiver, innovativer und lebenswerter Arbeits- und Wohnstandort mit funktionsgemischten Stadtquartieren.	SDG 8.2	hohe wirtschaftliche Produktivität durch Diversifizierung, Modernisierung und Innovation erreichen
	SDG 9.1	widerstandsfähige und nachhaltige Infrastruktur aufbauen
	SDG 11.3	integrierte nachhaltige Stadtentwicklung
Der Wirtschaftsstandort Arnsberg mit seinen innovativen und vernetzten Unternehmen ist im Jahr 2030 durch einen attraktiven Branchenmix gekennzeichnet, der die kleinteiligen Strukturen erhält und verantwortungsvoll und ressourcenschonend wirtschaftet. Die Unternehmen und der Dienstleistungssektor haben den digitalen Wandel erfolgreich bewältigt und ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit erhalten.	SDG 8.2	hohe wirtschaftliche Produktivität durch Diversifizierung, Modernisierung und Innovation erreichen
	SDG 8.4	Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Umweltzerstörung anstreben
	SDG 9.1	widerstandsfähige und nachhaltige Infrastruktur aufbauen
	SDG 9.4	Infrastrukturen modernisieren und Industrien nachhaltig nachrüsten
	SDG 9.c	Zugang zu Informations- und Kommunikationstechnologie erweitern und
	SDG 12.2	nachhaltige Bewirtschaftung und Nutzung natürlicher Ressourcen
Im Jahr 2030 ist qualitatives Wachstum entkoppelt vom quantitativen Wachstum.	Der Zuwachs immaterieller Werte trägt entscheidend zur Steigerung der Lebensqualität und zu einer lebenswerten Stadt bei.	

Quelle: Nachhaltigkeitsstrategie der Stadt Arnsberg, eigene Bearbeitung

## Arbeitsgruppe SDG-Indikatoren

Die Arbeitsgruppe „SDG-Indikatoren für Kommunen“ geht genau diesen Weg, um gemeinsam einheitliche Indikatoren zu erarbeiten. In dieser Gruppe arbeiten Vertreter der Bertelsmann Stiftung, des Bundesinstitutes für Bau-, Stadt- und Raumforschung, des Deutschen Landkreistages, des Deutschen Städtetages, des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, des Deutschen Instituts für Urbanistik und Engagement Global mit ihrer Servicestelle „Kommunen in der Einen Welt“ zusammen.

Nach gut einjähriger Arbeit ist ein Indikatorenkatalog entstanden. Der Katalog beschreibt einen Zwischenstand, den die entsprechenden Akteure nun vor Ort praktisch erproben, diskutieren und sicherlich überarbeiten müssen.

### Grundsätzliche Gleichberechtigung der 17 SDGs

Die gleichmäßige Abdeckung der SDGs mit ca. drei Indikatoren wurde für einzelne, kommunal besonders wichtige

SDGs bewusst überschritten. SDG Nr. 11 wird beispielsweise mit fünf Indikatoren abgebildet. Für andere SDGs wurde die Zielgröße aufgrund einer eher untergeordneten Bedeutung für Kommunen oder weil zu wenig Werte verfügbar sind, auch unterschritten. Manche Indikatoren können sinnvoller Weise mehreren SDGs zugeordnet werden. Durch diese Mehrfachzuordnung werden 16 von 17 SDGs durch drei oder mehr (Kern-)Indikatoren abgebildet.

Die vorgeschlagenen (Kern-)Indikatoren betreffen zum Großteil die Gemeindeebene; teilweise werden sie auf Kreis-ebene abgebildet. Abgerufen werden können die Werte für alle Städte und Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern sowie alle Landkreise für die Jahre 2006 bis 2016 unter [www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de).

Der erarbeitete Katalog ist ein erster Vorschlag der Projektträger. Jede Kommune kann und soll auf Basis der jeweiligen Rahmenbedingungen und Schwerpunkte vor Ort entscheiden, welche Indikatoren ihre Beiträge zu den SDGs

und der Agenda 2030 sinnvoll abbilden. Der Baukasten ermöglicht es, Indikatoren wegzulassen, zu verändern oder zu ergänzen. Die umfassenden Steckbriefe der Indikatoren erleichtern eine transparente Berechnung der Daten.

## Exemplarische Darstellung der Indikatoren zu SDG 1 „Keine Armut“



Für das SDG1 „Keine Armut“ wurden vier (Kern-)Indikatoren ausgewählt, die Armut anhand der Zahl der Einwohner mit Anspruch auf staatliche Hilfeleistungen nach SGB II und SGB XII messen. Der Anteil der Leistungsberechtigten nach SGB II

und SGB XII an allen Einwohnern bildet in Form einer SGB II-/ SGB XII-Quote den ersten Indikator, der sich als genereller Armutsindikator eignet. Die drei weiteren Indikatoren differenzieren die Aussage des ersten weiter aus, indem sie auf die Anteile der Leistungsberechtigten in unterschiedlichen Altersgruppen eingehen. Auf diese Weise werden zusätzliche Aussagen über den Stand und die Entwicklungen im Bereich der Kinder-, Jugend- und Altersarmut möglich. Da diese Daten aktuell für einen Zeitraum von elf Jahren vorliegen (bei jährlicher Aktualisierung) und auf den jeweils aktuellen Gebietsstand der Gemeinde umgerechnet werden, lassen sich einfach Zeitreihen bilden, an denen die Armutsentwicklung in einer Kommune abgelesen und mit den Entwicklungen in anderen Kommunen verglichen werden kann.

Als Anwendungsbeispiel werfen wir mittels der vier Armutsindikatoren einen Blick auf die Entwicklungen in den Großstädten mit über 100.000 Einwohnern (Datenquelle: <http://www.wegweiser-kommune.de/>). Die SGB II-/SGB XII-Quote weist von 2006 bis 2016 einen leichten Anstieg der Armut bzw. des auf Leistungen zur Grundsicherung angewiesenen Teils der Bevölkerung in den Großstädten von durchschnittlich 0,7 Prozent auf. Dabei ist Armut in den einzelnen Großstädten sehr unterschiedlich ausgeprägt: Im Jahr 2016 lagen die Anteile der Einwohner, die Leistungen zur Grundsicherung beziehen, beispielsweise zwischen 5,4 und 25,6 Prozent. Vor allem steigt der Anteil derjenigen, die im Alter (ab 65 Jahren) auf Leistungen zur Grundsicherung nach SGB XII angewiesenen sind. Der Höchstwert stieg hier innerhalb von zehn Jahren von 6,4 Prozent auf 8,7 Prozent an. Auch der Median, als gegen einzelne Extremwerte unempfindlicher Durchschnittswert, stieg bei der Altersarmut um 1,2 Prozentpunkte an. Dies macht deutlich, dass es sich nicht nur um einen starken Anstieg der Altersarmut in einzelnen Großstädten handelt.

Das Beispiel illustriert, wie die Indikatoren genutzt werden können, um die Daten der eigenen Kommune und den eigenen Beitrag zur Umsetzung des SDG 1 „Keine Armut“ einordnen zu können. Die Indikatoren eignen sich gut für eine erste Einschätzung der kommunalen Entwicklung in diesem Bereich und können Handlungsbedarfe für eine nachhaltige Entwicklung aufzeigen. Vorteilhaft ist auch, dass die Daten zur Grundsicherung nach SGB II/SGB XII flächendeckend gut verfügbar sind, in den Kommunen einfach nachvollzogen werden können und durch die Angabe als Quote auch zwischen einzelnen Kommunen gut zu vergleichen sind.

Armut ist natürlich deutlich facettenreicher, als es vier Indikatoren anhand einer politisch-normativen Armutsdefinition abbilden können. Insofern ist jede Kommune selbst gefordert, die vier empfohlenen (Kern-)Indikatoren zu prüfen und ggf. durch weitere Daten zu ergänzen.

Die Methodik und Berechnung der vorgeschlagenen (Kern-)Indikatoren ist im „Wegweiser Kommune“ transparent dargestellt. Durch die Verwendung von Daten auf kleinräumiger Ebene können die Kommunen Erkenntnisse für einzelne Stadtteile oder Quartiere gewinnen.

Die Betrachtung der Indikatoren zu mehreren SDGs ermöglicht schließlich einen Überblick über den Stand der eigenen Kommune bei der Umsetzung der Agenda 2030 insgesamt. So lassen sich Handlungsbedarfe identifizieren und entsprechende Impulse für eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung geben.

## Erprobung vor Ort notwendig

Um die Identifikation anderer oder weiterer Indikatoren durch die Kommunen zu erleichtern, finden sich in der Ergebnisbroschüre (Assmann et al. 2018) der Arbeitsgruppe nicht nur die ausgewählten (Kern-)Indikatoren, sondern auch alle weiteren Kennzahlen, die während der Arbeit gesammelt und bewertet wurden. Es wird dabei ein konsolidierter Zwischenstand veröffentlicht, der eine stetige Weiterentwicklung der Vorauswahl an Indikatoren auf Basis praktischer Erprobungen und statistischer Datenanalysen vorsieht.

## Katalog der Indikatoren zur Umsetzung der SDGs

SDG	Nr.	Nr. des Unter- bzw. Teilziels	Indikator	Berechnung	Typ
SDG 1	1	1.3.1	SGB II-/SGB XII-Quote	(Anzahl Leistungsberechtigte nach SGB II und SGB XII) / (Anzahl Einwohner) * 100	Typ 1
	2a	1.3.2	Armut – Kinderarmut	(Anzahl Nicht-Erwerbsfähiger Leistungsbezieher unter 15 Jahre + Anzahl Nicht-Leistungsberechtigter in Bedarfsgemeinschaften unter 15 Jahre) / (Anzahl Einwohner im Alter von unter 15 Jahren) * 100	Typ 1
	2b	1.3.2	Armut – Jugendarmut	(Anzahl Leistungsberechtigter im Alter von 15–17 Jahren + Anzahl Nicht-Leistungsberechtigter in Bedarfsgemeinschaften im Alter von 15–17 Jahren) / (Anzahl Einwohner im Alter von 15–17 Jahren) * 100	
	2c	1.3.2	Armut – Altersarmut	(Anzahl Bezieher von Grundsicherung im Alter ab 65 Jahren) / (Anzahl Einwohner im Alter ab 65 Jahren) * 100	
SDG 2	3	2.2.1	Kinder mit Übergewicht	(Anzahl Übergewichtige Kinder im Schuleingangsjahr) / (Anzahl Kinder im Schuleingangsjahr insgesamt) * 100	Typ II
	4	2.4.1, 2.4.2	Ökologische Landwirtschaft	(Fläche unter ökologischer landwirtschaftlicher Nutzung) / (Fläche unter landwirtschaftlicher Nutzung insgesamt) * 100	Typ II
	5	2.4.2	Stickstoffüberschuss	(Stickstoffüberschuss) / (Landwirtschaftlich genutzte Fläche)	Typ I
SDG 3	6	3.4.2	Vorzeitige Sterblichkeit	(Anzahl Todesfälle bei Personen im Alter von unter 65 Jahren) / (Anzahl Einwohner) * 1.000	Typ I
	7	3.8.2	Ärzteversorgung	(Anzahl Allgemeinärzte) / (Anzahl Einwohner) * 100.000	Typ I
	8	3.9.2	Luftqualität	Emissionen von Luftschadstoffen (Schwefeldioxid, Stickoxide, Ammoniak, flüchtige organische Verbindungen und Feinstaub)	Typ II
SDG 4	9	4.1	Schulabbrecherquote	(Anzahl Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss) / (Anzahl Schulabgänger insgesamt) * 100	Typ I
	10a	4.2, 4.6	Betreuung von Kindern – unter 3-Jährige	(Anzahl Kinder im Alter von unter 3 Jahren in Tageseinrichtungen) / (Anzahl Kinder im Alter von unter 3 Jahren) * 100	Typ I
	10b	4.2, 4.6	Betreuung von Kindern – 3- bis 5-Jährige in Tageseinrichtungen	(Anzahl Kinder im Alter von 3–5 Jahren in Tageseinrichtungen) / (Anzahl Kinder im Alter von 3–5 Jahren) * 100	
	11	4.a	Exklusionsquote	(Anzahl Schüler an Förderschulen) / (Anzahl Schüler insgesamt) * 100 Typ I	Typ I
SDG 5	12	5.1	Verhältnis der Beschäftigungsquoten von Frauen und Männern	(Anzahl SvB Frauen am Wohnort 15–64 Jahre / Anzahl Frauen 15–64 Jahre insgesamt) / (Anzahl SvB Männer am Wohnort 15–64 Jahre / Anzahl Männer 15–64 Jahre insgesamt) * 100	Typ I
	13	5.1	Verdienstabstand zwischen Frauen und Männern	(Medianeinkommen SvB Frauen (vollbeschäftigt) am Arbeitsort) / (Medianeinkommen SvB Männer (vollbeschäftigt) am Arbeitsort) * 100 Typ I	Typ I
	14	5.5	Frauenanteil in Stadträten und Kreistagen	(Anzahl Frauen mit Mandaten in Stadträten und Kreistagen) / (Mandate in Stadträten und Kreistagen insgesamt) * 100	Typ I
SDG 6	15	6.3.1, 6.3.2, 6.3.3	Abwasserbehandlung	(Abwassermenge, die durch Denitrifikation und Phosphorelimination behandelt wird) / (Abwassermenge insgesamt) * 100	Typ I
	16	6.3.1	Nitrat im Grundwasser	(Anzahl Messstellen mit Überschreitung des Grenzwertes) / (Anzahl der Messstellen insgesamt) * 100	Typ II
SDG 7	17	7.2	Anteil Erneuerbarer Energien am Energieverbrauch	(Energiebereitstellung durch erneuerbare Energien) / (Bruttoenergieverbrauch) * 100	Typ II
	18	7.2	Windenergie	(Leistung installierter Windenergie) / (Anzahl Einwohner)	Typ I
	19	7.a.2	Kommunale Investitionen in den Ausbau erneuerbare Energien	(Investitionen Ausbau erneuerbarer Energien) / (Kommunale Ausgaben insgesamt) * 100	Typ II

SDG 8	20	8.1.1	Bruttoinlandsprodukt	(Bruttoinlandsprodukt) / (Anzahl Einwohner)	Typ I
	21	8.5.1	Langzeitarbeitslosenquote	(Anzahl Arbeitslose mit Dauer der Arbeitslosigkeit > 1 Jahr) / (Anzahl Arbeitslose + Anzahl SvB am Wohnort) * 100	Typ I
	22	8.5.1	Beschäftigungsquote	(Anzahl SvB am Wohnort im Alter von 15–64 Jahren) / (Anzahl Einwohnern im Alter von 15–64-Jahren) * 100	Typ I
	23	8.5.2	Aufstocker	(Anzahl erwerbstätige ALG II-Bezieher) / (Anzahl ALG II-Bezieher insgesamt) * 100	Typ I
SDG 9	24	9.5.3	Existenzgründungen	(Anzahl Neuerrichtungen von Gewerbebetrieben) / (Anzahl Einwohner) * 1.000	Typ I
	25	9.5.3, 9.5.4	Hochqualifizierte	(Anzahl SvB mit akademischen Berufsabschluss am Arbeitsort) / (Anzahl SvB am Arbeitsort insgesamt) * 100	Typ I
	26	9.a	Breitbandversorgung	(Anzahl Haushalte mit Breitbandversorgung (≥ 50 Mbit/s)) / (Anzahl Haushalte insgesamt) * 100	Typ II
SDG 10	27a	10.2.2, 10.3.2, 10.4	Einkommensverteilung – Haushalte mit niedrigem Einkommen	(Anzahl Haushalte mit Gesamtnettoeinkommen bis unter 25.000 Euro pro Jahr) / (Anzahl Haushalte insgesamt) * 100	Typ I
	27b	10.2.2, 10.3.2, 10.4	Einkommensverteilung – Haushalte mit mittlerem Einkommen	(Anzahl Haushalte mit Gesamtnettoeinkommen zwischen 25.000 und 50.000 Euro pro Jahr) / (Anzahl Haushalte insgesamt) * 100	
	27c	10.2.2, 10.3.2, 10.4	Einkommensverteilung – Haushalte mit hohem Einkommen	(Anzahl Haushalte mit Gesamtnettoeinkommen über 50.000 Euro pro Jahr) / (Anzahl Haushalte insgesamt) * 100	
	28	10.2.2	Verhältnis der Beschäftigungsquote von Ausländern zur Beschäftigungsquote gesamt	(Anzahl ausländische SvB am Wohnort 15-64 Jahre / Anzahl Ausländer 15–64 Jahre insgesamt) / (Anzahl SvB am Wohnort 15–64 Jahre insgesamt / Anzahl Einwohner 15–64 Jahre insgesamt) * 100	Typ I
	29	10.2.2	Verhältnis der Schulabbrecherquote von Ausländern zur Schulabbrecherquote gesamt	(Anzahl ausländischer Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss / Anzahl ausländischer Schulabgänger insgesamt) / (Anzahl Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss insgesamt / Anzahl Schulabgänger insgesamt) * 100	Typ I
SDG 11	30	11.1.1	Mietpreise	Durchschnittliche Nettokaltmiete je qm	Typ I
	31	11.2.1	Modal Split	(Aufkommen Fußverkehr, Radverkehr und ÖPNV) / (Verkehrsaufkommen insgesamt) * 100	Typ II
	32	11.2.2	Verunglückte im Verkehr	(Anzahl verletzte oder getötete Personen bei Verkehrsunfällen) / (Anzahl Einwohner) * 1.000	Typ I
	33	11.3.1	Flächenverbrauch	(Siedlungs- und Verkehrsfläche) / (Gesamtfläche) * 100	Typ I
	34	11.3.1, 11.7	Naherholungsflächen	(Erholungsfläche) / (Anzahl Einwohner)	Typ I
SDG 12	35	12.2	Trinkwasserverbrauch	(Jährlicher Trinkwasserverbrauch (Haushalte und Kleingewerbe)) / (Anzahl Einwohner) * (Tage pro Jahr)	Typ I
	36	12.2, 12.6	Abfallmenge	(Menge entsorgter Abfall) / (Anzahl Einwohner)	Typ I
	37	12.6	EMAS-zertifizierte Standorte	(EMAS-zertifizierte Standorte) / (Anzahl Betriebe insgesamt) * 1000	Typ II
SDG 13	38a	13.2	CO <sub>2</sub> -Ausstoß – CO <sub>2</sub> -Ausstoß der privaten Haushalte	(Menge CO <sub>2</sub> -Emission der privaten Haushalte) / (Anzahl Einwohner)	Typ II
	38b	13.2	CO <sub>2</sub> -Ausstoß – CO <sub>2</sub> -Ausstoß von Industrie, Gewerbe, Handel und Dienstleistungen	(Menge CO <sub>2</sub> -Emission von Industrie, Gewerbe, Handel und Dienstleistungen) / (Anzahl Einwohner)	
	38c	13.2	CO <sub>2</sub> -Ausstoß – CO <sub>2</sub> -Ausstoß des Verkehrs	(Menge CO <sub>2</sub> -Emission durch den Verkehr) / (Anzahl Einwohner)	
SDG 14	39	14.1	Fließwasserqualität	(Anzahl Fließgewässer mit einer ökologischer Zustandsbewertung von „sehr gut“, „gut“ oder „mäßig“) / (Anzahl Fließgewässer insgesamt) * 100	Typ II

SDG 15	40	15.1, 15.5.1	Naturschutzflächen	(Fläche Natura 2000-Gebiete, Landschafts- und Naturschutzgebiete, Naturparks und Nationalparks) / (Fläche insgesamt) * 100	Typ II
	41	15.2.1	Nachhaltige Forstwirtschaft	(Waldfläche mit PEFC- bzw. FSC-Zertifizierung) / (Waldfläche insgesamt) * 100	Typ II
	42	15.5.2	Landschaftsqualität und Artenvielfalt	(Tatsächlicher Wert des Index für den Bestand an Vogelarten) / (Zielwert des Index für Bestand an Vogelarten) * 100	Typ II
SDG 16	43	16.4.3	Straftaten	(Anzahl polizeilich bekanntgewordene Straftaten) / (Anzahl Einwohner) * 1.000	Typ I
	44	16.6	Verschuldung im Kernhaushalt	(Verschuldung im Kernhaushalt der Kommune) / (Anzahl Einwohner)	Typ I
	45	16.7	Informelle Bürgerbeteiligung	(Anzahl der informellen Beteiligungsverfahren) / (Anzahl Einwohner) * 1.000	Typ II
SDG 17	46	17.3, 17.6	Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit	(Kommunale Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit) / (Kommunale Ausgaben insgesamt) * 100	Typ II
	47	17.16	Ausgaben für fair gehandelte Produkte	(Kommunale Ausgaben für fair gehandelte Produkte) / (Kommunale Ausgaben insgesamt) * 100	Typ II

Quelle: Arbeitsgruppe SDG-Indikatoren / Bertelsmann Stiftung, Projekt Monitor Nachhaltige Kommune

#### Legende

- Die Spalte „Nr. des Unter- bzw. Teilziels“ gibt an, zu welchen Unter- bzw. Teilzielen der Indikator innerhalb des SDGs Informationen liefert (Beispiel: Der Indikator „Naherholungsflächen“ liefert innerhalb von SDG 15 Informationen zu den Unter- bzw. Teilzielen 15.1 und 15.5.1)
- Die Spalte „Typ“ liefert Informationen zum Typ des Indikators. Bei Indikatoren vom Typ I handelt es sich um Indikatoren mit einer hohen oder sehr hohen Validität, die flächendeckend verfügbar sind. Bei Indikatoren vom

Typ II handelt es sich um Indikatoren mit einer sehr hohen Validität, welche jedoch nicht flächendeckend auf kommunaler Ebene verfügbar sind (Beispiel: Der Indikator „SGB II-/SGB XII-Quote“ besitzt eine hohe Validität und liegt flächendeckend vor und ist daher ein Indikator Typ I. Der Indikator „Luftqualität“ besitzt ebenfalls eine hohe Validität, allerdings liegen keine flächendeckenden Daten auf kommunaler Ebene vor. Es handelt sich daher um einen Indikator Typ II).

## Potenzial für Weiterentwicklung ist vorhanden

Für die geplante Weiterentwicklung des Indikatorenkatalogs gibt es bereits eine Reihe von Vorschlägen. Denkbar ist, dass einzelne Ideen schon bei der Erprobung der SDG-Indikatoren berücksichtigt und auf Grundlage der Erfahrungen vor Ort konkretisiert werden. Andere Aspekte erfordern eine eher grundlegende Weiterentwicklung der Indikatoren.

Ein Vorschlag zur Weiterentwicklung der Indikatoren bezieht sich beispielsweise auf die verbesserte Abbildung der

globalen Verantwortung und des entwicklungspolitischen Engagements von Kommunen. So könnte der Anteil von fair gehandelten Produkten, umweltverträglichem Verbrauchsmaterial und nachhaltig produzierter Büro- und Schulmöbel in der Kommune als Indikator für das SDG 12.7 („In der öffentlichen Beschaffung nachhaltige Verfahren fördern“) definiert werden. Spezifische Indikatoren zur Abbildung des lokalen Eine-Welt-Engagements sind derzeit allerdings nur begrenzt flächendeckend auf kommunaler Ebene verfügbar.

## Feedback ausdrücklich erwünscht

Der Wunsch der Arbeitsgruppe ist es nun, dass mit den von ihr gesammelten und beschriebenen SDG-Indikatoren vor Ort auch gearbeitet wird. Die Städte Arnsberg, Freiburg im Breisgau, Münster, Stuttgart, der Kreis Lippe und die saarländischen Modellkommunen „Global Nachhaltige Kommunen“ beschäftigen sich bereits mit den SDG-Indikatoren für Kommunen. Zum Teil steht die Entwicklung oder Weiterent-

wicklung von Nachhaltigkeitsberichten, zum Teil aber auch die Entwicklung von Nachhaltigkeitsstrategien, -prüfungen oder -haushalten im Fokus. Wir werden diese Arbeit begleiten und evaluieren, um den Bedarf für eine Weiterentwicklung zu ermitteln. Anregungen und Feedback sind deshalb mehr als willkommen, damit der Katalog fortlaufend angepasst und überarbeitet werden kann.

## Literatur und Quellen

### Broschüre zu den SDG-Indikatoren:

**Assmann, Dirk; Honold, Jasmin; Grabow, Busso; Roose, Jochen,** 2018: SDG-Indikatoren für Kommunen – Indikatoren zur Abbildung der Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen in deutschen Kommunen. Hrsg. Bertelsmann Stiftung, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutsches Institut für Urbanistik, Engagement Global. Gütersloh 2018. (Print und PDF)

**Projekt „Monitor Nachhaltige Kommune“ und Vorhaben „SDG-Indikatoren für Kommunen“:**  
Zugriff: [www.monitor-nachhaltige-kommune.de](http://www.monitor-nachhaltige-kommune.de)  
[abgerufen am 22.11.2018].  
Zugriff: [www.sdg-indikatoren-fuer-kommunen.de](http://www.sdg-indikatoren-fuer-kommunen.de)  
[abgerufen am 22.11.2018].

### Projekt „Global Nachhaltige Kommune NRW“:

<https://www.lag21.de/projekte/details/global-nachhaltige-kommune/>; <https://skew.engagement-global.de/global-nachhaltige-kommune-in-nrw.html> [abgerufen am 22.11.2018].

### Nachhaltigkeitsstrategie der Stadt Arnsberg:

[https://www.arnsberg.de/nachhaltigkeit/Kommunen-Bericht\\_Arnberg\\_final\\_Einzelseiten.pdf](https://www.arnsberg.de/nachhaltigkeit/Kommunen-Bericht_Arnberg_final_Einzelseiten.pdf) [abgerufen am 22.11.2018].

### Datenquelle für Armutsindikatoren:

<http://www.wegweiser-kommune.de/>  
[abgerufen am 22.11.2018].



Das nächste Heft:

## Kleinstädte

Kleinstädte erhalten wenig Aufmerksamkeit, obwohl es nach Abgrenzung des BBSR über 2.100 Kommunen dieses Städte- und Gemeindetyps gibt. In Kleinstädten leben 24,3 Millionen oder etwa 30 Prozent aller Einwohner Deutschlands. Die Gemeindeflächen variieren von 2,6 bis zu fast 600 km<sup>2</sup>, die Einwohnerzahlen reichen von 2.500 bis über 40.000 Einwohnern.

Kleinstädte sind Lebens- und Arbeitsorte. Verschiedene Lebensstile führen zu unterschiedlichen Nachfragen, zum Beispiel auf dem Wohnungsmarkt oder zu Kultur und Freizeit. In Kleinstädten finden sich teils hochspezialisierte, europäisch bis weltweit agierende Unternehmen. Es halten sich aber auch viele Narrative: Die Kleinstadt sei klein, liege in ländlichen Räumen, jeder kenne dort jeden und die Wege seien kurz. Auch wenn sich die Berichterstattung in den letzten zwei bis drei Jahren über Kleinstädte in den Medien leicht verändert hat, überwiegt noch eine Defizitsicht.

Das kommende Heft soll einen anderen Blick auf Kleinstädte und deren Entwicklungen ermöglichen. Aus verschiedenen Blickwinkeln zeigen die Autoren das Besondere, die aktuellen und möglichen zukünftigen Entwicklungen von Kleinstädten in Deutschland auf. Denn: Auch wenn es oft so scheint, als ginge in Kleinstädten vieles langsamer, gibt es hier eine stark unterschätzte Dynamik.

### Übrigens...

Auf der IzR-Internetseite bieten wir Ihnen ergänzend zu den Heften Leseproben, ausführliche Autorenporträts und weitere Informationen zum jeweiligen Thema. Dort finden Sie im Archiv 18 Monate nach Erscheinen der Hefte alle Beiträge online.

Besuchen Sie daher auch unsere IzR-Seite: [www.bbsr.bund.de/izr](http://www.bbsr.bund.de/izr)

**Alle Veröffentlichungen des BBSR finden Sie unter [www.bbsr.bund.de](http://www.bbsr.bund.de)**

Bestellung: Franz Steiner Verlag  
 Birkenwaldstraße 44  
 70191 Stuttgart  
 Telefon +49 711 2582-314  
 Telefax +49 711 2582-390  
[www.steiner-verlag.de/izr](http://www.steiner-verlag.de/izr)



Franz Steiner  
Verlag







**Bundesinstitut  
für Bau-, Stadt- und  
Raumforschung**

im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung



Weitere Informationen  
[www.bbsr.bund.de/izr](http://www.bbsr.bund.de/izr)