

STÄDTEBAUFÖRDERUNG

40 Jahre integrierte Stadterneuerungspolitik – Ein Erfolgsmodell Detlef Kurth

In unserer Planungszunft sprechen wir gerne über neue Leitbilder, innovative Ansätze und was in der Vergangenheit alles falsch geplant wurde. Manchmal vergessen wir dabei die Kontinuitäten und Prägungen unserer Disziplin, die alltägliche gute Planungspraxis. Da gibt es – nahezu unbenutzt – einen großen Geburtstag zu feiern, den eines in der Öffentlichkeit fast unbekanntes, aber in der Planung ungeheuer wichtigen Planungsinstrumentes: der Städtebauförderung und der damit verbundenen Stadterneuerungsansätze. Hier werden seit 40 Jahren Stadtteilkonzepte mit intensiven Partizipationsverfahren und hohen baukulturellen Ansprüchen erstellt. Die behutsame Stadterneuerung prägt uns bis heute, aus neuen Programmschwerpunkten wie Soziale Stadt oder Stadtumbau sind bedeutende Stadtentwicklungsansätze erwachsen.

Ein Blick zurück in die Geburtsphase 1971 zeigt, dass die Städtebauförderung immer mit großen ökonomischen, kulturellen und gesellschaftlichen Umbrüchen eng verknüpft war und häufig neue planerische Leitbilder vorwegnahm. Während der Flächensanierung waren es die Öl- und Finanzkrise in den 1970er-Jahren, die ein Umdenken zur Stadterhaltung und Innenentwicklung brachten. Es waren Protestbewegungen und eine veränderte kulturelle Wertschätzung, die zu einer Revitalisierung von Innenstadtquartieren führten. In den 1990er-Jahren konnte die bewährte Sanierungspraxis zügig auf die Rettung der ostdeutschen Städte übertragen werden. Zugleich führten die zunehmenden sozialräumlichen Polarisierungen dazu, dass die Städtebauförderung von baulichen zu integrierten Ansätzen verlagert wurde, womit wiederum eine Renaissance integrierter Stadtentwicklungspolitik eingeleitet wurde. Mit dem Programm „Stadtumbau Ost“ wurden Anfang der 2000er-Jahre grundsätzliche Lösungsansätze zum demografischen Wandel und zur Schrumpfung erprobt, die heute in vielen Städten angewendet werden.

40 Jahre Städtebauförderung sind ein halbes Menschenleben, sie prägten Planergenerationen. Als ich in Berlin-Kreuzberg aufwuchs, starteten die Programme zur Flächensanierung, und in den vernachlässigten Mietshäusern wuchsen kleine Soziotope aus Akademikern, Künstlern, Studenten, Türken und Übriggebliebenen. Als Schüler demonstrierten wir gegen die Abrisspolitik, und es entstanden Bürgerinitiativen und Hausbesetzungen zur Rettung der Mietshausstadt. Eine Gemengelage aus türkischen Gemüsehändlern, idealistischen Hausbesetzern und innovativen Architekten belebte die aufgegebenen Stadtteile und modernisierte die Altbauten, was schließlich in der IBA Berlin mündete. Vermutlich entschied ich mich auch deshalb dafür, Mitte der 1980er-Jahre Stadtplanung zu studieren. Die behutsame Stadterneuerung ist bis heute ein Erfolgsmodell

einer nachhaltigen Stadtteilentwicklungspolitik, ihre Kernelemente finden sich in nahezu allen folgenden Programmschwerpunkten.

Im letzten Jahrzehnt wurden die Programme der Städtebauförderung stark ausdifferenziert, vorgeblich aufgrund der Zwänge der Föderalismusreform. Für jede scheinbar neue Herausforderung wurde ein neues Programm gestrickt: Zentrenentwicklung, Kleinstädte, Denkmalschutz, Energie, immer mit innovativen Ansätzen angereichert. Was als Vielfalt erscheint, ist jedoch zweischneidig, da zunehmend die Grenzen zwischen den Programmen verschwimmen und sich Beliebigkeit breit macht. Als die Soziale Stadt stark gekürzt wurde, haben viele Kommunen einfach den gleichen Antrag in das Aktive-Zentren-Programm eingebracht – jedes benachteiligte Quartier hat ja auch ein funktionsschwaches Zentrum. Weiterentwicklungen hin zu Quartiersfonds, Standortgemeinschaften oder interkommunalen Ansätzen erweitern die Handlungsmöglichkeiten, ohne von bewährten Prinzipien wie dem integrierten Handlungskonzept, dem Sanierungsverfahren oder dem Quartiersmanagement abkommen zu müssen.

Angesichts der Erfahrungen aus dem Stadtumbau und der Soziale-Stadt-Kürzung sowie der Vorgaben aus der energetischen Gebäudesanierung und Klimaanpassung stellt sich eine grundsätzliche Frage: Erleben wir das Ende der „Behutsamkeit“ in der Stadterneuerung? Müssen wir den „Teiltrückbau“, ja mancherorts auch eine Flächensanierung wieder mitdenken, um auf künftige Leerstände sowie energetische Mängel zu reagieren? Insbesondere für die Nachkriegssiedlungen stellen sich diese Fragen mit zunehmender Brisanz. Die immer schärferen Vorgaben aus der Energieeinsparverordnung und dem Erneuerbare-Energien-Gesetz erzwingen Sanierungsmaßnahmen, die häufig den gestalterischen und sozialen Ansprüchen der Städtebauförderung widersprechen. Dazu passend wird das neue Programm „Energetische Quartierskonzepte“ mit immerhin 92 Mio. € über die KfW-Bank abgewickelt – die gut eingespielte Praxis der Städtebauförderung wird bei einem zentralen Thema bewusst umgangen. Bei aller Bedeutung des Klimawandels sollten gerade die Planungsverantwortlichen immer wieder deutlich machen, dass es bei der Stadterneuerung um die Abwägung von Belangen geht, die sozialverträglich umzusetzen sind – und dafür bietet die Städtebauförderung verbunden mit dem Sanierungsrecht eine hervorragende Grundlage.

Daher muss sich die Planergemeinde deutlich gegen eine Aushöhlung oder gar Abschaffung der Städtebauförderung positionieren. Gerade die Auseinandersetzung um die Soziale Stadt zeigt, dass das 40-Jahr-Jubiläum nicht von allen als eine Grundlage für dessen Fortführung gesehen

wird. Die SRL und andere Interessenverbände haben in zahlreichen Positionspapieren eindeutig gegen die starke Kürzung der Städtebauförderung protestiert und insbesondere die Bedeutung der integrierten Stadterneuerungspolitik im Sinne der Sozialen Stadt herausgestellt (s. a.: www.srl.de/ak/staedtebauforderung).

Die Städtebauförderung hat aber trotz aller Erfolge ein Kommunikationsproblem. In der Öffentlichkeit, aber auch beim Fachpublikum wird ihre Wirkungsbreite kaum wahrgenommen, die komplizierten Förderbedingungen und Rechtsvorschriften wirken auch auf viele Planer wie eine Geheimwissenschaft. Auch an den Hochschulen gibt es bis heute kaum Studienschwerpunkte in der Stadterneuerung, eine bunte Mischung aus Disziplinen drängt in die Förder-systematik – dabei könnte die Stadterneuerung ein wachsendes Aufgabenfeld gerade für die interdisziplinäre Ausbildung der Planer darstellen. Die Hochschulen, die Verbände und die Planungspolitiker sind gefordert, die Bedeutung der Erneuerungspolitik immer wieder herauszustellen.

Bei der Konzeption dieses Heftes ging es vor allem um Rückblicke, Ausblicke und kritisches Hinterfragen aus unterschiedlichen Perspektiven: der Wissenschaft, des Bundes, der Kommunen, der Länder, der Praktiker, und mit dem Blick aus dem Ausland. Das Heft startet mit drei rückblickartigen Einführungen: **Harald Bodenschatz** beschreibt die Entstehungshintergründe der Städtebauförderung am Beispiel West-Berlins, einer Stadt, die in vielerlei Hinsicht ein Labor der Stadterneuerung war und heute aufgrund der immer noch bestehenden Ost-West-Aufteilung als einzige Kommune alle Städtebauförderprogramme in sich vereint. **Uwe Altrock** zieht auf Grundlage von Evaluierungsstudien eine kritische Bilanz der bisherigen Städtebauförderung, er zeigt die Veränderungen im Planungsverständnis auf und gibt Hinweise für die perspektivische Weiterentwicklung. **Michael Krantzberger** gibt in einem Interview Einblicke in die Entstehungsbedingungen der Städtebauförderung in der bewegten Zeit vor 1971 und deren Weiterentwicklung in den folgenden Jahrzehnten, und er endet mit einem Plädoyer für eine kontinuierliche integrierte Stadtteilentwicklungspolitik im Sinne der Sozialen Stadt.

Im zweiten Abschnitt folgen bundesweite programmatische Betrachtungen: **Ulrich Hatzfeld** und **Jochen Lang** erläutern die Programmschwerpunkte und Evaluierungsansätze aus Sicht des Bundes und zeigen klare Perspektiven für die Weiterentwicklung des Bund-Länder-Programms. **Christoph Haller** und **Heike Liebmann** ziehen nach zehn Jahren Stadtumbau Ost Bilanz aus Sicht der Begleitforschung; ein Programm, das auch für viele westdeutsche Städte Modellcharakter hat, insbesondere in Hinblick auf die geforderten integrierten Stadtentwicklungskonzepte. **Markus Hirth** und **Wolfram Schneider** verdeutlichen als Vertreter des SRL-Arbeitskreises die Erfolge der Sozialen Stadt als einem in der Politik und in den Ministerien innovativen Erneuerungsansatz, der bis in die Verwaltungsstrukturen und Stadtteilpolitik wirkt, und plädieren für dessen Fortführung. **Christoph Haller** und **Claus Sperr** zeigen, welche neuen Strategieansätze durch das Programm Aktive Orts- und Stadtteilzentren ermöglicht werden, in dem Stadterneuerungspolitik und Stadtteilmaking stärker miteinander verknüpft wer-

den – auch hier basierend auf der Arbeit des entsprechenden SRL-Arbeitskreises.

Im dritten Abschnitt wird explizit die Sichtweise aus drei verschiedenen Bundesländern dargelegt: **Daniel Kaus** und **Armin Keller** verweisen auf die hohe Kontinuität der Städtebauförderung in Bayern, immer verknüpft mit einer sanierungsrechtlichen Maßnahme und einem umfassenden Sanierungsverständnis, ergänzt um landespolitische Initiativen der Obersten Baubehörde. Nordrhein-Westfalen hat seit den 1990er-Jahren einige neue Erneuerungsstrategien erprobt, die teilweise zum Vorbild für die Bundespolitik wurden. **Karl Jasper** macht deutlich, dass es gerade die Städte im Strukturwandel sind, die die Städtebauförderung als ein unverzichtbares Instrument zur sozialen Stabilisierung und zum Stadtumbau benötigen. **Christina Simon-Philipp** zeigt anhand einer Untersuchung von 13 Städten in Baden-Württemberg, wie stark die Multiplikatorwirkung der Städtebauförderung ist, die damit einen großen ökonomischen Mehrwert schafft.

Im vierten Abschnitt werden beispielhaft kommunale Erfahrungen vorgestellt, da oft die Kommunen Wegbereiter für neue Erneuerungsstrategien sind: **Sabine Steger** zeigt die große Kontinuität der Münchener Stadterneuerung und betont, welche Bedeutung Ansätze wie Soziale Stadt, Stadtumbau oder Aktive Zentren auch für wachsende Städte haben. Im Beitrag von **Friedemann Gschwind** wird deutlich, dass die Städtebauförderung gerade in wohnungspolitisch angespannten Städten einen wichtigen Ausgleich darstellt und dass sozialräumlichen Polarisierungen auch präventiv begegnet werden kann. **Susanne Jahn** zeigt am Beispiel Berlins, wie der integrierte Ansatz der Sozialen Stadt zu einer Sozialraumorientierung der gesamten Stadtpolitik führte, bei dem Erneuerungsansätze in sogenannten „Aktionsräumen“ zusammengeführt werden. **Karsten Gerkens** macht in einem leidenschaftlichen Plädoyer deutlich, dass angesichts eines radikalen Strukturwandels wie in Leipzig neue kreative Ansätze und „Mehrschichtlackierungen“ notwendig waren, für die die Städtebauförderung eine Grundlage bot, während zugleich von Leipzig auch bundespolitische Initiativen ausgingen.

Im fünften Abschnitt werfen wir einen Blick ins Ausland: **Andreas Schulze Bäing** führt uns am Beispiel Großbritanniens vor Augen, wohin es führt, wenn es keine kontinuierliche Stadterneuerungspolitik gibt und wenn die Ökonomisierung der Städte auch deren Gemeinwesen angreift, was sich letztlich auch in regelmäßigen Bürgerunruhen äußert.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat im Oktober 2011 einen großen Jubiläumskongress zur Städtebauförderung veranstaltet, und es wurde ein buntes Buch zu 40 Jahren Stadterneuerungsgeschichte verteilt. Nach den Debatten um die Kürzung der Städtebauförderung wurde versichert, dass das Programm eine Zukunft habe als ein wesentlicher Baustein der bundesweiten Stadtentwicklungspolitik. Wir werden uns daran erinnern und uns weiter dafür einsetzen.