



# Sanierungsmaßnahmen in unseren Städten und Gemeinden



Verkehr Mobilität Bauen Wohnen Stadt Land Verkehr Mobilität Bauen  
Wohnen Stadt Land [www.bmvbs.de](http://www.bmvbs.de) Verkehr Mobilität Bauen Wohnen  
Stadt Land Verkehr Mobilität Bauen Wohnen Stadt Land Verkehr Mobilität



# Sanierungsmaßnahmen in unseren Städten und Gemeinden

Abschlussbericht zum Forschungsprojekt „Langzeit-  
wirkungen und Effektivierung der Städtebauförderung“

---

## Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt-  
und Raumforschung (BBSR)  
im Bundesamt für Bauwesen und  
Raumordnung (BBR), Bonn

## Bearbeitung

Universität Kassel (Auftragnehmer)  
Prof. Dr. Uwe Altrock  
Nina Hemprich

Bergische Universität Wuppertal (Auftragnehmer)

Prof. Dr. Guido Spars  
Roland Busch  
Michael Heinze, Inès Caroline Naismith

Plan und Praxis (Auftragnehmer)

Holger Pietschmann  
Katharina Janke  
Martin Pfohl

Bundesinstitut für Bau-, Stadt-  
und Raumforschung  
Jürgen Göttsche-Stellmann

---

# Vorwort

---



Liebe Leserinnen und Leser,

die Stadtentwicklungspolitik ist eng mit den historischen Rahmenbedingungen verknüpft. Während es in der Nachkriegszeit zunächst erforderlich war, die große Wohnungsnot zu überwinden, widmete man sich danach mehr den städtebaulichen Zusammenhängen. Es ging zunehmend darum, die Städte als Wohn- und Wirtschaftsstandorte zu stärken. Zu diesem Zweck wurde 1971 das Förderprogramm „Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“ ins Leben gerufen. Seitdem fördert der Bund mit diesem Instrument die Erneuerung und Entwicklung unserer Städte und Gemeinden. Bis zum Jahr 2010 wurden im Rahmen des Programms mit ca. 7,9 Milliarden Euro Bundesmitteln über 3.800 städtebauliche Fördermaßnahmen umgesetzt: Ortskerne wurden saniert, charakteristische Stadtbilder wiederbelebt, Verkehrsbelastungen gesenkt und Wohnumfelder aufgewertet. Dabei ging es immer auch darum, gleichermaßen die sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Aspekte im Auge zu haben.

Aufgrund der sich wandelnden Aufgaben und der regional unterschiedlichen Entwicklung der Städte hat der Deutsche Bundestag im Jahr 2005 gefordert, einzelne Maßnahmen verstärkt zu evaluieren und breiter darüber zu berichten. Genau dies ist das Anliegen des Forschungsprojekts „Langzeitwirkung und Effektivierung der Städtebauförderung“. Im vorliegenden Abschlussbericht werden insgesamt 27

Fallbeispiele genauer unter die Lupe genommen – vom städtebaulichen Denkmalschutz in der „Spandauer Vorstadt“ in Berlin, über die soziale Stabilisierung im Mannheimer Stadtteil Neckarstadt, bis hin zur Stärkung des innerstädtischen Wohnens in Köln oder der Neuorganisation des Verkehrs in Esens an der Nordsee. Der Bericht zeigt auf, wie vor Ort die Sanierungs- oder Entwicklungsziele erreicht werden konnten, oder auch wo es Schwierigkeiten gab. Die Forschergruppe leitet aus ihren Analysen wertvolle Anregungen zur Weiterentwicklung der Städtebauförderung ab.

Eine aus meiner Sicht zentrale Aussage des Berichts lautet, dass die geförderten Sanierungsmaßnahmen der Entwicklung unserer Städte wichtige Impulse gegeben haben. Das Geld von Bund, Ländern und Gemeinden wurde gut angelegt. Gleichwohl zeigt der Bericht auch, dass die vielschichtigen Fördermaßnahmen und komplexen Verfahrensabläufe noch effektiver gestaltet werden können. Das ist auch notwendig, weil die Sanierung unserer Städte und Gemeinden eine Daueraufgabe bleibt. Diese müssen wir allerdings mit der notwendigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Einklang bringen. Darüber hinaus zeigt der Bericht, dass die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger eine wesentliche Rolle für den Sanierungserfolg spielt. Betroffene zu Beteiligten zu machen – auch das ist eine der Hauptaufgaben der politisch Verantwortlichen.

Diese Ansätze wurden bereits in den neuen, zielgerichteten Programmen des Bundes, wie zum Beispiel dem Städtebauförderungsprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“, berücksichtigt. Die Städtebauförderung war, ist und bleibt ein wichtiger Beitrag zur Belebung unserer Stadt-, Quartiers- und Ortskerne, zur sozialen Stabilisierung bzw. zur Sicherung der Daseinsvorsorge gerade in ländlichen Gebieten sowie zum Umwelt- und Klimaschutz. Darüber hinaus stärkt sie die lokale Bauwirtschaft. Der Forschungsbericht ist ein wertvoller Wegweiser, um diese Aufgaben und Ziele künftig mit einer noch effektiveren Förderung zu erfüllen.

Dr. Peter Ramsauer

Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

---

# Inhaltsverzeichnis

---

<b>Kurzfassung/Summary</b>	7
<b>1 Hintergrund, Auftrag, Methoden</b>	14
<b>1.1 Ausgangssituation und Untersuchungsauftrag</b>	15
<b>1.2 Aufbau der Arbeit</b>	17
<b>1.3 Projektverlauf und angewandte Methoden</b>	18
<b>2 Sanierungsmaßnahmen im SuE-Programm</b>	22
<b>2.1 Schwerpunkte der Sanierungsmaßnahmen</b>	25
<b>2.2 Die untersuchten Fallbeispiele</b>	27
<b>3 Verfahrensanalyse</b>	32
<b>3.1 Zusammenarbeit innerhalb der föderalen Struktur</b>	34
<b>3.2 Organisation der Gesamtmaßnahme</b>	36
<b>3.3 Kommunikation, Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit</b>	41
<b>3.4 Sanierungsstrategien, Ablauf der Maßnahmen und eingesetzte Instrumente</b>	46
<b>4 Finanzmanagement – Systematische Ergebnisse aus den Fallstudien</b>	50
<b>4.1 Die finanzielle Ausstattung des SuE-Programms im Zusammenhang mit der Städtebauförderungspolitik</b>	51
<b>4.2 Volumina der Förderung, zeitliche und inhaltliche Schwerpunkte des Mitteleinsatzes</b>	52
<b>4.3 Mitteleinsatz im Verlauf der Sanierungsmaßnahmen</b>	55
<b>4.4 Kommunaler Haushalt und Eigenanteil</b>	56
<b>4.5 Öffentliche Kofinanzierung und Bündelung von Mitteln</b>	58
<b>4.6 Ausgleichsbeträge und private Finanzierungen</b>	60

---

5	<b>Impulse für die Stadtentwicklung</b>	64
<hr/>		
5.1	<b>Überblick: Impulse und Ausstrahlung auf die Gesamtstadt</b>	65
5.2	<b>Städtebauliche Wirkungen</b>	67
5.3	<b>Ökonomische Rahmenbedingungen und Wirkungen</b>	83
5.4	<b>Soziale Wirkungen</b>	91
5.5	<b>Umweltbezogene Wirkungen und Ressourcenschutz</b>	101
5.6	<b>Zukunftsfähigkeit der Sanierungsgebiete, verfahrensbezogene Wirkungen und Lernerfolge</b>	104
<hr/>		
6	<b>Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung von Sanierungsmaßnahmen</b>	116
<hr/>		
6.1	<b>Verfahrenshindernisse und Umsetzungsschwierigkeiten</b>	118
6.2	<b>Erfolgsfaktoren der Sanierung in der derzeitigen Praxis</b>	125
6.3	<b>Ansatzpunkte für eine Effektivierung und Qualitätssicherung</b>	128
<hr/>		
7	<b>Sanierungsmaßnahmen in der Zukunft: Vorschläge zu einer Weiterentwicklung des Instrumentariums und der Sanierungspraxis</b>	133
<hr/>		
7.1	<b>Qualitätsfördernde Maßnahmen</b>	135
7.2	<b>Evaluierung und Monitoring</b>	137
7.3	<b>Berücksichtigung angespannter kommunaler Haushalte und Stimulierung weiterer Investitionen</b>	139
7.4	<b>Weiterentwicklung der Fördermodalitäten und der Organisationsstrukturen</b>	141
7.5	<b>Stabilisierung des Sanierungserfolgs</b>	143
7.6	<b>Strategische Einbeziehung zu erwartender Wirkungen in die Sanierungsplanung</b>	145
7.7	<b>Programmatische Akzentuierung</b>	147
	<b>Abbildungsverzeichnis</b>	148
	<b>Tabellenverzeichnis</b>	149

---

## Kurzfassung

---

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen haben sich über die Jahrzehnte als flexibles Instrumentarium der Anreizsteuerung und Bündelung bewährt. Inzwischen sind zahlreiche Maßnahmen abgeschlossen, und es stellt sich die Frage, ob in den ehemaligen Sanierungsgebieten nach der Zeit intensiver öffentlicher Förderung wieder „Normalität“ eingetreten ist. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung die Autoren damit beauftragt, in einer fallstudienbasierten Analyse Langzeitwirkungen der Sanierung herauszuarbeiten und zu überprüfen, wie die durchaus aufwendigen Fördermaßnahmen gegebenenfalls noch effektiver gestaltet werden könnten.

Die Untersuchung war dabei methodisch damit konfrontiert, mit der enormen Vielfalt an Sanierungsmaßnahmen umzugehen. Zudem musste sie auch weitgehend ausfinanzierte, aber noch nicht abgerechnete Maßnahmen einschließen, um auch aufschlussreiche Fälle in den neuen Bundesländern und größere gründerzeitliche Altbauquartiere untersuchen zu können. Im Ergebnis bestätigte sich dabei zunächst, wie leistungsfähig und flexibel Sanierungsmaßnahmen waren und sind. Sie werden von den Ländern über die Förderrichtlinien und teilweise ergänzende Länderprogramme in die jeweilige Stadtpolitik eingebettet und auf die vorliegenden Schwerpunkte zugeschnitten. Kommunen mit unterschiedlichsten Stadtstrukturen wenden sie auf eine Vielfalt von Stadtteiltypen und Aufgabenstellungen an. Zahlenmäßig steht dabei die Erneuerung von mittel- und kleinstädtischen Altstadtkernen im Vordergrund. Die bekannten gründerzeitlichen Altbauquartiere in Großstädten bilden einen weiteren Schwerpunkt, der einen beachtlichen Teil des Fördervolumens bindet. Darüber hinaus werden aber mit dem Programm beispielsweise auch Konversionsmaßnahmen, die Sanierung heterogener Stadtkerne oder die Erneuerung von Werksiedlungen und Großsiedlungen gefördert. Die eher baulich ausgerichtete Sanierung weist unterschiedliche Schwerpunkte auf. So stehen in den großstädtischen Quartieren neben einer Modernisierung und Instandsetzung von Mietwohn-

gebäuden bei einer Stabilisierung der Wohnfunktion häufig soziale Ziele im Mittelpunkt. Dagegen konzentrieren sich die mittel- und kleinstädtischen Altstadtsanierungen neben dem baulichen Erhalt eher auf eine Erneuerung und Anpassung des Einzelhandels und des Verkehrs an heutige Bedürfnisse. Neben diesen Hauptzielen wird eine Reihe weiterer Ziele verfolgt, die dazu beitragen, dass die Quartiere sowohl lebenswert für unterschiedlichste Bewohnerschichten als auch ökonomisch wettbewerbsfähig sind. Dies gelingt nicht zuletzt durch Maßnahmen zur Aufwertung des öffentlichen Raums und der Freiflächen, zur Stärkung der sozialen Infrastruktur und von Gemeinbedarfseinrichtungen sowie durch bauliche Gestaltung und städtebaulichen Denkmalschutz.

Die Vorbereitung und Umsetzung einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme ist für die Kommunalverwaltung grundsätzlich eine große Herausforderung. Die Komplexität, eine hohe Akteursdichte und die Langfristigkeit der Maßnahme erfordern mit Blick auf eine hohe Effizienz die Etablierung einer leistungsfähigen Organisationsstruktur innerhalb und außerhalb der städtischen Verwaltung. Eine Analyse der angewandten Verfahren fördert zutage, dass die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Beteiligten und die Organisation der Sanierungsdurchführung in der Regel als eingespielt und gut bezeichnet werden kann. Für die Durchführung bedienen sich zahlreiche Kommunen erfahrener Sanierungsträger oder Sanierungsbeauftragter. Diese sind in der Lage, die komplexen Verfahrensanforderungen sachgerecht zu bewältigen. Dennoch versuchen vor allem kleinere Kommunen die Durchführung selbst zu kontrollieren und die Kosten für die Träger zu vermeiden, während in größeren Städten die Komplexität der Maßnahmen meist die Einschaltung von Trägern oder Beauftragten nahe legt. Dies enthebt die Städte nicht der Notwendigkeit, eine leistungsfähige Ämterstruktur zu entwickeln, die dafür sorgt, dass die Sanierung mit der gebotenen Priorität behandelt wird und beteiligte Ämter so konstruktiv mitwirken, dass eine schnelle

Durchführung gesichert ist. Ein wesentliches Erfolgskriterium ist die Rückendeckung der politischen Spitze. In der Außenkommunikation spielt eine bürgernahe Beteiligungskultur eine wesentliche Rolle für den Sanierungsfolg. In vielen Städten wurde dies, teilweise nach konfliktreichen Anfangsjahren, über den Aufbau von Sanierungsbeiräten und die Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Initiativen erreicht. Dennoch überwiegt gerade in einigen Mittelstädten eher eine „Beteiligungsroutine“, die sich tendenziell negativ für die Sicherung lebenswerter Quartiere auswirken kann.

Die Analyse des Finanzmanagements zeigt auf, dass sich zwei große Gruppen von Maßnahmen unterscheiden lassen, diejenigen mit Schwerpunkt auf den Ordnungsmaßnahmen und diejenigen mit Schwerpunkt auf Baumaßnahmen. In der ersten Gruppe finden sich vor allem Klein- und Mittelstädte, die mit der Sanierung ihre Altstädte funktional aufwerten. In der zweiten Gruppe sind zwar auch Mittelstädte zu finden, aber es dominieren die großstädtischen Gebiete, in denen die Gebäudesanierung mit Aufwertung des Wohnraums eine wichtige Rolle spielt. Insgesamt betrachtet hat sich gezeigt, dass diese unterschiedlichen Herangehensweisen zum Erfolg führen können, wenn auf einen schlüssigen Mitteleinsatz über die gesamte Sanierungsphase geachtet wird und keine einseitige Konzentration stattfindet. Vor allem in kleineren Städten dienen dabei die hohen Aufwendungen für Ordnungsmaßnahmen als Impulsgeber für private Investitionen, für die auch aufgrund von Abschreibungsregelungen Anreize bestehen. In großstädtischen Gebieten steht dies heute ebenfalls im Mittelpunkt, während historisch Sanierungsträger teilweise selbst in großem Umfang wohnungspolitisch tätig waren. Während vor allem ärmere Kommunen Probleme haben, ihre Eigenanteile aufzubringen, gelingt es bei einer aktiven Sanierungspolitik vielen Städten unterschiedliche Förderprogramme zu kombinieren und so den Sanierungsfortschritt zu gewährleisten. Hiermit sind aber gerade kleinere Kommunen manchmal überfordert. Die erfolgreiche Mobilisierung von anderen Fördertöpfen für die Ziele und Zwecke der Sanierung ist ein Erfolg des Sanierungsmanagements und stark mit dem langfristigen und integrativen Ansatz der Vorhaben verknüpft. Damit bestätigen die hier untersuchten Fallbeispiele die aus der Literatur bereits bekannten Bündelungseffekte und -erfolge von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen. Vergleichsweise große Schwierigkeiten

wirft die Erhebung von Ausgleichsbeträgen auf, die von unterschiedlichen Seiten immer wieder als kompliziert und als kommunikative Herausforderung geschildert wird. Zahlreiche Beispiele zeigen, dass die Erhebung durchaus zu bewältigen ist, wenngleich manchmal mit hohem Aufwand. Mit einer frühzeitigen Information und dem offensiven Einsatz von Ablösevereinbarungen sind hier gute Erfahrungen gemacht worden.

Die Impulse für die Stadtentwicklung, die von der Sanierung ausgehen, sind äußerst vielfältig. Sie zeigen sich häufig bereits während des laufenden Verfahrens und sind auch nach Abschluss recht stabil. In Frage gestellt wird der Sanierungserfolg insbesondere durch wirtschaftsstrukturell und demographisch bedingte Krisen, in denen sich häufig die in den 1970er Jahren geschaffenen Großstrukturen als anfällig herausstellen und Nachbesserungsbedarf auslösen. Generell lassen sich verschiedene Effekte unterscheiden, die von der Sanierung auf andere Gebiete ausgehen. Dies sind vor allem städtebauliche, ökonomische und soziale Effekte, Imageeffekte, die Stärkung bestimmter städtischer Funktionen (z. B. Wohnen), Ausstrahlungseffekte von Kultur- oder Gemeinweseneinrichtungen sowie Lerneffekte innerhalb der Planung und Organisation, die für andere Sanierungsgebiete eine Bedeutung haben. Diese Ausstrahlungseffekte der Sanierung stehen immer in Wechselwirkungen mit übergeordneten räumlichen Trends wie z. B. der Nachfrage nach innerstädtischem Wohnraum.

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen haben eine zentrale Rolle bei der Sicherung der Zukunftsfähigkeit von Innenstädten aller Größenordnungen gespielt. Insbesondere waren sie mit dafür verantwortlich, diese an die Herausforderungen einer automobilisierten, tertiärisierten und lebensstildifferenzierten Gesellschaft anzupassen. Sanierungsmaßnahmen haben damit einen wichtigen Grundstein für eine „Renaissance der Innenstädte“ gelegt. Wesentliche städtebauliche Elemente der bis heute bewährten behutsamen Strategien liegen dabei in der erfolgreichen Nachnutzung von Nichtwohnbauten zur Sicherung der urbanen Vielfalt, ein qualitätsorientierter Umgang mit Freiflächen, Maßnahmen der Verkehrsberuhigung bei Sicherung der Erreichbarkeit sowie die Schaffung alternativer, vielfältiger Wohnangebote im Bestand und in sensibel eingefügten Neubauten. Dies hat die Attraktivität der innerstädtischen Wohnstandorte vielerorts nachhaltig gesichert.

Ökonomische Wirkungen wurden neben der Förderung der Bauwirtschaft und des Handwerks durch die Sanierungsmaßnahmen selbst vor allem durch die Sicherung des innerstädtischen Einzelhandels, die Attraktivitätssteigerung für Besucher und eine Stimulierung alternativer Ökonomien im Dienstleistungssektor erzielt. Sie sind je nach Stadtgröße und wirtschaftlichem Umfeld sehr unterschiedlich ausgefallen. Wenngleich Sanierungsgebiete selten bedeutende Arbeitsplatzkonzentrationen darstellen, sind die ökonomischen Wirkungen der Sanierung nicht zu unterschätzen. Sie sind aber auf eine Einbindung in gesamtstädtische Strategien angewiesen und damit kein Selbstläufer. Gerade in jüngster Zeit ist in vielen Mittelstädten eine neuerliche Reaktion auf die Veränderungen im Einzelhandel erforderlich geworden, da die ohnehin auf sanierungsbedingt stabilisierte Hauptlagen konzentrierten Geschäftsstraßen den Folgen des Strukturwandels ausgesetzt sind.

Sanierungsmaßnahmen konnten vor allem in Großstädten wesentliche Beiträge zur sozialen Stabilisierung leisten. Insbesondere Strategien, die auf langfristige Belegungsbindungen und auf ein gemischtes Angebot an Wohnformen mit einer starken Bestandorientierung gesetzt haben, konnten hier Erfolge vorweisen. In jüngster Zeit, bei einer allgemeinen innerstädtischen Attraktivitätssteigerung und nach Abschluss von Sanierungen greifen die planungsrechtlichen Instrumente nicht mehr überall, so dass Gentrifizierungstendenzen zu beobachten sind. Sie lassen sich aber nur eingeschränkt der Sanierungspolitik zurechnen, die vielerorts eher einen dämpfenden Effekt hatte. Vermeintlich schon übermäßig aufgewertete Gebiete stellen sich bei genauerer Betrachtung als durchaus sozial gemischt heraus, weisen aber gleichwohl deutliche Veränderungstrends auf. Auf der anderen Seite lassen sich Gebiete mit besonders schlechtem Image durch die Sanierung nur teilweise stabilisieren. In Mittelstädten und weniger prominenten Lagen kommt es insbesondere darauf an, die Sanierung von Anfang an auf die Bedürfnisse zeitgemäßen Wohnens auszurichten und Angebote hierfür zu schaffen, um die Attraktivität für unterschiedliche soziale Schichten zu sichern. Allgemein spielen dort Gentrifizierungstendenzen eine wesentlich geringere Rolle als in einigen wenigen prominenten großstädtischen Altbauquartieren.

Direkte umwelt- und ressourcenbezogene Wirkungen der Sanierung sind schwer nachzuweisen. Sie spielen in Bilanzen zur Sanierung eine untergeordnete Rolle. Nichtsdestoweniger haben gerade Sanierungsmaßnahmen einen wichtigen Beitrag zur innerstädtischen Konversion und zur Akzeptanz sehr verdichteter Wohnformen nicht nur bei den Bürgern, sondern auch bei den Akteuren der Stadtpolitik mit sich gebracht. Im Zusammenhang mit der starken Nutzungsmischung, die zumindest in einigen Sanierungsgebieten bewahrt oder neu geschaffen werden konnte, leisten sie einen wichtigen, wenngleich nicht allorts selbstverständlichen, Beitrag zur Stabilisierung einer kompakten Stadtstruktur.

Nicht zu unterschätzen ist die Sanierung für das verfahrensbezogene Lernen der öffentlichen Verwaltung im Zusammenspiel mit Eigentümern und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Hier wurden neben Kommunikations- und Beteiligungsstrategien eine Reihe interessanter instrumenteller Innovationen sowie neuer Organisations- und Betreiberformen erprobt oder neu belebt, die häufig bis heute tragfähig sind und Nachahmer gefunden haben.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Sanierungsmaßnahmen nicht überholt sind. In den Städten besteht aus unterschiedlichen Gründen weiterhin Sanierungsbedarf. Im Zuge der Innenentwicklung ist die Sanierung eine Daueraufgabe. Sie wird je nach örtlicher Situation im kleineren Umfang als fortwährende Pflege der Bestände, als Bearbeitung noch nicht bewältigter Missstände, als Unterstützung bei der Schaffung neuer innerstädtischer Wohnangebote und bei der flexiblen Bearbeitung von neu auftretenden Missständen gebraucht.

Aus der Analyse der Verfahren, der Finanzen und der Wirkungen lassen sich einige Empfehlungen für die Zukunft der Sanierung und darüber hinaus ableiten. Sie beziehen sich zunächst auf eine Vereinfachung der komplizierten Verfahrensabläufe gerade im Zusammenhang mit der Abrechnung der Sanierung und die auch durch die Ausdifferenzierung der Städtebauförderung in Einzelprogramme entstandene Vielfalt von zu beherrschenden Fördermittelquellen. Darüber hinaus lassen sich die Verfahren auch in Zeiten geringer Mittelverfügbarkeit durch eine stringente gesamtstädtische Einbindung, die Schaffung von

Pauschalbudgets, eine leistungsfähige Organisation der Bewilligungsbehörden, die Sicherung zivilgesellschaftlicher Beteiligungsstrukturen, die Organisation eines fachlichen Austauschs und die Einführung von begleitenden Evaluierungs- und Monitoringsystemen weiterentwickeln. Die Monitoringsysteme sollten unter anderem kleinräumig zugeschnitten und an klare Erfolgsindikatoren gebunden werden. Zudem sollten sie frühzeitig auf absehbare Folgelasten der Sanierung achten, die Mitwirkungsbereitschaft der Schlüsselakteure vor Ort prüfen und die Entwicklung der privaten Investitionsneigung beobachten. Die Untersuchung hat deutlich gemacht, dass es eine Reihe von Gründen für eher langsam ablaufende Sanierungsverfahren gibt. Auf sie kann in vielfältiger

Weise reagiert werden, etwa durch eine frühzeitige Einigung über die Intensität der Sanierungstätigkeit bzw. der Förderung sowie durch die Schaffung von zusätzlichen Anreizen für einen schnellen Abschluss, der mit Instrumenten einer Nachsorge gekoppelt ist. Für die Zukunft sind bei den Sanierungsmaßnahmen programmatische Akzentuierungen von Sanierungsmaßnahmen vorstellbar, die durch ihre Flexibilität auch zukünftig darauf abzielen, innovative Weiterentwicklungen vor Ort besonders zu unterstützen und gegebenenfalls zu verbreiten. In diesem Rahmen sollte der Beitrag, den Sanierungsmaßnahmen zur Innenentwicklung und damit zum schonenden Umgang mit Ressourcen leisten, weiterhin eine zentrale Rolle spielen.

---

# Summary

---

Urban Development Grants as a part of the system of urban regeneration in Germany have been a flexible instrument for several decades that was able to create multiple leverage effects and to stimulate private investment. The measures and funding in the program of “Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen” building on area-based regeneration has been completed in numerous areas, and one may ask if the funding areas were able to return to “normality”. The Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development therefore launched a case study based research project that was supposed to analyze long-term effects and to give recommendations for a possible increase in effectiveness of the program.

The methodology of the study had to face the enormous range of different types of regeneration strategies that reflects the great flexibility of the program. It had to include a number of areas in which the regeneration process has not yet been completed to be able to cover East Germany where the program was invented only after 1990. As a result, the study confirmed earlier studies that stressed the high flexibility and appropriateness of the program to upgrade neighbourhoods with multiple development constraints and symptoms of urban blight. The main types of neighbourhoods that are covered by the program are historic cores of small and middle-sized towns on the one hand and compact inner city neighbourhoods from the late 19th and early 20th centuries. Besides, the program covers various other types of neighbourhoods such as reconstructed inner cities, the regeneration of abandoned industrial or military sites and workers’ villages to name but a few. The main goal of the local strategies is a careful regeneration that tries to keep and to modernize as much of the old housing and building stock as possible. The regeneration process is to contribute to liveability, social cohesion and economic attractiveness of the neighbourhoods. Main approaches are the improvement of public spaces and social infrastructure and the preservation of monuments.

Urban regeneration poses a high bureaucratic challenge. The complexity, the high number of stakeholders and the long-term orientation of regeneration procedures require the establishment of powerful organizational structure within and transcending the city hall. An analysis of the procedures shows that the inter-departmental cooperation is usually well organized. Many cities make use of trustees or agents that are able to cope with the complex procedural needs. However, many smaller towns try to control the implementation themselves and to avoid the costs of agents. In bigger cities the procedures are very complex, and the cities need to care for making regeneration a high priority policy issue and to integrate the departments constructively so as to be able to complete the regeneration process speedily. After sometimes very conflictive first years, the cities mostly managed to establish civic regeneration councils and to get civil society initiatives involved and thus substantially improved their communication and participatory tools. However, in some cities the standard of participation is still modest.

There are two groups of cities when it comes to analyzing the regeneration strategies, one focussing mostly on infrastructural measures and the other on construction measures. The first group consists mainly of small and medium-sized towns that try to functionally upgrade their cores. The second group is dominated by bigger cities where upgrading the housing stock is particularly important. Both strategies can be successful if they care for a consistent allocation of resources throughout the regeneration process and if they avoid lopsided concentrations. Infrastructural measures contribute to a stimulation of private investment especially in small and medium-sized towns. In bigger cities this strategy is applied nowadays, too, but historically trustees or public housing companies were stronger in developing the housing stock themselves. While poorer municipalities have problems bringing up their co-funding, many cities and towns are able to actively bundle additional funding from other programs, especially when they integrate their regeneration strategy into the

wider urban development context. However, smaller towns sometimes have problems in managing the complex set of different financial resources. The financial settlement from the property owners is one of the most delicate issues in the management of the regeneration process. Good examples show that the settlement can be implemented successfully but with a lot of effort. A key precondition for success is early, transparent and comprehensive information of the owners in the redevelopment area.

Regeneration procedures result in various positive effects that sometimes come up even before they are completed and they are often stable thereafter. Among them are urban development, image and functional effects and organizational learning that can be used for other local policies. However, the effects cannot easily be isolated from overall trends in urban development. They are threatened by economic and demographic crises locally. Especially the mega-structures that have been integrated into the urban fabric in the 1970s are often very fragile and create reasons for belated rectification measures.

Urban regeneration measures play a central role in contributing to making inner cities of all sizes sustainable. They were partly responsible for allowing for an adaptation to a car-dominated, service industry based and life-style oriented society. Thus, they laid the foundation for an "urban renaissance". Some of the essential elements of the careful strategies that have proved their worth until today are the successful adaptive reuse of non-residential buildings as a contribution to vibrant neighbourhoods, a quality-oriented approach towards the planning of public space, traffic calming combined with an improvement of access and the creation of alternative housing options in carefully integrated new buildings.

Important economic effects besides the promotion of local craftsmanship and the construction sector are the stabilization of the traditional retail areas in downtown, an increase in attractiveness for visitors and the stimulation of alternative economies in the service sector. They depend strongly on the size of the city and the economic environment. Although redevelopment areas can hardly ever be considered important job centers, the economic effects of the regeneration process should not be underestimated. They are not

self-evident, though, and they are highly dependent on a consistent urban development strategy. Particularly middle-sized towns have seen reactions to changes in the retail sector in trying to stabilize the main inner-city retail centers that have seen major investment during the regeneration process.

In big cities, urban regeneration could contribute to social cohesion. Strategies that take social housing seriously, provide a wide range of housing options and carefully upgraded the existing housing stock were particularly successful. However, lately the urban planning regulations do not provide powerful safeguards against gentrification anymore when inner cities witness an overall increase in attractiveness and after the regeneration process has been completed. However, regeneration policies are not clearly accountable for symptoms of gentrification. Sometimes, they rather buffered the effects of gentrification. Former redevelopment areas are sometimes surprisingly socially mixed, but the gentrification accelerates when the social housing policies come to an end. On the other hand, there are neighbourhoods with negative image that can only be partly stabilized by upgrading measures. In middle-sized towns and less prominent parts of the cities, the regeneration strategies have to incorporate the contemporary housing needs and provide the respective supply for different social strata. In general, gentrification is less significant than in a few well-known bourgeois-bohemian neighbourhoods of big cities.

Surprisingly, environmental effects of urban regeneration are hard to measure. They play a minor role in self-reporting of the cities. Nevertheless, urban regeneration contributes significantly to inner-city conversion and to an acceptance of compact housing not only by the addressees but also all sorts of stakeholders. High densities and a mix of functions were key factors in stabilizing a compact urban fabric, but they are by no means self-evident.

Organizational learning in public administrations in governance arrangements would not have been so striking had it not been for the challenges posed by careful regeneration with a wide range of stakeholders, owners and inhabitants. The results were participatory approaches and a number of interesting instrumental organizational and management innovations that last until today and that are now sometimes part of the mainstream.

To sum up, urban regeneration with the help of “Sanierungsmaßnahmen” is by no means outdated. In cities, there is a permanent need for regenerating and upgrading areas with concentrations of urban deficits. Depending on the local situation, they will have to take the form of a long-term maintenance of the building stock and public spaces, handling of new urban deficits and supporting the creation of new inner-city housing options.

Recommendations for the future of urban regeneration are related to a simplification of complicated procedures when it comes to terminating the formal regeneration procedure and the management of the differentiated family of funding programs. In times of possibly shrinking budgets for urban regeneration, the consistent integration into urban development strategies, the creation of global development budgets, powerful, quick and flexible granting bureaucracies,

the stabilization of participatory approaches, the organization of professional exchange and the introduction of more systematic evaluation and monitoring following successful examples introduced by the funding program “Socially Integrative City” are advisable. The latter ought to be neighbourhood-focused, related to transparent success indicators, be sensitive for follow-up costs and effects of urban regeneration, check the willingness to cooperate by important local stakeholders and monitor the investment climate. The study has made clear that there are some strong reasons for relatively slow regeneration procedures. The funding system can react to them in various ways, for instance by going for an early agreement about the intensity of regeneration and funding, the establishment of additional incentives for a speedy termination linked to instruments for maintenance and aftercare. In the future, funding ought to continue rewarding especially innovations contributions to compact development.

---

# 1 Hintergrund, Auftrag, Methoden

---

---

## 1.1 Ausgangssituation und Untersuchungsauftrag

---

Die Städtebauförderung ist ein zentrales Instrument der nachhaltigen Stadtentwicklung in Deutschland. Bund und Länder stellen im Rahmen verschiedener Programme Finanzhilfen für Investitionen in die Erneuerung und Entwicklung der Städte und Gemeinden bereit. Damit soll die Funktion der Städte als Wirtschafts- und Wohnstandort gestärkt werden. Seit 1971 nutzt der Bund den gesetzlichen Handlungsspielraum zur Förderung des Städtebaus. Insgesamt sind bisher über 5.000 Maßnahmen in mehr als 2.000 Gemeinden mit mehr als 12 Mrd. Euro allein an Bundesmitteln gefördert worden. Zusammen mit den Kofinanzierungsmitteln der Länder und Kommunen sind rund 30 Mrd. Euro über diesen Förderweg für die Stadtentwicklung bereitgestellt worden. Hinzu kommen noch die privaten Investitionen im Rahmen der Maßnahmedurchführung. Mit mehr als 3.700 Maßnahmen und einem Finanzhilfenvolumen von rund 7,4 Mrd. Euro sind die so genannten Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen das volumenreichste Unterprogramm der Städtebauförderung. Etwa 1.200 Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, die mit rund 1,4 Mrd. Euro allein aus Bundesmitteln gefördert wurden, sind abgeschlossen.

Insgesamt gilt die Städtebauförderung in Deutschland als Erfolgsmodell. Hierauf weisen bereits Selbstdarstellungen des Bundes hin (etwa BMRBS/FIRU 1994, BMVBW/BBR 2005, BMRBS/GEWOS 1982, DASL 1991, DIFU 1998, Forschungsgemeinschaft Bauen und Wohnen/Schwinge 1985, IfR 9.10/2001), die durch unterschiedliche Untersuchungen trotz kritischer Analysen vor allem aus früheren Jahren (vgl. etwa Schmals 1983, für einen Überblick siehe auch Altrock 2007) immer wieder bestätigt wurden. Hierbei sind nicht zuletzt diejenigen Untersuchungen relevant, die die ökonomischen Wirkungen der öffentlichen Fördermittel in diesem Politikbereich diskutieren (DIW 2004, RWI 2004, DIFU 1998, Lessat 1996). Obgleich die Städtebauförderung und die mit städtebaulichen Sanierungsgebieten einhergehenden steuerlichen Förderungen

wirksame Instrumente zur Stimulierung privater Investitionstätigkeit sein können, werden erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Phasen der Städtebauförderung und vor allem den subsumierten Programmen festgestellt. Nicht nur die „Anstoßeffekte“ öffentlicher Förderung weichen stark voneinander ab, sondern auch die darüber hinausgehenden städtebaulichen, sozialen und ökologischen Effekte unterscheiden sich deutlich.

Ausgangspunkt und Ziel des Forschungsprojektes war es daher, die langfristigen Effekte von Sanierungsmaßnahmen als bedeutende Städtebauförderungsmaßnahmen zu analysieren. Im Rahmen des Forschungsprojektes sollte dazu auf Basis von 25 zwischen 1995 bis 2003 abgeschlossenen und abgerechneten Sanierungsmaßnahmen eine systematisch aufbereitete und vergleichend analysierte Untersuchung vorgenommen werden.

In Bezug auf die langfristigen Wirkungen bzw. Effekte von Sanierungsmaßnahmen war die Klärung folgender Fragestellungen von Bedeutung:

- Konnten die zu Grunde gelegten Sanierungsziele dauerhaft erreicht werden und entsprechen sie den gestellten Erwartungen?
- Welche sozialen, ökonomischen und ökologischen Effekte sind durch die Städtebauförderungsmaßnahmen im Sanierungsgebiet selbst, in angrenzenden Gebieten und in der Gesamtstadt erzielt worden?
- Welche Impulse wurden für die Stadtentwicklung ausgelöst?
- Welche positiven wie negativen Nebenwirkungen sind möglicherweise eingetreten?

Darauf aufbauend sollten aus der empirischen Auswertung der ausgewählten Fallstudienstädte Handlungsempfehlungen abgeleitet werden, die auf die Effektivierung der Städtebauförderung zielen, so wie

diese im Zuge einer nationalen Stadtentwicklungspolitik gefordert wird. Zu berücksichtigende Faktoren waren insbesondere eine verbesserte Abstimmung von Bund, Ländern und Kommunen, das Monitoring und Controlling der Maßnahmen und der Mittelverwendung, ein verändertes Finanzmanagement sowie eine Intensivierung des Erfahrungsaustausches der Akteure untereinander. Die Analyse des Verfahrens der Städtebauförderung war ein weiterer Baustein. Konkrete Betrachtungsebenen waren sowohl das verwaltungsmäßige Verfahren im Rahmen der Maßnahmedurchführung auf kommunaler Ebene als auch das Zusammenspiel mit übergeordneten Ebenen Regionalverwaltung, Land und Bund.

Im Zusammenhang mit dem Herausfiltern von Effektivierungspotenzialen, die im Ergebnis zu Handlungsempfehlungen und Empfehlungen für die Bundesländer-Förderung münden sollen, war die Klärung folgender Fragen von Bedeutung:

- Inwieweit konnte die im öffentlichen Interesse liegende und im BauGB geforderte einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung der Maßnahmen erreicht werden?
- Wo sind im Verfahrensablauf Hemmnisse aufgetreten und woraus resultieren diese?
- Wie lässt sich vor dem Hintergrund der Praxiserfahrungen eine effektivere Durchführung der Maßnahmen erzielen?

---

## 1.2 Aufbau der Arbeit

---

Mit dem hier vorgelegten Bericht wird eine ergebnisorientierte Darstellung des zugrunde liegenden Forschungsprojekts gegeben. In den Ausführungen dieses Kapitels werden der Projektverlauf und die angewandten Methoden skizziert. Das zweite Kapitel beschreibt die Schwerpunkte der untersuchten Sanierungsmaßnahmen. Im Mittelpunkt steht die Typisierung entsprechend der stadtgrößenbezogenen bzw. siedlungsstrukturellen Gebietspezifika und nach den zentralen Herausforderungen zu Beginn der Sanierung. Anschließend folgt die Vorstellung der vertieften Untersuchungsergebnisse aus den ausgewählten Fallstudien, gegliedert nach der Verfahrensanalyse (Kapitel 3), dem Finanzmanagement (Kapitel 4) und den Impulsen für die Stadtentwicklung (Kapitel 5). Schwerpunkte des dritten Kapitels sind, neben der Zusammenarbeit entlang der föderalen Struktur, die kommunalen Herausforderungen im Umsetzungs-

management in Bezug auf Organisation, interne und externe Kommunikation, Beteiligungs- sowie Sanierungsstrategien. Das vierte Kapitel thematisiert den Bereich des Finanzmanagements, angefangen von der Programmentwicklung im Zusammenhang mit der Städtebauförderpolitik, zeitlichen und inhaltlichen Schwerpunkten bis hin zur kommunalen Dimension, wie etwa der Mitteleinsatz vor Ort, Refinanzierungspotenziale und Bündelungseffekte. Im fünften Kapitel stehen die kurz-, mittel- und langfristigen Wirkungen der Städtebauförderung und deren Erfolgsfaktoren im Mittelpunkt. Den Abschluss der Arbeit bildet das sechste Kapitel, in dem sowohl Hemmnisse, Lernerfolge wie auch Effektivierungspotenziale und Qualitätssicherungsinstrumente beleuchtet werden. Als wichtigste Erkenntnisse werden anschließend Folgerungen und Empfehlungen für die Bund-Länder-Förderung diskutiert.

---

## 1.3 Projektverlauf und angewandte Methoden

---

### Aufgabenverständnis

Die fallstudienbasierte Untersuchung von Sanierungsmaßnahmen ist Kern des vorliegenden Forschungsprojektes. Anhand der systematischen Analyse der explorativen Fallstudien können die wesentlichen Wirkungsfaktoren der Städtebauförderung aufgezeigt und abgeleitet werden. Dabei wird berücksichtigt, dass vielfältige, sich gegenseitig beeinflussende sozio-ökonomische und räumlich-funktionale Faktoren mit unterschiedlicher Intensität, räumlicher Reichweite und Dauer zusammenwirken. Aufgrund dieses komplexen Ursache-Wirkungs-Gefüges ergab sich ein komplexes Untersuchungsdesign mit verschiedenen methodischen Bausteinen. Besonderes Augenmerk wurde darauf gelegt, in den vertiefenden Fallstudienuntersuchungen die durch die Städtebauförderung angestoßenen Effekte zu erfassen, zu isolieren und zu beschreiben. Angesichts der unübersehbaren Vielfalt der Sanierungsmaßnahmen schien dagegen eine quantitative Befragung weniger geeignet, um den höchst unterschiedlichen Phänomenen auf die Spur zu kommen.

### Auswahl der Fallstudien

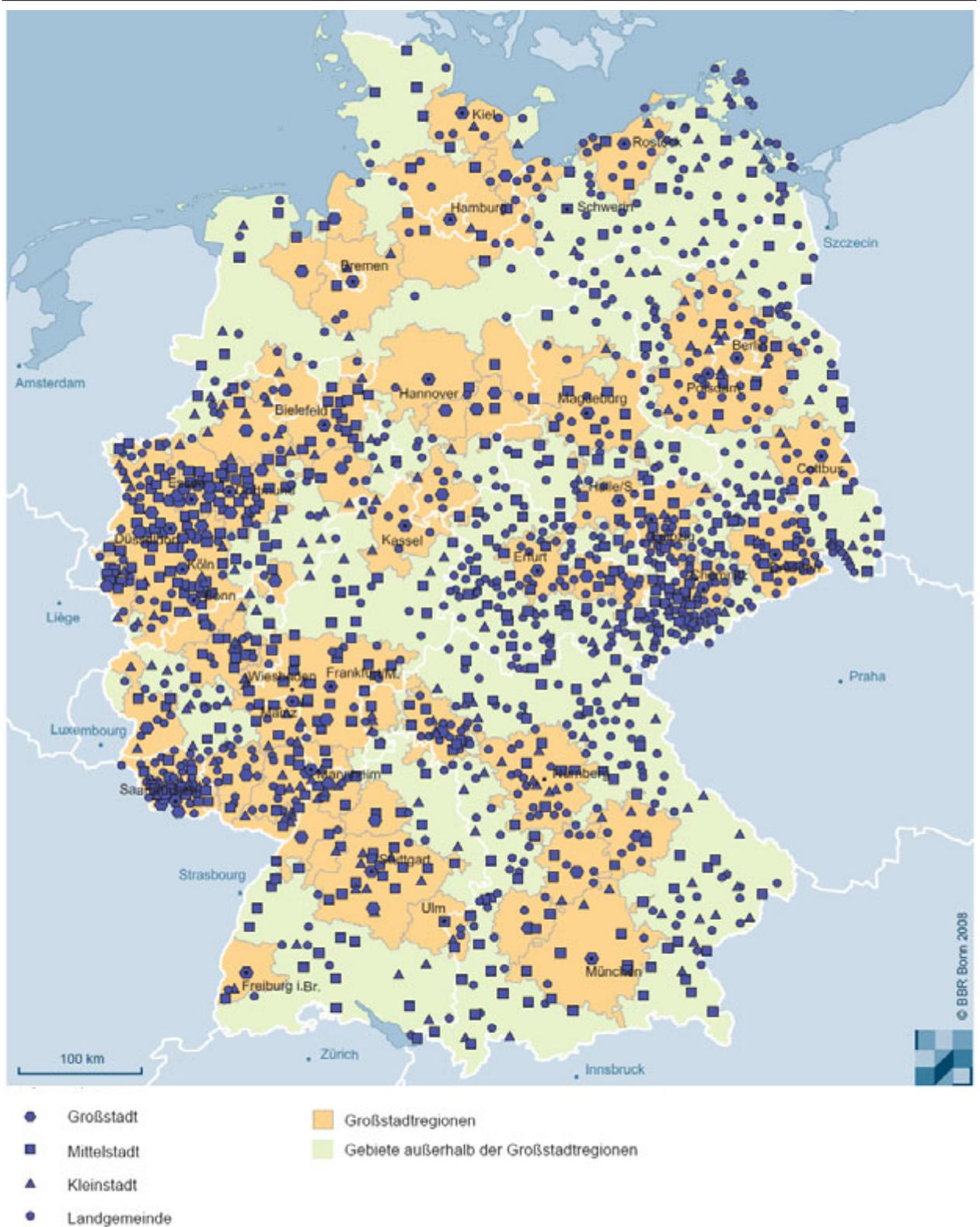
Vor diesem Hintergrund kam der sorgfältigen Auswahl der Fallstudien ein besonderes Gewicht zu. Leitgedanke war, ein möglichst differenziertes Spektrum der in der Vergangenheit geförderten Maßnahmen mit unterschiedlichen charakteristischen Ausprägungen und aussagekräftigen Projekten zu präsentieren. Im Rahmen der Fallstudienauswahl ging es deshalb in einem ersten Schritt zunächst darum, eine flächendeckende Betrachtung auf Bundesebene und Regierungsbezirksebene im Sinne einer räumlichen Ausgewogenheit zu gewährleisten. Aus jedem der sechzehn Bundesländer war mindestens eine Sanierungsmaßnahme zu wählen. Die Zahl der zu untersuchenden Fallstudien sollte nicht deutlich größer sein als fünfundzwanzig.

Die Auswahl erfolgte in einem mehrstufigen Prozess, der im Wesentlichen zwei verschiedene methodische Ansätze miteinander kombinierte: Ausgangspunkt für die gewählte Vorgehensweise war die Auswahl auf der Basis von Schlüsselkriterien. Parallel dazu wurden Initialgespräche mit Vertretern der Länderministerien geführt und Vorschläge für geeignete Fallbeispiele gesammelt. Neben „bundeslandtypischen“ Themen der Städtebauförderungspraxis (Bund-Länder-Programme, Länderprogramme), Förderkulissen (Überschneidung oder Nacheinander mehrerer Programme) sowie Finanzmanagement waren regionale und strukturelle Besonderheiten mit zu berücksichtigen.

In einem ersten Schritt wurde eine Grobauswahl der rund 600 zwischen 1995 und 2003 abgerechneten Sanierungsmaßnahmen vorgenommen. Es wurden Maßnahmen herausgefiltert, die wegen geringer Flächengröße von 1 ha oder weniger, des Charakters als Untersuchungsgebiet oder Entwicklungsmaßnahme oder geringer Fördersumme des Bundes unter 500.000 Euro nur begrenzte Wirkungen versprachen und daher als Fallstudie nicht fruchtbar schienen. Die verbleibenden 313 Maßnahmen wurden in einem zweiten Schritt auf zentrale Schlüsselkriterien hin betrachtet. Hinzugezogen wurden quantitative Kriterien. Hieraus ließen sich erste Hinweise zur Verteilung der Sanierungsmaßnahmen und den in den Ländern wichtigen Fragestellungen bzw. Sanierungsschwerpunkten ablesen. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die zu Grunde gelegten Schlüsselkriterien.

Aus der Beteiligung der Ländervertreter ergab sich eine Reihe von Hinweisen, Vorschlägen und Präferenzen, die mit der kriteriengestützten Auswahl abgeglichen wurden. Im nächsten Schritt führte diese Feinauswahl zu einer Verteilung auf die Bundesländer und den zu behandelnden Aufgabenschwerpunkten der auszuwählenden Fallstudien (z. B. Ortskernsanierung, Sanierung kleinerer historischer Stadtkerne, Kaiserzeitliche Quartiere, Kahlschlagsanierung, Konversionsmaßnahmen).

Abbildung 1  
2007 laufende Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen



Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBR, Stand Juli 2008. Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden 31.12.2006  
Quelle: BBR Bonn 2008

**Tabelle 1**  
**Schlüsselkriterien zur Auswahl der untersuchten Fallstudien**

Zentrale Schlüsselkriterien	Weitere hinzugezogene Kriterien
Regionale Spezifik (Fördertraditionen der Länder, Aufgabenschwerpunkte)	Gemeindegröße in EW (unter 5.000 bis über 500.000 Einwohner)
Stadtgröße (Stadterneuerungsvorhaben im Kontext zu klein-, mittel- oder großstädtischen Gebietskulissen, Eigentümerstruktur, Träger der Sanierung)	Lage (Agglomeration – Verstädterung – Peripherie)
Art und Komplexität der Aufgabenstellung bzw. der Sanierungsziele (Schwerpunkte entsprechend der Nutzungsprofile von Quartieren bzw. Vornutzungen)	Maßnahmentyp (Historische Altstadt – Altbauquartier – Dorf/Markt – heterogener Kern – Konversion/ Mischgebiet/Gewerbegebiet – Teilerstört – Siedlung)
Verfahrenstyp (klassisches oder vereinfachtes Verfahren)	Beginn der Maßnahme (1971 bis nach 1991)
Stellenwert sozialer, ökonomischer und ökologischer Aspekte der Nachhaltigkeit	Laufzeit (0 bis über 26 Jahre)
Ausdifferenzierung nach Förderprogrammen (Bund-Länder-Förderung, Länderförderung u. a.)	Fläche in ha (0 bis über 50 ha)
Vermutete positive wie negative Nebenwirkungen und unterschiedliche Erfolgsvoraussetzungen (Einfluss exogener Faktoren wie z. B. Migration, Strukturwandel auf den Sanierungserfolg)	Bundesfinanzhilfen (in Mio. € /ha – in Mio. € /a – in € / EW pro Gemeinde)

Quelle: Universität Kassel 2009

Als methodische Herausforderung in dieser Phase des Auswahlprozesses stellte sich heraus, dass die ostdeutschen Bundesländer sowie die Länder Saarland und Rheinland-Pfalz zunächst aus dem Untersuchungsraster aus verschiedenen Gründen herausfielen. Die Maßnahmen aus den ostdeutschen Bundesländern wurden erst ab 1991 in die Bund-Länder-Förderung aufgenommen und wiesen erwartungsgemäß nur minimale oder gar keine Fallzahlen auf. Ebenso fielen die Sanierungsmaßnahmen der genannten „kleineren Bundesländer“ heraus. Darüber hinaus wurden bedeutende und im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand Erfolg versprechende komplexe Maßnahmen und deren Fragestellungen nicht ausreichend berücksichtigt, da es sich hierbei um nicht abgerechnete und somit noch laufende Sanierungsmaßnahmen handelte. Dies betraf vor allem die klassischen Altbauquartiere in Großstädten. Um diesen Ansprüchen zu genügen, wurden in Abstimmung mit dem Auftraggeber zusätzlich ausfinanzierte Maßnahmen, und einzelne weit im Verfahren fortgeschrittene Maßnahmen hinzugezogen. Im Ergebnis dieser systematischen und inhaltlich begründeten erweiterten Auswahl von 27 Fallstudien war es möglich, die oben diskutierten

Kriterien angemessen zu berücksichtigen. Die nachfolgende Karte zeigt die Fallstudienstädte verteilt nach Bundesländern.

### Strukturierte Beschreibung der Fördermaßnahmen

Für eine strukturierte Beschreibung und Gegenüberstellung der Fördermaßnahmen wurden Akteure vor Ort (Land, Regierungsbezirke, Städte und Gemeinden, Sanierungsträger) kontaktiert und von den Fallbeispielkommunen zur Verfügung gestellte Materialien (verschiedenste Sanierungsberichte, Stadtratsbeschlüsse, Ausgleichsbetragsgutachten, Dokumentationen und summarische Darstellungen der Länder) systematisch ausgewertet. Als ergänzende Materialien sind vereinzelt Presseartikel, Prüfberichte oberer Verwaltungsbehörden sowie Buch- und Zeitschriftenartikel einbezogen worden. Die Materiallage stellte sich in kleineren Städten tendenziell schlechter dar als in Großstädten. Methodisch anspruchsvoll erwies sich in dieser Untersuchungsphase das hohe Alter vieler Fallbeispiele. Neben Vor-Ort-Erkundungen wurden im Rahmen einer Bereisung aller Fallstudienstädte

Expertengespräche mit den verantwortlichen Akteuren geführt, um aktuelle Informationen zum Status-Quo der Gebiete zu erhalten und ergänzende Informationen für eine Rekonstruktion des Sanierungsverlaufs zu sammeln. Die erarbeiteten Ergebnisse der Fallstudien wurden mit den Verfahrensbeteiligten mehrfach rückgekoppelt, um auf diese Weise Unstimmigkeiten oder Fehlinterpretationen in den Arbeitsergebnissen zu beheben.

### Vertiefende Analyse zu Querschnittsthemen

Im Rahmen einer vertiefenden Querschnittsuntersuchung wurden Langzeitwirkungen, Verfahren, Finanzmanagement und Effektivierungspotenziale der Städtebauförderung analysiert. Die diesbezüglichen Hinweise aus den Fallstudien wurden in zwei regionalen Projektworkshops und in einem Abschlussworkshop mit kommunalen Akteuren, Sanierungsträgern und Vertretern der Länder diskutiert. Die Verfahrensanalyse untersuchte Abläufe, Kooperationen der Akteure und die Schnittstellen zwischen den Beteiligten, um bürokratische Hemmnisse und Kommunikationsprobleme auszumachen. Die Finanzanalyse basiert auf einer Auswertung der Gesamtkosten, der Kostenstruktur und der zu Grunde gelegten Finanzierungsstrategien. Der methodische Ansatz zu den Langzeitwirkungen bzw. den Impulsen für die Stadtentwicklung erforderte aufgrund seiner Komplexität einen stärkeren Zugang „von außen“ und warf einige methodische Schwierigkeiten auf. Langzeitwirkungen der Programmförderung von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen wurden in Bezug auf die Sanierungsziele und nicht intendierte Wirkungen untersucht. Zur Untersuchung des Zielerreichungsgrads dienten die eingangs bereits genannten schriftlichen Dokumente, Interviews und die persönliche Inaugenscheinnahme. Eine quantitative Analyse stellte sich als methodisch schwierig heraus, da aktuelle Erhebungen nach Abschluss der Sanierungsmaßnahmen in den wenigsten Fällen vorhanden waren. Einige Auswirkungen, insbesondere auch diejenigen auf angrenzende Gebiete und die Gesamtstadt, waren meist nur qualitativ einzuschätzen. Angesichts der unterschiedlichen Verfügbarkeit sekundärstatistischer Auswertungen und der teilweise völligen Verschiedenartigkeit der Fallstudien dienten im Ergebnis verfügbare quantita-

**Abbildung 2**  
Übersichtskarte der Fallstudienstädte innerhalb der Bundesländer



Quelle: Universität Kassel 2009

tive Aussagen zu Langzeitwirkungen als Orientierung und weniger als Grundlagen für einen Vergleich der Fallstudien untereinander. Die Untersuchung der Verknüpfung und Vernetzung mit anderen Programmen und Programmgebieten stützte sich neben einem Vergleich der Fallstudien mit und ohne Programmüberlagerung auch auf Experteninterviews und Sekundäranalysen. Angesichts der erforderlichen Einbeziehung von erst kürzlich abgeschlossenen bzw. noch laufenden Maßnahmen mussten Schlussfolgerungen zu Langzeitwirkungen mit zusätzlicher Vorsicht gezogen werden.

---

## 2 Sanierungsmaßnahmen im SuE-Programm

---

In der nach der beschriebenen Methode generierten Grundgesamtheit der für eine Analyse in Frage kommenden Maßnahmen sind jeweils auch die schwerpunktmäßig in den Bundesländern verfolgten Strategien ablesbar. Im Folgenden findet sich eine Darstellung der länderspezifischen Schwerpunkte der Sanierung. Die ostdeutschen Länder bleiben wegen ihrer wenigen abgerechneten Maßnahmen hier noch unberücksichtigt. Die Schwerpunkte ihrer laufenden Sanierungstätigkeit sind stark von der Wiederherstellung historischer Altstadtkerne geprägt, doch spielen auch die Sanierung gründerzeitlicher Quartiere, die touristische Entwicklung und die Aufbereitung von Konversionsflächen eine gewisse Rolle. Zur Verteilung der Sanierungsmaßnahmen und den dort wichtigen Fragestellungen ließen sich folgende Feststellungen treffen, die inhaltlich wichtig für eine repräsentative Auswahl von Fallstudien waren:

- Nur ein Drittel der Maßnahmen liegt in Großstädten, ein großer Teil dagegen bezieht sich auf historische Stadtkerne. Die Frage etwa nach einer stadtteilbezogenen sozialen Differenzierung durch die Aufwertung von innerstädtischen Erweiterungsgebieten

spielt daher nur eine begrenzte Rolle.

- Kleinstädte und Mittelstädte haben ein beachtliches Gewicht. Dörfer kommen dagegen nur in einem Maß vor, das nicht ihrer statistischen Anzahl entspricht. Ihre Sanierung dürfte häufig in anderen Programmen (z. B. reine Länderprogramme) vorgenommen worden sein.
- Andere Gebietstypen spielen zahlenmäßig eine geringe Rolle, wie etwa wieder aufgebaute Stadtteile, Gewerbegebiete oder Konversionsstandorte. Einige Maßnahmen liegen in relativ heterogenen offenen Kernen. Zahlreiche Maßnahmen lassen sich keiner dieser Kategorien zuordnen.
- Beim Beginn zeigen sich zwei deutliche Schwerpunkte, die „erste Welle“ der Sanierungsmaßnahmen aus den frühen 1970er Jahren und die „zweite Welle“ aus den späten 1980er Jahren. Bei genauerer Analyse zeigen sich interessante weitere Schwerpunktsetzungen, auf die hier nicht eingegangen werden kann (z. B. hoher Anteil BW Ende 1970er Jahre, BY in der zweiten Welle).
- Die Laufzeit weist eine erwartete hohe Spannweite mit Schwerpunkt bei der Zeit zwischen zehn und 15

**Tabelle 2: Schwerpunktmäßig in den alten Bundesländern unter den abgerechneten Maßnahmen ablesbare Strategien**

Bundesland	Schwerpunkt
Schleswig-Holstein	leichter Schwerpunkt Dorferneuerung im Bund-Länder-Förderprogramm (in anderen Ländern so praktisch nicht erkennbar)
Hamburg	erkennbarer Schwerpunkt klassische großstädtische Altbauerneuerung, sonst nur noch in Berlin ablesbar
Niedersachsen	im Ländervergleich Maßnahmen mit umfangreicher Bundesförderung, breite, gleichgewichtige Streuung der Gemeindegrößen
Bremen	leichter, in anderen Bundesländern praktisch nicht erkennbarer Schwerpunkt Großsiedlungen
Nordrhein-Westfalen	breite, gleichgewichtige Streuung der Gemeindegrößen, leichter Schwerpunkt Umgang mit Industriebrachen
Hessen	leichter Schwerpunkt historische Kerne von Kleinstädten
Rheinland-Pfalz	nur eine abgerechnete Maßnahme
Baden-Württemberg	breite Streuung der Maßnahmen, leichter Schwerpunkt auf historische Kerne von Mittelstädten
Bayern	gewisser Schwerpunkt historische Kerne von Mittelstädten, deutlicher Schwerpunkt Kleinstädte und Gemeinden unter 10.000 Einwohner
Berlin	klassische großstädtische Altbauerneuerung, sonst nur noch in Hamburg ablesbar

Quelle: Universität Kassel 2009

Jahren auf. Auch die Fläche der Maßnahmen weist eine erwartete hohe Spannbreite auf, wobei sehr große Maßnahmen ab etwa 30 ha selten sind. Hierbei spielen Ländertraditionen und Erfahrungen mit den ersten Sanierungsprogrammen eine Rolle. Auch die Bundesfinanzhilfen sind wie erwartet breit gestreut.

- Die Finanzhilfen sind sowohl auf die Fläche bezogen als auch pro Einwohner in der gesamten Gemeinde sind erstaunlich breit gestreut. Dies gilt ansatzweise auch für den Einsatz der Finanzhilfen pro Jahr.

Die Auswahl der Fallstudien aus der Grundgesamtheit spiegelt die Schwerpunkte der oben in der Tabelle dargestellten Strategien der Länder wider und versucht auch die unterrepräsentierten Maßnahmen wie beispielsweise die der Dorferneuerung aufzunehmen. Obwohl in den neuen Ländern zu Projektbeginn keine Sanierungsmaßnahmen abgeschlossen waren, sollten trotzdem Fallbeispiele aus dieser Gruppe in der Untersuchung mit aufgenommen werden. Dies erfolgte durch Ergänzungen auf Vorschlag der Länderministerien mit Fallbeispielen aus dem Seebad Bansin, der Spandauer Vorstadt in Berlin, Connewitz/Biedermannstraße in Leipzig, der Sophienstraße („Damenviertel“) in Jena und der August-Bebel-Siedlung in Kleinmachnow.

---

## 2.1 Schwerpunkte der Sanierungsmaßnahmen

---

Bei den untersuchten Sanierungsgebieten handelt es sich um vier Kleinstadtkerne, acht Gebiete in Klein- und Mittelstädten (entweder ihre historische Altstadt oder zentrumsnahe Gebiete), elf innerstädtische Altbauquartiere mit gründerzeitlichen Strukturen und vier Sonderfälle: Eine Großwohnsiedlung, zwei Konversionsgebiete – ein militärisches und ein gewerbliches – sowie eine ehemalige Werksiedlung. Die folgende Übersicht zeigt die in ihrem Rahmen verfolgten wichtigsten Ziele. Schwerpunkte bilden auf den ersten Blick zunächst die Ziele baulicher Erhalt und, bis auf wenige Ausnahmen, Erhalt der Wohnfunktion. Der zweite Blick zeigt, dass die Schwerpunkte innerhalb der Gebietskategorien Kleinstadt, Mittelstadt und gründerzeitliche Stadterneuerung durchaus unterschiedlich gelagert sind.

Für die Gebiete der Erneuerung von gründerzeitlichen Strukturen spielen der Erhalt der Sozialstruktur und andere soziale Ziele eine übergeordnete Rolle. Auch die Erneuerung und Schaffung von sozialer Infrastruktur sowie Gemeinbedarfseinrichtungen und Förderung von kulturellen Aktivitäten haben bei einer Mehrzahl dieser Gebiete eine große Bedeutung. Meist sind auch Nachverdichtung und Lückenschließung Schwerpunkte. Die Schaffung von Grünflächen und Freiflächen ist im Gegensatz zu den Gebieten der anderen Kategorien für sechs der zehn innerstädtischen, meist sehr dichten Gebiete relevant. Die Neugestaltung des Verkehrssystems (häufig Verbesserung des Stellplatzangebots und/oder Verkehrsberuhigung) ist zwar in einigen der gründerzeitlichen Quartiere ein Ziel, scheint jedoch neben dem baulichen Erhalt vor allem bedeutsam für alle mittelstädtischen Gebiete zu sein. Hier wurden nicht so sehr soziale Ziele verfolgt; vielmehr stand die Förderung und Stärkung des Einzelhandels als zentrumsstärkendes Element im Mittelpunkt. Auch die städtebauliche Gestaltung und der Denkmalschutz sind wesentliche Aufgaben in Mittelstädten. Soziale Infrastruktur und Neubau sind hier eher untergeordnet, wie auch die Entwicklung von Grün- und Freiflächen und Förderung des Tourismus.

Wesentlich bei der Sanierung von Kleinstadtkernen war neben dem baulichen Erhalt und dem Erhalt der Wohnfunktion die Stärkung des Tourismus. Dieser scheint hier wichtiger zu sein als in den Gründerzeitquartieren, die aufgrund ihrer zentralen Lage in Großstädten in diesem Bereich meist kein Verbesserungsbedarf aufweisen. Dem Aufgabenschwerpunkt im Bereich Verkehr wurden hier Neubau, Stärkung des Einzelhandels und der sozialen Infrastruktur eher untergeordnet. Die bauliche Gestaltung und eine denkmalschutzgerechte Sanierung wurden in den Kleinstädten überall, in Bansin mit Nachdruck verfolgt.

Die Aufgabenschwerpunkte der Sonderfälle sind differenziert. Neben baulichem Erhalt und dem Erhalt der Wohnfunktion wurde Neubau nur in den Konversionsgebieten gefördert. Sowohl im Gebiet der militärischen Konversion (Kassel), der Großwohnsiedlung (Bremen-Lüssum) als auch der Werksiedlung (Kleinmachnow) waren soziale Ziele der Sanierung wichtig. Bei der gewerblichen Konversion und der Sanierung der Werksiedlung spielte der Denkmalschutz die größte Rolle. Auch die verkehrliche Neuordnung und der Ausbau der sozialen Infrastruktur sind bei den Sonderfällen gefördert worden. Die Verbesserung des Einzelhandels war nur in der Großwohnsiedlung und dem gewerblichen Konversionsgebiet ein Ziel.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Aufgabenschwerpunkte der Sanierung in den gründerzeitlichen Quartieren sowohl beim Erhalt der baulichen als auch der sozialen Struktur, einer Verbesserung der Versorgung mit sozialer Infrastruktur und Frei- und Grünflächen liegen. Mittelstädtische Gebiete weisen neben dem baulichen Erhalt eine schwerpunktmäßige Förderung von Einzelhandel und der Neuordnung von Verkehr sowie eine stärkere Orientierung auf die bauliche Gestaltung auf. Kleinstädtische Gebiete fokussierten sich darüber hinaus auf die Lösung verkehrstechnischer Probleme und – sicherlich in den hier gewählten Fallbeispielen überrepräsentiert – die Förderung des Fremdenverkehrs.

Tabelle 3: Wichtige Ziele der untersuchten Maßnahmen

	Baulicher Erhalt	Neubau	Wohnfunktion	Einzelhandel	Verkehr	Soziale Infrastruktur, Gemeinbedarf, Kultur	Grünflächen, Freiraum	Bauliche Gestaltung, Denkmalschutz	Ökonomische Ziele (Tourismus)	Soziale Ziele
<b>Kleinstadt/Dorf</b>										
Tönning	■		■	■	■			■	■	
Esens	■	■	■	■	■	■		■	■	
Seßlach	■		■			■	■	■		
Bansin	■	■			■	■	■	■	■	
<b>Mittelstadt/Altstadt</b>										
Bad Oldesloe	■	■	■	■	■	■	■	■		
Neumarkt	■		■	■	■	■				■
Schwäbisch Hall	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Biberach	■	■	■	■	■	■				
Hameln	■	■	■	■	■			■	■	
Soest	■		■	■	■	■	■	■		
Idar-Oberstein	■	■		■	■		■	■	■	
Schönebeck	■	■	■	■	■		■	■	■	
<b>Gründerzeitliche Stadterneuerung</b>										
Hamburg	■	■	■	■	■	■	■			■
Mannheim	■	■	■		■	■	■	■		■
München	■	■	■		■	■				■
Köln	■	■	■		■	■				■
Berlin Spandauer V.	■	■	■	■	■	■	■	■		■
Berlin Kurfürstenstr.	■	■	■							■
Hannover	■	■	■	■	■	■	■	■		■
Duisburg					■		■			
Freiburg	■	■	■		■	■			■	■
Jena	■		■		■		■	■		■
Leipzig Connewitz	■	■	■			■	■	■		■
<b>Sonderfälle</b>										
Bremen	■		■	■	■	■				■
Neunkirchen	■	■		■	■	■	■	■		
Kleinmachnow	■		■					■		■
Kassel	■	■	■		■	■	■			■

Großes Quadrat: zentrales Ziel, kleines Quadrat: wichtiges Ziel, weiß: weniger bedeutsam.  
Quelle: Universität Kassel 2009

---

## 2.2 Die untersuchten Fallbeispiele

---

Unabhängig von den gegebenen unterschiedlichen Ausgangsbedingungen bildet zunächst die Behebung städtebaulicher Missstände durch Aufwertung, Verbesserung oder Umgestaltung des baulichen und funktionalen Gefüges den kleinsten gemeinsamen Nenner aller untersuchten städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen. Den beabsichtigten Zielen zu Beginn einer Sanierung entsprechend lassen sich Strategieansätze herauslesen, die sich in einigen Sanierungsgebieten auch überlagern.

### Stabilisierung

**Bauliche Stabilisierung:** Eine Stabilisierung von innerstädtischen Quartieren und klein- oder mittelstädtischen Kernen erweist sich bei etwa der Hälfte der Fallstudien als zentrale Aufgabe. Dabei geht es meistens um den Erhalt und die Erneuerung der vorhandenen historischen, häufig denkmalwerten oder -geschützten Bausubstanz. Handlungsbedarf ergibt sich aus einer zunehmend sinkenden Qualität des baulichen Bestandes, aus Defiziten in Bezug auf die Qualität von Wohn- und Geschäftsgebäuden genauso wie in Bezug auf die öffentlichen Räume und die Verkehrsinfrastruktur. Unter funktionalen Gesichtspunkten werden mit der Stabilisierung zwei Gebietsstrategien verfolgt: Zum einen dient sie der Stärkung und Sicherung der Stadt- und Ortskerne zur dauerhaften Gewährleistung ihrer zentralörtlichen Funktion, sei es als Wohnstandorte oder als „urbane“ innerörtliche Standorte für Einzelhandel, öffentliche Einrichtungen oder Dienstleistungen. Zum anderen wird über die Stabilisierung von zumeist innerstädtischen Quartieren mit sozialen oder strukturellen Problemen eine bessere Positionierung im Stadtgebiet und ein Imagewandel angestrebt. Erwähnenswert ist der Wandel von der so genannten Flächensanierung, also einer großflächigen baulichen und funktionalen Umstrukturierung der Quartiere zu Beginn der Städtebauförderung, hin zu eher bestandsorientierten und kleinteiligen Maßnahmen in den jüngeren Sanierungsgebieten.

Bei der baulich-funktionalen Stabilisierung lassen sich verschiedene Ausgangssituationen bzw. Herausforderungen unterscheiden. Zunächst lassen sich dieser Kategorie die (Alt)-Stadtkerne wie Soest, Neumarkt, Hameln, Esens, Biberach, Schönebeck – Bad Salzelmen oder Tönning zuordnen, die eine zentrale Rolle für die Funktionsfähigkeit der Gesamtstadt übernehmen. Deren Funktionsfähigkeit (insbesondere die Wohn-, Einzelhandels- und Dienstleistungsfunktion) war eingeschränkt – etwa durch ein hohes Verkehrsaufkommen, eine mangelhafte Parkplatzsituation, eine mangelhafte bauliche Substanz der vorhandenen Wohn- und Geschäftsgebäude oder fehlende Aufenthaltsqualitäten. Kennzeichnend für die genannten Beispiele und für Klein- und Mittelstädte im Allgemeinen ist die hohe Bedeutung der baulichen Stabilisierung in den Stadtkernen für die gesamtstädtische oder sogar regionale Entwicklung.

In Hameln, Soest, Tönning, Schönebeck oder Esens spielte darüber hinaus die Sicherung zum Teil denkmalgeschützter oder denkmalwerter historischer Bausubstanz eine wichtige Rolle. In Hameln wurde deshalb die Flächensanierung aufgegeben und ein bestandsorientiertes Vorgehen bevorzugt. In Schönebeck wurde viel Wert auf die Reparatur des historischen Stadtbildes gelegt, das aufgrund von verfallener Bausubstanz der Vorwendezeit und Abbrüchen verloren gegangen war. Schwerpunkte waren zahlreiche Modernisierungen, eine Erneuerung des Erschließungssystems und Gestaltungsmaßnahmen im öffentlichen Raum und behutsam eingefügte Baulückenschließungen.

Die Förderung des Fremdenverkehrs stellt einen Ansatz zur ökonomischen Stabilisierung dar (neben Barsinghausen in Esens, Tönning, Schönebeck – Bad Salzelmen). Die Neuordnung des ruhenden und fließenden Verkehrs oder der Umbau eines leer stehenden Kurhauses zum Innovations- und Gründerzentrum der gesundheitsorientierten Wirtschaft koppelt Denkmalschutz mit Wirtschaftsförderung.

Einen Sonderfall bildet die vergleichsweise kleine Sanierungsmaßnahme in der August-Bebel-Siedlung in Kleinmachnow. Die baulich-funktionale Stabilisierung bezog sich in erster Linie auf den Erhalt und den Ausbau der Wohnfunktion. Die Sanierung hatte im Gegensatz zu den vorgenannten Fallbeispielen in dem Sinne gesamtstädtische Bedeutung, als dass sie den einsetzenden Verdrängungsprozess der alteingesessenen Bewohner Kleinmachnows aus restitutionsbelasteten Wohnungen/Häusern nach der Wende auffangen konnte.

Zwei weitere Beispiele für die baulich-funktionale Stabilisierung sind Duisburg-Marxloh und Mannheim-Neckarstadt West, die stellvertretend für großstädtische Sanierungsmaßnahmen stehen. Marxloh hatte und hat erhebliche Entwicklungsdefizite, unter anderem wegen seiner peripheren Lage innerhalb der Gesamtstadt und durch die Nähe zum angrenzenden ThyssenKrupp-Stahlwerk. Die Umweltbelastungen durch das Stahlwerk sowie der fortschreitende städtebauliche Verfall des Stadtteils sollten durch gezielte Maßnahmen in das Wohnumfeld, die Freiflächen sowie die verkehrliche Infrastruktur eingeschränkt bzw. behoben werden. Die sozialen Fragen, durch die der Stadtteil später auch bundesweite Beachtung fand, standen zum Zeitpunkt der Wohnumfeldmaßnahmen noch nicht im Fokus, so dass die Sanierung relativ früh durch andere Instrumente abgelöst wurde, als sich abzeichnete, dass die baulichen Maßnahmen die sozialen Fragen nicht angemessen bearbeiten konnten. Eine ähnliche Ausgangssituation hatte der Mannheimer Stadtteil Neckarstadt West. Auch hier handelt es sich um ein dicht bebautes Altbauquartier mit erheblichen baulich-funktionalen Mängeln, die sich unter anderem in schlecht ausgestatteten Wohnungen, geringer Neubautätigkeit, negativem Stadtteilimage und störenden Gewerbebetrieben in den Blockinnenbereichen ausdrücken. Beide Stadtteile eint, dass die durchgeführten Sanierungen zwar positive Wirkungen erzielt haben, diese aber nicht ausreichen, um eine nachhaltige Stabilisierung zu erreichen. Infolgedessen durchläuft der Stadtteil Marxloh bis heute eine langjährige Förderkarriere, während die Sanierung in der Neckarstadt West abgeschlossen wurde, obwohl weiterhin ein erheblicher Modernisierungsrückstand zu verzeichnen ist und sich die soziale Lage im Quartier weiter verschlechtert hat.

**Soziale Stabilisierung:** Neben der baulich-funktionalen Stabilisierung ist die soziale Stabilisierung der Sanierungsgebiete ein Gegenstand der Städtebauförderung. Dies gilt insbesondere für die Stadtteile, in denen sich sozioökonomische Problemlagen der Bewohner häufen und die dadurch zu einer weiteren Verschlechterung der Außenwahrnehmung dieser Stadtteile beitragen. Grundsätzlich verbinden insbesondere die untersuchten Großstädte (Berlin, Bremen, Köln, München, Hannover, Leipzig, Jena oder Freiburg) soziale Ziele mit der Sanierung. Im Vordergrund stand die soziale Stabilisierung der Sanierungsgebiete z. B. in Bremen-Lüssum und dem Kölner Severinsviertel.

Bremen-Lüssum verkörpert als Großwohnsiedlung einen klassischen Ansatz für eine erhaltende Sanierung: Wegen der zahlreichen Sozialwohnungen konzentrieren sich im Stadtteil wirtschaftlich schwach gestellte Bevölkerungsgruppen, teilweise mit Migrationshintergrund. Dies führte zu Konflikten, hohen Fluktuationsraten und erheblichen Leerständen im Stadtteil. Deshalb wurde die Sanierung 1987 eingeleitet und bis heute mit Landes- und Bundesprogrammen der Städtebauförderung fortgesetzt.

Das Kölner Severinsviertel ist als gründerzeitliche Stadterweiterung geprägt durch die dichte Blockrandbebauung mit zum Teil gewerblich und zu Wohnzwecken genutzten Innenhöfen. Die soziale Stabilisierung des Stadtteils und der Erhalt eines schützenswerten Milieus wurden von Anfang an in der Sanierung mitgedacht, was sich nicht zuletzt auch in den Maßnahmen (z. B. neuer Sozialer Wohnungsbau) deutlich widerspiegelt. Massive Umstrukturierungen gab es im südlichen Bereich beim Stollwercksgelände, das zu einem Wohnstandort mit Sozialwohnungen, einer öffentlichen Grünfläche und einem Standort für Gemeinbedarfseinrichtungen umfunktioniert wurde. Da für die soziale Stabilisierung die bauliche Stabilisierung wichtige Voraussetzung war und erhebliche investive Maßnahmen durchgeführt wurden, weist das Kölner Severinsviertel gleichzeitig in Teilbereichen Merkmale einer baulich-funktionalen Stabilisierung auf. Dies gilt ebenso unter anderem für die Fallbeispiele Hamburg Spritzenplatz, Hannover-Linden Nord, Berliner Spandauer Vorstadt, Berlin-Kurfürstenstraße, Leipzig-Connewitz und Mannheim-Neckarstadt West. Die Betrachtung der beiden Beispiele macht aber deutlich, dass die soziale Stabilisierung – trotz unter-

schiedlicher Voraussetzungen – im Zentrum der Sanierung stehen kann und nicht nur ein Nebenprodukt der baulichen Erneuerung ist.

Vielfältige Kopplungen unterschiedlicher Stabilisierungsansätze: In der Berliner Spandauer Vorstadt standen neben Maßnahmen der sozialen Stabilisierung insbesondere die Sanierung der Wohnungen, die Neubebauung von Brachflächen sowie eine bessere Versorgung mit Gemeinbedarfseinrichtungen im Mittelpunkt. Für Hannover-Linden war der schlechte Zustand der vorhandenen Wohnbebauung ein wesentlicher Auslöser für die Sanierung, der über Aufwertungsmaßnahmen verbessert werden sollte. Aber auch der Mangel an Freiflächen und Gemeinbedarfseinrichtungen sollte behoben werden. Im Sanierungsgebiet Hamburg Spritzenplatz standen die Stabilisierung und der Ausbau der Wohnfunktion im Vordergrund der Sanierung. Darüber hinaus sollte aber auch der gewerbliche Charakter des Gebietes erhalten bleiben. Wesentliche Voraussetzung für diese Ziele war schließlich auch die Neuordnung des ruhenden Verkehrs. In Leipzig-Connewitz versucht man eine soziale Stabilisierung durch die enge Zusammenarbeit und Aktivierung der Besetzer von noch vor 1990 zum Abriss vorbereiteten Gebäuden sowie etliche Neubaumaßnahmen zur Schließung von Baulücken und Brachen als geförderte Selbstnutzerprojekte zur Bildung von Eigentum im Quartier zu erreichen.

### **Umstrukturierung und Strukturanpassung**

Eine Umstrukturierung beinhaltet eine Reorganisation von Stadt- und Siedlungsstrukturen und Funktionen, um diese neuen Nutzungen zuzuführen, mit neuen Nutzungen anzureichern oder wiederzubeleben. Mit der umstrukturierungsorientierten Vorgehensweise gingen entweder von Anfang an baulich-funktionale Stabilisierungen als eine zweigleisige Strategie einher, oder es trat im Laufe der Sanierung ein Wandel zu bestandsorientierteren Erneuerungsstrategien ein und von Umstrukturierungen wurde verstärkt Abstand genommen. Allgemein kennzeichnend für Sanierungsmaßnahmen mit hohem Umstrukturierungsanteil sind umfangreiche Ordnungsmaßnahmen.

### **Strukturelle Weiterentwicklung mittel- und kleinstädtischer Stadtkerne:** Die Altstadtkerne der

Mittelstädte Bad Oldesloe, Idar-Oberstein, Schwäbisch Hall, Soest, Neumarkt, Hameln und Biberach standen vor ähnlichen Ausgangsbedingungen wie die Kleinstadtkerne von Esens oder Tönning. Das traf sowohl auf den schlechten Zustand der vorhandenen historischen Bausubstanz als auch auf die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Wohn-, Einzelhandels- und Dienstleistungsfunktionen und der Erschließungsbedingungen zu. Verstärkend kamen in Idar-Oberstein und Schwäbisch Hall als lokale topographische Gegebenheiten die Kessellage und eine dadurch bedingte räumliche Enge mit fehlenden Erweiterungsmöglichkeiten hinzu. Parallel zu den anderen genannten Fallbeispielen spielte der Erhalt historischer Bausubstanz eine tragende Rolle, zu dem man sich in Schwäbisch Hall bereits Mitte der 1970er und in Idar-Oberstein zu einem späteren Zeitpunkt Mitte der 1980er Jahre bekannte.

Ungeachtet dessen waren die Verbesserung der Erschließungsbedingungen bei steigendem Motorisierungsgrad, die Unterbringung von nicht vorhandenen zentralen Einrichtungen der Verwaltung, des großflächigen Einzelhandels oder größerer Parkierungsanlagen in den Altstadtkernen ebenfalls von großer Bedeutung, die man nach damaliger Auffassung nur über einen Eingriff in die kleinteiligen Strukturen in Teilbereichen verwirklichen konnte, um diese moderneren Anforderungen anzupassen. Im Vordergrund stand dabei die Stärkung der zentralörtlichen Bedeutung, um zugewiesene Funktionen im regionalen Rahmen oder nach einer Gemeindegebietsreform wahrnehmen zu können.

Im Schwäbisch Hall konnte nach der Verlagerung eines größeren Gewerbebetriebes am Altstadtrand und darauf folgenden Abbruchmaßnahmen das Verkehrsinfrastrukturgerüst neu geordnet und anschließend das Gelände mit innenstadtnahen zentralen Einrichtungen neu bebaut werden. Auch in Idar-Oberstein hielt man die Anpassung der Siedlungsstruktur an modernere Nutzungsstrukturen in Teilbereichen für erforderlich. Die Anpassung wurde parallel zur Überbauung des Flussbettes der Nahe und der kompletten Umordnung des Verkehrsgerüsts mit dem Ausbau des Geschäftszentrums realisiert. Im Gegensatz zur anfänglichen Konzeption wurde die Sanierungsmaßnahme später überwiegend bestandsorientiert und kleinteiliger fortgesetzt. Nach umfangreichen

Abrissen historischer Gebäude bis in die 1980er Jahre rückte später eine Förderung von Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen und der Bau von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen in den Vordergrund.

**Umgang mit Konversionsflächen in der Sanierung und Revitalisierung:** Zwei Beispiele für baulich-funktionale Umstrukturierungen im Kontext großstädtischer Sanierungsmaßnahmen sind die Gebiete Freiburg – Im Grün und München-Haidhausen. Bei dem Gebiet Im Grün handelt es sich um ein gemischt genutztes Quartier in Innenstadtrandlage mit kleinteiliger Wohnbebauung, dessen gewerblich geprägter Südtail untergenutzt war und zudem eine schlechte Bausubstanz aufwies. Während eine bestandsorientierte Sanierung im vorwiegend wohngenutzten Nordteil des Gebiets vorgenommen wurde, erfolgte eine konsequente Umstrukturierung Südtails mit größeren Büro- und Wohnbauten in Blockrandbebauung. Im direkt an die Innenstadt Münchens angrenzenden Altbauquartier Haidhausen gingen Umstrukturierungsmaßnahmen in verschiedenen Blöcken auf eine komplexe und ineinander greifende Abriss-, Erhalt-, Modernisierungs- und Neubaustrategie zurück, die zugunsten einer stärker erhaltenden Erneuerung weiterentwickelt wurde.

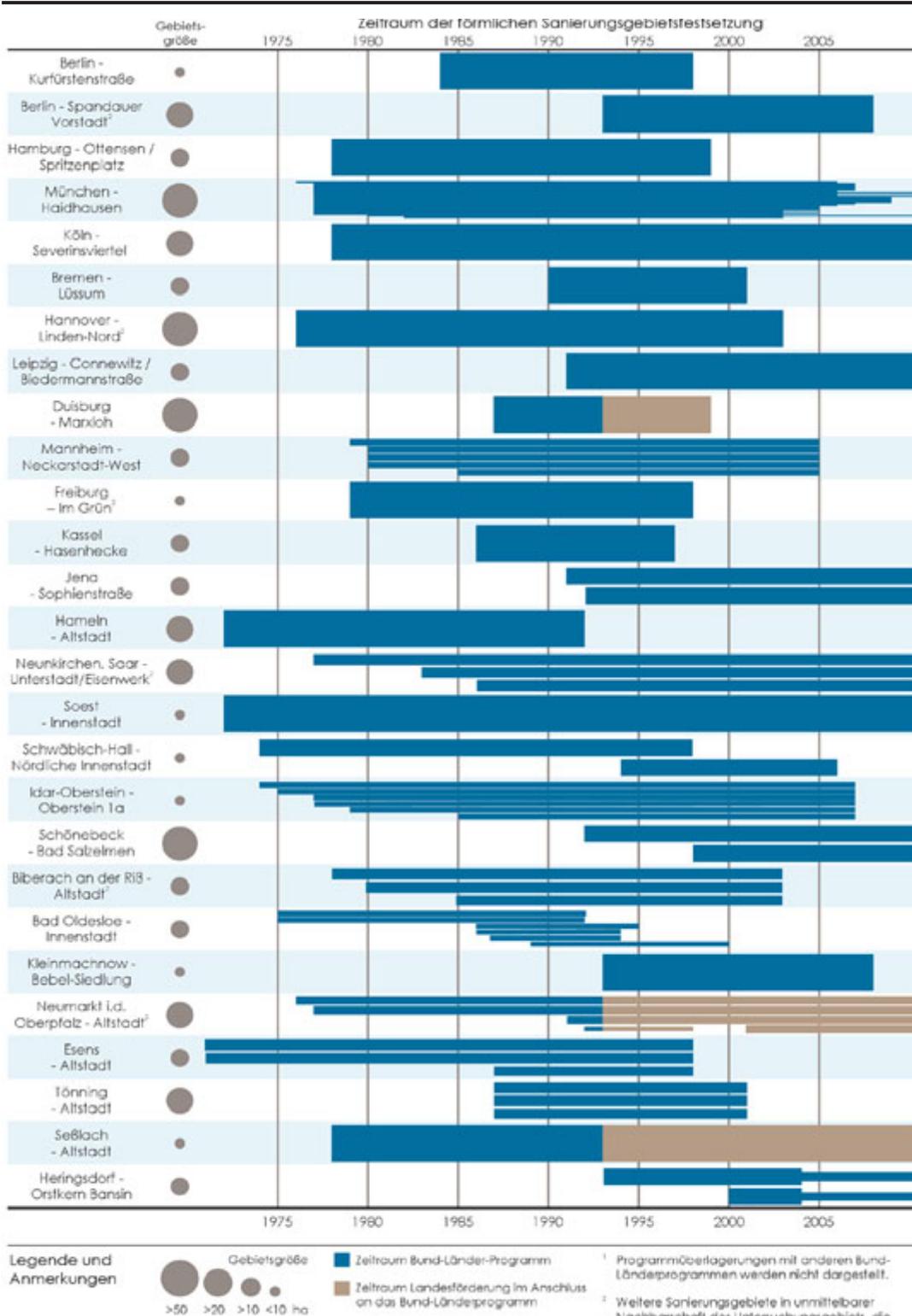
In Kassel und Neunkirchen standen Konversionsmaßnahmen im Mittelpunkt. Mit der Aufgabe der Vornut-

zungen und der damit entstehenden Umbruchsituation wurden diese Gebiete zumeist als „störend“ im Stadtgefüge wahrgenommen und wurden für eine Reorganisation der bestehenden Strukturen verfügbar. In größeren Teilbereichen waren Eingriffe aufgrund von Altlastenproblemen, fehlenden Nachnutzungsperspektiven oder zur Nachverdichtung erforderlich. Dabei ging es um eine Umnutzung und Siedlungserweiterung zur Aufwertung und Ausweitung der Wohnfunktion mit Verbesserung des Wohnumfelds (Kassel-Hasenhecke). Ein weiterer Schwerpunkt lag auf der Stadtkernerweiterung, um die Dienstleistungs- und Handelsfunktion zu stärken. Dabei kam es darauf an, kulturelle und freizeitorientierten Nutzungen zu integrieren und gleichzeitig Relikte der vergangenen Industrieepoche bei fast kompletter baulich-funktionaler Umstrukturierung des innerstädtischen ehemaligen Eisenwerks (Neunkirchen) zu bewahren.

Innerhalb der Sanierungsstrategie von Bansin bildete die Aufwertung und Stärkung der touristischen Infrastruktur und der Ausbau zu einem konkurrenzfähigen Fremdenverkehrsort in erster Linie ein wichtiges wirtschafts- und strukturpolitisches Anliegen. Funktionale Umstrukturierungen umfassten die Verlagerung von Wohnnutzungen und die Wiedernutzung der Gebäude durch Beherbergungsbetriebe und Gaststätten sowie eine Schließung vorhandener Baulücken. In diesem Zusammenhang standen auch baulich-funktional stabilisierende Maßnahmen.

Abbildung 3

Die untersuchten Fallstudien im zeitlichen Überblick, geordnet nach absteigender Gemeindegröße



Quelle: Universität Kassel 2009



Die Planung und Umsetzung einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme ist grundsätzlich eine große Herausforderung für die kommunale Verwaltung. Die Komplexität, eine hohe Akteursdichte und die Langfristigkeit der Maßnahme erfordern mit dem Ziel einer hohen Effizienz die Etablierung einer leistungsfähigen Organisationsstruktur innerhalb und außerhalb der städtischen Verwaltung. Dass es keine Musterlösung geben kann, liegt aufgrund der unterschiedlichen Aufgaben und der sehr stark divergierenden Leistungsfähigkeit und Strukturen der städtischen Ämter auf der Hand. Entsprechend ist zu klären, wie die Durchfüh-

rung der Sanierungsmaßnahmen in den Fallbeispielen organisiert wurde, welche Ämter der Stadtverwaltung einbezogen wurden und wie die interne Kommunikation gewährleistet wurde. Maßgeblich ist auch die Frage, inwiefern externe Sanierungsträger und -beauftragte mit einbezogen wurden. Darüber hinaus ist die Frage von Interesse, inwieweit Betroffenenbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit über das gesetzlich vorgeschriebene Maß von den lokalen Akteuren durchgeführt wurden. Relevant ist weiterhin die Frage, wie sich die Zusammenarbeit zwischen Kommune und Land gestaltet hat.

---

## 3.1 Zusammenarbeit innerhalb der föderalen Struktur

---

Im Rahmen der Fallbeispieluntersuchungen konnten keine gravierenden Probleme der Zusammenarbeit zwischen den jeweiligen Bundesländern und den Kommunen ausgemacht werden. Nahezu ausschließlich stellten die Akteure aus den Fallstudien die Zusammenarbeit mit den Landesbehörden als gut bis problemlos dar, unabhängig davon, ob die Zuständigkeiten beim Ministerium oder den Regierungspräsidien liegen. Betroffen waren besonders die Fallstudiengebiete in Tönning, Bad Oldesloe, Hameln und Biberach. In Biberach wurde beispielsweise auf den Rückgang der Bund-Länder-Förderung mit restriktiven Maßnahmen reagiert, wie einer Halbierung der Fördersätze von 40 auf 20 % bei der Altbausanierung, womit das Erliegen der Altstadtsanierung wohl verhindert werden konnte. Zur Weiterführung der Sanierung sprang – ähnlich wie in Seßlach – dann das Bundesland mit eigenen Mitteln ein, um den Fortgang der Sanierung zu gewährleisten.

In einigen Fallstudien – überwiegend in Klein- und Mittelstädten – wurde die aktive Teilhabe der Länderebene am lokalen Prozess positiv bewertet. Dies gilt trotz des Eingreifens der Ministerien oder Regierungspräsidien in sich sehr lange hinziehende Sanierungsmaßnahmen wie in Neumarkt, Mannheim oder Schwäbisch-Hall (wo die Sanierungsmaßnahme offenbar für längere Zeit nicht intensiv vorangetrieben worden war). Eine kooperative Zusammenarbeit der Mitarbeiter des Landesverwaltungsamts sowie eine „Vor-Ort-Präsenz“ der Landesvertreter auf einberufenen Bürgerversammlungen dokumentieren und vermitteln „Bürgernähe“ und bilden damit eine wichtige Unterstützung, selbst wenn das Land auf eine zügige Durchführung von Sanierungsmaßnahmen achtet (Schönebeck). Neben den kleineren Kommunen hebt auch die Großstadt Mannheim hervor, dass bei der Bewältigung der komplizierten und langwierigen Abrechnungsproblematik die kommunale Verwaltung von der Mittelbehörde umfangreiche Unterstützung und Hinweise auf eine teilbereichsbezogene Abrechnung aufgrund der

öffentlichen Kontenführung erhalten hat. Es gibt aber durchaus auch kritischere Einschätzungen zur Zusammenarbeit mit den Regierungspräsidien, die dann als eher bürokratisch und unflexibel eingeschätzt wurden.

In Schönebeck wird die Zusammenarbeit mit dem Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt ebenfalls als gut charakterisiert und die hohe Planungssicherheit betont, die durch eine Vorausbewilligung der Fördermittel im Fünf-Jahres-Turnus durch das Land entstehe. Dadurch können Kommune und Sanierungsträger besser operieren. Diese Einschätzung scheint insofern symptomatisch zu sein, da es nunmehr eine seit Jahrzehnten eingeübte Sanierungskooperation zwischen den Ländern und den Kommunen gibt und auch die ausgewählten Fallbeispiele in vielen Fällen als „gute“ Beispiele von den Ländern selbst vorgeschlagen wurden.

Überraschend ist die Erkenntnis, dass vordergründig unwichtige Gesichtspunkte als positiv hervorgehoben wurden. So ist in kleineren Kommunen die räumliche Nähe des Sanierungsträgers oder des Beauftragten zur Landesbehörde als positiv hervorgehoben worden (Bad Oldesloe, Seßlach) – was möglicherweise in den Stadtstaaten in ähnlicher Weise gilt, aber nicht explizit erwähnt wird. Für Bansin wurde betont, dass die Abstimmung mit den Ministerien weitestgehend durch die Mitarbeiter des Sanierungsträgers erfolgte und dieser für eine Vielzahl von Sanierungen in Mecklenburg-Vorpommern zuständig war, was die Abstimmung erleichtert hat.

Neben der im Allgemeinen positiven Einschätzung der Kooperation zwischen Kommune und Land kann aber auch partieller Verbesserungsbedarf festgestellt werden. So wurde in einem Fallbeispiel bemängelt, dass das Land bereits bei der Definition des Sanierungsgebietes zu starke Vorgaben machte, die die Festlegung eines die ganze Altstadt umfassenden Sanierungsge-

bietes verhinderte. Die nachfolgende Strategie der Festlegung mehrerer kleiner Sanierungsgebiete, in denen die Sanierung schnell abgeschlossen werden kann, ging nicht auf, da für eine spätere Ausweisung weiterer Sanierungsgebiete die finanziellen Mittel fehlten. Erst Mitte der 1980er Jahre konnte deshalb die Altstadtanierung durch Aufnahme in ein Landesprogramm weitergeführt werden. Zudem sorgte eine Empfehlung des zuständigen Regierungspräsidiums dafür, dass zunächst keine VU durchgeführt wurde, welche aber später nachgeholt werden musste. Im Ergebnis kann dort von einer weniger guten Koordination der Zusammenarbeit gesprochen werden.

In Freiburg dagegen wurden unter anderem eher indirekte Aspekte mit Auswirkungen auf die Stadterneuerung bemängelt, wie die Aufhebung der Zweckentfremdungsverbotsverordnung in Baden-Württemberg, die das bahnhofsnahe Sanierungsgebiet insofern belastete, als der sich in den gründerzeitlichen Wohnhäusern verschiedentlich etablierenden Prostitution in unscheinbar wirkenden Etagenwohnungen de facto nicht mehr baurechtlich begegnet werden konnte. Aber auch im konkreten Verfahrensablauf äußert die Kommune Kritik. Die notwendige jährliche Rechenschaft gegenüber dem Land (Sachstandsberichte mit Kostenanhängen, Zwischenverwendungsnachweise etc.) hat aus Sicht des Sanierungsträgers Probleme bei der flexiblen Umsetzung gemacht. Bis zur Einführung einer eigenen Prüfung im Rechnungsprüfungsamt der Stadt und der Unterstützung der Gemeindeprüfungsanstalt war das Abrechnungsverfahren eher bürokratisch und erforderte die Vorlage sehr umfangreicher Unterlagen.

In den Bundesländern, in denen die Abwicklung den landeseigenen Banken übertragen wurde (z. B. Sachsen und Schleswig-Holstein), wurde von den Kommunen bemängelt, dass aufgrund der unterschiedlichen Perspektive von „Planern“ und „Bankern“ häufig verschiedene Sprachen aufeinander treffen und die Banken wenig Verständnis für planerische Themen und Probleme haben. Auch für die Landesministerien hat die Verlagerung der Abwicklung in die landeseigenen

Banken Konsequenzen, da durch die fehlende planerische Kompetenz der Mitarbeiter in den Banken die Landesministerien häufig vermitteln, nachsteuern und informieren müssen. Dieser Mehraufwand steht dann den erwarteten Vorteilen durch eine professionelle Verfahrensabwicklung durch Dienstleister gegenüber. Eine Einschätzung zur Effektivität dieser Vorgehensweise ist dann im Einzelfall zu treffen; hier besteht aus Gutachtersicht Optimierungsbedarf.

In den Spezialfällen der Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin stellt sich die Frage der Zusammenarbeit zwischen dem Land und den kommunalen Einheiten nicht in der Form wie bei den Flächenstaaten. In Bremen und Hamburg betont man die gute Zusammenarbeit aufgrund der „kurzen Wege“. In Berlin und Hamburg verlief die Zusammenarbeit zwischen Senat und Bezirk offenbar aufgrund der klaren Aufgabenteilung gut. Die Bezirke sind zuständig für Baugenehmigungsverfahren, Bauaufsicht, Erarbeitung von Bebauungsplänen, Verwaltung öffentlicher Straßen, Spielplatz- und Grünflächen sowie Wohnungspflege und Vergabe. Dem Land (Parlamente bzw. Senat) kommen die hoheitlichen und ministeriellen Aufgaben zu. Dazu zählen etwa

- die Bereitstellung von Haushaltsmitteln,
- die Festlegung der Sanierungssatzung und die Fortschreibung der Sanierungsziele,
- die Förderung und Finanzierung, sowie andererseits
- die Formulierung von Förderrichtlinien und Rahmenbedingungen,
- die Verhandlungen mit dem Bund, die vorbereiteten Untersuchungen,
- die Koordination der beteiligten Landesbehörden,
- die Berichterstattung über den Sanierungsfortschritt sowie
- der Grunderwerb.

Positiv hervorzuheben ist in Berlin auch die enge Kopplung der Bewilligungsaufgaben mit den anderen Landesaufgaben. Auch die auf Bezirksebene agierenden Einrichtungen wie das Koordinationsbüro und die Betroffenenvertretung berichten in Berlin von einer engen Abstimmung mit dem Bezirk von Anfang an.

---

## 3.2 Organisation der Gesamtmaßnahme

---

Aufgrund fehlender Erfahrungen sind viele Kommunen zu Beginn der Städtebauförderung in Deutschland in das neue Aufgabenfeld eher zurückhaltend und tastend gestartet. Sie haben erst im Verlauf der Maßnahmen erkennen können, dass eine funktionsfähige Organisationsstruktur grundlegend für die Effizienz der Sanierungsmaßnahme ist und waren darauf angewiesen, schnell Erfahrungen zu sammeln und diese im Idealfall für spätere Sanierungsmaßnahmen im gleichen Ort verfügbar zu halten. Auffällig ist in diesem Zusammenhang, dass in zahlreichen Kommunen im Verlauf unterschiedliche Modelle erprobt wurden und die Organisationsstruktur modifiziert wurde.

### Einschaltung Sanierungsträger / Beauftragter

Ein wesentlicher Unterschied zwischen den Fallstudien dürfte in der Frage liegen, ob und inwieweit ein externer Sanierungsträger in das Verfahren einbezogen wurde. Gründe für die Einschaltung eines Dritten liegen sicherlich in der Nutzung des extern vorhandenen Know-hows und einer begrenzten eigenen personellen Kapazität innerhalb der Verwaltung. Hier ist auch der Hintergrund der fiskalisch-administrativen Entwicklung der betroffenen Kommunen innerhalb der letzten Jahrzehnte von Bedeutung. Diese ist seit den 1980er Jahren von der Verschlankung der Verwaltung, der Debatte um neue Steuerungsmodelle (New Public Management) und der Privatisierung und Deregulierung verbundenen Einführung von Public-Private-Partnership-Modellen gekennzeichnet.

Nicht zuletzt wird auch die Abwälzung von Verwaltungskosten als wesentlich genannt, da die Tätigkeit eines Beauftragten bzw. Trägers im Rahmen der Städtebauförderung zuwendungsfähig und somit für die Kommunen nur im Umfang des kommunalen Anteils (meist 1/3) zu finanzieren ist. Dies ist ökonomisch weitaus attraktiver, als die gesamte Aufgabe ungefördert aus dem eigenen kommunalen Personal-

und Mittelbestand zu bewältigen. Die Strategie ist allerdings dahingehend zu differenzieren, dass kleine finanzschwache Gemeinden mitunter wegen der „Übersichtlichkeit“ ihrer Sanierungsmaßnahme dazu neigen, auf Träger zu verzichten, um mehr Fördermittel für Ordnungs- und Baumaßnahmen zur Verfügung zu haben. Hingegen haben größere Städte mit komplexeren Stadtstrukturen und Beständen frühzeitig erkannt, dass sie über die Jahre ein ganzes Bündel an Sanierungsmaßnahmen zu bewältigen haben würden. Hierbei haben sie die Gelegenheit genutzt, über die Gründung einer kommunalen Trägergesellschaft Erfahrungswissen zu bündeln, diese dann von Bund und Land fördern zu lassen und dennoch über Aufsichtsratskonstruktionen und intensive persönliche Kontakte ihren Einfluss auf die Arbeit der Träger zu wahren.

In der Organisationsfrage hat sich in der Untersuchung der Fallbeispiele häufig ein klassisches Modell gezeigt, das durch die Zuständigkeit des Bau- oder Stadtplanungsamtes auf kommunaler Seite in Kombination mit einem Sanierungsträger gekennzeichnet ist, der den gesamten Prozess steuert. In anderen Fällen, vor allem bei vereinfachten Verfahren, sind statt Träger-Beauftragtenmodelle mit geringerer Aufgabenfülle gewählt worden, die aber dennoch eine direkte Zusammenarbeit zwischen Stadt und Beauftragtem ermöglichen (vgl. S. 38). Bei diesem Typus werden weitere Fachplanungen an Architekten und Planungsbüros vergeben, die häufig lokal verankert sind. In beiden Fällen konnte eine hohe Kontinuität der Zusammenarbeit gewahrt werden. Diese ist für die Sanierung erforderlich und unterscheidet sich von der ansonsten in der Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern geübten Ausschreibungs- und Wettbewerbspraxis.

Im Ergebnis der Analyse aus den Fallbeispielen zeigt sich, dass etwa zwei Drittel der Sanierungsmaßnahmen im überwiegenden Teil des Verfahrens durch einen Sanierungsträger begleitet wurden. Die Struktur der eingesetzten Sanierungsträger unterscheidet sich

dabei stark. Neben Landesentwicklungsgesellschaften (LEG Nordrhein-Westfalen in Soest und Köln, der NILEG in Hannover und der LEG Schleswig-Holstein im vorpommerschen Bansin) gehören auch die lokalen Akteure des Wohnungsmarktes (z. B. in Mannheim, Berlin-Kurfürstenstraße und Kassel) zu den maßgeblich Beteiligten. Einige Kommunen haben im Laufe der Sanierungsmaßnahme eigene Gesellschaften gegründet, die als Sanierungsträger fungieren. Dazu zählen die Münchener Gesellschaft für Stadterneuerung mbH und die Freiburger Stadtbau GmbH. Ähnlich wurde in Biberach gehandelt, wo die Durchführung der Sanierung nur in den ersten Jahren neben der städtischen Handlungsebene von einem Sanierungsträger betreut wurde. Nach dessen Ablösung 1983 erfolgte die Gründung einer städteigenen Trägergesellschaft (GSW) und die Teilübernahme des mit der Sanierungsmaßnahme befassten Personals in die städtische Gesellschaft. Ferner wurden größere regional und bundesweit aktive Sanierungsträger (BSG GmbH in Kleinmachnow, BIG Städtebau in Tönning, DSK in Leipzig-Connwitz und Deutsche BauBeCon AG in Schönebeck) eingesetzt. Aussagen zu der unterschiedlichen Rolle von Sanierungsträgern in den einzelnen Bundesländern lassen sich aus den Fallstudien allein nicht ableiten. Allerdings deuten Aussagen einzelner Verfahrensbeteiligter darauf hin, dass sich das Verhältnis von Träger und Verwaltung nach Stadtgröße und Kompetenz der Verwaltung sowie Komplexität der Sanierungsaufgabe unterscheidet. Gerade in größeren Städten wird der Träger zielgerichtet zur Entwicklung von Grundstücken eingesetzt, während die öffentliche Verwaltung wichtige verfahrensbezogene Aufgaben selbst erledigt.

Insgesamt wird als vorteilhaft bewertet, dass die kommunale Verwaltung von dem langjährig erworbenen Know-how insbesondere der großen überregional tätigen Sanierungsträger profitiert. Andererseits ergibt sich daraus im Umkehrschluss aber auch eine gewisse Abhängigkeit, die dem Verhältnis von Auftraggeber und Auftragnehmer widerspricht.

### **Aufgaben der Sanierungsträger**

Bei Einschaltung eines treuhänderischen Sanierungsträgers wurde im Regelfall das klassische Aufgabenspektrum übertragen. Von zentraler Bedeutung war

dabei der eigenständige Grunderwerb. Meist koordinierten die Sanierungsträger die Stadterneuerungsmaßnahmen zwischen Grundeigentümern, Bewohnern und Behörden treuhänderisch. Darüber hinaus oblag ihnen häufig neben der Vorbereitung und Betreuung der öffentlich geförderten Maßnahmen auch die Umsetzung des Sozialplanes (Umzugshilfen, Ersatzwohnungen, Entschädigungen etc.). Zu den Aufgaben gehörten ferner die Eigentümerberatung, die Unterstützung der planungsrechtlichen Sicherung von öffentlichen Standorten sowie die Erarbeitung von Stellungnahmen zu Bauvorhaben, von Gutachten und Konzepten. In einigen Fallbeispielen wurde der spätere Sanierungsträger bereits mit der Erstellung der Vorbereitenden Untersuchung sowie des Rahmenplans beauftragt. Letztlich ist die Rolle eines Sanierungsträgers in der komplexen Aufgabe der Ausgleichsbeträge hervorzuheben.

### **Durchführung ohne Sanierungsträger**

Es gab verschiedene Motive für den Verzicht auf einen Träger. So wurde in Duisburg das komplette Verfahren in Eigenregie durchgeführt, da das vereinfachte Verfahren nach § 142 (4) einen geringeren organisatorischen Aufwand mit sich brachte. Bei der Durchführung der Sanierungsmaßnahme Neunkircher Eisenwerk wurden Planung, Projektmanagement und die Organisation innerhalb der Stadtverwaltung ohne Sanierungsträger abgewickelt. Das entspricht der grundsätzlichen Ausrichtung aller Sanierungsverfahren der Stadt, was den Aufbau entsprechender Kompetenzen innerhalb der Stadtverwaltung zur Folge hatte. In Bremen wurde aufgrund der negativen Erfahrung aus anderen Sanierungsgebieten auf die Einschaltung eines Sanierungsträgers verzichtet. Für die Durchführung waren das Amt für Wohnung und Städtebauförderung (gleichzeitig „Landesebene“) und das Bauamt Bremen-Nord (BBN) zuständig. Unterstützt wurde die Durchführung durch ein Architekturbüro hinsichtlich der Planung, Organisation und Begleitung der Erneuerungsmaßnahmen. Diese Struktur wurde als angemessen und erfolgreich bewertet. In Hannover wurde statt der Einschaltung eines Sanierungsträgers eine Abteilung für Sanierung eingerichtet, was im Nachhinein seitens der Akteure positiv bewertet wird. Unter anderem wird angeführt, dass die Bürger dadurch politisch einen besseren Einfluss auf das Sanierungs-

konzept und den Sanierungsablauf nehmen konnten. In Seßlach wurde kein Sanierungsträger eingeschaltet, da die Maßnahme sehr klein war und die Geldmittel vorzugsweise in die Umsetzung der Sanierung investiert werden sollten. Diese Entscheidung ist besonders beachtenswert, da die Verwaltung nur über einen äußerst begrenzten Personalstab verfügt. Die untersuchte Maßnahme Idar-Oberstein wurde ebenfalls in Eigenregie durchgeführt, ohne den Verzicht auf einen Sanierungsträger gesondert zu begründen. Ein Sonderfall war die Sanierungsmaßnahme in Schwäbisch-Hall, bei der die Maßnahme lediglich in den Anfangsjahren 1970-1976 von einem Sanierungsträger (Neue Heimat Baden-Württemberg, Gemeinnützige Wohnungs- und Siedlungsgesellschaft mbH) betreut wurden. Die Neue Heimat bereitete die Aufnahme in das Städtebauförderprogramm vor, erarbeitete die Vorbereitenden Untersuchungen sowie den Rahmenplan und betreute anfangs die Sanierung. Danach wurde die Sanierung in Eigenregie von einer verwaltungsinternen Projektgruppe aus den zuständigen Fachämtern des Stadtplanungsamts und der Kämmerei unter Federführung des vom Baudezernenten geleiteten Planungsamts organisiert, was aus Sicht der Kommune als bewährte und effektive Arbeitsstruktur bewertet wird. In der Folge wurden alle Maßnahmen der Stadt in dieser Konstellation durchgeführt.

### Weitere Beteiligte und Beauftragte

In einigen Kommunen ohne Sanierungsträger wurde ein Beauftragter eingesetzt, der die Stadt in einzelnen Aufgabenfeldern unterstützte, aber nicht über treuhänderische Handlungsoptionen verfügte. In Berlin gibt es die Sanierungsbeauftragten, die nicht über ein Treuhandvermögen verfügen. Im Fallbeispiel Spandauer Vorstadt fungierte das „Koordinationsbüro zur Unterstützung der Stadterneuerung in Berlin“ als solcher, übernahm Aufgaben der Eigentümerberatung, die planungsrechtliche Sicherung der öffentlichen Standorte, die Erarbeitung von Stellungnahmen zu Bauvorhaben, von Gutachten und Konzepten sowie die Unterstützung von Mietern und Selbsthelfern bei Erneuerung und Kauf.

In der kleinen Kommune Seßlach, die mit sehr geringem Personalbestand für die Sanierungsmaßnahme ausgestattet war, wurde zwar auf einen Träger verzich-

tet, seit 1980 wurde aber ein Architekt aus München als Beauftragter eingesetzt, der maßgeblich an der erfolgreichen Umsetzung der Maßnahme mitgewirkte (Bestandsaufnahme, Konzepterstellung, Umsetzung, Partizipation, Kontakt zum Regierungspräsidium).

Neben den kommunalen Akteuren in der Verwaltung und dem gegebenenfalls eingeschalteten Sanierungsträger wurden in vielen Sanierungsmaßnahmen weitere Akteure eingebunden. Häufig wurden lokale Planungs- und Architekturbüros mit der Erstellung von Rahmenplänen, den Vorbereitenden Untersuchungen oder notwendigen ergänzenden Gutachten beauftragt. Das trifft vor allen auf die kleineren Kommunen (z. B. Tönning, Esens, Seßlach, Neumarkt) mit meist größeren Sanierungsträgern zu, aber auch in mehreren anderen Fallbeispielen anderer Stadtkategorien.

In anderen Fällen wurden thematische Besonderheiten aus den Aufgaben des Sanierungsträgers oder der Stadtverwaltung herausgelöst und an gesonderte Experten vergeben. In der Spandauer Vorstadt Berlin waren beispielsweise zunächst das Büro Mieterstadt GmbH, dann die Mieterberatungsgesellschaft „BfsS“ und ab 2004 die ASUM GmbH für die Mieterberatung zuständig.

Eine Besonderheit bezüglich der externen Beauftragung außerhalb der Sanierungsträgerschaft dürfte die Sanierungsmaßnahme Idar-Oberstein sein, die zwar ohne Sanierungsträger durchgeführt wurde, aber nicht nur in Bezug auf VU und Gutachten extern unterstützt wurde. Vielmehr wurde ein privates Büro mit der Durchführung von Informationsveranstaltungen sowie zahlreichen Einzelgesprächen mit privaten Eigentümern beauftragt, um in der Abrechnungsphase die Akzeptanz von freiwilligen Ablösevereinbarungen bzw. bei der Zahlung von Ausgleichsbeträgen zu erhöhen. Die Ermittlung der Ausgleichsbeträge wurde wie auch in anderen Fällen über ein Bodenwertgutachten des Gutachterausschusses durchgeführt.

### Einsatz von Sanierungsträgern und Beauftragten

Im Ergebnis der Betrachtung nach der Sanierungsträgerschaft lässt sich ableiten, dass die These, insbesondere in kleineren Kommunen fehle in der Regel das Fachpersonal für eine eigenständige Durchführung der

Sanierung und deshalb sei gerade für diese Kommunen die Einschaltung eines Sanierungsträgers zu empfehlen, zumindest für die hier untersuchten Fallstudien nicht durchweg zutrifft. Die angeführten Beispiele zeigen, dass die Entscheidungsfaktoren weit vielschichtiger sind als die reine Einordnung nach Stadtgrößen. Die Verteilung der Kommunen, die einen Sanierungsträger eingeschaltet haben, ist durchgängig in allen gebildeten Stadtkategorien (Kleinstadt/Dorf, Mittelstadt/Altstadt, Gründerzeitliches Stadtquartier der Großstädte) ähnlich. Ebenfalls weisen die untersuchten Sonderfälle eine vergleichbare Verteilung auf. Allerdings wird zumindest in der Fallstudie Schönebeck darauf verwiesen, dass gerade der eingesetzte treuhänderische Sanierungsträger aufgrund seiner Erfahrungen aus anderen Gebieten den Sanierungsablauf erheblich professionalisieren und die Sanierungsmaßnahme zügig und zielgerichtet durchführen konnte.

Dagegen ergibt sich bei der Systematisierung der Sanierungsgebiete nach inhaltlicher Ausrichtung für den Einsatz eines Sanierungsträgers ein weniger gleichverteiltes Bild. Danach wurde bei einer „sozialen Stabilisierung“ in zwei von drei Fällen kein Sanierungsträger eingeschaltet, bei einer „baulichen sowie funktionalen Umstrukturierung“ jeweils zur Hälfte auf einen Sanierungsträger verzichtet. Dagegen haben alle Fallstudien mit „baulichen und funktionalen Restrukturierungen“ einen solchen Träger eingeschaltet, was durch die vorhandene Komplexität der Aufgabe begründet werden kann.

### Organisation innerhalb der Ämterstruktur

Hinsichtlich der im Verfahren beteiligten Ämter sind maßgeblich die im Kontext der Aufgabe zu erwartenden Abteilungen und Dezernate involviert. Im Regelfall lag die Federführung der Sanierungsmaßnahme beim Stadtplanungs- oder Bauamt, in einigen, meist größeren Städten auch in einem gesonderten Amt für Stadterneuerung. Für die finanzielle Abwicklung lag die Zuständigkeit jeweils bei der Kämmerei. Je nach Bedarfssituation wurden auch das Amt für Liegenschaften und weitere Behörden der Bereiche Soziales, Schule etc. eingebunden. Detaillierter betrachtet zeigen sich in den Fallbeispielen aber auch Besonderheiten wie die Bildung von ämterübergreifenden Projektgruppen.

So waren beispielsweise in Hameln das Bauverwaltungsamt, das Planungs- und Vermessungsamt, das Bauaufsichtsamt, das Tiefbauamt sowie das Grundstücksamt in die Verfahren der Altstadtsanierung involviert, wobei das Planungs- und Vermessungsamt besonders in der Anfangsphase eine koordinierende Funktion innehatte. Zunächst wurden die Aktivitäten der Ämter auf Dezernatsebene koordiniert. Es stellte sich jedoch heraus, dass ein für alle Fragen der Altstadtsanierung zuständiger zentraler Ansprechpartner notwendig ist, um unkoordiniertes Handeln zu vermeiden. 1975 wurde schließlich die „Arbeitsgruppe Altstadtsanierung“ gegründet, die direkt dem Stadtbaurat unterstand (Fachaufsicht) und in die sechs Personen aus verschiedenen Ämtern delegiert wurden. Die Bildung der Arbeitsgruppe hat zu einer Effektivierung der die Sanierung betreffenden Verwaltungsprozesse und -abläufe geführt.

Eine ähnliche Projektgruppe wurde auch in Schwäbisch Hall installiert, nachdem der Sanierungsträger 1976 aus dem Vertrag entlassen worden war. Diese verwaltungsinterne Gruppe bestand aus den zuständigen Fachämtern des Stadtplanungsamts und der Kämmerei unter Federführung des vom Baudezernenten geleiteten Planungsamts. Innerhalb der heutigen Verwaltungsstruktur liegt die fachliche und technische Zuständigkeit beim Dezernat II – Fachbereich Planen und Bauen – Stadtplanung, die finanzielle Zuständigkeit im Dezernat I – Finanzwesen – Kämmerei.

In Köln wurden Organisationsmodelle in der Verwaltung erprobt und schließlich ein eigenes Amt gegründet. Zur Vorbereitung und Durchführung der Sanierung wurde 1974 die Projektgruppe Severinsviertel gegründet, die eine koordinierende Funktion hatte und die aus Mitgliedern mehrerer Ämter der Stadt bestand. 1977 wurde dann das Amt für Stadterneuerung gegründet, das von Beginn die wesentlichen Zuständigkeiten für die Durchführung von Sanierungsmaßnahmen innehatte. Die Erfahrungen mit der komplexen Aufgabe der Sanierung führte dazu, dass die Projektgruppe Severinsviertel das Amt für Stadterneuerung 1981 zu einem neuen Amt für Stadterneuerung und Sanierung fusioniert wurden. Dieses Amt erhielt dann auch die volle Kompetenz zur Verwaltung der Städtebauförderungsmittel. Das Amt setzte sich dann sowohl aus gebietsbezogenen Gruppen als auch aus gebietsübergreifenden Gruppen zusammen. Fachlich

zusammengesetzt waren die Teams interdisziplinär, d.h. sie bestanden aus Architekten, Stadt- und Sozialplanern, Juristen, Vermessungsingenieuren und Verwaltungsfachkräften. Ähnlich wurde in Soest vorgegangen, wo zur Koordination der Sanierung eine Arbeitsgruppe gebildet wurde, die sich aus Vertretern mehrerer Fachbehörden und Vertretern des Sanierungsträgers zusammensetzte. Vor der Gründung der stadteigenen Trägergesellschaft (GSW) und der Teilübernahme des mit der Sanierungsmaßnahme befassten Personals wurde in Biberach die Durchführung der Sanierung in den jeweils zuständigen Ämtern innerhalb der „traditionellen“ Ämterstruktur begleitet.

In den Untersuchungsgebieten, die gänzlich oder früh auf einen Sanierungsträger verzichtet haben, wurden die Ämterstrukturen zeitnah professionalisiert. So wurde in Hannover innerhalb des Stadtplanungsamtes die Abteilung für Sanierungen eingerichtet, die sich um die Organisation und Durchführung der Sanierungen in den hannoverschen Gebieten kümmerte und die Einbindung weiterer notwendiger Fachämter übernahm.

Eine grundsätzlich besondere Situation liegt in den untersuchten Fallstudien der Stadtstaaten vor, da diese über eine personell und organisatorisch vergleichsweise gut ausgestattete Verwaltungsstruktur verfügen. So besitzen z. B. die Berliner Bezirksämter im Stadtplanungsamt eine eigene Sanierungsverwaltungsstelle. In Bremen war für die Sanierung das Amt für Wohnung und Städtebauförderung (gleichzeitig „Landesebene“) und das Bauamt Bremen-Nord (BBN) zuständig. Vor Ort wurde das Amt für Soziale Dienste mit eingeschaltet,

was auf einen eher integrativen Ansatz der Erneuerung hindeutet. In Hamburg (Ottensen) koordinierte der dem Bezirksamtsleiter direkt unterstellte Sanierungsbeauftragte die Arbeit des Bezirksamtes und der an der Sanierungsmaßnahme beteiligten Fachbehörden (im Wesentlichen Stadtplanungsabteilung, Bauamt, Verkehrsabteilung, Tiefbauabteilung).

### **Die Rolle zentraler Verfahrensbeteiligter**

Aus der Analyse der Fallstudien und den geführten Interviews wurde deutlich, dass in einigen Kommunen der Fortgang der städtebaulichen Erneuerungsmaßnahme von federführend involvierten Personen abhing. Überraschenderweise wurde dies nicht nur für den Bereich einiger Kleinstädte festgestellt, sondern auch in großstädtischen Fallbeispielen. So wird auf die Bereitschaft der Verwaltungsmitarbeiter bei den Sanierungsstellen zu einem flexiblen Umgang mit Vorschriften und zur zeitnahen Abwicklung von Verfahren hingewiesen, die entscheidend für die Umsetzung innovativer oder „schwieriger“ Einzelmaßnahmen sind. Selbst auf höchster politischer Ebene wird auf das gesamtpolitische Klima in den Amtszeiten bestimmter Bürgermeister oder Baudezernenten hingewiesen, das eine Sanierung behutsamer oder stärker „unternehmerisch“ werden ließ (vgl. etwa die Sanierung in München unter Oberbürgermeister Kiesel), doch lassen sich die Effekte nur schwer von den zur jeweiligen Zeit waltenden politischen Rahmenbedingungen und gesellschaftlichen Strömungen trennen.

---

## 3.3 Kommunikation, Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit

---

Wie bereits aus den Ausführungen zur amtsinternen Organisationsstruktur deutlich wurde, hat es sich in zahlreichen Fallstudien als geeignet erwiesen, einen zentralen Ansprechpartner innerhalb der Verwaltung zu etablieren und über diesen die weiteren Fachämter und kommunalen Akteure mit geeigneten Arbeitsgremien einzubinden. Spätestens im Verfahrensverlauf hat sich in den meisten Städten eine interdisziplinäre Arbeitsweise innerhalb der Verwaltung etabliert. Offensichtlich hat sich dabei die Bildung von ressortübergreifenden Arbeitsgruppen als geeignetes Mittel für den komplexen Prozess eines Sanierungsverfahrens erwiesen. Insbesondere in den größeren Städten, die zum einen über einen qualifizierten Personalstamm in der Verwaltung verfügen und zum anderen vorausschauend zukünftige weitere Sanierungsgebiete erwartet haben, haben sich bereits in den Anfangsjahren eigene Trägergesellschaften gegründet, die mit der Übernahme von städtischem Personal entsprechend nah am kommunalen Handeln der Verwaltung lagen. In kleineren Gemeinden konnte dagegen teilweise die Bildung von ämterübergreifenden Arbeitsgruppen entfallen, da die wenigen hauptamtlichen Mitarbeiter der Verwaltung ohnehin gemeinsam mit der „Chefsache Sanierung“ befasst waren. Darüber hinaus spielt die Kommunikation mit Bewohnern, Eigentümern und Gewerbetreibenden eine zentrale Rolle.

### Beteiligung

Im Kontext einer behutsamen Stadterneuerung ist die Einbindung der Bewohner besonders wichtig. Die Spannweite zwischen Partizipationsprozessen im üblichen und gesetzlich vorgeschriebenen Rahmen und besonders intensiver Beteiligung war in den Fallbeispielen groß. „Einfache“ Beteiligungskonzepte sind vor allem bei denjenigen Sanierungen zu finden, die im vereinfachten Verfahren durchgeführt wurden.

Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass hier die Eigentümer keine Ausgleichsbeiträge zu zahlen hatten und das Konfliktpotenzial entsprechend als gering eingeschätzt wurde – in Einzelfällen wie in Neumarkt zeigt sich aber, dass auch die Festsetzung von Straßenausbaubeiträgen ein konfliktträchtiges Unterfangen sein kann. Vor allem in komplexen, großstädtischen Sanierungsgebieten ging die Bürgerbeteiligung jedoch meist weit über den gesetzlich vorgeschriebenen Rahmen hinaus.

**Standardbeteiligung:** Die grundlegende Information über den Sanierungsablauf, die Sanierungsziele und die Sanierungsorganisation zu Beginn der Sanierung erfolgte in der Regel in Form von Informationsveranstaltungen, Informationen in Zeitungen und Amtsblättern sowie die Herausgabe spezieller Informationsblätter, -broschüren oder Faltblätter. In einigen Fällen (Soest, Hameln) wurden auch öffentliche Ausstellungen organisiert, die der Darstellung der Sanierungsziele und der Information über den geplanten Ablauf der Sanierung dienten. Derartige Maßnahmen zu Beginn der Sanierung bzw. im Rahmen der Erstellung der Vorbereitenden Untersuchung und des Rahmenplans bildeten vielerorts den Schwerpunkt der Öffentlichkeitsarbeit.

Nur im gesetzlich vorgeschriebenen und üblichen Umfang beteiligt wurde z. B. in den Fallbeispielen Duisburg (was allerdings in der nachfolgenden Phase der Sozialen Stadterneuerung gänzlich anders war und ist) und Tönning. Grund dafür dürfte sein, dass hier ein vereinfachtes Verfahren durchgeführt wurde, die Eigentümer keine Ausgleichsbeiträge zu zahlen hatten und das Konfliktpotenzial entsprechend gering eingeschätzt wurde. Ebenfalls nur im Pflichtumfang wurde die Beteiligung in Soest, Idar-Oberstein und Barsinghausen durchgeführt. Die Auswirkungen einer solchen Zurückhaltung bei der Beteiligung erscheinen allerdings unterschiedlich. Während einige Städte das

Vorgehen als angemessen und auch nicht konfliktbehaftet bewerten, wird es in anderen Stadterneuerungsgebieten kritischer betrachtet. Unter anderem in Soest musste rückblickend angesichts der zahlreichen Klagen gegen die Erhebung von Ausgleichsbeträgen eine nicht optimal durchgeführte Öffentlichkeitsarbeit festgestellt werden. Die Kläger kritisierten vor allem, dass sie über die auf sie zukommenden Ausgleichsbeträge von der Stadt und dem Sanierungsträger nicht oder unzureichend informiert wurden.

**Breites Beteiligungsspektrum:** Über die reine Information hinausgehende Partizipationsansätze sind vor allem in Form von Diskussionsveranstaltungen, Bürgerversammlungen, Stadtteilkonferenzen oder in kleinerem Rahmen in Form von Block- oder Mieterversammlungen vorzufinden. In den großstädtischen Sanierungsgebieten gehören derartige Veranstaltungen meist zu den Standardinstrumenten, aber auch viele Klein- und Mittelstädte arbeiten mit diesem Instrument. Ziel dieser Veranstaltungen ist es, die von der Sanierung betroffenen Bürger aktiv in den Sanierungsprozess – insbesondere im Rahmen der Konzeptentwicklung – einzubinden (siehe Beispiele in Bremen-Lüssum oder Biberach). Das gleiche Ziel verfolgen Eigentümer- bzw. Mieterbefragungen sowie die Initiierung von Bürger-Workshops oder Bewohnerplanungsgruppen im Rahmen der Konzepterstellung oder bei Gestaltungsfragen. Zudem wurde in Seßlach die Kommunikation und Diskussion über das Sanierungskonzept durch den Erfahrungsaustausch über einen Lehrfilm, Führungen von Besuchergruppen und gemeinsame Initiativen mit Nachbargemeinden gefördert.

Ein weiteres Instrument zur aktiven Bürgerbeteiligung ist die Einrichtung von Sanierungsbeiräten bzw. Sanierungskommissionen (oder auch Stadtteilforen, Stadtteilgruppen, Betroffenenvertretungen sowie Mieterbeiräte). Bei fast allen untersuchten großstädtischen Sanierungen (z. B. in Freiburg, Berlin, Bremen, Hannover, Köln, Leipzig, München) und auch bei einigen Sanierungen in Klein- und Mittelstädten (Esens, Kleinmachnow, Hameln) wurden derartige Partizipationsgremien eingerichtet. In Berlin wurde beispielsweise eine von Sanierungsbetroffenen gewählte Vertretung gebildet und ein monatlich tagender Sanierungsbeirat mit Betroffenenvertretern, Bezirksvertretern, Sanierungsträgern und Vertretern der

Senatsverwaltung eingerichtet. Zusätzlich wurde eine Bauantragsrunde eingerichtet, in der beantragte Bauprojekte vorgestellt und diskutiert wurden.

Besonders häufig sind Sanierungsbeiräte bzw. Sanierungskommissionen in denjenigen Sanierungsgebieten zu finden, in denen zuvor Bürgerinitiativen mit einer kritischen Haltung zur Sanierung gegründet wurden. Die politisierte Auseinandersetzung um Sanierung und Innenstadtentwicklung in den 1970er Jahren brachte in vielen Städten zwangsläufig eine hohe Sensibilität mit sich. Diese wurde insbesondere in den Großstädten bisweilen verschärft durch die Notwendigkeit, mit den in Sanierungsgebieten ansässigen Hausbesetzern einen angemessen erscheinenden Umgang zwischen Wahrung des Rechtsfriedens und Berücksichtigung von relevanten mieterorientierten Sanierungszielen und alternativen Lebensformen zu finden (Beispiel: Hamburg-Ottensen, Köln-Severinsviertel). Neben der allgemeinen Information über Sanierungsziele, -konzept und -ablauf wurden in vielen Kommunen im Laufe der Sanierung jedoch auch zu bestimmten Themenfeldern (Umlenungsverfahren, Ausgleichsbeträge) weitere Informationsveranstaltungen organisiert oder Informationsmedien herausgegeben. Besonders beim Thema Ausgleichsbeträge stellte sich heraus, dass eine umfassende Bürgerinformation sehr wichtig ist. Sehr häufig wurden deshalb Einzelgespräche mit den betroffenen Einwohnern zum Thema Ausgleichsbeträge angeboten (z. B. in Mannheim und in Hameln). In den Kommunen, in denen eine intensive Information über anstehende Ausgleichsbeträge nicht stattfand, kam es zum Teil zu größeren Bürgerprotesten gegen die Abgabe.

Einen relativ neuen, zusätzlichen Baustein der Bürgerbeteiligung, der in größerem Maße erst in den Sanierungsgebieten in den neuen Bundesländern vorzufinden ist, stellt das Konzept der Bürgeraktivierung zur Selbsthilfe dar. Schon im Rahmen der Sanierung in West-Berlin oder Hannover-Linden wurden zwar die Gründung von Wohnungsgenossenschaften und auch andere „Hilfe zur Selbsthilfe“-Projekte unterstützt (siehe Sanierung Viktoriastraße), erst nach der deutschen Wiedervereinigung wurden derartige Ansätze aber systematisch eingeführt, die auch nach Ende der Sanierung weiter bestehen (z. B. in Berlin oder Jena).

Tendenziell stärkere und facettenreiche Öffentlichkeitsarbeit gab es offensichtlich in den Großstädten, was unter anderem auch an einer aktiveren Bevölkerung liegen dürfte. So traf z. B. in Hannover-Linden die Sanierung auf großes Bürgerinteresse. Zur starken Bürgerbeteiligung beigetragen haben hier die im Quartier überdurchschnittlich stark vertretenen und zu dieser Zeit politisch besonders engagierten Studierenden der nahe gelegenen Hochschule. Bürgerinitiativen nahmen bereits in der Vorbereitungsphase Einfluss auf das Sanierungsgeschehen und sorgten dafür, dass weitere im Rahmen der Sanierung geplante Flächensanierungen und Abrissplanungen größtenteils verhindert wurden. Aber auch in München, Berlin, Hamburg und Freiburg wurde einerseits auf reges Bewohnerinteresse verwiesen, andererseits ein komplexer Apparat an Beteiligungsstrukturen geschaffen. Dazu gehören in der Regel die bereits oben erwähnte Einrichtung von Sanierungsbeiräten, Sanierungskommission, Stadtteilforen oder Betroffenenvertretungen.

In Berlin wurde die Beteiligung durch eine von Sanierungsbetroffenen gewählte Vertretung sichergestellt. Ein Sanierungsbeirat mit Betroffenenvertretern, Bezirksvertretern, Sanierungsträgern und Vertretern der Senatsverwaltung wurde nach der förmlichen Festlegung eingerichtet. Als Anlaufstelle dienten im Quartier Sanierungsbüros oder wie in der Kurfürstenstraße ein Mieterberatungszentrum. In der Spandauer Vorstadt in Berlin, deren Sanierung als Gebiet im Ostteil der Stadt erst in den 1990er Jahren begonnen wurde und von den vielfältigen Erfahrungen aus den 1980er Jahren sowie den damals im Zuge der Internationalen Bauausstellung etablierten professionellen Dienstleistern (Planungs- und Architekturbüros, Mieterberatungsbüros usw.) profitieren konnte, zeigte sich ein langfristig wirksamer Effekt. Hier führte die Bürgerbeteiligung durch die Arbeit an gemeinsamen Lösungen und die Einbindung der Bewohner in die Gestaltung, den Erhalt und die Pflege von Spiel- und Freiräumen zu einer Stärkung der Nachbarschaften im Quartier und einer Förderung des bürgerschaftlichen Engagements.

Auch in Hamburg-Ottensen bestand bereits vor der Sanierungsmaßnahme eine außergewöhnlich hohe Aktivität, die sich insbesondere zu den Vorläuferkonzepten der Erneuerungsplanungen im Sanierungsverfahren (die auf eine Flächensanierung Ottensens

abzielten) zum Teil radikal äußerten (Hausbesetzung, Barrikaden, Demonstrationen). Dieser Geist lebte, wenn auch gemäßigt, während der Sanierungsmaßnahme weiter. Die beteiligten Bürger steuerten die Entwicklung im eigenen Viertel sehr aktiv. Zum Beispiel wurde trotz eines jahrelangen Beharrens der Behörden letztlich im Sinne der Bürger auf eine das Viertel durchquerende Busspur verzichtet. Auch bei der Umsetzung der einzelnen Maßnahmen wurde eine deutliche Bürgerbeteiligung ablesbar: Die Bürger setzten in großen Teilen eine strangweise Sanierung der Häuser durch, was den Bewohnern erlaubte, ihre Ersatzwohnung im gleichen Gebäude zu beziehen. Darüber hinaus gelang den Aktivisten eine Institutionalisierung der Bürgerbeteiligung in Form der bestehenden Institutionen einer Jugend- und Sozialeinrichtung sowie eines Stadtteilarchivs, das auch heute noch versucht, das Engagement der Bewohner für ihren Stadtteil wachzuhalten. Öffentlich initiierte Institutionalisierungen während der Maßnahme bestanden in einer Stadtteilkonferenz, einem Stadtteilbüro sowie in Informationsbroschüren und öffentlichen Diskussionen. Die Sanierungsmaßnahmen in Ottensen werden vielfach als Paradebeispiel eines erfolgreichen „New Social Movement“ bezeichnet.

In einigen Kommunen wurden spezielle Büros oder Moderatoren für die Durchführung der Bürgerinformation engagiert. Dies geschah vor allem in den großstädtischen Sanierungsgebieten (Berlin-Spandauer Vorstadt, Hannover, Leipzig-Connewitz). Aber auch in kleineren Städten ist ein derartiges Vorgehen vereinzelt zu beobachten (Idar-Oberstein). Die Einrichtung einer festen Anlaufstelle in Form eines Sanierungsbüros (oder auch Stadtteil- bzw. Mieter- und Mieterberatungsbüros), in dem sich die Bürger über die Sanierung informieren können, erfolgte vor allem in großstädtischen Sanierungsgebieten. In einem Großteil der Gebiete sind derartige Anlaufstellen entstanden. Zum Teil wurden sie jedoch auch in Mittelstädten (Hameln, Jena), in Einzelfällen sogar in Kleinstädten (Kleinmachnow) eingerichtet. Die Akzeptanz der Sanierungsbüros hing vor allem von der Lage sowie den Öffnungszeiten ab, und mitunter entstand die Idee eines solchen Büros erst bei weit fortgeschrittener Sanierung. So suchten in Hameln die Bürger das Koordinierungsbüro im Rathaus zeitweise häufiger auf als das Sanierungsbüro, wenn Sie Fragen zur Sanierung hatten. In der Regel wurden aber sehr gute Erfahrungen mit Sanierungsbü-

ros gemacht. Eine Besonderheit dürfte das ursprünglich in den USA entwickelte Verfahren der Anwaltsplanung („advocacy planning“) sein, durch das die hannoversche Bürgerbeteiligung eine gewisse Berühmtheit erlangte.

Es lässt sich festhalten, dass die Form und Intensität der Partizipationsstruktur lässt sich zum einen aus der jeweiligen Stadtgröße und der entsprechenden Bewohnerstruktur sowie gegebenenfalls Zusammensetzung der Gewerbetreibenden ableiten, zum anderen aus der inhaltlichen Ausrichtung der Sanierungsmaßnahme. Je weiter das Ziel in die persönliche Situation (Wohnen, Wohnumfeld) eingreift, desto größer ist die Bereitschaft der Bewohner mitzuwirken. Vielfach ergibt sich aus diesen Konstellationen zunächst eine konfliktbehaftete Situation mit der Gründung von Bürgerinitiativen und einer grundsätzlichen „Kontra-Positionierung“. Vielfach kann diese Konstellation aber über die Jahre in einem kooperativen Abstimmungsprozess konstruktiv umgewandelt werden. So konnte in München rückblickend festgestellt werden, dass die Zusammenarbeit mit den Bürgern anfänglich noch sehr konfliktreich war, später dann – ebenso wie mit den Gewerbetreibenden – vor allem in der Umsetzung bei Sozialplanverfahren als vorbildlich und konstruktiv bewertet wurde. Ähnlich erfolgte in Freiburg nach anfänglichen Konflikten eine sehr intensive Zusammenarbeit mit den Bürgern. Die Kooperation, wenn auch im weiteren Verlauf nicht in der gleichen Intensität aufrecht erhalten, beugte Konflikten in der Durchführung vor und war beispielgebend für später begonnene Sanierungsmaßnahmen in der Stadt. Zudem gab sie den Anstoß für die Selbstorganisation von Betroffenenvertretungen aus der Zivilgesellschaft heraus, die bis heute der Stadt mit konstruktiver Kritik gegenüberstehen.

Ferner zeigt sich, dass ein wesentliches Handlungsfeld der Sanierungsträger oder -beauftragten besonders im Bereich der Partizipation und Öffentlichkeitsarbeit liegt. Gerade Sanierungsbeauftragte, die meist hierarchisch „unter“ dem Sanierungsträger und damit noch näher an den Bürgern agieren, können eine sehr wichtige Rolle in Beteiligungsverfahren spielen – vor allem dann, wenn sie tatsächlich „vor Ort“ sind. Sanierungsträger ohne große Erfahrungen mit Partizipationskonzepten können dagegen zur Blockade von Sanierungsprozessen beitragen. Das Beispiel Hamburg zeigt, dass die ersten beiden eingeschalteten Sanierungsträger insbesondere hinsichtlich ihrer an Transparenz mangelnden Informations- und Kommunikationspolitik den Bürgern gegenüber kritisiert wurden. Erhöhtes Konfliktpotenzial besteht offenbar in der Thematik der Ausgleichsbeträge und ihrer Ablösungen.

Hier haben die Fallbeispiele gezeigt, dass über einen frühzeitigen Kommunikationsprozess das Verständnis seitens der Eigentümer zumindest erhöht werden kann. Auffällig ist mit Blick auf den unterschiedlich großen Umfang der Beteiligungsverfahren, dass in den aktuelleren Sanierungen in den neuen Bundesländern im Durchschnitt umfangreichere Bürgerbeteiligungsstrategien als in den Sanierungen der 1970er und 1980er Jahre zu finden sind. Es ist erkennbar, dass bei den Sanierungen in den neuen Bundesländern aus den positiven Erfahrungen mit innovativen Partizipationskonzepten gelernt wurde. Insgesamt ist festzuhalten, dass die Kommunen durch die Sanierungsverfahren wichtige Erfahrungen mit Instrumenten wie Beteiligungs- und Werkstattverfahren gesammelt haben. Dieses Know-how erweist sich auch nach Abschluss der Sanierungsmaßnahmen in vielfältiger Weise als hilfreich.

## Gute Praxis Bremen Lüssum – Bürgerbeteiligung mit Budgetverantwortung



Spiel- und Gemeinschaftshaus in Bremen-Lüssum

Das Sanierungsgebiet liegt im Ortsteil Lüssum-Bockhorn und umfasste ca. 20 ha. Geprägt wird das Gebiet durch die Großwohnsiedlung „Neunkirchner Weg“, die im Besitz verschiedener und wechselnder Wohnungsbauunternehmen ist. Erbaut wurde die Siedlung in den 1960er und 1970er Jahren. Zum Stand von 1990 zählten 1.117 Wohneinheiten zum sozialen Wohnungsbau in überwiegend viergeschossigen Häusern. Die Bevölkerungsstruktur ist geprägt durch wirtschaftlich schwach gestellte Bevölkerungsgruppen, zum Teil mit Migrationshintergrund. Konsequenz daraus ist eine hohe Fluktuationsrate sowie hohe Leerstände.

Einen großen Stellenwert in der Sanierung Bremen Lüssums nimmt die intensive Bürgerbeteiligung ein. Die lokalen Arbeits- und Organisationsstrukturen bestanden aus der Projektgruppe Lüssum, den Planungsgruppen der Bewohner sowie der Stadtteilgruppe Lüssum.

Die Projektgruppe Lüssum setzte sich aus dem Sanierungsbeauftragten, dem Amt für Soziale Dienste und dem Bauamt Bremen Nord zusammen. Diese entwickelten die Maßnahmen in Abstimmung mit den Bewohnern, kommunizierten Bewohnervorschläge innerhalb der Verwaltung und organisierten die Bürgerbeteiligung. Die Bewohnerplanungsgruppen wurden durch die Projektgruppe zu Einzelthemen organisiert. Sie entwickelten Projekte z. B. zum Thema Freiraumplanung, Spielplätze etc. in der Stadtteilgruppe.

Die Stadtteilgruppe Lüssum entschied über die Einzelmaßnahmen und Prioritätensetzungen. Mitglieder waren die Bewohnervertreter, Vertreter der Wohnungsbaugesellschaften, das Amt für Wohnung und Städtebauförderung, Vertreter der Sozialen Dienste, der Ortsbeirat sowie die Projektgruppe Lüssum. Für die Mittel für Einzelmaßnahmen aus dem Bremer Programm „Wohnen in Nachbarschaften“ sowie das Städtebauförderprogramm „Soziale Stadt“ konnte die Stadtteilgruppe Budgetverantwortung übernehmen, d.h. die Bewohner konnten direkt Einfluss auf die Projekte und Maßnahmen zur Erneuerung nehmen. Davon ausgenommen waren die Mittel, die für die Sanierungsmaßnahmen im Sinne des BauGB vorgesehen waren.

Durch diese umfangreichen Maßnahmen konnten die Bewohner in die Lage versetzt werden, qualifiziert über die Sanierungsmaßnahmen (z. B. Planung der Wohnhöfe, Eingangsbereiche) mit zu entscheiden und für einzelne Programme Budgetverantwortung zu übernehmen. Dies trägt auch dazu bei, Nachbarschaften zu stabilisieren und die Fluktuation zu vermindern.

---

## 3.4 Sanierungsstrategien, Ablauf der Maßnahmen und eingesetzte Instrumente

---

### Verfahrenswahl

Für die Auswahl des Verfahrens wird den gesetzlichen Vorgaben verständlicherweise eine sehr prägende Rolle zugemessen. Daneben spielen aber mitunter verfahrenstaktische Gründe und der Einfluss der betroffenen Eigentümer bis zu einem gewissen Grad bei der Entscheidung darüber, wie aufwendig eine Sanierungsmaßnahme angelegt werden soll, mitunter eine Rolle. Weniger eindeutig als vielleicht vermutet wirken sich dagegen die Vorerfahrungen mit der Komplexität des umfassenden Verfahrens auf die mögliche Entscheidung für eine Maßnahme im vereinfachten Verfahren aus. Von verschiedenen Seiten wird immer wieder betont, dass nach wie vor komplexe Sanierungen auf das umfassende Verfahren angewiesen sind. Dies wird bestätigt durch die hohe Zahl der auch in späteren Phasen des Förderprogramms Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen noch auf den Weg gebrachten umfassenden Sanierungsmaßnahmen. Diese konzentrieren sich aus verständlichen Gründen in den neuen Bundesländern, sind aber nicht auf diese beschränkt.

**Rahmenbedingungen für die Auswahl von umfassenden bzw. vereinfachten Verfahren:** Offenbar wird die Geschichte der Einführung vereinfachter Verfahren ganz unterschiedlich bewertet und praktiziert. Während in einigen Ländern der im Gesetz formulierte Bezug zur Komplexität der Maßnahme und der Notwendigkeit der einzusetzenden Instrumente als ausschlaggebend für die Wahl der Verfahrensart angesehen wird, wird andernorts eingeräumt, dass auch der Einfluss von Akteuren im Quartier bei der Frage nach der Vermeidung von unter Umständen höheren Straßenausbaubeiträgen (die im Übrigen eine komplizierte Berechnungsprozedur nach sich ziehen) eine Rolle spielen kann, nämlich zugunsten einer Entscheidung für das umfassende Verfahren. Zudem wird das wirtschaftliche Umfeld ebenfalls berücksichti-

gt. In den Anfangszeiten sind offenbar Akteure sogar manchmal damit „geködert“ worden, dass keine Straßenausbaubeiträge anfallen, ohne explizit auf die Ausgleichsbeträge hinzuweisen. Erstaunlicherweise lassen sich sogar Hinweise dafür finden, dass aus Angst vor Reputationsverlust Politiker auch in den neuen Bundesländern nicht offen auf die Ausgleichsbetrags-thematik hingewiesen haben, obwohl Handreichungen aus alten Bundesländern von den Schwierigkeiten berichteten, die sich daraus später ergeben können, und auch Sanierungsträger aus den alten Ländern scheinen nur eingeschränkt auf ihre diesbezüglichen Erfahrungen hinzuweisen, wenn sie in den neuen Ländern tätig werden. Wenn eine gewisse Entwicklungsdynamik in einem Gebiet zu erwarten ist, dann bringt das umfassende Verfahren vor allem für die öffentliche Hand Vorteile, da es anders als bei den eher „konsensbasierten“ Sanierungen im vereinfachten Verfahren auch Instrumente zur Durchsetzung von Sanierungszielen gegen eigensinnige private Eigentümer an der Hand hat. So ist die Durchsetzung eines hohen Wohnanteils in innenstadtnahen attraktiven Altbauquartieren – gerade beim Fehlen anderer Instrumente wie etwa einem Zweckentfremdungsverbot für Wohnungen – schwierig und bei allen Einschränkungen der Wirksamkeit des Instruments auf die unterstützende Wirkung der Regelungen in § 144 BauGB angewiesen. Ähnliches gilt für den Erhalt von Freiflächen und die Durchführung von Ordnungsmaßnahmen in dicht bebauten attraktiven Gebieten, die insbesondere durch den Grunderwerb treuhänderischer Träger unterstützt werden können. Eine Sicherung von unbebauten Flächen kann hier über Sanierungsrecht wesentlich schneller als durch Bebauungsplanverfahren erreicht werden. Dagegen ist die Wirkung des § 144 BauGB im Hinblick auf einen Ausschluss unerwünschter Nutzungen wie etwa Telefonläden oder Wettbüros gering. Auch die Frage, ob überhaupt mit Ausgleichsbeträgen zu rechnen ist, wird bei der Entscheidung mit berücksichtigt. Eine

Abschöpfung von Ausgleichsbeträgen wird gerade dann vermutet, wenn in größerem Umfang Ordnungsmaßnahmen geplant sind, für die sie außerdem Refinanzierungsmöglichkeiten bieten sollen. Dazu werden mitunter frühzeitig die Gutachterausschüsse in Kombination mit den Ergebnissen der Vorbereitenden Untersuchungen bei der Festlegung neuer Gebiete einbezogen. Die Einschätzung hierzu ist aber in der momentanen Umbruchsituation uneinheitlich – so wird betont, dass bisweilen in Gemeinden trotz Anzeichen für einen Preisverfall in peripheren Landesteilen auch in den alten Bundesländern vermutet wird, man könne noch Ausgleichsbeträge erzielen und daher das umfassende Verfahren gewählt wird. Auch ein Verzicht auf die förmliche Festlegung eines Sanierungsgebiets kann wegen der größeren Spielräume bei der Entscheidung für das vereinfachte Verfahren eine Rolle spielen. Insgesamt wird der Leitsatz betont, dass durch die Wahl des Verfahrens die Durchführung der Sanierungsmaßnahme nicht erschwert werden solle. Ähnlich wie im Umgang mit den ausdifferenzierten Förderprogrammen werden auch im Umgang mit Sanierungsmaßnahmen im umfassenden Verfahren angesichts der schwierigen Abrechnung in strukturschwachen Räumen Kompetenzgrenzen erreicht, so dass umfassende Verfahren eher in den verwaltungstarken Großstädten gut instrumentiert eingesetzt wurden.

**Sanierungsschwerpunkte und Verfahren:** Zumindest in einigen Ländern sind die Erfahrungen mit dem umfassenden Verfahren, soweit es mit hohem Finanzaufwand betrieben wurde, mitverantwortlich für eine Veränderung der Sanierungsschwerpunkte in Zeiten geringerer Fördermittelverfügbarkeit. So beschränken sich inzwischen einzelne Länder fast vollständig auf die Förderung von Projekten im öffentlichen Raum. In Bremen hat man sich komplett von umfassenden Maßnahmen verabschiedet, da davon ausgegangen wird, dass Private in der Regel mit ihren Investitionen nachziehen, wenn der öffentliche Raum aufgewertet wird. Diese alte Logik der öffentlichen Vorinvestitionen kann allerdings bekanntlich durch starke Abwanderungstendenzen konterkariert werden. Gerade umfassende Verfahren können in Gebieten mit Nachfrageproblemen „leer laufen“. Ob hier überhaupt die Festsetzung eines Sanierungsgebiets nötig ist, wird teilweise skeptisch gesehen.

### Gebietsstrategie und Instrumenteneinsatz

In den meisten Fallstädten wurde versucht, durch die Festlegung räumlich vergleichsweise eng begrenzter Sanierungsgebiete eine ortsbezogene und bedürfnisgerechte Entwicklung zu gewährleisten. Dadurch wurde angestrebt, für jedes einzelne Gebiet eine individuelle Zielsetzung festzulegen, die der jeweiligen städtebaulichen Situation entspricht. Ergänzt wurde dieses individuelle Vorgehen durch eine Fülle flankierender, meist informeller Instrumente:

Hier ist an erster Stelle die Erarbeitung städtebaulicher Rahmenpläne mit übergeordneten Entwicklungszielen bei gleichzeitiger Flexibilität der Prozessplanung zur Offenhaltung der Entwicklungsmöglichkeiten für im Erneuerungsprozess aufkommende und im Laufe der Zeit sich verändernden Ideen, Ansprüche und Vorstellungen der Bewohner, Gewerbetreibenden und Eigentümer zu nennen. Die Rahmenpläne werden von vielen Fallstädten als elementares und praktikables Instrument zur Umsetzung der Sanierungsziele beschrieben (z. B. Bad Oldesloe, Barsingheim, Berlin-Spandauer Vorstadt, Mannheim). In einigen Kommunen (z. B. Esens, Hameln, Biberach) wurden für einzelne Bereiche der Sanierungsgebiete auf Basis der VU blockbezogene B-Pläne festgelegt. Dadurch konnte die notwendige Auseinandersetzung mit den Besonderheiten von Teilbereichen der Sanierungsgebiete befördert werden. Der Einsatz von Bebauungsplänen wurde und wird als zweite Stufe zur Sicherung der Sanierungsziele teilweise angewandt. Während die Sicherungsinstrumente des BauGB (§ 170ff) in Kombination mit den Rahmenplänen ein hinreichend stabiles und flexibles Instrumentarium während Hauptarbeitsphase der Sanierung darstellen, so wurde mit der nahenden Entlassung aus der Sanierung der dauerhaften Sicherung der Sanierungsziele, auch im Sinne einer programmierten Nachsorge, durch die Aufstellung von Bebauungsplänen Rechnung getragen. Bebauungspläne können der ambitionierten Aufgabe, die Sanierungsziele nach Abschluss des Sanierungsverfahrens weiterhin aufrechtzuerhalten, in der Regel nicht gerecht werden, was am Beispiel der Spandauer Vorstadt ablesbar ist. Hiervon sind naturgemäß vorrangig die ökonomischen und sozialen Ziele in besonderem Maße betroffen.

In vielen Sanierungsgebieten wurden vertiefende Feinuntersuchungen durchgeführt, die sich auf bestimmte sektorale Elemente beziehen. Zu nennen sind hier beispielsweise Sozialkonzepte, Verkehrskonzepte, Einzelhandels- und Nahversorgungskonzepte, Gestaltungskonzepte (teilweise unteretzt durch Gestaltungssatzungen oder einen Gestaltungsbeirat). Diese sektoralen Konzepte werden von der Mehrheit der befragten Kommunen als hilfreich und praktikabel beschrieben. In zwei Fällen wurde auf die Bedeutung ergänzender kommunaler Förderprogramme hingewiesen (Denkmalprogramme z. B. in Jena und Biberach, Kommunales Stadtbild-Pflegeprogramm Schwäbisch Hall). Parallel bzw. alternierend wurden für besonders problematische Quartiere in einigen Städten auch Blockkonzepte erstellt, die sich allerdings nicht immer umsetzen ließen.

### Kombination von Förderprogrammen

Früher stieß das Ziel der sozialen Stabilisierung durch Sanierungsmaßnahmen vor allem in besonders vom Strukturwandel betroffenen Gebieten an instrumentelle Grenzen, die sogar zu einem strategischen Umschwenken in der nordrhein-westfälischen Landessanierungspolitik und damit mittelbar zur Entstehung des Programms „Soziale Stadt“ führte. Die Fallstudie Duisburg-Marxloh ist dafür ein Beispiel. Seit der Ausdifferenzierung der Bund-Länder-Förderprogramme gelingt es nunmehr im Einzelfall, durch eine geschickte Kombination unterschiedlicher Programme den Sanierungserfolg. Eine solche Strategie stößt an Grenzen allein schon dadurch, dass ein Antrag auf Aufnahme in ein zweites Programm bei den Bewilligungsbehörden Nachfragen nach dem Zielerreichungsgrad in der klassischen Sanierung aufwirft.

Nichtsdestoweniger konnte das Land Berlin hier in der Spandauer Vorstadt durch eine Kombination mit dem Städtebaulichen Denkmalschutz Erfolge erzielen – in der Stadtstaatsituation war es unkompliziert möglich, angesichts der Besonderheit des Gebiets gegenüber den gründerzeitlichen Stadterweiterungsgebieten eine solche Kombination als Sonderfall umzusetzen. In anderen Städten ist bisweilen versucht worden, die Sanierung durch Maßnahmen im Programm „Soziale Stadt“ abzulösen oder zu ergänzen. Diese Strategie war gerade dann erfolgreich, wenn die

Sanierung in Abschnitten geplant war und erst in Teilbereichen umgesetzt werden konnte. In Neumarkt gelang es auf diese Weise, die bereits seit längerer Zeit in einem Teil der Altstadt laufende Sanierung um eine noch stärkere Wohnumfeldkomponente zu ergänzen, nachdem bereits in einer früheren Phase ein starkes Gewicht auf verkehrlichen Maßnahmen gelegen hatte. Inzwischen gibt es auch – wie etwa in Bad Oldesloe – ähnliche Fälle im Zusammenhang mit dem Stadtbau.

Die Kombination verschiedener Programme innerhalb einer Gebietskulisse (oder zumindest überscheidend) ist also in einigen Bundesländern gängige Praxis, seit mit der Ausdifferenzierung der Programme in den 1990er begonnen wurde. Hierbei wirkt das Programm „Städtebauliche Denkmalschutz“ insbesondere als Motor der Entwicklung während der Sanierung (vgl. Bansin und Spandauer Vorstadt), wogegen das Programm „Soziale Stadt“ eher als Fortführungs- oder Nachsorgeinstrument der Sanierung zum Tragen kam. Grundsätzlich bestehen administrative Vorbehalte bei der Kombination der Programme, wie sich aus der Diskussion mit den Vertretern von Ländern und Kommunen ablesen ließ. Insbesondere die differenzierten Verwaltungsvorschriften in den einzelnen Bundesländern erschweren oftmals eine Kombination der Programme, da die Verantwortlichen vor Ort unzureichend über die Möglichkeiten der Kombination der Programme informiert und für die Umsetzung ausgebildet werden.

Ob es auch in Zukunft gelingen kann, Programme miteinander zu kombinieren, wird stark von den jeweiligen Landesförderrichtlinien und vom Sanierungsteilerfolg in der Ausgangsmaßnahme abhängen. Jedenfalls scheint eine solche „abschnittsweise“ angelegte Vorgehensweise, sei sie nun beabsichtigt oder nur aus den Umständen heraus entstanden, dazu geeignet, im günstigen Fall zielgerichtete Maßnahmen umzusetzen, wo mit der Förderung einer umfassenden „Durchsanierung“ nicht (mehr) zu rechnen ist und/oder wo der fortschreitende Strukturwandel zu Beginn der Sanierung noch nicht absehbare zusätzliche Entwicklungsprobleme für das betreffende Quartier aufwirft. Zum Königsweg kann sie allerdings nicht erklärt werden, offenbart sie doch, dass die ursprünglich eingeschlagene Strategie nicht vollständig in der Lage war, die auftretenden Missstände zu beheben.

## Gute Praxis Altstadt Seßlach – Revitalisierung einer kleinen Ackerbürgerstadt durch Kombination unterschiedlichster Förderprogramme



Flenderstraße mit Marktplatz

Vor Sanierung war der kleine, in seiner Substanz fast vollständig erhaltene oberfränkische Altstadt kern von Abwanderung und Verödung betroffen. Die beengten landwirtschaftlichen Betriebe waren zu einem großen Teil aufgegeben oder ausgelagert worden, und der Stadtkern hatte seine zentralen Funktionen weitgehend verloren. Die Sanierung machte den Versuch, mit bescheidenen finanziellen Möglichkeiten eine gestalterische und funktionale Aufwertung zu wagen, die auf eine umfassende Revitalisierung zielte.

Dazu wurden die öffentlichen Räume nach durchgängigen Prinzipien neu gestaltet und beispielhaft historische Einzelgebäude saniert. Dem Engagement der Beteiligten ist es zu verdanken, dass für die Vielfalt der planerischen Ideen eine ganze Reihe zusätzlicher Fördermittel mobilisiert werden konnten, mit denen Straßenbau, Denkmalpflege, Landschaftsplanung und funktionale Anreicherung miteinander in Einklang gebracht werden konnten. Vor allem die Finanzmittel der Denkmalpflege in Kombination mit den Städtebauförderungsmitteln, des staatlichen Straßenbaus und der Altenheimförderung, der Wasserwirtschaft, der Landwirtschaftsverwaltung, des Landkreises Coburg und der Oberfrankenstiftung spielten eine wichtige Rolle. Mit der Sanierung gelang es nicht nur, die Altstadt umfassend zu revitalisieren, die heute wieder ein begehrter Wohnstandort und ein beliebtes Ausflugsziel ist, sondern darüber hinaus nach der deutschen Vereinigung die Erfahrungen in die benachbarten thüringischen Kleinstädte in einer interkommunalen Arbeitsgemeinschaft zu transferieren. Für seine vorbildliche Sanierung erhielt die Stadt mithin auch mehrere Preise.

---

## 4 Finanzmanagement – Systematische Ergebnisse aus den Fallstudien

---

---

## 4.1 Die finanzielle Ausstattung des SuE-Programms im Zusammenhang mit der Städtebauförderungspolitik

---

Schaut man auf die Entwicklung der Bundesfinanzhilfen für die SuE-Maßnahmen (Verpflichtungsrahmen) innerhalb der Städtebauförderung, so lässt sich innerhalb der 1970er und frühen 1980er Jahre eine leichte (wenn auch nicht kontinuierliche) Steigerung des jährlichen Budgets von knapp 50 Mio. Euro in 1971 auf ca. 180 Mio. Euro in 1985 ausmachen. Auffällig ist die 1986 und 1987 eintretende deutliche Ausweitung des Budgets auf knapp über 500 Mio. Euro pro Jahr, die dann von 1988 bis 1992 auf das Niveau von ca. 350 Mio. Euro pro Jahr zurückgenommen wurde, um dann im Jahr 1993 weiter auf etwa 180 Mio. Euro abzufallen.

Die Entwicklung der finanziellen Ausstattung des gesamten SuE-Programms durch den Bund hat sich seit 2006 spürbar von 179,5 Mio. Euro auf die Hälfte (90 Mio. Euro) in 2009 verringert. Die Schrumpfung des von 1993 bis 2006 in etwa konstant bei rund 180-200 Mio. Euro liegenden jährlichen Budgets vollzog sich kontinuierlich auf erst 160 Mio. Euro in 2007, dann auf 122 Mio. Euro in 2008 und schließlich auf 90 Mio. Euro in 2009. Hierbei näherten sich die für Ost- und Westdeutschland vorgesehenen Anteile am Gesamtbudget in mehreren Schritten der Parität. So war nach der Wiedervereinigung in der Übergangszeit (1991/1992) zunächst ein ca. 40 %-iger Anteil den ostdeutschen Ländern zugute gekommen. Im Jahr 1993 jedoch wurden die Mittel im Westen auf Null gesetzt und die gesamten Mittel im Osten ausgegeben, in den folgenden sieben Jahren wurde der Anteil für die westlichen SuE-Maßnahmen dann bei ca. einem Viertel des jeweiligen Gesamtbudgets gehalten und ab 2001 dann kontinuierlich auf einen 50 %-Anteil ausgedehnt.

Diese Dynamik innerhalb des Verpflichtungsrahmens der Finanzhilfen des Bundes für die SuE-Maßnahmen spiegelt die Veränderungen der politischen Schwerpunktsetzungen innerhalb der Städtebauförderung

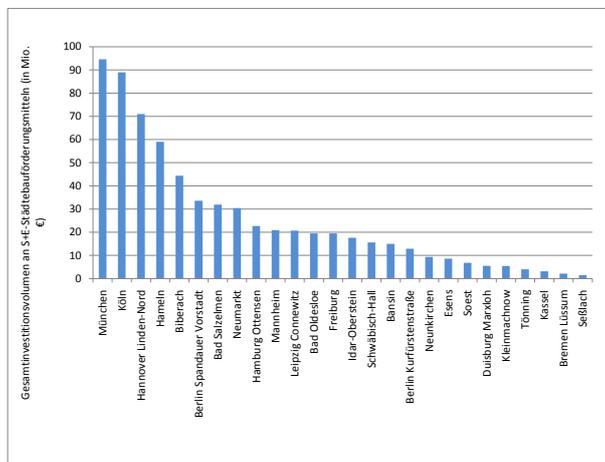
wider. Es lässt sich die Notwendigkeit ablesen, nach der Wiedervereinigung des schlechten Zustands der ostdeutschen Städte Herr zu werden. Konsequenz war, dass die westlichen Städte mit gekürzten Budgets auskommen mussten bzw. teilweise leer ausgingen. Auch wurde die Programmpalette der Städtebauförderung im Verlauf der letzten Jahre ständig erweitert. Mit der Einführung der Programme Soziale Stadt (1999), Stadtumbau Ost (2002) und West (2004) sowie Aktive Stadt- und Ortsteilzentren (2008) treten weitere Programme neben das Programm für SuE-Maßnahmen. Seit 2002 schwanken die Gesamtmittel, die im Rahmen der Städtebauförderung vom Bund zur Verfügung gestellt werden, zwischen 500 und 600 Mio. Euro pro Jahr. Eine Rückführung der Mittel für die SuE-Maßnahmen zugunsten neuer Programme ist ebenfalls eine Folge der Grundgesetzänderung, die mit §104b GG die Degressivität des Fördermitteleinsatzes vorschreibt.

Die meisten der hier untersuchten 27 SuE-Maßnahmen haben ihren Förderschwerpunkt in den 1970er, 1980er und einige auch in den 1990er Jahren. So lässt sich z. B. an allen westdeutschen Maßnahmen der 1990er Jahre die Schwerpunktverschiebung des Programmes auf die Neuen Länder ablesen. Dies betraf besonders die Fallstudiengebiete in Tönning, Hameln, Bad Oldesloe und Biberach. In Biberach wurde beispielsweise auf den Rückgang der Bund-Länder-Förderung mit restriktiven Maßnahmen reagiert, wie einer Halbierung der Fördersätze von 40 auf 20 % bei der Altbausanierung, womit das Erliegen der Altstadtsanierung wohl verhindert werden konnte. Um den Fortgang der Sanierung zu gewährleisten sprang – ähnlich wie in Bayern – dann das Land mit eigenen Mitteln ein. Wie sich das Fördervolumen und die zeitlichen und inhaltlichen Schwerpunkte des Mitteleinsatzes innerhalb der betrachteten Fallbeispielmaßnahmen entwickelt haben, klärt der nächste Abschnitt.

## 4.2 Volumina der Förderung, zeitliche und inhaltliche Schwerpunkte des Mitteleinsatzes

Betrachtet man nur das vom Bund ausgereichte Fördervolumen an Städtebauförderungsmitteln der untersuchten Fallstudien (vgl. Abb. 4) so wird deutlich, dass die Skala der Mittelverteilung von 1,5 bzw. 2 Mio. Euro bei den im vereinfachten Verfahren durchgeführten Maßnahmen in Seßlach und Bremen bis zu Werten von knapp 90 Mio. Euro in Köln und ca. 95 Mio. Euro in München reicht.

**Abbildung 4**  
Gesamtinvestitionsvolumen an Städtebauförderungsmitteln (in Mio. Euro)



Quelle: Universität Kassel 2009

Aber auch Hannover-Linden, Hameln und Biberach rangieren noch im oberen Bereich dieses Vergleichs. Die meisten Gebiete erhielten jedoch zwischen ca. 15 und 35 Mio. Euro an Städtebauförderungsmitteln. Durchschnittlich flossen rund 25,6 Mio. Euro Städtebauförderungsmittel je Maßnahme. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass hinter diesen Summen auch unterschiedliche Gebietsgrößen stehen. Weiterhin ist zu beachten, dass es den Kommunen in unterschied-

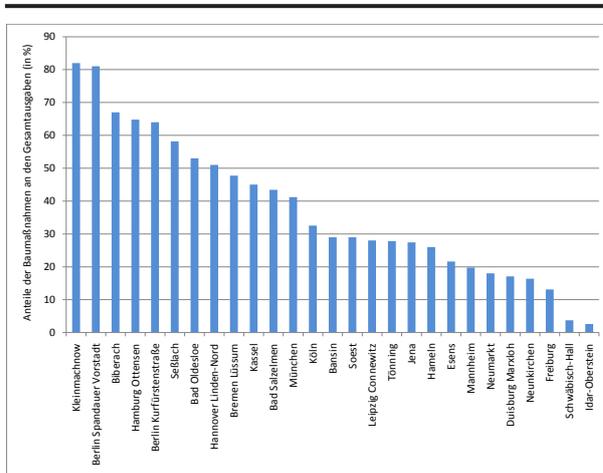
licher Weise gelang, weitere Fördermittel aus anderen Programmen und auch private Mittel für die Sanierungsmaßnahmen einzuwerben.

Alle der untersuchten Sanierungsmaßnahmen beginnen die Verausgabung der Mittel mit den Kosten für die Vorbereitung der Sanierung (VU, weitere Vorbereitung). Grundsätzlich zeigt sich jedoch bei der zeitlichen und inhaltlichen Mittelvergabe in den betrachteten Sanierungsgebieten ein typisches Bild. Es lassen sich bezüglich der Schwerpunktsetzung grob zwei Gruppen unterscheiden:

- Es gibt eine große Gruppe von Maßnahmen, die ihren inhaltlichen Schwerpunkt bei der Mittelvergabe im Bereich der Ordnungsmaßnahmen gesetzt haben (vor allem Esens, Schwäbisch-Hall, Idar-Oberstein, Mannheim, Duisburg, Idar-Oberstein, Neumarkt i.d. Oberpfalz und Neunkirchen). Im Extremfall in Idar-Oberstein lag der Anteil der Ordnungsmaßnahmen an den Gesamtkosten sogar bei 96 %, in Schwäbisch-Hall immerhin bei 66 %.
- Die andere große Gruppe von Fallbeispielgebieten legte den Schwerpunkt der Mittelvergabe eher auf die Finanzierung von Baumaßnahmen. Hierzu gehören vor allem Bad Oldesloe, Seßlach, Biberach, die beiden Berliner Gebiete, Hannover, Hamburg, und Kleinmachnow. Hierbei können Extremquoten für diese Kostengruppe an den Gesamtkosten von über 80 % in Berlin (Spandauer Vorstadt) und in Kleinmachnow und von ca. 65 % in Biberach, Hamburg und Berlin (Kurfürstenstraße) hervorgehoben werden (vgl. Abb. 5).

Die Schwerpunktsetzung auf die Ordnungsmaßnahmen ist meist von der Strategie geprägt, in dem Gebiet zunächst wichtige ordnende Grundlagen zu schaffen und Investitionen vorzunehmen und zu initiieren, die sich positiv auf potenzielle private

**Abbildung 5**  
**Anteile der Baumaßnahmen an den Gesamtausgaben (in %)**



Quelle: Universität Kassel 2009

Investitionen im Gesamtgebiet auswirken. Diese Strategie ist in vielen Fällen der SuE-Maßnahmen als richtig einzuschätzen, da sie den Charakter der öffentlichen Vorleistungen für private Investitionen und auch die Bedeutung des gebietlichen Gesamtzusammenhangs in den Vordergrund stellt.

Hierbei sind insbesondere die Investitionen in Straßen, Wege und Plätze zu nennen, die beispielsweise in Duisburg mit 52 % der verausgabten Mittel zu Buche schlagen. Allerdings ist in Einzelfällen die Vergabe von einem Drittel und mehr der Mittel allein für Tiefgaragen und Parkhäuser, wie in Schwäbisch Hall, Neumarkt und Idar-Oberstein geschehen, durchaus problematisch. Unter Umständen hätte es bessere Finanzierungsquellen für diese Maßnahmen gegeben und die Bedeutung für den Erfolg der jeweiligen Gesamtmaßnahme kann ebenfalls kritisch diskutiert werden.

In einigen Fallbeispielen wurden die Ordnungsmaßnahmen vor allem zu Maßnahmenbeginn veranlasst und die Gesamtmittel über die Zeit betrachtet relativ gleichmäßig verteilt (Kleinmachnow, Duisburg, Hamburg, Mannheim, Tönning). Die bewusste Verausgabung von Mitteln für Ordnungsmaßnahmen am Anfang der Maßnahmen wurde dabei – entweder als Initialzündung für private Investitionen vorgenommen (Beispiel: Gestaltungsmaßnahmen im öffentlichen Raum z. B. in Schönebeck, Schwäbisch Hall, Mannheim,

Biberach), oder um eine städtebauliche Neuordnung einzuleiten, die ja eines gewissen finanziellen Mehraufwands für Grunderwerb, Abbruch, Erschließung etc. bedürfen (Beispiele Neunkirchen, Idar-Oberstein, Kassel, Freiburg). In Köln und Esens wurde der Startschuss mit Umlegungen bzw. Verlagerungen von alten Fabriken der Möbel- und Schokoladenproduktion gegeben. Der strategische Erwerb von Brachflächen und Liegenschaften hingegen, der z. B. in Köln und Freiburg fast ein Drittel der Mittel gebunden hat, ist hingegen für die räumliche Ausrichtung des Sanierungsgebietes jeweils eine notwendige Schlüsselinvestition gewesen.

Allerdings gab es auch Beispiele, in denen bewusst mit den Baumaßnahmen (Wohnungsbau) begonnen wurde (z. B. Bremen). Bei der Schwerpunktsetzung der Kosten im Bereich der Baumaßnahmen lässt sich feststellen, dass insbesondere in den Großstädten 60 % und mehr der Mittel für die Modernisierung und Instandsetzung von Wohnraum ausgegeben wurden. Dies waren im Einzelnen in Hamburg 57 % der Mittel, in der Spandauer Vorstadt rund 80 %, in der Berliner Kurfürstenstraße 65 %, in Kassel 2/3 der Mittel und auch in Kleinmachnow 82 %. Sofern es gelungen ist, mit diesen Förderungen – neben der Aufwertung des Gebäudebestandes – durch eine entsprechende Belegungspolitik für eine soziale Mischung im jeweiligen Quartier zu sorgen, kann diese Strategie ebenfalls als Erfolg versprechend eingeschätzt werden. Hält sich jedoch der „Belegungserfolg“ in Grenzen und findet „lediglich“ eine (punktuelle) Aufwertung des Gebäudebestandes statt, der vielleicht auch mit privaten Mitteln hätte erreicht werden können (z. B. Abschreibungsanreize Beispiel Spandauer Vorstadt), hätten unter Umständen mit dem Geld höhere Mobilisierungseffekte bei Investition „ausstrahlende“ Ordnungsmaßnahmen z. B. bei Plätzen und Wohnumfeld erreicht werden können.

In zeitlicher Perspektive gibt es weiterhin Fälle, in denen eher am Ende der Sanierung ein Schwerpunkt der Mittelvergabe lag (Kassel, Soest), durchaus aber auch die Beispiele Bad Oldesloe, Hameln und Tönning, bei denen gegen Ende der Maßnahme das Geld nicht mehr reichte, um die Sanierung sinnvoll zu Ende zu führen.

Die Ausgaben für die Sanierungsträger- und Beauftragtenvergütung variiert bei den einzelnen Maßnahmen

zwischen 4 % in Kassel und ca. 18 % in Tönning. Die meisten Maßnahmen liegen wohl bei einem Anteil für die Vergütung der Träger und Beauftragten zwischen ca. 9 % (Schönebeck, Bansin) und ca. 12 % (Soest, Leipzig). Es gab jedoch auch Maßnahmen, z. B. in Seblach, wo man zunächst auf einen Beauftragten verzichtet hat. Ein Vergütungsanteil von 18 % wie in Tönning ist an dieser Stelle jedoch als erklärungsbedürftig zu betrachten. Obwohl insbesondere bei den „kleineren“ Maßnahmen die relativen „Steuerungskosten“ als leicht nach oben verzerrt angenommen werden können und es sicherlich auch Maßnahmen gibt, die aufgrund ihrer besonderen Aufgabenstellung eine massivere „Steuerung“ als andere bedürfen, erscheint eine Orientierung an einer Obergrenze von ca. 15 % als angemessen.

Diese Ergebnisse zur zeitlichen und inhaltlichen Mittelverwendung sind zwar als erwartungsgemäß einzuordnen. Jedoch machen die unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen entweder im Bereich der Bau- oder im Bereich der Ordnungsmaßnahmen deutlich, dass unterschiedliche Strategien gewählt werden können, deren Erfolg im Verlauf der Sanierungsmaßnahmen regelmäßig evaluiert werden sollten. Insgesamt sollten Maßnahmen, die extrem hohe Quoten für einzelne Maßnahmenbereiche (wie z. B. in Idar-Oberstein über 90 % für Erschließung oder auch annähernd 20 % für Trägervergütung in Tönning) planen, dies frühzeitig gegenüber der Genehmigungsbehörde plausibel begründen müssen, um eine Fehlsteuerung rechtzeitig zu verhindern.

---

## 4.3 Mitteleinsatz im Verlauf der Sanierungsmaßnahmen

---

Die Frage nach dem Mitteleinsatz im Sanierungsverfahren bzw. der Zielkongruenz der Mittelverwendung lässt sich durchweg als stimmig beurteilen. In den meisten Sanierungsgebieten wurden die Mittel weitestgehend im Sinne der ursprünglich aufgestellten Sanierungszielen verwendet. Allerdings ist dieser Aspekt als Maßstab für den Erfolg der Maßnahme differenziert zu betrachten, da im Verlauf ihrer zum Teil langen Laufzeiten eine Veränderung von Sanierungszielen kein Ausdruck für eine „schlechte“ oder „ineffiziente“ Sanierungspolitik sein muss. In manchen Städten (z. B. Hamburg) wurde durch die dynamische Anpassung der Ziele an die sich verändernde Situation (Fortschreibung der Sanierungsziele) eine derartige zieladäquate Mittelverwendung erleichtert, in anderen Städten gelang dies durch eine eher grob gehaltene Zielausrichtung und -benennung (z. B. Duisburg). In Kassel konnten die Sanierungsziele über das Instrumentarium des städtebaulichen Vertrages zwischen der Stadt und den Wohnungsbau-gesellschaften gesichert und daher einer verbindlichen Umsetzung zugeführt werden.

Es gibt Fälle, in denen im Verlauf der Sanierung von der ursprünglichen Schätzung der Kosten- und Finanzierungsübersicht von Ordnungsmaßnahmen in Baumaßnahmen (Soest) und umgekehrt (Hameln, Berlin-Spandauer Vorstadt) umgeschichtet wurde. In Berlin, Spandauer Vorstadt wurde auch beobachtet, dass die Sanierungsmittel der Kommune gelegen kamen, um kommunale Aufgaben bei der Gestaltung des öffentlichen Raumes, der Grün-, Frei- und Spielplätze auf das Sanierungsprogramm „abzuwälzen“, was aber einer zieladäquaten Mittelverwendung entsprach. Aufgrund der dort auch aus anderen Förderprogrammen eingesetzten Mittel (städtebaulicher Denkmalschutz, EFRE) kam es zu Umwidmungen im Rahmen der Sanierung. In Kassel wurden zu Beginn die Ausgaben für die Altlastenproblematik betroffener Grundstücke unterschätzt, so dass dort ebenfalls Umwidmungen vorgenommen wurden.

Es gibt Gebiete, wo z. B. einzelne Bau- und Ordnungsmaßnahmen die Mittelverwendung dominieren, obwohl sie nicht im Hauptfokus der Sanierungsziele lagen, beispielsweise das Vorhaben Rathaus/Bürgerhaus in Bad Oldesloe. Im Sonderfall Bansin sind allein 50 % der Mittel für die hochwertige Erschließung verausgabt worden, weshalb die Sanierung der Villen der Bäderarchitektur, obwohl ebenfalls wesentliches Ziel, finanziell eher in den Hintergrund rückte. Hierbei sollten jedoch die hohen Anreize zur Abschreibung von Sanierungskosten für private Investoren beachtet werden (SonderAfa-Ost und 10-Mal-10-Afa gemäß § 7h EStG). Vor diesem Hintergrund erscheint eine prioritäre Verwendung der Städtebauförderung für Maßnahmen der Erschließung und des öffentlichen Raums sinnvoll.

Gerade in kleineren Städten fällt auf, dass die Konzentration auf öffentliche Bau- und Ordnungsmaßnahmen als wichtige Impulsgeber zur Mobilisierung weiterer privater Investitionen genutzt wurde.

In Bad Oldesloe wurde, wie in einigen anderen Fallbeispielen, im Verlauf der Sanierung aufgrund des Strategiewechsels von der Flächensanierung hin zur erhaltenden Erneuerung der Ausgaben Schwerpunkt von Abriss- und Neubaukosten zur Modernisierungsfiananzierung verlagert.

Beim Vergleich der Verfahrensart (vereinfachtes versus Vollverfahren) mit der Ausgabenstruktur, finden sich keine eindeutigen Ergebnisse. Die für alle Maßnahmen dargestellte Differenzierung in die beiden Gruppen, die entweder schwerpunktmäßig die Bau- oder die Ordnungsmaßnahmen finanziert und verfolgt haben, findet sich im vereinfachten und im Vollverfahren wider. Von den fünf im vereinfachten Verfahren geführten Maßnahmen Bremen, Duisburg und Neumarkt (Teilgebiet) wurde der Schwerpunkt auf Ordnungsmaßnahmen gelegt, in Kassel und Seßlach lag er im Bereich der Baumaßnahmen.

---

## 4.4 Kommunalen Haushalt und Eigenanteil

---

Bezüglich der Fragen zur genauen Abstimmung des Sanierungsetats mit den jeweiligen kommunalen Budgetplanungen ist im Rahmen der Vor-Ort-Befragung deutlich geworden, dass nur wenige an der Sanierung Beteiligte zu diesem Aspekt qualifizierte Kenntnisse und Einschätzungen vorbringen können. Zum einen handelt es sich um eine sehr spezielle finanztechnische Materie, und zum anderen sind die meisten kompetenten Ansprechpartner aus dieser Zeit (die Maßnahmen lagen ja schwerpunktmäßig in den 1970er und 1980er Jahren) bereits aus dem Dienst ausgeschieden, verstorben oder anderweitig nicht mehr erreichbar. Wenn Probleme zu diesem Themenfeld genannt wurden, so handelte es sich meist um das Problem der Finanzierung von Maßnahmen, die sich über mehrere Jahre erstreckten; damit verbunden Mittelübertragungsprobleme, die in der Kameralistik der kommunalen Haushalte nicht immer reibungslos funktionieren.

In München wurde berichtet, dass die zusätzlichen Mittel für das kommunale Modernisierungsprogramm nicht aus dem kommunalen Haushalt bereitgestellt werden konnten, woraufhin die Sparkasse als Partner einbezogen wurde. Durch die Gründung der MGS als Trägergesellschaft konnte ein fester Posten in zweistelliger Millionenhöhe für die MGS im Haushalt eingestellt werden, der über lange Jahre politisch unstrittig war. Über Sonderzuweisungen konnte darüber hinaus noch flexibel reagiert werden. Nach Beginn der Reprivatisierung der in größerem Umfang ins Treuhandvermögen übertragenen Grundstücke wurde vom Stadtrat der Zuschuss von 25 auf 8 Mio. DM reduziert (1989-1993). Der Fehlbetrag sollte durch die Veräußerungserlöse kompensiert werden. Dies gelang jedoch nicht, so dass eine Mittelumschichtung innerhalb der Sanierungsförderkulisse zeitweise erfolgte. Pikant dabei war, dass in Zeiten von Haushaltskonsolidierungs-Notwendigkeiten der Stadt die Erhebung von Ausgleichsbeträgen begann und diese dann umso mehr von Außenstehenden als eine reine zusätzliche Einnahmequelle auf Kosten der sanierungsbetroffenen

Eigentümer von diesen abgelehnt, aber schließlich gerichtlich bestätigt wurde.

Bezüglich der zu erbringenden Eigenanteile der Kommunen im Rahmen der Sanierungsfinanzierungen zeigt sich, dass die meisten Kommunen hierzu grundsätzlich in der Lage waren, wenn auch von unterschiedlichen Höhen des Anteils auszugehen ist. So schwankt der Eigenanteil von 10 % in Duisburg über 25 % in Köln bis zu höheren Anteilen in den Stadtstaaten, so z. B. in Berlin von ca. 40 %, in Hamburg und in Bremen sogar von zwei Drittel der Gesamtkosten. In den meisten Kommunen mussten jedoch Eigenanteile in Höhe von einem Drittel aufgebracht werden, was in den meisten Fällen wohl auch gelang.

Viele Kommunen hatten zum Zeitpunkt ihrer Stadtsanierungsmaßnahmen und haben auch heute zum Teil noch erhebliche Schwierigkeiten, den kommunalen Eigenanteil (z. B. Duisburg, Tönning, Soest) aufzubringen. Zwar sind manche Bundesländer den Kommunen bei der Forderung nach niedrigeren Eigenanteilen entgegen gekommen. Ebenso hat sich inzwischen die gegenseitige Deckungsfähigkeit von Mitteln aus anderen Fördertöpfen etwas verbessert, dennoch bleibt die Schwierigkeit für Kommunen mit Haushaltsproblemen oder gar -sperren bestehen. Der geringe kommunale Eigenanteil zeigt sich damit als Flaschenhals bei der Finanzierung der Sanierungsmaßnahmen. Hierbei lässt sich auch im Vergleich zwischen „reicheren“ und „ärmeren“ Kommunen erkennen, dass die ärmeren größere Schwierigkeiten als die reicheren haben, via kommunalem Eigenanteil vergleichbare Volumina an Städtebaufördermitteln in ihre Sanierungsgebiete zu „stecken“. Überspitzt könnte man auch formulieren, dass die Städtebauförderung als föderales Finanzierungsinstrument die finanzielle Ungleichheit zwischen den Städten und die Möglichkeit zum Agieren in den betroffenen Gebieten zum Teil noch verstärkt. Zwar sollte eine Kommune die strategische Tatsache, dass jeder kommunale Euro mindestens zwei weitere Euros an Bund- und Ländermitteln der Städtebauförderung

in ihr Gemeindegebiet zieht, dazu bewegen, die finanzielle Ausstattung von Sanierungsvorhaben ausreichend zu gestalten. Doch leider standen einige Gemeinden bereits „mit dem Rücken zur Wand“, so dass sie sich diese Form von „finanzstrategischem Luxus“ nicht mehr leisten können. In einigen Kommunen haben die Probleme bei der Aufbringung des zu leistenden Eigenanteils zu Verkleinerungsstrategien und somit zu Rückwirkungen auf die Sanierungsstrategie geführt (z. B. Soest). Auch ist davon auszugehen, dass Kommunen, die von Anfang an Probleme mit der Aufbringung des entsprechenden Eigenanteils haben, langsamer in die Sanierung einsteigen und ihre zeitliche Sanierungsstrategie sehr viel stärker an der Verfügbarkeit von Eigenmitteln ausrichten müssen, als andere Städte.

Betrachtet man die Ergänzung der in den Kommunen vorherrschenden Kameralistik um die Doppik gemäß §33a Haushaltsgrundsatzgesetz (HGrG) und stellt sich die Frage, inwieweit diese Umstellung auf die Doppik Auswirkungen auf die Sanierungsfinanzierung der Maßnahmen gehabt hat, muss zunächst konstatiert werden: Die Umstellung in den Kommunen soll laut Beschluss der ständigen Innenministerkonferenz der Länder vom 21. November 2003 bis spätestens 2012

abgeschlossen sein. Es liegen somit allein aufgrund des zeitlichen Auseinanderfallens fast gar keine Erfahrungen in den untersuchten Fallbeispielen mit Konsequenzen aus der Einführung der Doppik vor. Problematisch an der Umstellung ist, dass die Finanzstatistik danach nicht mehr mit einheitlich strukturierten und zuverlässigen Daten arbeiten kann, da jedes Bundesland unterschiedliche Rechtsvorschriften hierzu erlassen hat. Es wird demnach keine einheitlichen Gliederungs- und Bewertungsregeln für die Doppik geben.

Mit der Doppik einher geht eine Systematisierung nach dem Produktplan, bei dem anders als beim Funktionsplan der Gemeindefwand auf die jeweiligen Produkte umgelegt wird. Auswirkungen auf die kommunalen Projekte im Rahmen der Städtebauförderung sind insofern differenziert zu sehen, da eine produktbezogene Betrachtung eines Fördergebietes einerseits von der Kostentransparenz profitieren kann, insbesondere auch der mit der Maßnahme verbundenen Gemeinkosten, die dann erstmals sichtbar werden. Andererseits wird jedoch aufgrund des Gesagten die Vergleichbarkeit von Maßnahmen in verschiedenen Kommunen eingeschränkt sein, da sie auf unterschiedlichen Vorschriften und Definitionen beruhen.

---

## 4.5 Öffentliche Kofinanzierung und Bündelung von Mitteln

---

Als ein wichtiges Ergebnis der Finanzierungsanalyse kann die gewollte und oft erfolgreich umgesetzte Vielfalt bei der Kofinanzierung der Städtebaufördermittel durch andere Programme des Bundes, der Länder und zum Teil auch der Kommunen selbst angesehen werden. Diese Bündelung von Fördermitteln im Sinne der jeweiligen Ziel der ergänzenden Förderprogramme funktioniert deshalb so gut in Verbindung mit den Stadtsanierungsmaßnahmen, da es sich bei den Sanierungen um langfristige und integrierte Verfahren handelt, in denen Quartiersentwicklung ganzheitlich möglich ist und daher auch sektorale Programmstellungen gut integriert werden können.

So setzten beispielsweise viele Kommunen (z. B. insbesondere für Investitionen in verkehrliche Maßnahmen) Mittel gemäß dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) ein (z. B. Bad Oldesloe, Idar-Oberstein). Es gibt eine große Vielfalt insbesondere an ergänzenden länderbezogenen Programmen, die im Folgenden kurz exemplarisch angesprochen werden sollen.

Esens konnte weitere Mittel aus dem Konjunktur- und Zukunftsinvestitionsprogramm des Landes Niedersachsen, Tönning Strukturhilfemittel des Landes Schleswig-Holstein einsetzen.

Die bedeutende Rolle der öffentlichen Kofinanzierung in Schwäbisch-Hall zeigt sich in der Doppelstrategie für die zwei größeren öffentlichen Baumaßnahmen (Landratsamt, Stadthalle), deren vorbereitende und ordnende Maßnahmen (Grunderwerb, Verlagerungen, Abbruch, Parkierungsanlagen) mit Städtebaufördermitteln und deren Bau aus anderen Landesprogrammen bezahlt wurde. Ferner flossen in diese Maßnahme Mittel aus dem kommunalen „Stadtbildpflegeprogramm“. Weiterhin konnten

aufgrund hoher Gewerbesteuereinnahmen (Bausparkasse Schwäbisch Hall) rund 400 Gebäude mit kommunalen Mitteln systematisch aufgekauft und modernisiert werden. Auch in Mannheim wurde ergänzend mit Mitteln des Landessanierungsprogramms (LSP) des Landes Baden-Württemberg gearbeitet. Diese Mittel wurden insbesondere im Wohnungsneubau eingesetzt. Einigen Fallbeispielkommunen gelang die Erreichung sozialer Sanierungsziele über den zusätzlichen Einsatz von Wohnungsbaufördermitteln und den damit finanzierten Neubau von Sozialwohnungen (z. B. Köln, Kassel, Mannheim, München). München erreicht eine Kofinanzierung in Höhe von 62 Mio. Euro durch Wohnungsbaufördermitteln von Bund und Land, was einem Anteil von zwei Dritteln der verausgabten 95 Mio. Euro an Städtebaufördermitteln entspricht.

Insgesamt wurden bis 2008 rund 387 Mio. Euro öffentliche Mittel verausgabt. Durch die Stadt wurden Zuschüsse an die MGS erbracht. Weiterhin wurden aus öffentlichen Mitteln im Gebiet die Fernwärmeversorgung und der Bau eines S-Bahn-Tunnels finanziert. Als kommunale Kofinanzierung wurden Eigenmittel, Mittel aus der Stellplatzablöse, Kapitalmarktmittel und MGS-Modell-Mittel verwendet.

In Idar-Oberstein konnten aufgrund der Neuordnung des gesamten Verkehrssystems beim Großprojekt der Naheüberbauung parallel zum Sanierungsverfahren weitere öffentliche Mittel eingebunden werden, welche die originäre Gesamtsumme der Städtebaufördermitteln von knapp 15,6 Mio. Euro um das 8- bis 9-fache überstiegen. Die zügige Fertigstellung der Naheüberbauung und der städtebaulich begleitenden und ergänzenden Maßnahmen wurde hierbei durch eine Kombination von Mitteln des Bundesverkehrsministeriums, Städtebaufördermitteln, Mitteln des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes und Finanz-

ausgleichsgesetzes sowie städtischen Komplementärmitteln sichergestellt.

In Köln sind insgesamt rund 85 Mio. Euro zusätzliche Mittel aus Programmen zum geförderten Wohnungsbau, den Modernisierungsprogrammen des Bundes und des Landes, aus Programmen zur Fassadenbegrünung, zum Lärmschutz und zum Denkmalschutz eingeflossen. Dies entspricht ungefähr der Höhe der Mittel der Städtebauförderung.

In Schönebeck konnte der Neubau eines Innovations- und Gründerzentrums in einer Höhe von 13,2 Mio. Euro aus dem Bund-Länder-Strukturförderprogramm „Gemeinschaftsaufgabe der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) finanziert werden. Der eigentlich von der Stadt Schönebeck aufzubringende Eigenanteil wurde durch ein Darlehen des „Kommunalen Investitionsprogramms 2003“ des Landes Sachsen-Anhalt in Höhe von 2,6 Mio. Euro als Anschubfinanzierung kofinanziert. Daneben wurden im Sanierungsgebiet Mittel in unbekannter Höhe von AB-Maßnahmen der Stadt Schönebeck für Grünflächen und Gestaltungsmaßnahmen eingesetzt. Die privaten Eigentümer konnten zusätzlich Mittel aus einem Fassadenmodernisierungsprogramm des Landes in Anspruch nehmen, das nach Angaben des Sanierungsträgers einen regelrechten Modernisierungsboom auslöste. Die Fördermittel mussten allerdings innerhalb eines Jahres ausgegeben werden.

Alle noch laufenden Sanierungsmaßnahmen in der Innenstadt Neunkirchens zeichnen sich durch eine extrem ausgeprägte Bündelung öffentlicher Fördermittel aus. Die Sanierungsgebiete in Neunkirchen haben im Laufe der Zeit mit sich verschlechternden sozioökonomischen Rahmenbedingungen und sich verändernden Aufgabenstellungen eine regelrechte

„Förderkarriere“ durchlaufen (Mittel aus ZIP, EU-Strukturförderung, Soziale Stadt, Stadtumbau West).

In Seßlach spricht der Erste Bürgermeister von 50 Mio. Euro zusätzlicher Investitionen aus folgenden Mitteln des Landkreises (Straßenbau), der Wasserwirtschaft, der soziale Dienste, des Freistaates Bayern, des Landesamt Denkmalpflege (auch übrigens für Straßenbau) und der Oberfranken-Stiftung.

Insgesamt erreichen die meisten der betrachteten Sanierungsmaßnahmen hohe Volumina an öffentlichen Kofinanzierungen aus möglichen Programmen aller Gebietskörperschaften. Diese erfolgreiche Mobilisierung von anderen Fördertöpfen für die Ziele und Zwecke der Sanierung ist ein Erfolg des Sanierungsmanagements und stark mit dem langfristigen und integrativen Ansatz der Vorhaben verknüpft. Damit bestätigen die hier untersuchten Fallbeispiele die aus der Literatur bereits bekannten Bündelungseffekte und auch -erfolge von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen (z. B. DIW 1996, 1999, RWI 2004).

Die meisten Kommunen verfügen inzwischen also in Bezug auf die Finanzplanung im Rahmen der Stadtsanierungsmaßnahmen und die Verknüpfung von unterschiedlichen Fördertöpfen und Haushaltstellen über eine eingeübte Praxis. Dennoch ist das Verfahren der jährlichen Finanzplanung (abgestimmt auf die mittelfristige Finanzplanung in der Kommune) aufgrund der zwangsläufigen Ungenauigkeit hinsichtlich des zeitlichen Anfalls von Ausgaben und ihrer Höhe im Rahmen eines komplexen Investitionsverfahrens wie einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme schwierig und bürokratisch. Ein weiteres Problem stellt die Frage nach ausreichenden kommunalen Eigenmitteln zur Kofinanzierung der Städtebaufördermittel.

## 4.6 Ausgleichsbeträge und private Finanzierungen

Neben der Bündelung öffentlicher Mittel aus anderen Programmen ist die Einbindung privater Finanzierungsquellen wesentlich für den Erfolg der Sanierung. Diese Spill-over-Strategie ist eine der Triebfedern für die Idee der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen. Durch die Schaffung von Planungssicherheit und die Lösung des in unübersichtlichen Märkten vorhandenen Informationsproblems werden verunsicherte Eigentümer mithilfe einer Gesamtgebietsstrategie überzeugt, neue Investitionen im Gebiet vorzunehmen und damit das so genannte Gefangenendilemma, das meist zum Investitionsstillstand im Gebiet geführt hat, zu überwinden.

Diese zusätzliche Mobilisierungsstrategie zeigt sich

- zum einen in der in §7h des Einkommenssteuergesetzes vorgesehenen Sonderabschreibungsmöglichkeit für Sanierungskosten für private Gebäudeeigentümer,
- zum anderen in der Refinanzierungskomponente der Ausgleichsbeträge gemäß §154 BauGB, die eine erfolgreiche Gesamtsanierung mit der Abforderung sanierungsbedingter Bodenwertsteigerungen vom jeweilig profitierenden Bodeneigentümer abgegolten sehen möchte.

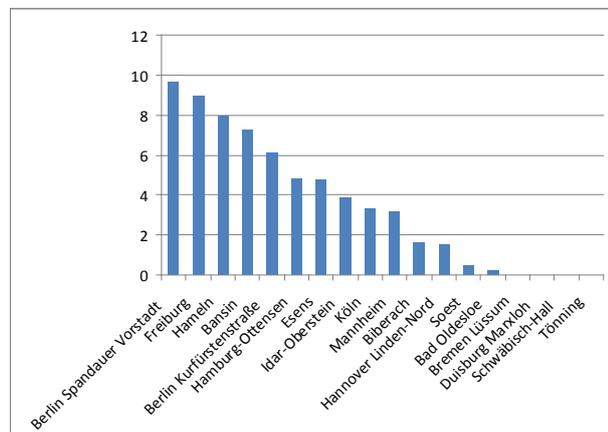
Beide Instrumente schaffen eine zusätzliche private Finanzierungsquelle für Ausgaben im Rahmen von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen. Hierbei können die Ausgleichsbeträge auch bereits während der laufenden Maßnahme in die Finanzierung einfließen, wenn es gelingt, die Eigentümer zu überzeugen, diese bereits „vorzeitig abzulösen“. Das gelang beispielsweise in Idar-Oberstein, in Neunkirchen im Teilgebiet „Unterstadt“, in Bansin, in Freiburg, in München (4,4 Mio. Euro), in Biberach (1,26 Mio. Euro), in Schönebeck und in Esens sogar bei 97% der Eigentümer (153 Verträge) zur Finanzierung von 5% der Gesamtkosten (ca. 0,8 Mio Euro).

Während die Maßnahmen im vereinfachten Verfahren (z. B. Bremen, Duisburg, Kassel, Seßlach, zum Teil

Neumarkt) keine Ausgleichsbeträge erheben können, haben sich manche Gemeinden (z. B. Tönning, Schwäbisch Hall) entschieden, auf eine Erhebung von Ausgleichsbeträgen zu verzichten (z. B. gemäß §155 BauGB). Auch in Neumarkt entschloss man sich nach der Korrektur falscher Werte (Büro Prof. Hageldorn, Hannover) die Bagatellgrenze nicht zu überschreiten. In einigen Beispielkommunen steht die Entscheidung über eine Erhebung von Ausgleichsbeträgen noch aus bzw. kann die Höhe noch nicht eingeschätzt werden (z. B. Berlin, Hameln, Soest, Neunkirchen).

Abbildung 6

Anteil der Einnahmen aus Ausgleichsbeträgen (in %)



Quelle: Universität Kassel 2009

Die bisher bekannten (zum Teil vorläufigen) Volumina der abgelösten bzw. erhobenen Ausgleichsbeträge zeigen (vgl. Abb. 6), dass es wiederum zwei Extremgruppen von Maßnahmen gibt.

- Bei der einen Gruppe belaufen sich die Ausgleichsbeträge je Maßnahme zwischen 500.000 und 1,3 Mio. Euro (z. B. Hamburg, Biberach, Mannheim, Esens, Hannover, Bad Oldesloe) und damit auf 5 und weniger Prozent der Gesamtkosten.

- Bei der zweiten Gruppe sind ungewöhnlich hohe Ausgleichsbetragszahlungen entweder entstanden bzw. werden erwartet. Hierzu gehören die drei Maßnahmen in Köln, Berlin (Spandauer Vorstadt) und München. Betrachtet man alleine die Anteile der Ausgleichsbetragsvolumina im Verhältnis zu den jeweiligen Städtebauförderungsmitteln, lassen sich die Spitzenwerte für die Maßnahmen in Berlin Spandauer Vorstadt mit knapp 10 %, Freiburg mit ca. 9 % sowie Hameln und Bansin mit 8 bzw. 7,3 % messen. Dies zeigt, dass die Ausgleichsbetragszahlungen durchaus eine ergiebige (Re)Finanzierungsquelle sein können.

In den untersuchten norddeutschen Fallbeispielen dominiert bei der Methodik zur Erhebung von Ausgleichsbeträgen die Anwendung des „Niedersächsischen Modells“ (Bansin, Bad Oldesloe, Hannover). In Bansin wurden gute Erfahrungen mit dieser Methode gemacht, da die Eigentümer frühzeitig informiert wurden (keine Klagen). Erfolg gab es auch bei der Anwendung von Ablösevereinbarungen durch Nachlässe in Höhe von bis zu 20 %. Die errechneten Bodenwertsteigerungen waren relativ hoch, die Ausgleichsbeträge betragen in Strandnähe bis zu 20-25 Euro pro m<sup>2</sup> Grundstück, in den weiter vom Strand entfernt gelegenen Gebieten 7-9 Euro pro m<sup>2</sup>. Die Ausgleichsbeträge summierten sich in Bansin auf über 1 Mio. Euro und machten 6,5% der Ausgaben aus. In Hameln liegt die Quote bei knapp 8 % aufgrund höherer Einnahmen aus Ausgleichsbeträgen (4,75 Mio. Euro) bei gleichzeitig aber auch höheren Gesamtkosten (ca. 60 Mio. Euro).

Anders als in Bansin und Hameln, wo es zu keinen Komplikationen bei der Erhebung kam, lag der Fall in Soest: Dort gab es größere Probleme bei der Erhebung der Ausgleichsbeträge. Kritisiert wurden Fehler im Verfahren, besonders die schlechte Information der Bürger im Vorfeld. Mit 77 von 115 Eigentümern konnten Ablösevereinbarungen getroffen werden. Andere klagten vor dem Verwaltungsgericht, wodurch sich der Abschluss der Sanierung verzögerte.

In Freiburg wurden lediglich gute Erfahrungen mit den Ausgleichsbeträgen gemacht bzw. das Verfahren hat einigermaßen funktioniert. Es gab einen strittigen Fall um 110.000 DM, der in zweiter Instanz im Vergleich gelöst wurde. Es wurde die Zielbaumethode angewandt und es konnten rund 1,4 Mio. Euro erlöst werden. Man hatte vorher keine Erfahrungen mit dem Instru-

ment. Der Regierungspräsident hat die Methode akzeptiert, und vor Gericht hat sich das Verfahren ebenfalls bewährt. Bei der Entwicklung von Anfangs- und Endwerten wurde der Gutachterausschuss beteiligt. Der RP hat einen „Pionierabschlag“ eingeräumt und so 20 % Abzug bei Ablösungsvereinbarungen zugelassen, worauf sich viele Eigentümer einließen. In München wurde ein relativ aufwendiges, gleichwohl standardisiertes Erhebungsverfahren angewandt. Die Größe der Grundstücke lässt in vielen Fällen einen angemessenen Bewertungsaufwand zu, da die erhobenen Summen nicht nur Bagatellbeträge sind. Hierbei wird der Ausgleichsbetrag nach einer modifizierten Münchner Mietspiegelmethode ermittelt. Dabei wird mittels eines bewertungstechnischen Feinrasters unter Berücksichtigung der festgestellten Bewertungsmerkmale die sanierungsbedingte Mietwertsteigerung, die sich für das gesamte Objekt ergibt, ermittelt und auf die Nachwirkungsdauer der städtebaulichen Sanierung von 40 Jahren mit dem vom Gutachterausschuss empirisch ermittelten angemessenen Liegenschaftszinssatz kapitalisiert. Es gibt umfangreiche und wegen des reduzierten Aufwands durchweg als positiv angesehene Erfahrungen mit Ablösevereinbarungen. Das Münchner Beispiel zeigt aber auch recht hohe Kosten der Gutachtertätigkeit insgesamt.

Ein grundsätzliches Problem bei der Erhebung von Ausgleichsbeträgen ist darin zu sehen, dass die Einnahmen meist zu zwei Dritteln wieder an von Bund und Land fließen, was den Anreiz der Stadt, insbesondere in Hinblick auf den bürokratischen Aufwand, stark einschränken kann. Allerdings ist es zum Teil auch möglich, die eingenommenen Ausgleichsbeträge komplett im Gebiet zu verausgaben. Einige Gesprächspartner in den Kommunen und Diskussionspartner in den Workshops stellten zudem die Frage, ob das nicht gesetzlich normierte, aufwendige und in seiner Wirkung ungewisse Verfahren der Ausgleichsbetragsermittlung die Maßnahmen nicht zu stark verzögert.

Bezüglich der Überwindungserfolge beim Durchbrechen des oben angesprochenen Gefangenendilemmas lassen sich ebenfalls Unterschiede feststellen. Oft spielte ein massiver Trägereinsatz, der z. B. in Seßlach und München Garant für den Erfolg war, eine große Rolle. Zum Teil gelang der Durchbruch auch nur für prominenterer Lagen der Gebiete (z. B. in der Hauptstraße in Neumarkt). In einigen Fallbeispielen kam es auch

nur zu einer langsamen Überwindung der Blockaden, die auch gar nicht unmittelbar mit der Sanierungsmaßnahme in Zusammenhang stehen muss (z. B. Freiburg).

Mit der Einbindung weiterer privater Investitionen haben viele der untersuchten Maßnahmen gute Erfahrungen gemacht. In Köln beläuft sich die Summe ergänzender privater Investitionen auf ca. 85 Mio. Euro, in Esens auf ca. 17-20 Mio. Euro, in Kassel auf 26,5 Mio. Euro und in Bremen auf ca. 20 Mio. Euro durch die Wohnungsbaugesellschaften, wobei in Bremen nicht klar wurde, ob die Investitionen der Wohnungsbaugesellschaften aus anderen Fördertöpfen mitfinanziert wurden. Diese flossen meist in den Neubau und die Modernisierung sowie die Instandhaltung der Bausubstanz. Auch in Seßlach sind nach der frühzeitigen Sanierung des öffentlichen Raums zahlreiche private Investitionen ausgelöst worden. Die Anzahl der Sanierungswilligen stieg nach diesen Maßnahmen von fünf auf 65, vor allem Gewerbetreibende (Handwerker, Gastronomen). Viele private Eigentümer haben Eigenleistungen in großem Umfang selbst oder durch befreundete Handwerker bei der Sanierung ihrer Häuser erbracht. Auch in Neumarkt und in Neunkirchen gab es große gewerbliche Investitionen, in Neumarkt durch eine ansässige Brauerei und in Neunkirchen durch den Stadtumbau im Bereich der Industriebranche mithilfe von Großinvestoren. So sind im Sanierungsgebiet Neunkirchen Folgeinvestitionen von 170 Mio. Euro angestoßen worden.

In Hamburg hingegen weist die Statistik lediglich ca. 24 % der Wohnungen sowie 25 Gewerbeeinheiten und 20 Tiefgaragenplätze als privat finanziert aus. Von den 500 modernisierten Wohnungen wurden demnach nur 50 privat finanziert. Diese geringe Anzahl lässt vermuten, dass nicht alle privat durchgeführten Modernisierungsmaßnahmen erfasst wurden. Die Höhe der privaten Mittel für die Sanierung ist dort leider nicht bekannt. Ähnlich verhält es sich in Freiburg, wo nur wenige Wohnhäuser saniert wurden und wenig Förderung dafür in Anspruch genommen wurde (keine Duldungsbereitschaft von Belegungsrechten). Allerdings konnten Investitionen in den Büroneubau in Bahnhofsnahe mobilisiert werden.

Insgesamt zeigt sich auch hier bei den meisten Fallbeispielgebieten, dass die beabsichtigte Strategie der Mobilisierung privater Mittel, auch in Kombination mit

anderen indirekten und direkten Förderungen der öffentlichen Hand, durchaus eindrucksvoll gelingt. Es ist methodisch darauf hinzuweisen, dass weder untersucht werden konnte, wie hoch die privaten Investitionen tatsächlich ohne die öffentliche Förderung gewesen wären (Gefahr von Mitnahmeeffekten), noch inwieweit die jeweiligen Sanierungsmaßnahmen bei der Mobilisierung von öffentlichen und privaten Mitfinanzierungen „unter ihren Möglichkeiten geblieben“ sind und beispielsweise aufgrund lokaler Besonderheiten oder auch falschem Management wertvolle private Investitionen unterlassen wurden.

Eine wesentliche Frage bei der Mobilisierung privater Investitionsmitteln in Sanierungsgebieten stellt sich für die Gebiete, die sich ohne generellen Investitionsdruck entwickeln. Hier sind private Investitionen schwer zu initiieren. Den privaten Investoren fehlt trotz des Sanierungsgebietsstatus oftmals die Perspektive und Vorstellungskraft, wie zukünftige Erträge die Investitionen in ihr Grundstück rechtfertigen lassen. Dies gilt auch für ortsansässige Eigentümer, die das Gebiet gut kennen und den etwaigen Niedergang bereits seit Jahren verfolgt haben. Die oben angesprochenen Abschreibungsmöglichkeiten nach §7h EStG bieten hier zwar grundsätzlich eine attraktive Möglichkeit, doch sind sie zum einen trotzdem davon abhängig, ob die Sanierungsinvestition (Neubau wird z. B. steuerlich nicht gefördert) auf eine wirtschaftlich tragfähige Nachfrage trifft, zum anderen ist ihre absolute Höhe vom Grenzsteuersatz des Eigentümers abhängig.

Fraglich ist, ob dieser Anreiz ausreicht, um einem Eigentümer mit geringem Grenzsteuersatz die Investitionsbereitschaft in einem schwierig einzuschätzenden Umfeld zu erhöhen. Anders sieht es im Falle des Eigennutzers aus. Dieser kann für sich entscheiden, ob die Investition in das Gebäude lohnenswert ist und ihm durch die steuerliche Förderung ein attraktiver Anreiz zur Investition in sein Eigentum gegeben ist. Grundsätzlich ist die steuerliche Förderung auch noch kombinierbar mit KfW-Krediten und direkten Mitteln der Städtebauförderung. Es wäre sinnvoll, den einzelnen Eigentümern diese Förderquellen zu erläutern und deren Kombinierbarkeit im Einzelfall zu prüfen.

Die Abschreibung gemäß §7h EStG hat aber den Nachteil, dass sie anhand des Grenzsteuersatzes die Eigentümer unterschiedlich behandelt und nicht jeder

für dieselbe Maßnahme die gleiche Förderungshöhe erhält. Gerade in problematischen Gebieten ohne großen Investitionsdruck und mit wenigen Eigentümerwechseln ist es ein Problem, wenn die Eigentümer über geringe Grenzsteuersätze einerseits und eine geringe Eigenkapitaldecke andererseits verfügen.

Dies kann im Falle eines von außen kommenden (Neu-) Eigentümers anders sein. Wenn er an die Gebietsentwicklung glaubt, kann ihm die steuerliche Abschreibung einen weiteren Anstoß geben, eine Pionierinvestition vorzunehmen. Vielleicht ist ein von außen Kommender auch eher in der Lage, die brachliegenden, dem Gebiet innewohnenden Potenziale zu erkennen. Er ist nicht so stark belastet mit den Erfahrungen der bisherigen Gebietsentwicklung. Andererseits ist er aufgrund seiner Unabhängigkeit nicht unmittelbar mit

diesem Gebiet verknüpft und verlässt, sobald sich ihm eine Investitionsalternative in einem interessanteren Gebiet oder Umfeld bietet, das zunächst gewählte Sanierungsgebiet. Das „Gewinnen“ externer Investoren ist also eine Gratwanderung, die aber durchaus zu meistern ist. Um diese Investitionen anzuziehen, ist es notwendig, frühzeitig Planungen und Visionen für das betreffende Gebiet und Quartier (z. B. auch auf Messen) zu kommunizieren und über Wettbewerbe unterschiedlicher Art bestimmte Projekte im Gebiet bekannt zu machen und so in die Investoren- und Fachwelt hinein zu wirken. Eine kompetente Anlaufstelle für Interessierte in den Gebieten bzw. in der Verwaltung ist hierfür eine gute Grundlage, wo umfassend über Besonderheiten des Gebiets, seine Entwicklungsperspektiven und das Sanierungsverfahren (direkte und indirekte Förderungen) informiert wird.

## Gute Praxis Innenstadt Idar-Oberstein – Kommunikations- und Organisationsmodell Ausgleichsbeträge



Fußgängerzone Hauptstraße

Mit der Altstadtsanierung von Oberstein wurden bestehende Verkehrs-, Struktur- und Stadtgestaltungsprobleme in Angriff genommen und bewältigt. Die Probleme resultierten aus den schwierigen topographischen Verhältnissen, die eine „normale“ räumliche Entwicklung erschwerten. Gravierend wirkte sich die räumliche Enge zusammen mit der schlechten Verkehrssituation aus. Die Stadt entschied sich für eine Überdeckung des Flussbetts der Nahe, eine Maßnahme, die heutigen Leitbildern der Stadterneuerung nicht mehr entspricht. Nach der Fertigstellung der neuen Verkehrsachse konnte über die Sanierung der Stadtkern umstrukturiert und neu geordnet werden. Viele der umgesetzten Maßnahmen haben heute eine zentrale

Bedeutung für die Attraktivität der Stadt und ihrer Bewohner. Dazu zählt die Wiederherstellung der Stadtkernfunktionen, die Umgestaltung der Verkehrserschließung sowie zahlreiche Gestaltungs- und Begrünungsmaßnahmen. Die gewerbliche Struktur konnte entscheidend verbessert werden. Die im klassischen Verfahren durchgeführte Sanierungsmaßnahme zog Bodenwertsteigerungen nach sich. Die Abrechnungsphase stellte für Verwaltung eine besondere Herausforderung dar, da das Thema Ausgleichsbeträge bei Beginn der Sanierung falsch kommuniziert worden war. Die lange Verfahrenslaufzeit und fehlender kommunalpolitischer Druck verschärften die mangelnde Akzeptanz bei den privaten Eigentümern. Eine Klagewelle wurde befürchtet. Ein neues Kommunikations- und Organisationsmodell wurde deshalb beispielhaft erprobt. Die Rolle der Vermittlerfunktion übernahm ein externes Büro, das Informationsveranstaltungen und zahlreiche Einzelberatungsgespräche durchführte. Aufgrund der Kommunikationsarbeit konnten die privaten Eigentümer von den Vorteilen der freiwilligen Ablösevereinbarungen überzeugt werden, Vorurteile gegenüber der Stadtverwaltung abgebaut und das Kommunikationsdefizit entschärft werden. Die abgelösten Ausgleichsbeträge wurden inzwischen zur Refinanzierung der Sanierungsmaßnahme wieder eingesetzt.

---

## 5 Impulse für die Stadtentwicklung

---

---

## 5.1 Überblick: Impulse und Ausstrahlung auf die Gesamtstadt

---

Anhand der im Zuge des Forschungsprojektes untersuchten Fallstudien lassen sich vielfältige Auswirkungen der Sanierungsmaßnahmen auf die angrenzenden Gebiete, die Gesamtstadt und sogar die Region aufzeigen. Grundsätzlich sind die Auswirkungen auf andere Räume abhängig vom Umfang der Sanierungsmaßnahmen. Bei den meisten Fallstudien lassen sich daher durchaus Effekte erkennen, die ursprünglich auf die Sanierung zurückzuführen sind. Interessanterweise sind gesamtstädtische Wirkungen zwar nicht unabhängig von der Gemeindegröße, kommen aber dennoch auch in großen Städten vor. Hierbei ist – neben der positiven oder negativen Imagewirkung von innerstädtischen Altbaugebieten – vor allem die Bedeutung innerstädtischer Altbauquartiere für Besucher und als „Szenestandort“ zu erwähnen, die für alle Fallstudien in Städten über 500.000 Einwohner (Duisburg stellt allerdings einen Sonderfall dar) festzuhalten ist. Dagegen relativiert sich die Bedeutung ein wenig – bedingt auch durch die Gebietsauswahl – in den kleineren Großstädten (Mannheim, Freiburg, Jena, Kassel).

Starke Ausstrahlungseffekte lassen sich z. B. in der Spandauer Vorstadt beobachten. So hat die Sanierung nicht nur innerhalb des Sanierungsgebietes zu einer erheblichen Aufwertung geführt. Auch in den angrenzenden Gebieten sind zunehmend private und öffentliche Investitionen ausgelöst worden. Auf Grund steigender Mieten innerhalb des Sanierungsgebietes weichen Unternehmen, kulturelle Einrichtungen und Wohnungssuchende auf angrenzende Gebiete aus. Von der Spandauer Vorstadt gehen somit verschiedene Wirkungen aus, die für die angrenzenden Gebiete vielfältige Folgen haben. Dieses Beispiel zeigt auch, dass Auswirkungen auf andere Räume nicht zuletzt abhängig vom Erfolg der Sanierung sind.

Generell lassen sich verschiedene Effekte unterscheiden, die von der Sanierung auf andere Gebiete ausgehen. Dies sind ökonomische Effekte, Imageeffekte,

demographische Effekte, die Stärkung bestimmter städtischer Funktionen (z. B. Wohnen), Ausstrahlungseffekte von Kultur- oder Gemeinweseneinrichtungen sowie Lerneffekte innerhalb der Planung und Organisation, die für andere Sanierungsgebiete eine Bedeutung haben. Diese Ausstrahlungseffekte der Sanierung stehen immer in Wechselwirkungen mit übergeordneten räumlichen Trends wie z. B. der Nachfrage nach innerstädtischem Wohnraum und sind daher methodisch auch kaum sauber von einander zu trennen.

Ein typischer ökonomischer Effekt ist die Stärkung von Innenstädten als Handels- und Geschäftszentrum. Die Stärkung der Innenstädte kann auch positive Auswirkungen auf die touristische Anziehungskraft von Städten haben wie in Esens oder Barsingheim. Ein weiterer ökonomischer Effekt ist die positive Wirkung auf die lokale Wirtschaft. So sind in Biberach die Investitionen, die während der Sanierung durchgeführt wurden, vor allem den ansässigen Unternehmen zu Gute gekommen und haben für höhere Umsätze gesorgt.

Die Imageeffekte, die durch die Sanierung erzielt wurden, beziehen sich vor allem auf die Sanierungsgebiete selbst. Zu nennen ist hier beispielsweise die Spandauer Vorstadt, die sich zu einem begehrten Wohnstandort, als touristisches Ziel und einem Ort mit positivem Image entwickelt hat, der für Gewerbetreibende und Dienstleister zum Standortfaktor geworden ist. Biberach hat durch die Sanierung sein Image als „Graue Maus“ ablegen können, und die Identifikation der Bevölkerung mit der Altstadt ist stark gewachsen. Dieser Imagewandel unterstützt die (regionale) Anziehungskraft der Stadt. Die Kasseler Hasenhecke hat sich nach der Erneuerung zu einem Wohnquartier mit verbessertem Image und hohem Wohnwert gewandelt, was eine stabile Bewohnerstruktur ohne nennenswerte Fluktuation mit sich gebracht hat, obwohl anderswo in der Stadt teilweise deutliche Leerstände zu verzeichnen sind.

Ein weiteres Beispiel für demographische Effekte ist die Berliner Spandauer Vorstadt: Der Sanierungserfolg wirkt sich aufgrund der steigenden Mieten im Sanierungsgebiet auf die Bevölkerungszusammensetzung in angrenzenden Gebieten aus. In welchem Umfang, lässt sich aus einer Analyse der Wanderungsbewegungen ablesen, die in größeren Städten vorliegt, so auch in Berlin. Eine allmähliche Stabilisierung mit Aufwertungstendenzen hat bislang noch keine Extremwerte hervorgebracht – das Gebiet ist trotz positiver Trends nicht „auffällig“ gegenüber vergleichbaren Innenstadtquartieren (vgl. das Monitoring Soziale Stadtentwicklung Berlin). In Leipzig-Connewitz wurde festgestellt, dass in den angrenzenden Gebieten sich fünf bis sechs Jahre später die Leerstände reduzierten und sich die Mietpreise stabilisierten. Die Sanierungsmaßnahme hat einen Beitrag dazu geleistet, die Innenstadt Leipzigs als Wohnstandort aufzuwerten und die Einwohnerzahl zu stabilisieren. Leipzig-Connewitz ist heute ein beliebter Stadtteil mit positiver Außenwirkung.

Die Stärkung der Wohnfunktion als wichtige städtische Funktion ist ein vergleichsweise häufiger Effekt innerhalb einer Sanierungsmaßnahme. Sie hat – ähnlich wie die Stärkung der Dienstleistungs- und Handelsfunktion – eine gesamtstädtische Bedeutung. Eine Modernisierung und Sanierung der Wohnbestände ist für die städtische Bevölkerung und deren Versorgung mit adäquatem Wohnraum besonders wichtig (etwa in Bremen-Lüssum, im Kölner Severinsviertel, in Kassel-Hasenhecke, in München-Haidhausen oder in Hannover-Linden).

Allerdings soll an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben, dass die Effekte, die durch die Sanierung erzielt wurden, nicht sauber von gesamtstädtischen Entwicklungen zu trennen sind. Nur ein Beispiel dafür ist die verstärkte Nachfrage nach Wohnraum im Jenaer Damenviertel, das sich zu einem attraktiven und hochwertigen innerstädtischen Wohnquartier gewandelt hat und immer beliebter wird. Die verstärkte Nachfrage nach Wohnraum folgt hier aber vermutlich weitgehend dem allgemeinen Trend zum innerstädtischen Wohnen.

Die Errichtung oder Sanierung von Kultur- oder Gemeinweseneinrichtungen ist in der Regel auf den

gesamten Stadtteil oder sogar die Gesamtstadt ausgerichtet und kommt daher nicht nur der Bevölkerung vor Ort zu Gute. Typische Beispiele hierfür sind z. B. das Bürgerhaus Stollwerck im Kölner Severinsviertel, das Haus der Zukunft in Bremen-Lüssum oder der Verein Künstlerische Abendschule Jena in den Räumlichkeiten einer ehemaligen Tischlerei. Auch die Kultur-, Freizeit- und Erholungsangebote in der Altstadt von Neumarkt sind von zentraler Bedeutung für die Gesamtstadt. Das gilt unter anderem für den sehr erfolgreichen Konzertsaal in dem wieder aufgebauten Reitstadel, den Kunstmuseumsneubau am Altstadtrand und den Markt mit seinen Gaststätten.

Nicht zuletzt lassen sich innerhalb der Planung und Organisation von Sanierungsmaßnahmen verschiedene Lerneffekte beschreiben, die für andere Sanierungsgebiete von Bedeutung sind und damit auch eine Außenwirkung erzielen. In Freiburg wurde im Rahmen der Sanierungsmaßnahme Im Grün eine Praxis der Sanierung entwickelt, die beispielgebend für die Auseinandersetzung mit Hausbesetzern und dem Häuserkampf war und in der die behutsame Stadterneuerung mit intensiver Partizipation vor Ort eingeübt wurde. In Kleinmachnow war ein Ergebnis der Sanierung, dass die Gemeinde auch bei künftigen Maßnahmen eine soziale Betreuung der Mieter organisieren will. Die Sanierung in München-Haidhausen hatte Vorbildwirkung für die Sanierung in anderen Quartieren wie etwa dem Westend. In München wurde mit unterschiedlichen Instrumenten auf die sozialen Folgen der wirtschaftlichen Entwicklung reagiert. Neben einer „sozialgerechten Bodenordnung“ hat die Stadt z. B. für preiswerten Wohnraum oder in Haidhausen für eine Nutzung der historischen „Herbergen“ durch örtliche Handwerker gesorgt. Im Kölner Severinsviertel sind zum Teil sehr hohe Anforderungen an die denkmalgerechte Sanierung der Wohnbebauung (z. B. der Fassaden und Fenster) gestellt worden. Dies hat dazu geführt, dass bei den beauftragten Unternehmen ein spezialisiertes handwerkliches und technisches Wissen um die denkmalgerechte Sanierung aufgebaut wurde, welches bei späteren Sanierungsmaßnahmen in Köln wieder zum Einsatz gekommen ist. Dieser Lerneffekt lässt sich auch in der Fallstudie zu Hameln beobachten.

---

## 5.2 Städtebauliche Wirkungen

---

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen haben eine zentrale Rolle bei der Sicherung der Zukunftsfähigkeit von Innenstädten aller Größenordnungen gespielt. Insbesondere waren sie mit dafür verantwortlich, diese an die Herausforderungen einer automobilisierten, tertiärisierten und lebensstildifferenzierten Gesellschaft anzupassen. Sanierungsmaßnahmen haben damit einen wichtigen Grundstein für eine „Renaissance der Innenstädte“ gelegt.

Durch Sanierungsmaßnahmen konnten in vielen Fällen städtebauliche Missstände erheblich entschärft werden. Dies betrifft insbesondere die Verlagerung von störenden Betrieben, die Revitalisierung und Aufwertung von Quartieren mit Modernisierungs- und Instandhaltungsrückstau, die Zivilisierung des Verkehrs und die Aufwertung öffentlicher Freiflächen, die Ausstattung mit vielfältigen Gemeinbedarfs- und Kultureinrichtungen sowie die Sanierung von identitätsstiftenden und denkmalpflegerisch bedeutenden Leitgebäuden. Sanierungsgebiete sind wichtige Schauplätze urbaner Vielfalt, fußläufiger Nutzungsmischung und kompakter und dennoch lebenswerter Innenstadtbereiche für unterschiedlichste Lebenslagen. Dabei ist es vielerorts gelungen, angemessene Kompromisse zwischen den Bedürfnissen der verkehrlichen Erreichbarkeit und einer hohen Wohnqualität zu entwickeln. Aus unterschiedlichen Gründen ist die Sanierung allerdings in einigen Städten ein Torso geblieben oder wird auf „kleiner Flamme“ weiter betrieben. Geringe finanzielle Mittel, die eingeschränkte Verfügbarkeit von Schlüsselgrundstücken, die begrenzte stadtentwicklungsstrategische Weitsicht, wirtschaftliche Krisensymptome und neuerlicher Strukturwandel sind einige der Gründe dafür. Die Lage in den betroffenen Quartieren, ihr Sanierungsstand und die Perspektiven ihrer weiteren Qualifizierung sind dabei höchst unterschiedlich.

### Wandel städtebaulicher Leitbilder und Entwicklung der baulich-räumlichen Strukturen

Wie bereits angedeutet, unterlagen die Sanierungsmaßnahmen in zahlreichen Städten einem Leitbildwandel, der teilweise dazu zwang, die Konzepte „im laufenden Betrieb“ umzustoßen oder zumindest weiterzuentwickeln. Bei genauerem Hinsehen lassen sich hier zahlreiche Gemeinsamkeiten zwischen den Städten feststellen. Doch differenzieren die Praxiserfahrungen das pauschale Bild, das die Anfangsphase der Sanierung mit den sehr dramatischen Auseinandersetzungen um die Stadtentwicklungspolitik in den 1970er Jahren in Verbindung bringt. Der Wandel von Leitbildern ist jeweils unterschiedlich verlaufen und hat dabei die städtebauliche Bilanz der Sanierung geprägt, muss aber auch immer eng im Zusammenhang mit den Ausgangsbedingungen gesehen werden.

**Abschied von der Kahlschlagsanierung:** Der Leitbildwandel in der Stadterneuerung weg von der Kahlschlagsanierung und hin zunächst zur Behutsamen Stadterneuerung sowie später zur Betonung sozialer und ökonomischer Probleme im Quartier hat sich über mehrere Jahrzehnte vollzogen. Dies ist teilweise schon sehr früh geschehen, als die vom Bund geförderte Stadterneuerung in den 1970er Jahren ihre ersten Bewährungsproben durchlebte und bereits erste Erfahrungen in einzelnen Ländern und Großstädten gemacht worden waren. Insbesondere die früh mit größeren Maßnahmen in die Bund-Länder-Förderung eingestiegenen Großstädte waren damit mit einem erheblichen Widerstand gegen die ursprüngliche Konzeption der Sanierung konfrontiert, veränderten ihre Politik aber bereits gegen Ende der 1970er Jahre Schritt für Schritt. Die Entwicklung in den kleineren Städten ist weniger drastisch verlaufen – in einigen von ihnen konnte entweder auf den Erfahrungen der Großstädte bereits teilweise aufgebaut werden oder aufgrund des historischen Werts der dort zu sanierenden Altstädte war nie eine drastische Kahlschlagsanierung geplant. Die Auseinandersetzung mit Konzep-

ten der Kahlschlagsanierung ist daher in den meisten Fallstudien, die aufgrund der ausgewählten Grundgesamtheit nicht aus der frühesten Phase der Sanierung stammen, in der Phase der Vorbereitenden Untersuchungen erfolgt oder hat nur – in Ausnahmefällen – gewisse Teilbereiche des Sanierungsgebiets erfasst. Mehrfach lässt sich in den Sanierungsgebieten noch eine gewisse Anpassung der Sanierungsziele bzw. der Sanierungspraxis in der Durchführung ablesen (etwa in Hannover-Linden, München-Haidhausen, Köln-Severinsviertel, Hamburg-Ottensen), so dass etwa der Anteil der Abrissmaßnahmen in Blockinnenbereichen in den anfänglich sanierten Blöcken höher ist als in den später sanierten. Eine solche Entwicklung lässt sich vor allem in größeren Sanierungsgebieten oder Sanierungszusammenhängen feststellen. Als Strategien im Umgang mit dem Widerstand gegen Kahlschlagsanierungen sind weiterhin die intensiven Bemühungen um Beteiligungskonzepte, die Tolerierung oder Befriedung von Besetzer-Initiativen und die Förderung von Selbsthilfe anzusehen.

**Deutsche Vereinigung, Veränderung der Schwerpunktsetzung des Förderprogramms und Auswirkungen auf die städtebaulichen Leitbilder:** Nach der Wiedervereinigung wurde ab 1991 zur Beseitigung der immensen städtebaulichen Missstände in vielen ostdeutschen Städten ein räumlicher Schwerpunkt der Städtebauförderung auf die neuen Bundesländer gelegt. Im Gegenzug wurden die Mittel im Programm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den alten Bundesländern gekürzt. Die Einschränkung oder teilweise Einstellung der Förderung in den alten Bundesländern bewirkte dort zum Teil gravierende Einschränkungen hinsichtlich des Umfangs der Maßnahmen. Dies zeigt sich beispielsweise in den untersuchten Sanierungsgebieten Tönning, Bad Oldesloe, Hameln und Biberach. Oft sprangen die jeweiligen Bundesländer mit ihren Landesförderungsprogrammen bei der Finanzierung ein, so dass bereits begonnene Maßnahmen noch zu Ende geführt werden konnten. Betroffen waren vor allem finanzschwache Kommunen, besonders aus den finanzschwachen (norddeutschen) Bundesländern. So wurden in Tönning nach der Wiedervereinigung alle Modernisierungszuschüsse für Privateigentümer abgeschafft, was die behutsame Modernisierung von Einzelgebäuden im Sanierungsgebiet blockierte. In Bad Oldesloe führte die Wiedervereinigung dazu, dass die Umsetzung des

langfristigen gesamtstädtischen Entwicklungskonzeptes zunächst nicht weiter vorangetrieben werden konnte. Die geplante Ausweisung eines weiteren Sanierungsgebietes („südliche Innenstadt“) wurde zunächst nicht realisiert. Erst durch die Aufnahme der Stadt in das Förderprogramm „Stadtumbau West“ im Jahr 2007 konnte ein neuer Anlauf zur Ausweisung des Sanierungsgebietes „südliche Innenstadt“ unternommen werden.

Für die untersuchten Sanierungsgebiete, die Maßnahmen auch nach der Wiedervereinigung weiterführten oder nach der Wiedervereinigung neu begannen, lässt sich aber grundsätzlich eine Fortsetzung des Leitbilds der „Behutsamkeit“ in den Sanierungszielen feststellen (Bestandsorientierung, Kleinteiligkeit, sowohl Erhalt der baulichen als auch sozialen Struktur). So wurde die Behutsamkeit der Sanierungsmaßnahme auch in Seßlach nie in Frage gestellt. Die Stadt konnte stark vom bayerischen Landessanierungsprogramm profitieren, als die Bundesfördermittel wegfielen. Durch den Rückzug des Bundes aus der Städtebauförderung in Biberach war die Stadt gezwungen, neue Finanzierungsstrategien zu erarbeiten, um ein Erliegen der Altstadtsanierung zu verhindern. Das Land Baden-Württemberg hat die Stadt dabei aber stark unterstützt. Die Altstadtsanierung wurde danach in kleinerem Rahmen fortgeführt. Die Maßnahmen der Bestandspflege wurden auch hier nicht in Frage gestellt. Die Innenstadterneuerung wurde als kommunalpolitisch wichtige Aufgabe angesehen und besitzt bis heute politischen und finanziellen Rückhalt. In Bezug auf die Bevölkerungsstruktur konnten die Akteure der Stadt aufgrund des Attraktivitätssprungs der Altstadt als innerstädtischer Wohnstandort die sozialen Zielsetzungen nicht immer wie geplant umsetzen. Die Zusammensetzung der Bevölkerungsstruktur hat sich seit Beginn der Sanierung stark geändert, was sich jedoch nicht in einen direkten Zusammenhang mit der veränderten Städtebauförderungspolitik nach der Wiedervereinigung bringen lässt. In Schwäbisch-Hall gab es keine Auswirkungen auf die Idee der Behutsamkeit in Folge der Wiedervereinigung, die Sanierung war zu diesem Zeitpunkt bereits ausfinanziert und die wichtigsten Maßnahmen umgesetzt. Die Sanierung hat sich ohnehin bereits in den ersten Jahren zugunsten einer behutsameren Sanierungspolitik geändert, es wurde bestandsorientiert gearbeitet und es wurden Aspekte der Denkmalpflege beachtet.

Für die Sanierungsgebiete Kassel-Hasenhecke, Mannheim Neckarstadt-West und Freiburg brachte die Vereinigung und ihre Folgen keine nennenswerte Veränderung in Bezug auf die Behutsamkeitspolitik. Kennzeichnend für die Sanierung der Hasenhecke sind neben der ausgeprägten Bestandsorientierung die Berücksichtigung sozialer und ökologischer Gesichtspunkte im Erneuerungsprozess sowie der kooperative Ansatz der Zusammenarbeit zwischen der Stadt und der kommunalen Wohnungswirtschaft. In Mannheim wurde die Idee der Bestandspflege zwar immer propagiert, ist aber nicht immer konsequent angegangen worden. Dies lässt sich vor allem anhand der beiden erwähnten Neubauvorhaben im sozialen Wohnungsbau ablesen, an der sich Konflikte entzündeten und in scharfe Auseinandersetzungen mündeten. Auf Bedürfnisse der Ortsansässigen wurde teilweise nicht reagiert oder gar ein Umschwenken der Sanierungspolitik für notwendig erachtet. Kurzfristig werden die Belegungsrechte und Mietpreisbindungen aufgehoben. In anderen gründerzeitlich geprägten zentralen Bereichen des Quartiers, in denen Wohnungsmodernisierungen, Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum und der Ausbau der sozialen Infrastruktur im Mittelpunkt stehen, lässt sich schon eher von einem behutsamen Ansatz sprechen. Dieser hat dann auch in der Summe der geförderten Maßnahmen zu einer kleinräumigen Verbesserung der Wohnsituation und Veränderung der Sozialstruktur geführt. Insgesamt lässt sich festhalten, dass eine umfassende private Modernisierungstätigkeit über die Sanierung nicht angeregt werden konnte, wodurch heute im gesamten Stadtteil immer noch ein erheblicher Sanierungsbedarf besteht. In Freiburg wurden während der Sanierung die gründerzeitlichen Wohngebäude nie in Frage gestellt und von den Eigentümern teilweise ohne Förderung saniert. Die intensive Mischnutzung im Gebiet wurde weiter gefördert, auch über konventionelle Ansätze hinaus. Eine gewisse Teil-Abkehr von der Behutsamkeit lässt sich am Fall eines Parks am Rand des Gebiets beobachten. Dort wollte eine private Schule ihre Turnhalle bauen, da sie sonst kein Grundstück zu finden schien. Da der Park aber erst vor einigen Jahren entstanden ist, haben sich die Bewohner stark dagegen eingesetzt. Schließlich wurde auch eine andere Lösung gefunden – die Stadt reagierte also auf die Bedürfnisse der Ortsansässigen und handelte damit letztendlich doch im Sinne der Behutsamkeit. In

Bezug auf die bauliche Substanz stellt Neumarkt einen Sonderfall dar, da die Hinterlassenschaften des Wiederaufbaus lediglich hinsichtlich ihrer städtebaulichen Struktur und weniger gebäudebezogen als erhaltenswert angesehen wurden. Überdies hat die Förderung des Wohnens in der Altstadt eher indirekt eine Rolle gespielt (Aufwertung öffentlicher Raum, Bau von Quartiersgaragen, Versuch der Entkernung von Blöcken), so dass hier nur teilweise die Ansprüche einer behutsamen Erneuerung zum Tragen kommen konnten. Das liegt außerdem an der Struktur der Altstadt. Die starke Eigentümerorientierung bei den kleinen Gebäuden hat eine Sanierung gegen diese nicht zugelassen. Dabei sind – neben strukturellen Eingriffen für ein Parkhaus – manche Sanierungsziele erst sehr langsam verwirklicht worden oder harren noch der Umsetzung. Dies hat letztlich auch zu einer gewissen „Behutsamkeit“ geführt, ohne dass sich hier gravierende Veränderungen nach der Vereinigung ergeben hätten.

**Sanierungspraxis und Leitbilder der Städtebauförderung in den neuen Bundesländern:** In den neuen Bundesländern spielte das Thema Wirtschafts- und Strukturförderung bei der Festlegung der Sanierungszielsetzung nach der Wiedervereinigung in einigen Sanierungsgebieten eine wichtige Rolle, wie z. B. in Bansin und Schönebeck. In Bansin führte das stark auf strukturpolitische Ziele (Förderung des Tourismus) ausgerichtete Ziel zu einer umfassenden Verlagerung der Bewohner aus den strandnahen Gebieten in das „Hinterland“. Obwohl hier nicht von einem behutsamen Vorgehen gesprochen werden kann, fand die Umsiedlungsaktion vor dem Hintergrund des wirtschafts- und damit auch arbeitsmarktpolitischen Zielse eine große Akzeptanz. Ansonsten lag in den ostdeutschen Kommunen der Schwerpunkt der Sanierungsmaßnahmen aber im baulichen Erhalt und in der sozialen Stabilisierung, vor allem in den innerstädtischen Sanierungsgebieten. In Schönebeck und Jena stand die Idee der Behutsamkeit stark im Mittelpunkt der Sanierungstätigkeit. In Kleinmachnow, der Spandauer Vorstadt Berlin und Connewitz-Biedermannstraße in Leipzig war die Behutsamkeit der Maßnahmen ein Grundprinzip. In Kleinmachnow stand die sozialverantwortliche Wohnungsversorgung nach der Wiedervereinigung im Vordergrund. In diesem Kontext ist die Sanierung der August-Bebel-Siedlung (220 WE) zu betrachten, die als gemeindeeigener

Wohnungsbestand als Ausweichmöglichkeit für die von Verdrängung aus restitutionsbelasteten Wohnungen betroffenen Bürger angesehen wurde. Die Gemeinde erhielt im Zuge der Gesamtmaßnahme das Belegungsrecht für alle frei werdenden oder neu entstehenden Wohnungen. Die schwierige wohnungspolitische Situation konnte durch die Sanierungsmaßnahme und andere Bauvorhaben der Gemeinde entschärft werden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Veränderungen im Zuge der deutschen Wiedervereinigung keinen entscheidenden Einfluss auf das Leitbild der Behutsamkeit von Sanierungsmaßnahmen ausübten. Veränderungen vor allem in der Beteiligungskultur und in der Umsetzung von sozialen Zielsetzungen haben ihre Ursachen eher in einem allgemeinen gesellschaftlichen Wandel, der sicher auch in Bezug

zur Wiedervereinigung steht, aber nicht mit ihr in direkten Zusammenhang gebracht werden kann. Gebietsspezifische Probleme und die Verfügbarkeit von Fördermitteln übten einen stärkeren Einfluss auf die Behutsamkeit der Maßnahmen in der Durchführung aus. Dabei lässt sich auch beobachten, dass sich die Idee der Behutsamkeit im baulichen Sinn auf Ostdeutschland übertrug, im sozialen Sinn aber die Neuausrichtung der Standortqualität von attraktiven innenstadtnahen Altbauquartieren in Großstädten de facto zu einer Beschränkung der sozialen Instrumente der Stadterneuerung auf die Bestandsbevölkerung – bei häufig allerdings hoher Fluktuation – führte. In den kleineren wirtschaftlich schwachen ostdeutschen Städten ist die Situation wegen der Konzentration der Sanierung auf die nach wie vor von Leerstand betroffenen historischen Altstädte dagegen völlig anders gelagert.

## Gute Praxis Spandauer Vorstadt Berlin – Städtebaulicher Denkmalschutz



Postfuhrant in der Spandauer Vorstadt in Berlin

Die Spandauer Vorstadt ist der einzige in seiner historisch gewachsenen Struktur erhaltener Teil des alten Berliner Stadtgebiets und ist durch Blockrandbebauung gekennzeichnet. Noch vor 1990 begann eine Diskussion um den Erhalt, ausgelöst durch Abrissplanungen, die die Ausweisung als Flächendenkmal bewirkte. Zu Beginn der Sanierung bestand bereits ein hoher Aufwertungsdruck; 96,3 % der Grundstücke waren restitutionsbelastet. Die Vernachlässigung des Gebäudebestands bis in die 1980er Jahre erforderte eine Sanierung. Brachflächen, Baulücken im Blockrand, vereinzelt leer stehende

Häuser und Gebäude mit starkem Zerfallsgrad waren Problempunkte der Stadtgestalt. Das Gewerbe lag im Konfliktfeld mit der Wohnnutzung.

Der hohe Fördermitteleinsatz insbesondere aus dem Programm Städtebaulicher Denkmalschutz hat entscheidend dazu beigetragen, die Spandauer Vorstadt in ihrer überlieferten baulichen Vielfalt zu erhalten, die Wohnungen mit einem zeitgemäßen Standard bei sozialverträglicher Miete auch im Zentrum Berlins auszustatten und das Stadtbild des Flächendenkmals in hoher Gestaltqualität weiter zu entwickeln. Es setzte hohe Maßstäbe für private Maßnahmen, letztendlich waren auch die Investoren mit dem hohen Qualitätsanspruch zufrieden.

Die Anzahl der Wohnungen stieg innerhalb von 13 Jahren von 5.809 auf 6.293, die Bevölkerung wuchs um 23 %. Von ehemals 166 Baulücken und Brachflächen sind 114 bebaut. In Neubauten sind insgesamt 1.187 und in Dachgeschossen von Altbauten 418 Wohnungen neu geschaffen worden. Ein Erfolg des Erneuerungsprozesses ist das Aufblühen des städtischen Lebens und Wohnens in der Berliner Innenstadt durch die hohe Qualität der Neubauten mit festgesetzten Wohnanteilen, der Bildung von Wohneigentum und gezielter Beteiligung. In der Spandauer Vorstadt konnten vielgestaltige, Parzellen bezogene Formen der Revitalisierung umgesetzt werden.

**Folgen der Bestandsorientierung:** In der großen Mehrzahl der befragten Kommunen wird die Bestandsorientierung bei der Sanierung nicht als Hemmnis, sondern als großer Gewinn für die Erreichung der Sanierungsziele beschrieben. Auch die Bewohner befürworteten in der Regel die Bestandsorientierung – auch in Reaktion auf die zuvor übliche Flächensanierung. In Quartieren mit eher links-alternativem (Hausbesetzer-) Klientel (z. B. Hannover-Linden, Freiburg-Grün, Köln-Stollwerck) kam es zu inhaltlichen Auseinandersetzungen, weil hier die Bewohner den Erhalt von Gebäuden, die nur mit großem Aufwand saniert werden konnten, forderten. Letztlich, so wird betont, musste diesen Forderungen aber nachgegeben werden, um ernsthafte Konflikte zu vermeiden. Es existiert aber auch der umgekehrte Fall: So konnte in Neunkirchen nur gegen den Widerstand vieler Bürger der Erhalt von Teilbereichen des stillgelegten Hüttenwerkes durchgesetzt werden. In einigen Städten kam es aufgrund der Bestandsorientierung zu Nutzungskonflikten (zu viele Läden in den Erdgeschosszonen werden als unattraktiv für die Wohnfunktion des Standortes angesehen), oder es war aufgrund kleinteiliger Baustrukturen nur schwer eine Aufwertung der Blockinnenbereiche umsetzbar. Thematisiert wurden von den Kommunen darüber hinaus auch Probleme bei der behutsamen Sanierung denkmalgeschützter Gebäude. Hier war es (in den 1970er und 1980er Jahren) teilweise schwierig, die angemessenen Baumaterialien und das handwerkliche Know-how bereit zu stellen.

**Vordenker und Übergänge zum Programm „Soziale Stadt“:** In den untersuchten Gebieten ist ein Leitbildwandel der Stadterneuerung unterschiedlich intensiv ablesbar, und zwar erstens abhängig vom Beginn der Maßnahme und zweitens von der grundlegenden

Aufgabenstellung, welche die Art der zu bearbeitenden städtebaulichen Missstände mit sich brachte. In früh begonnenen Maßnahmen, die hohe Anteile sozial benachteiligter Bewohner und eine schwierige ökonomische Situation aufwiesen, wurden die Strategien der „Sozialen Stadt“ teilweise vorgedacht und erprobt. Dies gilt insbesondere für NRW, Berlin und Hamburg, wo Vorläufer des neuen Programms als Teilprogramme des klassischen Bund-Länder-Programms konzipiert und durchgeführt wurden. Die in den Ländern auf unterschiedliche gegebenen Möglichkeiten, soziale Projekte mit den Mitteln des SuE-Programms durchzuführen, führten zu einer Ergänzung der ursprünglichen Strategie und teilweise einem „Überschwenken“ in das Programm Soziale Stadt wie etwa in Duisburg-Marxloh mit seinem völlig veränderten Erneuerungsansatz spätestens ab Mitte der 1990er Jahre. In Bremen hat eine veränderte Problemwahrnehmung dazu geführt, dass die klassische, investive Sanierung durch nicht-investive Maßnahmen ergänzt wurde, um eine „ganzheitlichere“ Erneuerung zu initiieren. Dort geschah dies allerdings eher im Rahmen der begrenzten Möglichkeiten eines Landes ohne Mittel für umfassende eigene Länderprogramme. Der hiermit einhergegangene Lernprozess hat eine veränderte Sanierungsstrategie nach sich gezogen. In Hamburg-Ottensen gelang es, die sich verändernden Paradigmen der Stadtentwicklung über eine häufige Anpassung der Programmpläne und des Erneuerungskonzeptes aufgrund ergänzender Erfahrungen mit der Sanierung einzubeziehen und einen Übergang von der Behutsamen Stadterneuerung über die objektbezogene Stadterneuerung bis zum neueren Ansatz der „integrierten Stadterneuerung“ herbeizuführen.

## Gute Praxis Mannheim Neckarstadt West – Soziale Projekte zur Stabilisierung des benachteiligten Stadtteils



Bürgerhaus am Neumarkt

Die Neckarstadt West entstand im Zuge des industriellen Aufschwungs Ende des 19. Jahrhunderts und entwickelte sich in den Folgejahrzehnten zu einem dicht bebauten, gemischt genutzten Altbauquartier. In den Nachkriegsjahren hatte der stadträumlich zentral gelegene Stadtteil seine Bedeutung als innerstädtischer Wohnstandort verloren. Die Vernachlässigung der Gebäudesubstanz bis in die siebziger Jahre hinein machte eine Sanierung erforderlich, die teilweise auch mit aus heutiger Sicht nicht unumstrittenen Abriss- und Neubaumaßnahmen einherging. Weitere Probleme waren die schlechte Ausstattung der Wohnungen, die Verkehrsbelastung in den Wohnstraßen, fehlende soziale Infrastruktureinrichtungen sowie der Mangel an öffentlichen und privaten Grünflächen. Das stigmatisierte Quartier kämpfte mit Abwanderungstendenzen, einem starken

Anstieg des Migrantenanteils und einer kontinuierlichen sozialen Entmischung.

Das „Ludwig-Jolly-Projekt“ ist ein Best-Practice-Beispiel für die Stabilisierung der Sozialstruktur des benachteiligten Stadtteils. Der Wohnblock liegt zwischen Hauptverkehrsachsen und Rotlichtviertel an der Peripherie der Neckarstadt-West und galt zuvor als sozialer Brennpunkt, dessen Probleme sich extrem negativ auf den Gesamtstadtteil ausgewirkt hatten. Die Wohnsituation war durch Überbelegung gekennzeichnet. Menschen aus über 20 Nationen bewohnten die extrem schlecht ausgestatteten Wohnungen. Insgesamt wurden 70 Wohnungen aus dem Bestand der Mannheimer GBG Wohnungsbau-gesellschaft mbH unter weit reichender sozialer Zielsetzung modernisiert. Mit dieser Maßnahme versuchte die Stadt, die Gesamtsituation zu entschärfen. Der integrierte Handlungsansatz bestand in der Verbindung der baulichen Sanierung und einer begleitenden Sozial- und Gemeinwesenarbeit. Parallel zu dem Projekt wurde im Rahmen des Verwaltungsumbaus beim Fachbereich Wohnen und Stadterneuerung der Aufgabenbereich „Wohnraumsicherung“ eingerichtet, in dem die Zuständigkeiten zur Verhinderung des Wohnungsverlustes und von Obdachlosigkeit und zur Sicherung einer angemessenen Wohnungsversorgung gebündelt wurden. Das Ludwig-Jolly-Projekt wurde bereits 1999/2000 mit dem Bauherrenpreis, 2001/2002 mit dem 1. Preis der Wettbewerbsinitiative „Wohnen mit Kindern“ und im Jahr 2002 im Rahmen des „Dubai International Award“ durch UN-HABITAT ausgezeichnet.

## Gute Praxis Altstadt Soest – Attraktives Wohnen in historischer Innenstadt



Restauriertes Haus in der Armesündergasse

Die westfälische Stadt Soest ist ein Mittelzentrum am südlichen Rande des Münsterlandes. Die mit 102 ha sehr große historische Altstadt erfüllt für die Gesamtstadt und das Soester Einzugsgebiet zentrale Funktionen – vor allem als Versorgungs- und Verwaltungsschwerpunkt, aber auch als Dienstleistungs- und Wohnstandort. Das Sanierungserfordernis im vor allem durch Wohnnutzungen geprägten Sanierungsgebiet „Nördliche Innenstadt I“ ergab sich vor allem aus demographischen und baulich-technischen Gründen.

Wichtigstes Ziel für das Sanierungsgebiet war die Weiterentwicklung zu einem attraktiven zentrumsnahen Wohngebiet.

Außerdem wurde angestrebt, die Altstadt auch außerhalb der Einzelhandels-Geschäftszeiten mit Leben zu füllen, wozu eine Stärkung der Wohnfunktion der Altstadt beitragen sollte. Zur Verbesserung der Wohnfunktion des Gebietes war neben den Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen im Bestand der Neubau von Wohngebäuden auf brachliegenden verfügbaren Freiflächen im Rahmen einer Nachverdichtung geplant, ohne jedoch die Struktur des Quartiers mit seinen charakteristischen privaten Gartenanlagen zu zerstören. Entgegen den ersten Planungen wurde auch das kleinteilige Straßen- und Wegenetz weitgehend erhalten. Hierdurch und durch Bewahrung der aufgelockerten Bebauungsstruktur mit den charakteristischen kleinen Gärten konnte die Besonderheit und der Reiz der Soester Altstadt bewahrt und weiter herausgearbeitet werden. Auch wenn die Sanierungsziele in der großen Altstadt nicht überall gleichermaßen erreicht werden konnten, präsentiert sich die Altstadt von Soest heute als attraktives und Imageprägendes Zentrum. Insbesondere die nördliche Innenstadt mit ihren kleinen Gassen abseits der Fußgängerzone konnte sich zu einem beliebten Wohnstandort entwickeln. Der steigenden Nachfrage nach urbanen Wohnquartieren kann die Stadt hier durch ein attraktives Angebot begegnen. Die Attraktivität zeigt sich auch in der Entwicklung der Einwohnerzahlen – die Altstadt hat in den letzten Jahren kontinuierlich an Einwohnern gewonnen.

**Neuausrichtung der Leitbilder infolge veränderter Mittelsituation:** Nicht nur in Berlin erfolgte in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre aufgrund knapper werdender Mittel in der baulichen Stadterneuerung eine Konzentration auf die ausschließliche Förderung öffentlicher Einrichtungen und Freiräume. Hier spielt ein – allerdings bis heute unterschiedlich bewerteter – Lernprozess eine gewisse Rolle, da die bauliche Erneuerung in Zeiten der IBA Kreuzberg von ihrem Standard her als zu aufwendig angesehen wurden und ohnehin keinen durchschlagenden Aufwertungserfolg über die bauliche Sanierung hinaus erreichten. Die große Ausdehnung der Sanierungsgebiete im Osten der Stadt nach der Vereinigung erforderte weniger kostenaufwendige Strategien, die aber auf ganz anders strukturierte Stadtteile stießen. Die Geburt des Programms Soziale Stadt hat hier eine gewisse Auffangfunktion übernommen.

### Nutzungsstruktur, Kompaktheit und Nutzungskonflikte

Die Auslagerung größerer Betriebe ist in den meisten Sanierungsgebieten relativ konsequent erfolgt. Damit stellt sich die Frage, auf welche Nichtwohnnutzungen sich das häufig verfolgte Leitbild der nutzungsgemischten, kompakten Stadt über Einzelhandel und soziale Infrastruktur hinaus stützen kann. Die diesbezüglich vor allem in Großstädten erfolgte Nachnutzung von alten Fabrikbauten durch unterschiedlichste Dienstleistungen oder Handwerksbetriebe ist teilweise auf günstige Gewerbemieten oder andere Unterstützungsformen wie die preiswerte Bereitstellung von leer stehenden Räumen für temporäre Gründeraktivitäten angewiesen, hat sich aber insgesamt strukturell als äußerst stabil erwiesen. Die damit verbundenen

Nutzungskonflikte konnten im Allgemeinen in einem verträglichen Maß gehalten werden, da emittierende Betriebe die Ausnahme sind und es meist vor allem um eine Bewältigung von Lärmbelastigungen geht.

Die Möglichkeiten zu einer solchen Struktur sind aber stark von den Voraussetzungen des jeweiligen Gebiets abhängig, wie etwa die unterschiedlichen Bereiche in Hannover-Linden zeigen, in denen geeignete Bestandsgebäude für Nichtwohnnutzungen (verstärkt durch die Entkernungspolitik) gar nicht in großem Umfang vorhanden waren. Dies gilt insbesondere auch in kleineren Städten, wo der Grad der Verdichtung nie ein Ausmaß wie etwa in Berlin-Kreuzberg angenommen hat. Tendenziell ist daher die Dichte der angesprochenen Nichtwohnnutzungen in Klein- und Mittelstädten wesentlich geringer als in gründerzeitlichen Altbauquartieren von Berlin und dementsprechend der Anspruch an vielfältige Nutzungsgemischte Quartiere,

sofern nicht andere Strategien in Erdgeschosszonen oder kleineren Baublöcken zum Tragen kommen.

Dennoch hat die Sanierung in unterschiedlichen Gebietstypen zu einer neuerlichen Akzeptanz von Wohndichten beigetragen, die in der städtebaulich-architektonischen „Moderne“ unüblich waren. Um eine solche Dichte akzeptabel zu machen, waren im Wesentlichen – neben den auf die Wohnungen selbst bezogenen Konzepten – drei Strategien bedeutsam, die unterschiedlich intensiv verfolgt werden konnten: erstens die Schaffung von Freiflächen im Zuge einer Wohnumfeldverbesserung (die im Rahmen von Blockentkernungsstrategien regelmäßig an Grenzen stößt und mit der Bestandsorientierung kollidiert), zweitens die Schaffung von hochwertigen Aufenthaltsbereichen im öffentlichen Raum und in Baulücken sowie drittens die Schaffung einer hohen Nutzungsvielfalt.

## Gute Praxis Severinsviertel Köln – Stärkung innerstädtischen Wohnens



Grüner Hinterhof im Severinsviertel

Das Severinsviertel grenzt im Süden an die Kölner Innenstadt. Das Sanierungsgebiet umfasste ca. 36 ha auf dem vor der Sanierung ca. 10.000 Menschen lebten. Prägend für das Severinsviertel sind bis heute die vielen Kneipen und kleinen Geschäfte, die dem Stadtteil seine Urbanität verleihen. Die unterdurchschnittliche Ausstattung der Wohnungen führte vor der Sanierung dazu, dass junge Familien das Viertel verließen und weniger solvente und ältere Mieter im Viertel verblieben. In die sich verschlechternde Bausubstanz zogen zunehmend Familien mit Migrationshintergrund.

Das Ziel, das Severinsviertel als Wohngebiet mit hoher funktionaler Mischung, gemischter Sozialstruktur und typischem Milieu und Stadtbild zu erhalten, ist heute weitgehend erreicht worden, wenngleich die Anfangsphase der Sanierung durch Konflikte um den Abriss der „Stollwerck-Fabrik“ gekennzeichnet war. Die Wohnsituation ist im Vergleich zu den Anfängen der Sanierung erheblich verbessert, was in erster Linie auf die umfangreichen Baumaßnahmen zurückzuführen ist. Im gesamten Gebiet wurden aus öffentlichen Mitteln 384 Wohnungen modernisiert. Weiterhin wurden 1.148 Wohnungen im Sozialen Wohnungsbau neu errichtet. Für die öffentlich geförderten Wohnungen erhielt die Stadt Köln ein Belegungsrecht, das in der Regel 35 Jahre besteht.

Das Severinsviertel ist heute eine „gehobene Wohnlage“, in der vergleichsweise hohe Mieten bzw. Immobilienpreise zu zahlen sind. Die Sanierung hat somit neben der baulichen Aufwertung zu einer erheblichen Steigerung der Nachfrage nach Wohnraum geführt, was sich in den überdurchschnittlich hohen Miet- und Kaufpreisen niederschlägt. Mit der erhöhten Nachfrage hat auch eine Aufwertung der Sozialstruktur stattgefunden, die sich räumlich stark an der gründerzeitlichen Bebauung im Viertel orientiert. Trotzdem ist bis heute die gemischte Sozialstruktur erhalten geblieben, was auch auf den Bau der Sozialwohnungen zurückzuführen ist.

Der Ablösung eines Richtwerte-Ansatzes durch einen Qualitätsansatz bei der Schaffung von Freiflächen im Rahmen der zweiten Teilstrategie kommt hier eine Schlüsselwirkung zu. Diese ist vielleicht bedeutsamer als die Durchsetzung der schwierigen Blockinnenbereichsgrünflächen und sie findet durch gut nutzbare Straßen- und Platzflächen mit nicht zwangsläufig besonders hochwertiger Ausstattung eine wirkungsvolle Unterstützung. Die Bereithaltung unterschiedlichster, nur unkonventionell nachnutzbarer Bestandsgebäude leistet einen wichtigen Beitrag zur dritten Teilstrategie. Und sie macht deutlich, dass eine Bestandspolitik sich nicht allein an der schnellen Verwertungsfähigkeit ausrichten sollte, sondern in gut begründeten Einzelfällen auch aufwendigere Gebäudesanierungen hinnehmen muss.

#### Städtebauliches Erscheinungsbild

Die Pflege des Stadtbilds stellt in zahlreichen Sanierungskonstellationen wohl eine der zentralen Lang-

zeitwirkungen der Sanierung dar. Daher ist auf ihre Voraussetzungen und den Beitrag der Städtebauförderung einzugehen. Ein zentraler Mechanismus, der der Sanierung zugerechnet werden kann, ist die Mobilisierung von Fördermitteln. Damit werden größere Projekte möglich, die ohne die Sanierung gegebenenfalls gar nicht realisiert worden wären. Dies erlaubt einerseits die Durchsetzung von konsistenten Gestaltungsvorstellungen über einen längeren Zeitraum und auf einer größeren Fläche, erhöht aber andererseits aber auch die Gefahr einer Realisierung von unmaßstäblichen Großprojekten. Der allgemeine Trend zu einer Bestandsorientierung hat in den letzten Jahrzehnten – allerdings keineswegs nur in Sanierungsgebieten – dazu geführt, dass letztere in ihrer Bedeutung abgenommen haben, doch ist in vielen Fällen deutlich geworden, dass die begrenzte Verfügbarkeit von Mitteln und andere Umsetzungshindernisse auch konsistenten Gestaltungsvorstellungen in gewisser Hinsicht im Weg stehen.

## Gute Praxis Altstadt Neumarkt i.d. Oberpfalz – Schaffung hochwertiger Wohn- und Kulturangebote in enger Nachbarschaft



Das 2004 eröffnete Museum Lothar Fischer

Die fast vollständig kriegszerstörte Altstadt von Neumarkt i.d. Oberpfalz war nach dem Krieg auf den alten Parzellen vereinfacht wieder aufgebaut worden. Der mittelstädtische Kern mit seinen bedeutenden Zentrumsfunktionen wies aufgrund einer zunehmenden Verkehrsbelastung und dem schlechten Zustand der Bausubstanz sowie der öffentlichen Räume einen hohen Sanierungsbedarf auf. Im Zuge der

Erneuerung wurden erhebliche Mittel in die Aufwertung der Haupteinkaufsstraßen, den Bau von Stellplatzanlagen und den Umbau von Straßen, Wegen und Plätzen gesteckt. Auch wenn noch in zahlreichen Blöcken erheblicher Sanierungsbedarf besteht, gelang es durch die Umstrukturierung dicht bebauter, kaum sanierungsfähiger Blöcke an mehreren Stellen, neue verdichtete Wohnformen zur Miete und im Eigentum mit Freiflächenanschluss und hochwertigen kleinen Gemeinschaftsgrünflächen über Quartiersgaragen zu schaffen. Damit werden dem allmählichen Niedergang des Wohnens in der Innenstadt kompakte und attraktive Angebote entgegengesetzt. Die Stadt fungiert als Grundstückserwerber und entwickelt die Blöcke nachfragegerecht. Sie sorgt überdies für die Bereitstellung der sozialen Infrastruktur in unmittelbarer Nachbarschaft der attraktiven Einkaufsstadt und stabilisiert so eine quartiersbezogene Nutzungsmischung. Für ein attraktives Wohnen in der Innenstadt werden Zug um Zug Freiflächen am Innenstadtrand nutzergerecht umgestaltet. Sie ergänzen das reichhaltige, inzwischen überregional bekannte Angebot an kulturellen Einrichtungen, das die Stadt im Zuge der Sanierung in Bestandsgebäuden und ergänzenden Neubauten schaffen konnte.

## Gute Praxis Altstadt Hameln – Modernisierung der historischen Bausubstanz durch Privateigentümer



Fußgängerzone Bäckerstraße

Hameln ist eine heute ca. 58.000 Einwohner zählende Stadt im niedersächsischen Weserbergland. Die historische Hamelner Altstadt ist als stadthistorisches Denkmal von überregionaler Bedeutung. Aufgrund baulicher und funktionaler Mängel wurden in der gesamten, ca. 30 ha großen Altstadt Sanierungsmaßnahmen durchgeführt. Ein Problem war es zu Beginn der Sanierung, die Privateigentümer zur Modernisierung der wertvollen historischen Bausubstanz – ins-

besondere in den Nebenstraßen und Randbereichen der Altstadt – zu animieren.

Um erste Anreize für Eigentümer zur Durchführung von Sanierungsmaßnahmen zu schaffen, aber auch um die Architekten und das Bauhandwerk an die Probleme im Umgang mit alten Fachwerkbauten heranzuführen, sanierte die Stadt zunächst mit Hilfe von Förder-Sonderprogrammen einige Einzelobjekte und zwei zusammenhängende Straßenzellen. In einem zweiten Schritt wurde ein umfassendes Modernisierungskonzept aufgestellt, das die Grundlage für eine konzentrierte Förderung privater Modernisierungs- und Instandsetzungsvorhaben bildete. Die Fördermittel wurden dabei gezielt für die Wohnbereiche außerhalb der Geschäftszonen eingesetzt und betragen durchschnittlich 65 % der Kosten für die Grundsanierung. Durch aktive Beratung und die umfassende Betreuung modernisierungswilliger Eigentümer wurde die Modernisierung historischer Gebäude im Privatbesitz im Laufe der Jahre mit zunehmendem Erfolg umgesetzt. Bis zum Sanierungsabschluss konnte im Rahmen des Modernisierungskonzeptes ein Großteil des der umfangreichen Bestandes an wertvoller historischer Bausubstanz in Privatbesitz modernisiert werden.

### Diskussionen über Großprojekte und ihre Folgen:

Die Verfügbarkeit von Fördermitteln für Ordnungsmaßnahmen hat einige problematische Großvorhaben und Struktur zerstörende Maßnahmen erst möglich gemacht. Auch in Zeiten des Behutsamkeitspostulats sind noch vereinzelte derartige Fälle zu beobachten gewesen. Auseinandersetzungen um Abriss-/Neubauvorhaben sind nicht zuletzt Resultat einer unterschiedlichen Bewertung der Erhaltungswürdigkeit von Altbausubstanz unter gestalterischen, wirtschaftlichen und funktionalen Gesichtspunkten. Tendenziell findet in Sanierungsgebieten eine größere Umstrukturierung aber eher da statt, wo ohnehin weniger bedeutsame Gebäudestrukturen oder bereits in der Maßstäblichkeit aus der Umgebung fallende Komplexe längere Zeit untergenutzt sind bzw. ihre längerfristige Nutzungsperspektive verloren geht. Überdies ist davon auszugehen, dass die Sanierung derartigen Überlegungen eine größere Aufmerksamkeit sichert und damit eine intensivere Auseinandersetzung über die Möglichkeit

maßstäblich eingepasster Konzepte stattfindet als außerhalb. Beispiele für einen schnellen Abriss erhaltenswerter Substanz für sogar öffentlich geförderte Neubaumaßnahmen ließen sich anführen, aber eben eher außerhalb von Sanierungsgebieten. Ein weiterer Hintergrund für die genannten Auseinandersetzungen liegt im tendenziellen Widerspruch wirtschaftlicher und gestalterischer Ziele einer Sanierung gerade in Altstadtkernen, wo sensible Lösungen nicht immer selbstverständlich sind.

Die Großformen des Handels wurden zu den Prestigeobjekten der Städte, um dann aber nach einem für bauliche Anlagen sehr kurzen Zeitraum bald zu Problembereichen der Innenstädte zu werden. Ursache hierfür sind bauliche, städtebauliche und funktionale Probleme. Die Eigentümer – zum Teil Fondsgesellschaften oder unübersichtliche Konsortien – waren und sind oftmals nicht willens oder nicht in der Lage, rechtzeitige Nachbesserungen an ihren Objekten

vorzunehmen, was die „Trading-down-Effekte“ in der Folge verschärfte. Hiervon waren vor allem Objekte betroffen, die für ihren Versorgungsbereich überdimensioniert waren und der Konkurrenz nicht mehr standhielten. Der Verlust von Ankermietern an neue, „zeitgemäße“ Großformen und eine zusehends schwierigere Mieterstruktur lösen eine problematische Leerstandentwicklung aus, die sich bei Bevölkerungs- und Kaufkraftverlusten verschärfen. Für die öffentlichen Großbauten aus der gleichen Zeit (Verwaltung und Kultur) spielt das Problem des Leerstands und die reduzierte Nutzerfrequenz eine geringere Rolle.

Innerhalb der Fallbeispiele sind Nachbesserungsversuche bislang nur in Ansätzen zu erkennen. Das Problem zeigt sich in Bad Oldesloe, Biberach und Idar-Oberstein anschaulich. Ein positives Beispiel für eine auf die Bestandssituation angemessen reagierende Weiterentwicklung eines innerstädtischen Bereichs ist die Stadt Schwäbisch Hall. Hier war die Integration von Verwaltungs- und Kulturneubauten in die historische Baustruktur erfolgreich. In anderen Städten gibt es aber Handlungsbedarf bei der Nachbesserung der Großformen in zentralen Bereichen. Das inzwischen laufende Bund-Länder-Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ bietet hier teilweise eine zusätzliche Unterstützung. Ein wesentliches Problem ist bei der Nachbesserung der mangelnde eigentumsrechtliche Zugriff der Städte auf die maßstabssprengenden Bauten. Gelingt es nicht, durch Kauf von privaten Gebäuden oder im Zusammenspiel mit den privaten Eigentümern, „Stadtreparatur“ durch Abriss, Umgestaltung oder Weiterentwicklung der betreffenden Bausubstanz zu betreiben, versuchen die Städte bisweilen, wenigstens vernachlässigte öffentliche Räume in ihrer Umgebung aufzuwerten, können dadurch aber nur einen gewissen Teil der städtebaulichen Probleme beheben.

**Sanierungsmaßnahmen als Katalysatoren des „Nachnutzungslernens“:** Allerdings stehen den – wenigen – noch beobachtbaren Widersprüchen von Großprojekten die zahlreichen Beispiele gegenüber, in denen die Fördermöglichkeiten der Sanierung Ausgangspunkt für kreative Umnutzungsprojekte scheinbar nicht nachnutzungsfähiger Substanz waren. Hier liegt eine wesentliche städtebauliche Langzeitwirkung in vielen ehemaligen Sanierungsgebieten. Die „abweichende“ Bausubstanz hat die Unterbringung einma-

liger, kurioser, nischenartiger Nutzungen ermöglicht, die zentral für die Vitalität, Unverwechselbarkeit und Nutzungsgemischte Struktur innerstädtischer Quartiere sind. Der kostenmäßige Mehraufwand einer Wiedernutzung „zweitbesten“ Gebäude – also nicht herausragender Kirchen oder Rathäuser, die ohnehin saniert worden wären – wie Geschossfabriken, Remisen, historischer Speichergebäude und anderer Sonderbauten wurde durch die Sanierung und ihre finanzielle Bündelungswirkung maßgeblich unterstützt. Nachnutzungsmöglichkeiten wurden erst einmal konzipiert und vorgeführt und somit für die Nachnutzbarkeit „zweitbesten“ Gebäude sensibilisiert. Kleinkünstlerische Aktivitäten, Bürgerinitiativen und andere nicht kommerzielle Nutzer spielten bei der Besetzung der sich bietenden Nischen eine wichtige Rolle.

**Stadtreparatur und kontextuelles Bauen:** Sanierungsgebiete erlauben neben Stadtreparaturmaßnahmen eine moderate gestalterische Steuerung von Modernisierungsmaßnahmen und kontextuellen Bauens in Baulücken. Zwar gelingt es auch außerhalb der Sanierung, durch Gestaltungssatzungen und verwandte Instrumente in hochrangigen Ensembles einen gewissen einheitlichen gestalterischen Kanon durchzusetzen, doch wird dieser dort teilweise stärker in Frage gestellt, während ein Konsens hierüber in Sanierungsgebieten wahrscheinlicher ist (vgl. hierzu die Entwicklung in der Berliner Spandauer Vorstadt und der benachbarten Friedrich-Wilhelm-Stadt). Die Logik der Gesamtmaßnahme mit ihren konzeptionellen Instrumenten, der Knüpfung der Fördermittelvergabe an Bedingungen und die Logik des § 144 BauGB leisten alle einen gewissen Beitrag hierzu. Dass dadurch architektonische Kreativität und Innovation nicht verhindert werden muss, zeigen ebenfalls die Erfahrungen in der Berliner Spandauer Vorstadt oder in Leipzig-Connewitz.

**Schaffung neuer Qualitäten in Blockinnenbereichen und auf Brachgrundstücken:** In ähnlicher Weise wirken sensible Entkernungsmaßnahmen im Rahmen einer behutsamen Gesamtstrategie. Sie konnte an vielen Orten dazu beitragen, dass zusätzliche gestalterische Qualitäten in Blockinnenbereichen geschaffen wurden, die nachhaltige Qualitätsverbesserungen für die Bewohner vor Ort darstellen und damit auch die Attraktivität als Wohnstandort sichern. Beispiele finden

sich in fast allen untersuchten innerstädtischen Gebieten, und die Zunahme der Bevölkerungszahl in einigen von ihnen belegt dies zusätzlich. Weiterhin bietet aber die Beseitigung von Verbauungen auch Chancen für neue Blockdurchwegungen und gestalterisch innovative Übersichtungen alter und neuer Architektur, die zum Ansatzpunkt für eine Revitalisierung werden und zum dauerhaften Anziehungspunkt von Quartieren werden können. Neben den infrastrukturellen Nutzungen, die dabei die Wohnumfeldqualität steigern, sind unter ihnen auch zahlreiche „schicke“ Läden, Galerien und Cafés, die als Ausgangspunkt für eine Gentrifizierung bisweilen kritisiert werden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass sie – je nach Struktur des betreffenden Quartiers – eines der wenigen Gegengewichte für den Rückzug von Einkaufsbereichen auf die Hauptlagen bieten können. Sie sind damit ein wichtiger Baustein in einer Strategie der Förderung von Nutzungsmischung. In wirtschaftlich weniger dynamischen Quartieren bleiben vielerorts Baulücken über lange Zeit bestehen. Angesichts der geringen Verfügbarkeit von Freiflächen in dicht bebauten Innenstadtquartieren hat hier die Sanierung häufig einen wesentlichen und dauerhaften Beitrag zur Verbesserung des Wohnumfelds geleistet, indem sie Flächen für alternative Freiflächennutzungen sichern konnte. Ihre Qualität und Stabilität erfordert allerdings einen Gestaltungswil-

len, der außerhalb von gründerzeitlichen Altbauquartieren der Großstädte mitunter nicht über die Einrichtung von Stellplätzen hinausreicht.

**Abstimmung der Gebäudestruktur und des öffentlichen Raums:** Gesamtkonzepte sind eine wichtige Voraussetzung für die Schaffung eines inneren gestalterischen Zusammenhangs, der die Ensemblequalität in einem Quartier betonen kann. Dabei kommt es nicht auf eine aufwendige Möblierung des öffentlichen Raums an, wie sie in den 1970er Jahren bisweilen stattgefunden hat. Hier liegt wohl eine der ambivalenteren Wirkungen des Fördermitteleinsatzes früherer Jahrzehnte. Die Kritik auch am Ausstattungsstandard der Verkehrsräume ist in der Fachwelt vielfach wiederholt worden und findet ansatzweise ihre Bestätigung in den Fallstudien, gerade wenn ein besonderer finanzieller Schwerpunkt hierauf gelegt wurde. Wenngleich die Sanierung hier nicht gegen Moden gefeiert ist, ist wohl die Logik der geförderten Gesamtmaßnahme dennoch einer der wenigen wirksamen Ansätze, überhaupt über längere Zeit eine konsistente Gestaltung des öffentlichen Raums zu betreiben. Das Beispiel der kleinen Stadt Seblach zeigt, dass dies auch mit relativ beschränkten Mitteln möglich ist und hier tatsächlich positive Langzeitwirkungen erkennbar sind.

## Gute Praxis Altstadt Schwäbisch Hall – Städtebauliche Sanierung und behutsame Integration von Neubauten



Wohn- und Geschäftshaus in der Spitalbachstraße

Ausgangsbedingungen für die Sanierung des Altstadt-kerns von Schwäbisch-Hall waren baulich-funktionale Mängel, zu denen neben dem schlechten Zustand der vorhandenen Bausubstanz die Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit der Wohn-, Handels- und Dienstleistungsfunktionen und der Erschließungsbedingungen zählten. Verstärkend kamen die Kessellage und eine dadurch bedingte räumlichen Enge mit fehlenden Erweiterungsmöglichkeiten hinzu. Die Unterbringung von nicht vorhandenen zentralen Einrichtungen der Verwaltung, des großflächigen Einzelhandels oder größerer Parkieranlagen konnte nur erschwert in der mittelalterlichen Bau- und Erschließungsstruktur realisiert werden. Der innerstädtische Wohnstandort drohte aufgrund substanzieller Mängel und Abwanderungstendenzen zu veröden.

Wurden zu Beginn der Sanierungs- und Standortdiskussionen über Großprojekte noch größere Flächensanierungen in Betracht gezogen, sind diese Pläne zu Gunsten einer verstärkten bestandsorientierteren Sanierungsstrategie mit dem klaren Bekenntnis zum bauhistorischen Erbe wieder fallen gelassen worden. Im Altstadtrandgebiet der Gelbinger Vorstadt als erste Sanierungsmaßnahme ist dieser Wandel ablesbar. Über die Sanierung konnte nach der Verlagerung eines größeren Gewerbebetriebs der Bereich städtebaulich neu geordnet werden. Mit dem Landratsamt, der angegliederten Tiefgarage und einer Multifunktionshalle wurden zwei innenstadtnahe, zentrale Einrichtungen untergebracht, die das Quartier am Altstadtrand beleben. Auf eine behutsame Integration der Neubauten in die kleinteilige historische Bebauung und in das Stadtbild wurde viel Wert gelegt. Auf Initiative des damaligen Baubürgermeisters Brückner wurde die Bauqualität über Architekturwettbewerbe erhöht, zu denen auch die Gestaltung des städtebaulichen Umfeldes gehörte. Festlegungen im Bebauungsplan sicherten das Ziel einer stadtbildverträglichen Einfügung von Neubebauungen in die historische Gesamtstruktur. Diese Strategie setzte Maßstäbe bei der Realisierung späterer Projekte in der nachfolgenden Sanierungsmaßnahme in der Katharinenvorstadt. Der Umbau eines ehemaligen Brauereiareals zur Kunsthalle Würth sind weitere gelungene Beispiele zur Verknüpfung des historischen Bestandes mit zeitgenössischer Architektur. Von beiden Quartieren gehen heute Impulse für die gesamte Innenstadtentwicklung aus.

**Sanierungsgebiete als Revitalisierungsmotoren:** Nicht unerwähnt bleiben soll die „klassische“ Argumentation für den Einsatz der Städtebauförderung. Meist trägt die Sanierung zur Stärkung des Vertrauens in ein Gebiet bei und löst zumindest in den attraktiveren Bereichen der Quartiere neue private Investitionen aus. Ein durchschlagender Erfolg ist im Gesamtgebiet unter schwierigen wirtschaftlichen und demographischen Bedingungen nicht garantiert, jedoch ist die Wahrscheinlichkeit höher als ohne eine Sanierungsmaßnahme. Der mitunter in der Fachwelt geäußerten Kritik daran, dass Behutsamkeit und hochrangiger Stellenwert des Denkmalschutzes zu einer Fehlleitung von öffentlichen Geldern führen,

wenn sich die Attraktivität in Sanierungsgebieten schrumpfender Städte (Quedlinburg, Görlitz) nur mäßig einstellt, kann hier in Ausnahmefällen zugestimmt, soll aber auch der Hinweis darauf entgegnet werden, wie andernorts und unter ganz anderen Rahmenbedingungen weitaus höhere öffentliche Mitteleinsätze mit fragwürdigem Effekt erfolgen.

**Einbettung der Sanierungsgebiete in ihre Umgebung und Vernetzung:** Im Rahmen der Sanierung erfolgt meist eine Sicherung der Funktionsfähigkeit von Quartieren. Viele Beispiele aus den Fallstudien belegen, dass in ihnen über das Gebiet hinaus wichtige Einrichtungen geschaffen oder gesichert werden

können, deren Zugänglichkeit ebenfalls verbessert wird (Neumarkt, Seßlach, Freiburg, Berlin – Spandauer Vorstadt, Biberach, Bansin, Schönebeck, Hamburg). Während gründerzeitliche Altbauquartiere meist eingebettet in größere Stadtteilstrukturen liegen, zeichnet die historischen Altstädte ihre städtebauliche Sonderstellung gegenüber der Gesamtstadt aus. Die Pflege des städtebaulichen Erscheinungsbilds kann zwar zu einer Aufwertung und Verbesserung der Erlebbarkeit von Befestigungs- und Wallanlagen führen, doch besteht das Problem der stadträumlichen Zäsuren durch Altstadtringe fort, die sie zusätzlich von den Stadterweiterungen isolieren. Im Rahmen der Sanierung wird zwar meist im Rahmen der Verkehrskonzeption (siehe unten) eine (gelenkte) Anbindung an den Fahrverkehr gesichert, doch erscheinen die Vernetzungen für den nicht motorisierten Verkehr an vielen Stellen unterrepräsentiert.

## Verkehr

Das Thema Verkehr ist für fast alle Fallstudien relevant. Ziel war meist eine Erhöhung der Wohn- und Aufenthaltsqualität. Erreicht wurde dies unter anderem durch eine Umgestaltung des Straßenraums und Maßnahmen zur Beruhigung des Verkehrs. Gebiete wurden vom Durchgangsverkehr befreit, und in einigen Fällen konnte durch den Bau von Umgehungsstraßen eine wesentliche Verbesserung für den Innenstadtkern erreicht werden. Mit der Sanierungsmaßnahme einher gingen die Attraktivitätssteigerung des Wohngebietes und die Schaffung neuer Wohnungen. Folge waren oftmals Parkplatzprobleme zu deren Lösung in vielen Fällen Mittel der Städtebauförderung verwendet wurden.

Im Hinblick auf den Umgang mit dem ruhenden Verkehr und dem Parkdruck können die untersuchten Sanierungsgebiete in vier Kategorien eingeteilt werden. In der ersten Kategorie spielt die Thematik eine untergeordnete Rolle. Hierzu gehören die Sanierungsgebiete in Bad Oldesloe, Berlin-Kurfürstenstraße, Duisburg, Kassel, Kleinmachnow und Leipzig-Connewitz – neben den von ihrer Bedeutung kleinen Gebieten auch einige innenstadtnahe oder innenstädtische, in denen wenig Spielraum und/oder Notwendigkeit für Anpassungsmaßnahmen bestand. Aufgrund der geringen Bedeutung des Aspektes werden diese Städte nicht weiter behandelt.

In die zweite Kategorie fallen die Gebiete in Bremen, Hannover, Jena und Mannheim, also dicht bebaute Gebiete ohne bedeutende zentrale Funktionen. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass vorrangig Parkraum für Bewohner der Gebiete geschaffen werden sollte (interner Bedarf). Große Bedeutung erlangte das Thema besonders in Hannover, Jena und Mannheim. Zur Lösung der Parkplatzprobleme wurden überwiegend öffentliche Tiefgaragen errichtet. Diese entstanden im Rahmen von größeren Baumaßnahmen. So wurden z. B. in Hannover halbunterirdische Anlagen bei Umstrukturierungen im Blockinnenbereich geschaffen, deren Oberflächen zu Grünflächen umgestaltet wurden. In Jena schuf man zunächst Anwohnerparkplätze auf Brachflächen. Mittlerweile ist die Einrichtung von dezentralen Quartiersstellplätzen vorgesehen. Bei Neubaumaßnahmen werden die Wohnungseigentümer verpflichtet, einen Stellplatz in den errichteten Tiefgaragen zu kaufen. Insgesamt wurde aber das Konzept verfolgt, trotz des enormen Stellplatzdefizits zur Aufwertung des öffentlichen Raums und des Stadtbildes Stellplätze aufzugeben.

Der dritten Kategorie kann eine Vielzahl von Kommunen zugeordnet werden. Sie haben dem Thema des Parkdrucks und des ruhenden Verkehrs eine große Bedeutung beigemessen, da ein ausreichendes Angebot an Stellplätzen als wesentlich für die Profilierung als Einkaufs- oder Tourismusstandort (externer Bedarf) angesehen wurde. In diese Kategorie fallen etwa Biberach, Esens, Hameln, Idar-Oberstein, Neunkirchen, Schönebeck, Schwäbisch Hall, Soest und Tönning. Auch Bansin gehört in diese Kategorie. Durch die Sonderstellung wegen der eindeutigen Profilierung als Tourismusstandort nahm hier das Thema innerhalb des Sanierungskonzeptes eine Schlüsselrolle ein – eine der ersten Maßnahmen war die Schaffung eines großen Parkplatzes. Die anderen Kommunen haben überwiegend das Konzept großer Tiefgaragen oder Parkhäuser an mehreren Punkten am Innenstadtrand verfolgt. Von diesen Stellplatzanlagen wurden fußläufige Verbindungen in die Innenstadtkern geschaffen. Als ein Beispiel für autogerechten Stadtbau kann Idar-Oberstein gesehen werden. Großräumige Umstrukturierungen und der Bau von großflächigen Baukörpern haben interessante Parkplatzlösungen ermöglicht, zum Teil wurden durch die Ausnutzung von Hanglagen unter Gebäuden und Plätzen Parkhäuser errichtet. Es sind allerdings städtebaulich und gestalterisch

unzureichende Lösungen entstanden. Heute hat die Stadt auch eine Überkapazität an Parkplätzen.

Im Rahmen der Sanierung in Schönebeck wurde ein System von vier oberirdischen Stellplatzanlagen an der Peripherie des Altstadtkerns von Salzelmen geschaffen, die alle fußläufig mit der neuen Fußgängerzone um den Marktbereich verknüpft sind. In den verkehrsberuhigten Straßen der angrenzenden Wohngebiete, insbesondere im Nahbereich zum Kurpark, dienen kleinere Stellplatzanlagen und Straßen begleitende Stellplätze zur Neuordnung des ruhenden Verkehrs. Diese Maßnahmen wurden mit einem hohen gestalterischen Anspruch umgesetzt. Wesentliche Maßnahme der Sanierung in Tönning sollte der Ausbau der so genannten Ersatz- und Auffangparkplätze in den Randzonen des Stadtkerns werden. Aufgrund der Wiedervereinigung und der damit verbundenen Neuausrichtung der Städtebauförderung konnte dies an verschiedenen Stellen der Altstadt nicht mehr umgesetzt werden. Dies führt heute zu einer Einschränkung der Aufenthaltsqualität der Altstadt, insbesondere des weiterhin als Parkplatz genutzten Marktplatzes. Ursprünglich sollten in Hameln mehrere große, so genannte „Parkbrücken“ (große Parkhäuser, die sich brückenförmig über die Wallstraße erstrecken) am Rande der Altstadt entstehen. Nach Bürgerprotesten und einer Abkehr vom Konzept der umfassenden Modernisierung kam man von der Idee ab. Stattdessen entstand ein Parkhaus innerhalb der Innenstadt. In Schwäbisch Hall verausgabte die Stadt ein Drittel der Städtebaufördermittel für ein Parkhaus. In Biberach erwägt man derzeit die Einführung von Parkraumbewirtschaftung.

Die vierte und letzte Kategorie bilden die Gebiete Berlin-Spandauer Vorstadt, Freiburg, Köln, Hamburg, Neumarkt und München. Diese innerstädtischen Gebiete sind durch eine starke Funktionsmischung geprägt. Hier werden integrierte Konzepte zur Bewältigung der Problematik des ruhenden Verkehrs und des Parkdrucks erkennbar. So wurden zwar auch in den Gebieten in Freiburg, Köln, Neumarkt und München Maßnahmen ergriffen, um zusätzliche Parkplätze (meist durch den Bau von Tiefgaragen) zu schaffen. Die Anzahl der neu geschaffenen Stellplätze ist aber vergleichsweise gering. Die Konzepte zur Lösung des Problems des ruhenden Verkehrs sind eingebettet in gesamtstädtische Maßnahmen, die sich vor allem auf

die Förderung des ÖPNV und eine Parkraumbewirtschaftung beziehen.

So war z. B. in Köln von Beginn an klar, dass nicht für alle Haushalte ein Stellplatz zur Verfügung gestellt werden konnte. In diesem Kontext ist auch die Spandauer Vorstadt zu nennen. Hier wurde trotz zahlreicher Brachflächen und einem enorm steigenden Stellplatzbedarf bewusst darauf verzichtet, Parkhäuser oder öffentliche Tiefgaragen zu errichten. Nur straßenbegleitendes Parken ist möglich sowie in Tiefgaragen bei privaten Neubauvorhaben. Seit dem Jahre 2002 existiert eine Parkraumbewirtschaftung, die die Parkraumsituation entlastet hat. Insgesamt hat die Verbesserung der Erreichbarkeit der öffentlichen Verkehrsmittel und ein gut ausgebautes Fuß- und Radwegenetz zu einer deutlich verminderten Belastung durch den fließenden und ruhenden Verkehr und somit zu einer Erhöhung der Aufenthaltsqualität und Sicherheit geführt.

In Neumarkt wurden unter einem öffentlichen Platz eine große Tiefgarage und mehrere Parkhäuser im Blockinnenbereich errichtet sowie ein Quartiersgaragenkonzept vorbereitet. Dieses konnte jedoch bislang nur in geringen Ansätzen umgesetzt werden. Die Verkehrsberuhigung in den kleinen Gassen wurde relativ konsequent umgesetzt, die Hauptstraße der Altstadt durch Unterbrechungen außer für den Bus vom Durchgangsverkehr befreit. Hierdurch wurden Flächen für die Außengastronomie attraktiv, und die Maßnahmen führten auch zu einer Rücknahme der oberirdischen Parkplätze auf öffentlichen Plätzen. Köln setzte sowohl auf den Neubau von Parkplätzen (z. B. Tiefgaragen, 835 Stellplätze) als auch auf die Förderung des ÖPNV. Darüber hinaus wurde Anwohnerparken eingeführt, was den Parkdruck etwas milderte. Neue Parkplätze entstanden insbesondere in den Gebieten mit neuen Wohn- und Geschäftshäusern. Auf den flächendeckenden Ausbau von Tiefgaragen insbesondere im Bestand wurde wegen der hohen Kosten verzichtet. Das Problem des ruhenden Verkehrs in Hamburg-Ottensen erweist sich trotz der Neuschaffung von 600 Stellplätzen in Tiefgaragen bzw. 224 im Straßenraum weiterhin als unbefriedigend.

Hervorzuheben ist die Umsetzung der Maßnahmen im Bereich Verkehr in Seßlach: Der Bau einer „kleinen Umgehungsstraße“ um die Altstadt konnte mit gerin-

gem Aufwand realisiert werden, wodurch der Lkw-Verkehr herausgehalten werden konnte. Die Landesstraße durch die Altstadt beließ man so auf altem Profil und die Gehwege konnten überall abgesenkt werden. Unterstützt wurde dies durch die Schließung der Stadttore bis auf eines am Wochenende mit Ausnahme für den Anwohnerverkehr. Hier erfolgte auch eine Rücknahme der Parkplätze auf öffentlichen Plätzen.

Allgemein lässt sich sagen, dass im Laufe der Zeit eine Abkehr von öffentlich finanzierten Stellplätzen in Parkhäusern oder Tiefgaragen aus den Fallbeispielen abzulesen ist. Es wird deutlich, dass zunehmend die Schaffung von Tiefgaragen nur noch im Rahmen von privaten Neubauvorhaben erfolgte.

## Gute Praxis Altstadt Esens – Neuorganisation des Verkehrs und Schaffung städtebaulicher Qualitäten



Fußgängerzone Steinstraße

Esens liegt ca. 4 km vor der deutschen Nordseeküste und übernimmt als Grundzentrum eine wichtige Funktion in der Versorgung in einer ländlich geprägten Region. Zum 31.12.2006 lebten in der Stadt Esens 6.864 Einwohner bei steigender Tendenz. Wirtschaftlicher Motor der Samtgemeinde ist der Tourismus.

Das Sanierungserfordernis entstand durch den zunehmenden motorisierten Individualverkehr in den 1960er Jahren, der die Aufenthaltsqualität der Altstadt Esens erheblich beeinträchtigte: So führte die Steinstraße als zweispurige Hauptdurch-

gangsstraße mitten durch die Altstadt und löste eine erhebliche verkehrliche Belastung aus. Im Zuge der Sanierung konnte 1974 die Steinstraße zur ersten Fußgängerzone Ostfrieslands umgebaut werden. Die dadurch entstandene Verkehrsbelastung der parallel verlaufenden Burgstraße und Butterstraße konnte durch deren Erweiterung aufgefangen werden. Neben der Verkehrsberuhigung war die Neuorganisation des ruhenden Verkehrs eine wichtige Aufgabe. Straßenbegleitende Parkplätze wurden zum Teil zurückgebaut und durch größere Einheiten am Rande der Altstadt abgelöst. Gleichzeitig wurde die fußläufige Erreichbarkeit der Altstadt verbessert.

Umfassende verkehrliche Maßnahmen gab es auch im Bereich der stadthistorisch bedeutenden Kirchwarf. Dazu gehören unter anderem die Veränderung der Verkehrsführung zur Entlastung des Platzes, der Bau eines Parkhauses, der Abriss eines Waisenhauses und der Neubau einer Freilichtbühne. Die Stärkung und Entwicklung des Geschäftszentrums und die Neuordnung des fließenden und ruhenden Verkehrs sind weitestgehend umgesetzt. Damit konnte die Wohn- und Aufenthaltsqualität der Altstadt entscheidend verbessert werden. Ebenso konnte Esens als touristischer Anziehungspunkt weiterentwickelt werden und wurde in der Konkurrenz mit anderen ostfriesischen Kommunen wettbewerbsfähiger.

---

## 5.3 Ökonomische Rahmenbedingungen und Wirkungen

---

Mit der Sanierung können bekanntlich wichtige Anstoßeffekte ausgelöst werden, so dass insbesondere das lokale Handwerk und die Bauwirtschaft wirtschaftlich profitieren. Die Verlagerung erfolgreicher innerstädtischer Betriebe erlaubt diesen unter günstigen Rahmenbedingungen einen Neuanfang auf weniger beengten Standorten, zu denen die Sanierung einen Beitrag leisten kann. Insbesondere in größeren Städten kann sich auf den frei werdenden Flächen eine alternative Ökonomie entfalten, und bisweilen stellen Sanierungsgebiete auch wichtige kleinteilige und integrierte Ergänzungsbereiche für Dienstleistungsstandorte dar. Ihre diesbezügliche Rolle darf aber auch nicht überschätzt werden – zahlreiche Sanierungsgebiete weisen eine relativ stabile bauliche Struktur mit hohem Wohnanteil auf, in dem die Förderung wirtschaftlicher Aktivitäten nur bis zu einem gewissen Grad überhaupt möglich ist. Als ebenso wichtig muss der Stellenwert der betroffenen Quartiere im Zusammenhang mit einer niedrigschwelligen Integration sozial Benachteiligter angesehen werden, die aber insbesondere im Programm „Soziale Stadt“ eine wesentlich systematischere Ausprägung erfahren hat. Dabei sind Sanierungsgebiete nur selten echte „Job-Maschinen“.

Durch Sanierungsmaßnahmen sind vielfach Anreize für private Investitionen entstanden. Sie sind allerdings auf ein Klima des Vertrauens in das jeweilige Quartier angewiesen, das sich bei erheblicher soziokultureller Stigmatisierung nur eingeschränkt herstellen lässt. Weiterhin sind sie abhängig von der Kommunikation vorbildhafter geförderter Maßnahmen, die sich nicht auf öffentliche Leitbauten allein beschränken dürfen. Vielfach sind die Förderprogramme aufgrund ihrer Bindungen und der mit ihnen verbundenen Verfahren selbst aber gar nicht so attraktiv für private Investoren und Eigentümer, als dass sie in der Masse der Fälle Anklang finden würden. Daher kommen bei hohen sozialpolitischen Zielen für die Modernisierung des

Wohnungsbestands auch Trägern und öffentlichen Wohnungsgesellschaften zentrale Funktionen für deren Umsetzung zu.

Ein in besonderem Maße durch die Sanierung berücksichtigter Wirtschaftssektor gerade in Klein- und Mittelstädten ist der Einzelhandel. Zu seiner Stabilisierung hat die Sanierung vielerorts wesentliche Beiträge etwa durch die Sicherung der Erreichbarkeit und die Aufwertung des öffentlichen Raums geleistet. Gerade in kaufkraftschwachen Städten und in Zeiten wirtschaftlicher Umbrüche geraten aber auch sanierte Zentrumsquartiere erneut in die Krise. Verschärft wird die Lage tendenziell dann, wenn die Stadtentwicklungspolitik das Problem der Konkurrenz durch Grüne-Wiese-Standorte nicht angemessen berücksichtigt hat oder die Produkte einer früheren Aufwertung von Zentrumsstandorten durch größere Einzelhandelskomplexe ihrerseits in die Jahre geraten. Im Folgenden soll wegen seiner großen Bedeutung für viele Sanierungsgebiete der Einzelhandel gesondert betrachtet werden.

### **Stadtökonomische Rahmenbedingungen für die Sanierung**

Die städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen, die aufgrund vorliegender städtebaulicher Missstände und Mängel bzw. funktioneller Mängel förmlich festgelegt wurden, entwickeln sich eingebettet in die stadtökonomische Situation der betrachteten Städte. Die Verknüpfungen zwischen stadtökonomischer „Großwetterlage“ und gebietsspezifischen Ausprägungen und besonderen Problemen sind hierbei vielschichtig, aber mit ausschlaggebend für den Sanierungserfolg. Es kann grundsätzlich zwischen wirtschaftlich erfolgreichen Städten (z. B. München) und solchen Städten unterschieden werden, die in besonderem Maße vom wirtschaftlichen Strukturwandel (z. B. Gelsenkirchen)

oder gar von deutlichen Strukturbrüchen (z. B. Leipzig) betroffen sind – mit allen dafür typischen Merkmalen, wie beispielsweise einer hohen strukturellen Arbeitslosigkeit und in Folge auch demografischen Schrumpfungprozessen.

Diese stadtökonomischen Rahmenbedingungen können in mehrerlei Hinsicht Einfluss auf das Entstehen und auch den Erfolg von Sanierungsgebieten haben. Die auf der aggregierten Ebene der Stadt vorhandenen ökonomischen Probleme konkretisieren sich häufig besonders stark in den Sanierungsgebieten. Sei es, dass bestimmte Quartiere im räumlichen Wettbewerb um die „Gewinnerbranchen“ des wirtschaftlichen Strukturwandels im Windschatten der Entwicklung verbleiben bzw. nur die alten „sterbenden“ Branchen beherbergen und deren „freigesetzte“ Beschäftigte als Bewohner beheimaten. Hannover-Linden und Duisburg-Marxloh beispielsweise sind Stadtteile, die sehr stark durch das Wirtschaftswachstum aufgrund der Industrialisierung geprägt waren und nun durch das Absterben von Industrie und Gewerbe mit den negativen Konsequenzen dieses Strukturwandels konfrontiert sind.

Bei einem aktiv betriebenen Strukturwandel in einer prosperierenden Stadt hingegen kann in Sanierungsgebieten auch die Verdrängung der angestammten Bevölkerung und von Gewerbeeinheiten das vorherrschende Thema sein, dem es sich mithilfe des Sanierungsinstrumentariums zu widmen gilt und das im Abschnitt „Soziale Wirkungen“ genauer behandelt wird. Dort bestehen aber auch Chancen für eine Ansiedlung von neuen Unternehmen und die Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen.

Weiterhin können die stadtökonomischen Rahmenbedingungen die Durchführung und somit den Erfolg von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen positiv beeinflussen. Hierzu zählt beispielsweise die Bedeutung der fiskalischen Situation von Städten bzw. Stadtstaaten. In einer Stadt mit sinkender fiskalischer Stärke und fehlendem Einkommenspotenzial der Bewohner stellt sich die investive Seite der Stadtsanierung ganz anders dar, als wenn in einem prosperierenden Gemeinwesen zusätzliche Investitionen, z. B. in soziale und technische Infrastrukturen, mit der Durchführung der Sanierung verknüpft werden.

### **Auswirkungen der Sanierung auf die wirtschaftliche Situation im Allgemeinen**

**Verlagerung von Unternehmen:** Die Gründe für die Verlagerung von produzierenden Unternehmen sind umfassend bekannt. Neben Nutzungskonflikten, unzureichender verkehrlicher Erschließung und fehlenden Erweiterungsmöglichkeiten war regelmäßig auch die unzureichende Eignung der vorhandenen Bausubstanz Grund für eine Umsiedlung. Vielfach war die Verlagerung von Unternehmen auch Grundvoraussetzung für ihr weiteres Bestehen, da die veralteten baulichen Anlagen einer Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen entgegenstanden. Die Umsiedlung von produzierenden Unternehmen und der Umgang mit der gewerblichen Bausubstanz war – wie die Sanierung insgesamt – umfassenden strategischen Neuausrichtungen unterworfen. In den ersten Jahren des Programms war die Verlagerung von Unternehmen das grundsätzliche „Todesurteil“ für die zum Teil wertvolle vorhandene Gewerbe- und Industriearchitektur. Der Paradigmenwechsel in der Planung und die „neue“ Wertschätzung alter Bausubstanz ermöglichen eine bestandsorientierte Revitalisierung von gewerblich strukturierten Quartieren. Dass hierbei die architektonische Qualität nicht immer Voraussetzung hierfür ist, zeigen die Beispiele Freiburg und teilweise auch Hannover-Linden. Gute Erfahrungen wurden hierbei mit Unterstützungsleistungen für Unternehmen bis hin zur Bereitstellung von Ersatzstandorten mit bezahlbaren Mieten gemacht (etwa in Freiburg oder in München).

**Zusammenspiel von Fremdenverkehr und Stadtbildpflege:** Die wachsende Bedeutung einzelner Branchen, wie beispielsweise des Tourismus, der in manchen ländlichen Gebieten für die Städte zum einzigen Strohalm einer erhofften positiven Entwicklung wird, ist für einige Fallbeispielstädte „Aufhänger“ für die erfolgreiche Durchführung von Sanierungsgebieten gewesen. So zeigt sich in Tönning, Bansin, Esens oder Seßlach, wo der Tourismus ein wichtiges Standbein der Stadtwirtschaft ist, dass die Sanierung als Investition in die Infrastruktur und Beitrag zur Verbesserung des Erscheinungsbilds die diesbezüglichen Standortfaktoren stärken konnte.

Ein besonderer Zweig dieser „Tourismusindustrie“ können spezifische Einzelhändler sein, die in kleinteiliger und örtlich angepasster Struktur im Sanierungs-

gebiet gehalten wurden und die Konsumbedürfnisse der Gäste befriedigen helfen. Hierbei wird das Ineinandergreifen von Sanierungsmaßnahme und Tourismusbranche als ein Erfolgsfaktor für die Gebietsentwicklung genannt. Es gelingt mit der Verbesserung der Standortfaktoren ebenfalls die Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der touristischen Betriebe (und anderer), was wiederum zu privaten Investitionen im Gebiet führt. Dabei zeigen sich nur in Einzelfällen Anzeichen einer touristischen Monofunktionalität und Übernutzung. In den meisten der sanierten Gebiete wird weiterhin gewohnt (Ausnahme Bansin), und komplett auf ein touristisches Angebot an Souvenirs usw. ausgerichtete Einzelhandelsstrukturen sind mithin die seltene Ausnahme.

Insbesondere der Image- und Identifikationsfaktor „Altstadt“ ist über die kleineren, stärker von Besu-

chern geprägten Orte hinaus auch in historischen Kernen von Mittelstädten wie Hameln, Soest oder Schwäbisch-Hall ein wichtiger Treiber für eine prosperierende Entwicklung des Fremdenverkehrs, die wiederum für die Altstadtsanierung eine wichtige Rolle spielt. Teilweise gilt dies sogar für Großstädte wie Berlin, wo die besondere Bedeutung der Spandauer Vorstadt als neuem Nukleus einer wachsenden Attraktivität der neuen Mitte Berlins (zunehmende Besucherströme, prosperierende Dienstleistungsansiedlungen) einen besonderen Entwicklungsdruck hervorgebracht hat.

Einen weiteren Impuls erhält bei den Sanierungsmaßnahmen meist das örtliche Handwerk. In Hameln gelang so beispielsweise erst mit der Sanierungsmaßnahme die Herausbildung entsprechender Kompetenzen in der örtlichen Handwerkerschaft und die

## Gute Praxis Seebad Bansin – Wirtschaftsstrukturelle Positionierung im Fremdenverkehrssektor im Rahmen der Sanierung



Hotel Kaiser-Wilhelm an der Strandpromenade

Das Seebad Bansin entstand 1897 unmittelbar an der Ostseeküste der Insel Usedom als drittes und letztes der drei Kaiserbäder, zu denen neben Bansin noch Heringsdorf und Ahlbeck gehört. Heute hat das Seebad ca. 2.800 Einwohner. Die beiden zusammen ca. 20 ha großen Sanierungsgebiete umfassen die Seepromenade mit den dahinter liegenden historischen, im Stil der Bäderarchitektur errichteten Villen sowie den Ortskern des Seebades.

Eine Besonderheit der Sanierungsmaßnahme ist das stark auf die wirtschaftliche Entwicklung des Ortes ausgerichtete Ziel.

Der Aufbau des Tourismus wurde als Möglichkeit gesehen, dringend benötigte neue Arbeitsplätze zu schaffen und so die Abwanderungstendenzen aus der Region zu stoppen. Ein großer Teil der Sanierungsmittel wurde in Bansin deshalb ebenso wie in den beiden benachbarten Seebädern Heringsdorf und Ahlbeck zur Wiederbelebung der „Tradition der Kaiserbäder“ verwendet. So wurde der öffentliche Raum, inklusive der Strandpromenade, hochwertig umgestaltet und die im Stil der Bäderarchitektur errichteten Strandvillen nahezu vollständig renoviert. Um den historischen Hotels, Villen und Pensionen ihre ursprüngliche Funktion als Gästehäuser für Touristen zurückzugeben, wurden die einheimischen Bewohner in größerem Umfang in Ersatzquartiere umgesiedelt. Obwohl viele Bansiner Bewohner deshalb im Rahmen der Sanierung ihren Wohnstandort wechseln mussten, profitierte die Bevölkerung allgemein stark vom wirtschaftlichen Aufschwung in Folge des Ausbaus des Tourismus. In der strukturschwachen Region Ostvorpommern haben sich die Dreikaiserbäder im Vergleich zu anderen Gemeinden sehr erfolgreich entwickelt. Hierzu hat die städtebauliche Sanierung entscheidend beigetragen. Eine Abwanderung der Bevölkerung, wie sie in anderen Teilen der Region zu beobachten ist, konnte vermieden werden. In den letzten Jahren hat die Gemeinde Heringsdorf einen Bevölkerungszuwachs verzeichnet.

Entwicklung eines richtigen „Clusters“ in Bezug auf bauliche Handwerkstätigkeiten. Die Sanierungsmaßnahme war somit ein Anstoß für eine erfolgreiche Branchenentwicklung.

Alternative Projekte als Motor der lokalen Ökonomie: Eine wichtige Rolle für eine ökonomisch erfolgreiche Entwicklung spielen oftmals auch gerade die Quartiere und Projekte, die sich im Verlauf der Sanierung durch intensive Gestaltung der Prozesse (starke Betroffenenvertretungen) hervorgetan haben. Vielfach haben gerade die „alternativen Projekte“ die Funktion als Motor für die ökonomische Entwicklung der Quartiere übernommen, wenngleich dies in der Regel einen längeren Zeitraum erforderte und von den Akteuren vor Ort nicht beabsichtigt war. Aufhänger waren und sind hier vor allem die Bereiche Kunst, Kultur und Kreativität. Beispiele hierfür finden sich in Freiburg, Leipzig, eingeschränkt in Hannover. Für die Spandauer Vorstadt gilt dies analog, wenngleich hier abgeschwächt im Verhältnis zur Gesamtentwicklung.

### Lebensfähigkeit des kleinteiligen Einzelhandels

**Strukturwandel im Einzelhandel und Sanierungsgebiete:** Heute reicht der „Schmuckkästcheneffekt“ alleine nicht mehr aus, um die Vitalität historischer Kerne sicherzustellen, auch nicht in Kombination mit der Verbesserung von funktionalen Anforderungen. Folgende Prozesse bedrohen gerade historische Altstädte in ihrer Vitalität: Ladensterben in 1b-Lagen, wegbleibende lokale und überregionale Besucher, geringe Umsätze und ein verändertes Konsumentenverhalten. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig danach zu fragen, welche der eingeschlagenen Strategien Erfolg versprechen und Handlungsspielräume für die Sanierungspolitik eröffnen. Bis auf wenige Ausnahmen ist die Sicherung der Lebensfähigkeit des kleinteiligen Einzelhandels auch Thema in den Fallbeispielen. Hierbei ist zu differenzieren, welche Funktion der Einzelhandel in den jeweiligen Gebieten im Bezug zu seinem Umfeld und der Gesamtstadt besitzt. Folgende Phänomene sind anzutreffen:

- Mit dem Bau nicht integrierter Einzelhandelsstandorte auf der Grünen Wiese geht ein Kaufkraftverlust einher, der dazu führt, dass die Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs nicht mehr gewährleistet ist. An die Stelle der Nahversorger treten

Billigläden ohne Versorgungsfunktion, oder es kommt zu Leerstand.

- Durch eine Ausrichtung auf Besucher, verändertes Einkaufsverhalten und den brancheninternen Strukturwandel werden kleinteilige Einzelhandelseinrichtungen durch Gaststätten und renditeträchtige Einzelhändler (Filialisten) abgelöst.
- Eine relative Stabilisierung des traditionellen Einzelhandels geht einher mit einem Rückzug auf herausragende Teilstandorte (Haupteinkaufsstraßen, Fußgängerzonen) und einer Ausrichtung von straßenabgewandten Bereichen der Baublöcke auf deren Bedürfnisse (Lieferverkehr, vergrößerte Ladenflächen im Blockinnenbereich). Einzelne traditionelle Anbieter und mit ihnen Baulichkeiten können im Strukturwandel nicht mithalten und produzieren einen komplexen städtebaulichen Anpassungsbedarf, der im Zuge der Sanierung nur mühsam bewältigt werden kann.
- Der Umbau von Einkaufsstraßen zugunsten größerer Einzelhandelseinrichtungen insbesondere in einer frühen Phase der Sanierung macht die Standorte abhängig vom fortgesetzten Strukturwandel mit seinem scharfen Wettbewerb (Niedergang von Warenhäusern und nicht wettbewerbsfähigen Betreiberkonzepten) und verändert die Mikrostandortqualitäten in Einkaufslagen.
- Eine Aufwertung von öffentlichen Räumen und eine Verbesserung der Erreichbarkeit stabilisieren wesentlich die Hauptlagen, sind aber ohne eine abgestimmte gesamtstädtische Entwicklung kaum erfolgreich. Auf Nebenlagen hat sie nur begrenzten Einfluss.
- Florierende Stadtteile ohne besondere Bedeutung für den Einzelhandel in der Stadt erleben einen allmählichen Wandel ihrer Angebotsstruktur, können aber mitunter wegen der hohen Kaufkraft ein vielfältiges Angebot kleiner Läden weiter „tragen“. In Ausnahmefällen kommt es sogar zu einer moderaten Revitalisierung ehemals niedergangener Ladenstrukturen, die einhergeht mit einer Renaissance des Stadtteils nach dessen Aufwertung. Hierbei können kleinere traditionelle Läden verdrängt werden.
- In stark ethnisch geprägten Stadtteilen wird der Niedergang von traditionellen Geschäftsstraßen teilweise durch eine räumlich sehr konzentrierte, häufig kleinteilige Nahversorgungsstruktur aufgefangen.

**Rahmenbedingungen und Sanierungskonzepte sowie ihre Wirkungen:** Anfang der 1970er Jahre ging es in den meisten der untersuchten Sanierungsgebiete vor allem darum,

- autofreie Einkaufsstrassen (Fußgängerzonen) einzurichten (z. B. Hameln, Bad Oldesloe, Neumarkt, München) bzw. zumindest Verkehrsberuhigungsmaßnahmen zur Stärkung des Einzelhandels umzusetzen (z. B. Seßlach, Hannover-Linden),
- den veränderten Strukturen des Einzelhandels entsprechend größere Ladenlokale sowie Flächen für Warenhäuser zur Verfügung zu stellen (Hameln, Bad Oldesloe) bzw. bei Modernisierung auf den Erhalt des Einzelhandels in den Erdgeschosszonen zu achten (München),
- Konzepte zur Anlieferung der Waren (Anlieferstrassen parallel zur Fußgängerzone) zu erstellen sowie
- die Erreichbarkeit beispielsweise über Tiefgaragen oder Parkhäuser zu verbessern.

Mit diesen Maßnahmen meinte man, die Einzelhandelsfunktion in den Innenstädten mittel- bis langfristig sichern zu können. Während die Einzelhandelsstandorte durch die Maßnahmen sicher zunächst gestärkt werden konnten, wurde auf neuere Entwicklungen (Fachmarktzentren, Einkaufszentren, Grüne-Wiese-Standorte) jedoch zunächst kaum reagiert. Reaktionen auf die dynamischen Veränderungen im Einzelhandel kommen erst in der Endphase der Sanierung zustande oder finden nach Abschluss der Sanierung statt. Davor wird versucht, über Instrumente wie städtebauliche Rahmenpläne oder Bebauungspläne steuernd einzugreifen. In den meisten Fällen entsteht jedoch der Eindruck, dass diese alleine nicht ausreichen bzw. zeitversetzt anpassungsbedürftig sind.

In den Sanierungsgebieten stellt sich hierbei die Situation ganz unterschiedlich dar, wie die beschriebenen Phänomene deutlich machen. Sowohl die Ausgangssituation als auch die Entwicklung des Sanierungsgebiets spielt eine zentrale Rolle. Diese ist bis zu einem gewissen Grad durch Sanierungsmaßnahmen beeinflussbar, gerade wenn sich wesentliche Investitionen der Stadt dort konzentrieren. Tendenziell stellt sich das Bild dabei wie folgt dar (wobei unbedeutende Einkaufsstandorte unberücksichtigt bleiben):

- Bei dynamischer Gebietsentwicklung um eine zentrale Lage kann sich eine Stabilisierung oder Revitalisierung mit moderater Ausdehnung der

Verkaufsflächen einstellen (Biberach, ansatzweise Neumarkt und Schwäbisch Hall, Seßlach, Bansin). Auch diese sind aber gegen neuerliche Konkurrenz durch den Strukturwandel im Einzelhandel nicht absolut gefeit.

- Eine dynamische Gebietsentwicklung in einer Nebenlage bringt eine tendenzielle Stabilisierung mit sich (München, Hamburg, Freiburg, Köln), wird aber in ostdeutschen Standorten überformt von der schwachen Ausgangssituation, so dass dort branchenbezogener Strukturwandel und moderate Ausdehnung der Verkaufsflächen zu beobachten sind (Berlin Spandauer Vorstadt, Leipzig). Eine Konkurrenz durch großflächigen Einzelhandel spielt hier wegen der geringen Bedeutung als innerstädtischer Ansiedlungsbereich für großflächigen Einzelhandel bislang noch keine so große Rolle bzw. ist abhängig von der Verfügbarkeit solcher Ansiedlungsbereiche und der städtischen Einzelhandelspolitik.
- Eine stabile oder krisenhafte Entwicklung in zentraler Lage bringt moderate bis drastische Anpassungsprobleme und Strukturveränderungen mit sich (Neunkirchen, Idar-Oberstein, Hameln, Bad Oldesloe), gerade in Bereichen mit inzwischen als überholt geltender Gestaltung, Möblierung und Verkaufsflächenstruktur z. B. aus den 1970er Jahren.
- Eine moderate, stagnierende oder krisenhafte Entwicklung in einer Nebenlage führt zu einem allmählichen Rückzug auf Kernbereiche und eine Schwächung der Sortimentsvielfalt, in Ostdeutschland überprägt durch die schwache Ausgangssituation und dadurch zumindest in der Lage zu einer wohnungsnahen Revitalisierung (Hannover, Duisburg, Mannheim, Schönebeck).

In der Spandauer Vorstadt hat sich z. B. durch den erheblichen Entwicklungsdruck und die gleichzeitig vorhandene intensive touristische Nutzung eine Situation ergeben, die dem auf Nahversorgung orientierten konventionellen kleinteiligen Einzelhandel nur geringe Entwicklungschancen eröffnet. Dagegen sind spezialisierte gastronomische Betriebe und Einzelhändler wie etwa Bio-Läden oder kommerzielle Galerien auf dem Vormarsch. Aktuell kommen rechnerisch auf jeden Einwohner zwei Gaststättenplätze, so dass allein hierdurch ein erhebliches Potenzial an Einzelhandelsflächen wegfällt. Weiterhin hat sich eine Mode- und Kunstszene mit einer zahlungskräftigen

Klientel etabliert, die die kleinteiligen Läden auf eine vielfältige Art und Weise nutzt, aber weitere Flächen in Anspruch nimmt und darüber hinaus die Mieten in die Höhe treibt. Die Maßnahmen zur Gegensteuerung durch Bebauungspläne sind nur begrenzt wirksam. Im Kölner Severinsviertel ist der kleinteilige Einzelhandel unter dem Stichwort „funktionale Mischung“ ein wichtiges Thema bei der Sanierung. Heute machen diese kleinteiligen Läden – wie in der Spandauer Vorstadt – einen wichtigen Teil der Urbanität des Severinsviertels aus. In München-Haidhausen trifft man auf einen funktionsfähigen, vielfältigen und kleinteiligen Einzelhandel. Es gibt dort einen „leichten Trend zur Veredelung“. Die Mitarbeiter des Sanierungsträgers führen dies auch auf die Bestandsstrategie zurück. Diese hat durch Aufwertung der öffentlichen Räume und Behutsamkeit im Umgang mit der Substanz dazu beigetragen, dass sich diese – flächenmäßig nicht sehr umfangreiche und eher auf das Gebiet selbst orientierte – Struktur erhalten bzw. weiterentwickelt hat.

Abwanderungstendenzen aus der Innenstadt in Richtung „Grüne Wiese“ gab es bereits Mitte der 1960er Jahre in Biberach und wurden erkannt. Grund dafür war die jahrelange Unsicherheit über die Planungsabsichten der Stadt (zögerlicher Beginn der Sanierung). Mit der Altstadtanierung wurde das Thema aufgegriffen und versucht, diesen Prozessen entgegenzusteuern (Funktionsverbesserung). Schlüsselprojekte bzw. Maßnahmen waren deshalb die qualitätsvolle Aufwertung des Stadtbildes, die Errichtung einer Fußgängerzone, der Bau mehrerer Tiefgaragen am Altstadtrand und der Neubau eines Kaufhauses auf einer Brachfläche am Altstadtrand. In Soest, Hameln und Neumarkt i.d. Oberpfalz war die Behebung funktionaler Mängel für die Einzelhandelsstandorte ein wichtiges Ziel der Sanierung. In Schwäbisch Hall kam es zwar zu einer Aufwertung der Fußgängerzone Gelbinger Gasse durch die Sanierung, doch ist die Passantenfrequenz niedrig, und eine neue kleinräumige Konkurrenz durch ein innerstädtisches Einzelhandelszentrum wird eine Verschiebung der kleinräumigen Standortqualitäten mit sich bringen.

Die Stärkung der Funktion eines zweiten städtischen Zentrums und der Ausbau des Zentrums bzw. des Stadtteilzentrums war eines der größeren Themen in Idar-Oberstein, Neunkirchen, Mannheim bzw. Hannover-Linden. Der Ausbau Obersteins zum Dienstlei-

stungs- und Geschäftszentrum in den 1980er Jahren mit neuem Marktplatz, zwei Einkaufszentren, Parkhäusern und neuer Fußgängerzone nach Verlagerung des Verkehrs auf die Naheüberbauung stellt unter den heutigen Bedingungen (sinkende Bevölkerungszahlen, schwindende Kaufkraft) eine Überausstattung dar. In Neunkirchen zielte eine ähnliche Strategie auf die Erhöhung der zentralörtlichen Bedeutung in der Region, fortgesetzt gegen Ende der 1980er Jahre mit einer Stadtkernerweiterung und Brachflächenrevitalisierung (Platz, Fußgängerzone, Saarpark-Center). Eine Verlagerung des Einkaufsschwerpunkts Neunkircher Innenstadt folgte, wodurch traditionelle Haupteinkaufsstraßen vor allem nach Schließung der Hütte mit wirtschaftlichem Niedergang einen deutlichen Funktionsverlust erlitten. Die Strukturen der 1970er Jahre erweisen sich als besonders problematisch – Ankermieter zogen wegen komplizierter Eigentumsverhältnisse, schwieriger Flächenzuschnitte und des unattraktiven Umfelds in die neueren Erweiterungsbereiche. In Mannheim ist die Funktionsverbesserung im Bereich „Wirtschaft“ Bestandteil der Sanierungsziele. Die Stärkung der „Mittelstraße“ als zentrale Geschäftszone und der Erhalt einzelner, gestreut liegender Läden im Gebiet wurde vorgesehen, gelang aber in Konkurrenz zum städtischen Zentrum nur teilweise.

Der sanierte Ortskern von Schönebeck – Bad Salzelmen mit seinem kleinteiligen, charakteristischen Stadtbild wurde wiederbelebt und ist heute wieder der Mittelpunkt des Stadtteils. Der Marktplatz mit der Pfännerstraße als „gute Stube“ hat einen vor allem wohnungsnah ausgerichteten Besatz an kleinteiligem Einzelhandel, Läden, Dienstleistungsangeboten und Gastronomie. Ein wöchentlich stattfindender Markt, einige Filialisten und ein Discounter ergänzen das Angebot. Bisher fehlen Kultur- und Freizeiteinrichtungen, die zur Belebung beitragen und auch Kurgäste anlocken könnten.

Im Kasseler Sanierungsgebiet Hasenhecke war die wohnungsnah Versorgung im Quartier schon während der Sanierung nicht überlebensfähig. Pläne für ein multifunktionales Quartierszentrum mit Gemeinbedarfseinrichtungen und Gewerbe- und Dienstleistungen konnten nicht realisiert werden. Selbst das heute in geringfügigem Maß vorhandene wohnungsnah Grundangebot ist auf eine „sozialverträgliche

Gewerbemiete“ des Wohnungsunternehmens angewiesen. In der Berliner Kurfürstenstraße, in Jena, in Kleinmachnow und in Freiburg ist der kleinteilige Einzelhandel lagebedingt kein Kernthema der Sanierung. Eine Förderung des Einzelhandels als Baustein Nutzungsgemischter urbaner Quartiere ist in derartigen wohngeprägten Gebieten nur schwer zu erreichen, wie das Beispiel Jena zeigt.

**Reaktionen auf mittel- bis langfristige Veränderungen:** In jüngerer Zeit und damit nach offiziellem Abschluss der Sanierung wurde auf den Strukturwandel vor allem in mittelstädtischen Zentren in Form neuer Einzelhandelskonzeptionen reagiert (Bad Oldesloe: Einzelhandelskonzept 2008; Hameln: Integrierte

städtische Entwicklungs- und Handlungskonzept zur Verbesserung der touristischen und Einzelhandelsinfrastruktur in der Altstadt (ISEK) 2007, Abriss der während der Sanierung errichteten Warenhauses und Neubau eines ECE-Einkaufszentrums an gleicher Stelle, Überlegungen zu einer Neugestaltung (hauptsächlich neue Pflasterung) der Fußgängerzonen; Soest: Einzelhandelskonzept 2004; Neumarkt: Stärkung und Aufwertung der Fußgängerzone im derzeitigen Integrierten Handlungskonzept zur Sozialen-Stadt-Maßnahme Altstadt, Verhinderung großflächigen Einzelhandels auf der Grünen Wiese, Ansiedlung großflächigen Einzelhandels am Innenstadtrand; Biberach: Berücksichtigung des Einzelhandels im Stadtentwicklungskonzept 2005; Schwäbisch Hall: Gemeinsames Innenstadtentwick-

## Gute Praxis Altstadt Biberach – Ökonomische Aufwertung im Stadtentwicklungskonzept



Die Biberacher Stadtbücherei

Ähnlich wie bei vielen anderen Klein- und Mittelstädten ging es bei Altstadtsanierung Biberachs um die Behebung städtebaulicher Missstände im historischen, kleinteilig geprägten Stadtkern. Kennzeichnend dafür war der mangelhafte Zustand der mittelalterlichen Bausubstanz der vorhandenen Wohn- und Geschäftsgebäude mit ungünstigen Grundrisszuschnitten in Stockwerkeigentum und sehr niedrigen Raumhöhen. Weitere Mängel waren vor allem im Verkehrssystem mit Stellplatzdefiziten und Überlastungstendenzen vorzufinden. In seiner Funktion als Wohn-, Handels- und Dienstleistungsstandort war die Altstadt erheblich geschwächt und verlor an Attraktivität. Im Rahmen der Sanierung haben die zahlreichen privaten und öffentlichen Modernisierungs- und Neubaumaßnahmen mit hoher architektonischer bereits einen wesentlichen Beitrag

zum Erhalt des historischen Stadtkerns geleistet. Die bisherige Erneuerung der vorhandenen Bausubstanz lief dabei unter hohen Ansprüchen in Bezug auf die Gestaltqualität von Gebäuden und öffentlichen Räumen ab. Der Stadterneuerungsprozess in der kleinteiligen Altstadtstruktur wird bei hohen Qualitätsanforderungen kontinuierlich weiterentwickelt und erfordert nach dem Selbstverständnis der Protagonisten viel Fingerspitzengefühl und „prozesshafte Kontinuität“. Mit dem informellen Planungsinstrument des STEKs versucht die Stadt daher, die Sanierungsziele zu sichern und zu verstetigen. Leitbilder für Einzelhandelsnutzungen in der Innenstadt wurden entwickelt, um die Tendenzen des sich dynamisch entwickelnden Einzelhandels zu kanalisieren. Dieser soll sich auf bestimmte hochfrequentierte Lagen konzentrieren, damit in Zukunft die bereits zu beobachtenden Leerstände und Trading-Down-Tendenzen vermieden werden. Um die Altstadt auch für großflächigen Einzelhandel bzw. Filialisten attraktiv zu machen, zeigen die vom Stadtplanungsamt herausgegebenen Blockstudien und Testentwürfe visionär Möglichkeiten auf, wie größere zusammenhängende Flächen geschaffen, in den historischen Bestand der Biberacher Altstadt integriert und zeitgemäße Verkaufskonzepte umgesetzt werden können. Dieser realistische Ansatz zur Schaffung grundstücksübergreifender, horizontaler Flächen dient gleichermaßen als kostenloses Beratungsangebot für private Eigentümer und Investoren und in diesem Sinne auch als Grobkonzept für eine Vorplanung.

lungskonzept von der Stadt und dem Einzelhändlerverband Schwäbisch Hall aktiv e.V. 2008 mit dem Ziel einer perspektivischen Weiterentwicklung und Anpassung der Innenstadt an großflächige Einzelhandelsinvestitionen auf einer innerstädtischen Konversionsfläche; Idar-Oberstein: Stadtleitbild mit verstärkter Bürgerbeteiligung 2001-2003, Einzelhandelsuntersuchung 2005, Stadtentwicklungskonzept 2008 mit dem Ziel einer gestalterischen Überarbeitung anlässlich der Leerstände in der Fußgängerzone; Neunkirchen: Leerstandsmanagement und City-Management, Stadtentwicklungskonzept 2009).

Damit wurde der Versuch gemacht, mit langfristigen Strukturveränderungen umzugehen. Diese sind nur zu

einem geringen Teil der Sanierung zuzurechnen. Im Rahmen der Sanierung hat allerdings die Stabilisierung des Einzelhandels so viele Ressourcen insbesondere für die Herrichtung von Stellplatzanlagen und die Umgestaltung des öffentlichen Raums gebunden, dass die Städte weiter aktiv an der Stabilisierung ihrer zentralen Einkaufslagen arbeiten. Die Verständigung auf ein Stadtentwicklungskonzept, das dem Rechnung trägt, kann in diesem Sinn als eine stabilisierende stadtpolitische Wirkung angesehen werden, die indirekt von der Sanierung ausgeht. Allerdings ist die Steuerungswirkung, die von den Stadtentwicklungskonzepten ausgeht, unterschiedlich und reflektiert die Tragfähigkeit eines langfristigen Konsenses für den innerstädtischen Einzelhandel.

## Gute Praxis Hamburg Ottensen – Erhalt und Weiterentwicklung einer kleinteiligen Einzelhandelsstruktur



Spritzenplatz in Ottensen

Anfang der 1970er Jahre wurde insbesondere in den ehemaligen gründerzeitlichen Arbeiterwohnvierteln Hamburgs ein vordringlicher Sanierungsbedarf konstatiert. Im Falle Hamburg Ottensens, als eines der ausgewählten Sanierungsquartiere, war es Ziel der Sanierungsmaßnahme, eine Modernisierung der größtenteils unsanierten mit großen Mängeln versehenen Bausubstanz des Quartiers bei weitgehendem Erhalt der kleinteiligen Siedlungsstruktur voranzutreiben.

Die Sanierungsmaßnahme Hamburg Ottensen ist ein besonders positives Beispiel für die Sicherung einer gewachsenen,

kleinteiligen Mischnutzungsstruktur aus Wohnen, Gewerbe und Einkaufen, die auch heute noch das Quartier prägt. Besonders hervorzuheben ist die Einzelhandelsstruktur in der Fußgängerzone Ottenser Hauptstraße, die sich auch angesichts der Veränderungen durch den Strukturwandel hin zu einer stärkeren Betonung der Dienstleister und des gastronomischen Gewerbes in einer erstaunlichen Vielfalt und einem Nebeneinander von „Schnäppchenmärkten“ und „hochpreisigen Modeboutiquen“ präsentiert. Ihre Zukunftsfähigkeit stellte diese Einzelhandelsstruktur bereits bei der Errichtung des Einkaufszentrums Mercado am Rande des Sanierungsgebietes unter Beweis. Statt unter den befürchteten negativen Konkurrenzeffekten zu leiden, steigerte das Mercado noch die Attraktivität der Ottenser Fußgängerzone. Mittlerweile wird auch durch den derzeit noch im Bau befindlichen Einzelhandelskomplex am Standort des ehemaligen Hertie-Kaufhauses eher eine weitere Ergänzung des Einzelhandelsbedarfs, hinsichtlich des Sortiments aber auch größerer Einzelhandelsflächen, denn eine Konkurrenz für die kleinteiligen Einzelhandelsbetriebe gesehen. Die Ottenser Fußgängerzone wirkt dabei weit über die Quartiersgrenzen hinweg als Magnet, der auch aus anderen Stadtteilen (z. B. Altona Altstadt) Kaufkraft abzieht.

## 5.4 Soziale Wirkungen

Durch die Sanierung wurden einige innenstadtnahe Stadtquartiere so deutlich aufgewertet, dass sie für unterschiedliche soziale Schichten attraktiv sind. Mithilfe von belegungsgebundenen Wohnungen im Sozialen Wohnungsneubau oder im Bestand ist es teilweise gelungen, die Bevölkerungsstruktur in den Quartieren nachhaltig zu stabilisieren und sowohl übermäßige Aufwertungs- und Verdrängungsprozesse als auch selektive Abwanderungen abzumildern. Hierzu war aber das weit reichende Engagement handlungsfähiger Träger oder Wohnungsgesellschaften einschließlich hierzu verfügbarer Flächen erforderlich. Gerade in jüngeren Zeiten, in denen die Sanierung sich aus Gründen der Finanzknappheit, unter Bezug auf entspannte Wohnungsmärkte und aufgrund der aufwendigen Verfahren auf „abgespeckte“ Ansätze zurückzieht und im Wesentlichen Maßnahmen im öffentlichen Raum durchführt, gelingt eine Stabilisierung der sozialen Zusammensetzung der Bevölkerung in den ohnehin häufig von einer hohen natürlichen Fluktuation betroffenen Quartieren weniger gut. Damit finden Aufwertungsprozesse statt, gegenüber denen die ansässige Bevölkerung durch die Sanierungsinstrumente relativ gut geschützt werden kann, die aber mittelfristig eine starke Veränderung der Sozialstruktur in den Quartieren nach sich ziehen kann. Push- und Pull-Faktoren sind dann für Entwicklungen mit verantwortlich, die von Kritikern als „Verdrängung“ gebrandmarkt werden, sich allerdings in einer ausgeprägten Form auf bestimmte Bereiche größerer Städte beschränken und überdies auch außerhalb von Sanierungsgebieten auftreten. Die Sanierung kann diese Entwicklung nur beschränkt aufhalten, ihr kommt aber auch nur ansatzweise eine eigene Bedeutung bei der Beschleunigung von Gentrifizierungsprozessen zu. Dagegen hat gerade in kleineren und mittleren Städten die soziale Zusammensetzung der Bevölkerung in Sanierungsgebieten lange Zeit keine so große Aufmerksamkeit erlangt. Hier und gerade auch in sehr „alternativ“ geprägten Innenstadtrandquartieren von Großstädten gibt es auch Fälle von quartiersbezogener Häufung

sozialer Benachteiligung. Sie haben vielfältige Ursachen: historischen Prägungen der Quartiere, der Anteil von Migranten, nachhaltige Stigmatisierungen, die Attraktivität der Quartiere für Familiengründungen nach der studentischen Phase, der „Durchsaniierungsgrad“ der Quartiere, die allgemeinwirtschaftliche Lage in der jeweiligen Stadt. Die Sanierungsmaßnahmen selbst beeinflussen die Sozialstruktur indirekt durch die Erhöhung der Attraktivität mit, doch es bleibt – unter Beachtung der großen Unterschiedlichkeit der betrachteten Quartiere – einer politischen Bewertung vorbehalten, bis zu welchem Grad die daraus resultierenden Zugewinne wohlhabenderer Bevölkerungsteile für eine wieder „urbane“ Lebensweise als positiv oder schon als Ansätze von Verdrängung gewichtet werden müssen. Jedenfalls kann nicht behauptet werden, dass sich verändernde Lebensstile in Sanierungsgebieten ein sicheres und zwangsläufiges Anzeichen für Verdrängungsprozesse sind.

### **Aufwertungserfolge und Abwertungstendenzen: Gentrifizierung und Folgen sozialräumlicher Polarisierung in Sanierungsgebieten**

**Überregionale Polarisierung:** Ein Vergleich der Sanierungszustände zwischen den Fallstudienstädten in Ländern mit eigenen umfangreichen Landesprogrammen und Ländern, die fast ausschließlich auf die Bund-Länder-Förderung angewiesen sind, offenbart deutliche Unterschiede. Sie sind auf mehrere sich überlagernde Gründe zurückzuführen, so dass ein augenscheinlicher Zusammenhang hinterfragt werden muss. Als offensichtliche, aber vor allem in ihrem Zusammenwirken maßgebliche Gründe, die einen besonders guten Sanierungszustand befördern, sind zu nennen: die wirtschaftliche Dynamik in der Fallstudienregion, der Anteil der Kriegsschäden, die schwerpunktmäßige Ausrichtung der Sanierungsmaßnahme und der formale Sanierungsfortschritt. So finden sich sowohl in wohlhabenderen als auch weniger reichen

Regionen Sanierungsmaßnahmen mit gutem Sanierungsstand. Auffälligerweise haben die untersuchten ostdeutschen Maßnahmen weitgehend einen relativ guten Sanierungszustand erreicht, was mit der hohen Verfügbarkeit von Fördermitteln und der etablierten Sanierungspraxis, die auf Ostdeutschland übertragen werden konnte, zu tun haben dürfte. Sie weisen darauf hin, dass offenbar die Dauer der Sanierung keinen großen Einfluss auf den erreichten Zustand hat. Insbesondere lange zurückliegende Maßnahmen weisen wegen ihres damaligen städtebaulichen Leitbilds oder aufgrund der Alterung der inzwischen vor über 20 Jahren durchgeführten Projekte teilweise heute wieder Probleme auf, so dass die Sanierung nur begrenzt zu einer Stabilisierung führen konnte (z. B. Idar-Oberstein, Neunkirchen, Mannheim, Neumarkt i.d. Oberpfalz., Hannover-Linden). Auch in wirtschaftlich eher wohlhabenden Städten gibt es weiterhin sanierungsbedürftige Teilbereiche, die erneut zum Gegenstand des Strukturwandels geworden sind oder die (noch) nicht erneuert werden konnten. Besonders stark kriegszerstörte Innenstädte haben durch den inzwischen schlechten Zustand ihrer in der Nachkriegszeit wieder aufgebauten Gebäude und ihrer stärkeren Strukturbrüche bis heute vielfachen Sanierungsbedarf. Teilweise sind die Gebäude, die zu Beginn der Sanierung noch in einem ordentlichen Zustand waren, erst heute in erstmalige Vermarktungsschwierigkeiten und größeren Sanierungsbedarf „hineingerutscht“. Dass es den Eigentümern offenbar bei den innerhalb von Sanierungsgebieten oder an deren unmittelbarem Rand gelegenen Immobilien nicht gelungen ist, diese in privater Initiative in einem guten Zustand zu halten, lässt sich auf unterschiedliche Gründe zurückführen. Sie haben ihren Kern in der begrenzten Attraktivität von alternden Innenstadtimmobilen im Strukturwandel und dem damit zusammenhängenden Mangel an Initiative ihrer Eigentümer.

**Stadträumliche Polarisierung:** Innerhalb von Städten stattfindende sozialräumliche Polarisierungstendenzen sind in den 1990er Jahren und im Zusammenhang mit dem Programm Soziale Stadt vielfach thematisiert worden. Inwiefern die Polarisierung auf Sanierungsmaßnahmen zurückzuführen ist, lässt sich nur schwer feststellen. Jedenfalls deutet die große Spannbreite von sozialen Verhältnissen in Sanierungsgebieten darauf hin, dass ein eindeutiger Zusammenhang mit übermäßigen Aufwertungstendenzen und

nachfolgender Verdrängung nicht feststellbar ist. Bei einer näheren Betrachtung der Merkmale gentrifizierter oder gentrifizierungsbedrohter Gebiete zeigt sich, dass alle über gemeinsame Merkmale verfügen. Zu ihnen zählt eine bauliche Substanz mit gutem Sanierungsstand bei Vorhandensein attraktiver Wohngrundrisse. Historische Altstädte sind aufgrund ihrer baulichen Struktur höchstens punktuell betroffen und bei einer sehr starken Konzentration der Sanierung auf die öffentlichen Freiräume und öffentlichen Gebäude eher abwertungsbedroht. Damit fallen Klein- und Mittelstädte auch bei spürbaren Aufwertungstendenzen als Schauplätze einer stadtpolitisch problematischen Gentrifizierung eher aus. Selbst in Großstädten ist das Bild unterschiedlich. Gentrifizierungstendenzen sind an tendenziell wohlhabende Zu- oder Umzügler gebunden, die häufig hochkarätige kaiserzeitliche Substanz suchen. Innerhalb der betreffenden Quartiere wirken alte Prägungen nach, die über die Zeit relativ stabil bleiben und sich über Distinktionsmechanismen der Bewohnerschaft vermitteln, die an unterschiedliche Ausstattungsmerkmale und Zuschreibungen gebunden sind. Voraussetzung für ihre Wirkung ist das positive Image des Quartierstyps, das in Westdeutschland seit den 1980er Jahren gegeben ist. Die Situation in Ostdeutschland ist durch stärkere Ressentiments der Bevölkerung gekennzeichnet, da der Siedlungstyp lange stark negativ stigmatisiert war. Überwunden werden diese vor allem in universitären Umfeldern und bei größerer Fluktuation in der Stadt, also vor allem nicht in wirtschaftlich schwachen Klein- und Mittelstädten, die über nachhaltig hohe Leerstände im Altbau verfügen, in Altstädten teilweise noch stärker als an ihrem Rand. Weiterhin wirken Nutzungskonflikte wie eine ungünstige verkehrliche Lage oder ein umfassender Abwanderungstrend. Die unterschiedlichen Auswirkungen lassen sich sehr genau an Leipzig beobachten, wo die genannten Faktoren kleinräumige Quartiere in ihrer Vitalität und Belegung deutlich ausdifferenzieren. Connewitz hat hier einen relativ günstigen Sanierungsverlauf erfahren, der aber nur ansatzweise Auslöser von – insbesondere in verkehrsgünstig und näher an der Innenstadt gelegenen Quartieren beobachtbaren – Gentrifizierungstendenzen war. Die kleinräumigen sozialen Folgen werden im Folgenden mit Blick auf die Fallstudien noch genauer differenziert und auf ihre Ursachen hin dargestellt.

**Unterschiedliche Folgen der Sanierung für die Struktur der Bevölkerung:** Die Bevölkerungs- und Gentrifizierungsproblematik ist vorzugsweise in Sanierungsgebieten größerer Städte und hier insbesondere in verdichteten Quartieren als relevantes Thema zu betrachten. Die Kommunen versuchen hier durch den Einsatz der ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente stabile Bevölkerungsstrukturen zu erhalten oder zu schaffen. Die Fallstudiengebiete mit größerem Wohnanteil lassen sich folgenden Typengruppen zuordnen:

- Gebiete mit hoher Attraktivität bzw. Entwicklungsdruck und einer damit verbundenen Stabilisierung des Wohnstandorts bis hin zu einer möglichen Verdrängungsgefahr für die vor der Sanierung vorhandene Bevölkerung (Berlin Spandauer Vorstadt, Hamburg, Köln, München, Leipzig, Jena, Biberach, Schwäbisch Hall)
- Gebiete mit Revitalisierung und hoher Attraktivität und dadurch bedingtem Zuzug (Seßlach, Schönebeck)
- Gebiete mit geringen Veränderungstendenzen (Berlin Kurfürstenstraße, Hannover, Kassel, Kleinmachnow)
- Gebiete mit als problematisch betrachteten sozialen Rahmenbedingungen ohne spürbare Aufwertung durch die Sanierung oder mit während oder nach der Sanierung erfolgten sozialen „Abwertungstendenzen“ (Duisburg, Hameln, Soest, Neumarkt i.d. Oberpfalz, Neunkirchen)
- Gebiete mit uneinheitlicher Entwicklung (Mannheim, Freiburg)

In den Gebieten mit hohem Entwicklungsdruck und einer damit verbundenen Verdrängungsgefahr für die vorhandene Bevölkerung ist der Aufwand für die Vorbereitung und Durchführung der Maßnahmen durchweg hoch. Mithilfe von Sozialplanung, Mieterberatung und einer Einbindung der Bewohner in den Sanierungsprozess wurden die Sanierungsfolgen für die ansässige Bevölkerung gemildert, wobei eine strategische Umsetzung der Bewohner abhängig von der Rolle größerer Wohnungsunternehmen und von einer aktiven Grundstücks politik der Sanierungsträger ist und damit in ganz unterschiedlichem Umfang betrieben wurde. Für eine Stabilisierung der Bevölkerungsstruktur wurden in den Gebieten zumeist öffentlich geförderte bzw. von öffentlichen Unternehmen errichtete Wohnungsneubauten geschaffen oder

Bestandswohnungen modernisiert, Belegungsrechte im Bestand ausgeübt und Sanierungsstandards begrenzt. Die Schaffung von neuem Wohnraum wirkt während der Sanierung und in der ersten Zeit nach der Entlassung der Gebiete entlastend. Dennoch wird bei konstant anhaltendem Entwicklungsdruck eine Veränderung der Sozialstruktur nicht zu verhindern sein, da bei Neuvermietungen die traditionelle Klientel in der Regel einen begrenzten Zugriff auf wesentlich teurere Wohnungen hat. Unter Umständen sind erhebliche Einwohnerzuwächse (z. B. 23 % in der Spandauer Vorstadt) im Hinblick auf die sozialen Sanierungsziele ambivalent, da zwar die Attraktivität steigt, sich die Zusammensetzung der Bevölkerung aber nachhaltig verändern kann.

Ehemals unter starken Attraktivitätsdefiziten leidende Gebiete konnten durch die Sanierung revitalisiert werden und haben einen Zuzug erlebt. Dies gilt auch für einige der oben genannten von Verdrängung betroffenen Gebiete. Im Unterschied dazu ist in den hier beleuchteten kleineren Orten wegen der starken Leerstände zu Beginn der Sanierung und der begrenzten gebietsübergreifenden Attraktivität als Wohnstandort noch keine so angespannte Situation zu verzeichnen, als dass die Wohnungsmieten erheblich steigen würden. In kleineren Orten spielt das Wohnungseigentum ohnehin eine größere Rolle.

In Gebieten mit geringen Veränderungstendenzen sind die sozialen Sanierungsziele in der Regel gut zu erreichen, da hier weder ein ausgewiesener Verdrängungsdruck noch überdurchschnittliches soziales Abrutschen der Quartiere zu erwarten ist. In der Kurfürstenstraße war bereits vor Einsetzen der Erneuerungsmaßnahmen eine stabile Sozialstruktur und ein Zusammenhalt innerhalb der Nachbarschaften vorhanden, so dass das Sanierungsziel „Verbesserung der Wohnqualität ohne Verdrängung der Bewohner“ verhältnismäßig leicht zu erreichen war. In Kleinmachnow ist selbst durch die zusätzlich geschaffenen Wohnungen keine Veränderung in der Bewohnerstruktur erfolgt. Eine Verdrängung der Mieterschaft lässt sich für das Gebiet der Hasenhecke, zumindest zum Zeitpunkt des Abschlusses der Sanierung, nicht feststellen. Die ursprüngliche Mieter- und Sozialstruktur wurde beibehalten und damit ein zentrales Anliegen der Sanierung umgesetzt. Vorangegangen war eine umfassende Bewohner- und Mieterbeteiligung,

die von der Stadt Kassel gemeinsam mit der kommunalen Wohnungswirtschaft initiiert wurde. Ziel der Sanierung war darüber hinaus eine Imageverbesserung der ehemals stigmatisierten Wohnsiedlung. Allerdings sind diese Gebiete besonders bei sehr homogener Altersstruktur der Bewohner genauer zu betrachten, wenn hier ein altersbedingter Austausch der Bevölkerung gravierende Veränderungen mit sich bringt.

In Gebieten mit zu erwartenden oder einer bereits stattfindenden Verschlechterung der sozialen Rahmenbedingungen ist die Verbesserung der Sozialstruktur das wichtigste Ziel, Gentrifizierungstendenzen sind hier nicht vorrangig. Die Maßnahmen zur Verbesserung der Sozialstruktur erfolgen in der Regel indirekt über bauliche Maßnahmen im Wohnungsbestand (Modernisierung/Neubau), die Aufwertung des Wohnumfeldes und die Verbesserung der wohnungsbezogenen Infrastruktur oder im Nachgang über das Programm Soziale Stadt. Auf diese Weise wird versucht, die Gebiete für neue, „höherwertige“ Klientel attraktiv zu machen. Die vorgenannten Wege wurden beispielsweise in den Mittelstädten Hameln, Soest und Neu- markt i. d. Oberpfalz beschritten, erfolgten aber teilweise erst nach einer allmählichen Bedeutungs- zunahme des Themas Wohnen im Zuge der Sanierung. Dagegen ist der Fall Duisburg typisch für ein Gebiet, das so starken Entwicklungshemmnissen durch Strukturwandel, Stigmatisierung und selektive Abwanderung ausgesetzt ist, dass beim Versuch einer Stabilisierung zu anderen Instrumenten gegriffen wurde, insbesondere aus den Programmen Soziale Stadt oder Urban. Vergleichsfälle gibt es auch in anderen Städten. Sie liegen meist, aber nicht ausschließlich in großstädtischen innenstadtnahen Altbau- gebieten mit Vergangenheit als Arbeiterquartier oder peripheren westdeutschen Großsiedlungen. Sie sind nicht selten nachhaltig stigmatisiert durch ihren hohen Anteil von Einwohnern mit Migrationshintergrund, so dass die Sanierung in Verbindung mit anderen Instru- menten bis heute keine durchgreifende Veränderung der Sozialindikatoren gebracht hat.

Uneinheitliche Entwicklungen sind nicht zuletzt auf die heterogenen Ausgangsbedingungen im Quartier zurückzuführen. So lassen sich beispielsweise in Mannheim gleichzeitig sowohl Aufwertungstendenzen in für Subkulturen attraktiven unsanierten denkmal- werten Bereichen als auch Gebiete mit selektiver

Abwanderung und schwierigen Sozialindikatoren beobachten. Diese hier vorzufindende innere Differen- zierung ist nicht untypisch für größere Altbauquartiere und ließe sich in anderen Städten außerhalb der Fallstudienkulisse ebenfalls nachweisen.

### **Langzeitwirkungen der Behutsamen Stadterneue- rung und der Wohnungspolitik**

**Sozialer Wohnungsbau, soziale Wohnraumförde- rung und zunehmender Rückzug der Förderung auf öffentliche Maßnahmen:** Fragt man nach der Durch- setzung einer sozialverträglichen Sanierung sowie der Verstetigung der Erfahrungen und des in der Sanierung diesbezüglich Erreichten, muss auf die veränderte Rolle des Sozialen Wohnungsbaus nach der deutschen Vereinigung und den Übergang zu einer sozialen Wohnraumförderung eingegangen werden. Der traditionelle Soziale Wohnungsbau sollte in der Zeit des allgemeinen Wohnungsmangels vor allem das Woh- nungsangebot ausweiten und auch für eine soziale Durchmischung von Quartieren sorgen. Für die Entwicklung als gemischtes, für breite Schichten bezahl- bares Wohnquartier ist die Idee der damit verbundenen Belegungsbindungen von Bedeutung. Sie lebt im Konzept der sozialen Wohnraumförderung weiter, das sich stärker auf den vorhandenen Wohnungsbestand bezieht und sowohl Wohnraumversorgungsproblemen entgegenwirken als auch einen Beitrag zur Stadtent- wicklung in benachteiligten Quartieren leisten soll. Private Investoren oder kommunale Wohnungsunter- nehmen können durch eine entsprechende Förderung preiswerte Mietwohnungen für Haushalte mit Zugangs- schwierigkeiten zu Wohnungen, vor allem in innerstä- dtischen Gebieten, zur Verfügung stellen. Die Förderung reicht von Mietwohnungen über die Modernisierung von vorhandenem Wohnraum bis hin zur Bildung von selbst genutztem Wohneigentum.

Während nach Abschluss der Sanierungsmaßnahme die Belegungsbindungen nach und nach wegfallen, lässt sich in den Sanierungsgebieten gegen Ende der 1990er Jahre teilweise eine Abwendung der Förderung von Sanierungen privaten Wohnraums hin zu einer fast ausschließlichen Finanzierung der Erneuerung des öffentlichen Raums und der öffentlichen Infrastruk- turen beobachten. Dies lässt sich nur indirekt in einen Zusammenhang mit den im Zuge der Wiedervereini-

gung eingetretenen Veränderungen bringen und spiegelt vielmehr eine generelle Tendenz der Städtebauförderungspolitik wider, die stärker auf private Investitionen setzt. In Berlin konnte der Erneuerungsprozess beispielsweise schon nach 1991 nur noch begrenzt aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Die in West-Berlin geltenden Grundsätze, Ziele,

Verfahren und Instrumente sollten daraufhin neu ausgerichtet werden, was finanziell und personell von Berlin bzw. Dritten zu leisten, öffentlich-rechtlich auch tatsächlich durchsetzbar und organisatorisch zügig umsetzbar ist. Gegen Ende der 1990er Jahre hat dies zu einem Rückzug aus der Förderung privater Modernisierungsmaßnahmen geführt.

## Gute Praxis München-Haidhausen – Soziale Stabilisierung durch umfassende wohnungspolitische Strategie des Sanierungsträgers



Preysingstraße in Haidhausen

Das östlich der Altstadt gelegene Szeneviertel der bayerischen Landeshauptstadt sollte ursprünglich zum City-Erweiterungsgebiet werden. Erheblicher Widerstand aus der Bevölkerung zu Beginn der Sanierung sorgte dann aber dafür, dass die Qualitäten des Stadtteils erhalten und aufgewertet werden konnten. In ihm fanden sich die Reste sehr kleinteiliger Bebauung des historischen Dorfkerns, gründerzeitliche Altbaublöcke um den Ostbahnhof und inzwischen teilweise

aufgegebene Brauereistandorte. Damit stellte der Stadtteil einen wichtigen Ort sozialer und funktionaler Mischung dar, der aber über einen erheblichen Sanierungsbedarf verfügte. Der für die Durchführung der Sanierung gegründete kommunale Sanierungsträger MGS wurde über mehrere Jahrzehnte mit den Aufgaben einer umfassenden Erneuerung betraut und erwarb in diesem Zusammenhang nicht nur eine Vielzahl von Wohngrundstücken, sondern auch gewerblich genutzte Blöcke. Diese wurden nach Auslagerung des Gewerbes in einen ebenfalls von der MGS errichteten Gewerbehof am Rand des Stadtteils für den sozialen Wohnungsneubau hergerichtet. Damit gelang es, den privat sanierten Beständen einen beachtlichen Teil an langfristig belegungsgebundenen Wohnungen an die Seite zu stellen. Mit umfassenden Sozialplanverfahren konnte die ansässige Bevölkerung teilweise im Quartier gehalten werden. Darüber hinaus gelang es, die Sanierung auch im gewerblichen Bereich sozialverträglich zu gestalten, so dass heute der Stadtteil trotz seiner Beliebtheit eine gute soziale Mischung aufweist und darüber hinaus immer noch über eine kleinteilige Einzelhandelsstruktur sowie ein vielfältiges Angebot an Handwerkern und soziokulturellen Einrichtungen verfügt.

**Wirkungen von Belegungsbindungen und Begleitinstrumenten in älteren (westdeutschen) Sanierungsgebieten:** In einigen betrachteten älteren großstädtischen Sanierungsgebieten sichert der Anteil der neu gebauten Sozialwohnungen mit einer gewissen Unterstützung durch die Einräumung von Belegungsrechten für gefördert modernisierte Wohnungen über lange Zeit eine sozial gemischte Struktur, so dass das Auslaufen von Belegungsrechten bislang keine wesentlichen nicht intendierten Nebenfolgen mit sich gebracht hat (Hannover, München, Köln). In München ließ sich in Haidhausen statistisch weder eine Verdrän-

gung bestimmter sozialer Schichten noch eine Gentrifizierung nachweisen. Aus heutiger Perspektive muss allerdings angemerkt werden, dass die bestehende soziale Durchmischung ohne das Instrument des Sozialen Wohnungsbaus (in Verbindung mit den anderen Umsetzungsstrategien der Sanierung) vermutlich kaum erhalten hätte werden können. Damit muss vor allem offen bleiben, wie die Sozialstruktur des Stadtteils sich nach dem Auslaufen der Fördermittelbindungen und der Sozialbindung mittelfristig ohne neue soziale Wohnungsbautätigkeit weiterentwickeln wird. Eine frühzeitige Bereitstellung von Umsetzwoh-

nungen oder Neubauwohnungen am Gebietsrand konnte Verdrängungsprozesse aufgrund steigender Beliebtheit des Sanierungsgebiets für Zuzügler und Investoren mildern (München, Köln, Kleinmachnow). Eine Schlüsselrolle kam dabei den treuhänderisch tätigen Sanierungsträgern oder öffentlichen Wohnungsunternehmen zu. Das Auslaufen der Bindungen im Sozialen Wohnungsbau wird allerdings in Köln kritisch gesehen, da in Zukunft ein erheblicher Verdrängungsdruck auf die angestammte Bevölkerung erwartet wird. Allerdings gibt es bislang keine erkennbare Strategie der Stadt, darauf zu reagieren. In Einzelfällen spielt auch der Bau von Wohnungen für bestimmte Zielgruppen wie Senioren oder Studenten eine gewisse Rolle für die Stabilisierung des Wohnanteils im Gebiet (Freiburg).

Besonders interessant erscheint ergänzend zu den Neubau- und Sanierungsmaßnahmen der öffentlichen Wohnungsunternehmen eine zielgerichtete ergän-

zende Förderung bestimmter Nutzerschichten, die für das jeweilige Quartier prägend sind und die soziale Mischung ein Stück weit stabilisieren. In diese Richtung zielt die Vergabe von aufgekauften stark sanierungsbedürftigen Gebäuden an ausgewählte finanzschwache Familien aus dem Quartier im Erbbaurecht bei starkem Eigenleistungsanteil (Hannover-Linden) oder die Herbergen-Strategie, bei der historische Gebäude an örtliche Handwerker vergeben werden (München-Haidhausen). Recht konsequent ist in München durch Beschlüsse des Stadtrats die Politik weiterhin abgesichert worden.

Das Ziel, die Sozialstruktur zu erhalten, hat aber in einigen Städten im Laufe der Zeit auch an Bedeutung verloren. So wurde die Milieuschutzsatzung in Hannover-Linden schon nach wenigen Jahren wieder aufgehoben, um negativen Entwicklungen hinsichtlich der Sozialstruktur entgegen zu wirken. Das Auslaufen von Belegungsrechten hat bisher eher zu einer Stabilisie-

## Gute Praxis August-Bebel-Siedlung Kleinmachnow – Bereitstellung von Wohnraum im gemeindeeigenen Wohnungsbestand



Wohnhaus in der Hohen Kiefer

Die heutige August-Bebel-Siedlung entstand für die Beschäftigten der Bosch-Werke, der 2. Weltkrieg verhinderte ihre Fertigstellung. Die Zeilenbausiedlung steht heute unter Denkmalschutz. Nach 1990 setzte ein erhebliches Interesse von Investoren an Neubauvorhaben ein. 60 % der Wohnungen in Kleinmachnow waren restitutionsbelastet und die Gemeinde hatte kaum Spielraum, um den verdrängten Bürgern alternativen Wohnraum anzubieten. Es existierte nur ein geringes

Flächenpotential für den Neubau. Der gemeindeeigene Wohnungsbestand als Ausweichmöglichkeit für die von Verdrängung betroffenen Bewohner stellte das Seniorenwohnhaus und die sanierungsbedürftige August-Bebel-Siedlung mit 220 WE dar.

Die Gemeinde definierte als oberstes Ziel der Ortsentwicklung eine sozialverantwortliche Wohnungsversorgung durch kostenreduzierten, Ressourcen schonenden Wohnungsneubau, die Versorgung von Wohnungssuchenden mit besonderem Wohnbedarf und die Förderung nachbarschaftlicher Selbsthilfe und Sicherung einer wohnungsnahen Grundversorgung. Wichtigstes Ziel für die zügige Sanierung der August-Bebel-Siedlung im vereinfachten Verfahren waren der Erhalt der Gestaltqualität und Baustruktur durch Instandsetzung und Modernisierung und die Schaffung zusätzlicher Wohnungsangebote durch Dachausbau. Es erfolgte die Neuordnung/-gestaltung der Freiflächen und in Zusammenarbeit mit den Mietern die Neugestaltung der Mietergärten. Die Baumaßnahmen je Hausaufgang waren innerhalb von wenigen Monaten abgeschlossen. Die 18 Häuserblöcke wurden in vier Bauabschnitte geteilt und blockbezogene Umsetzkonzepte erarbeitet, welche die soziale Situation der Bewohner berücksichtigten.

rung der Sozialstruktur geführt und die genossenschaftlichen und kommunalen Wohnungsbestände verhindern bisher starke Aufwertungsprozesse.

**Neuere (ostdeutsche) Sanierungsgebiete:** Dagegen ist die Situation in den neueren Sanierungsgebieten – wie etwa der Spandauer Vorstadt in Berlin – teilweise von einem Wandel der Rahmenbedingungen der öffentlichen Förderung betroffen gewesen. Diese hat sich deutlich auf die Möglichkeiten ausgewirkt, die soziale Zusammensetzung der Gebietsbevölkerung etwa durch Belegungsrechte zu beeinflussen. Mit der Konzentration der Fördermittel auf öffentliche Grundstücke, öffentliche Grün- und Freiflächen und den öffentlichen Raum in Berlin und Leipzig nach 1990 war die Umsetzung der Sanierungsziele und geplanten Maßnahmen stark durch Verwertungsinteressen des investiven Kapitals beeinflusst, und die Maßnahmen für eine sozial verträgliche Sanierung sind nicht wie geplant umsetzbar gewesen. Zwar konnten etwa in der Spandauer Vorstadt 1.300 belegungsgebundene Wohnungen geschaffen werden. Diese behalten ihren Status aber nur noch bis 2016. Es ist zudem zweifelhaft, ob die Bebauungspläne zur Sicherung der Sanierungsziele langfristig stark genug sind. Wenn die Belegungsbindungen ausfallen und die Kontrolle zurückgenommen wird, dann wird ein noch stärkerer Austausch der Bewohner erwartet. Trotz zielgerichteter Beratung durch Bezirksamt und Sanierungsbeauftragten, die vom Senat bereitgestellten Mittel für die Erneuerung von Altbauten oder für Neubauten in Anspruch zu nehmen, um Mieten bezahlbar zu halten, nahmen in der Spandauer Vorstadt zahlreiche Eigentümer keine Fördermittel gegen Belegungsrechte in Anspruch. Hohe Anfangsinvestitionen mit späteren hohen Mieteinnahmen bzw. Einnahmen aus dem Verkauf von Eigentumswohnungen durch die Lage und Struktur sowie die gute Ausstattung rechneten sich für sie – ähnlich wie in Teilen München-Haidhausens bereits Anfang der 1980er Jahre oder auch im Kölner Severinsviertel und in Hamburg-Ottensen. Die negativen juristischen Erfahrungen aus anderen Ost-Berliner Bezirken mit dem Versuch einer Durchsetzung von pauschalen Mietobergrenzen, die durch ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts im Jahre 2006 endgültig für unzulässig erklärt wurden, hatten überdies deutlich gemacht, dass bei stark privat geprägter Eigentümerstruktur im Rahmen der Sanierungsdurchführung lediglich Luxus-

modernisierungen vermeidbar sind. Eine direktere Steuerung des Mietniveaus zumindest bei freifinanzierten Modernisierungen kann dagegen nur für Bestandsmieter durch Modernisierungsvereinbarungen erzielt werden. Bei relativ hoher Fluktuation sind steigende Mieten durch Neuvermietung nur schwer aufzuhalten.

Zusammenfassend kann hier festgehalten werden, dass Belegungsrechte allein zwar bei Förderung stets durchsetzbar sind, Sanierungsgebietserfahrungen in sehr unterschiedlichen großstädtischen Konstellationen aber deutlich machen, dass diese zahlreiche Eigentümer vor einer Inanspruchnahme von Fördermitteln abschrecken. Wohnungspolitische Ziele lassen sich daher am zuverlässigsten durch eine konsequente Verknüpfung von Trägereinsatz in der Altbaumodernisierung mit Sozialem Wohnungsneubau wie in München-Haidhausen erreichen.

Diese Voraussetzung war in den neueren Gebieten allerdings nur eingeschränkt gegeben. Hinzu kam beispielsweise in Leipzig die nur in begrenztem Umfang erreichte Attraktivitätssteigerung für neue Bewohner durch die Förderung neuer Bau- und Wohnformen, Selbstnutzer und Selbstbaumaßnahmen innerstädtischer Bestände, so dass der schlechte Zustand eines Teils des großen Baubestands aus der Kaiserzeit im Gegensatz zu früheren Sanierungsmaßnahmen in westdeutschen Städten den Gesamterfolg zu relativieren droht. Ein Modellversuch mit Beteiligung im Haus wohnender Jugendlichen an Planung und Ausführung von Sanierungsarbeiten konnte die Miete durch bauliche Selbsthilfe senken. Während der Sanierung wurde dann auch verstärkt auf die Bildung von Eigentumswohnungen und den Bau von Stadthäusern für Selbstnutzer gesetzt. Das Verhältnis in der Bewohnerstruktur hat sich inzwischen von einer überwiegenden Mieterklientel hin zu einem wachsenden Anteil an Eigentümern verschoben, was allerdings auch von der Kommune und dem Sanierungsträger angestrebt wurde.

Eine mit dem Ost-Berliner Fall ansatzweise verwandte Situation ist in Jena zu erkennen. Der Erhalt der sozialen Mischung als Sanierungsziel ließ sich dort nicht im anfangs beabsichtigten Umfang umsetzen. Parallel zum Sanierungsverfahren sollten mit Beschluss des Stadtrates über sozialplanerische Zielset-

zungen Luxusmodernisierungen verhindert und die soziale Entwicklung in eine positive Richtung gelenkt werden, um Luxussanierungen und eine Verdrängung der angestammten Mieter durch stark steigende Mieten in den ersten Jahren zu bremsen. Offenbar konnte dies auch durch die Anwendung des im Sanierungsgebiet zur Verfügung stehenden Rechtsinstrumentariums und begleitende Strategien, wie die Gründung von Genossenschaftsprojekten, nicht verhindert werden. Nicht zuletzt wegen der hohen Attraktivität des aufgewerteten Quartiers und strenger denkmalpflegerischer Vorgaben ließen sich vor allem eine hochwertige Wohnungsmodernisierung und die Schaffung von Kapitalanlageobjekten realisieren. Komplementäre Strategien in Gebäuden in kommunalem Eigentum, die einen beträchtlichen Teil der Bausubstanz ausmachen, sind offenbar kaum entwickelt worden – so hat die Stadt in den 1990er Jahren auch relativ wesentlich weniger Mittel für den Sozialen Wohnungsbau im Bestand verausgabt als etwa die anderen großen thüringischen Städte Erfurt, Gera und Weimar.

**Kleinere Städte:** Die dort häufig im Mittelpunkt stehenden Altstädte sind wohnungspolitisch nicht von so großer Bedeutung, können aber dennoch aufgrund der Struktur der dort vorhandenen Mietwohnbestände im kleineren Umfang zu einer Konzentration sozial benachteiligter Gruppen oder von Migrant\*innen werden. Tendenziell ist die Gefahr von Verdrängungsprozessen geringer als in großstädtischen Innenstadtrandquartieren. Das Ziel, Altstädte dauerhaft für das Wohnen unterschiedlicher Schichten attraktiv zu halten, wird allerdings durch die bauliche Sanierung ebenfalls nur eingeschränkt erreicht. In kleineren Städten wurden nur in Ausnahmefällen Sanierungsmaßnahmen mit Belegungsrechten gekoppelt. Zu nennen sind beispielsweise öffentlich geförderte private Einzelprojekte im Wohnungsbau (Bad Oldesloe) oder zielgerichtet die Stimulierung der Modernisierung in innerstädtischen Nebenlagen mit Modernisierungsvereinbarungen über Miethöhen (Hameln), im Sozialen Wohnungsbau privat errichtete Ersatzwohnungen für umgesiedelte Bewohner (Bansin), Modernisierungen von Einzelobjekten durch die Stadt (Neumarkt i.d. Oberpfalz), Fördermittel für private Modernisierungen mit zeitlich beschränkter Zweckbindung, aber ohne Belegungsrechte (Bad Oldesloe) oder Modernisierungszuschüsse für Eigentümer (Seßlach, Esens, Tönning).

**Großsiedlungserneuerung:** Ein Sonderfall ist die Erneuerung von Großsiedlungen (Bremen). Hier spielen Belegungsrechte insofern keine wesentliche Steuerungsrolle für die Sanierung, als meist größere öffentliche Wohnungsunternehmen als Eigentümer auftreten und häufig zu großen Anteilen über Sozialwohnungen verfügen. Die begrenzte Attraktivität der Siedlungen wird auch nach einer sanierungsbedingten Stabilisierung nicht vollständig aufgehoben, so dass kaum mit Verdrängungseffekten gerechnet werden muss.

#### **Instrumente zur Sicherung der sozialen Sanierungsziele und die Kritik an Aufwertungsprozessen durch eine großstädtische Öffentlichkeit**

**Wirkungen der Schutzinstrumente nach BauGB:** Das durch das BauGB zur Verfügung gestellte Instrumentarium zur Sicherung der sozialen Ziele wird in unterschiedlicher Art und Weise von den Kommunen eingesetzt. Die Schwierigkeit bei der Anwendung des Instruments ist in der Regel die angemessene Dosierung. Das Instrumentarium greift ohnehin ausschließlich für den Bereich Wohnen, wichtige Impulse wie die Steuerung von Gewerbemieten (ebenfalls wichtig für die Sozialstruktur) lassen sich nicht realisieren. Voraussetzung für das Wirken von Satzungen nach §172 BauGB ist eine konsequente und klare politische Linie bei der Genehmigungspraxis durch die zuständige Behörde. Das Instrument wirkt regelmäßig gut bei einem mittleren Entwicklungsdruck in einem Sanierungsgebiet, da hier der Genehmigungsvorbehalt ausreicht, um die Aufwertungsstendenzen abzufedern. Bei einer zu erwartenden moderaten Gebietsentwicklung lohnen sich für Eigentümer und Investoren die erforderlichen Mehraufwendungen zur „Eindämmung“ oder Verhinderung des Instruments auf rechtlichen Wegen nicht.

In vergleichbarer Weise wirken die Satzungen im direkten Umfeld von Sanierungsgebieten, um hier „Mitnahmeeffekte“ bei Mietpreissteigerungen und überdurchschnittlichen Aufwertungsstendenzen zu vermeiden. Grundsätzlich aber gilt, dass die zuständige Behörde das Augenmaß nicht verlieren darf und rechtzeitig die Satzung anpassen oder aufheben muss, wenn die Festlegungen kontraproduktive Auswirkungen zeigen. Dieser Weg wurde beispielsweise in

Hannover gewählt, da hier sogar soziale Abwertungstendenzen zu verzeichnen waren, worauf die Stadt die Satzung aufgehoben hat.

Kaum oder gar keine Wirkungen sind in Gebieten mit hoher Entwicklungsdynamik zu erwarten. Hier sind Satzungen nach § 172 BauGB oft schon nach kurzer Zeit ohne tatsächliche Wirkung. Selbst wenn die vorhandene Bevölkerung wie in der Spandauer Vorstadt gehalten werden kann, so lässt sich auch erkennen, dass dieser Zustand nicht lange anhalten wird. Durch die erhebliche bauliche Entwicklung wurde die Bewohnerzahl stark erhöht, so dass sich die Struktur erheblich verändert hat. Gleichzeitig hat sich das Umfeld so stark gewandelt, dass die Verankerung der Altbewohner „weggebrochen“ ist.

#### **Folgerungen für die Stadtentwicklungspolitik:**

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die Satzungen, mit Augenmaß angewendet, gute Ergebnisse erzielen können, der Wirkungsweise des Instruments wie dargestellt auch Grenzen gesetzt sind. Insbesondere in den häufig – so auch in Berlin – beobachtbaren Situationen, in denen ganze Stadtteile eine Aufwertung erleben, zu denen die Sanierung eines Quartiers nur einen gewissen Beitrag leistet, wird eine Milieuschutzsatzung höchstens gewisse dämpfende Wirkungen erzielen. Hier besteht die Verantwortung einer ausgewogenen Stadtentwicklungspolitik darin, sich nicht leichtfertig auf einen gesamtstädtisch ausgeglichenen Wohnungsmarkt zu verlassen, in dem weniger zahlungsfähige Bewohner in ganz anderen Stadtteilen preiswerte Wohnungen finden können, und sie dadurch tendenziell zu einer Aufgabe wichtiger sozialer Bindungen zu zwingen. Vielmehr geht es darum, gerade in größeren Städten auch auf Stadtteilebene durch einen sinnvollen Mix von Strategieelementen wie unterschiedlicher Aufwertungsgrade, einer Sicherung von Belegungsbindungen und von kommunalen Beständen sowie einem engagierten Einsatz des verfügbaren hier beschriebenen Rechtsinstrumentariums weiterhin Angebote für Angehörige möglichst unterschiedlichster Bevölkerungsschichten zu machen.

**Sozialraum-Monitoring:** Gentrifizierungserscheinungen sind vor allem in Großstädten ein Thema der Kritik durch eine aufgeklärte Öffentlichkeit. Ihr kommt eine wichtige „Warnfunktion“ zu, auf die beispielsweise in Berlin im Zusammenhang mit dem Programm „Soziale Stadt“ durch die Einführung eines Sozialraum-Monitorings eingegangen wurde. Ergebnisse eines solchen Monitorings zeigen, dass Aufwertungserscheinungen keineswegs auf Sanierungsgebiete allein beschränkt sind, sondern stadtteilbezogen auftreten. Interessanterweise scheinen sich in Deutschland stark von Migranten geprägte Quartiere – nicht zuletzt wegen der Situation an Schulen – einer übermäßigen Aufwertung zu widersetzen. Es würde an dieser Stelle zu weit führen, auf dieses Phänomen und die Möglichkeiten des Programms „Soziale Stadt“ näher einzugehen. Auffällig ist jedenfalls auch, dass mittel- bis langfristige soziale Prägungen und Stigmatisierungen eine große Beharrungswirkung besitzen. Dies zeigen etwa die Sanierungsgebiete ohne Aufwertungstendenzen in Berlin, zu deren Entwicklung neben hohen Migrantenanteilen auch Wohnungsgrundrisse und Lagemerkmale beitragen.

**Einschätzung von Gentrifizierungskritik:** Den Kritikern an den Gentrifizierungswirkungen der Sanierung muss in diesem Zusammenhang entgegnet werden: Alle Erfahrungen deuten darauf hin, dass zu einer sozial verträglichen Stadtentwicklungspolitik immer eine engagierte Bestandspolitik gehört. Vor allem eine familiengerechte Sanierung, die nach der Familiengründungsphase einen Verbleib im Quartier attraktiver macht, ist ein wichtiges Stabilisierungselement, das die in Innenstadtrandquartieren beobachtbare hohe Fluktuation – von Kritikern immer wieder als Symptom, Begleiterscheinung oder auch Mitverursacher von Gentrifizierungstendenzen genannt – ein wenig dämpfen kann. Sollte sich zudem als Alternative zur gängigen Bestandspolitik eine Vernachlässigung von sanierungsbedürftigen Quartieren einstellen, so könnte dies kontraproduktive soziale Wirkungen haben, wenn sie mittelfristig deren Abriss und damit der Umorientierung auf Neubaumaßnahmen Vorschub leisten würde.

## Gute Praxis Duisburg Marxloh – Von der klassischen Sanierung zur Sozialen Stadt



Weseler Straße in Duisburg-Marxloh

Der Stadtteil Marxloh liegt im Duisburger Norden und wird geprägt durch die Nähe zum angrenzenden ThyssenKrupp Stahlwerk. Durch Produktionsrückgänge in den Montanbetrieben seit den 1970er Jahren kam es zu einem erheblichen Arbeitsplatzverlust sowie deutlichen Strukturdefiziten, die sich im Stadtteil niederschlugen. Damit verbunden war auch ein tiefgreifender Wandel der Bevölkerungsstruktur, der sich in überdurchschnittlich hohen Anteilen an Ausländern, hohen Arbeitslosenquoten und einem niedrigen Bildungsniveau niederschlug.

Das Stadterneuerungsprogramm Marxloh, welches bis 1993 durchgeführt wurde, konzentrierte sich zunächst auf die

Verbesserung der baulichen Struktur des Stadtteils bzw. auf das Wohnumfeld. Bei aller Qualität und Richtigkeit der Maßnahmen konnte ein alleiniger Ausbau von Freiflächen, Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung, der Ausbau von Fußgängerzonen sowie die Begrünung von Straßen und Hofflächen allerdings keine nachhaltigen Impulse für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Erneuerung Marxlohs leisten.

Im Jahr 1993 reagierte die Stadt Duisburg erstmals mit einem „Ressortübergreifenden Stadterneuerungsprogramm Hamborn-Marxloh“. Eingebettet in das „Integrierte Handlungskonzept für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ des Landes Nordrhein-Westfalen, sollte unter der Einbeziehung der Bevölkerung eine umfassende bauliche, ökonomische und soziale Erneuerung des Stadtteils stattfinden. Zentrales strategisches Element war die Verknüpfung verschiedener Politikfelder und die Bündelung von Fördermitteln.

Dieser Lernprozess von der klassischen Sanierung hin zur integrierten Stadterneuerung hat bis heute dazu geführt, dass die Wohn- und Lebensverhältnisse verbessert werden konnten und spürbare Erfolge zeigen. Verbessert wurden z. B. die städtebauliche Situation (Weseler Straße, Pollmann Kreuz), die Organisation sozialer Prozesse (z. B. in Form von Bürgerschaftlichem Engagement und Netzwerken), die Verbesserung der lokalen Ökonomie („Brautmodencluster“) sowie die Integration verschiedener Bevölkerungsgruppen.

---

## 5.5 Umweltbezogene Wirkungen und Ressourcenschutz

---

Es fällt auf, dass in den wenigsten Maßnahmen die ökologische Bilanz der Stadterneuerung oder der Stadtentwicklung im weiteren Sinne thematisiert wird. Selbst die in ökologischen Pilotmaßnahmen seit den 1980er Jahren immer wieder thematisierten bauökologischen Fragen, die neben den verwendeten Baumaterialien auch die technische Gebäudeausrüstung und die Energieversorgung betreffen, wird auf der Ebene der vor allem durch zusammenfassende Darstellungen, Gutachten und politische Beschlüsse geprägten Dokumente kaum berücksichtigt. Auch den etwa in Berlin auf ökologische Qualitätsstandards (keine Förderung von Tropenholzfenstern) ausgerichteten Modernisierungs- und Instandsetzungsrichtlinien vergleichbare Förderansätze sind andernorts kein wichtiges Thema, das es bei den Errungenschaften der örtlichen Sanierungspolitik öffentlich zu machen gilt.

Viel stärker thematisiert wird die Frage, ob es durch die Sanierung gelungen sei, das jeweilige Gebiet aufzuwerten und zu stabilisieren. Dieser Zugang steht natürlich im Mittelpunkt der Erfolgseinschätzung, denn es ist ja konstitutiv für die Festlegung von Sanierungsgebieten, dass in ihnen städtebauliche Missstände zusammentreffen, die es zu bearbeiten gilt. Eine weitergehende Vision, welchen Stellenwert die Sanierungsgebiete in der Stadt mittelfristig einnehmen könnten und ob sie zu einer Vermeidung von Flächenverbrauch und Ressourcenvergeudung beitragen können. So bleibt beispielsweise offen, ob Sanierungsgebiete wirklich attraktiv für bestimmte Bevölkerungsschichten sind, die häufig lieber im Einfamilienhausgebiet wohnen, und ob dies dann auf eine angemessene bauliche und Wohndichte, ein angemessenes Freiflächenangebot oder eben die vielfach das Sanierungs-geschehen in kleineren Städten dominierenden Stellplatzangebote (oder etwas ganz Anderes?) zurückzuführen sein könnte. Bei der Einschätzung der umwelt- und ressourcenbezogenen Wirkungen der Sanierung soll angesichts der geringen, aber durchaus

in Einzelfällen beobachtbaren Wirkungen bauökologischer Innovationen vor allem auf den zweiten Zugang eingegangen werden.

### **Revitalisierung als Flächen und Ressourcenschonende Stadtentwicklung**

Einige Konversionsprojekte, die im Rahmen einer Sanierungsmaßnahme durchgeführt werden, zeigen die Möglichkeiten einer Revitalisierung von Bestandsflächen auf. Das Sanierungsinstrumentarium bietet die Grundlage für die meist komplexen Ordnungsmaßnahmen. In günstigen Lagen besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit für eine Flächen schonende hohe Dichte. In den Fallstudien ist sogar bei weniger günstigen Standortbedingungen eine Nachnutzung möglich gewesen. Dies gelang allerdings nur mit gewissen Einschränkungen, was die Lebensfähigkeit von Folgeeinrichtungen anbetrifft (Kassel), bzw. im Hinblick auf die Folgewirkungen für die benachbarte Kernstadt durch Schaffung einer neuen Mitte (Neunkirchen).

### **Alternative verdichtete Wohnformen**

Der Sanierung kommt eine bedeutende Rolle bei der Sicherung der Attraktivität von Wohnbeständen zu. Dies gilt vor allem in gründerzeitlichen Altbauquartieren. In Mittelstädten finden sich allerdings häufig Wohnbestände, die unter wesentlichen Vermarktungshindernissen leiden. Nicht immer ist dabei eine Aufwertung von Beständen uneingeschränkt möglich. Es werden sich immer wieder auch Umstrukturierungen in einzelnen Blöcken anbieten. Die aktuelle Nachfrage nach innerstädtischem Wohnen und die in der Vergangenheit teilweise schleppende Umstrukturierung und Vermarktung von innerstädtischen Wohnlagen für verdichtete Wohnkonzepte macht

## Gute Praxis Altstadt und ehemaliges Hüttengelände Neunkirchen – Ökologie und Ressourcenschutz bei Konversionsmaßnahmen



Umgenutzter Wasserturm mit Kino/Restaurant

Nach der Schließung der Stahlhütte im Jahre 1982 stand die Stadt Neunkirchen vor der Mammutaufgabe, den einsetzenden Strukturwandel bewältigen zu müssen. Die Stilllegung bedeutete das Brachfallen von 93 ha stadtkernnaher Industrieflächen, aus der sich das Sanierungserfordernis begründete. Die Innenstadt Neunkirchens war zu diesem Zeitpunkt stark durch die Montanindustrie geprägt. Kurz nach der Betriebsstilllegung war die Stadt Eigentümerin des Geländes geworden und hatte mit dem Abriss der bestehenden Anlagen begonnen. Hinzu kam eine hohe Umweltbelastung aufgrund der industriellen Vornutzung.

Im Zuge der Revitalisierung des brach gefallenen Montanstandorts konnte die Innenstadt als regionales Handels- und Dienstleistungszentrum erweitert und gestärkt werden, wenngleich die Innenstadt in Teilbereichen heute erneut Vitalitätsprobleme im Einzelhandel hat. Weite Teile des Industrieareals konnten mit einer Mischung aus Freizeit, Kultur und Gewerbe wiederbelebt und einer sinnvollen Nutzung zugeführt werden. Relikte aus dem vergangenen Industriezeitalter blieben als Industriedenkmal erhalten und prägen heute das Stadtbild.

Richtungsweisend war die Revitalisierung des größten Bereichs des ehemaligen Industrieareals mit etwa 40 ha zu stadtkernnahen Grün- und Erholungsflächen. Auf dem im Frühjahr 1991 eröffneten „Neunkircher Hüttenweg“ wurden entlang der Relikte des Bergbaus und der Eisenverhüttung touristische Pfade angelegt, welche die Industriegeschichte der Stadt dokumentieren. Bis 1995 konnte in zwei Projektphasen der „Neunkircher Hüttenpark“ eingeweiht werden. Das gesamte Gelände wurde modelliert. Als ökologische Maßnahme wurde ein verrohrter Bachlauf wieder freigelegt und renaturiert. Mit dem Stadtbau hat sich das gesamte Stadtbild Neunkirchens grundlegend zum Positiven gewandelt.

deutlich, dass die Sanierung hierzu kein Patentrezept ist. Allerdings zeigt sich bei Entwicklungen ohne Sanierungsinstrumentarium, dass sich dort die Mobilisierung von Grundstücken für eine Umstrukturierung noch wesentlich schwieriger gestaltet. Viele attraktive verdichtete Wohnprojekte in unterschiedlicher Eigentumsform und mit einer Verknüpfung von quartiersverträglicher Stellplatzlösung, Freiraumanschluss der Wohnungen und hoher Dichte zeigen: Gerade in einer Zeit steigender Nachfrage nach innerstädtischem Wohnraum hat das Instrumentarium für eine Flächenaufbereitung und Nachverdichtung, das die Sanierung bietet, Stabilisierungserfolge gebracht und ist weiterhin aktuell. Nur in wenigen Städten geht allerdings der Ehrgeiz der öffentlichen Stadterneuerung so weit, dass in größerem Umfang und systematisch auch trotz einer vermeintlichen Nachfrageschwäche im Geschosswohnungsbau

verdichtete Wohnformen im Neubau angeboten oder aktiv unterstützt werden. Hierbei zeigt sich immer wieder, dass ein akademisches Milieu in Großstädten gute Voraussetzungen bietet, in Klein- und Mittelstädten der Glaube an ein solches Nachfragepotential dagegen geringer ist. Über die Bestandsentwicklung hinaus ist mithin die Flächeneinsparwirkung der Sanierung dort begrenzt – von einigen Ausnahmen wie Seßlach abgesehen.

### Attraktivitätssicherung bestehender Strukturen und Beitrag zu Nutzungsgemischten Strukturen

Neben der Auslastung von Infrastrukturinvestitionen fördert die Sanierung innerstädtischer Quartiere deren Stabilität und erhöht damit tendenziell die Nutzungsdichte. Dies belegen Einwohnerzuwächse nach

## Gute Praxis Leipzig Connewitz/Biedermannstraße – Selbstnutzer im Sanierungsgebiet



Selbstnutzer-Stadthäuser in der Hermannstraße

Leipzig sah sich in Hinblick auf Stadterneuerungsmaßnahmen nach der Wiedervereinigung mit zahlreichen Herausforderungen konfrontiert. Ein Schwerpunkt lag auf der Revitalisierung der stadtbildprägenden gründerzeitlichen Quartiere in der Innenstadt. Das 17 ha große Quartier „Connewitz-Biedermannstraße“ war das erste förmlich festgelegte Sanierungsgebiet Leipzigs als auch Sachsens, am südlichen Innenstadtrand im Ortsteil Connewitz gelegen.

Die Leipziger Stadthäuser sind ein Best-Practice-Beispiel für die Schaffung innerstädtischer oder innenstadtnaher Standorte für den individuellen Wohnungsbau. Es soll Wohneigentum im Leipziger Stadtgebiet entstehen. Der Erhalt und die Ergänzung städtebaulicher Strukturen ist ein positiver Nebeneffekt des eigentlichen Ziels.

Auch im Sanierungsgebiet Leipzig Connewitz wurden neue Bau- und Wohnformen gefördert, Selbstnutzer und Selbstbaumaßnahmen unterstützt. Der Sanierungsträger DSK hat Grundstücke erworben, um bestimmte Eigentümer in das Gebiet zu holen. In den letzten Jahren sind durch den Verkauf der vorbereiteten Grundstücke an Selbstnutzer viele Einnahmen wieder ins Gebiet geflossen. Urbaniten zogen in die Neubauten, in denen urbanes Wohnen in Stadthäusern ermöglicht wird. Die Erfahrungen in Connewitz haben gezeigt, dass gerade bei unsicheren oder komplizierten Eigentumsverhältnissen das Interesse der Investoren an der Realisierung von Bauvorhaben kaum vorhanden ist und durch den treuhänderischen Grunderwerb und die Vorbereitung die Grundstücke eine höhere Nachfrage erhielten.

Sanierung, aber auch die Stabilität von Einkaufslagen. Auf die Grenzen hiervon wurde bereits im betreffenden Kapitel eingegangen.

Auf die Rolle der Sanierung für die Durchsetzung des Leitbilds der nutzungsgemischten, kompakten Stadt wurde bereits hingewiesen. Bekanntermaßen trägt dies trotz des geringen kleinräumigen Zusammenhangs zwischen Wohn- und Arbeitsorten zu einer Verringerung

des Wegeaufwands gerade im motorisierten Verkehr bei, nicht zuletzt dadurch, dass der Motorisierungsgrad in innerstädtischen Quartieren von Großstädten weit unter dem in ländlichen Gebieten liegt. Der Beitrag der Sanierung ist allerdings in Mittel- und Kleinstädten wohl eher gering. Zwar sammeln sich dort in Sanierungsgebieten durchaus Personen mit geringem Motorisierungsgrad, doch liegt dies eher an Wohnstandortwahl und sozialräumlicher Polarisierung.

---

## 5.6 Zukunftsfähigkeit der Sanierungsgebiete, verfahrensbezogene Wirkungen und Lernerfolge

---

Bei der Frage nach Lernerfolgen im Zusammenhang mit der Stadterneuerung ist es interessant zu beobachten, dass die Gemeinden selbst „Vollzugsgradmitteilungen“ mit Bezug auf die festgelegten Sanierungsziele in den Mittelpunkt ihrer Selbstdarstellungen stellen, um politische Legitimation auf der kommunalen Ebene und die Absolution der Aufsichtsbehörden zu erlangen, was in der Natur der Fördersystematik liegt. Dagegen wird selten auf allgemeinerer Ebene explizit reflektiert, wie sich die Stadterneuerung in die allgemeine Stadtentwicklungspolitik zwischen Flächenwachstum und Innenentwicklung einbettet und welche Bedeutung der Stadterneuerungspraxis für eine nachhaltige Weiterentwicklung der Stadtpolitik im Allgemeinen und der Bestandspolitik im Besonderen zukommt. Mithin bleiben die Selbstdarstellungen aus dem Sanierungsbetrieb die eigentlich langfristig interessanten Erfolgskriterien der Sanierung schuldig; schließlich werden Milliarden in bestehende Strukturen gesteckt, die in Zeiten schrumpfender Städte nicht unbedingt zukunftsfähig sein müssen. Ist das hier behandelte Politikfeld eher – wie es die Beobachtung der Praxis nahe legt – eine einmalige Episode in der Nachkriegsgeschichte unserer Städte, geprägt von einer „Aufrüstung“ mit Infrastruktur, zeitgemäßen Verkehrsanlagen und hochwertigen Freiflächen (in Großstädten auch öffentlich geförderten Wohnungsmodernisierungen)? Oder kann Stadterneuerung wirklich, wie häufig gefordert und wahrscheinlich auch unerlässlich, zur Daueraufgabe der kommunalen Stadtpolitik gemacht werden? Diese Fragen bleiben weiterhin unbeantwortet. Vor diesem Hintergrund ist auch von Interesse, welche positiven Effekte die Stadterneuerungspolitik für eine Alltagspraxis hat, die mit wesentlich weniger Fördermitteln umgehen muss, etwa wenn eine Kommune ihre Sanierung abschließt und sich keine anderen Fördergelder mehr mobilisieren lassen. In

diesem Zusammenhang ist zunächst die Frage relevant, ob die geförderten Gebiete selbst mittel- bis langfristig „zukunftsfähig“ sind, also ohne weitere umfangreiche Förderung auskommen. Weiterhin sollen die in der Sanierung entwickelten Innovationen untersucht werden, die unter Umständen für die künftige Stadtpolitik weiter verfügbar sind.

### Zukunftsfähigkeit der geförderten Gebiete

Der langfristige Erfolg der Sanierungsmaßnahme ist aber in großem Maße abhängig von der städtebaulichen und funktionalen Struktur des Sanierungsgebietes sowie den ökonomischen und demographischen Rahmenbedingungen. Die Rahmenbedingungen spielen insbesondere bei der Bewertung der Zukunftsfähigkeit von Quartieren, die stark durch die Wohnfunktion geprägt sind, eine große Rolle. Das Beispiel Hannover Linden-Nord zeigt, dass Sanierungsmaßnahmen unter gewissen Voraussetzungen durchaus zur Behebung sozialer Missstände beitragen können. Die stark ausgeprägten baulichen Mängel vor der Sanierung bewirkten eine Ballung sozialer Problemhaushalte. Durch die städtebauliche Sanierung ist in Verbindung mit einer entsprechenden Sozialplanung ein zukunftsfähiges, stabiles Quartier entstanden. Neben den durch Wohnnutzungen geprägten historischen Ortskernen konnten solche Wirkungen vor allem in Stadtkernen von Klein- und Mittelstädten (z. B. Altstadt Seßlach, Schwäbisch-Hall, Soest-Nördliche Innenstadt) erzielt werden. In einigen Gebieten, insbesondere in gründerzeitlichen Stadterweiterungsgebieten dynamischer Großstädte kollidiert die städtebauliche Aufwertung allerdings wie oben ausgeführt mit dem Prinzip der Behutsamkeit (starke Veränderung der Sozialstruktur durch Aufwertung).

In Städten mit negativer ökonomischer oder demographischer Entwicklung reicht eine städtebauliche Sanierung dagegen meist nicht aus, um zukunftsfähige Strukturen in einem Quartier zu schaffen. So konnten allein durch die städtebaulichen Sanierungen in Duisburg-Marxloh, die Großsiedlung Bremen-Lüssum oder auch in Neunkirchen-Unterstadt nur in geringem Umfang nachhaltige Impulse für eine notwendige wirtschaftliche und gesellschaftliche Erneuerung geschaffen werden, was eine Ergänzung durch andere Programme der Städtebauförderung sowie arbeitsmarkt- und sozialpolitische Programme erforderte. Derartige Quartiere durchlaufen häufig regelrechte „Förderkarrieren“. Es bleibt aber einer Frage der politischen Bewertung vorbehalten, ob die dabei erreichten Erfolge als Stabilisierung bei dauerhafter Zuwendung bezeichnet werden sollten und damit Modellcharakter haben, ob davon ausgegangen werden muss, dass sozialräumliche „Problemlagen“ künftig allein aus dem kommunalen Budget „bearbeitet“ werden sollen, oder ob sozialräumliche „Problemlagen“ künftig allein Angelegenheit etwa Sozial-, Bildungs- oder Wirtschaftspolitik ohne direkte Bezugnahme auf die Quartierspolitik werden.

Nachbesserungsbedarf ist zudem in Sanierungsgebieten festzustellen, in denen der Einzelhandel eine wichtige Rolle spielt, vor allem in den (historischen) Stadtkernen von Mittelstädten. Der Strukturwandel im Einzelhandelssektor sorgt dafür, dass die im Rahmen der Sanierung entwickelten Konzepte heute überarbeitet werden müssen, um eine Zukunftsfähigkeit wieder herzustellen. Neben der Gestaltung der damals angelegten Fußgängerzonen ist vor allem die Umnutzung bzw. Revitalisierung alter Warenhäuser eine aktuelle Aufgabe der Stadtentwicklung. Dieser Nachbesserungsbedarf besteht unabhängig von der Stadtsanierung in allen Städten, wobei Städte mit negativer ökonomischer oder demographischer Entwicklung von den Veränderungen im Einzelhandel besonders stark betroffen sind. Ein Bedarf an Nachbesserungen aufgrund von gestalterischen, aber auch funktionalen und bautechnischen Mängeln ist bei Baumaßnahmen aus den 1960er bis 1980er Jahren durchaus als normal anzusehen. Die Zukunftsfähigkeit der Sanierungsgebiete wird lediglich dann in Frage gestellt, wenn damals realisierte aufwendige Maßnahmen grundsätzlich rückgebaut oder komplett neu konzipiert werden müssen oder wenn wegen der

Schwerpunktsetzung beim Einzelhandel mittelfristig die Attraktivität der Innenstadt als Wohnort gelitten hat. Dies ist zwar in Einzelfällen zu beobachten, doch zeigen die meisten Fallstudien, dass bei einer überlegten Formulierung der Sanierungsziele eine Rückkehr zu den Rahmenbedingungen vor der Sanierung (uneingeschränkte Nutzung von Einkaufsstraßen durch den Pkw-Verkehr, Mangel an Stellplätzen, schlechte Ausstattung mit sozialer Infrastruktur, kleinteilige, verbaute Struktur von Innenhöfen, sehr kleinteiliger, schwer nutzbarer Grundstückszuschnitt) gar nicht im Sinne einer Hinterfragung der Sanierungsergebnisse ist. Lediglich in einzelnen Details (etwa einzelne Mischverkehrsflächen, Ausstattungsstandard öffentlicher Räume) werden die Maßnahmen hinterfragt. Selbst die Entscheidung für bauliche Großstrukturen wird derzeit nur ansatzweise rückgängig gemacht, wenn bauliche Hinterlassenschaften z. B. der 1970er Jahre abgerissen und durch zeitgenössische baulich-funktionale Konzepte ersetzt werden. Dagegen wird mitunter versucht, durch eine Aufnahme in die Programme Soziale Stadt und Aktive Stadt- und Ortsteilzentren die anstehenden Nachbesserungen zu unterstützen (Idar-Oberstein, Neumarkt).

Als langfristig problematisch hat sich in Einzelfällen die Unterhaltung der im Zuge der Sanierungsmaßnahme entstandenen Gemeinwohleinrichtungen (soziale und kulturelle Einrichtungen) erwiesen. In Städten mit Schrumpfungstendenzen oder angespannter Haushaltslage ist die Unterhaltung der „in besseren Zeiten“ errichteten Einrichtungen eine starke finanzielle Belastung. So ist bei den in Kassel-Hasenhecke im Rahmen der Sanierung entstandenen sozialen Einrichtungen (Jugendzentrum und Kindertagesstätte) heute eine Unterauslastung festzustellen – für die Stadt eine finanzielle Belastung. Auch in Mannheim oder Neumarkt sind neue Konzepte für Gemeinwohleinrichtungen erforderlich gewesen.

### **Instrumentelle Innovationen als Lernerfolge der Sanierungspraxis**

In der Sanierung sind vielerorts eingeführte Verfahrensroutinen erarbeitet worden, die die Durchführung der komplexen Maßnahmen ermöglichen. Mit der Weiterentwicklung der städtebaulichen Leitbilder gegenüber den Vorstellungen, die ursprünglich aus

einer Zeit der städtebaulichen Moderne stammen und teilweise noch das Besondere Städtebaurecht prägen, haben sich vielerorts städtebauliche Ziele entwickelt, die mit dem formellen Instrumentarium allein nicht zuverlässig erreicht werden können. Dies betrifft im Rahmen der stärker bestandsorientierten „Behutsamen Stadterneuerung“ besonders die Akzeptanz höherer Dichten und den Versuch einer sinnvollen Weiterentwicklung von Nutzungsgemischten Strukturen. Hierzu wurde zwar durch die Einführung des „Besonderen Wohngebiets“ vor längerer Zeit auch eine Anpassung des rechtlichen Instrumentariums vorgenommen, doch kommen weitere innovative Anwendungen des formellen Instrumentariums sowie eine kreative Anwendung informeller Instrumente zur Sicherstellung des Sanierungserfolgs zum Einsatz, die aber in der Regel lokal entwickelt und damit nur teilweise zum Gemeingut der Sanierungspraxis geworden sind. Dennoch sind sie lokal wesentlich für eine Akzeptanz Nutzungsgemischter innerstädtischer Quartiere und damit die Realisierbarkeit des „nachmodernen“ Leitbilds der Stadterneuerung. Dies macht ein einfacher (und hier etwas schematisierter) Vergleich zweier typischer Konfliktursachen in Nutzungsgemischten Quartieren deutlich: der Industriebetrieb und der Ballsaal im Blockinnenbereich. Der Industriebetrieb ist schon aufgrund seiner eigenen Erschließungs- und Erweiterungsanforderungen häufig auf eine Standortalternative angewiesen, deren Wahl im Zuge der Sanierung durch Betriebsverlagerung unterstützt wird; nicht zuletzt deshalb, weil die von dem Betrieb ausgehenden Lärm- und Schadstoffmissionen unter Umständen nicht mit gesunden Wohn- und Lebensverhältnissen im Quartier vereinbar sind. Dagegen kann ein Ballsaal auf die Lage in einem Nutzungsgemischten, kulturell geprägten Quartier angewiesen sein und leistet selbst einen Beitrag zu dessen Attraktivität. Die von ihm ausgehenden Störungen können aber ihrerseits mit einer Wohnnutzung im Konflikt stehen, wenngleich sie in einem geringeren Ausmaß als im ersten Beispiel entstehen. Die Anwendung der Möglichkeiten des Sanierungsrechts zur Verlagerung oder anderer Rechtsinstrumente zur erheblichen Nutzungseinschränkung wären überzogen und würden sich gegen die Sanierungsziele richten. Hier ist die Suche nach anderen Wegen angezeigt, die entstehenden Konflikte zu bewältigen.

Die instrumentellen Innovationen lassen sich wie folgt einteilen:

- situationsangepasste kreative Anwendungen des formellen Instrumentariums,
- Kombinationen verschiedener formeller Instrumente aus dem Besonderen Städtebaurecht,
- informelle Ergänzungs- und Ersatzinstrumente für formelle Instrumente, begleitende Regelungen aus anderen Rechtsbereichen,
- privatrechtliche Regelungen zur Konfliktbewältigung unter Beteiligung der öffentlichen Hand oder der Sanierungsträger,
- kommunikative Strategien im Umgang mit kleineren Nutzungskonflikten.

Situationsangepasste kreative Anwendungen finden sich etwa im Umgang mit Situationen wie dem oben genannten Beispiel. So ist etwa in der Spandauer Vorstadt in Berlin oder in München-Haidhausen durch einen „Gaststätten-Bebauungsplan“ versucht worden, die Attraktivität der Gebiete als Ausgehstandort mit den zunehmenden Beschwerden der Bewohner in Einklang zu bringen. Ähnliche Ansätze lassen sich – außerhalb der hier untersuchten Fallstudien – beispielsweise auch für die Tübinger Altstadt nennen, in der lange Zeit eine sehr rigide Praxis des Ausschlusses neuer Gaststätten verfolgt worden war, oder auch für andere Altstädte (Schwabach). Während anderswo Gaststätten-Bebauungspläne zum angemessenen planungsrechtlichen Umgang mit einem bestimmten Baugenehmigungsrecht erforderlich werden (vgl. etwa die Situation in Nürnberg) oder kein Regelungsbedarf gesehen wird (Glockenbachviertel München), wird also in attraktiven innerstädtischen Sanierungsgebieten das Instrument zum Schutz der Wohnfunktion differenziert genutzt, um einerseits Außergastronomie bis zu einem gewissen Grad zuzulassen, andererseits übermäßige Lärmbelastigungen zu vermeiden. Eine dauerhafte Stabilisierung der Balance zwischen Ausgehstandort und Wohnquartier ist damit allerdings nicht gesichert, wenn sich die Politik um eine Veränderung der planungsrechtlichen Situation bemüht. Immerhin bietet die Wahl des formalen Rechtsinstrumentariums aber die Garantie für ein neues Abwägungsverfahren, da die sich gegenüberstehenden Parteien (Kneipenbetreiber und Bewohner) sich in der Regel argumentativ schlagkräftig zu Wort melden. Klassischerweise werden die Rahmenplanaussagen gegen Ende der Sanierung in teilweise eine ganze Reihe einzelner

Bebauungspläne überführt und verfeinert. Dabei kommt es zu langen Verfahren, in denen teilweise eine über die aus der BauNVO abgeleiteten Festsetzungstypen schwierige Konfliktbewältigung zwischen unverträglich scheinenden Nutzungen im Detail erfolgen muss. Dies führt mitunter zu langen Verfahren mit mehreren Auslegungen und Entwurfsänderungen. Kreative Kompromisslösungen in Bebauungsplänen lassen sich dabei etwa im Nebeneinander von Einzelhandelseinrichtungen an Einkaufsstraßen, die auf die Erdgeschossbereiche der Blockinnenbereiche zugreifen und damit die Verfügbarkeit von Freiflächen im

Blockinnern einschränken, oder im Nebeneinander von Subkultur und Bürodienstleistungen finden (Freiburg, Schwäbisch Hall, Berlin). Aus heutiger Sicht weniger bemerkenswert erscheint, dass bereits frühzeitig von den Festsetzungsmöglichkeiten des Bebauungsplans intensiv Gebrauch gemacht wurde, wie etwa bei einer geschossweisen Differenzierung von Nutzungen in Einkaufsstraßen, der Festlegung von Mindestwohnanteilen (Berlin Spandauer Vorstadt) oder der Festsetzung von Trauf- und Firsthöhen zur Sicherung einer gestalterisch verträglichen ergänzenden Neubautätigkeit (Schwäbisch-Hall).

## Gute Praxis Spandauer Vorstadt Berlin – planungsrechtliche Sicherung der Sanierungsziele



Platz am Zwirngraben in der Spandauer Vorstadt

Die Spandauer Vorstadt ist der einzige in seiner historisch gewachsenen Struktur erhaltener Teil des alten Berliner Stadtgebiets und ist durch Blockrandbebauung gekennzeichnet. Noch vor 1990 begann eine Diskussion um den Erhalt, ausgelöst durch Abrissplanungen, die die Ausweisung als Flächendenkmal bewirkte. Zu Beginn der Sanierung bestand

bereits ein hoher Aufwertungsdruck; 96,3 % der Grundstücke waren restitutionsbelastet. Die Vernachlässigung des Gebäudebestands bis in die 1980er Jahre machte eine Sanierung erforderlich. Brachflächen, Baulücken im Blockrand, vereinzelt leer stehende Häuser und Gebäude mit starkem Zerfallsgrad waren Problempunkte der Stadtgestalt. Das Gewerbe lag im Konfliktfeld mit der Wohnnutzung.

Die Erneuerung der Spandauer Vorstadt brachte besonders durch ihre hohe Qualität in der Umsetzung und der baulichen Erneuerung eine rasante touristische Entwicklung mit sich. Die Konflikte zwischen Wohnnutzung und Gastronomie versucht der Bezirk nach der Aufhebung des Sanierungsrechts mit der Aufstellung von Bebauungsplänen beispielhaft zu lösen.

Neben der planungsrechtlichen Sicherung der neu gestalteten öffentlichen Spielplätze und Grünflächen sowie der übrigen Standorte der sozialen und kulturellen Infrastruktur sind 22 Bebauungspläne im Verfahren, mit denen die Zulässigkeit weiterer Schank- und Speisewirtschaften und Vergnügungstätten gesteuert und die Wohnnutzung gesichert werden soll.

Kombinationen verschiedener formeller Instrumente aus dem Besonderen Städtebaurecht: Eine Kombination des Sanierungsrechts etwa mit den Vorschriften der Erhaltungssatzung ist nicht selbstverständlich. Die Instrumente sind komplementär angelegt. Wohl kann eine Erhaltungssatzung nach Aufhebung der Sanierungssatzung einen Teil der städtebaulichen oder sozialen Ziele für das betreffende Gebiet sichern, wenn die städtebaulichen Missstände im Wesentlichen

behoben sind. Aufschlussreich ist beispielsweise die Vorgehensweise in Berlin, wo das Instrument der Erhaltungssatzung (als Erhaltungsverordnung) in den direkt an Sanierungsgebiete angrenzenden „Lücken“ mit geringeren Missständen zum Einsatz gekommen ist, die keine Festsetzung eines Sanierungsgebiets gerechtfertigt hätten. Mit der Ausdifferenzierung der Bundesländer-Förderung und insbesondere den Programmen „Soziale Stadt“ und „Städtebaulicher Denkmalschutz“

ist Erhaltungssatzungen als eine mögliche Anwendungsvoraussetzung für die betreffenden Programme eine neue Rolle zugekommen. Die Wirkung von Erhaltungssatzungen ist aber umstritten. Sie hängt nicht zuletzt von der Genehmigungspraxis vor Ort ab. Hier zeigen Beispiele gerade aus heterogener strukturierten Gebieten mit einer höheren Fluktuation, dass die Stabilisierungsfunktion der Satzungen nicht überschätzt werden sollte. Dies bedeutet für die Sanierung wiederum, dass einer konsequenten Durchsetzung der Ziele über das Instrument der Genehmigung nach § 144 BauGB, den Grundstückserwerb von Treuhändern und die Festsetzung von Bebauungsplänen eine wichtige Rolle zukommt; aber auch, dass die Möglichkeiten einer Stabilisierung nach Auslaufen der Sanierung nicht sehr groß sind. Nicht intendierte Wirkungen einer übermäßigen sozialen Aufwertung lassen sich also schon vom Rechtsinstrumentarium her nur schwer abwenden, sondern vor allem verzögern und für die Ursprungsbevölkerung verträglich gestalten. Allerdings wird das Instrument der Erhaltungssatzung auch aktiv sanierungsbegleitend eingesetzt und löst dann die Sanierung im Verlauf der Maßnahme als Schutzinstrument ab. So wurden etwa in Ottensen die vorhandenen Gewerbeeinheiten in den zum Teil stark verdichteten Blockinnenhöfen geschützt durch die blockweise Festlegung von Erhaltungsbereichen im Bebauungsplan. Der Erhalt des Kleingewerbes war dabei eines der Ziele der Sanierungsmaßnahme. Die aus der Nachbarschaft von Wohn- und Gewerbenutzung resultierenden Nutzungskonflikte wurden einzelfallweise und dank einer hohen Akzeptanz des Gewerbes in der Bevölkerung gelöst.

Informelle Ergänzungs- und Ersatzinstrumente für formelle Instrumente finden sich – außer im Vorlauf zu Sanierungen mit Stadt- oder Stadtteilentwicklungsplänen, die sich allerdings in ihrer inhaltlichen Nähe zur Kahlschlagsanierung und City-Erweiterung in den 1970er Jahren mancherorts offenbar als nicht quartiersbezogen genug herausgestellt haben (vgl. etwa München-Haidhausen, Programmpläne Hamburg-Ottensen,) – zunehmend in der Ausarbeitung von Rahmenplänen oder „Gebietstypenplänen“, die die Sanierung steuern sollen. Diese finden in größeren Quartieren eine Konkretisierung durch städtebauliche Feinuntersuchungen, „Blockkonzepte“ oder gar Teilblockkonzepte, welche die Sanierungsziele auf Blockebene konkretisieren und für einzelne Grund-

stücke Bebauungsstrukturen und Gebäudehöhen sowie die Nutzung der Gebäude- und Freiflächen festlegen (z. B. Berlin Spandauer Vorstadt, München-Haidhausen, Neumarkt i.d. Oberpfalz). Koordinationsprobleme innerhalb der Verwaltungen sind dabei nicht bekannt geworden, zumal die wesentlichen Steuerungswirkungen des Sanierungsrechts sich auf den Umgang mit privaten Eigentümern beziehen. Die Gemeinden verzichten in manchen Gebieten vor dem Hintergrund ihrer Schwierigkeiten mit Sanierungsbebauungsplänen interessanterweise sogar explizit auf deren Festsetzung zur Sicherung der Sanierungsziele. Teilweise hat sich diese Praxis erst im Laufe der Erfahrungen mit einer komplexen Sanierung herausgebildet, bei der deutlich wurde, dass im Sanierungsgebiet auftretende ständige Veränderungen von Rahmenbedingungen nur schwer mit einem Bebauungsplan sinnvoll aufgegriffen werden können. Über die Einbettung in gesamtstädtische Stadtentwicklungsprozesse kann dennoch eine abgestimmte Entwicklung verfolgt werden, zu der eine transparente Leitbildentwicklung und eine Fortschreibung der planerischen Konzepte gehören (Biberach). Außerdem bedeutet ein Verzicht auf Bebauungspläne nicht, dass im Rahmen der Sanierung die Drohung mit einer Anwendung von formellen Instrumenten wie der Enteignung unterbleiben würde, um Sanierungsziele gegenüber Privaten durchzusetzen (Köln-Severinsviertel). Die informellen Regelungen können durch ergänzende Stadtratsbeschlüsse zusätzlich unterstützt werden. Dies betrifft vor allem den Umgang mit sozialen Zielen, die eine besondere Bindung der Akteure in der Sanierung auf die Sanierungsziele bekräftigen und dazu beispielsweise Förder- und Genehmigungsvoraussetzungen über Qualitätsstandards festlegen (München, Jena). Weiterhin angewandt werden bisweilen vielfältige Untersuchungen zum öffentlichen Raum und dem Wohnumfeld und zum Verkehr sowie Regelwerke für die Gestaltung, Gestaltungsfibel und Gestaltungsbeiräte als Ergänzungs- oder gar Ersatzinstrumente für Gestaltungssatzungen in historischen Altstädten, wobei letztere teilweise in Bebauungspläne integriert werden (Berlin Spandauer Vorstadt, Biberach, Schwäbisch Hall, Neumarkt i.d. Oberpfalz), bis hin zu informellen Höhenzonierungsplänen zur Sicherung der Stadtsilhouette (Neumarkt i.d. Oberpfalz). Zur Sicherung eines gestalterischen Zusammenhangs, der gerade in kleineren historischen Altstädten als wichtig angesehen wird, dient eine Bindung bestimmter Architekten an die Sanierungs-

maßnahme über Direktbeauftragungen oder Mehrfachbenennungen in Wettbewerben (Biberach, Seßlach). Teilweise wird auch versucht, räumlich differenzierte Nutzungsmischungsansätze über Ansiedlungskonzepte für Dienstleistungsbetriebe in Kombination mit Hilfen bei der Anpassung an moderne Betriebsformen im Bestand sowie eine Bereitstellung von Flächenpotentialen für neue Formen des Handels zu steuern (Berlin Spandauer Vorstadt).

Begleitende Regelungen aus anderen Rechtsbereichen: Sie haben vor allem in der Parkraumbewirtschaftung in dicht bebauten innerstädtischen Gebieten eine Verbrei-

terung gefunden. Sie sind zwar nicht spezifisch auf den Bedarf von Sanierungsgebieten ausgelegt, doch zeigen etwa das Beispiel der Spandauer Vorstadt in Berlin, die Stadt München oder die Stadt Freiburg, dass eine Parkraumbewirtschaftung gerade bei einem Erhalt der hohen Dichte bei der erhaltenden Erneuerung eine bedeutende begleitende Funktion haben kann, wenn durch die Zunahme der Gebietsbevölkerung oder des Motorisierungsgrads (höhere Einkommen, gesellschaftlich steigender Motorisierungsgrad) der zur Aufwertung vorgesehene öffentliche Raum keine Reserven für Stellplätze mehr bietet. Hier werden Sanierungsgebiete manchmal zu einem Vorreiter bei der Anwendung der

## Gute Praxis Damenviertel Jena – Städtebaulicher Denkmalschutz im Gründerzeitquartier mit Jugendstilfassaden



Stadtbildprägendes Eckgebäude

Das Damenviertel entstand im Zuge der industriellen Entwicklung als planmäßig angelegtes Wohnquartier mit rechtwinklig angeordneten Straßen und geschlossener Blockbebauung. Aufgrund seiner Raumstrukturen und der vorhandenen Bausubstanz ist es ein geschlossenes, beinahe unversehrt erhaltenes Beispiel für Stadtplanung und städtebauliche Architektur der Jahrhundertwende. 1993 wurde das Gebiet als Denkmalensemble unter Schutz gestellt. Die überwiegend im Originalzustand erhaltenen Fassaden und Innenausstattungen präsentieren die Epoche der späten Gründerzeit und des Jugendstils wider. Durch jahrzehntelange Vernachlässigung befand sich das einstmals attraktive innerstädtische Wohnquartier zu Beginn der Sanierung in einem sehr schlechten Bauzustand. Bei der Erneuerung wurde ein anspruchsvolles Maßnahmenprogramm zur Modernisierung der denkmalgeschützten Bausub-

stanz umgesetzt. Unter hohen Qualitätsansprüchen wurden öffentliche Grünflächen sowie Straßen, Wege und Plätze umgestaltet und die Wohnqualität erhöht. Die historischen Qualitäten und das Stadtbild des Flächendenkmals wurden unter Einbezug von aufwendigen denkmalpflegerischen Aspekten wiederhergestellt.

Der Fördermitteleinsatz aus verschiedenen Programmen hat einen wichtigen Beitrag zum Erhalt des Wohnquartiers mit wertvollen Bau- und Raumstrukturen geleistet, dessen Sozialstruktur sich allerdings stark gewandelt hat. Mit Hilfe der „Thüringer Initiative zur Gebäudesicherung“ wurde die Stadt zu einem frühen Zeitpunkt in die Lage versetzt, die verfallsbedrohten Gebäude ohne bürokratische Hemmnisse vorläufig zu sichern. Dabei ging es um den Erhalt und die Wiederherstellung der Standsicherheit und Schutz vor Witterungseinflüssen und Vandalismus. Eine Schlüsselrolle bei den Gebäudemodernisierungen spielte das innerhalb der Städtebauförderung eingebettete kommunale Förderprogramm „Standortbedingter Mehraufwand“, das zu Synergieeffekten hinsichtlich denkmal- und stadtbildpflegerischer Zielsetzungen führte. Das kommunale Programm bot privaten Eigentümern einen finanziellen Anreiz zur stadtbildtypischen und denkmalgerechten Gestaltung von Fassaden, Dächern und der privaten Freiräume. Bis zum Jahr 2008 konnten 97 Einzelmaßnahmen bezuschusst und denkmalgerechte Modernisierungskonzepte umgesetzt werden. In der Regel wurden diese im Voraus zwischen Eigentümern, Sanierungsbeauftragten und der Stadt erarbeitet.

betreffenden Konzepte, um die Lebensqualität im Quartier zu erhalten, ohne dass damit bei hoher Attraktivität etwa als Ausgeh-Standort die Verkehrsprobleme immer zufrieden stellend gelöst werden. Ohne Parkraumbewirtschaftung würde sich allerdings die Situation vor Ort wesentlich schlimmer darstellen. Alternativen durch Stellplätze auf privaten Grundstücken oder in Quartiers- oder Tiefgaragen lassen sich nur bei entsprechender Flächenverfügbarkeit realisieren, bleiben durch ihre hohen Kosten auf wenige Beispiele begrenzt und kollidieren sowohl von ihren Kosten als auch von ihrer Umsetzbarkeit bisweilen mit der Forderung nach einer zügigen Umsetzung der Sanierung.

**Privatrechtliche Regelungen zur Konfliktbewältigung und kommunikative Strategien:** Das Vorhandensein von Sanierungsbeiräten und anderen instituti-

onalisierten Gremien der Bürgerbeteiligung am Sanierungsprozess erlaubt eine andere Form der kommunikativen Auseinandersetzung über Konflikte im Gebiet als anderswo. Hiervon wird teilweise Gebrauch gemacht, wenn auch harte Nutzungskonflikte politisch oder rechtlich ausgefochten werden. Kommunikative Strategien werden aber darüber hinaus auch im Umgang mit den Eigentümern erprobt (vgl. das eingeschaltete Büro für Kommunikationsarbeit bei den Ausgleichsbeträgen in Idar-Oberstein).

### Organisatorische Innovationen als Lernerfolge der Sanierung

Bei den organisatorischen Innovationen ist auf das flexible Handeln von (treuhänderischen) Sanierungs-

## Gute Praxis Hamburg Ottensen – Sanierungsprozess mit intensiver Bürgerbeteiligung



Saniertes Wohnhaus in Ottensen

Als Hamburg Ottensen Anfang der 1970er Jahre als eines von 4 ehemaligen gründerzeitlichen Arbeitervierteln mit vordringlichem Sanierungsbedarf (neben St. Georg, Neustadt und St. Pauli) zum Sanierungsgebiet erklärt wurde, war es eine der großen Herausforderungen, die Sanierungsmaßnahme im weitgehenden Einvernehmen mit einer stark engagierten, gut informierten und zum Teil protestwilligen Bevölkerung zu gestalten. Die Sanierungsmaßnahme in Ottensen wird heute vielfach als Paradebeispiel eines erfolgreichen New Social Movements bezeichnet. In Ottensen bestand bereits vor der Sanierungsmaßnahme eine außergewöhnlich hohe Initiative-

dichte. Die beteiligten Bürger steuerten sehr aktiv die Entwicklung im eigenen Viertel, eine Beteiligung, die sowohl in der Abwehr einzelner Maßnahmen im Sanierungsverfahren (z. B. Errichtung einer, das Viertel durchquerenden Busspur) als auch in der Umsetzung der einzelnen Maßnahmen ablesbar wurde (z. B. strangweise Sanierung der Häuser mit Ersatzwohnung im gleichen Gebäude). Darüber hinaus gelang den Aktivisten eine Institutionalisierung der Bürgerbeteiligung in Form der heute noch bestehenden Institutionen einer Jugend- und Sozialeinrichtung (Motte) sowie eines Stadtteilarchivs, welches auch heute noch durch die Erinnerung an die Ottenser Vergangenheit versucht, das Engagement der Bewohner für ihr Stadtteil wachzuhalten. Die öffentliche Hand bot Stadtteilkonferenzen, ein Stadtteilbüro sowie Informationsbroschüren und öffentliche Diskussionen an, um den Dialog mit den Bürgern aufrechtzuerhalten. Um auch finanziell schlecht gestellten Eigentümern eine Einbeziehung in die Sanierungsmaßnahmen zu ermöglichen, startete die Baubehörde 1984 das Programm Alternative Baubetreuung (ABB) als besondere Finanzierungsmöglichkeit für Sanierungsprojekte in Selbsthilfe. Die Modernisierung mithilfe des ABB-Programms, welches den Eigentümern oder auch Nutzern erlaubte, die Kosten durch Eigenbeteiligung zu senken, erwies sich als ein sehr erfolgreiches Instrument zur Modernisierung in einem sozial-schwachen Umfeld.

trägern einzugehen. Durch ihren Treuhändervertrag bzw. das Treuhandvermögen besitzen sie eine gewisse Autonomie im Handeln, die sie teilweise für Verfahrensinnovationen nutzen. Daneben haben sich vielfältige innovative Betreiberformen für bestimmte Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen und innovative Beteiligungs- und Beiratsmodelle herausgebildet, die im Folgenden gesondert behandelt werden sollen. Hier sind insbesondere das Anwaltsplanungsmodell, Vereine, Genossenschaften, Selbsthilfegruppen, Partnerschaften und das gesamte Spektrum intermediärer Organisationen zu nennen, die wesentlichen Anteil an der Schaffung und Aufrechterhaltung eines vielfältigen Angebots an soziokultureller Infrastruktur in Sanierungsgebieten haben.

**Flexibles Handeln der Sanierungsträger:** Auf das Handeln der Sanierungsträger umfassend einzugehen, würde hier den Rahmen der Ausführungen sprengen. Hier sollen daher besonders Wege im Mittelpunkt stehen, auf denen die Träger innovative Ziele erreichen und Verfahrenshemmnisse umgehen konnten. Der Einsatz des treuhänderischen Grundstückserwerbs erlaubte es in Leipzig, besondere Ziele der Sanierung wie einen Wettbewerb zum „Kosten- und flächensparenden Bauen“ sowie die Errichtung von Stadthäusern strategisch vorzubereiten. Die mit dem Rahmenplan abgesicherten Ziele und das Handeln im Auftrag der Stadt sicherten eine abgestimmte Entwicklung und eine bewusste spätere Veräußerung an Eigentümer, die für ein hohes privates Investitionsvolumen sorgten. Hier spielte auch der Verkauf an Selbstnutzer eine besondere Rolle. Ein solches Vorgehen war erforderlich, da größere Bauträger und Investoren offenbar weniger für die Grundstücke im Sanierungsgebiet begeistert werden konnten, mit der Vorbereitung der Grundstücke aber „Urbaniten“ in das Gebiet geholt werden können. Diese Strategie unterscheidet sich deutlich vom Handeln der MGS in München, wo es galt, Sozialen Wohnungsbau zu betreiben. In beiden Fällen war es jedoch den Trägern im Auftrag der Stadt möglich, sehr bewusst auf die Bevölkerungsstruktur und das Wohnungsangebot Einfluss zu nehmen. In Freiburg gelang es dem Träger frühzeitig, innovative Nutzungsmischungsansätze durchzusetzen und rechtlich abzusichern. In Freiburg wie in München spielte die Unabhängigkeit von der Ressortabstimmung innerhalb der Stadtverwaltung eine maßgebliche Rolle für die Handlungsfähigkeit und die Realisierbarkeit der zuvor

nicht erprobten Modelle. Die beispielsweise in München gefundene Rahmenvertragslösung, die dem Träger eine weit reichende Autonomie von verwaltungsinternen Abstimmungen und Ratsbeschlüssen in Einzelentscheidungen gibt, hat ein sehr flexibles Handeln ermöglicht, das mithilfe des treuhänderischen Auftrags eng an die sozialen Ziele der Sanierung gebunden werden konnte. Die erfolgreiche Einflussnahme auf die Durchsetzung der Sanierungsziele war in den beobachteten Fällen Folge eines aktiven Handelns mit vergleichsweise großem Handlungsspielraum bei Grundstücksgeschäften. Tritt der Sanierungsträger dagegen vorwiegend als Abwickler der Sanierung in fördertechnischer Hinsicht auf, bleibt der Einfluss auf die Sanierungsziele eher beschränkt.

**Sanierungsbeauftragtenmodelle:** In Städten, in denen die finanziellen oder organisatorischen Voraussetzungen bzw. der Verfahrenstyp gegen die Einsetzung eines Sanierungsträgers sprechen, wurden gute Erfahrungen mit Beauftragten und Leitarchitekten gesammelt, die teilweise über lange Zeit eine Kontinuität bei der Bearbeitung der Sanierungsziele sichern, sich durch großes stadtteilbezogenes Know-how auszeichnen und als kompetente Vermittler zwischen unterschiedlichsten Beteiligten auftreten. Die Fälle der Spandauer Vorstadt in Berlin und der Altstadt Seßlach zeigen, dass dies unabhängig von der Gemeindegröße gilt und auf unterschiedliche Gebietstypen anwendbar ist. Die erfolgreiche Zusammenarbeit mit der Verwaltung nimmt zwar je nach Aufgabenstellung unterschiedliche Schwerpunkte zwischen der Erarbeitung von Testentwürfen und Moderationsaufgaben an, gründet sich jeweils auf eine intensive Betreuung durch die Beauftragten vor Ort und eine Anerkennung durch Eigentümer und Bewohner. Eine Stärke der Beauftragten ist, das im Gebiet vorhandene oder schlummernde kreative Potential für die Weiterentwicklung in Projektideen zu übersetzen. Damit hat sich die Beauftragtenfunktion von der finanziellen Abwicklung wegbewegt, die bei den klassischen Sanierungsträgern allein schon durch den Umgang mit Treuhandvermögen stärker im Mittelpunkt steht. Durch diese deutlich eingeschränkten Möglichkeiten sind die Beauftragten eher als Ideengeber und Katalysator von Entwicklung anzusehen. Ihnen kommt eine wichtige Rolle für die Abwicklung der Sanierung zu, die aber auf die Freiwilligkeit der Beteiligten angewiesen sind und offenbar nur im Zusammenspiel mit einer aktiven und leistungs-

fähigen Verwaltung ihre Möglichkeiten voll ausspielen können. Die Erfahrungen aus Berlin zeigen aber auch, dass Sanierungsbeauftragte während des Verfahrens die sozialen und wohnungspolitischen Ziele der Sanierung unterstützen können. Die Stabilisierung, die durch Wohnungen im öffentlichen Eigentum erreicht werden kann, gelingt ihnen allerdings nicht, so dass die Sicherung der Sanierungsziele nach Abschluss der Sanierung sehr sorgfältig instrumentiert werden muss.

**Innovative Beteiligungs- und Beiratsmodelle, intermediäre Organisationen:** Sanierungsgebiete stellen den wohl wichtigsten Rahmen für eine Erprobung neuartiger Beteiligungsformen in der deutschen

Stadtentwicklung dar. An dieser Stelle soll noch einmal herausgehoben werden, dass es vor allem in Großstädten durch eine Einbindung von Bewohnern in die Formulierung von Sanierungszielen zu einer bewohner-nahen, auf unterschiedlichste Zielgruppen ausgerichteten und die Potentiale der ansässigen Bevölkerung ausschöpfenden Aufwertung gekommen ist, die an vielen Orten Verdrängung durch Sanierung abgefedert hat. Darüber hinaus gibt es auch bereits bei den Sanierungsmaßnahmen weitere Formen einer intensiven Beteiligung der Bürger an der Planung von Anfang an, wie etwa das in Hannover-Linden praktizierte Anwaltsplanungsmodell und Empowerment-Strategien, die sich teilweise zu innovativen Betreibermodellen entwickeln.

## Gute Praxis Hannover Linden Nord – Innovative Bürgerbeteiligung durch Anwaltsplanung



Einfahrt zum Kulturzentrum Faust

Hannover Linden-Nord ist ein innenstadtnahes Quartier, geprägt durch stark verdichtete gründerzeitliche Blockrandbebauung. Das 67 ha große Sanierungsgebiet zeichnete sich vor der Sanierung vor allem durch einen schlechten Zustand der Bausubstanz aus. Es waren vor Sanierungsbeginn völlig unzureichende Wohnverhältnisse vorzufinden und es mangelte zudem allgemein an Freiflächen und Gemeinbedarfseinrichtungen. Die schlechte Wohnqualität führte im Vorfeld der Sanierung zu einer rasanten Veränderung der Sozialstruktur im Stadtteil.

Ein herausragendes Merkmal der Sanierung waren die vorbildlichen Bürgerbeteiligungsstrukturen, die vor allem als Reaktion auf die Bürgerproteste gegen Flächensanierungsmaßnahmen im Umfeld des Quartiers vor Beginn der

eigentlichen Sanierung in Linden-Nord entwickelt wurden. Diese haben zu zahlreichen innovativen Projekten und Beteiligungsverfahren geführt, die auch außerhalb des Sanierungsgebietes Anerkennung gefunden haben. Ein besonderes, ursprünglich in den USA entwickeltes Instrument war das Verfahren der Anwaltsplanung (advocacy planning). Die Stadt finanzierte hierbei einen Anwalt, der explizit die Interessen der Lindener Bürger und Bürgerinitiativen gegenüber der städtischen Planungsabteilung vertreten sollte. Der Anwaltsplaner sowie die ihn unterstützenden Fachleute erhielten für ihre Arbeit von der Stadt ein Budget, mit dem 720 Arbeitsstunden pro Jahr finanziert werden konnten. Die Bürger beurteilten die Arbeit des Anwaltsplaners nach Abschluss der Sanierung als positiv, weshalb das Konzept anschließend auf andere Stadtteile, später sogar auf die Gesamtstadt übertragen wurde. Im Bereich der Sozialplanung wurden angelehnt an das Konzept der Anwaltsplanung zwei Gemeinwesenarbeiter eingesetzt. Diese hatten die Aufgabe, den von der Sanierung betroffenen Bürgern (z. B. beim Umzugsmanagement) zur Seite zu stehen und deren Interessen gegenüber den städtischen Sozialplanern zu vertreten. Insgesamt wurden im Rahmen der Sanierung zahlreiche interessante Ansätze zur Beteiligung von Bürgern entwickelt, die bis heute dazu führen, dass sich die Bürger sehr stark mit Ihrem Stadtteil identifizieren. Im Rahmen der Sanierung hat sich in Linden-Nord eine Szene aus aktiven Bürgern, Architekten und Planern entwickelt, die noch immer besteht und die dieses Quartier auszeichnet.

Am Beispiel von bedeutenden Stadtteilzentren wie etwa der „Motte“ in Hamburg-Ottensen wird deutlich, dass Beteiligungs- und Betreiberformen aus dem Sanierungskontext trotz stärkerer innerer Umstrukturierungen auch nach Jahrzehnten noch einen wesentlichen und aktiven Part in der Stadtteilentwicklung spielen können. Wenngleich kontinuierlich öffentliche Mittel in diese Art von Einrichtungen fließen, erreichen sie ihre „Nähe“ zur Bevölkerung nur durch ihren Charakter als „intermediäre Organisationen“ und sind mithin häufig als Verein organisiert. Die Geschichte und Bedeutung intermediärer Organisationen wird in der Literatur umfassend gewürdigt (vgl. etwa Selle 1994), so dass es an dieser Stelle genügt, auf ihren Ursprung in der Sanierungszeit und ihre langfristige Stabilisierung im Rahmen der sich herausbildenden behutsamen Stadterneuerung hinzuweisen. Langfristig werden sie allerdings nicht aus der Städtebauförderung finanziert, nicht einmal aus dem Programm „Soziale Stadt“. Wohl wurden die baulichen Voraussetzungen für ihr Wirken vielfach im Rahmen von Sanierungsmaßnahmen geschaffen. Die gesamte intensive Beteiligungskultur konnte später über das Programm „Soziale Stadt“ systematisiert und auch in anderen Städten verbreitet werden, wenngleich sie bis heute mancherorts an der parallel laufenden Sanierungspraxis vorbeiläuft und bei ausgedünnten Verwaltungen nicht einfach zu verstetigen ist. In kleineren Städten kam es zwar bisweilen zu einer Intensivierung der Stadtteilarbeit und der bürgerlichen Selbsthilfekultur, aber ohne dabei immer die eigentliche räumliche Planung zu erfassen. Inwieweit dies der Fall ist, hängt von der thematischen Ausrichtung der über längere Zeit aktiven Initiativen und ihrem politischen Selbstverständnis sowie der organisatorischen Anbindung der öffentlichen Unterstützung ab. Manchmal läuft diese über die Wirtschaftsförderung oder einen gesondert laufenden Leitbildfindungsprozess in der Stadt und befruchtet dann nicht zwangsläufig die öffentliche Debatte um innerstädtische Sanierungsmaßnahmen.

**Angepasste Nutzungskonzepte und bauliche Selbsthilfe:** Bereits lange vor dem Boom von „Zwischennutzungen“ in den letzten Jahren, die vor allem im Rahmen des Stadtumbaus Platz gegriffen haben, wurden auf bestimmten schwer zu revitalisierenden Flächen angepasste Nutzungsformen erprobt, die zur Verbesserung der Lebensqualität im Sanierungsgebiet

dienen sollten. Dies gilt etwa für den Umbau, die Zweckentfremdung und die öffentlich subventionierte Vermietung einer ehemaligen Panzergarage durch die Stadt Kassel, der es damit gelang, ihre sehr peripher gelegene Konversionsfläche mit einer Grundversorgung auszustatten, wo andere Strukturen sich nicht wirtschaftlich getragen hätten. In Freiburg gelang es, durch die Legalisierung der Besetzung einer ehemaligen Fabrik vielfältige „alternative“ Nutzungsformen über lange Zeit zu stabilisieren, die wesentlich zu einer Attraktivität des Gebiets „Im Grün“ beitragen konnten, kommerziell vermutlich wegen des hohen Sanierungsaufwands des altlastenverseuchten Gebäudes nicht tragfähig gewesen wären und heute über den Standort hinaus bekannt sind.

Die Übernahme „schwieriger“ Immobilien wie z. B. brach gefallener kleiner Fabriken oder ganzer Häuser durch legalisierte Besetzer oder Selbsthilfegruppen spielten außerdem eine wichtige Rolle bei der Befriedung politischer Auseinandersetzungen, der Sicherung einer sozialen Vielfalt und der Bereicherung mit soziokulturellen Einrichtungen. Sie sind aber eher Lösungen für Sonderfälle geblieben und können nicht überall im gleichen Maß erfolgreich kopiert werden, gerade in kleineren Städten oder in Gemeinwesen mit einer weniger aktiven Zivilgesellschaft. In Jena beispielsweise scheiterten einige solcher Bemühungen. Sie waren aber Wegbereiter einer anderen Form der Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Verwaltung und der Zivilgesellschaft.

Bauliche Selbsthilfe und Genossenschaftsmodelle wurden vor allem in größeren Städten in eigenen Programmen wie dem Selbsthilfeprogramm des Berliner Senats oder dem Programm Alternative Baubetreuung in Hamburg ab 1984 gefördert. Die Programme helfen, Eigenanteile der Sanierung zu senken und die Modernisierung für bestimmte einkommensschwächere Schichten erschwinglich zu gestalten, aber auch anderweitig kaum erschließbare Selbsthilfepotentiale zu mobilisieren. Sie werfen aber das Problem der Qualifikation auf. Wenn sie nicht konsequent mit Ausbildungsmaßnahmen verbunden werden, können sie zu zeitaufwendigen oder von ihrem Ausführungsstandard ambivalenten Einzelprojekten führen.

Teilweise konnten die gesammelten Erfahrungen auf Großstädte in den neuen Bundesländern übertragen

werden, wie bei der Beteiligung jugendlicher Besetzer an den Sanierungsarbeiten in Leipzig mit der Senkung der Miete durch bauliche Selbsthilfe. Erwähnenswert ist dies nicht zuletzt deshalb, weil nach der Vereinigung die Möglichkeiten, über Sozialen Wohnungsbau und Belegungsbindungen weniger begüterten Schichten erschwinglichen Wohnraum in Sanierungsgebieten zu verschaffen, mehr und mehr eingeschränkt wurden. Ebenfalls in Leipzig wurde versucht, Bewohner von Beginn an in die Planung einer Straßenumgestaltung einzubeziehen und ihnen damit die Möglichkeit einer Mitgestaltung ihrer Wohnumgebung zu schaffen.

**Innovative Betreiberformen:** Andere Aufgabenteilungen zwischen den Akteuren sind etwa im Rahmen der inzwischen fest etablierten Praxis der Zwischennutzungen oder bei der Beteiligung der Bürger am Betrieb und der Pflege von Grünflächen erprobt worden. Dabei

zeigt sich, dass die Verantwortung, die ein überschaubarer Kreis von Bewohnern für eine nicht genutzte private oder eine aufwendig zu pflegende öffentliche Freifläche übernimmt, auch bei schwierigen wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen die Aufrechterhaltung oder Neuschaffung eines Angebots gut nutzbarer Freiflächen erlaubt. Eines der interessantesten Beispiele ist der Krausnickpark in der Berliner Spandauer Vorstadt. Er wurde von der öffentlichen Hand mit intensivem Beteiligungsverfahren hergerichtet, ist inzwischen tagsüber öffentlich zugänglich, kann aber wegen seiner Lage im Blockinnenbereich und wegen der vertraglich abgesicherten Pflege und des Erhalts durch einen Anwohnerverein vor Vandalismus und Übernutzung bewahrt werden.

**Kooperation mit Eigentümern und Investoren:** Je nach Situation konnten in der Sanierung auch wichtige

## Gute Praxis Freiburg Im Grün – Intensive Einbeziehung der Bürger und konfliktarmes Nebeneinander ehemaliger Hausbesetzer und zentraler Dienstleistungen



Hofansicht des Grether-Geländes

Das Freiburger Sanierungsgebiet liegt zwischen Innenstadt, Bahnhof und Universität. Es war in Teilen durch untergenutzte Gewerbegrundstücke geprägt, die dem Standort nicht angemessen schienen. Die Umstrukturierung dieser Gewerbebereiche zu einem stärker wohngeprägten Stadtquartier bildete den Auftakt einer lange währenden Sanierungspraxis der Stadt vorrangig in innerstädtischen Quartieren und fiel in die Zeit heftiger stadtpolitischer Auseinandersetzungen, von denen auch das Gebiet Im Grün betroffen war.

Dort hatten sich Hausbesetzer niedergelassen, welche die geplanten Abrisse von Fabriken und Wohnhäusern kritisierten. Frühzeitig konnte in intensiven Gesprächen mit einem gebildeten Sanierungsbeirat eine stärker konsensorientierte Strategie entwickelt werden, die sogar Teile der historischen Fabriken erhielt. Neben den Wohnungsneubauvorhaben für Senioren und Studierende sowie einer Aufwertung der gründerzeitlichen Bestände im Norden des Gebiets umfasste diese schließlich auch eine bewohnergetragene Sanierung der „Grether Fabrik“, die zu einem der überregional bekannten Zentren der alternativen Szene mit unterschiedlichen Nutzungen vom Radiosender bis zur Kindertagesstätte wurde und noch heute besteht. Während sich im bahnhofsnahen Westen des Gebiets Dienstleister in Neubauten ansiedelten, konnte dort bis heute das „Crash“ als Punker-Club und Szenetreff mitten in einem stark aufgewerteten Bereich erhalten bleiben. Damit ist es nicht nur gelungen, die in einem Klima von Straßenschlachten begonnene Sanierung weitestgehend friedlich zu beenden, sondern auf kleinstem Raum die unterschiedlichsten Elemente einer urbanen Stadtkultur trotz ihrer potentiellen Konflikte untereinander zu vereinen und das Gebiet zu einem attraktiven Ausgeh-Ort zu profilieren.

Erfahrungen in der öffentlich-privaten Zusammenarbeit gesammelt werden. Dies gilt insbesondere in Gebieten mit größerer Verfügbarkeit von Neubauf lächen, typischerweise in Zusammenhang mit gewerblichen Konversionsflächen. Hierbei wurde in unterschiedlichem Maße versucht, Investoren an der Finanzierung und Gestaltung von öffentlichen Freiflächen und Anlagen für den ruhenden Verkehr zu beteiligen (Neunkirchen). Im Fall einer Veräußerung von Wohnungen konnten in Einzelfällen Modernisie-

rungsaufgaben für einen Investitionsschub im Quartier genutzt werden, im Zuge dessen auch weiterer Wohnraum in ausgebauten Dachgeschossen geschaffen wurde (Jena). In geringerem Umfang wurde eine intensive Zusammenarbeit mit Eigentümern institutionell durch Informations-, Beratungs- und Befragungsansätze vorbereitet, um die Mitwirkungsbereitschaft an der Sanierung gerade für rückübertragene Grundstücke in Ost-Berlin frühzeitig und umfassend zu erkunden (Berlin Spandauer Vorstadt).

## Gute Praxis Spandauer Vorstadt Berlin – Sicherung und Gestaltung von innerstädtischen Grün- und Freiflächen durch neuartige Organisationsmodelle



Neugestalteter Krausnickpark

Die Spandauer Vorstadt ist der einzige in seiner historisch gewachsenen Struktur erhaltene Teil des alten Berliner Stadtgebiets und ist durch Blockrandbebauung gekennzeichnet. Noch vor 1990 begann eine Diskussion um den Erhalt, ausgelöst durch Abrissplanungen, die die Ausweisung als Flächendenkmal bewirkte. Bereits zu Beginn der Sanierung war der Aufwertungsdruck groß; 96,3 % der Grundstücke waren

restitutionsbelastet. Die Vernachlässigung des Gebäudebestands bis in die 1980er Jahre machte eine Sanierung erforderlich. Brachflächen, Baulücken im Blockrand, vereinzelt leer stehende Häuser und Gebäude mit starkem Zerfallsgrad waren Problempunkte der Stadtgestalt. Das Gewerbe lag im Konfliktfeld mit der Wohnnutzung.

Die Bürgerbeteiligung durch die Arbeit an gemeinsamen Lösungen und Einbindung der Bewohner in die Gestaltung, den Erhalt und die Pflege von Spiel- und Freiräumen führte zu einer Stärkung der Nachbarschaften im Quartier und einer Förderung des bürgerschaftlichen Engagements. Die Bewohnerinteressen wurden in dem Beschluss, Flächen wie das Gipsdreieck, das Gormanddreieck oder den Krausnickpark von Bebauung freizuhalten und zu Grünflächen und Spielflächen umzugestalten, berücksichtigt. Mit Mitteln der Städtebauförderung wurde der sich im blockinneren befindende Krausnickpark als Park- und Spielfläche geschaffen. Die Anwohner des Krausnickparks vereinbarten in einem Vertrag mit dem Bezirk, im Gegenzug zur Gestaltung des Parks die Pflege und den Erhalt der Grünfläche und Spielplätze zu übernehmen.

---

## 6 Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung von Sanierungsmaßnahmen

---

Dieses Kapitel stellt eine zusammenfassende Darstellung der von Praktikern und Experten vorgetragenen und im Rahmen einer Analyse der Praxis ermittelten Ansatzpunkte. Hierbei steht eine Analyse von Verfah-

renshemmnissen und Erfolgsbedingungen im Mittelpunkt. Darauf aufbauend werden im nächsten Kapitel Empfehlungen für die Verfahrensbeteiligten formuliert.

---

## 6.1 Verfahrenshindernisse und Umsetzungsschwierigkeiten

---

Das folgende Kapitel bezieht sich vor allem auf die Ausführungen zum Finanzmanagement und zur Verwaltungsorganisation. Darüber hinaus beleuchtet es aber auch andere Umsetzungsschwierigkeiten, die in den Voraussetzungen der Gebiete und den Rahmenbedingungen begründet sind. Es stützt sich neben eigenen Analysen der vorliegenden Materialien aus den Fallstudien vor allem auf Interviews mit Verfahrensbeteiligten und die im Laufe des Forschungsprojekts abgehaltenen Workshops. Ausgehend von den Gebietseigenschaften werden zunächst Rahmenbedingungen für die Schaffung der komplexen Umsetzungsvoraussetzungen behandelt. Daran anschließend stehen die Frage von Kommunikation und Kooperation und Anpassungsversuche an Umsetzungsschwierigkeiten im Mittelpunkt. Abschließend soll auf die exogenen Rahmenbedingungen für die Sanierung eingegangen werden, die sich durch die Organisation des Städtebauförderungsprogrammes insgesamt oder andere kommunalrechtliche Vorschriften ergeben. Die unten diskutierten, auf diesem Abschnitt aufbauenden Effektivierungsansätze sind vor dem Hintergrund der Tatsache zu betrachten, dass die bisweilen recht lange zurückliegenden Verfahren für bestimmte Fragen Neuland beschreiten mussten und daher Effektivierungsvorschläge teilweise längst in der Praxis umgesetzt werden. Die Ausführungen zu Hindernissen und Problemen sollen den äußerst positiven Gesamteindruck der meisten Maßnahmen keineswegs schmälern.

### Umsetzungsvoraussetzungen und ihre Folgen für die Durchführung von Sanierungsverfahren und Einzelmaßnahmen

Die Logik der Vorschaltung sorgfältiger Vorbereitender Untersuchungen trägt dazu bei, dass die Festlegung von Sanierungsgebieten mit Bedacht erfolgt. Allerdings hat die Qualität von Vorbereitenden

Untersuchungen gerade in der Anfangszeit der Städtebauförderung mancherorts zu wünschen übrig gelassen, so dass eine Überarbeitung aus Qualitätsgründen erforderlich war. Überdies werden Sanierungsmaßnahmen immer wieder in einzelne Sanierungsteilgebiete aufgeteilt, die nacheinander festgelegt werden, um damit eine schrittweise Umsetzung oder problembezogene Differenzierung zuzulassen.

Die Fördermittelanmeldung der Gemeinden bereitet Maßnahmen und in ihrem Rahmen durchgeführte Projekte vergleichsweise verbindlich vor. Trotz des sorgfältigen Planungsvorlaufs kann es zu Problemen in der Umsetzung kommen, die schon bei der Festlegung der Gebiete beginnen. So lassen sich in einzelnen Fällen auch abgebrochene Maßnahmen nachweisen. Wesentliche Gründe dafür, dass ein Teil der Sanierungsziele nicht in absehbarer Zeit erreicht werden, können wie folgt zusammengefasst werden:

- ungünstige Gebietseigenschaften,
- nicht vorhersehbare Veränderungen der Rahmenbedingungen der Sanierungsmaßnahme,
- Scheitern der Bemühungen um Realisierung von Umsetzungsvoraussetzungen
- mangelnde Kooperationsbereitschaft bei den Eigentümern,
- massiver Widerstand vonseiten der Bewohner oder politischer Aktivisten.

**Ungünstige Gebietseigenschaften:** Kleine, einheitlich strukturierte Sanierungsgebiete ließen sich leichter umsetzen (Kassel, Kleinmachnow), während größere Quartiere eher Schwierigkeiten der Realisierung aufwarfen und bisweilen zu einer Beschränkung auf Teilgebiete zwangen (Soest). Große, zusammenhängende Gebiete erlauben aber auch einen nachhaltigen Einfluss auf die Entwicklung des Gesamtgebiets (Hamburg). Ein kleinteiliger Zuschnitt von Sanierungsgebieten in zusammenhängenden Quartieren (Neu-

markt, München, Idar-Oberstein, Neunkirchen, Mannheim) kann zwar in einzelnen von ihnen die Sanierung aufhalten, ohne aber den Sanierungsfortschritt im Gesamtgebiet zu stören. Die Gefahr, dass die Splittung in viele kleine Gebiete zu einer falschen Prioritätensetzung bei der Sanierung führt und damit keine problemadäquate Abfolge von Maßnahmen nach sich zieht, hat sich allerdings in Einzelfällen bestätigt. Allerdings gilt dies nur dann, wenn weitere, beispielsweise verwaltungsinterne Schwierigkeiten hinzutreten (Mannheim, Schwäbisch Hall).

Weiterhin spielt die Lage des Gebietes in der Stadt für die Durchführung eine Rolle. Eine Lage in Citynähe kann wegen entstehenden Investitionsdrucks die Durchsetzung sozialer Ziele erschweren. Hier ist eine konsequente Anwendung der verfügbaren Instrumente angezeigt (Spandauer Vorstadt, München). In Bremen zeigte sich dagegen – in typischer Stadtrandlage – die Besonderheit der Großwohnsiedlung, in der nur wenige Wohnungsunternehmen der Kommune gegenüberstanden. Kommunale Unternehmen bilden in einer solchen Konstellation strategische Partner: Bei Interessengegensätzen mit großen privaten Wohnungsunternehmen kann es jedoch zu einer Beeinträchtigung des Sanierungserfolgs kommen. Ähnliche Schwierigkeiten treten auch in der Zusammenarbeit mit privaten Eigentümern großer ehemaliger oder noch genutzter Gewerbeflächen auf – etwa in Freiburg bei mühsamen Verhandlungen mit den Erben eines abgewanderten Unternehmens über die Konversion.

Nicht vorhersehbare Veränderungen bestehen in gesamtwirtschaftlichen, politischen oder auch einzelwirtschaftlichen Ereignissen – wie die bereits erwähnte Neuausrichtung der Förderung nach der deutschen Wiedervereinigung oder die Insolvenz eines Investors. Strukturell können Gemeinden auf sie nur insofern eingehen, als sie versuchen, ihre Sanierungsstrategie Risiko vermeidend auszulegen und sich nicht von einzelnen Maßnahmen und einzelnen Investoren „abhängig zu machen“. In Kommunen mit schwieriger wirtschaftlicher Situation bleibt aber oft gar keine andere Wahl, als auf wenige Gelegenheiten zu setzen, in denen Investoren überhaupt bereit sind, sich im Sanierungsgebiet zu engagieren. Die Alternative einer Entwicklung ohne private Investoren durch die Stadt, einen städtischen Sanierungsträger oder eine städ-

tische Wohnungsbaugesellschaft wird zwar mitunter versucht, greift aber nur begrenzt und birgt finanzielle Risiken für die Kommune.

Umsetzungsvoraussetzungen sind bisweilen nicht gegeben, wenn Maßnahmen besonders komplex sind und beispielsweise aufwendige Finanzierungsstrukturen erfordern. Die Durchführung einer Verlagerung von öffentlichen Einrichtungen, eine Zusammenführung von zerstreuten Verwaltungsdienststellen oder die Einrichtung von Gemeinbedarfseinrichtungen erfordert die Verfügbarkeit von geeigneten Immobilien. Häufiger als die Entwicklung einer gezielten Strategie hierzu sind denn wohl auch aufgrund des Freiwerdens von Gebäuden angestellte Überlegungen zu deren Nachnutzungen, im Zuge derer es dann zu einer Kette von Nutzungsverlagerungen kommen kann. Bei privaten Nutzern entsteht die genannte Problematik im Zusammenhang mit Umsetzungen, die bei Unternehmen trotz öffentlicher Unterstützung die finanzielle Leistungsfähigkeit stark strapazieren. Versuche, in Blockinnenbereichen liegende Flächen für Grünanlagen oder Stellplätze zu mobilisieren, scheitern teilweise an Entschädigungsfragen.

Mangelnde Kooperationsbereitschaft wird vor allem zum Problem, wenn das Sanierungsgebiet zusätzlich von einer zersplitterten Eigentümerstruktur gekennzeichnet ist. Hier stellt sich die Frage, wie konsequent die Kommune die von der Sanierung an die Hand gegebenen Instrumente nutzen will. Die Inanspruchnahme von Fördermitteln kann sie nicht erzwingen, wenn die Anreize für ihre Nutzung nicht greifen. Kleinere Gemeinden können in einem solchen Fall lediglich auf eine Anpassung der Förderbedingungen und Richtlinien beim Land drängen. Eingriffe in die Struktur des Parzelleneigentums bei funktionalen Missständen sind nur durchsetzbar, wenn den Eigentümern die hiervon herrührenden Vorteile vermittelt werden können. Eine Umlegung, quartiersbezogene Veränderung der Nutzungsstruktur oder gebäudebezogene Aufwertung wird also immer mit angemessenen Bindungen, Verpflichtungen und Nutzungsaufgaben der Eigentümer verknüpft sein müssen. Eine Einbeziehung von einzelnen Schlüsselgrundstücken kann dennoch scheitern, wenn sich Eigentümer nicht auf die Sanierung angewiesen sehen.

Der Widerstand der Bevölkerung oder von Besetzern hat in einigen Gebieten Durchführungsprobleme mit sich gebracht, die sich auf die Effektivität der Maßnahme auswirkten. In den Fällen, in denen ein Umsteuern zugunsten einer stärker bestandsorientierten Vorgehensweise vor Festlegung des Sanierungsgebiets stattfand, lassen sich direkte Verzögerungen nicht mehr nachweisen. In anderen Fällen bestimmte die Auseinandersetzung die ersten Jahre der Sanierungsmaßnahme und erschwerte eine Umsetzung. Ansätze für eine Effektivierung, die bereits vor Ort erprobt wurden, beziehen sich auf die intensive Einbeziehung von Bürgervertretungen bis hin zu einer Vereinbarung über die Finanzierungsstruktur.

In mehreren Orten wurden vor diesem Hintergrund abgebrochene Maßnahmen genannt. In Bad Oldesloe wurde ein Sanierungsgebiet vorzeitig aufgehoben, nachdem alle Versuche gescheitert waren, für eine durch Gebäudeabriss entstandene „temporäre“ Freifläche einen Investor zu finden. In Neumarkt i.d. Oberpfalz musste ein Sanierungsgebiet nach mehreren Jahren Stillstand aufgehoben werden, da die angestrebte Umstrukturierung im Blockinnenbereich von den Eigentümern nicht gewünscht wurde. Auch in Soest wurde ein bereits festgelegtes Sanierungsgebiet aufgrund fehlender finanzieller Mittel der Kommune und einer Änderung des Verkehrskonzeptes, das die geplante Sanierungsmaßnahme obsolet machte, wieder aufgehoben.

Weniger drastisch stellt sich die Situation bei aufgegebenen größeren Einzelmaßnahmen in Sanierungsgebieten dar, wenngleich auch diese von beträchtlicher Bedeutung für den Sanierungserfolg sein können. In Schwäbisch Hall lehnten die städtische Verwaltung und die Bürger den Abriss des „Kornhausareals“ für einen Einzelhandelsstandort ab, in Bad Oldesloe konnte die brach liegende Gloria-Mühle nach einem aufwendigen Wettbewerbsverfahren und Abrissarbeiten aufgrund der Insolvenz des Investors nicht realisiert werden. In Bansin wurde der Bau der so genannten „Schloonsee-Promenade“ wegen der Widerstände von Kleingärtnern nicht durchgeführt. In Kassel konnten einzelne Sanierungsvorhaben aufgrund der Altlastenproblematik nicht realisiert werden. Weitere Beispiele ließen sich anführen. Die Folge ist meist eine weitere Verzögerung nach dem Scheitern des ursprünglichen Konzeptes.

## Kommunikation und Kooperation

Während im Falle von Maßnahmen mit politischer Rückendeckung eine erleichterte Durchsetzung festgestellt wurde, verkehrte sich dies ins Gegenteil, wenn sich die Politik gegen die breite Mehrheit der Quartiersbevölkerung oder der Eigentümer stellte. Zähe Auseinandersetzungen folgten, gerade in der Phase der Überwindung der Kahlschlagsanierung oder auch bei der Umsetzung größerer Verkehrsprojekte.

**Politische Rückendeckung:** Offenbar führt eine starke politische Rückendeckung bei Maßnahmen, die wegen ihres Pilotcharakters als bedeutsam erachtet werden, auch zu verbesserten Umsetzungsbedingungen. Den zentralen Verfahrensbeteiligten gelang es entweder durch organisatorische Vereinbarungen oder politische Prioritätensetzung, der Durchsetzung der Sanierung besonderen Nachdruck zu verleihen (Seßlach, Schönebeck, Kassel, Kleinmachnow, München, Spandauer Vorstadt), schwer nachnutzbare Immobilien einer neuen Nutzung zuzuführen (München) oder sogar der Umsetzung besonderer Qualitätsstandards etwa über Wettbewerbe zum Durchbruch zu verhelfen (Schwäbisch Hall), während das Fehlen auch zu längeren Verzögerungen führen konnte (Berlin Kurfürstenstraße, Schwäbisch Hall).

Aufwendige Abstimmungsverfahren zwischen den beteiligten Verwaltungsebenen in Großstädten lassen sich nicht immer vermeiden und verzögern Verfahren bis zu einem gewissen Grad. Vor Ort wird dies als Alltag betrachtet. Hier kann die Einschaltung von treuhänderischen Trägern zusätzlich zu einer Entlastung bei inneradministrativen Auseinandersetzungen führen, wenn sich die Stadtverwaltung lediglich die grundsätzlichen Entscheidungen vorbehält, aber die Planung und Umsetzung im Detail an den Träger delegiert.

**Rolle der Sanierungsverwaltung im Verhältnis zu anderen Ressorts und horizontaler Zusammenarbeit:** Im Zusammenspiel unterschiedlicher Ressorts und mit den an sich starken Sanierungsträgern kommt es trotz der umfassenden Anlage von Gesamtmaßnahmen in Sanierungsgebieten bisweilen – vor allem in großen Städten – zu gewissen Abstimmungsschwierigkeiten. Reibereien oder Auseinandersetzungen gab es vor allem dann, wenn die Rolle des Sanierungsträgers unterschiedlich gesehen wurde, das Zusammenwirken

der beteiligten Ämter (noch) nicht eingespielt war oder von den Beteiligten verschiedene Prioritäten gesetzt wurden. Der für Sanierung hauptverantwortlichen Verwaltung ist daran gelegen, die ebenfalls mit ihren Aufgaben in den Sanierungsgebieten vertretenen anderen Ressorts schlüssig in den Sanierungsablauf einzubinden, doch ist sie gegenüber den anderen Ämtern nicht immer weisungsbefugt. Mangelnder politischer Rückhalt für die Aufgabe Stadterneuerung kann die Sanierung hier verzögern, doch besteht hier über die Qualität der Vorbereitenden Untersuchungen eine wesentliche Möglichkeit, die Lokalpolitik für ihre Unterstützung zu gewinnen.

**Vertikale Zusammenarbeit:** Häufiger zeigten sich in der „vertikalen Zusammenarbeit“ Schwierigkeiten bei der Durchsetzung des Behutsamkeitsziels, das von Bürgern und Verwaltungsmitarbeitern gegen die städtische Politik, Wohnungsbaugesellschaften oder höhere Verwaltungsbehörden durchgesetzt werden musste. Dies gilt für zahlreiche Städte unterschiedlicher Größe mit je unterschiedlichem Forum der Auseinandersetzung – so etwa in Seßlach, Hameln, Freiburg, Mannheim, Hannover, München, Hamburg, Köln oder Berlin. Vor allem die Kommunen in den neuen Bundesländern oder auch die Sanierungsmaßnahmen außerhalb des Aufmerksamkeitsbereichs der Stadtöffentlichkeit konnten derartige Probleme aus nahe liegenden Gründen weitgehend vermeiden.

Insgesamt lässt sich dabei festhalten, dass in der Praxis funktionsfähige Modelle herausgebildet wurden, bei denen vor allem Sanierungsbetroffene und politisch sensibilisierte Fachleute einerseits sowie die federführenden Akteure andererseits aufeinander trafen. Dies führte teils zu scharfen Auseinandersetzungen, wenn die Fachleute auf ihrem Leitbild beharrten, in denen sich meist die beiden Seiten einander annäherten. Im Ergebnis berücksichtigte die Sanierungspraxis mit der Zeit die Eigentümerinteressen immer stärker, da gegen sie kaum erfolgreich Sanierungspolitik betrieben werden konnte, anfangs aber noch keine wirksamen Foren für deren angemessene Beteiligung existierten. Wo es gelang, auf diesem Weg innovative Kommunikationsmodelle zu etablieren, profitierte hiervon meist auch die gesamte spätere Planung und Umsetzung. Deren Verstetigung war aber nur dann möglich, wenn die zu bewältigenden Herausforderungen in etwa ähnlich blieben und wenigstens ansatzweise persön-

liche Kontinuität stabilisierend wirkte. Bei einem Wechsel von Zuständigkeiten, zentralen Entscheidern, Ressourcenverfügbarkeiten oder Planungsproblemen wurde das jeweilige Modell wieder auf die Probe gestellt.

**Ausgleichsbetragerhebung:** Ein Hauptproblem stellt die Tatsache dar, dass zum Zeitpunkt des Sanierungsbeginns in vielen Kommunen nicht ausreichend über die Notwendigkeit, Logik und Legitimation der Ausgleichsbetragerhebung informiert wurde, so dass bei Abschluss der Maßnahme Widerstand bei den privaten Eigentümern aufkommt. Ihnen wird mit Ablösevereinbarungen und Bagatellklauseln begegnet. Nichtsdestoweniger scheinen die kritischen Stimmen aus einigen Städten ansatzweise berechtigt, dass der hohe Aufwand für die Berechnung bei geringen oder sich gar nicht einstellenden Wertsteigerungen nicht gerechtfertigt erscheint. Politiker, die aus dem sanierungsbetroffenen Stadtteil stammen oder Angst vor einem Verlust ihres Renommées haben, scheuen die Erhebung. Auf diese Weise können Reibungsverluste entstehen, wenn die Verwaltung auf der Erhebung nach den gesetzlichen Vorschriften besteht, dafür aber erst Unterstützung bei den verantwortlichen Politikern erstreiten muss. Ein besonderes Problem besteht darin, dass Gutachterausschüsse sehr vorsichtig bei der Berechnung vorgehen, um spätere Rechtsstreitigkeiten möglichst zu vermeiden, damit aber die Relation zwischen Aufwand und Ertrag verschlechtern. Mitunter sind auch aufwendige Einzelgespräche erforderlich, um die Zahlungsmoral der Eigentümer zu verbessern und Rechtsstreitigkeiten vorzubeugen.

### **Anpassung an Umsetzungshindernisse**

#### **Beendigung der Sanierung vor Abschluss der erforderlichen oder angestrebten Maßnahmen:**

Insgesamt bietet sich bei den untersuchten Fallstudien ein eindeutiges Bild dar: Die Sanierungsziele sind im Wesentlichen erreicht worden. Tatsächlich zeigt ein genauerer Blick auf die Fallstudien, dass in Einzelfällen – auch bei privaten Gebäuden – nach Abschluss der Maßnahme noch Sanierungsbedarf besteht. Zum einen waren im Sanierungszeitraum Teilmaßnahmen aufgrund fehlender Mittel nicht mehr finanzierbar (Platzgestaltung, Straßen und Wege). Für die nachträgliche Umsetzung dieser Sanierungsziele bieten Ausgleichsbeträge und ergänzende Förderprogramme

bisweilen Finanzierungsmöglichkeiten. Zum anderen kam es zu Reduzierungen von Maßnahmengrößen und einer teilweisen Aufgabe des ursprünglichen Sanierungsziels, Innenhöfe zu entkernen und zu begrünen.

**Nicht greifende Ziele, Umplanungen und Nachbesserungen:** Die Sanierungsziele konnten teilweise deshalb nicht in vollem Umfang umgesetzt werden, weil sie von Anfang an nicht griffen. Dabei verhielt sich die Situation in den Sanierungsgebieten unterschiedlich, je nachdem, ob auf ihnen ein hoher oder ein niedriger Verwertungsdruck lag. Teilweise beschränkte sich die private Investitionstätigkeit nach den Maßnahmen im öffentlichen Raum zu Beginn der Sanierung weitgehend auf zentrale Geschäftslagen. Dagegen wurden in Barsingha vereinzelte Projekte durch Grundstücksspekulanten blockiert. Sozialplanverfahren konnten in Gebieten mit hohem Verwertungsdruck zwar Verdrängung abmildern, aber teilweise setzten sie wie in der Spandauer Vorstadt in Berlin spät ein und wurden durch die Rechtsprechung zu Mietobergrenzen geschwächt. In ähnlicher Weise sorgten in Berlin auch politische und verwaltungsinterne Auseinandersetzungen um Milieuschutzsatzungen für eine Verzögerung bei deren Umsetzung. Gestalterische und funktionale Nachbesserungen von Einzelhandelskonzepten wurden bereits in Kap. 5 ausführlich behandelt. Bautechnische Mängel, das Entstehen von Angsträumen, suboptimale Zuschnitte der Ladenflächen oder gar ein zu hohes Parkplatzangebot können bei Schrumpfung oder Stagnation zum besonderen Problem werden. Weiterhin wurde in Einzelfällen beobachtet, dass die Tragfähigkeit von kulturellen Einrichtungen (z. B. Museen) in Sanierungsgebieten langfristig vom Engagement der Bevölkerung und der Weiterentwicklungsfähigkeit von Ausstellungskonzepten abhängt. In ostdeutschen Sanierungsgebieten zeichnet sich schon heute mancherorts ab, dass sich die beabsichtigten Attraktivitätssteigerungen durch die Sanierung nur in begrenztem Umfang einstellen. Die Ursachen liegen jedoch in der allgemeinen Fehleinschätzung der Entwicklungen in Ostdeutschland und sind daher kaum grundsätzlich falschen Sanierungszielen zuzurechnen.

**Weiterentwicklung umstrittener Maßnahmen:** Gemeinschaftliche Grünflächen im Blockinnenbereich, Blockdurchwegungen oder aus den Blöcken herausge-

nommene Stellplatzanlagen greifen nicht nur in die Verwertung des Eigentums ein, sondern bringen nicht einmal in jedem Fall für die Bewohner substantielle Vorteile mit sich. Dass sie auf Widerstand stoßen (vgl. Berlin-Kurfürstenstraße, München, Neumarkt i. d. Oberpfalz), ist daher gerade in stärker eigentumsgeprägten Klein- und Mittelstädten zu erwarten. Daneben gab es auch bei Einzelmaßnahmen Widerstand gegen Eingriffe in die Substanz, wie beim Abriss aufwendig zu erhaltender identitätsstiftender oder gar denkmalgeschützter Gebäude (Esens, Freiburg, Hannover, Mannheim, Schwäbisch Hall). Darüber hinaus ist die Ansiedlung von Gemeinbedarfseinrichtungen auf eine sensible Integration in die Bestandsstruktur angewiesen. Hier bieten, wie vielfach erprobt, erhaltungswürdige Groß- oder Gewerbebauten, gegen deren Abriss Widerstand entsteht (vgl. den Abriss der Stollwerckfabrik in Köln mit den Erfahrungen in der Spandauer Vorstadt in Berlin), Möglichkeiten für innovative Raum- und Nutzungskonzepte.

Schließlich stoßen auch Bemühungen zur bewussten Schaffung von Angeboten für zahlungskräftigere Schichten im Zuge einer sozialen Durchmischung auf Widerstand in politisierten Umfeldern. Angesichts der Tatsache, dass eine solche Ansiedlung in sozial benachteiligten und stigmatisierten Quartieren ohnehin selten erfolgreich ist, dagegen in aufwertungsverdächtigen Quartieren zu einer Verschärfung von Gentrifizierungsansätzen beitragen kann, sollten derartige Konzepte nur bei konsequentem Einsatz von Instrumenten zur Stabilisierung der Sozialstruktur im Bestand verfolgt werden und Fördermittel hierfür nur sparsam oder gar nicht eingesetzt werden. Berücksichtigt man die üblicherweise relativ hohe Fluktuation in innenstadtnahen Altbaugebieten, kann aber dennoch die Attraktivitätssteigerung mit Blick auf zahlungskräftigere Schichten zu einer schleichenden Mietpreissteigerung führen, die nur über Alternativangebote oder Sozialwohnungen aufgefangen werden kann. Im Bereich der gewerblichen Struktur sind hier die Instrumente bislang recht stumpf gewesen, wie die Erfahrungen mit der touristischen Weiterentwicklung beispielsweise der Spandauer Vorstadt zeigen.

**Nutzungskonflikte und unwirtschaftliche Bestände:** Über die bisher erwähnten Fälle hinaus sind nicht bewältigte Nutzungskonflikte auch nach Jahren noch Anlass zur Reflexion von Sanierungszielen. Obwohl

vielfältige Mechanismen erprobt wurden, Nutzungskonflikte im Gespräch mit den Beteiligten zu befrieden, ist die Vision der Sanierung, eine innerstädtische Nutzungsmischung, nicht immer mit einer durchgehenden Zustimmung der Einwohnerschaft zu erreichen. Strapaziert wird die Toleranz- und Konfliktbereitschaft immer wieder im Zusammenhang mit Lärmemissionen durch gastronomische Einrichtungen (Berlin – Spandauer Vorstadt, Freiburg), gerade wenn diese ein anderes Publikum ansprechen, als in der Umgebung wohnt oder arbeitet. Dagegen lassen sich entsprechende Nutzungsmischungsziele in der Peripherie auch mit planerischer Unterstützung kaum erreichen (Bremen, Kassel). Interessanterweise werden dagegen kaum Probleme mit dem Denkmalschutz genannt. Es wird vielmehr häufiger auf die vielfältigen Möglichkeiten verwiesen, durch die Einbeziehung historischer Substanz dem Sanierungsgebiet einen besonderen Charakter zu geben (z. B. Bansin, Kleinmachnow, Neunkirchen, Schönebeck, Spandauer Vorstadt). Dies gilt sogar bei gewerblich-industrieller Altsubstanz.

#### **Auswirkungen der Organisation der Städtebauförderung und anderer kommunalrechtlicher Rahmenbedingungen**

**Genehmigung der Landesprogramme, Jährlichkeitsprinzip und Verausgabung von Fördermitteln:** Mitunter sind Gemeinden mit prekärer Haushaltslage in der Praxis dazu gezwungen, Barmittel anzusammeln und einen hinreichend großen Betrag anzusparen, um ihre Maßnahmen durchführen zu können. Die zur Sanierung gewährleistete Anschubfinanzierung wird so erst zeitverzögert in den Quartieren eingesetzt. Dies wird von den Ländern kritisch gesehen. Auch eine Streckung der Fördermittelsummen bringt Probleme mit sich, wenn die gewährten Fördermittel zu gering sind, um jahresbezogen größere Maßnahmen durchführen zu können. Die Erteilung von Bewilligungen mit mehrjährigen Förderbescheiden wiederum wird von Kommunen ambivalent gesehen, da einerseits die Planungssicherheit verbessert wird, andererseits längerfristige Verpflichtungsermächtigungen von der Politik nicht immer gern gesehen werden. Stockende Durchführungen können die Folge sein, die von Landesseite durch die Bewilligungspolitik vermieden werden sollen. In Einzelfällen werden im Fall der

jährlichen Aktualisierung der auf mehrere Jahre laufenden Bewilligungsbescheide Mittel in den Gemeinden erst kurzfristig „aufgetrieben“, obwohl die ihnen zugrunde liegenden gemeindlichen Anträge rechtsaufsichtlich auf die Verfügbarkeit von Eigenmitteln geprüft worden sind.

**Veränderung der Organisationsstrukturen:** Eine Reorganisation der Bewilligungs- und Genehmigungsbehörden führt wegen veränderter Prüfmaßstäbe und einem veränderten Aufgabenverständnis auf Landes- und Mittelbehördenebene zu Anpassungsproblemen für die Sanierung vor Ort.

**Ausdifferenzierung der Städtebauförderung und Folgen:** Die Aufteilung der Städtebauförderung in mehrere Einzelprogramme wird unterschiedlich gewertet. Die Abrechnung der Kassenmittel wird dabei in Kommunen mit geringen Mittelzuweisungen offenbar schwieriger. Eine Umschichtung zwischen verschiedenen Maßnahmen erfordert ein geschicktes „Umschichtungsmanagement“, das bei einer größeren Zahl von Einzelprogrammen komplizierter wird. Einige Bundesländer versuchen, ihre Mittel konzentriert in einige Gebiete zu lenken und ermöglichen dazu entweder eine Überlagerung verschiedener Programme in ein und demselben Gebiet oder eine umfassende Nutzung eines Programms, das lediglich grob thematisch mit den planerischen Aufgabenstellungen in einem Gebiet korrespondiert. Im Saarland wird eine Bündelung mit GVFG-Mitteln versucht, um eine Aufstockung der verfügbaren Mittel zu erreichen. Nicht zu unterschätzen ist die Belastung der Ministerien und Bewilligungsbehörden bei der Beratung von Kommunen durch die Auffächerung. Die Ministerien seien wegen der auf sie zukommenden Aufgabenfülle teilweise nicht mehr in der Lage, die eingespielte Nähe zu den Kommunen aufrecht zu erhalten.

**Verfahrensdauer, Abrechnung und Abschluss von Sanierungsmaßnahmen:** Gemeinden tun sich teilweise schwer, Sanierungsmaßnahmen selbstständig abzuschließen. Hierfür sind unterschiedliche Gründe verantwortlich. Dazu zählen

- die oben erwähnten Haushaltsprobleme,
- der Versuch, eine Förderkontinuität zu begründen, Fördermittel zu akquirieren,
- die Einschätzung, eine Sanierungsmaßnahme sei noch lange nicht abgeschlossen, gerade wenn sich

der Erwerb von Schlüsselgrundstücken lange hingezogen hat,

- starke und unerwartete Bodenkontaminationen,
- die geringe wirtschaftliche Dynamik in vom Strukturwandel besonders betroffenen Gemeinden,
- die Kritik von Bürgerinitiativen an bestimmten geplanten Maßnahmen
- sowie ein zurückhaltender Umgang mit der Ausgleichsbetragshebung und der Abrechnung.

Es gibt also auch objektive Gründe für Verzögerungen. Rechtliche Vorkehrungen, die die Sanierungsdauer begrenzen, stoßen im Einzelfall auf objektive Schwierigkeiten. Die Abrechnung der Sanierung ist bei einzelnen Posten schwierig, wie etwa bei Miet- und Pachteinahmen oder beim Einsatz unterschiedlicher Fördermittelquellen. Vor allem in Kommunen, die in der Verwaltung einen Generationswechsel durchleben, wird dies zum Problem. Überdies ist nicht überall geklärt, was mit Restmitteln geschehen soll, die in absehbarer Zeit abzubauen sind.

**Haushaltssicherungskonzepte und Handlungsfähigkeit der Kommunen:** Schwierige haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen von Kommunen können sich unterschiedlich auf das Sanierungshandeln auswirken. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die Gemeinden in Haushaltsnotlage Sicherungskonzepte aufstellen müssen und wegen deren externer Prüfung und Genehmigung an Handlungsspielraum verlieren. Die Konsequenzen schlagen sich in unterschiedlichem Ausmaß in der Personalpolitik, der Vergabe von Fremdaufträgen und der Finanzierung von freiwilligen Leistungen sowie in der Struktur des Sanierungsbedarfs nieder. Der erste Aspekt dürfte sich indirekt auf das Sanierungsergebnis auswirken, wenn beispielsweise die Einsparung von Personal zu einer weniger strategisch angelegten, reaktiven Aufgabenerledigung führt und dabei aufwendigere Verfahren einer Mobilisierung von Grundstücken in klein parzellierten oder stark verbauten innerstädtischen Blöcken gar nicht erst versucht werden sowie innovative Ansätze einer Verzahnung unterschiedlichster Ressorts, einer Mobilisierung ergänzender Ressourcen, eines intensiven Erfahrungsaustauschs mit anderen Gemeinden und einer partnerschaftlichen Entwicklung von Sanierungskonzepten mit privaten Grundstückseigentümern, Unternehmern und Sanierungsbetroffenen zu kurz kommen. Diese Tendenzen lassen sich aber nur

äußerst schwer in einen nachweisbaren Bezug zur Personalausstattung bringen. In dieser Untersuchung ließen sich nur Vermutungen anstellen. Die erschwerte Vergabe von Fremdaufträgen ist eine mehr oder weniger direkte Folge der Reduzierung des gemeindlichen Handlungsspektrums auf Pflichtaufgaben in Haushaltsnotlagen oder ähnlichen Situationen. Sie betreffen sowohl die Kofinanzierung von quartierspolitisch wichtigen sozialen Infrastruktureinrichtungen als auch die Beauftragung von Untersuchungen zur Stadtteilentwicklung. Hier sind deutliche Folgen in den Gemeinden augenscheinlich und werden auch immer wieder berichtet. Einzelne Gemeinden in der Haushaltssicherung dürfen überdies gar keine Fördermittel mehr annehmen, weil es schwierig ist, in der Haushaltssicherung freiwillige Maßnahmen, als die Projekte innerhalb der Sanierung angesehen werden, in Dringlichkeitslisten unterzubringen, die von der Kommunalaufsicht genehmigt werden müssen. Mit der Doppik-Umstellung hat sich z. B. in Nordrhein-Westfalen so eine Verschiebung zugunsten von Sachaufwand und zulasten von Investitionen ergeben, der die Sanierungsdurchführung erschwert. Betroffen sind etwa wegfallende Baukostenzuschüsse für private Sanierungsmaßnahmen. Besonders schwierig ist die Lage in den Gemeinden, die nicht einmal ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept vorlegen. Schließlich ist auch der anders strukturierte Sanierungsbedarf zu diskutieren: Haushaltsnotlagen gehen einher mit wirtschaftlichem Niedergang, der sich in tendenziell hohen Leerstandsdaten und Anteilen altindustrieller oder anderer überkommener Bestände und Branchen niederschlägt. Die Aufwertung von öffentlichen Räumen oder die Schaffung öffentlicher Einrichtungen, so sie denn durch die Sanierung möglich war oder ist, stellt mit geringerer Wahrscheinlichkeit als in florierenden Kommunen einen unzureichenden Anreiz für die oftmals ohnehin in geringerem Maß als anderswo investitionswilligen und investitionsfähigen privaten Akteure dar, sich mit aus eigener Kraft im Sanierungsgebiet zu engagieren. Dementsprechend sind die Wirkungen der Sanierung über die Zeit tendenziell als nur beschränkt ausreichend anzusehen, wenn über die Zeit zusätzlicher Sanierungsbedarf neu entsteht. Zusammenfassend können – wenngleich eine Reihe anderer Faktoren das Bild überlagern – die Ursachen und Folgen von Haushaltsnotlagen als ein wesentliches Hemmnis für den Sanierungserfolg angesehen werden.

---

## 6.2 Erfolgsfaktoren der Sanierung in der derzeitigen Praxis

---

### Die Festlegung der Sanierungsziele

Ehrgeizige Sanierungsziele können zwar die Erneuerung beflügeln, müssen aber im engen Zusammenspiel mit den Betroffenen und den Eigentümern sowie in Kenntnis der Rahmenbedingungen für private und öffentliche Investitionen aufgestellt werden. Insbesondere unterscheiden sich diesbezüglich mieter- und eigentümerorientierte Sanierungsgebiete deutlich. Bis heute erscheint eher die Angemessenheit von Aufwertungszielen für den Erfolg einer Sanierung ausschlaggebender als etwa eine umfassende „Durchsanierung“.

### Die Rolle von Information, Kommunikation und Beteiligung

In komplexen Akteurskonstellationen wie der Bestandsentwicklung spielen erfahrungsgemäß Information, Beratung, Kooperation, Kommunikation und Beteiligung eine zentrale Rolle, was nahezu überall anerkannt wird. Explizit betont wird dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund der schlechten Erfahrungen mit wenig vorbereiteten Ausgleichsbetragerhebungsverfahren. Interessant ist der Hinweis auf eine intensive Beteiligung bereits im Verfahren der Zielfindung. Weiterhin zu beachten ist, dass hier Sanierungsbeauftragte, wird ihnen eine zentrale Rolle knapp „unterhalb“ der eines Sanierungsträgers eingeräumt, hervorragende Möglichkeiten bieten, vor allem dann, wenn sie tatsächlich „vor Ort“ sind.

### Das Spannungsfeld von Flexibilität und Zielorientierung

Wo es bei Sanierungsmaßnahmen gelang, Flexibilität in der Durchführung durch ein angemessenes Maß an „Autonomie“ der Verfahrensbeteiligten zu sichern,

scheint sich – so zumindest deren eigene Einschätzung – eine effektive Durchführung sicherstellen zu lassen. Dagegen kann eine zu enge Bindung an Stadtratsbeschlussvorbehalte die Sanierungsdurchführung lähmen. Allerdings hängt es vom Stadtrat selbst ab, wie „politisch“ er die Einzelentscheidungen in der Durchführung einschätzt. Positiv wird daher von einer Abschiebung von Verantwortung berichtet, die Grundsatzentscheidungen etwa zu einer Veränderung der Sanierungsziele dem Stadtrat vorbehält, aber im konkreten Durchführungsfall dem Sanierungsträger (falls ein solcher eingeschaltet ist) über Pauschalhaushalte oder andere Formen der Handlungsvollmacht hinreichende Freiheit in der Umsetzung gibt. Eine solche Einschätzung wird aus Sicht des Sanierungsträgers immer in dessen Eigeninteresse sein und muss daher an sich nicht weiter verwundern. Interessant wird sie dann, wenn man die betrachteten Einzelfälle hinzuzieht, für die die Flexibilität eingefordert wird: Hier verweisen die Durchführungsexperten der Träger auf die Interessenüberlagerungen in der Bestandsentwicklung, die innovativen Versuche, über gewagte Rechtskonstruktionen dem Ziel einer bestandsorientierten und nutzungsgemischten Entwicklung Rechnung zu tragen und die Notwendigkeit, angesichts von Sonderkonstellationen, die die „Leistungsfähigkeit“ eines Quartiers im Hinblick auf seine Integration sozial Benachteiligter usw. prägen, auch besondere Verfahrenslösungen umzusetzen. Das buchstabengenaue Beharren auf Rechtsvorschriften, die nicht für den komplexen Bestandsentwicklungszusammenhang gemacht worden sind und teilweise noch aus der Zeit der Funktionstrennungsideologie stammen, erschwert hier eine Umsetzung von einzelfallgerechten Konfliktlösungsmechanismen. Sie sind teilweise auf privatrechtliche Vereinbarungen unterhalb der Schwelle des Baurechts, direkte Gespräche zwischen den Betroffenen sowie eine kreative Auslegung rechtlicher Vorschriften angewiesen.

Ähnliches gilt für die Mobilisierung von Fördermitteln: Effektivitätsbarrieren liegen vor allem in einer kleinen Auslegung von Vorschriften. Wie im Fall der „Festivalisierung“ in der Stadtpolitik führt die Sanierung zur Etablierung von Sonderinstitutionen, die über eine besondere Prioritätensetzung und Grundsatzbeschlüsse des Stadtrats Interessendivergenzen zwischen verschiedenen Ämtern überwinden und so besonders wichtig erscheinende Einzelmaßnahmen finanzierbar gestalten kann. Die Einbeziehung unterschiedlicher Fördertöpfe erfordert die Mobilisierung und Zusammenarbeit mehrerer Ressortverantwortlicher an ein und demselben Einzelprojekt. Die Kooperation ist nur dann gewährleistet, wenn auf gesamtstädtischer Ebene die Sonderrolle der Sanierung unumstritten ist und damit Ressortegoismen eingehegt werden können.

### **Prioritätensetzung in der Stadtpolitik und Fördermittelstrategie**

Eine Stärke der Sanierungsmaßnahme scheint die hohe Priorität zu sein, die sie in der Stadtpolitik genießt. Das aktive Verfahrensmanagement, die eingerichteten Projektgruppen, die vom Stadtrat bewirkten Abstimmungsstrategien zwischen den verschiedenen Ämtern, der gezielte Einsatz von treuhänderischen Trägern mit weiten Vollmachten, die zügige Umsetzung von Ordnungsmaßnahmen, um die Sanierung sichtbar in Gang zu setzen, aufwendige Abstimmungen und Diskussionen und andere zentrale Weichenstellungen haben hier wesentliche Beiträge zur Umsetzbarkeit ehrgeiziger Ziele geleistet. Mit der hohen Priorität für Sanierung geht die aktive Einwerbung von Fördermitteln aus anderen Quellen einher, die allerdings die Stadtpolitik auch stark in Anspruch nimmt.

### **Die Balance zwischen Vorbereitung und Umsetzung**

Die Fallstudien haben gängige Erfahrungen zur Sanierungspolitik dahingehend bestätigt, dass es unterschiedlichste strategische Wege zum Sanierungserfolg gibt. Dennoch ist deutlich geworden, dass eine übermäßige Konzentration auf Ordnungsmaßnahmen bzw. auf den Umbau von Straßen, Plätzen und Wegen bzw. Stellplatzanlagen kritisch ist, wenn mit großem Mittelaufwand erschließungsbezogene Umbaumaß-

nahmen durchgeführt werden, aber danach noch gestalterischer Nachbesserungsbedarf besteht und die Gebäudemodernisierung nur eingeschränkt in Gang kommt. Auf der anderen Seite zeigen die großstädtischen Sanierungsmaßnahmen, dass eine engagierte öffentliche Modernisierungs- und Wohnungsbauförderung sehr aufwendig sein kann. Eine Balance zwischen einer Berücksichtigung verkehrlich-infrastruktureller und lebensqualitätbezogen-modernisierungsorientierten Ansätzen stellt daher einen wichtigen Erfolgsfaktor der Sanierung dar. Sie sollte von Anfang an einerseits durch beispielgebende Einzelmaßnahmen an Wohngebäuden und Nichtwohngebäuden mit nur schwer vorstellbaren Nachnutzungsperspektiven vorführen, dass eine Aufwertung in vernachlässigten Quartieren machbar ist, und andererseits die Voraussetzungen dafür vonseiten der öffentlichen Hand durch ein ausgewogenes Spektrum an verträglichen Angeboten zur Sicherung einer zeitgemäßen Erreichbarkeit unter Berücksichtigung der ökonomischen Rolle des Quartiers, hochwertiger und zum Aufenthalt einladender Straßen- und Platzräume sowie bedürfnisorientiert gestalteter Freiräume schaffen.

### **Die Balance zwischen Konzentration und breitem Zugriff**

Vor dem Hintergrund der mittel- bis langfristigen Ausrichtung der Sanierungspolitik in einer Stadt sind Strategien erforderlich, die zu bewältigende Maßnahmenpakete mit sichtbarem Aufwertungserfolg schneiden und Sanierungsgebietskulissen begrenzt halten. Gleichwohl sind zu kleine Sanierungsgebiete so stark von der Entwicklung in den umgebenden Quartieren abhängig, dass sie zu wenige Impulswirkungen für die Innenstadtentwicklung auslösen können. Hier obliegt es der Gemeinde, eine gestaffelte Strategie umzusetzen, welche die Sanierung von Anfang an in einen gesamtstädtischen Stadtentwicklungskontext stellt. Dabei macht sie deutlich, auf welche Gebiete sich Aufwertungsbemühungen konzentrieren sollten, welche Gebiete mittelfristig auch gut mit geringeren Sanierungsstandards leben können bzw. sich für diese vor dem Hintergrund der Schaffung eines vielfältigen Angebots an Wohnungen in unterschiedlichen Preissegmenten geradezu eignen, etwa weil ihnen keine große Bedeutung als Identifikationsorte oder

gesamstädtische Zentren zukommt. Die zu sanierenden Gebiete, auf die sich Aufwertungsbemühungen konzentrieren, sollten wiederum von ihrer Größe her eine deutliche „Erkennbarkeit“ aufweisen.

### Der Einsatz der Instrumente

Bei allen kritischen Erwägungen ist vor dem Hintergrund der genannten Prioritätensetzung der aktive Einsatz der Sanierungsinstrumente für die Durchsetzung beispielsweise auch sozialer Ziele ein Schlüssel gewesen. Darüber täuschen offenbar selbst die Aufwertungstendenzen in innerstädtischen Altbaugebieten nicht hinweg (Spandauer Vorstadt, München). Erst ihr verantwortungsbewusster, vielleicht manchmal sogar über das Ziel hinausschießender und damit die rechtlichen Möglichkeiten „austestender“ Einsatz konnte aber zu derartigen Erfolgen führen. Die Beispiele zeigen, dass treuhänderische Träger mit weit reichendem Mandat hier vermutlich die besten Resultate bringen, wenn sie auf eine bestandsorientierte und sensible Politik verpflichtet werden können. Die Schaffung von belegungsgebundenen Wohnungen war zumindest in der untersuchten Epoche ein weiterer wichtiger Erfolgsfaktor. Gerade die komplementäre Rolle von belegungsgebundenen und freien Wohnungen scheint die soziale Mischung einigermaßen stabilisiert zu haben, und Genossenschaftsmodelle haben weitere Beiträge in die genannte Richtung geleistet (Hamburg, Spandauer Vorstadt, München, Hannover). Die starke „Manövrierfähigkeit“ der Sanierungspolitik ist dabei zentral auf eine aktive Liegenschafts- bzw. Grundstückspolitik angewiesen. In einigen Städten zeichnet sich diesbezüglich ab, dass sie bei einbrechenden Gewerbesteuererträgen nicht mehr aufrecht zu erhalten ist, in ärmeren Kommunen nicht mit der gleichen Intensität betrieben werden kann und bei geringerer Verfügbarkeit von Fördermitteln nicht möglich ist. Bei allen Erfolgen neuerer Instrumente, die auf aufwendige bauliche Maßnahmen verzichten, bleibt die strategische Rolle der Entwicklung von Flächen im öffentlichen Eigentum unangefochten.

### Strategisches Handeln von Personen

Sanierung wird keineswegs überall gleichermaßen als strategisches Element der Stadtentwicklung betrieben. Die „handelnden Personen“, in allen Politikbereichen immer wieder als wesentlich für die Umsetzung von Programmen genannt, aber selten genauer auf die dahinter steckenden Erfolgsfaktoren analysiert, verfügen über sehr unterschiedliche Qualifikationen und Qualitäten, wobei in größeren Großstädten die Größe der Verwaltung für einen hinreichenden Grundstock an qualifizierten Fachkräften sorgt, um die Sanierung professionell durchzuführen. In Städten bis zur Größe von kleineren Großstädten kann hiervon allerdings keineswegs immer ausgegangen werden. Darüber hinaus obliegt es – gerade in kleineren Städten und Gemeinden – der strategischen Ausrichtung des Handelns von Schlüsselpersonen, ob komplexere Sanierungsziele erreicht werden können. Einige der hierbei maßgeblichen Faktoren sind

- der Wille zur mittel- und langfristig ausgerichteten Durchsetzung von voraussetzungsvollen Projekten,
- eine permanente Offenheit für Gute-Praxis-Erfahrungen aus anderen Städten,
- die Bereitschaft zur Mobilisierung und Abstimmung ergänzender Handlungsbereiche in der öffentlichen Verwaltung wie der Liegenschafts- und Wohnungspolitik,
- die aktive Öffnung in die Stadtgesellschaft über eine reine Informationstätigkeit hinaus – was über die Berücksichtigung der Quartiersbewohner hinaus eine konstruktive Einbeziehung der Eigentümer voraussetzt,
- die Fähigkeit zur permanenten Generierung neuer Einzelprojekte, die die Sanierung auch in Zeiten geringer verfügbarer Finanzmittel „am Köcheln“ und im Gespräch halten sowie ergänzende Fördermittel anzapfen helfen,
- eine aktive Einbettung der Sanierungs- in die gesamstädtische Stadtentwicklungspolitik, um Widersprüche zwischen ihren unterschiedlichen Facetten schon frühzeitig zu erkennen und zu vermeiden,
- sowie ein innovativer Umgang mit Verfahrenshindernissen auch gegen Widerstände.

---

## 6.3 Ansatzpunkte für eine Effektivierung und Qualitätssicherung

---

Aus den diskutierten Hemmnissen und Problemen sowie Erfolgsfaktoren und Hinweisen auf Gute Praxis leiten die Gesprächspartner vor Ort im Zusammenspiel mit Einschätzungen aus Kommunen und Ländern Hinweise auf Effektivierungsnotwendigkeiten und Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung des Instrumentariums ab. Diese bilden den Ausgangspunkt für die folgenden Beobachtungen und Überlegungen.

### Effektivierungsansätze aus der Sicht von Kommunen

**Ausrichtung der Förderung:** Einzelne ostdeutsche Gesprächspartner verweisen darauf, dass ein höherer Fördermittelumfang in noch nicht festgesetzten sanierungsbedürftigen Gebieten auch in Zukunft eine breite Unterstützung der Erneuerungstätigkeit ermöglichen könne, die mit eingeschränktem Mittelumfang und starker Priorisierung der Einzelmaßnahmen nicht möglich sei. Von anderer Stelle wird darauf hingewiesen, dass auch bei Städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen die Förderung von nicht-investiven Maßnahmen bzw. die Bereitstellung von Fördergeldern für Personalmittel sinnvoll sei, beispielsweise um eine gute Beteiligungskultur aufbauen zu können.

**Verfahrenseffektivierung:** Kritik an den starken planerischen Vorgaben durch Rahmenplanung, Wettbewerbsverfahren, Gestaltungs- und Erhaltungssatzungen, welche die private Investitionstätigkeit blockieren können (Bad Oldesloe), stehen dem Anspruch einer starken Steuerung zur Durchsetzung öffentlicher Ziele gegenüber (Schwäbisch Hall, München, Berlin). Dabei wird vor allem auf die Förderung von Wohnraum für die Vermeidung von Verdrängung hingewiesen. Im Rahmen der Abrechnung werden generell die komplizierten Verwendungsnachweise gerade bei der Nutzung verschiedener Förderquellen kritisiert und Pauschalhaushalte bevorzugt, was aber

häufig zu Kritik durch die Landesrechnungshöfe führte. Deutliche Hinweise auf Möglichkeiten einer Verbesserung werden aber darüber hinaus kaum genannt, und es fällt auf, dass zwischen den verschiedenen Kommunen hier sehr große Unterschiede in der Wahrnehmung der genannten Probleme bestehen. In Fällen, in denen die Abrechnungen durch Sanierungsträger erfolgen, scheint das Problem weniger stark ausgeprägt, was darauf schließen lässt, dass hier Routine und Professionalität stark zur Effektivierung beitragen kann. Im Vergleich zu EU-Fördermitteln verlaufe die Abrechnung von Sanierungsmaßnahmen relativ unbürokratisch, wie einzelne Gesprächspartner betonen.

### Einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung der Maßnahmen

Eine zügige Durchführung der Sanierung hat zwar seit jeher die Städtebauförderung als Anspruch begleitet, doch lag und liegt sie bis heute nicht durchweg im Interesse der Gemeinden, die das Sanierungsinstrumentarium über längere Zeit zur Mobilisierung von Fördermitteln und zur Einflussnahme auf die Entwicklung in ihren Sanierungsgebieten heranziehen. Auch war für einige Kommunen das weitere Bestehen von Sanierungsgebieten insofern von Bedeutung, dass eine zeitliche Streckung der Maßnahme gegebenenfalls eine flexiblere Organisation des Einsatzes von kommunalen Eigenmitteln ermöglichte und gleichzeitig das bestehende Gebiet die Hoffnung nährte, dass zusätzliche Mittel aus Bundes- und Landestöpfen ihren Weg in die eigene Gemeinde finden. Darüber hinaus sind auch die Beauftragten und Träger in den wenigsten Fällen an einer zügigen Durchführung der Maßnahme interessiert, da längere Laufzeiten in der Regel entsprechend höhere Umsätze erwarten lassen. Erst durch die Länder, die zunehmend darauf zu dringen begannen, Sanierungsverfahren abzuschließen, wurde der

diesbezügliche Druck auf die Kommunen allmählich erhöht, da sie befürchten mussten, bei einer Neuvergabe von Fördermitteln leer auszugehen, so lange ihre alten Sanierungsverfahren nicht abgeschlossen waren. Vor diesem Hintergrund muss davon ausgegangen werden, dass unterschiedliche Kräfte eine zügige Durchführung der Sanierung bremsen.

**Einheitliche Vorbereitung und gesamtstädtische Einbindung:** In jüngerer Zeit erfordern nicht zuletzt die Ausdifferenzierung der Förderprogramme sowie die unterschiedliche Perspektive einer Förderung von bestimmten Stadtteilen in Zeiten entspannter Wohnungsmärkte eine deutlichere Einbettung der Sanierungsüberlegungen in eine stadtentwicklungsplanerische Gesamtperspektive, um die Sinnhaftigkeit der öffentlichen Förderung zu erhärten. Hierzu werden insbesondere in Ländern mit ausgeprägter Sanierungstradition Gesamtkonzepte eingefordert, die hinreichend aktuell sein müssen und in größeren Städten die Form von Stadtentwicklungskonzepten annehmen können. Hierbei unterscheiden sich allerdings die Anforderungen bei Städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen deutlich von denen im Stadtumbau Ost. Mehr als die Erarbeitung eines Rahmenplans sei sogar im Falle der ersteren gerade in kleineren Gemeinden kaum leistbar. Darunter leidet die Umsetzung, insbesondere vor dem Hintergrund, dass Gemeindeverwaltungen teilweise in schwieriger Haushaltslage ihr Fachpersonal abbauen. Während früher klassischerweise in kleineren Gemeinden wenigstens Bauingenieure mit der Sanierung befasst gewesen seien, übernehmen diese Aufgabe heute mitunter Verwaltungsbeamte ohne planerische Ausbildung. Eine Einsetzung von Sanierungsträgern scheuen diese Gemeinden aber, da sie um ihren Einfluss auf die Sanierung fürchten und die Kostenbeteiligung bei Trägereinsatz vermeiden wollen. Selbst die regionalen Planungsbüros seien angesichts der sich ausdifferenzierenden Programme mit ihren Beratungsleistungen teilweise überfordert.

**Problemadäquate Vorbereitende Untersuchungen:** Die Anforderungen für eine einheitliche Vorbereitung werden von den Ländern teilweise sehr klar formuliert und vermittelt. Dies betrifft insbesondere die gebietsbezogene Ausrichtung der Vorbereitenden Untersuchungen nach den Vorschriften des Besonderen Städtebaurechts. In der praktischen Ausgestaltung

bestehen hierbei allerdings begründete deutliche Unterschiede zwischen den Ländern. Hierzu wird z. B. teilweise die Sanierungsvorbereitung in kleineren Gemeinden gesondert gefördert. Gegen eine Förderung von Vorbereitenden Untersuchungen wird wiederum angeführt, dass die Sanierung deutlich zügiger erfolgen könne, wenn eine Kommune durch eigene planerische Vorleistungen bekundet, in welche Richtung ihre strategischen Überlegungen gehen, und hierdurch offenbar zügiger und zielgerichteter mit der Sanierung verfahren. Erfahrungen mit den umfassenden Datenerhebungen früherer Sanierungstraditionen hätten inzwischen zu der Erkenntnis geführt, dass eine strukturierte Vorbereitung mit Vorbereitenden Untersuchungen kurzfristig angelegt sein, nicht so lange und kleinteilige Erhebungsphasen umfassen, bereits mit zeitgemäßen Beteiligungsverfahren verbunden sein und gemeinsam mit Akteuren bei einer Einbindung von Trägern und Vertretern der Privatwirtschaft eine Verständigung auf die Sanierungsziele in einem Entwicklungskonzept mit festgelegten und mit Prioritäten versehenen Schlüsselprojekten erfolgen sollte.

**Förderbedingungen der Länder und leistungsfähige Organisation der Bewilligungsbehörden:** Die sehr stark voneinander abweichenden Größen der Bundesländer, ihre unterschiedlich strukturierten Städtesysteme und ihre spezifischen Verwaltungs- und Sanierungstraditionen haben ein vielfältiges Spektrum an Organisationsstrukturen auf Länderebene hervorgebracht. In jedem Fall besitzt diese Struktur einen Einfluss auf die einheitliche und zügige Durchführung der Sanierung. Die Formulierung der Förderbedingungen der Länder spielt hier eine unterschiedlich große Rolle. Teilweise können die Bedingungen über viele Jahre mit nur sehr geringfügigen Anpassungen aufrecht erhalten werden, teilweise drücken sich in ihnen massive Veränderungen der Förderschwerpunkte aufgrund politischer oder finanzieller Entwicklungen aus wie etwa ein Übergang von einer starken Orientierung auf privater Modernisierungsförderung zur Beschränkung auf Maßnahmen im öffentlichen Raum und an öffentlichen Einrichtungen. Während in Stadtstaaten oder kleineren Ländern die Bewilligungsbehörde beim Ministerium (Senatsverwaltung) angesiedelt sein kann wie in Berlin oder im Saarland, was eine einheitliche Durchführung ermöglicht, sind ansonsten Landesämter oder Mittelbehörden mit der

unmittelbaren Abwicklung betraut. Sie sollen auch eine fachliche Nähe zu den einzelnen Gemeinden sicherstellen. Die Rolle der Bezirksregierungen in den großen Flächenländern stellt sich aber ihrerseits unterschiedlich dar. Vonseiten der Ministerien selbst besteht ein reger Austausch mit den Kommunen gerade in der Anfangsphase oder bei der Vermittlung veränderter Schwerpunkte von Förderrichtlinien über Städtebauförderkonferenzen, während die jährlichen Programme in der Obhut der Bewilligungsbehörden sind. In Nordrhein-Westfalen wird beispielsweise versucht, über die gewählten Gemeindevertreter des Regionalrats jährliche Programmanschläge der Bezirksregierungen beschließen zu lassen, so dass damit sowohl eine stärkere Beteiligung der Gemeinden stattfindet als auch eine Zentrierung der Maßnahmen in den Räumen erfolgen kann, die einen besonderen Förder- und Entwicklungsbedarf besitzen. Im Saarland wird ebenfalls – hier vom Ministerium – in enger Abstimmung mit den Kommunen das jährliche Programm aufgestellt. Als aufwendig werden teilweise die Prüfverfahren der Oberbehörden bezeichnet. Wenn dort Personalangel hinzukommt, verzögern sich die Verfahren. Sie binden überdies wichtige Ressourcen bei den Sanierungsträgern, werden aber teilweise als fragwürdig kritisiert, wenn sie lediglich die Plausibilität der entstandenen Kosten prüfen, aber keine inhaltliche Auseinandersetzung mit den Zielen und Maßnahmen der Sanierung stattfindet.

**Zeitpläne, Prioritätensetzung und ihre Fortschreibung:** Eine zügige Durchführung kann durch ausgearbeitete und fortzuschreibende Zeitpläne unterstützt werden. Die Transparenz des Sanierungsablaufs durch eine solche Form des Controllings erlaubt eine genaue Überprüfung der Erreichung von Sanierungszielen, die ihrerseits eine klare Struktur für den Sanierungsverlauf vorgeben sollten, aber fortschreibungsfähig sind. Eine detaillierte Kopplung von Zielen und Projekten über Prioritäten in Zeitplänen ist keineswegs schon immer Standard gewesen. Sie ist auch heute abhängig von einer realistischen Einschätzung der Erfüllbarkeit von Voraussetzungen (Mittelverfügbarkeit, Zugriff auf Grundstücke, Akzeptanz von Maßnahmen usw.). Sie bringt allerdings zwangsläufig eine stärkere Verbindlichkeit und richtet sich tendenziell gegen eine übermäßig lange andauernde Sanierung. In einigen Gemeinden werden immer wieder auch Anfragen zu Einzelmaßnahmen auf projektbezogene Förderung

gestellt, ohne dass deutlich würde, welchen Beitrag diese zur Weiterentwicklung des Sanierungsgebiets leisten, wenn die Projekte weder in Kosten- und Finanzierungsübersicht verzeichnet noch Teil des Rahmenplans sind.

**Realisierbarkeit komplexer Umstrukturierungen:** Vielfältige Hinweise deuten darauf, dass aufwendigere Sanierungsmaßnahmen mit den verfügbaren finanziellen Mitteln und den rechtlichen Instrumenten nur schwer zu bewältigen sind. Ein Schlüssel zur zügigen Durchführbarkeit ist die Rolle der Eigentümer bei der Durchsetzung der Sanierungsziele. Wo die Sanierung darauf abzielt, über Umlegungsverfahren oder den Aufkauf von Grundstücken zur Reorganisation ganzer Baublöcke stärker in das Eigentum einzugreifen, stößt sie häufig auf Verzögerungen durch kooperationsunwillige oder – beispielsweise wegen ihres fortgeschrittenen Alters – investitionsuninteressierte Eigentümer. Dies spielt gerade im umfassenden Verfahren eine Rolle, da dort solche Ziele überhaupt verfolgt werden. Gemeinden richten sich vor diesem Hintergrund bisweilen auf längere Sanierungszeiträume ein. Werden die ehrgeizigen Ziele dennoch nicht oder mit sehr labilen Nutzern erreicht, können sich im Sanierungsverlauf neuerliche Missstände entwickeln. Trifft eine hohe Eigentumsquote auf wirtschaftliche Krisensymptome mit Abwanderung und Grundstückspreisverfall, kann es sogar nach teilweise lange laufender Sanierung zu einem massiven Wegbrechen der Nutzungsintensität in Zentren (und Neubauquartieren) kommen, das den Sanierungserfolg bedroht.

**Überzeichnung von Förderprogrammen und Verfügbarkeit von Fördermitteln:** Selbst in Bundesländern mit vergleichsweise üppig ausgestatteten Landesprogrammen gibt es einzelne sehr lange laufende Sanierungsmaßnahmen. Diese können ebenfalls teilweise auf die geringe Verfügbarkeit von Fördermitteln zurückgeführt werden, mit denen nur ab und zu kleinere Projekte oder solche mit ergänzenden Fördermitteln aus anderen Quellen realisiert werden können. Dafür ist beispielsweise die Überzeichnung von Programmen in Ländern mit vielen Kleinstgemeinden mit verantwortlich, die zu relativ kleinen Bewilligungssummen führt. Erst allmählich wird hier von einer breiten Streuung der Fördermittel abgegangen.

Fachliches Engagement und fachlicher Austausch: Ein besonderes Engagement der städtischen Führungskräfte und ein „Ziehen an einem Strang“ werden auf der Ebene der Kommune selbst als Schlüssel zur zügigen Durchführung benannt, Stadterneuerung als „Chefsache“ gefordert und praktiziert. Der Austausch über Erfahrungen mit der Sanierung über die Kommune hinaus ist für eine fachlich qualifizierte Sanierung von Bedeutung. Er erfolgt insbesondere bei Trägern, die ohnehin in mehreren Kommunen tätig sind, sowie im Zusammenspiel mit den bewilligenden Landes- oder Mittelbehörden.

**Stabilisierung und Aufwertung in unterschiedlichen Gebietstypen:** In wirtschaftlich weniger erfolgreichen Städten (und in Großwohnsiedlungen) übernehmen die Förderungen eher die Aufgabe der Stabilisierung und der Vermeidung eines weiteren „Abrutschens“ der betroffenen Gebiete. Leider ist dies häufig mit der Forderung nach einer dauerhaften finanziellen Unterstützung verknüpft, da viele dieser Gebiete nicht aus eigener Kraft einen „Turnaround“ schaffen können. Für diese Gebiete stellt sich somit ganz grundsätzlich und insbesondere vor dem Hintergrund der Forderung nach einer „zügigen Durchführung“ und bei degressiv gestalteter, zeitlich sehr begrenzter Förderung die Frage des weiteren Umgangs mit den Finanzhilfen. Für die erfolgreichen Städte und Gebiete, die nur einen Anstoß zur Fort- und Weiterentwicklung benötigten, stellt die für mehrere Jahre durchgeführte Sanierungsmaßnahme eine geeignete Intervention dar, um diesen Anstoß zu bewirken. Hierbei stellt sich jedoch bei sehr erfolgreichen Städten und Gebieten mit hohem Investitionsdruck dann die Frage nach den „Mitnahmeeffekten“ bei der Gewährung von Fördermitteln. In beiden Fällen ist die Förderung nicht immer „zielpunktgenau“.

### Evaluierung und Monitoring

Die Betrachtung der 27 Fallstudien macht deutlich, dass die Evaluation als Steuerungsinstrument für die planvolle Durchführung von Sanierungsmaßnahmen eine nachgeordnete Rolle spielt: Im Sanierungsgebiet Hamburg, Spritzenplatz wurde eine Ex-Post-Evaluation zwei Jahre nach Beendigung der Sanierung durch ein externes Büro durchgeführt. In Duisburg-Marxloh wurde im Zuge des Förderprogramms „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – die Soziale Stadt“

ebenfalls eine Evaluation durchgeführt, die aber vor allem auf die Betrachtung der Maßnahmen der Sozialen Stadt abzielte und die früheren Wohnumfeldmaßnahmen nur am Rande erwähnt. In den anderen Fallstudiengebieten wurden in der Regel Zwischen- oder Abschlussberichte erstellt, die häufig durch die Kommunen selbst bzw. die Sanierungsträger bzw. -beauftragten verfasst wurden, der positiven Außenwirkung dienen und daher tendenziell eher unkritisch sind. Vor allem in größeren Städten ist aber eine manchmal sogar periodische, relativ umfassende Berichterstattung gegenüber dem Stadtparlament gängig, in der immer wieder eine Art Selbstevaluation der laufenden Sanierung stattgefunden hat (etwa in Berlin oder in anderer Form auch in München). Selbst wenn hier die Erreichung von Sanierungszielen und die Verausgabung von Mitteln im Zentrum stehen, haben solche Berichte über die Jahre die Sanierungspraxis bis zu einem gewissen Grad transparent gemacht, mitunter unterstützt durch öffentlich geförderte Sanierungsbeiräte, die ihrerseits meist eine eher kritische Haltung zu Sanierungswirkungen veröffentlicht haben und gerade in jüngster Zeit durch das Medium Internet ihre Position leicht verbreiten können.

Es gibt eine Reihe von Studien, welche die Sanierungsgebiete als Forschungsgegenstand beinhalten (z. B. Rolf Küppers (1996) zum Thema Gentrification in der Kölner Südstadt), die aber nicht im direkten Zusammenhang mit der Sanierung standen, also nicht als Gutachten oder gar als Evaluation zu werten sind, da sie keine steuernde Funktion hatten. Zum Teil wurden begleitende Studien durchgeführt wie z. B. die zum Hamburger Spritzenplatz von Ulrike Hoppe erarbeitete „Nachuntersuchung aus Sicht der Betroffenen“ (1990). Wie die im Jahre 1999 von der GEWOS durchgeführte Untersuchung attestieren beide Studien, dass durch die Sanierung ein Verdrängungsprozess stattgefunden hat. Ob die Hoppe-Studie aber tatsächlich Einfluss auf die Sanierungsstrategie der Stadt Hamburg genommen hat, kann nicht nachgewiesen werden.

Dieser Befund macht deutlich, dass das Thema Evaluation und Monitoring erst im Laufe der 1990er Jahre an Bedeutung gewonnen hat (vor allem Soziale Stadt, Stadtumbau, vgl. etwa DIFU/BMVBW 2002, Häußermann 2009, Höbel et al. 2006, Sailer 2002, Universität Potsdam / MIR 2005). Aufgrund der föderalen Struktur gelten in den Bundesländern allerdings keine einheit-

lichen Rahmenbedingungen bzw. Standards für die Evaluation, so dass ein Vergleich schwer fällt und völlig unterschiedlich konzipierte unregelmäßige Bilanzen der Länder dominieren (vgl. etwa Bauhaus-Universität Weimar 2007, Bayerisches Staatsministerium des Inneren 1990, 1997, 2007, Der Hessische Minister des Inneren 1984, Der Minister für Landes- und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen o.J., Einsele et al. 1992, Forschungsgemeinschaft Bauen und Wohnen / Arbeitsgruppe Baltin + Voegelé 1983, Fritz-Vietta 1981, Innenministerium Baden-Württemberg 1987, Ministerium des Inneren und für Sport, Rheinland-Pfalz 2005, 2007, Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern 2006, Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen / ILS 2006, Niedersächsischer Sozialminister / NILEG 1984, Stadt Bad Langensalza et al. o.J., Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr / Bauhaus-Universität Weimar o.J., Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2001). Für die zukünftige Ausgestaltung der Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahme sollten also (wie auch bei den übrigen Programmbausteinen der Städtebauförderung) Evaluationen durch Dritte als feste Instrumente zur Steuerung eingesetzt werden.

### **Verstetigung, selbst tragende Strukturen und langfristiges zivilgesellschaftliches Engagement**

Die Untersuchungen der Fallstudien haben gezeigt, dass innovative Bürgerbeteiligungskonzepte zivilge-

sellschaftliches Engagement unterstützen und sogar initiieren können. In Sanierungsgebieten, in denen neben einer grundlegenden Informationspolitik auch in größerem Maße auf die Partizipation und die Aktivierung der Bürger gesetzt wurde, konnte oft zivilgesellschaftliches Engagement gestärkt werden. Dies gilt beispielsweise in kultureller und bürgerschaftlicher Weise für das Kölner Severinsviertel mit dem Bürgerhaus-Stollwerck und dem „Freie Werkstatt Theater“, für die von engagierten Bürgern gegründeten und betriebenen genossenschaftlichen Wohnprojekte in Jena und Hannover sowie die Pflege eines Parks in Berlin, die Institutionalisierung der Bürgerbeteiligung im Umfeld der Jugend- und Sozialeinrichtung „Motte“ in Hamburg-Ottensen oder die Weiterarbeit von Betroffenenvertretungen und Netzwerken nach Ende der Sanierung in der Berliner Spandauer Vorstadt, in Freiburg und in Hannover.

Den Kommunen kommt besonders in der Anfangsphase z. B. durch die Bereitstellung kostenloser oder preisgünstiger Raumangebote sowie ABM-Stellen eine wichtige Unterstützungsfunktion zu. Inwieweit sich diese Strukturen dauerhaft erhalten lassen, wenn die Unterstützung wegfällt und das bürgerschaftliche Engagement „in die Jahre kommt“, bleibt allerdings mit einer gewissen Skepsis zu beobachten. Selbsterhaltende Strukturen sind vor allem in Verbindung mit dauerhafter öffentlicher Förderung möglich, können aber auch durch eine über die herkömmlichen Standards hinausgehende Bürgerbeteiligung positiv beeinflusst werden.

---

## 7 Sanierungsmaßnahmen in der Zukunft: Vorschläge zu einer Weiterentwicklung des Instrumentariums und der Sanierungspraxis

---

Im Zuge der Innenentwicklung stellen sich wiederholt Sanierungsaufgaben. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen haben sich, wie diese Untersuchung zeigt, als ein flexibles Instrumentarium der Anreizsteuerung und Bündelung erwiesen. Einige der von ihnen bearbeiteten Herausforderungen der Bestandsentwicklung werden inzwischen von anderen Programmen der Bund-Länder-Förderung bearbeitet. Nach wie vor sind jedoch Sanierungsaufgaben zu bewältigen. Der in einigen Städten aus unterschiedlichen Gründen weiterhin bestehende Sanierungsbedarf wird je nach örtlicher Situation im kleineren Umfang in einer fortwährenden Pflege der Bestände, als Bearbeitung noch nicht bewältigter

Misstände, als Unterstützung bei der Schaffung neuer innerstädtischer Wohnangebote und bei der flexiblen Bearbeitung von neu auftretenden Misständen gesehen. Die folgenden Empfehlungen greifen die aktuelle Diskussion um die Weiterentwicklung der Städtebauförderung auf und gehen davon aus, dass eine Anpassung des Instrumentariums und der Praxis an aktuelle Herausforderungen erforderlich ist. Dies geschieht vor dem Hintergrund einer dezidierten Analyse von 27 Sanierungsmaßnahmen, d.h. ist angeleitet durch einen spezifischen „Anwendungsfall“ der Städtebauförderung. Nichtsdestoweniger sollen Empfehlungen von übergreifendem Charakter entwickelt werden.

---

## 7.1 Qualitätsfördernde Maßnahmen

---

Bereits frühzeitig im Verfahren sollten qualitätsfördernde Maßnahmen standardmäßig Eingang in die Ausrichtung der Maßnahme finden. Dies betrifft den Abgleich mit der gesamtstädtischen Entwicklung gerade in einem demographisch und wirtschaftlich schwierigen Umfeld, in dem Teile der städtischen Bestände von Stadtumbaumaßnahmen mit Abrissmaßnahmen betroffen sein können. Wegen der hohen öffentlichen Investitionen in den Bestand ist auch von Sanierungsmaßnahmen zu fordern, dass sie einerseits einen hohen Standard erreichen, aber andererseits eine Fehlleitung in nicht oder kaum zukunftsfähige Gebiete möglichst minimieren. Während in diesem Kapitel auf die Qualitätssicherung durch Evaluierung und Monitoring noch gesondert eingegangen wird, werden nachstehend auf die Etablierung von hohen Qualitätsstandards gerichtete Maßnahmen und Anreizmechanismen für innovative Ansätze und deren Verbreitung vorgeschlagen.

**Frühzeitige integrative Erarbeitung von Sanierungszielen:** Eine überschaubar angelegte, zügig durchgeführte und stark problemorientierte Vorbereitende Untersuchung sollte mit zeitgemäßen Beteiligungsverfahren verbunden sein und eine Verständigung auf die Sanierungsziele und Einzelmaßnahmen gemeinsam mit Trägern, Eigentümern, Vertretern der Privatwirtschaft und Bürgervertretern herbeiführen. Dabei sollte von Anfang an im Sinne von Perspektivenverfahren ergebnisoffen an der grundsätzlichen Ausrichtung der Sanierung gearbeitet werden, um starke Widerstände wie im Fall einiger früher wenig bestandsorientierter Sanierungsmaßnahmen zu vermeiden. Auf die Konsequenzen des Sanierungsrechts und anderer Vorschriften wie etwa die Erhebung von Ausgleichsmaßnahmen muss bereits von Anfang an hingewiesen werden.

**Verständigung auf fortschreibungsfähige Entwicklungskonzepte:** Eine klare Struktur des Sanierungsverlaufs mit eindeutigen und nachvollziehbaren, aber gleichwohl in einem breiten Konsens fortschreibungs-

fähigen Prioritätensetzungen sollte Standard in einem Sanierungsverfahren sein. Durch sie wird die Sanierungsmaßnahme für Außenstehende in ihrem geplanten Ablauf transparent sowie für die verschiedenen Beteiligten am Verfahren, insbesondere die kommunalen Dienststellen, intern verbindlich gemacht, so dass eine ressortübergreifende Zusammenarbeit möglichst reibungslos erfolgen kann. Auf die Sinnhaftigkeit der Prioritätensetzungen und des Ablaufplans unter Berücksichtigung der oben genannten potentiellen Hemmnisse ist von Anfang an im Zusammenspiel mit den Schlüsselakteuren im Gebiet besonders zu achten.

**Stärkung der Eigentümermitwirkung:** Angesichts der zentralen Bedeutung, die Eingriffe in die Parzellierungs- oder Bebauungsstruktur immer wieder haben, wenn nicht mehr heutigen Ansprüchen entsprechende überkommene Bestände weiterentwickelt werden sollen, muss der Kommunikation und Kooperation mit den Eigentümern eine besondere Aufmerksamkeit zugedacht werden. Dazu sollten neben den oben genannten Ansätzen aktiv Eigentümer in bestimmten sanierungsbetroffenen Blöcken von Sanierungsträgern und Kommunen auf die Chancen der Sanierung angesprochen und in die Entwicklung von blockbezogenen Sanierungskonzepten einbezogen werden. Sämtliche Initiativen, die von den Eigentümern selbst zur Verbesserung der Struktur in einem Block oder Quartier vorgenommen werden, sollten wie etwa die Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau unterstützt werden. Die öffentliche Hand sollte hierzu die Infrastruktur zur Durchführung von Ideenworkshops bereitstellen, die mit den Eigentümern zusammen abgehalten werden. Vorrang haben hierbei Lösungen, die bedürfnisorientiert in umstrukturierten Blöcken Angebote für die Unterbringung vor Ort wohnender Eigentümer machen. Insbesondere sollte die Schaffung blockbezogener Freiflächen in eng bebauten Quartieren über eine umfassende und grundstücksübergreifende Stellplatzkonzeption und eine Umorganisation von Nebenanlagen in Erwägung

gezogen bzw. konzeptionell unterstützt werden.

**Intensivierung von Kooperation und Kommunikation über die Kommune hinaus:** Die Vertreter von Kommunen sollten Anreize erhalten, neben den Sanierungsträgern in einen intensiven Erfahrungsaustausch mit Bewilligungsbehörden und anderen Kommunen etwa nach dem Vorbild der Brandenburgischen „Städte mit historischen Ortskernen“ treten.

**Einführung von Wettbewerbselementen im Spannungsfeld zwischen Gebietsbezug und Förderung innovativer Einzelprojekte:** Trotz des Gesamtmaßnahmeprinzips sind Wettbewerbselemente bei der Zuteilung von Fördermitteln auch heute schon üblich. Sie sollten kultiviert werden, denn sie sorgen in einer Zeit knapper Mittel dafür, dass innovative Projektideen hervorgebracht werden können, die bestimmte Förderziele in besonderem Maße verwirklichen. Eine erfolgs- oder innovationsbezogene Fördermittelvergabe kann allerdings nur ergänzenden Charakter haben und darf das Prinzip der nachhaltigen Behebung von städtebaulichen Missständen durch die Sanierung nicht verdrängen. Wohl bietet ein solcher Ansatz aber die Chance, innovative Partner einzubinden und unkonventionelle Lösungen zu erproben, die ansonsten unversucht bleiben. Mit dem Blick auf den Sanierungs- und Stadtumbaualltag lässt sich beobachten, dass bereits vor Jahrzehnten in innovativen großstädtischen Sanierungsmaßnahmen erprobte Projektansätze inzwischen in Klein- und Mittelstädten „angekommen“ sind. Die Verbreitung derartiger Ideen könnte durch Wettbewerbselemente verbessert werden, wie der Blick auf stadtpolitische Modellvorhaben unterschiedlicher Art immer wieder zeigt. Dazu sollte ein gewisser Teil des verfügbaren Fördervolumens für Initiativen zurückgehalten werden, auf die sich Sanierungskommunen jährlich gesondert bewerben müssen und die bei Vorliegen von besonders innovativen oder in besonderer Weise die Ziele des Förderprogramms erfüllenden Einzelmaß-

nahmen vergeben werden können. Grundlage muss eine Gesamtmaßnahme sein, doch die zusätzlichen Mittel können für größere Einzelvorhaben in der Gemeinde vergeben werden. Damit keine groben Ungleichheiten in der Mittelverteilung entstehen, sollte sichergestellt werden, dass Sanierungskommunen innerhalb eines bestimmten Zeitraums, etwa drei Jahre, nur einmal in den Genuss dieser Zusatzförderung kommen und für einen großen Kreis von Gemeinden ein Anreiz zur Optimierung ihrer Konzepte und Einzelvorhaben besteht. Durch eine festgelegte finanzielle Untergrenze für antragsfähige Vorhaben wird vermieden, dass sehr punktuelle Aktivitäten profitieren. Als besonders förderungswürdige Vorhaben kommen beispielsweise Neubauten oder Modernisierungen in Frage, die durch ihre Kompaktheit zusätzlich zu der in der Regel in allen Sanierungsmaßnahmen nachweisbaren Förderung des Flächensparens beitragen. Bei der Bewertung der Vorhaben ist die Ausgangslage der Kommunen zu berücksichtigen. Gelingt es daher Kommunen mit entspannten Wohnungsmärkten, dichte innerstädtische Bestände zu revitalisieren, so kann dies ein zusätzlich förderungswürdiger Beitrag sein. Weiterhin kann der Bau von dichten Stadthäusern gerade in Klein- und Mittelstädten, deren Wohnungsmarkt ansonsten stark auf freistehende Einfamilienhäuser ausgerichtet ist, ein solcher Beitrag sein. Neben der Kompaktheit sollte bei den Kriterien vor allem auf die Lebensqualität durch intensive Nutzungsmischung und auf die Verträglichkeit für breite soziale Schichten geachtet werden. Ein zusätzlich förderungswürdiger Beitrag kann also unter Umständen etwa in der Revitalisierung historischer Großgebäude für kulturelle und soziale Einrichtungen liegen, in der Durchsetzung gebäudebezogener Nutzungsmischung oder in Trägermodellen, die ortsansässige Mieter besser als in der gängigen behutsamen Stadterneuerung halten oder dafür sorgen, dass im Sanierungsgebiet bei allen Ansätzen einer „Aufwertung“ weiterhin sozial benachteiligte Gruppen wohnen bleiben können.

---

## 7.2 Evaluierung und Monitoring

---

Eine programmorientierte Qualitätssicherung wird von den Ministerien und Bewilligungsbehörden informell betrieben. Ihre Ansätze gilt es zu stabilisieren, auszubauen und auf eine anstehende „Nachsorge“ von Gebieten anzupassen, da eine systematische Qualitätssicherung nicht besteht. Umfassende Evaluierungs- und Monitoringansätze können Programme qualifizieren, müssen aber sehr pragmatisch eingesetzt werden, wenn sie auch für die Einzelentscheidungen in der Vorbereitung oder Durchführung von laufenden Maßnahmen qualitätssichernd wirken sollen. Der umfangreiche Erfahrungsschatz, der mit den Programmen „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau Ost“ gesammelt wurde, kann hier produktiv genutzt werden, wenn gleich letztere auch die Schwierigkeiten einer inhaltlichen Hinterfragung von Programmen offenbaren. Hierbei gilt es im Rahmen unabhängiger Evaluations- und Monitoringmechanismen, die folgenden Grundsätze zu beachten:

**Laufende Evaluation:** Die Evaluation sollte laufend oder zu definierten Zwischenschritten erfolgen und nicht erst am Ende der Maßnahme, damit tatsächlich eine Nachsteuerung erfolgen kann. Ex-Post-Evaluierungen sind sinnvoll, um aus der abgeschlossenen Sanierungen zu lernen und diese Lerneffekte mitzunehmen. Das gilt auch innerhalb einer Kommune, wenn dort mehrere Sanierungsmaßnahmen geplant sind.

**Kleinräumiger Zuschnitt:** Monitoring-Systeme sollten kleinräumig zugeschnitten werden. Die Voraussetzungen für die zielgerichtete Beobachtung von Sanierungsergebnissen und -wirkungen müssen auch in vielen Mittel- und gegebenenfalls Kleinstädten überhaupt erst geschaffen werden – zumindest mit einem Mindestsatz passfähiger, auch quantitativ nachvollziehbarer Indikatoren. Die Zielerreichung im Rahmen der Sanierung ist dabei auch aus Gründen des effektiven Mitteleinsatzes fortlaufend zu prüfen. Eine Beobachtung von Indikatoren, die nur sehr indirekt von der städtischen Sanierungspolitik beeinflusst werden, kann dabei allerdings unterbleiben.

**Einbettung in die Gesamtstadt:** Evaluierung und Monitoring sollten intersektoral organisiert sein und die Sanierung im Zusammenhang mit der Stadtentwicklung der Gesamtstadt betrachten und bewerten. Im Rahmen der Überprüfung von Sanierungszielen muss immer auch die Zukunftsfähigkeit sanierter Quartiere und deren Stellenwert im Verhältnis zur Gesamtstadt berücksichtigt werden. Ein erster Schritt hierzu wäre ein veränderter Umgang mit der gebietsbezogenen Rechenschaftspflicht durch gemeindliche Verwaltung und Sanierungsträger im Zusammenspiel mit der Lokalpolitik: Darzustellen und zu diskutieren sind hier stets die Bedeutung der erreichten Sanierungsziele und die Veränderung der gebietsbezogenen Rahmenbedingungen einerseits sowie sich abzeichnende Folgewirkungen und weiter bestehende kommunale Handlungsmöglichkeiten andererseits.

**Qualifizierung von Mitarbeitern:** Die verantwortlichen Mitarbeiter vor Ort sind im Hinblick auf das Programm und die Abrechnung fortlaufend unter Berücksichtigung von Evaluierungs- und Monitoring-Ergebnissen weiterzubilden. Damit sollen Mängel in Umsetzung und Abrechnung vorausschauend reduziert werden. Die Voraussetzungen für eine weitergehende Qualifizierung und einen intensivierten Erfahrungsaustausch über Zielerreichung, Hemmnisse bei der Umsetzung sowie Evaluierungs- und Monitoring-Ergebnisse sollten bereits institutionell in den Rahmenbedingungen der Sanierungsförderung verankert werden.

**Weitergehendes Qualitätsverständnis:** Gemeinden sollten Erfolgsindikatoren an die Hand gegeben werden, die mehr sind als ein knapper Zeitrahmen, in dem die Sanierung abzuschließen ist. Die Verbindlichkeit dieser Indikatoren sollte dadurch gestärkt werden, dass sie bei der weiteren Fördermittelvergabe berücksichtigt werden. Dafür müssen die aktuellen Rahmenbedingungen einbezogen werden.

**Folgekostenprüfung:** Es ist frühzeitig zu prüfen, ob die zu erwartenden Folgekostenbelastungen von

Maßnahmen angemessen und vor Ort zu bewältigen sind. Gegebenenfalls sollten nach einer derartigen Prüfung die Sanierungsziele und die für sie vorgesehenen Einzelmaßnahmen hinterfragt bzw. geändert werden.

**Frühzeitige transparente Zwischenabrechnungen:**

Die Verfügbarkeit von frühzeitigen transparenten Zwischenabrechnungen erlaubt es, jederzeit gegenüber Bürgern und Politik angemessen Auskunft zu erwartenden Kosten geben zu können. Daher stellt ein Monitoring, das eng mit dem Abrechnungsvorgang gekoppelt ist, eine wichtige Voraussetzung für die Herstellung von Transparenz über laufende Sanierungsmaßnahmen und damit die mögliche Anpassung der Sanierungsstrategie während der Durchführung der Maßnahme dar.

**Ausgewogenheitsprüfung:** Bei Ex-Ante- oder begleitende Evaluierungen sollte vor dem Hintergrund gesammelter Erfahrungen mit Sanierungsstrategien bewertet werden, ob sich im Rahmen einer Sanierungsmaßnahme unausgewogene Projektbündel zur Erreichung der Sanierungsziele abzeichnen.

**Integrativität der Maßnahme:** Ein entscheidendes Ziel bei der Prüfung und Bewertung der Anträge sollte es dementsprechend sein, auf abgestimmte Um- und Nachnutzungskonzepte zu achten, die im Rahmen der

Verlagerung öffentlicher Einrichtungen nicht andersorts in der Stadt Folgeprobleme (Leerstände, zusätzlicher Investitionsbedarf) auslösen. Die Vergabe von Fördermitteln ist an einen solchen Nachweis zu koppeln.

**Infragestellung unnötig hoher Standards:** Ziel einer

begleitenden Evaluation sollte mindestens sein, die Förderung sehr aufwendiger Standards zu vermeiden. Hohe Ausführungsstandards sind gerade dann zu hinterfragen, wenn sich in der begleitenden Evaluierung abzeichnet, dass die Balance zwischen Bau- und Ordnungsmaßnahmen und das Programm der vorgeschlagenen Projekte in seiner zeitlichen Abfolge oder generell zentrale Anforderungen (Lebensqualität vielfältiger Bewohnerschichten, Erreichbarkeit, Funktionsfähigkeit) für ein nutzungsgemischtes, kompaktes Quartier (im Fall einer innerstädtischen Sanierung) vernachlässigt zu werden droht.

**Prüfung der Mitwirkungsbereitschaft Privater:** Im

Rahmen von Evaluierung und Monitoring sollte die Mitwirkungsbereitschaft der Schlüsselakteure vor Ort geprüft und gegebenenfalls zur Bewilligungsvoraussetzung gemacht werden. Die private Investitionsneigung sollte durch das Monitoring während der Maßnahme beobachtet werden, so dass bei nachhaltiger privater Investitionsschwäche Ziele und Strategien deutlich hinterfragt werden können.

---

## 7.3 Berücksichtigung angespannter kommunaler Haushalte und Stimulierung weiterer Investitionen

---

In der Vergangenheit gab es bereits viele Weiterentwicklungen des Fördersystems, welche die Sanierungsmaßnahmen immer wieder an die pragmatischen Herausforderungen vor Ort angepasst und die Flexibilität des Systems gesichert haben. In Zeiten knapper Budgets ist genau darauf zu achten, wie Fördermittel besonders sinnvoll eingesetzt werden können. Hierzu ist zunächst eine weitere Verstetigung des Budgets der Städtebauförderung insgesamt wünschenswert. Da das Zusammenspiel der ausdifferenzierten Fördermöglichkeiten tendenziell Mitteleinsatz und Abrechnung aufwendiger gestalten, sollten sich die Rahmenbedingungen von Mittelvergabe und Verwaltungsvorschriften hieran anpassen. Dazu sollten die folgenden Prinzipien berücksichtigt werden:

**Flexibilisierung von Bündelung und Kofinanzierung:** Bei der Kofinanzierung der Städtebaufördermittel durch andere Programme und der Bündelung von Fördermitteln im Sinne der jeweiligen Zielsetzungen sollte die Vielfalt ergänzender Förderprogramme weiter zugelassen und gegebenenfalls ausgebaut werden.

**Stadterneuerung mit knappen Fördermitteln:** Eine Stabilisierung lässt sich auch bei geringer Fördermittelverfügbarkeit erreichen. Hierzu können zusätzliche Anreize geschaffen werden. Dies ist denkbar über eine Beschränkung von privater Modernisierungsförderung auf selbst genutztes Eigentum oder Selbsthilfemodernisierung von Mietern. Nicht-investive Maßnahmen in kleinerem Umfang sollten leichter förderbar sein, um kreative Kleinprojekte unbürokratisch auf den Weg bringen zu können. Fondslösungen, wie sie im Rahmen der Sozialen Stadt entwickelt wurden, bei denen Bürger über die Verteilung von Fördermitteln an Projekte entscheiden, können zur Mobilisierung der zivilgesellschaftlichen Selbstorganisation beitragen. Eine

Sanierungsmaßnahme ohne Bund-Länder-Förderung muss mit dem Rechtsinstrumentarium des Besonderen Städtebaurechts in der Lage sein, städtebauliche Missstände zu beseitigen, indem aus dem Infrastrukturingestaltungsinvestitionen und Ordnungsmaßnahmen aus dem gemeindlichen Haushalt finanziert werden und private Investitionen über steuerliche Abschreibungsanreize in Gang kommen. Damit unter diesen Umständen die zügige Durchführung nicht leidet, ist weiterhin zu überlegen, wie unbürokratisch andere öffentliche Fördermittel in Sanierungsgebiete gelenkt und wie private Mittel ähnlich wie im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren für Aufgaben der Gemeinschaft mobilisiert werden können.

**Flexible Handhabung von Eigenanteilen in haushaltsschwachen Kommunen:** Die Erbringung des kommunalen Eigenanteils bei Kommunen mit besonderen Finanzlagen (starke Haushaltsprobleme oder -sperren) sollte flexibel gehandhabt werden. Geringere Quoten können zugelassen werden, eine Anrechenbarkeit von Kofinanzierungen und nichtmonetären Eigenanstrengungen großzügiger gehandhabt werden. Dabei ist stets darauf zu achten, dass weiterhin Anreize für die Gemeinde bestehen, verantwortlich mit den Fördermitteln umzugehen, um eine Mitnahmentalität und Fehlsteuerungen zu vermeiden. Hier ist eine stärkere Einbindung von Elementen des Bürgerhaushalts vorstellbar, die erfahrungsgemäß zu einem sehr verantwortungsbewussten Umgang mit Mitteln führen. Weiterhin ist zu überdenken, ob andere Formen der Einbringung von Eigenanteilen etwa von privatwirtschaftlichen oder zivilgesellschaftlichen Akteuren aus dem Sanierungsgebiet anrechenbar sein könnten und auf welche Weise diese von den Kommunen einen Ausgleich für ihr Engagement erhalten. Auch die Möglichkeit einer Kopplung mit BID- oder HID-Konstruktionen zur Aufbringung von Eigenanteilen wäre zu überprüfen.

**Sanierungsbeauftragte in Zeiten knapper Budgets:**

Auch wenn keine Sanierungsträger eingesetzt werden, können externe Fachleute, die kontinuierlich in der Sanierung tätig sind, einen gebietsübergreifenden Erfahrungstransfer organisieren und für einen stabilen Arbeitsfortschritt sorgen, eine wichtige Rolle spielen. Für sie sind ohne großen Aufwand verlängerbare Rahmenverträge ähnlich denen von Quartiersmanagementbüros in Berlin sinnvoll, die vor allem lokales Know-how sichern helfen und Vor-Ort-Präsenz gewährleisten, aber komplexe europaweite Ausschreibungen der jeweiligen Leistung vermeiden. Zur Vermeidung eines kleinteiligen Nebeneinanders unterschiedlicher Beauftragter wäre zu überlegen, ob gebiets- und programmübergreifende Beauftragungen möglich sind.

**Optimierung der Ausgleichsbetragserhebung und**

**Abschreibungspraxis:** Eigentümer sollten frühzeitig über Ausgleichsbeträge und steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten (§7h EStG) informiert werden. Letzteres kann vor allem einer besseren Mobilisierung privaten Kapitals dienen. Auch in anderen Gebietstypen der Städtebauförderung sind Abschrei-

bungen gemäß §7h EStG vorstellbar. Bereits nach einigen Jahren der Sanierung sollten grobe Abschätzungen der Potenziale zur Erhebung von Ausgleichsbeträgen vorgenommen werden (vgl. z. B. § 155 Abs. 3 BauGB).

**Strategischer Einsatz eingenommener Ausgleichs-**

**und Ablösebeträge:** Eine frühzeitige Vereinbarung der Kommunen mit Bund und Ländern über die Wiederverausgabung der eingenommenen Ausgleichs- bzw. Ablösebeträge innerhalb des Gebietes würde die Transparenz über die Möglichkeiten der Sanierung und den Nutzen der Mittel für die Aufwertung erhöhen.

**Landesförderung für Gemeinden in schwieriger**

**Haushaltsslage:** Zur Effektivierung der Förderung von Gemeinden in schwieriger Haushaltsslage durch das Land sollten insbesondere Planungen von Kommunen gefördert werden, die wichtige Fragen der Landesentwicklung (Demographie, Wohnungsbau, Infrastrukturausbau, Nachhaltigkeit) auch außerhalb des Programmrahmens der Bund-Länder-Förderung intensiv verfolgen.

---

## 7.4 Weiterentwicklung der Fördermodalitäten und der Organisationsstrukturen

---

Sanierung als Daueraufgabe der Innenentwicklung benötigt wegen der Komplexität von Sanierungsmaßnahmen ihre Zeit. Schwierige Verfahren erfordern einerseits eine Optimierung der fördertechnischen Rahmenbedingungen, sollten aber andererseits auch unkonventionelle Wege der Zielerreichung nicht ausschließen. So werden etwa auch in lange andauernden Sanierungsverfahren sinnvolle und manchmal sehr ehrgeizige Ziele verfolgt und umgesetzt, teilweise mit sehr kleinen, nicht einmal besonders teuren, aber vor allem nicht immer in dichter Folge abzuarbeitenden Einzelmaßnahmen. Den Befürchtungen, dass sehr lange dauernde Sanierungsverfahren nicht stringent genug verfolgt werden, kann insofern entgegnet werden, dass die langfristige Zielerreichung in keinem offensichtlichen Zusammenhang zur Dauer der Maßnahme zu stehen scheint. Insbesondere im Bereich des Grundstücksverkehrs und der Umlegung ist gar ein langer Atem und Hartnäckigkeit regelmäßig der Garant für gute Ergebnisse. Hindernisse aus der rechtlichen Situation gibt es in weniger Fällen als gemeinhin vermutet. Vor diesem Hintergrund erscheint es angesichts der nunmehr von Art. 104b Grundgesetz geforderten Laufzeitbegrenzung der Programme der Städtebauförderung angezeigt, weiterhin einen flexiblen Rahmen für ungewöhnliche Fälle zur Verfügung zu haben. In diesem Sinne sind die folgenden Prinzipien zu verstehen:

**Ausdifferenzierung von Laufzeiten und die Entdeckung der Langsamkeit:** Eine Beschränkung von Sanierungsmaßnahmen auf wenige Jahre kann zur Folge haben, dass wichtige Ziele nur selektiv verfolgt werden. Mithin sollten lange währende Maßnahmen nicht ausgeschlossen, sondern vielmehr dann zugelassen werden, wenn die komplizierten Rahmenbedingungen vor Ort dies notwendig machen und kurzfristige Strategien belegbar nicht sinnvoll sind. Das Vorliegen einer diesbezüglichen Strategie mit längerfristiger Perspektive ist einzufordern, die im Rahmen

von Monitoring und Evaluierung auf ihre Umsetzung geprüft wird. Allerdings darf dies nicht dazu führen, dass der vorgesehene Mitteleinsatz dementsprechend über Gebühr länger gestreckt wird und dabei über einen langen Zeitraum immer neue Maßnahmen zur Umsetzung und Sicherung der Sanierungsziele erforderlich werden. Gerade bei solchen „langsamen“ Maßnahmen muss die Option eines Abbruchs allen Beteiligten klar sein.

**Verhandelbarer Sanierungsmodus (Sanierungsintensität und Gesamtdauer):** Darüber hinaus ist auch vorstellbar, dass in Zukunft angesichts begrenzter Fördermittelbudgets und vor dem Hintergrund komplexer Maßnahmen mit Sanierungsintensität und Sanierungsdauer flexibler umgegangen wird. Würden sie zwischen Bewilligungsbehörde und Gemeinde zu Beginn der Sanierung „frei verhandelt“, so wären auch weniger intensive Bearbeitungsansätze möglich, die ein Gebiet erst mittelfristig mit einem geringen jährlichen Fördermitteleinsatz aufwerten und so nach Ende der Maßnahme im Vergleich zu konzentriertem, kurzfristigem Mitteleinsatz keinen zusätzlichen Finanzbedarf produzieren. Anreize für eine derartige Konditionierung länger laufender Sanierungsmaßnahmen würden überdies dafür sorgen, dass die Notwendigkeit aufwendiger Einzelprojekte noch genauer als bisher von den Gemeinden geprüft würde und damit die Wahrscheinlichkeit von maßstabszerstörenden Bausünden sänke, da diese automatisch den Spielraum für eine längere Sanierungsdauer einengen würden. Ein noch flexiblerer Umgang mit der Kopplung von Sanierungsaufwand und Sanierungsdauer würde einen schnelleren Abschluss als geplant damit belohnen, dass in geringerem Umfang weitere Restmittel bewilligt und für andere Projekte eingesetzt werden könnten. Auch die Kopplung einer Verlängerung der Förderung an eine positive inhaltliche Zwischenevaluierung, wie sie in der Sozialen Stadt in Berlin gängig ist, wäre denkbar.

**Anreize für eine zügige Bearbeitung:** Bei allem Verständnis für Sondersituationen, in denen ein zeitlich entzerrter Sanierungsablauf auch künftig im allgemeinen Interesse liegen wird, sollten für den Regelfall weitere Anreize für eine Überwindung von Handlungsblockaden und für eine Vermeidung der zeitlichen Verstetigung von Sanierungsmaßnahmen geschaffen werden. Hierzu sollten Länder in noch konsequenterem Maß als bisher befristet vergeben und die Neuvergabe von Fördermitteln an die Prüfung des Sanierungsfortschritts durch Evaluierungs- und Monitoringresultate koppeln. Allerdings ist zu vermeiden, dass dabei die Besonderheit der lokalen Probleme vernachlässigt wird. Für die Sanierungsträger und anderen Nutznießer öffentlicher Förderung wären pauschalisierte Vergütungssysteme, die lediglich von der Komplexität der Aufgabenstellung, aber nicht von der für sie benötigten Zeit abhängen, und eine Begrenzung der Vergabe von

weiteren Planungsaufträgen zu überlegen, die sich im Sanierungsgebiet im Verlauf der Zeit immer wieder ergeben.

**Leistungsfähige Organisation der Bewilligungsbehörden:** Es wäre anzuregen, dass eine inhaltliche Prüfung – wo nicht ohnehin die Regel – stärker in den Mittelpunkt gestellt und durch die Oberbehörden als gemeinsame Verfahrensentwicklung, Verfahrensbegleitung und Verfahrensbetreuung verstanden wird, die insbesondere die Kontinuität und stringente Abarbeitung der Sanierungsziele überprüft. Im Rahmen der Einführung von Monitoring- und Evaluierungsansätzen kann sich dagegen die technische Prüfung stärker auf die Plausibilitätsprüfung der Monitoringergebnisse konzentrieren. Die Rolle von Banken bei der Abwicklung von Sanierungsmaßnahmen sollte in diesem Zusammenhang überprüft werden.

---

## 7.5 Stabilisierung des Sanierungserfolgs

---

Auch nachdem zahlreiche Sanierungsmaßnahmen zum Abschluss gebracht worden sind, stellt sich die Frage nach der Verstetigung. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Stabilisierung des in den Gebieten Erreichten als auch auf die Sicherung der gesammelten Erfahrungen. Zwar stellen sich ständig neue Herausforderungen für die Weiterentwicklung von Beständen, doch lassen sich unter Umständen mit sehr begrenztem Aufwand die sanierten Quartiere, in die in großem Umfang öffentliche Fördermittel geflossen sind, „krisenfester“ machen. Dazu sollten die folgenden Ansätze verfolgt werden:

**Nachsorge und Pflege:** Angesichts der immer wieder beobachtbaren Notwendigkeit einer mittelfristigen Nachsorge für abgeschlossene Sanierungsmaßnahmen wäre zu überdenken, ob ein reduziertes Instrumentarium nach Ende der Förderperiode zur Verfügung stehen könnte, insbesondere um unaufwendig kleinere Nachbesserungsmaßnahmen vorzunehmen. Im umfassenden Verfahren wird dies im Fall der Erhebung von Ausgleichsbeträgen durch die daraus resultierenden Rückflüsse bis zu einem gewissen Grad sichergestellt. Wenn sanierungsbedingte Bodenpreissteigerungen kaum noch zu erwarten sind, wenn die demographischen und wirtschaftlichen Umbrüche dem entgegenstehen, entfällt diese Möglichkeit. Die Einführung eines eigenen Nachsorge-Status könnte gegebenenfalls verhindern, dass durch eine mehrfache Weiterentwicklung der Sanierungsziele und andere Wege versucht wird, den Abschluss der Sanierung immer weiter zeitlich nach hinten zu schieben. Bei Festlegung auf einer verhandelbaren Gesamtlaufzeit der Sanierung (vgl. dazu unten) könnte als Option die Gewährung eines Nachsorgestatus nach Sanierungsabschluss gewährt werden. Dies würde den Anreiz zu einem zügigen Abschluss der Sanierung weiter erhöhen und einen „gleitenden Übergang“ in eine Zeit nach der Förderung ermöglichen. Der Nachsorgestatus könnte sich auf eine Förderung von zu verstetigenden zivilgesellschaftlichen Aktivitäten, punktuelle Nachbesserungen und Wohnumfeldverbesserungen an

Schlüsselorten bei erhöhtem Eigenanteil oder die Förderung von Maßnahmen mit privater Kofinanzierung beschränken.

**Stärkung von intermediären Organisationen, zivilgesellschaftlichen Trägerformen und Eigentümerstandortgemeinschaften:** Bereits während des gesamten Sanierungsverfahrens sind möglichst vielfältige, von der öffentlichen Verwaltung unabhängig wirkende Trägerformen zu identifizieren und in die Lage zu versetzen, einen Beitrag zu einer Stabilisierung der soziokulturellen Infrastruktur im Quartier auch über die Sanierung hinaus zu leisten. Dies betrifft bereits die frühzeitige Einbeziehung von derartigen Trägern an der Sanierungsplanung mit dem Ziel, geeignete Räume und Nutzungsmodelle zu diskutieren und gegebenenfalls Fördermittel für sie zu akquirieren. Weiterhin kann die Kommune einen Beitrag leisten, indem sie geeignete Gebäude gegebenenfalls in Mischkalkulation oder für eine Herrichtung in Selbsthilfe bereitstellt, Räume an gemeinnützige Einrichtungen zu günstigen Mietkonditionen überlässt, zwischen Eigentümern von schwer nachnutzbaren Immobilien und möglichen gemeinnützigen Initiativen vermittelt oder Zwischennutzern im soziokulturellen Bereich durch Gestattungsvereinbarungen fördert. Im Falle nachlassender Attraktivität bestimmter Lagen, die durch die Sanierung allein schwer wieder herstellbar ist, sollte die öffentliche Hand nach Möglichkeit privatwirtschaftliche Initiativen wie etwa Eigentümerstandortgemeinschaften unterstützen.

**Verstetigung der Praxis:** Werden zahlreiche Sanierungsmaßnahmen abgeschlossen und gehen berufsbio-graphisch viele Sanierungsmitarbeiter in den Ruhestand, steht eine Sicherung und Weitergabe der Erkenntnisse und Erfahrungen aus Jahrzehnten an, gerade wenn einige innerstädtische Sanierungsgebiete durch den fortschreitenden Strukturwandel im Einzelhandel weiteren Herausforderungen für ihre Vitalität als städtische Zentren entgegensehen. Dazu gilt es, auch in Zeiten sich verändernder Aufgabenpro-

file den Erfahrungsschatz der Sanierungsträger zu bewahren, bei einem anstehenden Generationswechsel in Kommunen Erfahrungen an die Nachfolger weiterzugeben sowie Beteiligungsgremien und Initiativen zu verstetigen, wo dies für die weitere Stadtentwicklung konstruktiv ist.

**Systematische Erschließung und Bilanzierung von verstreuten Praxiserfahrungen:** Die Länder, die eine ganz wesentliche Ebene der Zusammenführung und Bewertung von Erfahrungen bilden, sind bislang häufig noch eingeschränkt willens oder in der Lage, nicht im laufenden Städtebauförderungsalltag benötigte Erfahrungen auch mittel- bis langfristig aufzubereiten und zu veröffentlichen. Hier gilt es, alte Webinhalte von Länderministerien auch bei Regierungswechseln oder Veränderungen der Förderbedingungen verfügbar zu halten und die Erfahrungen über die Länder miteinander auszutauschen und zu bilanzieren. Hält man sich die große Vielfalt der Städtebauförderung und insbesondere die Überlagerung unterschiedlicher Förderprogramme vor Augen, wird deutlich, dass schon die Identifizierung, aber erst recht

die Vermittlung von guter Praxis auf Kommunikationskanäle angewiesen ist. Es ist selbst für Fachleute auf dem Gebiet der Städtebauförderung häufig nur schwer nachvollziehbar, wie das Wirken von Landesprogrammen und deren Ineinandergreifen mit den Bund-Länder-Programmen in der Lage ist, die länderbezogenen Förderschwerpunkte angemessen zu bedienen.

Lediglich in einigen wenigen Bundesländern lässt sich über Jubiläumsbilanzen, Wettbewerbe, Evaluierungen und systematische Dokumentationen guter Praxis nachvollziehen, welche spezifischen Erfahrungen mit dem Instrumentarium gemacht werden konnten.

Bislang fällt es selbst seit langen Jahren mit der Materie befassten Experten äußerst schwer, bisherige Ländererfahrungen miteinander zu vergleichen oder auch nur in ihrer Vielschichtigkeit zu würdigen. Der Bund sollte durch Transferstellen, Internetauftritte, Dokumentationen, Evaluierungen u. a. in enger Zusammenarbeit mit den Ländern die gesammelten Erfahrungen erschließen. Für die Länder stellt sich wiederum die Herausforderung, in Zusammenarbeit mit wichtigen Sanierungsträgern wichtige Erfahrungen aus dem Bereich der Träger dauerhaft zugänglich zu machen.

---

## 7.6 Strategische Einbeziehung zu erwartender Wirkungen in die Sanierungsplanung

---

Mit der Sanierung sind immer wieder neben den angestrebten positiven Wirkungen negative Begleiterscheinungen verbunden, die aber, wie die Ausführungen in dieser Untersuchung zeigen, bis zu einem gewissen Grad vorhersehbar sind. Daher gilt es, im Rahmen der Vorbereitung, Durchführung und Nachsorge von Sanierungsmaßnahmen umfassend auf die sich abzeichnenden Nebenwirkungen einzugehen und sie nach Möglichkeit zu vermeiden oder wenigstens gering zu halten. Dies ist in zahlreichen Städten eine Selbstverständlichkeit, kann allerdings angesichts sinkender finanzieller Handlungsspielräume in haushaltsschwachen Kommunen und bei Einsparung von Personal keineswegs garantiert werden. Daher soll im Folgenden das verfügbare Instrumentarium im Hinblick auf seinen Beitrag in diesem Zusammenhang aufgerufen werden, wobei Maßnahmen aus dem Repertoire der Sozialen Stadterneuerung, die auch auf zahlreiche Sanierungsmaßnahmen passen, hier nur ganz knapp angesprochen werden können:

**Stabilisierung traditioneller Einzelhandelsstandorte:** Die Sicherung von gewachsenen Einzelhandelslagen stellt einen wesentlichen Beitrag zur Vitalität von Innenstadtquartieren dar. Wegen des weiterhin aktuellen Strukturwandels im Einzelhandel gilt es auch für Innenstädte, die sich nicht im Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ befinden, eine integrierte Stadtentwicklungspolitik unter besonderer Berücksichtigung des Einzelhandels zu betreiben, also nicht integrierte neue Standorte zu verhindern, neue Einkaufszentren in der Innenstadt oder an ihrem Rand quantitativ zu begrenzen, städtebaulich zu integrieren und für eine Aufwertung des umgebenden öffentlichen Raums zu nutzen, Einzelhandelsstandortkonzepte unter Beteiligung der ansässigen Einzelhändler und Immobilieneigentümer über eine bloße Aufwertung des öffentlichen Raums hinaus zu fördern, vor allem hinsichtlich einer Angebotsvielfalt bis in den Freizeitbereich hinein und hinsichtlich des Abgleichs von

Öffnungszeiten sowie Erweiterungspotentiale in Innenstadtblöcken durch Parzellenzusammenlegung und bauliche Ergänzungen planerisch vorzubereiten und zu erschließen.

**Integration kleinteiliger tertiärer Arbeitsplatzstandorte:** Insbesondere in innenstadtnahen Altbauquartieren bestehen günstige Voraussetzungen für die Integration von städtebaulich gut verträglichen kleinteiligen tertiären Nutzungen über den Einzelhandel hinaus. Hier gilt es etwa, im Rahmen der Sanierung zu ermitteln, welche Erdgeschossstandorte nicht mehr für Einzelhandel attraktiv sind, welche ehemaligen Wohneinheiten an Hauptverkehrsstraßen künftig schwer als Wohnungen vermietbar sein werden und welche schwer nachnutzbaren Teile von Baublöcken neu bebaut werden könnten.

**Nutzung eines breiten Instrumentariums zur Schaffung bzw. Sicherung von Angeboten für sozial Benachteiligte:** Trotz der Schutzmechanismen des Sanierungsrechts nehmen Aufwertungstendenzen teilweise in beliebten Quartieren Formen an, die Gentrifizierungserscheinungen nach sich ziehen. Hier gilt es, frühzeitig Angebote für sozial Benachteiligte im sanierten Altbau wie im Neubau zu schaffen. Die dafür geeigneten Instrumente reichen von einer Nutzung von Treuhandvermögen über kompakte Bauformen und einem konsequenten Einsatz des Besonderen Städtebaurechts bis hin zu einer Vergabe von Grundstücken an Investoren unter Maßgabe der Schaffung eines Mindestanteils von preiswertem Wohnraum. Vor allem soziale Erhaltungssatzungen leisten dabei einen gewissen Beitrag zur Abpufferung von Aufwertungerscheinungen, auch wenn sie isoliert angewendet kaum Wirkung zeigen.

Schaffung von Angeboten für vielfältige Eigentums- und Nutzungsformen im Wohnungsbau: In Sanierungsgebieten treten häufig umnutzungsg geeignete Standorte auf, die ihre Rolle als Produktionsstandort

oder ähnliches verloren haben. Hier lassen sich sehr kompakte Wohnangebote mit einem gewissen Freiflächenbezug schaffen, die hoch attraktiv sind. Durch unterschiedliche Vergabesysteme lassen sich beispielsweise sowohl kleinteilige Nutzungsformen von Baugruppen als auch in verträglichem Umfang Teile der gehobenen Mittelschicht gewinnen, die durch ihre kleinteilige Integration zu einer Bereicherung der Sanierungsgebiete werden können.

**Sicherung der Lebensqualität durch Begrenzung von potentiell störenden Freizeitnutzungen und die besondere Förderung zielgruppenorientierter sozialer Infrastruktur:** Innenstädtische oder innenstadtnahe Altbauquartiere und Großsiedlungen, die häufig Gegenstand von Sanierungsmaßnahmen werden, weisen im Zuge allgemeiner, wenngleich verhaltener Reurbanisierungstrends ein unterschätztes Potential für vielfältige Bewohnergruppen auf. Um über „robuste“ Gruppen wie Studierende, Migranten oder junge Urbaniten hinaus Quartiere für andere Bevölkerungsgruppen attraktiv zu halten oder zu machen, sind einerseits differenzierte Schutzmechanismen sinnvoll, welche die Rolle der Quartiere als Vergnügungsviertel auf bestimmte Teilbereiche beschränken, und andererseits Fördermaßnahmen, die eine fußläufige, kleinteilige und vielgestaltige Infrastruktur bereitstellen. Hier haben nach wie vor insbe-

sondere Schulen und Kindertagesstätten sowie aneignungsfähige öffentliche Räume eine Schlüsselbedeutung.

**Förderung der Integration von Migranten auch in ökonomischer Hinsicht:** Die Erfahrungen mit dem Programm „Soziale Stadt“ haben deutlich gemacht, dass „multiethnische Quartiere“ als Potential für die Integration von Migranten angesehen werden können und hierfür eine Vielzahl von Maßnahmen durchführbar ist. Insbesondere besitzt die Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen und eine Wirtschaftsförderung mit Schwerpunkt auf ethnischer Ökonomie ein vielfach unterschätztes Potential, gerade wegen des großen Anteils von Unternehmensgründungen und der Affinität zu innenstadtnahen Altbauquartieren.

**Schaffung von kleinteiligen Beiträgen zur Stadtökologie mit hohem Nutzungswert:** Neben einer Förderung bauökologischer Innovationen hat die ökologische Bedeutung der Sanierung häufig nur in der Revitalisierung der Innenstadt Beachtung gefunden und ist vielfach kaum explizit thematisiert worden. Die Schaffung vielgestaltiger kleinteiliger Freiflächen könnte eine Chance für die Verknüpfung von stadtoökologischen Ansätzen und der Förderung von aneignungsfähigen öffentlichen Räumen sein.

---

## 7.7 Programmatische Akzentuierung

---

Um auch in Zukunft die Stärken des Instruments Sanierungsmaßnahme nutzen zu können, wird die Förderung sich weiterhin flexibel an neue Herausforderungen der Bestandsentwicklung anpassen müssen. Mit der Einführung neuer Programme wie etwa zur Förderung von Stadt- und Ortsteilzentren ist bis zu einem gewissen Grad bereits dem Umstand Rechnung getragen, dass sich bestimmte Problemlagen mittelfristig stabil zeigen, wie hier die Betroffenheit traditioneller Einzelhandelskonzentrationen von strukturellen Veränderungen auf dem Markt mit teilweise negativen Folgen für die Attraktivität wichtiger historischer Bereiche von Städten. Unterhalb der Schwelle solcher ergänzender Programme könnten z. B. zeitlich befristet, auf bestimmte Maßnahmen bezogen oder regional differenziert Akzentuierungen vorgenommen werden. Hierzu sind die folgenden Ansätze denkbar:

**Anpassung von Fördervoraussetzungen an besondere Herausforderungen:** Der Flexibilität des Instrumentariums entspricht es auch, an eine Förderung besonders ehrgeiziger Sanierungsziele besondere Anforderungen zu knüpfen. Dies gilt etwa für die Bündelung mit anderen öffentlichen Fördermitteln. Unter den besonders ehrgeizigen oder schwierigen Zielen finden sich solche, die von Bund und Ländern besondere Unterstützung finden, weil sie die allgemeinen Programmziele in herausragender Weise berücksichtigen. Auf sie wird nachfolgend eingegangen. Bei einer Förderung derjenigen „schwierigen“ Ziele, für deren Durchsetzung vor Ort die Rahmenbedingungen ungünstig sind, sollte eine Kopplung mit anderen öffentlichen Fördermitteln oder privaten Initiativen zur Voraussetzung gemacht werden, sofern sie nicht wegen ihrer hervorragenden Konzepte aus den oben genannten Wettbewerbsformen erfolgreich hervorgehen. So könnte zu einer Förderung sozialer Mischung eine Kofinanzierung durch Wohnungsbauförderprogramme oder die Schaffung geeigneter Trägerformen (Genossenschaften, Selbsthilfeorganisationen) gefordert werden. Für anspruchsvolle Infrastrukturmaßnahmen wäre die Kofinanzierung durch GVFG-Mittel oder

andere öffentliche Quellen als Voraussetzung zu fordern.

**Konditionalisierte Mittelvergabe:** Sanierungsmaßnahmen lassen sich thematisch akzentuieren, damit sie den Anforderungen nach Artikel 104b (1) Grundgesetz besser genügen. Vor dem Hintergrund des 30-ha-Ziels der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie kommt verstärkten Anstrengungen zur Förderung der Innenentwicklung eine besondere Bedeutung zu, im Rahmen derer die Sanierung Ziele der Innenentwicklung in besonderer Weise verankern kann. Herausragende Beiträge zur Flächeneinsparung, zum Ressourcenschutz, zur Berücksichtigung von benachteiligten Bevölkerungsgruppen, zur Verbesserung des Stadtklimas durch kleinklimatisch wirksame Maßnahmen und eine Sicherung von Wohnumfeldqualitäten außerhalb der Förderkulisse des Stadtumbaus würden dadurch expliziter als bisher thematisiert, so dass die Mittelvergabe an sie geknüpft werden könnte.

**Neue Herausforderungen:** Sanierungsmaßnahmen werden sich in Zukunft einer neuen Generation von Beständen zuwenden müssen. Ob eine anstehende „Erneuerung der Erneuerung“ einen Förderbedarf auslösen muss, kann unterschiedlich gesehen werden, wengleich die Alterung der „Bausünden“ früherer Jahrzehnte neue Chancen für eine Stadtreparatur einräumt, die nicht ungenutzt gelassen werden sollten. Gleichwohl zeichnet sich ab, dass ein „natürlicher“ Erneuerungsbedarf bei den noch nicht sanierten Nachkriegsbeständen nicht nur in Wohnsiedlungen, sondern auch in nach Kriegsteilzerstörung wieder aufgebauten Innenstädten zunehmend an Bedeutung gewinnt, und die nicht allein als Fragestellungen anderer Städtebauförderungsprogramme angesehen werden können. Die Diskussion über die Sanierungs- und Förderbedürftigkeit weiterer Bestände (brach fallende ältere Einkaufszentren außerhalb der Innenstädte, alternde Einfamilienhaussiedlungen usw.) kann nur im Zusammenhang mit der gesamten „Programmfamilie“ der Städtebauförderung geführt werden.

---

**Abbildungsverzeichnis**

---

Abbildung 1	2007 laufende Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen	19
Abbildung 2	Übersichtskarte der Fallstudienstädte innerhalb der Bundesländer	21
Abbildung 3	Die untersuchten Fallstudien im zeitlichen Überblick, geordnet nach absteigender Gemeindegröße	31
Abbildung 4	Gesamtinvestitionsvolumen an Städtebauförderungsmitteln (in Mio. Euro)	52
Abbildung 5	Anteile der Baumaßnahmen an den Gesamtausgaben (in %)	53
Abbildung 6	Anteil der Einnahmen aus Ausgleichsbeträgen (in %)	60

---

**Tabellenverzeichnis**

---

Tabelle 1	Schlüsselkriterien zur Auswahl der untersuchten Fallstudien	20
Tabelle 2	Schwerpunktmäßig in den alten Bundesländern unter den abgerechneten Maßnahmen ablesbare Strategien	23
Tabelle 3	Wichtige Ziele der untersuchten Maßnahmen	26

## **Impressum**

### **Herausgeber**

Bundesministerium für Verkehr,  
Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)  
Abteilung Raumordnung /  
Stadtentwicklung / Wohnen  
10115 Berlin

### **Wissenschaftliche Begleitung**

Bundesinstitut für Bau-, Stadt-  
und Raumforschung (BBSR)  
im Bundesamt für Bauwesen und  
Raumordnung (BBR)  
Deichmanns Aue 31-37  
53157 Bonn

### **Bearbeitung**

Universität Kassel  
Bergische Universität Wuppertal  
Plan und Praxis

Bundesinstitut für Bau-, Stadt-  
und Raumforschung, Bonn

### **Fotonachweis**

alle Plan und Praxis, Foto im Vorwort:  
BMVBS/Fotograf: Frank Ossenbrink

### **Gestaltung**

Plan und Praxis, Berlin

### **Druck**

Bundesamt für Bauwesen und  
Raumordnung, Bonn

### **Bestellungen**

E-Mail: [gabriele.bohm@bbr.bund.de](mailto:gabriele.bohm@bbr.bund.de)  
Stichwort: Stadtentwicklungspolitik  
in Deutschland Band 3

### **Nachdruck und Vervielfältigung**

Alle Rechte vorbehalten

Stadtentwicklungspolitik in  
Deutschland Band 3

*Berlin, Bonn 2011*