

## Neu sortiert

### Drei Schubladen für die Städtebauförderung

Mit den aktuellen Vorentscheidungen zur Neu-Strukturierung der Städtebauförderung kann es passieren, dass das BMI eine neue Ära in der Stadterneuerung beginnt – ob beabsichtigt oder nicht, kann dabei zum derzeitigen Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden. Das zeigt ein Blick zurück: Die 1980er- und 1990er-Jahre sind die Epoche, in der die behutsame Stadterneuerung (Stichwort: IBA Kreuzberg) und der perspektivische Inkrementalismus (Stichwort: IBA Emscher Park) entwickelt wurden und zudem der Behutsamkeitsan-

Wandel, der das Programm Stadtumbau Ost auslöste, radikalisierte den Behutsamkeitsanspruch durch ein Miteinander von Abriss und Aufwertung in der Stadterneuerung. Beides findet sich durchaus auch in einzelnen Erneuerungsmaßnahmen zuvor, aber als Programmatik war dies neu. Ebenfalls neu waren inzwischen zum Standard gehörende Instrumente der Planung in der Stadterneuerung, aus der Sozialen Stadt kommen das Quartiersmanagement und der Verfügungsfonds, aus dem Stadtumbau Ost das Integrierte



(Foto: Sebastian Wallroth [[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Wohn-\\_und\\_Kontorhaus\\_Fürstenberger\\_Straße\\_19\\_Frankfurt\\_Oder\\_011.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Wohn-_und_Kontorhaus_Fürstenberger_Straße_19_Frankfurt_Oder_011.jpg)], <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>), aufgenommen am Tag der Städtebauförderung 2016

spruch der Stadterneuerung sich endgültig durchgesetzt hatte. In diese Zeit datieren auch (für Ostdeutschland) die Einführung des Programms Städtebaulicher Denkmalschutz und die Modellvorhaben für die Nachbesserung von Großsiedlungen in West (seit Mitte der 1980er) und Ost (1990er). Beide Programmatiken sind sozusagen Erweiterungen des Behutsamkeitsanspruchs auf besondere siedlungstypologische Bestände: die historischen Innenstädte Ostdeutschlands und die Siedlungen der deutschen Wohnungsmoderne des 20. Jahrhunderts (1919–1989).

Was um die Jahrtausendwende passierte, waren dagegen deutliche Abgrenzungen und Neuentwicklungen in der Stadterneuerung: Soziale Stadt (1999) und Stadtumbau Ost (2002) gründeten zwar weiterhin auf dem Behutsamkeitsanspruch in der Stadterneuerung, aber sie interpretierten diesen neu: Die Soziale Stadt wagte den ganzheitlichen Blick auf funktionale Missstände und nahm sozioökonomische Angelegenheiten und die Aktivierung gesellschaftlich benachteiligter Gruppen in den Fokus. Inzwischen – spätestens seit der Leipzig-Charta – nennen wir diesen sektorübergreifenden Ansatz auch jenseits benachteiligter Quartiere: integrierte Stadtentwicklung. Der demografische

Stadtentwicklungskonzept. Alle weiteren neuen Programme, die nach 2002 eingeführt wurden, verhielten sich zu diesen Instrumenten in der einen oder anderen Weise. Nicht alle neuen Programme der dann nächsten 15 Jahre übernahmen alle drei Instrumente. Aber man kann inzwischen als üblich bezeichnen, dass diese drei Planungsinstrumente in der Stadterneuerung heutzutage eingesetzt werden.

Seitdem haben sich die Programmatiken so ausdifferenziert, dass man mit etwas Sarkasmus davon sprechen könnte, jede/r neue/r Minister/in habe ein neues Programm eingeführt. Der aktuelle Minister möchte nun die vielen Programme in drei „Schubladen“ neu sortieren, die laut Antwort auf eine Anfrage (Drucksache 19/10365) in etwa wie folgt aussehen:

- „Schublade“ 1: Erhalt von Stadt- und Ortskernen, dies in einer Mischung aus klassischer erhaltender Erneuerung, städtebaulichem Denkmalschutz und dem Ansatz des Programms Aktive Zentren, die Innenstädte als identitätsstiftende Bereiche zu stärken.
- „Schublade“ 2: Soziale Stadt, dies in einer faktischen Weiterführung des bisherigen Leitprogramms, aber auch mit Reaktionsfähigkeit auf demografische Veränderun-

gen, wie sie bisher eher dem Programm Stadtumbau Ost zugeschrieben wurde.

- „Schublade“ 3: Ein neues Stadtumbau-Programm, welches aber bewusst diesen Namen vermeidet (darauf wird zurückzukommen sein), von Klimaanpassung bis Branchenrevitalisierung, von Freiraumerneuerung („Stadtgrün“) bis Infrastrukturmodernisierung ist ein ähnlicher bunter Mix an Erneuerungsfällen vorstellbar wie im bisherigen fusionierten West-Ost-Stadtumbau; sogar die Erschließung neuer Wohngebiete soll gefördert werden.

In der Gegenüberstellung von Vorstellungen zur Neusortierung der Programme entweder nach Gebietstypen oder nach Problemlagen nimmt dieser Vorschlag eine mittlere Position ein. So werden sich beispielsweise in allen drei Kategorien große Siedlungen der 1950er- bis 1980er-Jahre finden lassen – auch in diesem Siedlungstyp gibt es beispielsweise prägende Siedlungskerne. Zugleich wird man eine funktionsschwache Innenstadt bzw. einen zentralen Stadtteil ebenso in alle drei „Schubladen“ stecken können, je nachdem, ob man eher auf die Rolle als Zentrum, auf das Miteinander von Nutzenden und Bewohnenden oder auf die notwendigen städtebaulichen Veränderungen fokussieren möchte – pragmatisch veranlagte Menschen ahnen bereits, dass Stadterneuerungsziele einiger Innenstädte, Kleinstädte oder innenstadtnaher Stadtteile von Metropolen alle drei Fokussierungen umfassen. Diese Unschärfe stellt die neuen „Schubladen“ vor die Herausforderung, ein programmatisches Profil zu entwickeln, abgesehen von der Sozialen Stadt, die ihr 1999er-Profil nutzen kann, aber freilich auch updaten muss.

Dennoch darf man sich keinen Illusionen hingeben, die Profilschärfe eines Stadtumbau-Ost-Programms der Jahre unmittelbar nach 2002 ist nicht mehr realistisch – und es wird Akteure geben, die dies nicht bedauern werden. Dennoch muss gerade in der neuen „Schublade 1“ aufgemerkt werden: Eine Kreuzung aus „Städtebaulicher Denkmalschutz“ und „Aktive Zentren“ ergibt nicht automatisch funktionsstarke, hübsche Fachwerksstädtchen mit lebendiger Zivilgesellschaft und glücklichem Einzelhandelsbesatz. Hier ist das interessanteste Aufeinandertreffen unterschiedlicher programmatischer Herangehensweisen zu erwarten; ebenso darf man dieses Programm ebenso wenig als Kleinstadtprogramm missverstehen wie anderswo die Soziale Stadt als Großstadtprogramm.

Was beide Programme in Kleinstädten wie in Großstadtquartieren leisten müssen, ist eine institutionelle Andockfähigkeit an (inter-)kommunales sozialraumorientiertes Handeln. Jedes Bundesland organisiert die Verwaltung seiner sozialen Infrastruktur anders, jedes hat seine eigene Kommunalordnung: von erfüllenden Gemeinden bis zu quasi-kommunalen Stadtbezirken. Ein Städtebaufördergebiet mit funktionalem Fokus, also die beiden ersten „Schubladen“, muss mit den sektoralen Infrastrukturplanungen korrelieren. Interessant wird also, wie eine VV auf die unterschiedlichen Gegebenheiten der Bundesländer eingehen kann. Es gibt Bundesländer, in denen ein ISEK zu großen Teilen auf kontinuierlichen kommunalen Sozialmonitorings und sektoralen oder infrastrukturellen Konzepten wird aufbauen können – egal ob Gesundheitseinrichtungen am Kleinstadt-

bahnhof gebündelt werden sollen oder im Großstadtquartier ein neuer Bildungscampus entstehen soll. Es wird Bundesländer geben, in denen erst ein städtebauegfördertes ISEK dazu führen wird, dass ein Landkreis erkennt, dass er eine Instanz ist, die einer Kleinstadt den Erfolg einer Stadterneuerung ermöglichen kann – oder auch eben nicht.

Da scheint die „Schublade 3“ vor ganz anderen Herausforderungen zu stehen: Man spricht von Zukunft (es bleibt zu hoffen, dass „Schublade 1“ vor lauter Denkmalschutz dann nicht aus Versehen den Imagestempel „Vergangenheit“ bekommt und „Schublade 2“ vor lauter Sozialanspruch den Stempel eines ungeliebten „Präsens“ – Städtebauförderung sollte immer zukunftsorientiert sein). Die Transformationen von Städten in den nächsten zwei Dekaden werden definitiv andere sein als in den letzten 40 Jahren behutsamer Stadterneuerung: Klimaanpassung und Mobilität sind in der Tat die relevanten Stichworte. Ebenso wird es nie ausbleiben, immer wieder Flächen, Räume und Orte zu konvertieren (Konversionsflächen). Aber ob die Städtebauförderung neue Wohnquartiere am Stadtrand fördern sollte? Das wäre meines Erachtens ein Thema für die intelligente Anwendung einer sozialen Bodenpolitik und städtebaulicher Verträge. Die bisher von den §§ 165 und 171a BauGB beschriebenen Anwendungsfälle sollten eindeutig vom Bau neuer Stadtrandsiedlungen abgrenzbar sein. Der Autor hat auch nichts gegen neue Stadtrandsiedlungen (sie sind sein hochgeschätztes aktuelles Forschungsthema), im Gegenteil, nur ist Neubau eben keine Stadterneuerung.

Die Städtebauförderung sollte sich also auch in „Schublade 3“ darauf konzentrieren, was sie seit fast 50 Jahren erfolgreich tut: auf Stadterneuerung und den Umbau der Bestände. Umso erstaunlicher ist, dass „Schublade 3“ eben nicht Stadtumbau genannt wird. Einst wurde der Begriff kritisiert, weil er Euphemismus für ein Abrissprogramm sei, doch irgendwann haben die meisten Akteure gemerkt, dass Abriss und Aufwertung miteinander einher gehen müssen. Auch Konversionsflächen beinhalten meist beide Vorgänge. Das unterscheidet ostdeutsche Großsiedlungen der 2000er-Jahre nicht von heute leergefallenen Ex-Kasernen. Die „Schublade 3“ bleibt in ihrem Verständnis von Zukunft seltsam wurzellos und an die Stadterneuerungsgeschichte unangebunden. Ein energetischer Quartiersumbau wird sicherlich etwas mit verändertem Heizen der Wohnungen zu tun haben. Ein neues Mobilitätskonzept fürs Quartier sicherlich etwas mit Verkehrsberuhigung und der Rückgewinnung der öffentlichen Räume für die Menschen statt für die Autos. Eine behutsame Transformation der Wohnbestände zur Schaffung zeitgemäßer Wohnformen wird sicherlich etwas mit veränderten Grundrissen, technischen Nachrüstungen (z. B. Aufzüge, Kabelanlagen) und punktuellen Eingriffen in die Bausubstanz zu tun haben. Nichts, was man nicht grundsätzlich von der IBA in Kreuzberg, den Nachbesserungen der Großsiedlungen der 1980er- (West) und 1990er-Jahre (Ost) oder eben dem Aufwertungsteil des Stadtumbaus der 2000/10er-Jahre kennt. Warum dann kein Bekenntnis zu dieser Programmatik?