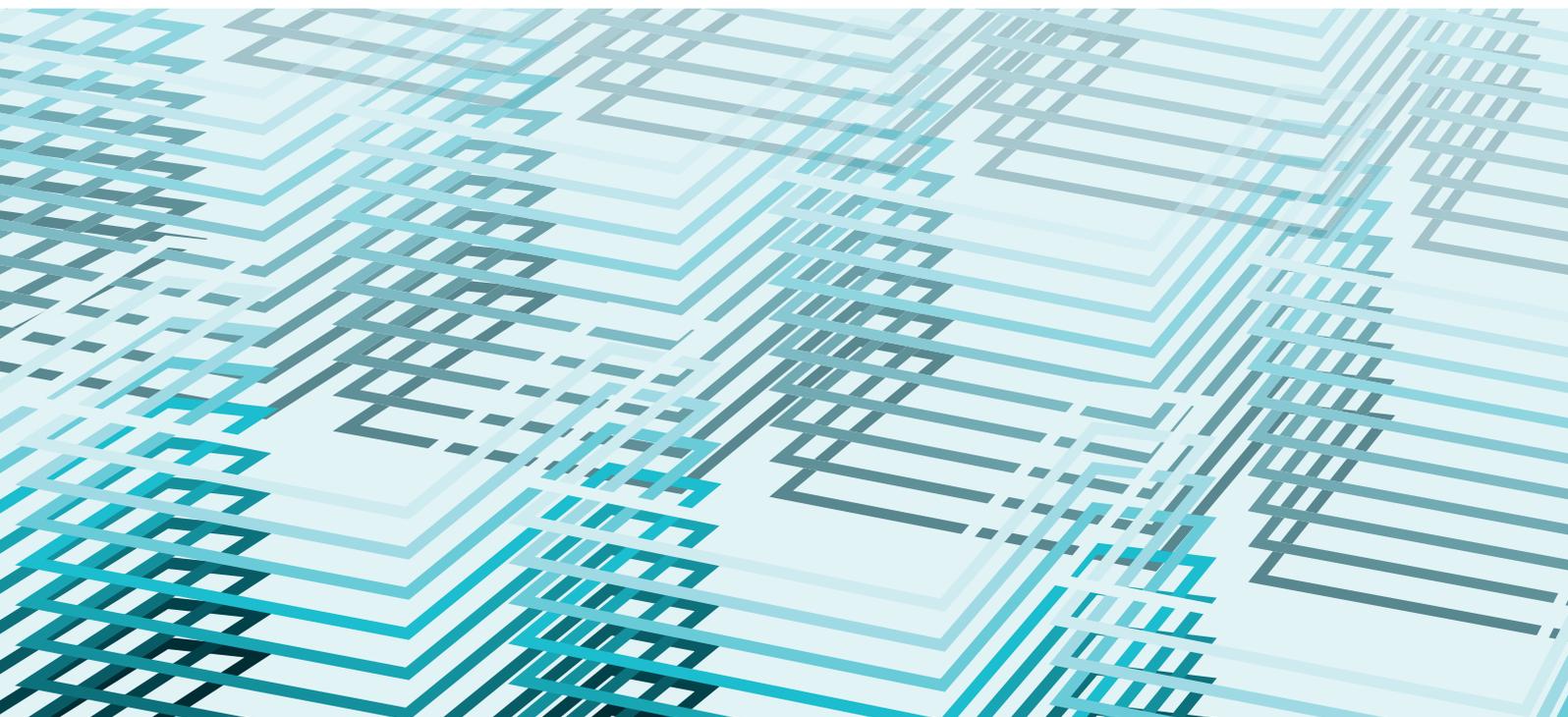


CHRISTIAN HEMKENDREIS

Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren

Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaften
zur Steuerung der Energieeffizienz innerstädtischer
Problemquartiere



Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren

Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaften zur Steuerung der Energieeffizienz innerstädtischer Problemquartiere

Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades Doktoringenieur (Dr.-Ing.) an der Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund

Vorgelegt von Dipl.-Ing. (FH) Christian Hemkendreis M. Sc. im Juni 2018

Gutachter

Univ.-Prof'in Christa Reicher
Fachgebiet Städtebau, Stadtgestaltung und Bauleitplanung
Fakultät Raumplanung
Technische Universität Dortmund

Univ.- Prof. Dr. J. Alexander Schmidt
Institut für Stadtplanung und Städtebau
Abteilung Bauwissenschaften
Fakultät Ingenieurwissenschaften
Universität Duisburg-Essen

Prüfer

Univ.- Prof. Dr. Karsten Zimmermann
Fachgebiet Europäische Planungskulturen
Fakultät Raumplanung
Technische Universität Dortmund

VORWORT

Die Aktualität des Forschungsprojekts erwächst aus der Brisanz, mit der die Energiewende sowohl politisch als auch gesellschaftlich vorangetrieben wird. Sie ist zu einem in der breiten Öffentlichkeit viel beachteten Thema geworden.

Das spiegelt sich auch in der Ausrichtung des Fortschrittskollegs NRW „Energieeffizienz im Quartier – clever versorgen. umbauen.aktivieren“ wider, in dessen Zusammenhang die vorliegende Arbeit entstanden ist. Das inter- und transdisziplinäre Promotionskolleg wurde im Rahmen der Forschungsstrategie des Landes Nordrhein-Westfalen (Fortschritt NRW) durch das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung initiiert und von der Stiftung Mercator begleitend unterstützt. Sein Forschungsinteresse liegt auf der Lösung aktueller komplexer gesellschaftlicher Problemstellungen. Die übergeordnete forschungsleitende Fragestellung lautet: Welche Systeminnovationen und Strukturen sind notwendig, um die flächendeckende Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen in unterschiedlich konstituierten Quartieren zu erreichen? Damit soll das Kolleg einen Beitrag zum Gelingen der Energiewende leisten (vgl. FSK 2016). Mit dem Regionalen Innovationsnetzwerk „Energieeffizienz Ruhr“ unterstützt die Wirtschaftsförderung metropoluhr GmbH die Vernetzung mit Praxispartnern. Zusätzlich erfolgt eine Rückkopplung der Praxisrelevanz der Forschungsthemen über einen Praxisbeirat.

Die vorliegende Forschungsarbeit betrachtet einen Teilaspekt der übergeordneten Problemstellung und geht der Frage nach, wie energetische Quartiersentwicklung unter problematischen Rahmenbedingungen gesteuert werden kann. Kern der Arbeit ist die Identifizierung der Potenziale von Stadtentwicklungsgesellschaften als kommunale Organisationsform zur Steigerung der Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren.

Insofern gilt der erste Dank dem Ministerium sowie der Stiftung Mercator für den finanziellen und institutionellen Rahmen, in dem die Arbeit entstanden ist. Für die fachliche und inhaltliche Begleitung möchte ich mich vor allem bei meinen Betreuern Frau Prof. Christa Reicher und Herrn Prof. Dr.-Ing. J. Alexander Schmidt bedanken. Ihre Anregungen und Hinweise im gemeinsamen Austausch waren mir eine große Hilfe sowohl für die Abgrenzung des Forschungs-

themas als auch für das inhaltliche Weiterkommen. Ebenfalls gilt Prof. Dr. Karsten Zimmermann Dank für sein Interesse am Thema dieser Arbeit.

Ein besonderer Dank gilt des Weiteren meinen Kommilitoninnen und Kommilitonen des Fortschrittskollegs für den fachlichen, aber auch persönlichen Austausch und die gegenseitige Motivation auf dem gemeinsamen Weg zur Promotion.

Ich danke auch allen Interviewpartnerinnen und -partnern, die bereit waren, mir Einblicke in ihre tägliche Arbeit zu gewähren. Die Erkenntnisse der gemeinsamen Gespräche haben einen großen Anteil an den Ergebnissen dieser Dissertation.

Diese Arbeit wäre nicht zustande gekommen ohne die Unterstützung meiner Familie. Mein Dank gilt meinen Eltern Werner und Roswitha für ihr Interesse an meiner Forschung. Ganz besonders bedanke ich mich jedoch bei meiner Frau Andrea, nicht nur für ihre Beratung und ihren fachlichen Support zur grafischen Gestaltung der Arbeit, sondern vor allem für ihre stete Unterstützung auch in schwierigen Situationen.

Das gilt vor allem jedoch für Ben. Ohne ihn hätte diese Arbeit keinen erfolgreichen Abschluss gefunden.

Erklärung

Hiermit bestätige ich, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Sämtliche Stellen der Arbeit, die im Wortlaut oder dem Sinn nach anderen gedruckten oder im Internet verfügbaren Werken entnommen sind, habe ich durch genaue Quellenangaben kenntlich gemacht.

Ich versichere außerdem, dass ich die beigelegte Dissertation nur in diesem und keinem anderen Promotionsverfahren eingereicht habe und diesem Promotionsverfahren keine endgültig gescheiterten Promotionsverfahren vorausgegangen sind.



Christian Hemkendreis

Dortmund, 01.06.2018

ZUSAMMENFASSUNG

„Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren“. Der Titel öffnet den Blick auf Quartiere mit problematischen Rahmenbedingungen. Auf benachteiligte Quartiere, die aufgrund ihres hohen energetischen Einsparpotenzials für die Erreichung der übergeordneten Klimaschutzziele von besonderem Interesse sind, in denen oft jedoch aufgrund demografischer, sozialer und ökonomischer Voraussetzungen keine energetischen Sanierungsmaßnahmen im privaten Wohngebäudebestand umgesetzt werden.

Das Forschungsinteresse der Arbeit liegt insbesondere auf den Möglichkeiten der öffentlichen Hand, dieses Potenzial abzurufen, um die Ziele der Energiewende zu erreichen. Dabei sind es gegenwärtig zumeist öffentliche Anreize, finanzielle Förderung, Beratungs- und Informations- sowie Kooperationsangebote, die Eigentümer von Investitionen in die energetische Aufwertung ihrer Gebäude überzeugen und zur Steigerung der Energieeffizienz im Gebäudebestand beitragen sollen. Trotz dieser Anstrengungen konnte die angestrebte Verdoppelung der Sanierungsrate im Bestand bisher allerdings nicht realisiert werden (vgl. dena 2017a).

Dass insbesondere unter stagnierenden und schrumpfenden ökonomischen Rahmenbedingungen häufig schon die notwendige Instandhaltung unterbleibt, zeigt sich bereits im Gebäudebestand vieler Quartiere der Städtebauförderung. Mit geringem Investitionsklima und ohne Veränderungsdruck sind anreizbasierte Aufwertungsstrategien kaum erfolgreich und bergen die Gefahr, dass sich Energieeffizienz zu einem Parameter entwickelt, der die Benachteiligung der Quartiere weiter verstärkt.

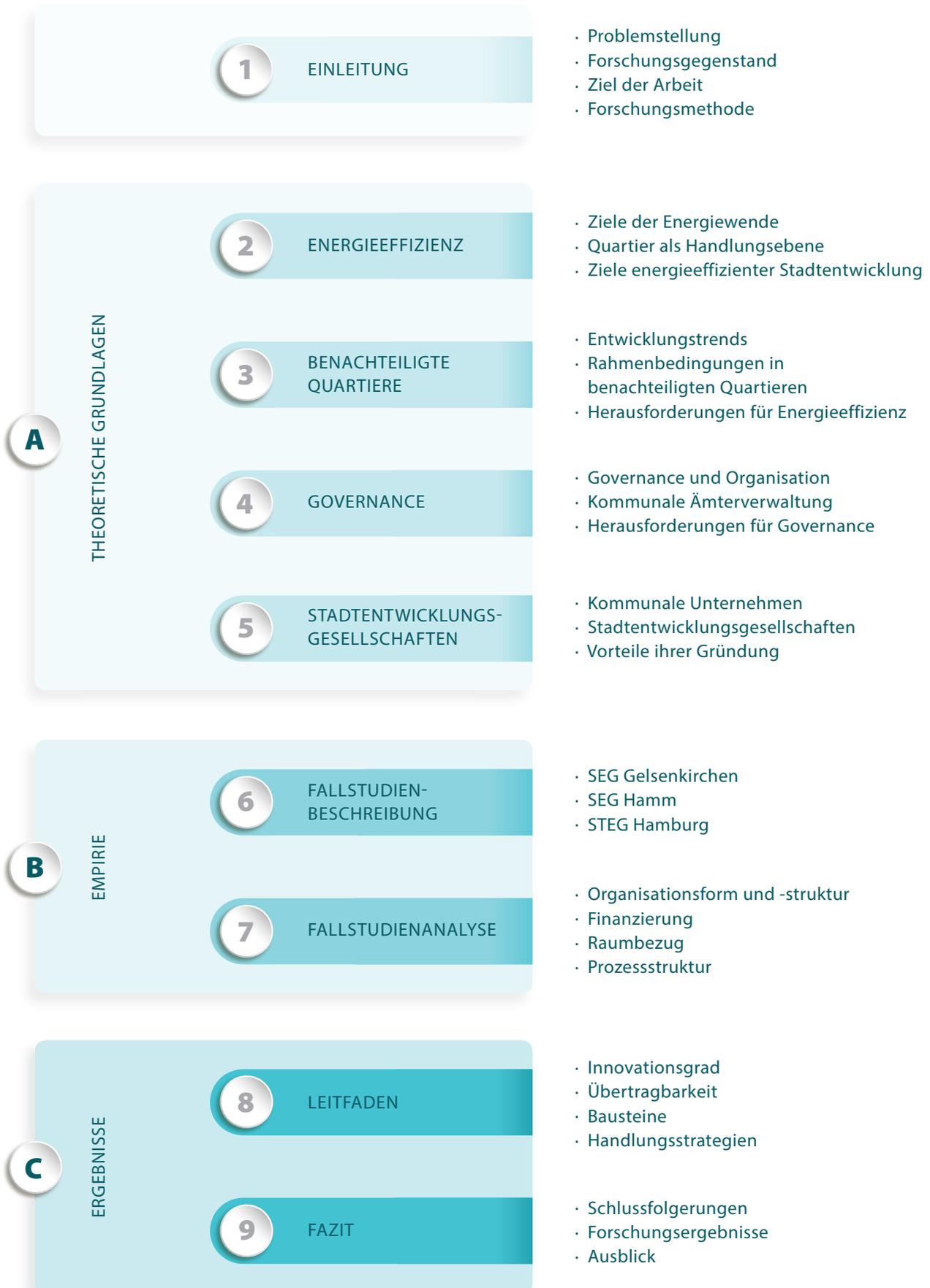
Die Arbeit geht der forschungsleitenden Frage nach, wie die Kommune als öffentlicher Akteur auf der Quartiersebene die Steigerung der Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren steuern kann. Wie wird kommunale Governance unter problematischen Rahmenbedingungen handlungsfähig?

Ziel ist es, einen Beitrag zur Handlungsfähigkeit kommunaler Governance bei der Steigerung der Energieeffizienz auf Quartiersebene zu leisten. Die Arbeit gliedert sich in drei empirische Studien. In der ersten Studie werden Quartiers-

manager zu den Rahmenbedingungen in benachteiligten Quartieren befragt. Ausgangspunkt ist die Analyse der problematischen Rahmenbedingungen benachteiligter Quartiere und die sich daraus ergebenden Herausforderungen für kommunale Governance bei der Steigerung der Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren. Als Möglichkeit kommunaler Governance rücken dabei Stadtentwicklungsgesellschaften in den Fokus der Betrachtung. Sie stehen im Mittelpunkt der zweiten empirischen Studie, die sich mit der Eignung von Stadtentwicklungsgesellschaften als Forschungsobjekt zur Beantwortung der forschungsleitenden Fragestellung befasst. Befragt werden direkt an Stadtentwicklungs-, Sanierungs- und Treuhandgesellschaften beteiligte Personen sowie Experten aus deren Verbänden, der Begleitforschung und der Ebene der ministeriellen Fördergeber. Den Kern des Dissertationsprojekts bildet die Fallstudienanalyse dreier Stadtentwicklungsgesellschaften.

Die Fallstudienanalyse betrachtet die Handlungsmöglichkeiten konkreter Stadtentwicklungsgesellschaften für Energieeffizienz unter problematischen Rahmenbedingungen. Als Fallstudien dienen die SEG Gelsenkirchen, die SEG Hamm sowie die STEG Hamburg. Bei allen handelt es sich um Stadtentwicklungsgesellschaften, die mit dem Zweck gegründet wurden, aktiv in den Gebäudebestand benachteiligter Quartiere einzugreifen, um ihn einer Aufwertung zuzuführen. Aus ihren Potenzialen für Energieeffizienz und Stadtentwicklung werden übertragbare Handlungsempfehlungen für die kommunale Praxis abgeleitet. Der Fokus liegt dabei auf der Organisations- und Prozessstruktur zur Steuerung der Energieeffizienz unter problematischen Rahmenbedingungen.

Das Ergebnis sind Empfehlungen für die Organisations- und Prozessstruktur der Stadtentwicklungsgesellschaft als Agent der Energiewende im Quartier. Da sowohl die Rahmenbedingungen im Quartier als auch die strukturellen Voraussetzungen vor Ort im Detail höchst kontextabhängig sind, ist das Produkt ein dynamischer Leitfaden in Form von übertragbaren Handlungsbausteinen und -strategien. Er orientiert sich an Spannungsfeldern, vor denen es die Performance der einzelnen Bausteine in der Anwendung für die Organisations- und Prozessstruktur in der praktischen Anwendung abzuwägen gilt. Sie stellen Handlungsempfehlungen für kommunale Governance im Kontext energieeffizienter und klimagerechter Quartiersentwicklung dar. Adressaten sind vor allem Praktiker, kommunale Vertreter, Kommunalpolitiker, Gemeinderäte und Aufsichtsratsmitglieder sowie die in und mit kommunalen Stadtentwicklungsgesellschaften Tätigen. Gleichzeitig lassen sich verallgemeinerbare Aussagen für den wissenschaftlichen Diskurs ableiten.



INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	3
Zusammenfassung	5
1 Einleitung	15
1.1 Problemstellung	15
1.2 Forschungsgegenstand	16
1.3 Ziel der Arbeit	17
1.4 Forschungsmethode	19
1.4.1 Methodisches Vorgehen	19
1.4.2 Forschungsdesign	24
1.5 Zentrale Begriffe	27
A Theoretische Grundlagen	31
2 Energieeffizienz im Quartier	31
2.1 Energieeffizienz als Ziel der Energiewende	31
2.2 Das Quartier als Handlungsebene für Energieeffizienz	35
2.3 Ziele energieeffizienter und klimagerechter Stadt- und Quartiersentwicklung	37
Zwischenfazit	40

3	Benachteiligte Quartiere	41
3.1	Räumliche Disparitäten auf Quartiersebene	41
3.2	Übergeordnete Entwicklungstrends	42
3.2.1	Schrumpfung und demografischer Wandel	42
3.2.2	Wirtschaftlicher Strukturwandel und Arbeitsmarktentwicklung	43
3.2.3	Kommunale Haushaltssituation	44
3.2.4	Wachstumsparadigma	44
3.3	Quartiere mit problematischen Rahmenbedingungen	46
3.3.1	Rahmenbedingungen in benachteiligten Quartieren	48
3.3.2	Kausalitäten der problematischen Rahmenbedingungen in benachteiligten Quartieren	53
3.4	Herausforderungen für Energieeffizienz	55
3.4.1	Herausforderungen für Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren	55
3.4.2	Reflexion der Herausforderungen für Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren	59
	Zwischenfazit	62
4	Kommunale Governance	63
4.1	Kommune als handelnder Akteur	63
4.2	Governance als Mechanismus der Steuerungs- und Regelungsstruktur	64
4.3	Governance in Organisationen	65
4.4	Kommune als Akteur kommunaler Governance	68
4.4.1	Organisationsstruktur der administrativen Ämterverwaltung	68
4.4.2	New Public Management	70
4.5	Herausforderungen kommunaler Governance	71
4.5.1	Herausforderungen für Governance in benachteiligten Quartieren	72
4.5.2	Reflexion der Herausforderungen für Governance in benachteiligten Quartieren	80
4.5.3	Kommunale Governance mit direktem Zugriff auf den privaten Immobilienmarkt	82
	Zwischenfazit	85
5	Kommunale Stadtentwicklungsgesellschaften	86
5.1	Kommunale Unternehmen	87
5.1.1	Kommunale Unternehmen des privaten Rechts	87
5.1.2	Gesellschaft mit beschränkter Haftung	89
5.2	Kommunale Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaft	90
5.2.1	Gesellschaftszweck	92
5.2.2	Aufbau der Gesellschaft	93
5.2.3	Vorteile der Gründung einer Stadtentwicklungsgesellschaft für kommunale Governance	94
	Zwischenfazit	96

B	Empirie	97
6	Fallstudienbeschreibung	97
6.1	Zielsetzung und methodisches Vorgehen	97
6.1.1	Zielsetzung	97
6.1.2	Auswahl der Fallstudien	98
6.1.3	Analysemethodik	101
6.2	Fallstudie 1 – Stadterneuerungsgesellschaft Gelsenkirchen	108
6.2.1	Ziele und Handlungsschwerpunkte	109
6.2.2	Energetische Ziele	111
6.2.3	Entstehungsprozess	111
6.2.4	Handlungsebene	112
6.2.5	Aufbau der Gesellschaft	115
6.2.6	Finanzierung	120
6.2.7	Öffentlichkeitsarbeit und Vernetzung im Quartier	122
6.3	Fallstudie 2 – Stadtentwicklungsgesellschaft Hamm	124
6.3.1	Ziele und Handlungsschwerpunkte	125
6.3.2	Energetische Ziele	126
6.3.3	Entstehungsprozess	126
6.3.4	Handlungsebene	127
6.3.5	Aufbau der Gesellschaft	128
6.3.6	Finanzierung	131
6.3.7	Öffentlichkeitsarbeit und Vernetzung im Quartier	132
6.4	Fallstudie 3 – Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaft Hamburg	134
6.4.1	Ziele und Handlungsschwerpunkte	135
6.4.2	Energetische Ziele	135
6.4.3	Entstehungsprozess	136
6.4.4	Handlungsebene	137
6.4.5	Aufbau der Gesellschaft	138
6.4.6	Finanzierung	141
6.4.7	Öffentlichkeitsarbeit und Vernetzung im Quartier	142
7	Gegenüberstellende Analyse der Potenziale und Herausforderungen der Fallstudien	144
7.1	Organisationsform	145
7.2	Organisationsstruktur	149
7.2.1	Gesellschafterkonstrukt	149
7.2.2	Aufbau der Geschäftsführung	152
7.2.3	Handelnde Personen	155
7.2.4	Einbindung personellen und fachlichen Know-hows	156

7.3	Finanzierung	160
7.3.1	Art der Finanzierung	164
7.3.2	Gefahr einer Insolvenz	169
7.4	Raumbezug	170
7.5	Prozessstruktur	173
7.5.1	Anbindung an Verwaltung und Politik	173
7.5.2	Interne Kommunikation	176
7.5.3	Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung	179
7.5.4	Kooperation	182
C	Konzeptionelle Erkenntnisse	185
8	Leitfaden der Stadtentwicklungsgesellschaft	185
8.1	Innovationsgrad der Stadtentwicklungsgesellschaft als Agent der Energiewende	186
8.2	Übertragbarkeit der Stadtentwicklungsgesellschaft als Agent der Energiewende	187
8.3	Bausteine des Leitfadens	188
8.3.1	Handlungsfähigkeit und Steuerungsanspruch	190
8.3.2	Wiederkehrende und einmalige Finanzausstattung	196
8.3.3	Innovation und Wirtschaftlichkeit	199
8.3.4	Quartiersbezug und gesamtstädtischer Bezug	202
8.3.5	Öffentlichkeitsarbeit und Vertraulichkeit	204
8.4	Handlungsstrategien für Energieeffizienz im Quartier	207
8.4.1	Handlungsstrategie Immobilienerwerb	207
8.4.2	Handlungsstrategie Sanierungsrecht	209
8.4.3	Handlungsstrategie innovative Projektansätze	211
9	Fazit	214
9.1	Reflexion und zentrale Schlussfolgerungen	214
9.1.1	Zusammenfassung	214
9.1.2	Forschungserkenntnisse	216
9.1.3	Forschungsergebnis	222
9.2	Diskussion und Ausblick	222
9.2.1	Weiterer Forschungsbedarf	222
9.2.2	Ausblick	228
10	Literaturverzeichnis	229

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abb. 1:	Städte, in denen die Interviews der empirischen Studie 1 geführt wurden	21
Abb. 2:	Organisationen der Interviewpartner der empirischen Studie 2	23
Abb. 3:	Forschungsdesign	26
Abb. 4:	Einsparpotenzial im Gebäudebestand	33
Abb. 5:	Gebäudebestand in Deutschland	35
Abb. 6:	Integrierter Quartiersansatz	36
Abb. 7:	Fachlich-sektorale Verknüpfung von Stadtumbau- und Klimaschutzkonzepten	38
Abb. 8:	Komplexe Wechselwirkungen der problematischen Rahmenbedingungen in benachteiligten Quartieren	47
Abb. 9:	Abwärtsspirale der Entwicklung benachteiligter Quartiere	54
Abb. 10:	Herausforderungen für Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren	61
Abb. 11:	Bestimmende Faktoren für die Handlungsfähigkeit einer Organisation	66
Abb. 12:	Herausforderungen für Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren	81
Abb. 13:	Organisationsformen kommunaler Unternehmen und der Grad ihrer Selbstständigkeit	88
Abb. 14:	Städte in denen Fallstudien durchgeführt wurden	100
Abb. 15:	Samplestruktur zur Einordnung der Interviewpartner der Fallstudie 1	102
Abb. 16:	Samplestruktur zur Einordnung der Interviewpartner der Fallstudie 2	104
Abb. 17:	Samplestruktur zur Einordnung der Interviewpartner der Fallstudie 3	106
Abb. 18:	Forschungsprozess	107
Abb. 19:	Sanierungsbedarf im Gebäudebestand der Bochumer Straße	114

Abb. 20:	Substanzbewertung des Gebäudebestands an der Bochumer Straße	115
Abb. 21:	Organisationsstruktur der SEG Gelsenkirchen bis August 2016	117
Abb. 22:	Organisationsstruktur der SEG Gelsenkirchen seit August 2016	119
Abb. 23:	Auswahl von der SEG Hamm aufgekaufter Problemimmobilien	127
Abb. 24:	Von der SEG Hamm aufgekaufte und an die HGB veräußerte Problemimmobilien an der Wilhelmstr.	128
Abb. 25:	Organisationsstruktur der SEG Hamm	129
Abb. 26:	Stadtteilbüro Hamm-Westen	133
Abb. 27:	Saniertes Gebäude im Karolinenviertel	136
Abb. 28:	Saniertes Gebäude im Schanzenviertel	137
Abb. 29:	Quartiersbezug der STEG Hamburg	138
Abb. 30:	Organisationsstruktur der STEG Hamburg vor ihrer Privatisierung	139
Abb. 31:	Organisationsstruktur der STEG Hamburg nach ihrer Privatisierung	140
Abb. 32:	Gegenüberstellende Analyse der Fallstudien	144
Abb. 33:	Handlungsmöglichkeiten und kommunaler Einfluss	149
Abb. 34:	Vorteile der Einbindung weiterer Gesellschafter	152
Abb. 35:	Aufbau der Geschäftsführung	154
Abb. 36:	Handelnde Personen	156
Abb. 37:	Aufbau der Stadtentwicklungsgesellschaft	160
Abb. 38:	Faktoren für die Handlungsfähigkeit	164
Abb. 39:	Finanzierung der Stadtentwicklungsgesellschaft	169
Abb. 40:	Gefahr einer Insolvenz	170
Abb. 41:	Bedeutung des Raumbezugs	173
Abb. 42:	Anbindung an Verwaltung und Politik	176
Abb. 43:	Interne Kommunikation	178
Abb. 44:	Externe Kommunikation	181
Abb. 45:	Handlungsstrategie	184
Abb. 46:	Bausteinkatalog	189
Abb. 47:	Bausteine im Spannungsfeld Handlungsfähigkeit und Steuerungsanspruch	191
Abb. 48:	Bausteine im Spannungsfeld wiederkehrende und einmalige Finanzausstattung	197
Abb. 49:	Bausteine im Spannungsfeld Innovation und Wirtschaftlichkeit	199
Abb. 50:	Bausteine im Spannungsfeld Quartiersbezug und gesamtstädtischer Bezug	202
Abb. 51:	Bausteine im Spannungsfeld Öffentlichkeitsarbeit und Vertraulichkeit	204
Abb. 52:	Bausteine des Leitfadens der Stadtentwicklungsgesellschaft als Agent der Energiewende	221

TABELLENVERZEICHNIS

Tab. 1:	Auswahlkriterien der Interviewpartner der empirischen Studie 1	20
Tab. 2:	Auswahlkriterien der Interviewpartner der empirischen Studie 2	22
Tab. 3:	Nationale Klimaschutzziele	32
Tab. 4:	Wirkungsweise von Governance	66
Tab. 5:	Potenziale zur Steuerung energieeffizienter Stadt- und Quartiersentwicklung	84
Tab. 6:	Gründe für die Auslagerung öffentlicher Aufgaben in ein Beteiligungsunternehmen	95
Tab. 7:	Auswahlkriterien der Fallstudien	99
Tab. 8:	Steckbrief der Fallstudie 1	108
Tab. 9:	Steckbrief der Fallstudie 2	124
Tab. 10:	Steckbrief der Fallstudie 3	134

1 EINLEITUNG

1.1 Problemstellung

Der Klimawandel und seine Folgen werden als eine der wichtigsten globalen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts betrachtet. Mit dem Übereinkommen von Paris Ende 2015 reagiert die Weltgemeinschaft auf ihre globale Verantwortung zur Reduktion von Treibhausgasen (vgl. United Nations 2015: Art. 2). Deutschland will mit ambitionierten nationalen Klimaschutzziele dabei eine Vorreiterrolle einnehmen (vgl. BMUB 2017a). Der Umbau der Energieversorgung auf erneuerbare Energien und die Steigerung der Energieeffizienz im Bestand haben die Energiewende auch in der breiten Öffentlichkeit zu einem viel beachteten Thema gemacht und zeigen die Aktualität der vorliegenden Forschungsarbeit. Aufgrund des zunehmenden Umbaus der Energieversorgung zu einer dezentralen Versorgungsstruktur, basierend auf erneuerbaren Energien, bei gleichzeitiger Entwicklung zusammenhängender nachbarschaftlicher Quartierslösungen für Energieeffizienzmaßnahmen, konzentriert sich die Betrachtung zunehmend auf die kleinteilige Quartiersebene. Gleichzeitig wächst die Bedeutung energetischer Ziele in der Stadt- und Quartiersentwicklung. Sowohl für die Anstrengungen des Umbaus der Energieerzeugung als auch für die energetische Ertüchtigung von Gebäuden ist folglich das Quartier die entscheidende Handlungsebene. Sie ist für übergreifende, integrative Ansätze unerlässlich und wird zunehmend als Ebene für die Umsetzung der Energiewende gesehen (vgl. Baier 2016: Folie 2). Gleichzeitig manifestieren sich im Quartier die Auswirkungen gesellschaftlicher Entwicklungstrends auf die direkte Lebenswelt seiner Bewohner. Es stellt den Handlungsraum der Energiewende im Gebäudebereich im Kontext der sich auf der Quartiersebene abspielenden Veränderungen wie dem ökonomischen und demografischen Strukturwandel und der Globalisierung dar.

Vor allem in benachteiligten Quartieren stehen demografische, soziale und ökonomische Voraussetzungen einer energetischen Aufwertung jedoch zumeist entgegen. Aufgrund geringer Sanierungstätigkeit bleibt ihr Leistungsvermögen zur Steigerung der Energieeffizienz bisher ungenutzt. Ihr hohes Sanierungspotenzial wird von einem geringen Umsetzungspotenzial überlagert, welches die Mobilisierung der Quartiere für energetische Maßnahmen erschwert. Steue-

rungsansätze zur Energieeffizienzsteigerung und zur Umsetzung der Energiewende vollziehen sich daher zumeist in Quartieren mit einem hohen Umsetzungspotenzial. Für benachteiligte Quartiere fehlt es hingegen an Handlungsstrategien (vgl. Neitzel u. Sudau 2015: 5). Die Konzentration energetischer Bemühungen auf bessergestellte Viertel birgt allerdings die Gefahr einer zusätzlichen Benachteiligung bereits rückständiger Quartiere. Neben den vorhandenen negativen Rahmenbedingungen verfestigt sich damit auch die energetische Benachteiligung (vgl. Borman et al. 2016: 5; vgl. Großmann 2017: 72).

Politisch wird der energetische Umbau von Quartieren grundsätzlich als Möglichkeit zur Aufwertung gesehen (vgl. DSK 2014; vgl. BMUB 2016d: 6–7). Durch Einwohnerwachstum und wirtschaftliche Prosperität soll sich die energetische Quartierserneuerung nicht nur lohnen, sondern mittelfristig auch die entstehenden Kosten refinanzieren. Dass dies insbesondere unter stagnierenden und schrumpfenden ökonomischen Rahmenbedingungen häufig nicht möglich ist, zeigt sich bereits in vielen Quartieren der Städtebauförderung. Die Probleme energie- und klimagerechter Stadtentwicklung werden außerdem durch die zunehmenden Debatten um Energiearmut, soziale Ungleichheit und sozialräumliche Segregation verdeutlicht (vgl. Großmann et al. 2017: 3). Auf der einen Seite sind Aufwertungsstrategien aus prosperierenden Regionen und Städten in Quartieren mit geringem Investitionsklima und ohne Veränderungsdruck häufig nicht erfolgreich. Für die Entwicklung der Gesamtstadt ist dies besonders problematisch, wenn diese Quartiere städtebaulich und baukulturell bedeutsam und aufgrund ihrer innerstädtischen Lage wichtig für die Ziele einer nachhaltigen Stadtentwicklung sind. Auf der anderen Seite besitzt die öffentliche Hand kaum Handlungsmöglichkeiten, um unter problematischen Rahmenbedingungen Einfluss auf die energetische Sanierung des privaten Wohngebäudebestands zu nehmen.

1.2 Forschungsgegenstand

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit der Steigerung der Energieeffizienz im Gebäudebestand als Ziel einer klimagerechten Stadtentwicklung. Im Speziellen geht es um kommunale Governance zur Steuerung der Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren. Das Forschungsinteresse liegt auf Organisationsformen und -strukturen, die unter schwierigen Rahmenbedingungen in der Lage sind, die energetische Gebäudesanierung im Sinne einer energieeffizienten Quartiersentwicklung anzustoßen. Im Fokus steht die Möglichkeit der öffentlichen Hand, Einfluss auf den privaten Wohngebäudebereich zu nehmen, selbst wenn öffentliche Anreizsysteme kaum Wirkung entfalten.

Der Forschungsbedarf besteht darin, Governancessstrukturen zu identifizieren, die im Sinne eines Agenten der Energiewende¹ Handlungsmöglichkeiten zur Umsetzung der übergeordneten Klimaschutz- und Energieeffizienzziele eröffnen.

Ausgehend von einem explorativen Forschungsansatz, der die Einordnung der Forschungsfragen und Problemstellungen aus der Literatur mit Ergebnissen aus der Feldforschung verbindet, werden im Rahmen einer ersten empirischen Studie die Herausforderungen für Energieeffizienz und Governance in benachteiligten Quartieren untersucht. An dieser Stelle wird auch nach den Möglichkeiten kommunaler Governance zur Energieeffizienzsteigerung unter problematischen Rahmenbedingungen gefragt. Dabei haben sich Stadtentwicklungsgesellschaften als Forschungsobjekt herausgestellt. Den Fokus der Betrachtung bilden ihre strukturellen Voraussetzungen im Umgang mit sanierungsbedürftigem Gebäudebestand in benachteiligten Quartieren. In Abgrenzung zu rein privatwirtschaftlichen Organisati-

¹ Der Begriff „Agent der Energiewende“ ist an „Change Agents für den Klimaschutz“ (Sommer u. Schad 2014), „Pioniere des Wandels“ (WBGU 2011) oder „AgentInnen des Wandels“ (Leggewie et al. 2016) angelehnt. Im Verständnis der Arbeit handelt es sich um Schlüsselakteure im Energiewendeprozess, denen eine zentrale Rolle im Entwicklungsprozess eines Quartiers zukommt. Dabei kann es sich neben einzelnen Personen auch um Organisationen und Gruppen handeln, die als Akteure die Transformation und Veränderung gesellschaftlicher Systeme befördern.

onsformen geht es um kommunale Gesellschaften im Übergang von einem kommunalen Steuerungsinstrument zu einem privatwirtschaftlich agierenden Akteur. Sie bilden den Kern einer zweiten, tiefergehenden empirischen Untersuchung (vgl. Kapitel 1.4.1).

Definition des Forschungsgegenstands

Sowohl im allgemeinen Sprachgebrauch als auch in der wissenschaftlichen Betrachtung handelt es sich bei der Bezeichnung Stadterneuerungs- bzw. Stadtentwicklungsgesellschaft nicht um einen feststehenden Begriff. Er wird vielmehr für die unterschiedlichsten Gesellschaftskonstruktionen im Zusammenhang mit Stadtentwicklung und Stadterneuerung verwendet. Der Arbeit geht es allerdings nicht um Entwicklungsgesellschaften im Allgemeinen, sondern explizit um kommunal ausgegründete Gesellschaften in Form einer GmbH, die im Bereich Stadterneuerung und Quartiersentwicklung aktiv sind. Durch den kommunalen Einfluss grenzen sie sich von mehrheitlich privaten Unternehmen ab. Des Weiteren liegt der Fokus auf Stadtentwicklungsgesellschaften, die über direkte Eingriffsmöglichkeiten auf dem Immobilienmarkt verfügen und somit einen direkten Zugriff auf den privaten Gebäudebestand ermöglichen.

1.3 Ziel der Arbeit

Ziel der Arbeit ist es, einen Beitrag zur Handlungsfähigkeit kommunaler Governance bei der Steigerung der Energieeffizienz auf Quartiersebene zu leisten. Im Fokus stehen kommunale Stadtentwicklungsgesellschaften als Agenten der Energiewende. Aus ihren Potenzialen für Energieeffizienz und Stadtentwicklung lassen sich übertragbare Handlungsempfehlungen für die kommunale Praxis ableiten. Der Fokus liegt dabei auf der Organisations- und Prozessstruktur zur Steuerung der Energieeffizienz unter problematischen Rahmenbedingungen.

Der Erkenntnisgewinn liegt in:

- 1** der systematischen Herausarbeitung der Herausforderungen von Energieeffizienz in Quartieren mit problematischen baulichen, ökonomischen, sozialen und energetischen Rahmenbedingungen,
- 2** den Herausforderungen kommunaler Governance bei der Steuerung der energieeffizienten Quartiersentwicklung,
- 3** den Potenzialen und Herausforderungen einer kommunalen Stadtentwicklungsgesellschaft zur Steuerung der energieeffizienten Stadt- und Quartiersentwicklung unter problematischen Rahmenbedingungen und
- 4** übertragbaren Handlungsempfehlungen zur Organisations- und Prozessstruktur dieser Organisationsform für kommunale Governance.

Die Forschungsarbeit leistet einen Beitrag zur kommunalen Governance für Energieeffizienz und Stadtentwicklung und erarbeitet Handlungsempfehlungen für einen Agenten der Energiewende auf Quartiersebene. Sie widmet sich dazu der folgenden zentralen Fragestellung:

**Wie kann eine Kommune die Energieeffizienz benachteiligter Quartiere steuern?
Wie wird kommunale Governance unter problematischen Rahmenbedingungen handlungsfähig?**

Sie wird mittels folgender Forschungsfragen konkretisiert:

Was sind die Herausforderungen für Energieeffizienz und Governance unter problematischen Rahmenbedingungen?

Welche Möglichkeiten bietet eine Stadtentwicklungsgesellschaft für kommunale Governance unter problematischen Rahmenbedingungen?

Welche Potenziale besitzt sie für die Steuerung der Energieeffizienz auf Quartiersebene?

Wie wird die kommunale Stadtentwicklungsgesellschaft zu einem übertragbaren Agenten der Energiewende unter problematischen Rahmenbedingungen?

Das Ergebnis der Arbeit ist ein Beitrag zum wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Diskurs der Energiewende und gleichzeitig die Generierung konkreter Handlungsempfehlungen für die Praxis. Dabei stellt die Arbeit weder eine Anleitung dar, wie eine „ideale Stadtentwicklungsgesellschaft“ aufgestellt werden kann, noch zielt sie auf die Bewertung der untersuchten Fallstudien ab. Sie präsentiert einen dynamischen Leitfaden, der Handlungsbausteine für kommunale Governance mit einer Stadtentwicklungsgesellschaft aufzeigt.

1.4 Forschungsmethode

1.4.1 Methodisches Vorgehen

Literatur-, Dokumenten- und Internetrecherche

Den theoretischen Zugang zur Arbeit bildet die Auswertung von Literatur- und Internetrecherchen aus Primär- und Sekundärquellen. Entsprechend dem Forschungsansatz der Arbeit stehen die Themenschwerpunkte Energieeffizienz (vgl. Kapitel 2), benachteiligte Quartiere (vgl. Kapitel 3), kommunale Governance (vgl. Kapitel 4) sowie kommunale Stadtentwicklungsgesellschaften (vgl. Kapitel 5) im Fokus. Das Literaturstudium bildet den theoretischen Überbau der Arbeit, dient der Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands und der Orientierung und Vertiefung im Themenfeld (vgl. Döring u. Bortz 2016: 172). Die Definition der für die Arbeit essenziellen Begriffe erfolgt bereits in der Einleitung (vgl. Kapitel 1.5).

Da in der reinen Literaturrecherche hinreichende, deskriptive Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Beantwortung der Forschungsfragen und die Verknüpfung der unterschiedlichen Wirkungsbereiche nur schwer möglich sind, erfolgt zusätzlich eine spezifische Betrachtung der in der Literaturrecherche gewonnenen Erkenntnisse anhand empirischer Untersuchungen. Sie ergänzen im Rahmen zweier empirischer Studien die Ergebnisse der theoretischen Recherche, indem sich die Verknüpfung der Themenbereiche fast nur in der Praxis findet. Das gilt sowohl für die Überschneidungen von Governance und Energieeffizienz vor dem Hintergrund problematischer Quartiersbedingungen als auch für das Themenfeld kommunaler Stadtentwicklungsgesellschaften.

Empirische Studien

Durch eigene Feldforschung ergibt sich die Möglichkeit, im Detail auf den identifizierten Forschungsgegenstand einzugehen. Die Studien bedienen sich dazu eines qualitativen Forschungsansatzes und stellen einen ersten analytischen Zugang zum Forschungsthema dar. Die qualitativen Beobachtungen verfolgen das Ziel, reale Entwicklungen in ständigem Austausch zwischen qualitativ erhobenen Daten und theoretischem Vorverständnis abzubilden. Indem Erkenntnisse aus den empirischen Untersuchungen abgeleitet werden, wird induktiv auf allgemeingültige Theorien geschlossen, die der Wirklichkeit angemessen sind. Zentrales Erhebungsinstrument sind Experteninterviews. Sie machen es möglich, die Erkenntnisse der Literaturrecherche mittels eigener Erhebung weiter zu spezifizieren und zu verdichten. Der Untersuchungsgegenstand erschließt sich dabei mittels Interpretationen der verbalen Daten der Interviews (vgl. Mayer 2013: 37; vgl. Mayring 2016: 22).

Im Detail befasst sich die empirische Studie 1 mit den Herausforderungen von Energieeffizienz und Governance in benachteiligten Quartieren. Dabei geht es um die:

- 1 Rahmenbedingungen der Quartiersentwicklung in benachteiligten Quartieren,
- 2 Herausforderungen von Governance und Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren und
- 3 kommunale Governance zur energetischen Quartiersentwicklung benachteiligter Quartiere.

KRITERIENLISTE

Quartier

- Problemquartier
- Sanierungsgebiet gem. Städtebauförderung
- Schlechtes Image
- Sichtbarer Sanierungsbedarf im Gebäudebestand

Interviewpartner

- arbeitet im konkreten Quartierszusammenhang
- ist Quartiersmanager/-in
- Konzept/Zielsetzungen für das Quartier liegen bereits vor
- verfügt über einen planerischen Hintergrund
- Umgang mit sanierungsbedürftigem Wohngebäudebestand
- steht als Interviewpartner/-in zur Verfügung

Tab. 1: Auswahlkriterien der Interviewpartner der empirischen Studie 1 [eigene Darstellung]

Als Experten bieten sich Quartiersmanager an, die im Rahmen der Städtebauförderung in den Programmgebieten Soziale Stadt bzw. Stadtumbau aktiv sind. Die Studie greift auf ihre fachliche Erfahrung in der Quartiersentwicklung unter problematischen Rahmenbedingungen zurück. Die Ausrichtung des Instrumentariums von Stadtumbau und Stadterneuerung auf städtebauliche Problemgebiete qualifiziert sie als Experten der Entwicklung benachteiligter Quartiere. Gleichzeitig können Synergien mit bereits etablierten Formen der Quartiersentwicklung genutzt werden, indem die Experten praxisnahe Erfahrungen mit den Bedingungen im Umgang mit benachteiligten Standorten und den Herausforderungen kommunaler Governance besitzen. Als Untersuchungsraum behandelt die Studie innerstädtische Quartiere aus Großstädten des Ruhrgebiets bzw. angrenzenden Kommunen (siehe Abb. 1). Die Auswahl der Interviewpartner folgt festgelegten Kriterien (siehe Tab. 1). Nach sieben Expertengesprächen hat sich eine deutliche Sättigung der Interviewinhalte eingestellt.

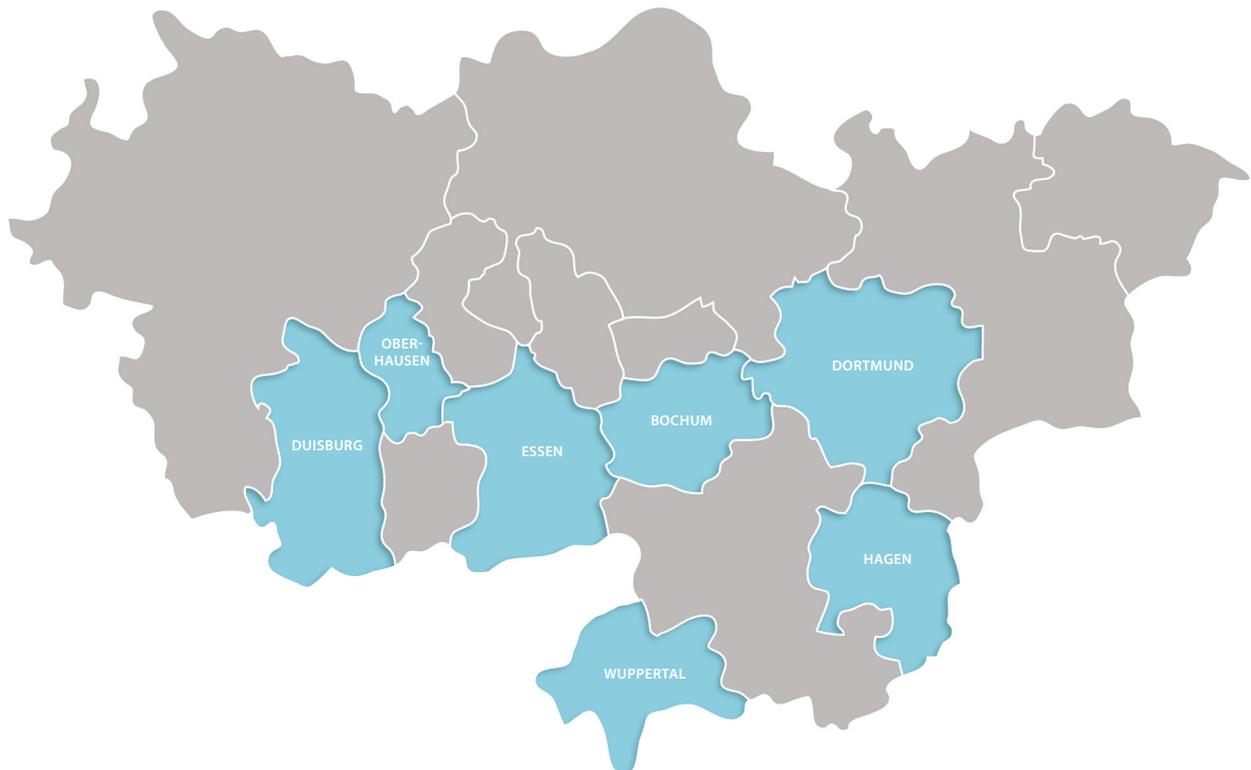


Abb. 1: Städte, in denen die Interviews der empirischen Studie 1 geführt wurden [eigene Darstellung]

Die Interviews werden mittels eines standardisierten Interviewleitfadens mit offenen Antwortmöglichkeiten geführt. Grundsätzlich werden allen Interviewpartnern die gleichen Fragen gestellt. Einerseits ist es das Ziel, generalisierbare Ergebnisse für benachteiligte Quartiere im Allgemeinen ableiten zu können, andererseits wird versucht, eine möglichst breite Anzahl an Rahmenbedingungen, Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten herauszuarbeiten. Eröffnen sich im Rahmen des Interviews für die Arbeit relevante Themenkomplexe, erfolgen individuelle, tiefgehende Nachfragen. Die Erkenntnisse des empirischen Ansatzes werden durch die Erkenntnisse der Literaturrecherche ergänzt.

Die **empirische Studie 2** befasst sich vor allem mit Stadtentwicklungsgesellschaften im Rahmen der energetischen Quartiersentwicklung. Ziel ist die übergeordnete Sicht auf diese Organisationsform als auch die Herausarbeitung ihrer Möglichkeiten zur Steuerung von Energieeffizienz auf Quartiersebene. Die Studie umfasst die Schwerpunkte:

- 1 Ziele energieeffizienter Stadt- und Quartiersentwicklung,
- 2 Stadtentwicklungsgesellschaften als kommunale Organisationsform und
- 3 Stadtentwicklungsgesellschaften zur Steuerung der Energieeffizienz benachteiligter Quartiere.

KRITERIENLISTE

Experten aus Stadtentwicklungs- und Treuhandgesellschaften

- in der Geschäftsführung einer Stadtentwicklungsgesellschaft tätig
- Gesellschaft verfolgt Energieeffizienzansätze

Experten aus Dachverbänden von Entwicklungsgesellschaften

- Einblick in Sanierungsträger- und Treuhändergesellschaften
- Einblick in Stadtentwicklungsgesellschaften

Experten aus der Begleitforschung von Förderprogrammen

- Forschungsschwerpunkt Quartiersentwicklung
- Einblick in energetische und städtebauliche Förderprogramme

Experten aus Ministerien und Fördergebern

- Fördermittelgeber
- Übergeordnete Ziele energetischer Quartiersentwicklung und Energieeffizienz

Tab. 2: Auswahlkriterien der Interviewpartner der empirischen Studie 2 [eigene Darstellung]

Interviewpartner sind direkt an Stadtentwicklungs-, Sanierungs- und Treuhandgesellschaften beteiligte Personen sowie Experten der Verbände von Entwicklungsgesellschaften, der Begleitforschung energetischer und städtebaulicher Förderprogramme und der Ebene der ministeriellen Fördergeber. Die Experten werden dabei als Repräsentant jeweils einer Gruppe gesehen (vgl. Mayer 2013: 38). Neben der Gliederung der Interviewpartner nach ihren Tätigkeitsbereichen lassen sie sich auch nach ihrer Sichtweise auf Stadtentwicklungsgesellschaften gliedern. Entsprechend besitzen direkt an solchen Gesellschaften beteiligte Personen eine Detailsicht. Weiter von der Organisationsform entfernte Experten verfügen über die Möglichkeit einer übergeordneten Einschätzung zum Forschungsgegenstand (siehe Abb. 2). Indem eine möglichst aussagekräftige Bandbreite an Experten unterschiedlicher Institutionen befragt wird, zielt der qualitative Forschungsansatz auf die Verallgemeinerung von Erkenntnissen ab (siehe Tab. 2). Die Befragung von Experten zur Organisationsform Stadtentwicklungsgesellschaft im Allgemeinen ermöglicht es, über den speziellen Fall hinausgehende Informationen zu erhalten. Sie dienen der Einordnung von Stadtentwicklungsgesellschaften im Rahmen kommunaler Governance in Kapitel 5 sowie der unter B folgenden Fallstudienanalyse. Aus jedem Bereich werden mindestens drei Experten befragt und die Interviewleitfäden entsprechend angepasst. Damit soll gewährleistet werden, dass die Ergebnisse exemplarisch und in diesem Sinne generalisierbar sind (vgl. Mayer 2013: 39). Generell handelt es sich um eine Interviewführung mittels eines halbstandardisierten Leitfadens. Ziel ist, eine Bandbreite an

Interviewpartnern mit unterschiedlicher Sichtweise auf das Forschungsobjekt zu befragen. Im Gegensatz zur empirischen Studie 1 geht es nicht um eine repräsentative, sondern vielmehr um eine qualitative Auswahl. Folglich ist die Interviewführung der empirischen Studie 2 darauf angelegt, das spezifische Fachwissen und die Praxiserfahrung der Interviewpartner für die Forschungsarbeit nutzbar zu machen. Das erfordert eine individuelle Gesprächsführung, die über den Leitfaden lediglich strukturiert wird. Die fokussierten Einzel- oder Doppelinterviews dauern jeweils zwischen einer und zwei Stunden. Insgesamt werden 15 Experten im Rahmen von 9 Interviews befragt.



Abb. 2: Organisationen der Interviewpartner der empirischen Studie 2 [eigene Zusammenstellung]

Fallstudienanalyse

In der Aufarbeitung des Forschungsstands zu kommunalen Governancestrukturen in der Auseinandersetzung mit Energieeffizienzzielen, insbesondere jedoch der Betrachtung kommunaler Stadtentwicklungsgesellschaften in Verbindung mit Energieeffizienz, fällt auf, dass sich die theoretische Betrachtung dieses Themas noch weitgehend am Anfang des Forschungszyklus befindet. Die Literatur beschränkt sich auf die allgemeine und weitgehend isolierte Auseinandersetzung mit den Wirkungsbereichen Energieeffizienz und Governance, wobei Stadtentwicklungsgesellschaften wenn überhaupt lediglich am Rande thematisiert werden. Demgegenüber ist in der Praxis eine eigene Dynamik des Themas erkennbar, indem Städte und Gemeinden seit einigen Jahren wieder vermehrt auf die Ausgründung kommunaler Stadtentwicklungsgesellschaften zur Steuerung von Quartiersentwicklungsprozessen setzen (vgl. Nakelski 2016: Abs. 69). Dabei spielt auch die Auseinandersetzung mit dem Gebäudebestand benachteiligter Quartiere eine zunehmende Rolle. Fallstudienbasierende Untersuchungen haben in diesem Fall den Vorteil, Erkenntnisse aus der Praxis für die Theorieentwicklung ableiten zu können (vgl. Blatter et al. 2007: 128). Die genaue Methodik der vertiefenden Fallstudienanalyse wird in Kapitel 6.1 erläutert.

1.4.2 Forschungsdesign

Kapitel A bildet die theoretische Grundlage der vorliegenden Forschungsarbeit. Der erste Block befasst sich mit dem Thema **Energieeffizienz im Quartier**. Nach einer Begriffsdefinition wird seine Bedeutung für die Erreichung der Ziele der Energiewende in Abgrenzung zu anderen energiepolitischen Themen, wie dem Ausbau erneuerbarer Energien, herausgearbeitet.

- Ziele von Energieeffizienz im Gebäudebestand – Bedeutung des Quartiers als Handlungsebene der Energiewende

Zu Beginn werden die übergeordneten nationalen Zielsetzungen der Energiewende dargelegt. Danach erfolgt die Einordnung des Quartiers als Handlungsebene. In ihm stellen sich die konkreten Herausforderungen energieeffizienter und klimagerechter Stadt- und Quartiersentwicklung (vgl. Kapitel 2).

Entsprechend dem Forschungsinteresse konzentriert sich der zweite Themenkomplex auf **benachteiligte Quartiere**, die aufgrund ihrer baulichen Gegebenheiten, Sozialstruktur, Bevölkerungsentwicklung, wirtschaftlichen Perspektiven etc. besonders problematische Rahmenbedingungen für Energieeffizienz aufweisen.

- Rahmenbedingungen in benachteiligten Quartieren – Herausforderungen für eine energieeffiziente Entwicklung

Nachdem zunächst eine Betrachtung der übergeordneten Entwicklungstrends erfolgt, geht die Arbeit auf die Ausdifferenzierung städtischer Disparitäten ein, die zur Entstehung benachteiligter Quartiere führen. Ziel ist es, die Herausforderungen für Energieeffizienz unter problematischen Rahmenbedingungen herauszuarbeiten (vgl. Kapitel 3).

Den dritten thematischen Block bildet der Bereich **kommunale Governance**. Im Fokus stehen die Facetten kommunaler Governance im Sinne strategischer Planung sowie der steuernden Einflussnahme auf den Entwicklungsprozess innerstädtischer Bestandsquartiere. Ein Fokus liegt dabei auf der Wirkung kommunaler Governance zur Steigerung der Energieeffizienz.

- Herausforderungen kommunaler Governance bei der energieeffizienten Stadt- und Quartiersentwicklung – kommunale Handlungsansätze mit direktem Zugriff auf den privaten Immobilienmarkt

Es geht um die Hemmnisse bei der Steuerung der Energieeffizienz unter problematischen Rahmenbedingungen sowie die Organisationsformen und -strukturen für kommunale Governance in benachteiligten Quartieren. Dabei spielt die Betrachtung der Organisationsstruktur der kommunalen Verwaltung als ausführendes Organ der Kommune eine besondere Rolle (vgl. Kapitel 4).

Im vierten Block erfolgt die Betrachtung **kommunaler Stadtentwicklungsgesellschaften** als Organisationsform mit Handlungspotenzialen zur Steuerung der Energieeffizienz unter problematischen Rahmenbedingungen.

➤ Kommunale Stadtentwicklungsgesellschaften zur Steuerung der Energieeffizienz im Quartier

Die Betrachtung konzentriert sich dabei auf eine allgemeine Einordnung des Handlungsansatzes unter den Gesichtspunkten Gesellschaftszweck, Aufbau der Gesellschaft und Vorteile für die kommunale Handlungsfähigkeit (vgl. Kapitel 5).

Die aus Theorie und analytischer Feldforschung gewonnenen Erkenntnisse werden jeweils in **Zwischenfazits** verdichtet. Sie bilden die Grundlage der in **Kapitel B** folgenden Fallstudienanalyse. Ihr Ziel ist die Untersuchung konkreter kommunaler Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaften. Die Fallstudie 1 behandelt die Stadterneuerungsgesellschaft Gelsenkirchen (SEG Gelsenkirchen). In der Fallstudie 2 geht es um die Stadtentwicklungsgesellschaft Hamm (SEG Hamm). Die Fallstudie 3 betrachtet die Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaft Hamburg (SEG Hamburg). In der gegenüberstellenden Analyse erfolgt die vertiefende Betrachtung ihrer Potenziale und Herausforderungen zur Steuerung der Energieeffizienz auf Quartiersebene.

Kapitel C fasst die wesentlichen Aussagen der Forschungsarbeit zusammen. Die Erkenntnisse der vorangegangenen Kapitel sowie die Ergebnisse der Gegenüberstellung der Fallstudien lassen Rückschlüsse auf die Handlungsfähigkeit und Übertragbarkeit der Stadtentwicklungsgesellschaft zur Energieeffizienzsteigerung im Quartier zu. Als Produkt präsentiert die Arbeit Handlungsempfehlungen in Form eines dynamischen Leitfadens.

Gleichzeitig geht es um die Innovationskraft der Stadtentwicklungsgesellschaft und ihre Übertragbarkeit sowohl im Umgang mit benachteiligten Quartieren im Allgemeinen als auch darüber hinaus. Dies erfolgt im Rückgriff auf die in den theoretischen Grundlagen herausgearbeiteten Herausforderungen für Energieeffizienz und Governance in der Quartiersentwicklung (siehe Wechselbeziehungen in Abb. 3). Abschließend erfolgen eine Reflexion der Forschungsergebnisse, die Beantwortung der Forschungsfragen, die Diskussion des weiteren Forschungsbedarfs sowie der Ausblick.

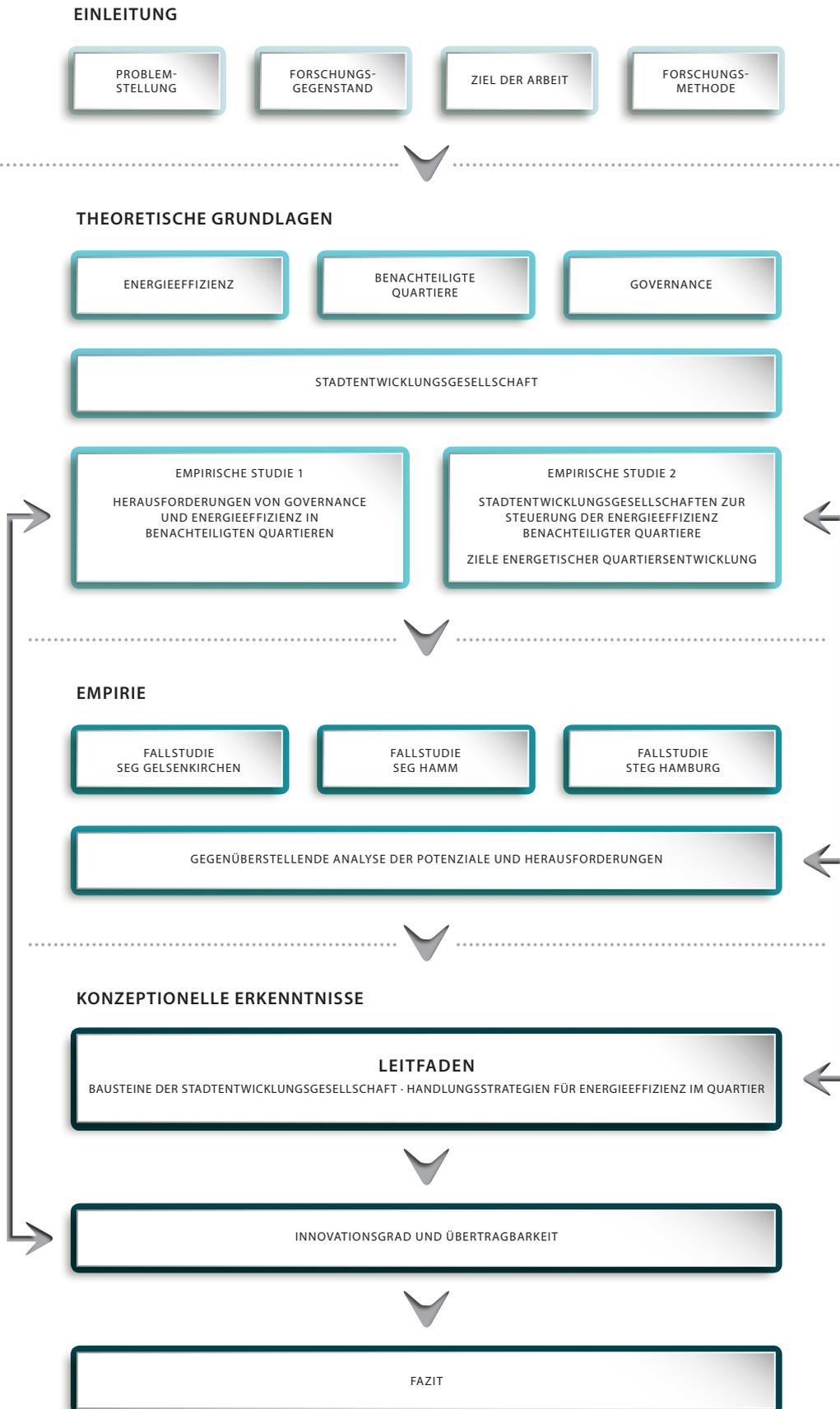


Abb. 3: Forschungsdesign [eigene Darstellung]

1.5 Zentrale Begriffe

Energieeffizienz

Effizienz bedeutet in der Wirtschaftslehre die Reduzierung der Mittel zur Erreichung eines bestimmten Nutzens. Ziel einer Effizienzsteigerung kann entweder die Erhöhung des Outputs bei gleichem Aufwand (Maximumprinzip) oder die Verringerung des Inputs bei gleichbleibendem Ergebnis (Minimumprinzip) sein. Im Gegensatz zur Effektivität, die die Wirksamkeit der eingesetzten Mittel im Verhältnis zum erzielten Ergebnis beschreibt, geht es bei der Effizienz um die Leistungsfähigkeit, die sich in einem möglichst geringen Mitteleinsatz zeigt.

Energieeffizienz kann entweder mit Energieproduktivität oder -intensität gemessen werden. Letzteres wird bspw. durch den Primärenergieverbrauch eines Haushalts angegeben. Dieser beschreibt, wie viel Energie aufgewendet werden muss, um ein bestimmtes Ziel, bspw. eine bestimmte Raumtemperatur, zu erreichen. In der Energieumwandlung beschreibt Energieeffizienz hingegen den Wirkungs- bzw. Nutzungsgrad der erzeugten Energie, sprich das Verhältnis von erzeugter Endenergie gegenüber den eingesetzten Energierohstoffen (vgl. Pehnt 2010: 2–3).

Energieeffizienz ist eine Möglichkeit des Energiesparens. Letzteres kann über die Effizienz hinaus bis zum Verzicht der Inanspruchnahme von Energieleistungen gehen. Dies kann sowohl durch den Austausch eines energieintensiven zugunsten eines sparsameren Bedürfnisses oder auch durch dessen ersatzlose Aufgabe erfolgen (vgl. Irrek u. Thomas: 5). Im Gebäudesektor beschreibt Energieeffizienz die Optimierung des Verhältnisses der aufgewendeten Energie in Form von Strom und Wärme. Ziel ist die Aufrechterhaltung eines gleichbleibenden Ergebnisses ohne Komfortverluste.

Die vorliegende Arbeit versteht Energieeffizienz als das Verhältnis von erzieltm Nutzen zu aufgewendeter Energie. Dabei geht es um die effizientere Nutzung von Energie bei gleichbleibendem Ergebnis und somit das Einsparen von Energie. Dies kann bspw. durch die energetische Sanierung eines Gebäudes geschehen. Durch die Verbesserung des energetischen Gebäudestandards lässt sich der Energieverbrauch ohne Komfortverlust reduzieren. Die Notwendigkeit der jeweiligen Bedürfnisse wird hierbei nicht infrage gestellt. Die Arbeit betrachtet dabei weder die Art der technischen Maßnahmen oder ihre Ausführung noch das darauf einflussnehmende Nutzerverhalten. Sie konzentriert sich darauf, die Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen im Gebäudebestand überhaupt erst anzuregen.

Quartier

Der Begriff Quartier hat im deutschen Sprachgebrauch eine lange Tradition. Er hat sich zu einem ausgesprochen populären Begriff entwickelt, der sich sowohl in Politik und Wissenschaft als auch im allgemeinen Sprachgebrauch etabliert hat. Von vielen Akteuren der Wohnungs-, Sozial-, Gesundheits-, Bildungs- und Energiepolitik wird das Quartier als Zauberformel für die Lösung unterschiedlichster gesellschaftlicher Problematiken gesehen. Das führt dazu, dass sich mittlerweile ganze Forschungsbereiche mit ihm beschäftigen. Seine inflationäre Verwendung in unterschiedlichsten Disziplinen, auf verschiedenen Ebenen und Zusammenhängen führt dazu, dass keine einheitliche Begriffsdefinition existiert.

In der Wissenschaft wird der Begriff häufig benutzt, um administrative Bezeichnungen wie Bezirk, Stadtteil, Distrikt oder auch Ortsteil zu umgehen und gewachsene Erfahrungsräume und kulturell geprägte und mit eigenen Handlungslogiken ausgestattete sozialräumliche Strukturen zu beschreiben (vgl. Schnur 2008: 34; vgl. Heinze 2017: 2). Laut Alisch meint der Begriff Quartier „einen sozialen Raum, der kleiner als ein (administrativ abgegrenzter) Stadtteil, aber durchaus vielfältiger ist als ein Wohngebiet“ (Alisch 2002: 97). In der englischen Sprache herrschen vor allem die Bezeichnungen *community* oder *neighborhood* vor. Wie *neighborhood*, das sich im Deutschen mit Nachbarschaft übersetzen lässt, umfasst auch der Ausdruck *community* gleichzeitig räumliche wie auch soziale Aspekte. Sie liegen in ihrer Bedeutung zwischen Gemeinde und Gemeinschaft. Nach Schnur kann Quartier als deutsches Synonym in der englischsprachigen

Neighborhood-Diskussion dienen (vgl. Schnur 2008: 35). Eine ähnliche Betrachtung wird auch mit dem Place-Konzept beschrieben. Es geht über die bloßen räumlichen Zusammenhänge hinaus, indem für die Beschreibung von Place zu den materiellen auch die sozialen und ideellen Strukturen hinzukommen. Damit werden die individuelle Betrachtung und emotionalen Bezüge der Bewohner zu ihrem Wohnbereich, ihrem Quartier, mit einbezogen (vgl. Vogelpohl 2008: 75). Bewohner meinen mit Quartier bzw. den verwandten Bezeichnungen Viertel, Kiez, Veedel oder Veddel zu meist das direkte Wohnumfeld und den eigenen Bezugsort. Bewohner haben meist eine ungefähre Vorstellung, welche Haushalte, Gebäude und Einrichtungen und welche Nachbarschaft zu ihrem Quartier gehören, ohne dass eine klare Grenzziehung notwendig erscheint. Das Quartier wird aus einem Gefühl der Zugehörigkeit, eines Zusammengehörens und Zusammenwirkens gebildet (vgl. Neitzel 2013: 181), wobei sich die Sichtweisen der Bewohner subjektiv unterscheiden und im Laufe der Zeit verändern können. Es geht häufig um die emotionale Verknüpfung mit der räumlichen Umwelt, beeinflusst durch individuelle Bezugspunkte im Quartier. Wird das Quartier als sozialer Raum definiert, in dem sich die Lebenswelten seiner Bewohner und Besucher überlagern, ergeben sich je nach Betrachter und Sichtweise unterschiedlichste Quartiersgrenzen. „Die Quartiers-Grenzen werden für dieses Erkenntnisinteresse vom Individuum bzw. Akteur aus bestimmt, genauer von der konkreten und wahrgenommenen Reichweite der (mobilitäts- bzw. ressourcenabhängigen) Handlungsspielräume, den Aktionsräumen oder Raumvorstellungen“ (Deffner 2013: 84). So lässt sich Quartier als ständig in Bewegung und Weiterentwicklung befindliches Gebilde deuten (vgl. Deffner u. Meisel 2013: 11). Schnur führt hierzu das Fuzzy Concept ein. Für ihn ist ein Quartier ein „kontextuell eingebetteter, durch externe und interne Handlungen sozial konstruierter, jedoch unscharf konturierter Mittelpunkt-Ort alltäglicher Lebenswelten und individueller sozialer Sphären, deren Schnittmengen sich im räumlich-identifikatorischen Zusammenhang eines überschaubaren Wohnumfelds abbilden“ (Schnur 2008: 40). Diese Sicht auf das Quartier impliziert, dass die Betrachter selbst zu raumproduzierenden Akteuren werden, indem die Quartiersabgrenzung im sozialen Raum in Relation zueinander erfolgt (vgl. Deffner 2013: 93). Physische Nähe muss dabei jedoch nicht automatisch auch Nähe im sozialen Raum bedeuten (vgl. Bourdieu 1985: 13). Wenn sich der Lebensentwurf und der Alltag des Einzelnen verändern, verändert sich u. U. auch das Verständnis gegenüber dem eigenen Quartier. Gleichzeitig vervielfältigen sich Lebensbereiche urbaner Bevölkerung, die selbstverständlich unterschiedliche räumliche Quartiere miteinander verknüpfen. Diese bilden sich aufgrund ihrer unterschiedlichen Bedeutung für den Einzelnen als Wohn- und Freizeitstandort oder auch Ort des Arbeitsplatzes (vgl. Vogelpohl 2008: 69–70).

Als alltägliche Lebens- und städtebauliche Handlungsräume sind vor allem städtische Quartiere Orte, an denen sich soziale, ökonomische und kulturelle Qualitäten zeigen und die Entfaltungsmöglichkeit und Lebensqualität bieten sollen (vgl. BBSR u. BBR 2013: 1). In ihnen manifestieren sich soziale Prozesse und Beziehungen der städtischen Gesellschaft. Sie dienen der Befriedigung alltäglicher Bedürfnisse und sind die Ebene, auf der sich lokale Netzwerke verankern. Insbesondere Stadtquartiere sind Orte sozialer Interaktion (vgl. Vogelpohl 2008: 83). Wenn das Quartier jedoch erst aus der sozialen Kohäsion der individuellen Bewohnersicht entsteht, erschwert das eine klare, allgemeingültige, räumliche Abgrenzung.

Trotz der Bedeutung der eher unscharfen sozialen Perspektive lassen sich städtische Quartiere jedoch auch räumlich abbilden. Neben der sozialen Dichte werden sie durch die Aspekte bauliche Dichte, Nutzungsmischung und urbane Gestalt definiert (vgl. Reicher 2013: 204). Gleichzeitig fehlt es in der räumlichen Planung jedoch an einem eindeutigen, universellen Konzept der konkreten Quartiersabgrenzung. Wenn auf statistische Daten zurückgegriffen werden muss, wird aus praktischen Gründen häufig wieder auf die administrative und damit statistisch einfacher erfassbare Gebietskulisse zurückgegriffen (vgl. Schnur 2008: 39). Eine räumliche Grenze orientiert sich häufig an den konstituierenden Merkmalen eines Quartiers sowie den räumlichen Brüchen und Kanten, die sich im städtebaulichen Gefüge zeigen. Hierbei steht oft der Versuch einer klaren räumlichen Abgrenzung im Vordergrund. Diese richtet sich nach baulicher

Zusammengehörigkeit von Gebäuden oder baulichen Strukturen, wie Baualtersklassen, Art und Maß der baulichen Nutzung oder gestalterischen Merkmalen. Andererseits können landschaftliche oder topografische Gegebenheiten wie Fließgewässer oder Geländemorphologie, aber auch infrastrukturelle Einrichtungen wie Kanäle, Hauptverkehrsstraßen, Bahnlinien oder Leitungstrassen in der Realität ablesbare Barrieren bilden (vgl. Stratmann 2015: 38), die sowohl räumliche Trennlinien darstellen als sich auch in der individuellen Lebenswelt der Bewohner wiederfinden (vgl. Neitzel u. Sudau 2015: 2). Je nach Intensität der trennenden Wirkung lassen sich an ihnen klare Quartiersabgrenzungen festmachen.

Um die Willkürlichkeit der Grenzziehung eines Quartiers zu umgehen, erfolgt selbige häufig abhängig von der zu untersuchenden Problemstellung. Diese pragmatische Lösung zeigt sich in der planerischen Notwendigkeit, ein Quartier klar zu umreißen, indem Rahmenplänen, Bauleitplänen, Quartierskonzepten sowie Sanierungs- und Fördergebieten eine praktisch handhabbare Grenze gegeben wird. Dabei machen es die zu untersuchenden Quartiereffekte notwendig, ein Quartier nicht isoliert zu betrachten (vgl. Mettenberger 2013: 146). Neben den sozialräumlichen und ökonomischen Perspektiven steht vor allem die städtebaulich-architektonische Dimension im Vordergrund (vgl. Deffner u. Meisel 2013: 11). Mit ihr lässt sich eine klare Abgrenzung definieren, die sich dennoch an den Problemstellungen und dem Erkenntnisinteresse der Untersuchung ausrichten muss. Welche Bedeutung die Betrachtung der Quartierebene besitzt, zeigt sich in der wachsenden Polarisierung zwischen den unterschiedlichen Quartieren. Um die dafür zugrunde liegenden Abschließungstendenzen zu vermeiden und die ausschlaggebenden Rahmenbedingungen erfassen zu können, ist es jedoch notwendig, eine zumindest ungefähre Vorstellung des zu untersuchenden Quartiers zu haben (vgl. Heinze 2017: 9).

Quartiersentwicklung

Quartiersentwicklung ist kein feststehender Begriff. Im Allgemeinen geht es um die Entwicklung eines Quartiers im Sinne vorher festgelegter Entwicklungsziele. Die Arbeit versteht Quartiersentwicklung als zentralen, gesteuerten Entwicklungsprozess aus komplexen sich überlagernden Faktoren. Dazu sind nicht nur theoretische Strategien, sondern auch konkrete Handlungen in Form von Maßnahmen auf der Quartierebene notwendig. Durch sie wird der Entwicklungsprozess im Quartier gefördert und gelenkt. Zwar führen übergeordnete Entwicklungstrends ebenfalls zu Veränderungen eines Quartiers, diesem Wandel ist jedoch keine Planungsabsicht hinterlegt. Damit von Quartiersentwicklung im Sinne dieser Arbeit gesprochen werden kann, handelt es sich folglich um auf Zielsetzungen gerichtete Veränderungen.

Entgegen dem Neubau eines Quartiers betrachtet die Arbeit vor allem die Entwicklungsprozesse bestehender Quartiere. Dabei ist explizit die bewusste Beeinflussung bzw. zielführende Steuerung der Entwicklung gemeint.

Governance

Benz und Dose (vgl. Benz u. Dose 2010: 17) verorten den Ursprung des Governancebegriffs in den Rahmen der Neue Institutionenökonomie laut Coase (vgl. Coase 1937) und insbesondere der Transaktionskostentheorie laut Williamson (vgl. Williamson 1990). Ihnen liegt die Annahme zugrunde, dass neben dem Markt auch die Unternehmensorganisation für effiziente wirtschaftliche Transaktionen verantwortlich ist. Eine eindeutige Definition wird allerdings aufgrund der Verbreitung des Begriffs in unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen erschwert. Zumeist wird Governance jedoch zur Bezeichnung des Regierens im kooperativen Staat benutzt. Ausschlaggebend sind die Entscheidungsprozesse, die von einer Abkehr der klaren Differenzierung zwischen Steuerungsobjekt und -subjekt gekennzeichnet sind. Der relationale Kontext von Governance bedeutet eine stärker koordinierend-moderierende Rolle des Staates und

eine Aufgabenverteilung des Steuerungseinflusses sowohl auf öffentliche als auch private Akteure. Es handelt sich um eine Neuauslegung des Verhältnisses zwischen Staat und Zivilgesellschaft (vgl. Drilling u. Schnur 2009: 12). Dies ist mit dem Verlust des Steuerungsmonopols öffentlicher Akteure zugunsten einer Vielzahl lenkend Handelnder verbunden. Es bedeutet nicht, dass die politische Steuerung ihre Macht zur Beeinflussung von Entwicklungsprozessen verliert, vielmehr wird mit dem Begriff Governance die Erweiterung des Steuerungsvermögens durch Kooperation mit anderen Akteuren beschrieben. Governance bedeutet die gemeinsame Anstrengung von Akteuren aus Kommune, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft. Governance kann als akteurskonzentrierte, institutionelle Steuerung verstanden werden (vgl. Schneider 2004: 3). Als Fortentwicklung der Steuerungstheorie, deren Fokus auf Akteuren und ihrem Handeln liegt, zur Governancetheorie, bei der die Struktur im Mittelpunkt steht, betrachtet Governance Institutionen und ihre Regelungsstruktur und Leistungsfähigkeit. Governance lenkt das Augenmerk auf die Aspekte steuernder Einflussnahme und die individuellen Interaktionsstrukturen institutioneller Steuerung. Die wirtschaftswissenschaftliche Perspektive von Governance schaut insbesondere auf die Wirkung der Regelungssysteme und deren Effektivität (vgl. Mayntz 2009c: 47). Dabei befasst sich die vorliegende Arbeit mit Governance als Mechanismus der Steuerungs- und Regelungsstruktur von Organisationen.

Organisation

Grundlage des Organisationsbegriffs bildet die Organisationstheorie². Seine Doppeldeutigkeit resultiert aus der Tatsache, dass er einerseits ganze Systeme, wie Unternehmen, Behörden oder Gewerkschaften, beschreibt, die bestimmte Ziele verfolgen. In diesem Fall bezeichnen Organisationen komplexe soziale Gebilde (vgl. Scherer u. Marti 2014: 15–16). Andererseits ist mit Organisation gleichzeitig die Struktur, sprich die Organisation der Organisation bzw. des Systems, gemeint, aus der sich ihr Aufbau, ihre Kompetenzen, Aufgabenverteilungen und ihre Handlungswege ergeben (vgl. Luhmann 2011: 302).

Um Missverständnisse und Doppeldeutigkeiten zu vermeiden, sind im Rahmen der vorliegenden Arbeit, immer wenn von Organisation oder Organisationen gesprochen wird, ganze Systeme gemeint. Die Organisation der Organisation wird der Einfachheit halber als Organisationsstruktur bezeichnet. Ihr liegt ein institutionelles Verständnis zugrunde³, indem sie die Ordnung umschreibt, vor der sich Handlungen vollziehen. Über die Institution, also das Regelwerk und die formale Ordnung der Organisationsform, hinaus, umfasst ihre Handlungssteuerung auch ungeplante Prozesse, Widersprüche und Dysfunktionen in Abläufen oder auch Veränderungen von Strukturen. Die jeweilige Organisationsstruktur bildet mit den systemischen Regeln, Weisungsrechten, Kompetenzen und Handlungsspielräumen als auch mit den Ursachen und Gründen von Abweichungen und Störungen, die in ihrer Struktur wirken, den institutionellen Rahmen⁴ für die Handlungen einer Organisation (vgl. Schreyögg u. Geiger 2016: 9).

2 Die Organisationstheorie ist kein homogenes Theoriegebilde, sondern eine Vielzahl konkurrierender theoretischer Ansätze und Diskussionen (vgl. Schreyögg u. Geiger 2016).

3 Zur Bedeutung der Beziehung der Akteure für das Verhalten in einer Organisation siehe auch die Netzwerktheorien in Ebers u. Maurer 2014.

4 Institutionen werden wie bei North als definierte Regeln von Interaktionen verstanden und als ein Regelwerk zur Strukturierung von Prozessen, Organisationen etc. (vgl. North 1990: 3). Es handelt sich um die Normen und Konventionen, die das Verhalten in einer sozialen Gruppe definieren. Neben Verfügungsrechten, Verträgen und Marktregularien stellen auch Organisationsstrukturen Institutionen dar (vgl. Ebers u. Gotsch 2014: 195).

A Theoretische Grundlagen

2 ENERGIEEFFIZIENZ IM QUARTIER

Der Umgang mit den Auswirkungen des Klimawandels ist eine der aktuell größten gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen. In Deutschland soll die Energiewende der Weg in eine sichere, umweltverträgliche und wirtschaftlich erfolgreiche Zukunft sein. Ziel ist, die deutsche Energieversorgung grundlegend umzustellen. Durch die effiziente Ausnutzung von Energie sowie den Ausbau erneuerbarer Energien soll ein Beitrag zum Klimaschutz geleistet, dem Klimawandel entgegengewirkt und die Versorgungssicherheit in der Bundesrepublik gewährleistet werden (vgl. BMWI 2015b: 3).

2.1 Energieeffizienz als Ziel der Energiewende

Nationales Klimaschutzziel ist, den Ausstoß von Treibhausgasen bis 2020 um mindestens 40 % und bis 2050 um 80 % bis 95 % gegenüber 1990 zu senken. Zur Erreichung der Ziele sind zusätzliche Anstrengungen notwendig, da unter den derzeitigen Voraussetzungen allein bis 2020 lediglich eine Minderung von 33 % bis 34 % möglich ist (vgl. BMUB 2014a: 12). Es gilt, die bestehende Lücke zur Umsetzung der Klimaschutzziele zu schließen (vgl. BMUB 2016a: 9). Dabei geht es neben der Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien und der Senkung des Energieverbrauchs vor allem auch um die Steigerung der Energieeffizienz und die Gebäudesanierung (vgl. BMWI 2014c: 11).

Energieeffizienz wird als Schlüssel zu einer erfolgreichen Energiewende gesehen (vgl. BMWI 2014b: 4). Laut World Energy Outlook der Internationalen Energieagentur haben Energieeffizienzmaßnahmen das Potenzial, einen ähnlich hohen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten wie der Ausbau erneuerbarer Energien und andere Klimaschutzmaßnahmen zusammengenommen (vgl. Pehnt 2010: 10). Auch ist die reine Konzentration auf erneuerbare Energien ohne Effizienzsteigerung und Verbrauchsreduktion kaum erfolgversprechend. Zwar ist erneuerbare Energie theoretisch unbegrenzt vorhanden, jedoch aufgrund von Flächenverfügbarkeit, Nutzungsgrad und Ressourcenaufwand bei der Produktion limitiert sowie kapitalintensiv, sodass auch erneuerbare Energien sparsam und effizient eingesetzt werden müssen (vgl. BMWI 2014b: 4; vgl. BMWI 2015a: 14).

Eine tragende Säule der Effizienzpolitik der Bundesregierung ist vor allem die Reduzierung des Energieverbrauchs in Gebäuden (vgl. BMUB 2016a: 63). Es ist geplant, im Gebäudesektor bis 2020 25 bis 30 Mio. t CO₂ allein durch eine bessere Energieeffizienz einzusparen und bis 2050 zu einer Reduktion des Primärenergiebedarfs gegenüber 2008 um 80 % zu kommen (vgl. BMUB 2014a: 36; vgl. BMWI 2014c: 37) (siehe Tab. 3).

ZIELE DER ENERGIEWENDE		
Treibhausgasemissionen Energieverbrauch Energieeffizienz	2020	2050
Treibhausgasemissionen (gegenüber 1990)	-40 %	-80 % bis -95 %
Primärenergieverbrauch (gegenüber 2008)	-20 %	-50 %
Bruttostromverbrauch (gegenüber 2008)	-10 %	-25 %
Primärenergiebedarf (gegenüber 2008)	-	-80 %
Wärmebedarf (gegenüber 2008)	-20 %	-

Tab. 3: Nationale Klimaschutzziele [eigene Darstellung nach BMWI 2014a: 11]

Um diese ehrgeizigen Klimaschutzziele zu erreichen, hat die Bundesregierung aufbauend auf ihrem Energiekonzept (vgl. BMWI 2010) im Dezember 2014 das Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 (vgl. BMUB 2014a) und den Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz (NAPE) (vgl. BMWI 2014b) beschlossen. Vor allem in Letzterem wird die Senkung des Energieverbrauchs durch Energieeffizienzmaßnahmen thematisiert und Sofortmaßnahmen zur Energieeffizienzsteigerung festgelegt. Hierbei handelt es sich um die Einführung neuer wettbewerblicher Ausschreibungen, die Initiierung von Energieeffizienznetzwerken sowie die Erhöhung des Fördervolumens für Gebäudesanierungen und die steuerliche Förderung von Effizienzmaßnahmen im Immobiliensektor (vgl. BMWI 2014b: 2). Einsparpotenzial liegt dabei insbesondere im Gebäudebereich, der mit rd. 40 % am gesamten Endenergieverbrauch in Deutschland beteiligt ist. Dieses Potenzial soll in Zukunft noch stärker aktiviert werden (BMWI 2014b: 22). Dafür gilt es, die Sanierungsrate im Gebäude-

bestand zu steigern (vgl. BMWI 2012: 6). Diese stagniert gegenwärtig bundesweit jedoch bei lediglich rd. 1 % pro Jahr (vgl. BMVBS 2013a: 22), was für die ambitionierten Ziele nicht ausreicht (vgl. Riechel et al. 2017: 10). Neben ihr dienen insbesondere die Treibhausgas-Emissionen als auch der nichterneuerbare Primärenergiebedarf im Gebäudebereich als Indikatoren für die Ziele des Energiekonzepts der Bundesregierung (vgl. BMWI 2010: 22). Als Instrumente mit Einfluss auf die Reduktion des Energieverbrauchs im Wohngebäudesektor werden unter anderem das Energieeinsparungsgesetz, die Energieeinsparverordnung, die Heizkostenverordnung, das Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetz und die Kleinf Feuerungsanlagenverordnung aus der 1. BImSchV, die Besteuerung von Brennstoffen zu Heizzwecken sowie Förderprogramme wie das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm und das Marktanzreizprogramm zur Förderung von erneuerbaren Energien im Wärmemarkt genannt (vgl. BMUB 2014a: 21). Mit der Energieeffizienzstrategie Gebäude (ESG) (vgl. BMWI 2015a) wird das Ziel verfolgt, bis 2050 einen nahezu klimaneutralen Gebäudebestand durch Kombination von Energieeinsparung und den Einsatz erneuerbarer Energie zu realisieren. Die in der Strategie diskutierten Möglichkeiten der öffentlichen Hand zur Verbesserung der Energieeffizienz im Gebäudesektor umfassen zumindest für den Neubau einen weitreichenden Instrumentenmix aus Einsparrecht und weiterem Ordnungsrecht, mit dem die rechtliche Umsetzbarkeit von Effizienzmaßnahmen gesichert ist.

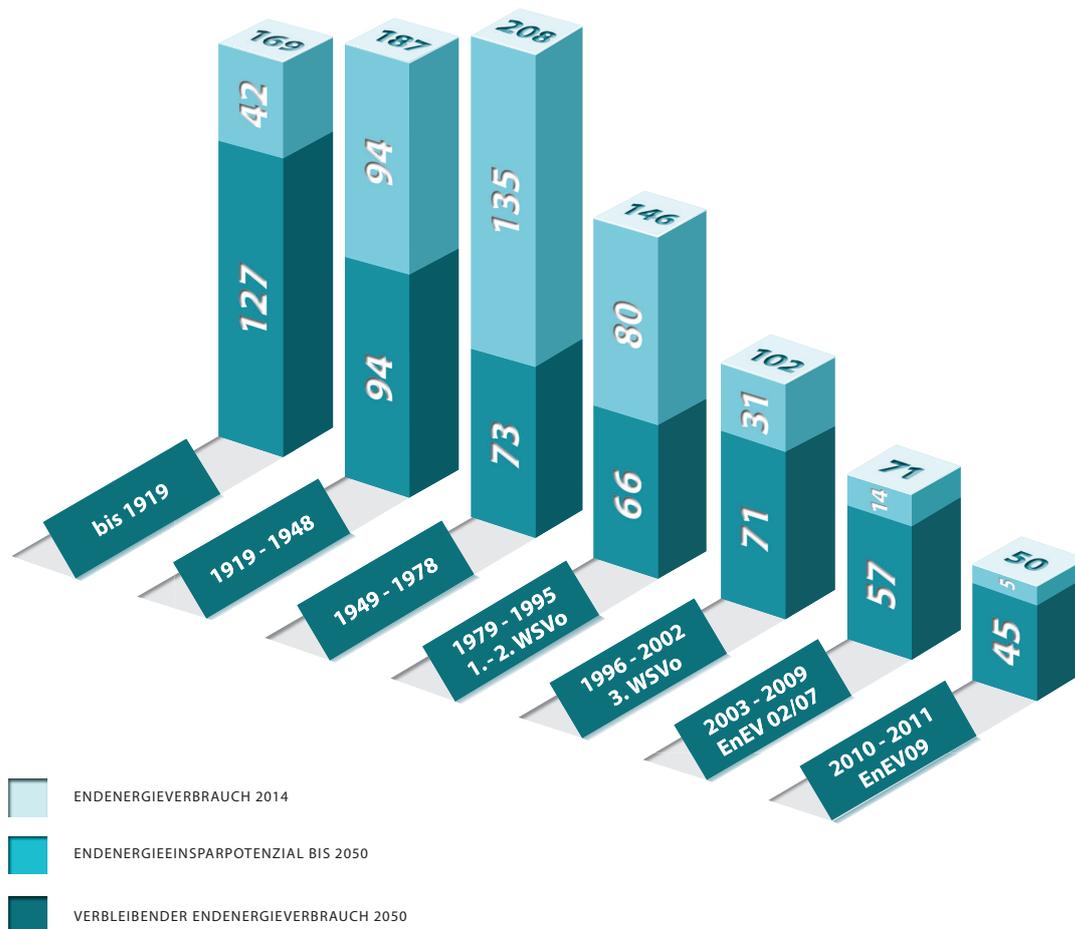


Abb. 4: Einsparpotenzial im Gebäudebestand [eigene Darstellung nach BMWI 2014b: 12]

Im Gebäudesektor wird das größte Energieeffizienz- und -einsparpotenzial jedoch im Bestand gesehen, da der Großteil der Gebäude vor der 1. Wärmeschutzverordnung von 1978 errichtet wurde und bisher nur teilweise aktuellen energetischen Standards entspricht (vgl. KfW 2010: 51) (siehe Abb. 4). Gleichzeitig kommt die Bestandsentwicklung zumeist weitgehend ohne Neuinanspruchnahme von Fläche und Material bzw. den kompletten Abbruch und Entsorgung bestehender Bausubstanz aus. Sie bietet vor allem bei stagnierendem oder rückläufigem Wachstumsdruck Einsparpotenziale in Form von Energieeffizienzmaßnahmen ohne zusätzliche Neubautätigkeit.

Zwar lassen sich aus Art. 20a GG Klima- und Ressourcenschutz als öffentliche Aufgaben ableiten, eine explizite Sanierungsverpflichtung für den Bestand ergibt sich daraus jedoch nicht (vgl. Art. 20a GG). Ein Zwang, Effizienzmaßnahmen durchzuführen, ohne dass der Eigentümer vorab aktiv wird, besteht nur in Ausnahmefällen. Mit der Energieeinsparverordnung (EnEV) liegt nur für den Neubau eine ordnungsrechtliche Handhabe vor, Eigentümer zur Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen zu verpflichten. Für den Bestand gilt sie lediglich anlassbegründet, obwohl Maßnahmen dort zumeist effizienter als im Neubau sind, da weniger graue Energie anfällt.

Dort sind die energetischen Standards lediglich bei einer umfänglichen Änderung, Erweiterung oder dem Ausbau von Bestandgebäuden bindend. Es gelten jedoch weiterhin die Standards von vor 2016 (vgl. BMUB 2016b). Sanierungsverpflichtungen im Bestand schreibt die EnEV nur in Ausnahmefällen vor. Dabei handelt es sich bspw. um Vorgaben zur energetischen Nachrüstung bei Anlagen und Gebäuden, wie dem Austauschzwang von Heizkesseln, die vor 1985 aufgestellt wurden, sowie zur Dämmung wärmeführender Leitungen und oberster Geschossdecken (vgl. § 10 EnEV). Sie unterliegen engen Voraussetzungen, dem Wirtschaftlichkeitsgebot sowie zahlreichen Ausnahmen. Insbesondere gilt es, die Angemessenheit dieser anlassunabhängigen Pflichten zu berücksichtigen. Als ordnungsrechtliche Maßnahmen eignen sie sich nicht zur Rechtfertigung flächendeckender Sanierungsgebote (vgl. Hageböling 2014: 85 und 88).

Weitere Restriktionen für die energetische Ertüchtigung des Gebäudebestands bestehen vor allem aufgrund der vorgegebenen bautechnischen Gegebenheiten, der Anlagentechnik, aber auch der vorhandenen Gebäudestrukturen. Neben dem Alter der Gebäude sind damit sowohl die vorhandene Eigentümer- als auch die Mieterstruktur gemeint, deren unterschiedliche Interessenlage und Kooperationsbereitschaft individuelle Ansätze und passgenaue Lösungsmöglichkeiten für die Bestandssanierung erforderlich machen (vgl. BMWI 2015a: 28–29). Dabei entfallen 54 % des Wohnungsbestands in Deutschland auf Mietwohnungen, wovon sich der größte Teil auf private Kleinvermieter verteilt (vgl. BMWI 2014a: 9) (siehe Abb. 5). Für 2017 ist dieser Anteil noch einmal gestiegen (vgl. Statistisches Bundesamt 2017). Die Umsetzung von Maßnahmen im Gebäudebestand ist jedoch dann besonders schwierig, wenn derjenige, der investiert, nicht der Nutznießer der Einsparung ist oder Sanierungsentscheidungen einen Abstimmungsprozess erfordern. Im vermieteten Gebäudebestand ist die Sanierungstätigkeit zumeist sowohl von der Höhe der Anreize als auch von der Sanierungsbereitschaft der Akteure abhängig. Das gilt einerseits für den Eigentümer, dem es um die Wertsteigerung seines Gebäudes und die Rentabilität durchgeführter Maßnahmen geht, andererseits auch für die Mieter, die von niedrigeren Heizkosten und einem höheren Wohnkomfort profitieren können (vgl. BMWI 2015a: 31).

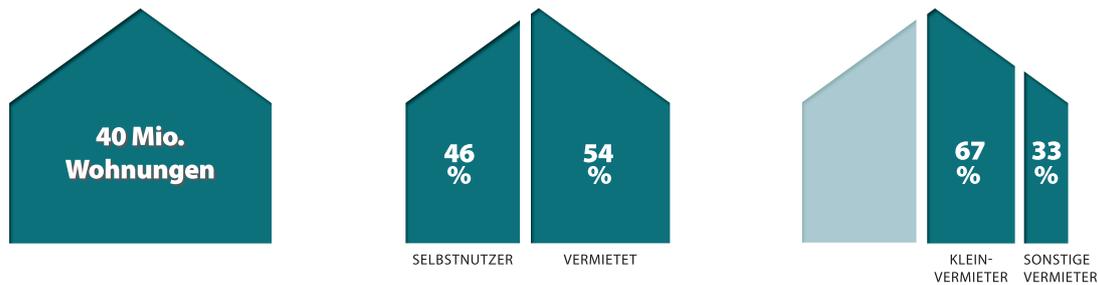


Abb. 5: Gebäudebestand in Deutschland [eigene Darstellung nach BMWI 2014b]

Ziel des Bundes ist es, anstelle explizierter Sanierungsverpflichtungen die nationalen Klimaschutz- und Energieeffizienzziele durch zusätzliche Impulse im Gebäudebestand zu erreichen. Insofern diskutiert die ESG für die Bestandssanierung vor allem staatliche Interventionen in Form finanzieller Anreizinstrumente und Investitionsförderung sowie den Ausbau von Informations- und Beratungsangeboten als auch die Energieforschung (vgl. BMWI 2015a: 66–79). In dieselbe Richtung geht auch das Energiekonzept, indem es zur Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen und zur Steigerung der Sanierungsrate auf die Verbesserung der Angebote für Energieberatung und Qualitätssicherung setzt. Unterstützt werden diese durch Anreizprogramme oder die Novellierung des Mietrechts, die auf die sozialverträgliche Kostenbeteiligung der Mieter an Modernisierungsmaßnahmen zielt (vgl. BMUB 2016a: 63–76). Direkte Zugriffsmöglichkeiten auf den privaten Gebäudebestand sieht weder die ESG noch das Energiekonzept. Grundsätzlich handelt es sich um „weiche“ Handlungsansätze, die auf Kooperation und Beratung basieren. Grundlage ist Freiwilligkeit. Akteure sollen durch die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen sowie akzeptierte Anreizsysteme, Vorgaben und Informationen überzeugt werden (vgl. BMWI 2014a: 2). Des Weiteren sollen ohnehin auftretende Sanierungszyklen zur Instandhaltung von Gebäuden genutzt werden, um energetische Maßnahmen voranzubringen und in ihrer Rentabilität zu stärken (vgl. BMWI 2014a: 4–5). Vor allem mittels finanzieller Förderung wird versucht, die nötige Flankierung energetischer Maßnahmen im privaten Gebäudebereich sicherzustellen (vgl. BMWI 2015a: 6). Insbesondere die Investitionsförderung der energetischen Stadt- und Quartiersanierung im Rahmen der Stadtentwicklung soll forciert werden (vgl. BMWI 2015a: 72).

2.2 Das Quartier als Handlungsebene für Energieeffizienz

Das Quartier ist die zentrale Analyse- und Handlungsebene für die energetische Erneuerung in Städten und Gemeinden (vgl. DSK 2014: 40). Nicht umsonst hat sich mit der Quartiersforschung ein eigener Forschungsbereich für diese Strukturebene zwischen Gebäude und Gesamtstadt etabliert (vgl. Schnur 2008: 20). Es stellt den Zusammenhang des Einzelgebäudes mit seinem direkten Umfeld und der benachbarten Bebauung her. Der Fokus der energetischen Quartierserneuerung geht folglich über die energetische Sanierung des Einzelgebäudes hinaus (siehe Abb. 6). Es geht um die Resilienz der Quartiersstrukturen gegenüber den Folgen des Klimawandels und dessen Fortschreiten. Hierzu wurde eigens das KfW-Förderprogramm 432 „Energetische Stadtsanierung“ aufgelegt (vgl. DSK 2014: 14 und 30). Das Förderprogramm erweitert die Betrachtung der Sanierungsprozesse einzelner Gebäude bis auf die Quartiersebene und begreift die Umsetzung der Ziele der Energiewende als Stadtentwicklungsaufgabe. Dabei zielt es auf die energetische Gebäudesanierung, auf effiziente Energieversorgungssysteme und den Ausbau erneuerbarer Energien. Es fördert vertiefende, integrierte Quartierskonzepte als Grundlage der energetischen Quartiersentwicklung (vgl. Jung u. Wagner 2015: 5; vgl. Wrobel et al. 2016: 12; vgl. BMUB 2017b: 4).

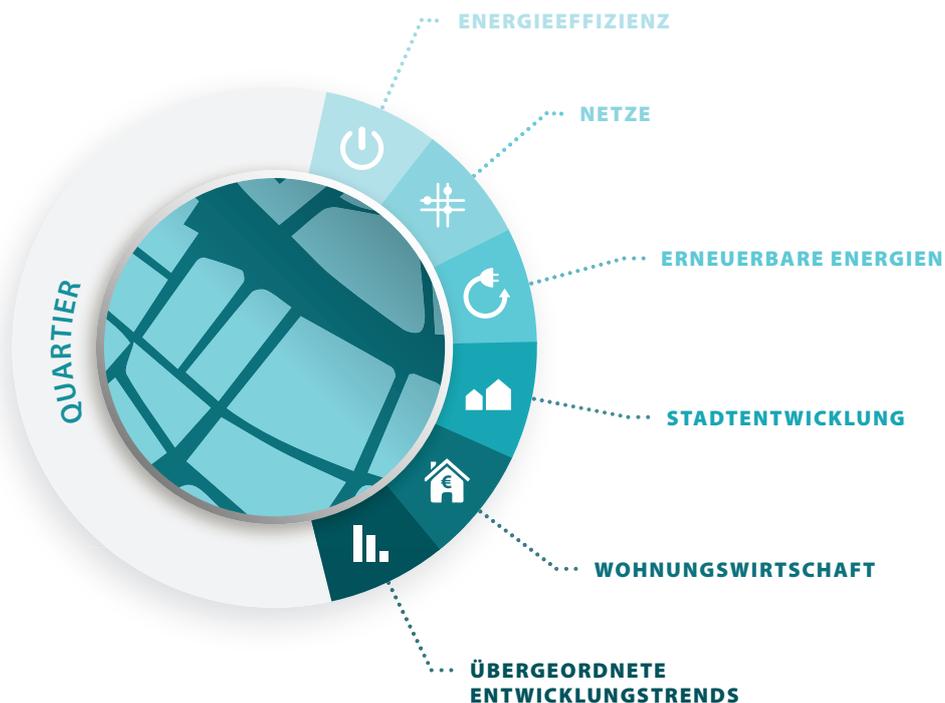


Abb. 6: Integrierter Quartiersansatz [eigene Darstellung]

Stadtquartiere verfügen über das Potenzial für kombinierte, wirtschaftlich optimierte Lösungen über das Einzelgebäude hinaus. Quartierslösungen können dazu beitragen, Synergien zwischen den Akteuren herzustellen, um übergreifende Effizienzmaßnahmen umzusetzen. Es ergibt sich die Chance, die Reduktion des Energiebedarfs mit effizienten Energieversorgungskonzepten zu kombinieren (vgl. BMVBS 2013b: 98; vgl. Wrobel et al. 2016: 76). Es erlaubt kooperative Sanierungsmaßnahmen, die in Betrachtung des Einzelgebäudes unberücksichtigt blieben. Auch andere Bundesprogramme, wie das Programm EnEffStadt und die Städtebauförderung, verfolgen mittlerweile die Integration von Klimaschutz- und Energieeffizienzthemen in die städtebaulichen Zielsetzungen auf Quartiersebene (vgl. Jung u. Wagner 2015: 5). „Die Erfahrungen aus den unterschiedlichen Forschungsfeldern weisen darauf hin, dass quartiersbezogene Ansätze in Bezug auf eine hohe Energieeffizienz am aussichtsreichsten erscheinen“ (Habermann-Nieße et al. 2012: 18). Gleichzeitig manifestieren sich auf der Quartiersebene die Auswirkungen demografischer, sozialer, ökonomischer, ökologischer und verkehrlicher Entwicklungen für die direkte Lebenswelt der Bewohner. Gerade im Bestand, wo sich die Anforderungen an energetische Gebäudesanierung, effiziente Energieversorgungssysteme und den Ausbau erneuerbarer Energien mit den demografischen und wirtschaftlichen, stadtentwicklungspolitischen und wohnungswirtschaftlichen Fragestellungen überschneiden, ist die energetische Erneuerung eine besonders komplexe Aufgabe (vgl. BMUB 2017d: 7). Es ist der Handlungsraum, in dem energetische Maßnahmen umgesetzt und finanziert werden müssen (vgl. DSK 2014: 42). Gegenüber der übergeordneten, städtischen Ebene ermöglicht die zumeist überschaubare Zahl an Akteuren auf Quartiersebene ein einfacheres, steuerndes Eingreifen (vgl. DSK 2014: 40–41; vgl. Baier 2016: 4). „Die Quartiersebene bildet eine Handlungsebene mit eingespielten Akteursstrukturen zwischen der Ebene der Gesamtstadt und den Einzeleigentümern bzw. -nutzern der Gebäude“ (BMVBS 2012c: 4), auf der Energieeffizienz als Ziel klimagerechter Stadtentwicklung vorangetrieben werden kann (vgl. BBSR u. BBR 2013: 12).

2.3 Ziele energieeffizienter und klimagerechter Stadt- und Quartiersentwicklung

„Während Aushandlung und Festlegung von Klimaschutzziele auf internationaler und nationaler Ebene erfolgen, ist bei der Umsetzung dieser Ziele die lokale Ebene in besonderem Maße gefragt“ (Difu 2011: 9). Gleichzeitig suggeriert bereits der Begriff der klimagerechten Stadtentwicklung den strategischen Anspruch, über eine rein energetisch-technische Betrachtung der Gebäude hinaus diese mit städtebaulichen, architektonischen, ökonomischen und sozialen Kriterien zu verknüpfen (vgl. BDA 2012: 38). Klimaschutz als kommunale Aufgabe kann dabei zu einem Katalysator für Stadtentwicklung und -erneuerung werden (vgl. Drescher 2016: Abs. 104; vgl. IZT 2007: 8). Als übergreifende Ziele nachhaltiger Quartiersentwicklung treffen die Mobilisierung von Energieeffizienzpotenzialen und die Steigerung der Sanierungsrate auf das Quartier als Handlungsebene von Stadt- und Quartiersentwicklung. Dabei ist es die Herausforderung, die energie- und umweltpolitischen Ziele der Energiewende mit den stadtentwicklungspolitischen Zielsetzungen zu vereinen und für Synergien zu sorgen (vgl. BMWI 2010: 22; vgl. BBSR u. BBR 2013: 12; vgl. BMWI 2014b: 22; vgl. DSK 2014: 30; vgl. Deutscher Bundestag 2016: 25 ff.). Quartiersentwicklung ist damit längst zu einer Aufgabe im Kontext der Zielsetzungen der Stadtentwicklung geworden (vgl. Stratmann 2015: 37). Insofern lassen sich auch energetische Ziele nicht losgelöst betrachten, sondern nur als Teil einer integrierten Quartiersentwicklung, eingebettet in die Bestrebungen von Stadtentwicklung und Klimaschutz. Das zeigt sich auch in der BauGB-Novelle von Juli 2011 (Klimaschutznovelle), die die Belange von Klimaschutz und Klimaanpassung verstärkt als Planungsziele in die städtebauliche Planung integriert hat (vgl. Habermann-Nieße et al. 2012: 17–18; vgl. BMUB 2014b: 10).

Bereits in der Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt werden die Ansätze einer integrierten Stadtentwicklung betont und die Bewältigung des Klimawandels explizit als eine der zentralen Aufgaben der Stadtentwicklungspolitik begriffen. Sie will die Einseitigkeit und Monotonie in der Stadtentwicklung, einseitige Besitzansprüche, Dominanz von Einzelinteressen als auch die Ausgrenzung und Isolierung einzelner Stadtteile abbauen. Als eine Selbstverpflichtung auf europäischer Ebene ist sie bestrebt, die Ansätze einer integrierten Stadtentwicklungspolitik stärker zu nutzen und den benachteiligten Stadtquartieren im gesamtstädtischen Kontext eine besondere Aufmerksamkeit zu widmen (vgl. Leipzig-Charta). Benachteiligte Stadtquartiere sind dabei von besonderer Bedeutung, indem ihnen im Rahmen der integrierten Stadtentwicklungspolitik verstärkt politische Aufmerksamkeit gewidmet wird. Es geht um Aufwertungsstrategien im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Investitionen in eine qualitativ hochwertige städtebauliche Struktur, der gebauten Umwelt und einer modernen und leistungsstarken Infrastruktur. Gleichzeitig wird die Verbesserung der gestalterischen, baulichen und energetischen Situation des Gebäudebestands angestrebt. Ziel ist es, durch öffentliche Aufwertungsmaßnahmen private Folgeinvestitionen anzuregen (vgl. BMVBS u. BBR 2007; vgl. BMUB 2007; vgl. BMVBS 2012b; vgl. BMUB 2013).

Zum Kernbereich der Stadtentwicklungspolitik gehört die Städtebauförderung. Sie stellt eines der wichtigsten Instrumente zur Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung dar. Ihre Ziele sind:

- „Stärkung von Innenstädten und Ortszentren in ihrer städtebaulichen Funktion, auch unter Berücksichtigung des Denkmalschutzes,
- Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen in von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffenen Gebieten; Kennzeichen für solche Funktionsverluste vor allem ein dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen, wie z. B. Wohnungsleerstand oder Brachflächen in Innenstädten, insbesondere von Industrie-, Konversions- und Bahnflächen,
- städtebauliche Maßnahmen zur Behebung sozialer Missstände“ (BMUB 2018).

Ihr geht es um die Beseitigung städtebaulicher Missstände und der Folgen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturwandels sowie um die Aufrechterhaltung der notwendigen Daseinsvorsorge⁵ vor Ort. Für die Stabilisierung benachteiligter Quartiere unterstützt die Städtebauförderung die Kommunen insbesondere mit den Programmen Stadtumbau und Soziale Stadt. Dabei werden die konkreten Entwicklungsziele auf der Quartiersebene, entsprechend den vorhandenen Rahmenbedingungen, definiert. Durch Quartiers- und Stadtentwicklung als Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung ist die Kommune somit in der Lage, einen wichtigen Beitrag zu Umwelt- und Klimaschutz zu leisten (vgl. BMVBS 2011: 2 f. und 7; vgl. BMUB 2018; vgl. Zimmer-Hegmann 2016: Abs. 26; vgl. Nakelski 2016: Abs. 11). Ziel ist eine quartiersbezogene Entwicklungsstrategie, in der auch energetische Maßnahmen Berücksichtigung finden (vgl. Metzmacher 2016: Abs. 50). Der Stadtumbau bietet dafür erhebliche Chancen. Insbesondere mit der Sanierung von Gebäuden und der Aufwertung von Freiflächen eröffnet er Potenziale zur CO₂-Minderung. Gleichzeitig wird Klimaschutz als städtebaulicher Funktionsverlust und damit als Aufgabe des Stadtumbaus gesehen (vgl. BMUB u. BBSR 2016: 176 und 189). Seit 2007 ist der Klimaschutz daher auch Bestandteil des Programms Soziale Stadt (vgl. BMUB u. BBSR 2017: 32).

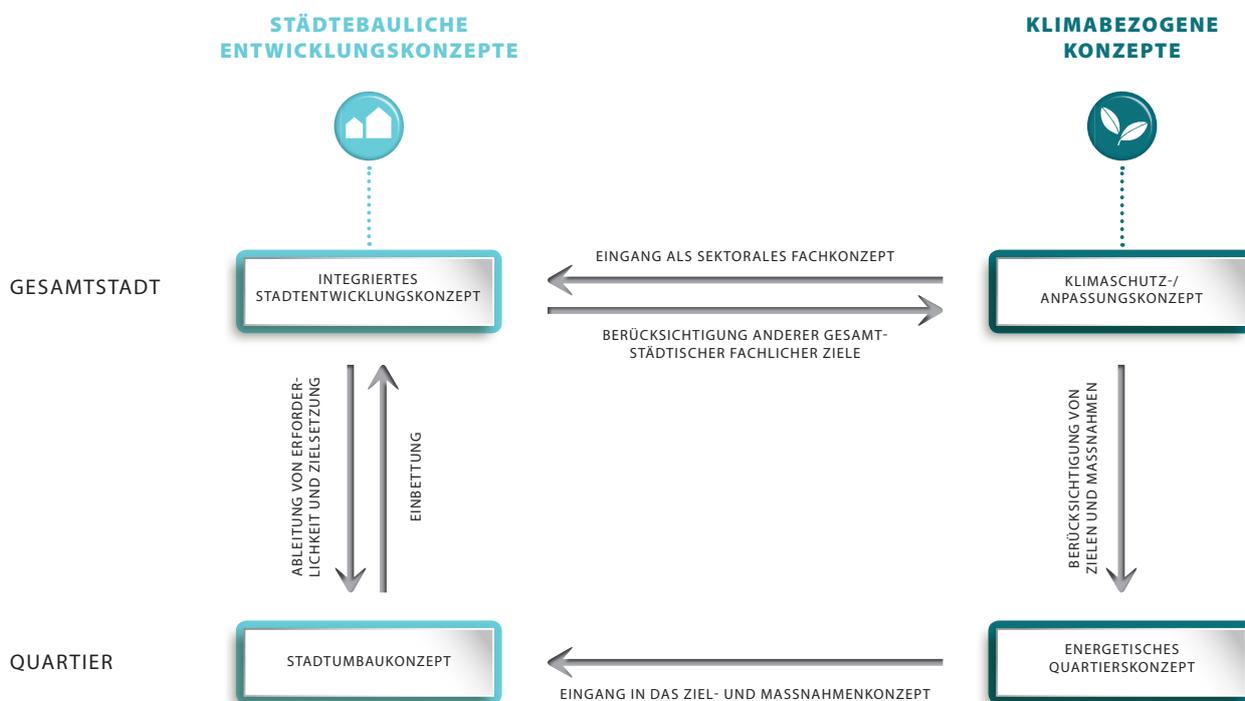


Abb. 7: Fachlich-sektorale Verknüpfung von Stadtumbau- und Klimaschutzkonzepten [eigene Darstellung nach BMUB u. BBSR 2016: 182]

Auch das KfW-Programm Energetische Stadtanierung legt den Fokus auf integrierte Quartierskonzepte und überträgt die nationalen Klimaschutz- und Energiewendeziele auf die Quartiersebene. Im Speziellen geht es um die Steigerung der Energieeffizienz im Gebäudebestand und energetische Quartierslösungen, die die Energiewende gebäudeübergreifend und infrastrukturell umsetzen (vgl. BMUB 2016d: 6–7; vgl. BMUB 2017b: 4; vgl. Pöhler 2016: Abs. 32). Grundlage des Programms 432 bilden die Energiewendeziele der Bundesregierung (vgl. Kapitel 2.1). Vor allem geht es um die

5 Zum Konzept der Daseinsvorsorge siehe Neu 2009: 9 ff.

Steigerung der Sanierungsrate im Gebäudebestand und die Nutzung von Potenzialen über die klassische, auf das Gebäude konzentrierte Investitionsförderung hinaus. Es geht um Energieeffizienzlösungen innerhalb des räumlichen Zusammenhangs eines Stadtquartiers. Um diese zu erreichen, fördert es die Erstellung integrierter Quartierskonzepte sowie die Installation eines Sanierungsmanagements zu ihrer Umsetzung (vgl. KfW 2015: 1; vgl. BMUB et al. 2018; vgl. Pöhler 2016: Abs. 9). Eine Differenzierung nach strukturschwachen Regionen und benachteiligten Quartieren sieht das Programm allerdings nicht vor (vgl. Pöhler 2016: Abs. 47). Die Abb. 7 zeigt die fachlich-sektorale Verknüpfung unterschiedlicher Konzeptebenen in idealtypischer Form.

Trotz dieser hochgesteckten Ziele und der damit verbundenen weitreichenden Aktivierungsbemühungen durch Förderangebote, Beratung, Information und Anreizsysteme ist es bisher jedoch nicht gelungen, die übergeordneten Energieeffizienzziele zu erreichen. Vielmehr konstatierte die Deutsche Energieagentur (dena), dass sich die von der Bundesregierung angestrebte Verdopplung der jährlichen Sanierungsrate bislang weiterhin nicht abzeichnet (vgl. dena 2017a). Die tatsächliche Energieeffizienzsteigerung bleibt deutlich hinter den Zielwerten zurück (vgl. dena 2017b: 9). Doch warum ist das so? Warum werden trotz weitreichender öffentlicher Aktivierungsanstrengungen nur wenige Energieeffizienzmaßnahmen im Wohngebäudebestand umgesetzt? Welche Handlungsmöglichkeiten besitzt die öffentliche Hand, um steuernd einzugreifen?

Insbesondere bei der Steigerung der Energieeffizienz im Gebäudebestand scheint es Hinderungsgründe zu geben, die Effizienz- und Sanierungsmaßnahmen entgegenstehen. Folglich gilt es, sich mit den Ursachen für die Sanierungszurückhaltung und der Frage nach einem wirkungsvollen Vorgehen bei der energieeffizienten Quartiersentwicklung zu befassen.

Die dena sieht bspw. zentrale Marktthemnisse als Hinderungsgründe für die geringe Sanierungsrate. Dabei geht es um mangelnde Markttransparenz, Informationsdefizite seitens der Eigentümer, hohe Komplexität der Sanierungsvorhaben und geringe Zuverlässigkeit der Ergebnisprognosen. Gleichzeitig identifiziert sie mangelndes Vertrauen in Akteure und Technik, fehlende Fachqualifikation für energieeffizientes Bauen sowie Finanzierungsprobleme als Gründe für die Sanierungszurückhaltung (vgl. Kohler 2015: 10). Als ein Stakeholder, der die politisch gewollte Energiewende forciert, sieht die dena die Hemmnisse vor allem bei den Eigentümern als auch in der Maßnahmendurchführung. Das ist insofern nicht verwunderlich, als dass sie sich vor allem mit den Gründen beschäftigt, warum Sanierungswillige, die sich mit einer energetischen Sanierung auseinandersetzen, dennoch von einer Maßnahmenumsetzung absehen (vgl. dena 2018b; vgl. dena 2018a: 50 ff.).

In Quartieren mit problematischen Rahmenbedingungen werden bereits die unverbindlichen Informations- und Beratungsangebote sowie Fördermöglichkeiten weit weniger in Anspruch genommen als in anderen Quartieren. Auch werden dort weniger Förderanträge für die Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen gestellt und KfW-Mittel kaum abgerufen (vgl. Drescher 2016: Abs. 91). Folglich fällt auch die Sanierungstätigkeit in diesen Quartieren besonders gering aus. Gleichzeitig ist Förderung auf Freiwilligkeit ausgelegt. Weder bei der Städtebauförderung noch bei der energetischen Stadtsanierung gibt es einen Zwang, dass sich Akteure beteiligen müssen (vgl. Quartiersmanager/-in 3: Abs. 15; vgl. Quartiersmanager/-in 4: Abs. 51; vgl. Quartiersmanager/-in 5: Abs. 27; vgl. Quartiersmanager/-in 6: Abs. 20; vgl. Quartiersmanager/-in 7: Abs. 63; vgl. Metzmacher 2016: Abs. 28). Zur Sanierungstätigkeit und ihrer Wirkung auf die Haushalte in sozial und ökonomisch benachteiligten Quartieren gibt es bisher jedoch kaum gesicherte Forschungsergebnisse (vgl. Großmann 2017: 75). Jedoch scheinen vor allem die dortigen Rahmenbedingungen Hemmnisse für die Umsetzbarkeit von Energieeffizienzmaßnahmen zu sein, indem die vorhandene Marktsituation und die sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen des Standorts respektive des Quartiers die Entscheidungsgrundlage für die Um-

setzung von Sanierungsmaßnahmen bilden (vgl. DSK 2014: 32). Entscheidend für die Realisierbarkeit von Maßnahmen sind somit die Rahmenbedingungen, unter denen sich die Entwicklung des jeweiligen Quartiers vollzieht (vgl. Schiffers 2010: 101; vgl. Spars 2013: 156).

Um die ehrgeizigen Energieeffizienzziele zu erreichen, ist jedoch entscheidend zu wissen, welchen Hemmnissen sie unterliegen. Aufgrund ihrer schwierigen Rahmenbedingungen im Umgang mit Energieeffizienzmaßnahmen auf Quartiersebene sind benachteiligte Quartiere daher besonders interessant. Einerseits verfügen sie über ein hohes energetisches Potenzial, andererseits jedoch über eine geringe Umsetzungsrate. Es ist notwendig, die Rahmenbedingungen für Energieeffizienz im Quartier zu identifizieren, um zu verstehen, welche Innovationen zur Steigerung der Energieeffizienz notwendig sind. Diese gilt es in Reallaboren unter problematischen Voraussetzungen zu testen und zu erproben (vgl. Schneidewind u. Scheck 2013: 229).

Zwischenfazit

Das Kapitel 2 macht die Bedeutung des Quartiers für die Erreichung der nationalen Energieeffizienzziele deutlich. Aufgrund seines energetischen Potenzials kommt insbesondere dem Gebäudebestand ein besonderes Gewicht zu. Trotz weitreichender öffentlicher Anstrengungen stagniert die Sanierungsrate im Gebäudebestand jedoch auf einem geringen Niveau. Insbesondere in benachteiligten Quartieren wird das Effizienzpotenzial bisher kaum genutzt. Sie verfügen über besondere Hemmnisse für die Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen und bieten sich daher als Forschungsobjekt für die Steigerung der Energieeffizienz auf Quartiersebene an.

3 BENACHTEILIGTE QUARTIERE

3.1 Räumliche Disparitäten auf Quartiersebene

Schon immer gab es Unterschiede zwischen den Quartieren einer Stadt. Bereits seit Beginn der europäischen Stadtbildung unterschieden sich Stadtviertel in ihrer baulichen Struktur. Häufig spiegelte sich in ihnen auch die Zusammensetzung ihrer Bewohnerschaft wider. Mal war deren berufliche bzw. handwerkliche Profession, mal die ethnische oder religiöse Herkunft, mal die gesellschaftliche Stellung ausschlaggebend. Dabei verfügten die Quartiere der einfachen Leute auch über die einfachsten baulichen Standards und lagen zumeist am Stadtrand (vgl. Schröteler-von Brandt 2014: 45–46). Noch heute zeugt die Namensgebung einiger Quartiere, wie Gerber- oder Griechenviertel, von ihrer ursprünglichen Bedeutung im städtischen und gesellschaftlichen Gefüge.

Grundsätzlich unterscheiden sich Quartiere einer Stadt aufgrund unterschiedlicher Parameter, wie Entstehungszeitraum, Lage im Siedlungsgefüge, bauliche Struktur, Nutzung und Gebäudetypologie oder -zustand. Diese bedingen eine nicht nur baulich, sondern auch wirtschaftlich und sozial heterogene Quartiersstruktur innerhalb einer Stadt. Gleichzeitig übernehmen die Quartiere unterschiedliche Aufgaben im städtischen Gefüge. Diese werden u. a. durch die vorhandenen Gebäudetypologien, aber auch durch ihre Lage im Stadtkörper bestimmt, indem diese Einfluss auf die vorhandenen Nutzungen haben. Schwierigkeiten birgt die Heterogenität erst, wenn aufgrund der Unterschiede eine deutliche Benachteiligung einzelner Quartiere besteht und sich Problemstellungen in bestimmten Quartieren einer Stadt konzentrieren (vgl. Quartiersmanager/-in 2 2016: Abs. 11).

Ebenso wie benachteiligte Bevölkerungsgruppen einen gesellschaftlichen Rand bilden, gibt es auch Quartiere, die gegenüber anderen Vierteln benachteiligt sind. Bei diesen handelt es sich vermehrt um innerstädtische Quartiere, in denen der bauliche Zustand, die Qualität der Wohnungen und das Wohnumfeld schlechter als in anderen Bereichen der Stadt sind (vgl. Kronauer u. Vogel 2008: 244; vgl. BMUB 2018). Benachteiligte Quartiere zeichnen sich durch geringe Wohn- und Aufenthaltsqualitäten, eine unzureichende infrastrukturelle Ausstattung und ein schlechteres

Image aus (vgl. Gerdes 2003: 187). Sie werden als Viertel mit komplexen Problemstellungen im Hinblick auf ihre Sozial- und Wirtschaftsstruktur beschrieben, in denen sich soziale, ökonomische und ökologische Probleme bündeln (vgl. Krings-Heckemeier et al. 1998). Segregation und Suburbanisierungsprozesse zumeist finanziell bessergestellter Bevölkerungsgruppen tragen zudem dazu bei, dass sich in den problematischen Wohnlagen die finanziell und sozial Schwachen konzentrieren. Kleinräumig geht es um die Attraktivität von Quartieren als Wohn-, aber auch als Arbeitsstandort. Imageverluste führen dabei häufig zu einem Stagnieren der Immobilien- und Mietpreise, die sich mit der Abwertung eines Quartiers wechselseitig bedingen und verstärken können. Disparitäten führen in einer Stadt zu einer unterschiedlich ausgeprägten Entwicklung auf Quartiersebene (vgl. Mäding 2005). Das zeigt sich auch in der Durchführungsbereitschaft von Energieeffizienzmaßnahmen (vgl. Kapitel 2.3).

3.2 Übergeordnete Entwicklungstrends

Die energetische Entwicklung eines Quartiers ist abhängig von der Entwicklung auf gesamtstädtischer und regionaler Ebene. Dabei setzen sich negative Entwicklungstrends bis auf die Quartiersebene fort (vgl. IZT 2007: 18). Mit welcher Intensität sie sich niederschlagen, ist dabei von der Resilienz des einzelnen Quartiers abhängig. Eine negative gesamtstädtische Entwicklung birgt zumindest die Gefahr, dass sich auch die Entwicklungen in den Quartieren einer Stadt negativ darstellen.

Die Situation in benachteiligten Quartieren ist ein Spiegel der gesamtstädtischen Entwicklung, deren negative Entwicklungstrends sich in benachteiligten Quartieren konzentrieren. Quartiere können sich zwar durchaus auch konträr zur gesamtstädtischen Entwicklung verändern, dennoch sind sie von ihr abhängig. Von Bedeutung sind insbesondere strukturelle, ökonomische und demografische Veränderungen, die sich negativ auf die Quartiersebene auswirken, zur Verknappung öffentlicher Ressourcen führen und die Option auf eine positive Entwicklung einschränken. Hervorzuheben sind ein anhaltender Bevölkerungsrückgang, wirtschaftliche Schrumpfung und geringe Möglichkeiten, auf diese Entwicklungen zu reagieren. Die Folge sind Unsicherheiten für die Handlungsbereitschaft lokaler Akteure.

3.2.1 Schrumpfung und demografischer Wandel

Allen Prognosen zufolge werden die Bevölkerungszahlen in Deutschland langfristig schrumpfen und sich demografische Veränderungen zukünftig weiter verstärken (vgl. Statistisches Bundesamt 2015: 15). Aktuelle Zuwanderungszahlen verdeutlichen jedoch, wie schnell kurzfristige Veränderungen in Zeiten von Globalisierung und Digitalisierung darauf Einfluss nehmen können (vgl. Schmid 2017: 292). Gleichzeitig führt sowohl die Verteilung der Zuwanderung aus dem Ausland als auch die Binnenwanderung innerhalb Deutschlands dazu, dass sich die Bevölkerungsentwicklung regional unterschiedlich darstellt. Sie geschieht nicht für alle Räume linear, sondern ist unterschiedlich ausgeprägt (vgl. Birg 2004: 117). Auch schrumpfende Städte sind dabei keine neue Erscheinung (vgl. Oswalt 2004: 13). Anfangs vor allem auf die Städte Ostdeutschlands beschränkt, wird dieser Transformationsprozess jedoch als dauerhafte Erscheinung zusehends auch in den strukturschwachen Regionen Westdeutschlands sichtbar (vgl. Rink 2010: 65). Was sich auf gesamtdeutscher Ebene als eine kontinuierliche Entwicklung darstellt, ist auf kleinräumiger Ebene ein differenziertes Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung (vgl. Bucher et al. 2004: 109). Attraktivere und wirtschaftlich bessergestellte Regionen profitieren dabei von Zuwanderung aus strukturell schwächeren Gegenden Deutschlands. Das Ruhrgebiet ist eine dieser schrumpfenden Regionen, die insgesamt über sinkende Bevölkerungszahlen verfügt, wobei

sich dies für die verschiedenen Städte unterschiedlich darstellt. Im Allgemeinen ziehen jedoch vor allem junge, besser ausgebildete und mobilere Bevölkerungsgruppen wegen wirtschaftlicher Perspektiven in andere Regionen. Es kommt es zu einer Konzentration des Anteils älterer, weniger mobiler und finanziell schwächerer Bevölkerungsgruppen, in denen Personen mit Migrationshintergrund überproportional vertreten sind. Die Folgen von Schrumpfung sind Kaufkraftverlust, sinkende Auslastung öffentlicher Infrastruktureinrichtungen, Verlust an Humankapital und ein geringerer Wohnraumbedarf (vgl. Selle 2005: 166–167). Die gleiche Entwicklung spielt sich auch zwischen den Städten innerhalb einer Region ab, die in der Wahl des Wohnstandorts untereinander in Konkurrenz stehen. Dabei lassen sich die Entwicklungstrends bis auf die Quartiersebene einer Stadt herunterbrechen. Solange die Bevölkerungszahlen in einer Region oder Stadt insgesamt positiv sind, geht es lediglich um die Verteilung dieses Wachstums. Handelt es sich jedoch um ein generelles Schrumpfen, führt das Wachstum an einem Ort zu verstärkter Schrumpfung andernorts. Dabei ist die Intensität demografischer Veränderungen nur schwer prognostizierbar und wirkt sich nicht automatisch unmittelbar auf die baulichen Strukturen einer Stadt aus. Vielmehr zeigen sich ihre Auswirkungen auf unterschiedliche Weise in den Quartieren (vgl. Friesecke 2008: 43). Sowohl der Rückgang der Bevölkerung als auch der demografische Wandel ziehen Veränderungen jedoch nach sich, die sich negativ auf die Entwicklung von Quartieren auswirken können. Ausgelöst durch die steigende Zahl älterer Bevölkerungsgruppen und Hochbetagter, aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung ändern sich die Bedürfnisse an Wohnumfeld und Wohnraum in einem Quartier. Es kommt zu einem Wandel der Ansprüche an die soziale Infrastruktur (vgl. Barwisch 2014: 6), wobei die Altengeneration durch Heterogenität geprägt ist, was es schwer macht, auf die Veränderungen zu reagieren (vgl. Vater u. Zachraj 2008: 322–323). Bspw. kann der steigende Bedarf an barrierefreiem Wohnraum zu einer sinkenden Nachfrage in Quartieren führen, die nicht über entsprechende Angebote verfügen. Dabei sind es vor allem die bereits sozial und finanziell benachteiligten Quartiere, in denen sich verstärkt negative Entwicklungstendenzen zeigen (vgl. Selle 2005: 171). Durch zusätzlichen Neubau an anderer Stelle können ihre Effekte noch erhöht werden (vgl. Barwisch 2014). Insofern hat der demografische Wandel Auswirkungen auf die Entwicklung benachteiligter Quartiere (vgl. Kabisch u. Peter 2008: 301; vgl. Friesecke 2008: 15).

3.2.2 Wirtschaftlicher Strukturwandel und Arbeitsmarktentwicklung

Vor allem die alten, industriell geprägten Regionen sind vom wirtschaftlichen Strukturwandel und dem Sinken ökonomischer Wachstumspotenziale betroffen (vgl. Glock 2007). Entscheidender Faktor für eine anhaltende Benachteiligung strukturschwacher Regionen ist ihre Arbeitsmarktentwicklung. In der Konkurrenz um Arbeitsplätze und Unternehmen fallen sie gegenüber anderen Regionen zurück. Die Folgen des Strukturwandels bleiben dabei nicht auf den Verlust von Arbeitsplätzen beschränkt. Vielmehr resultiert daraus der Rückgang an Kaufkraft und Investitionen (vgl. Selle 2005: 166–167). Die Folge ist ein Nebeneinander wirtschaftlich schrumpfender und prosperierender Regionen. Ihre bessere ökonomische Ausstattung führt dazu, dass sie zusätzliches wirtschaftliches Wachstum generieren können. Vielfach vollzieht sich diese positive Entwicklung zulasten strukturell schwächerer Städte und Regionen. Die Folge ist eine Polarisierung und eine Verschärfung sozialer Gegensätze (vgl. Häußermann et al. 2008: 7–8). Das bedeutet ein wirtschaftliches Gefälle zwischen den Regionen (vgl. Selle 2005: 166). Die Wanderungsbewegungen sowohl von Wohnbevölkerung als auch des Arbeitsplatzangebots erhöhen dieses Gefälle weiter und verstärken die negativen Rahmenbedingungen ohnehin wirtschaftlich benachteiligter Räume. In der Folge von Deindustrialisierung und Suburbanisierung kommt es zu einem erhöhten Leerstand baulicher Strukturen (vgl. Großmann 2007: 25). Dabei treffen die Auswirkungen von Strukturwandel und Arbeitsmarktentwicklung die Quartiere einer Stadt in unterschiedlicher Weise, indem sich Problemstellungen in einigen Quartieren besonders zeigen und in einer ökonomischen und sozialen Benachteiligung ihrer Bewohnerstruktur offensichtlich werden. Für die bauliche Situation benachteiligter Quartiere be-

deutet dies einen hohen Anpassungsdruck aufgrund schwindender Wohnungsnachfrage und sinkender Rendite- und Sanierungsanreize (vgl. Gatzweiler u. Milbert 2006: 319 ff.). In der Konsequenz geht mit dem sinkenden Steueraufkommen und leeren kommunalen Kassen auch die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand zurück, diesen Entwicklungen entgegenwirken zu können (vgl. Selle 2005: 166–167; vgl. Strubelt 2006: 306 ff.).

3.2.3 Kommunale Haushaltssituation

Ein Teil der Kommunen in Deutschland ist in den letzten Jahren in eine finanzielle Schieflage gekommen. Dieser Umstand hat vor allem Auswirkungen auf ihre Handlungsfähigkeit, die in deutlichem Zusammenhang mit der lokalen Wirtschaftsstruktur steht (vgl. Bertelsmann Stiftung 2017: 4). Wenn Steuereinnahmen wegbrechen, bleiben die finanziellen Aufwendungen jedoch weitgehend erhalten. Vielmehr steigen sogar die notwendigen Sozialausgaben aufgrund der kommunalen Investitionen zur Bekämpfung der sozialen und ökonomischen Folgen städtischer Probleme. Den sinkenden Einnahmen der Städte stehen folglich wachsende Ausgaben gegenüber. Eine kurzfristige Verbesserung des kommunalen Haushalts versprechen sich einige Kommunen durch die Veräußerung des kommunalen Wohnungsbestandes. Gleichzeitig verschlechtern sich damit wiederum ihre Handlungsmöglichkeiten im Gebäudebereich. Zwar sichern sich viele Kommunen durch vertragliche Regelungen oder Belegungsrechte eine gewisse zeitlich begrenzte Einflussnahme, dennoch bedeutet die Privatisierung kommunaler Gebäudebestände einen Verlust an Einflussmöglichkeiten.

Die anhaltende negative wirtschaftliche Situation zwingt viele Städte zu einer Haushaltskonsolidierung. Das gilt vor allem für die Städte des Ruhrgebiets. Geregelt im Stärkungspaktgesetz, stellt das Land NRW den Gemeinden, die sich in einer besonders schwierigen Haushaltssituation befinden, Konsolidierungshilfen zur Verfügung. Durch Beteiligung an einer Konsolidierung wird ihnen ein nachhaltiger Haushaltsausgleich in Aussicht gestellt (vgl. § 1 Stärkungspaktgesetz). Die Bereitstellung von Konsolidierungshilfen ist allerdings mit der Pflicht verbunden, einen Haushaltssicherungsplan aufzustellen, der der jeweiligen Bezirksregierung zur Genehmigung vorzulegen ist. Darin ist darzulegen, in welchen Teilschritten der Haushaltsausgleich erreicht werden soll. Der Sanierungsplan ist jährlich fortzuschreiben und von der Bezirksregierung genehmigen zu lassen (vgl. § 6 Stärkungspaktgesetz). Die Konsolidierung soll in gleichmäßigen jährlichen Schritten erfolgen (vgl. MIK NRW 2013: 7). Das setzt voraus, dass die Ausgaben der betroffenen Kommunen für den Zeitraum der Konsolidierung auf die hoheitlichen Pflichten beschränkt bleiben und zusätzliche Einnahmen zum Ausgleich des Haushalts herangezogen werden. Die Ausgaben für nicht hoheitliche Aufgaben, wie die energetische Quartiersentwicklung, sind damit auf ein notwendiges Mindestmaß beschränkt (vgl. KfW 2010: 33). Eine Vielzahl der Kommunen ist dadurch nicht in der Lage, zusätzliche Mittel für die energetische Aufwertung benachteiligter Quartiere bereitzustellen (vgl. Selle 2005: 172). Teilweise ist es ihnen nicht einmal mehr möglich, die für die Inanspruchnahme städtebaulicher Fördermittel notwendigen Eigenanteile aufzubringen (vgl. DSK 2014: 117).

3.2.4 Wachstumsparadigma

„Bislang hat in der Quartiersforschung das Wachstumsparadigma dominiert“ (Schnur 2013: 34). Die wachstumsorientierte Planung zielt darauf ab, durch die Bereitstellung zusätzlichen Wohnraums, die Schaffung neuer Arbeitsplätze und zusätzlicher infrastruktureller Angebote, die Aufwertung baulicher Strukturen, die Steigerung der Lebensqualität, die Aufwertung des Quartiersimages, aber auch die energetische Aufwertung der Quartiersstrukturen eine positive Werteentwicklung im Quartier herbeizuführen. Die räumliche Planung ist dabei der Verteiler quantitativer Zuwächse,

was sich auch an den wachstumsorientierten Instrumenten und der Steuerung der Flächennutzung und baulichen Entwicklung zeigt. Dabei sind die zentralen Gesellschafts-, Politik- und Wirtschaftsbereiche existenziell auf ein ständiges Wachstum angewiesen. Die Aufwertung benachteiligter Quartiere ist mit zusätzlichen Investitionen verbunden und geschieht mit dem Ziel, neues Wachstum anzuregen. Indem Maßnahmen mittelfristig refinanzierbar und somit rentabel sind, sollen private Investitionen angeregt werden. Sobald sich Wachstum monetär ausdrückt, lässt es sich als treibende Kraft zur Umsetzung auch finanziell intensiver Investitionen nutzen, wie es bei Energieeffizienzmaßnahmen häufig der Fall ist (vgl. Müller 2004: 171; vgl. Großmann 2007: 14–15; vgl. Seidl u. Zahrt 2010: 23). Dies scheint für benachteiligte Quartiere in Wachstumsräumen mit positiver Bevölkerungsentwicklung und wirtschaftlicher Prosperität eine durchaus praktikable Vorgehensweise. Schwerer wiegt es jedoch für benachteiligte Quartiere in ökonomisch stagnierenden und schrumpfenden Städten und Regionen. Wenn gleichzeitig die Bevölkerungsgewinne lediglich aus sozial schwachen Gruppen bestehen, vermögen auch diese kurzfristig kaum einen positiven Effekt auszuüben, sondern verstärken die negative Entwicklung des Quartiers zusätzlich. Gleichzeitig partizipieren nicht alle gesellschaftlichen Gruppen von diesem Wachstum (vgl. Alisch 2001: 7). Da sozial schwache Gruppen aufgrund ihrer ökonomischen Situation kaum positive Effekte für das Mietniveau und die Immobilienpreise bedeuten, vermögen sie auch nicht zur Refinanzierbarkeit von Energieeffizienzmaßnahmen beizutragen.

In den besonders vom Strukturwandel betroffenen Kommunen steht der sinkende investive Spielraum im Gegensatz zu den umfangreicher und vielfältiger werdenden kommunalen Aufgaben (vgl. Fryczewski 2014: 103). „Einem steigenden Handlungsbedarf stehen also sinkende finanzielle Mittel und damit ein abnehmendes Steuerungspotential gegenüber. Schrumpfungsprozesse, die alleine dem Marktprozess überlassen werden, bergen die Gefahr einer Spirale des Niedergangs und des Verfalls“ (Glock 2007). Vielfach kommt es zu sich gegenseitig verstärkenden Effekten. Bisherige Entwicklungsziele, die allein auf Wachstum basieren, werden obsolet und von schwindenden Investitionstätigkeiten und Rückzugsszenarien begleitet (vgl. Kabisch u. Peter 2008: 301). Wenn die etablierten Instrumente von Stadtplanung und Städtebau nicht mehr greifen, gestalten sich viele Versuche, den Auswirkungen von Schrumpfungs- und Rückzugsprozessen zu begegnen, als unzulänglich (vgl. Oswalt 2004: 15). Akteure im Quartier blockieren sich gegenseitig und Marktpotenziale gehen verloren (vgl. Fryczewski 2014: 105).

Benachteiligte Quartiere in einem Umfeld, in dem auch auf regionaler Ebene Stagnations- und Schrumpfungseffekte vorherrschen, fehlt folglich die Möglichkeit, durch Wachstum zu einer Aufwertung zu gelangen. Ohne Wachstum als Treiber für eine energieeffiziente Aufwertung schwindet die Aussicht auf eine Rentabilität der getätigten Investitionen, mit der Folge, dass sie unterbleiben. Zwar gibt es auch in prosperierenden Städten und Regionen Stadtquartiere mit gegenläufigen Entwicklungstrends, benachteiligte Quartiere und soziale Brennpunkte. Während diese allerdings die Perspektive besitzen, die positive Entwicklung der Gesamtstadt zu nutzen, um eine Aufwertung herbeizuführen, gilt das für Quartiere in schrumpfenden Regionen nicht. Dass eine Aufwertung insbesondere unter stagnierenden und schrumpfenden ökonomischen Rahmenbedingungen nur schwer möglich ist, zeigt sich bereits in vielen Quartieren der Städtebauförderung, in denen Aufwertungsstrategien aufgrund geringen Investitionsklimas und ohne Veränderungsdruck kaum Erfolg versprechen. „Für all das braucht es womöglich andere Routinen, Konzepte und Akteure, als wir sie bislang aus dem Modell der nur wachsenden Stadt kennen“ (Reicher 2013: 209).

3.3 Quartiere mit problematischen Rahmenbedingungen

„Kleinräumige Segregation führt [...] zu selektiven Auf- und Abwertungen von Wohngebieten und damit auch zur Herausbildung benachteiligter Stadtteile. Diese sind meist durch komplexe Problemlagen in den Bereichen Städtebau und Umwelt, infrastrukturelle Ausstattung, lokale Ökonomie, Soziales, Integration und nachbarschaftliches Zusammenleben sowie Imagebildung charakterisiert“ (BBSR u. BBR 2010: 30). Hinzu kommen bauliche und energetische Probleme und eine zumeist schlechte Qualität der Wohnungen und des Wohnumfelds. Im wissenschaftlichen Diskurs werden benachteiligte Quartiere auch als Problemquartiere, Brennpunktquartiere, Quartiere mit besonderem Entwicklungsbedarf, Quartiere mit prekärem Status oder schlicht als Armutsquartiere bezeichnet. Gemeint sind Quartiere, in denen sich soziale, ökonomische und ökologische Probleme bündeln, überlagern und konzentrieren (vgl. Krings-Heckemeier et al. 1998; vgl. BMUB 2015: 5). Im Handwörterbuch der Raumordnung finden sich unter dem Begriff benachteiligte Wohngebiete bspw. drei Ansatzpunkte für ihre Entstehung. Diese sind selektive Fortzüge, die zu einer Konzentration ärmerer Bevölkerung im Quartier führen, selektive Zuzüge finanziell schwacher Haushalte und die Konzentration von „problematischen“ Bevölkerungsgruppen sowie die Verarmung der ansässigen Bewohner aufgrund schlechter Chancen auf dem Arbeitsmarkt (vgl. Ritter 2005: 1063). Benachteiligte Quartiere entstehen folglich in Kombination aus der Verdrängung von benachteiligten Bevölkerungsschichten aus besseren in schlechtere Quartiere und über passive Segregation, durch den Fortzug der finanziell stärkeren Bevölkerungsgruppen aus benachteiligten Quartieren. Negative Bevölkerungsentwicklung und schlechte Arbeitsmarktperspektiven auf städtischer Ebene verstärken die Segregationstendenzen zusätzlich. Im Ergebnis konzentrieren sich die wirtschaftlich schwächsten Gruppen in den vermeintlich schlechtesten Wohnlagen. Es entstehen Milieus, die ihrerseits benachteiligende Wirkung entfalten (vgl. Selle 2005: 195). Auch schränken die physisch-materiellen Eigenschaften benachteiligter Quartiere, wie Wohnortqualität, Erreichbarkeit sozialer und kultureller Einrichtungen oder Ausstattung mit privaten und öffentlichen Einrichtungen, die Handlungsmöglichkeiten ihrer Bewohner ein (vgl. Häußermann et al. 2008: 29). Mit sinkenden Ertragsaussichten wächst auch die Investitionszurückhaltung der Liegenschaftseigentümer (vgl. Drilling u. Schnur 2012: 16). Einerseits handelt es sich häufig um jene Quartiere, die aufgrund von Gebäudealter und -struktur sowie energetischen Standards und energetischer Versorgung über ein hohes Potenzial für Energieeffizienz verfügen, andererseits ergeben sich aus der Verfestigung ihrer Problemstellungen hohe Hemmnisse für die Umsetzbarkeit von Energieeffizienzmaßnahmen. Finden längerfristig keine Modernisierungen im Gebäudebestand statt, kann es zu einer Abwärtsspirale kommen, in deren Folge noch vorhandene Marktpotenziale gänzlich verloren gehen (vgl. Fryczewski 2014: 105; vgl. Spars 2014: 38). Es kommt zu sich gegenseitig verstärkenden Effekten, durch die die Handlungsfähigkeit der Akteure vor Ort schwindet. Dabei ist besonders problematisch, wenn es sich um innerstädtische Quartiere handelt, denen aufgrund ihrer gewachsenen baulichen Strukturen, des zumeist denkmaldurchsetzten Gebäudebestands und ihrer baulichen und nutzungsbedingten Durchmischung eine besondere Bedeutung im Siedlungsgefüge zukommt (vgl. BBR 2000: 58).

Im Gegensatz dazu sind es benachteiligte Quartiere, die als räumliche und soziale Basis für die Ansiedlung von Künstlern und Kreativen dienen. Indem sie gemessen an ihrer Qualifikation häufig weniger als der Durchschnitt verdienen und für berufliche Freiheiten geringere Löhne akzeptieren, sind auch sie auf geringe Mieten angewiesen. Das gilt insbesondere, wenn (Geschäfts-)Ideen noch nicht etabliert sind oder sich erst im kreativen Entwicklungsprozess befinden (vgl. Mayerhofer u. Mokre 2007: 167). Gleichzeitig werden diese Gruppen zumeist von innerstädtischen Lagen mit einer baulichen und sozialen Dichte angezogen, in denen sich kreative Prozesse entfalten können (vgl. Drogosch u. Heidtmann 2011: 181). Es geht um Toleranz und Unangepasstheit sowie Orte, an denen Ausprobieren und Experimentieren möglich sind. Vor allem der Leerstand von Gewerbeimmobilien und Ladenlokalen bietet die Chance, Zwischennutzungen zu erproben. Sie bieten Entfaltungsmöglichkeiten und Nischen für die kreative Klasse (vgl. Krüger 2008: 17 ff.).

Benachteiligte Quartiere sind potenzielle Räume für neue Entwicklungen, Innovationen und Experimente (vgl. Reicher et al. 2011: 227). Ihre Rahmenbedingungen können der Nährboden für innovative Entwicklungsprozesse und die Basis für Kreativquartiere sein. Darüber hinaus bildet das Image des Verruchten, Gefährlichen und Destruktiven, das benachteiligten Stadtteilen oft anhaftet, einen ambivalenten Reiz (vgl. Keller 2015). Nicht umsonst ist mit dem Programm Kreativ.Quartier Ruhr eine Förderung speziell zur Stimulierung der kreativen Szene als Impuls für Quartiersentwicklung entstanden, bei dem häufig Gebiete der Städtebauförderung im Fokus stehen (vgl. BMVBS 2013c; vgl. MKW NRW 2017; vgl. ecce GmbH 2017).

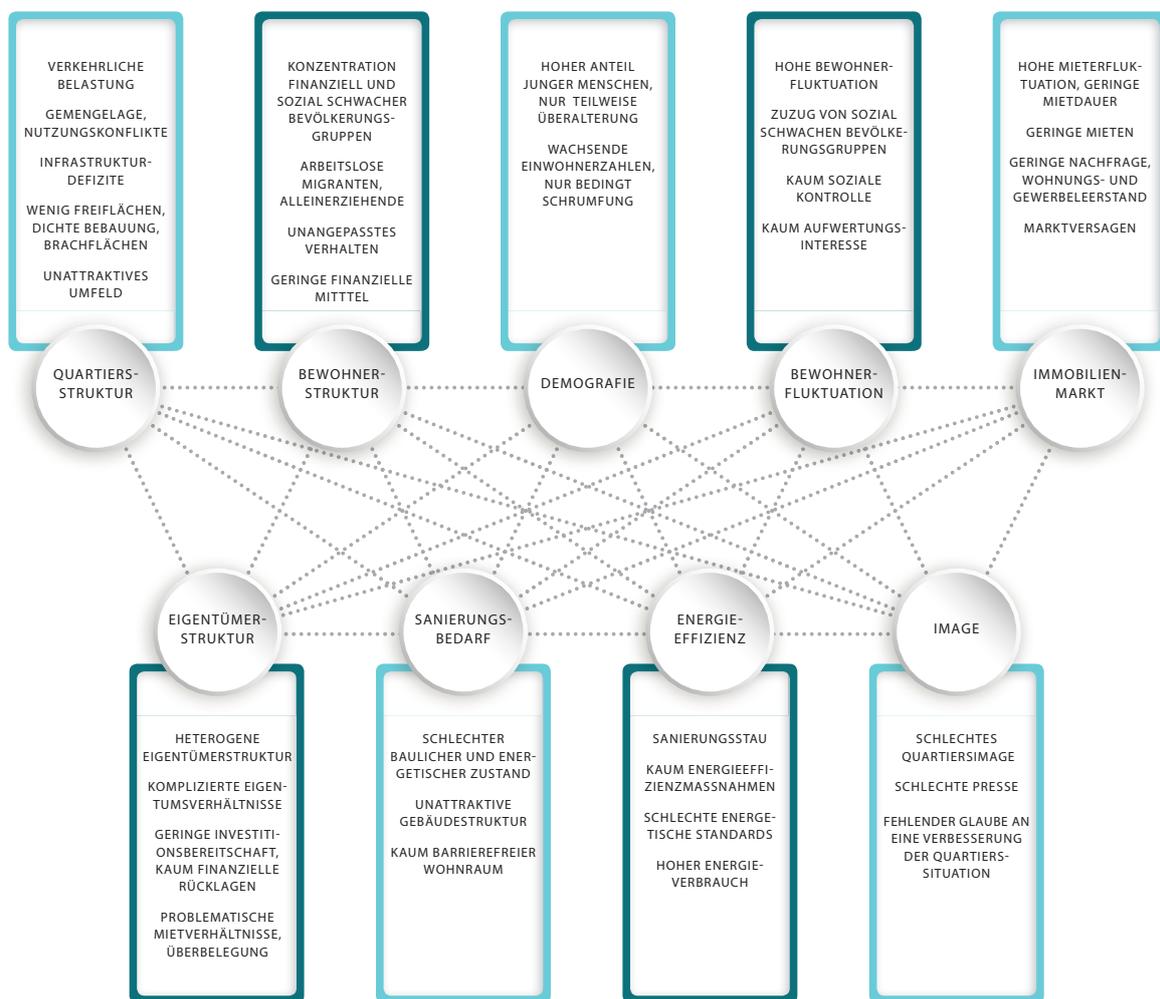


Abb. 8: Komplexe Wechselwirkungen der problematischen Rahmenbedingungen in benachteiligten Quartieren [eigene Darstellung]

3.3.1 Rahmenbedingungen in benachteiligten Quartieren

Die **empirische Studie 1**⁶ beschäftigt sich mit den Rahmenbedingungen in benachteiligten Quartieren. Sie sind der Grund, warum sich in diesen Gebieten die Sanierungstätigkeit und die Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen so schwer tun. Die Rahmenbedingungen lassen sich clustern und den Kategorien Quartiersstruktur, Bewohnerstruktur, Demografie, Bewohnerfluktuation, Immobilienmarkt, Eigentümerstruktur, Sanierungsbedarf, Energieeffizienz und Image zuordnen. Die Abb. 8 stellt sie in Spalten nebeneinander. Die herausgearbeiteten Rahmenbedingungen sind jeweils einer Spalte zugeordnet. Sie bedingen und verstärken sich in ihrer Wirkung wechselseitig. Bspw. bedingt eine hohe Arbeitslosigkeit zusammen mit der Konzentration finanziell und sozial schwacher Bevölkerungsgruppen ein unangepasstes Verhalten im Quartier und wenig verfügbare finanzielle Mittel seitens der Bewohner und umgekehrt. Da in benachteiligten Quartieren nicht alle Rahmenbedingungen in gleicher Intensität auftreten und sich die Entwicklung der Quartiere unterschiedlich darstellen kann, besitzt auch die Darstellung keinen eindeutigen Anfang bzw. kein eindeutiges Ende. Vielmehr beeinflussen sich auch die unterschiedlichen Kategorien bzw. Cluster wechselseitig und führen zu einer Abwärtsspirale, die in einer Abwertung des Quartiers mündet (siehe Abb. 9). Die vereinfachte Darstellung der Wirkzusammenhänge zielt darauf ab, die sich daraus ergebenden Herausforderungen für die energetische Entwicklung identifizieren zu können.

Quartiersstruktur

Die Entstehung benachteiligter Quartiere wird meist durch schlechte Startbedingungen begünstigt. Am deutlichsten zeigen sie sich in Quartieren, die über wenig resiliente Strukturen verfügen. Häufig sind das Gebiete, die ohnehin von Imageproblemen oder Lagenachteilen gekennzeichnet sind. Aufgrund der Nähe zu Hauptstraßen oder Bahntrassen sowie Gemengelagen mit Industrie- und Gewerbebetrieben sind es vor allem innerstädtische Quartiere, die von Lärm und Immissionen betroffen sind (vgl. Quartiersmanager/-in 2 2016: Abs. 13; vgl. Alisch 2002: 46) und in denen sich ökonomische und gesellschaftliche Veränderungen konzentrieren (vgl. Kronauer u. Vogel 2008: 235). Räumliche Barrieren im Siedlungszusammenhang, ein geringes Freiflächenangebot und dichte Bebauung bestimmen die Quartiersstruktur und bedingen eine geringe Lagegunst. Vor allem die verkehrliche Belastung ist ein bedeutender Faktor in benachteiligten Quartieren (vgl. Quartiersmanager/-in 1 2016: Abs. 16; vgl. Quartiersmanager/-in 6 2016: Abs. 22). Zwar ist eine hohe Verkehrsbelastung in vielen innerstädtischen und innenstadtnahen Quartieren ein Problem, in Quartieren, in denen sie besonders ausgeprägt ist, zeigen sich jedoch schneller auch andere Benachteiligungen (vgl. Quartiersmanager/-in 2 2016: Abs. 16). Gleichzeitig sind die lagebedingten Nachteile zumeist kurzfristig kaum veränderbar (vgl. Quartiersmanager/-in 3 2016: Abs. 11).

Benachteiligte Quartiere verfügen gegenüber der Gesamtstadt oftmals über Infrastrukturdefizite. Das betrifft sowohl soziale Angebote als auch die Ausstattung mit Nahversorgungseinrichtungen und Einzelhandel, welche durch die Konzentration finanziell schwacher Bevölkerungsgruppen zusätzlich verstärkt wird (vgl. Quartiersmanager/-in 5 2016: Abs. 14). Negative Arbeitsmarktbedingungen und sinkende Nachfrage lassen lokale Ökonomien wegbrechen und bedeuten den Verlust von wohnortnahen Arbeitsplätzen. Infolge eines schwachen regionalen Arbeitsmarkts steigt auch die Gefahr eines Rückgangs des städtischen Steueraufkommens. Gleichzeitig wird der kommunale Haushalt zusätzlich belastet. In der Konsequenz lassen sich weniger soziale Angebote und Einrichtungen finanzieren, was wiederum besonders die benachteiligten Quartiere trifft. Dem steigenden Handlungsbedarf stehen ein sinkender finanzieller Spielraum und ein erodierendes Handlungspotenzial kommunaler Governance gegenüber (vgl. Glock 2007).

⁶ Auszüge der Ergebnisse der empirischen Studie 1 sind vorab in eine Veröffentlichung des Verfassers eingeflossen (vgl. Hemkendreis 2016). Die Forschungsergebnisse werden für die Arbeit neu ausgewertet und zusammengestellt.

Bewohnerstruktur

In benachteiligten Quartieren konzentrieren sich finanziell und sozial schwache Bevölkerungsgruppen, mit der Folge steigender sozialer und ökonomischer Probleme. Aufgrund ihrer wirtschaftlichen Lage sind sie auf bezahlbaren und damit zumeist unattraktiven Wohnraum angewiesen. Sie haben keine andere Wahl (vgl. Gerdes 2003: 187). Die, die eine Wahl haben, verlassen ein Quartier, wenn die Zahl der Arbeitslosen und sozial Schwachen wächst und die Probleme im öffentlichen Raum und im Gebäudebestand zunehmen. Sie können es sich leisten, in ein anderes Quartier mit höherer Wohnqualität zu ziehen. Die schlechten Voraussetzungen auf dem Wohnungsmarkt, wie geringe finanzielle Mittel und Sprachbarrieren von Personen mit Migrationshintergrund, führen zu ihrer Häufung in benachteiligten Quartieren (vgl. Quartiersmanager/-in 5 2016: Abs. 13; vgl. Hanhörster 2014: 95). Es erfolgt eine Armutsfluktuation zulasten dieser Quartiere (vgl. Quartiersmanager/-in 2 2016: Abs. 11), die zu einer schwierigen Sozialstruktur, geprägt von den Themen Armut, Arbeitslosigkeit und Transferleistungsbezug, führt (vgl. Quartiersmanager/-in 4 2016: Abs. 14; vgl. Quartiersmanager/-in 5 2016: Abs. 18; vgl. Quartiersmanager/-in 7 2016: Abs. 9). Das wiederum verstärkt die selektive Segregation finanziell bessergestellter und mobilerer Bewohnergruppen, die zunehmend mehr Ressourcen zur Bewältigung ihres Alltags in anderen Quartieren finden (vgl. Kronauer u. Vogel 2008: 236). Oft rücken Problemmieter nach und es kommt zu sozialer Entmischung (vgl. Spieker 2005: 113). Benachteiligte Quartiere sind in Bezug auf ihre Bewohnerschaft ökonomisch schwach, weil sich in ihnen Bewohner mit wenig verfügbarem Einkommen und zumeist ohne Arbeit konzentrieren (vgl. Quartiersmanager/-in 4 2016: Abs. 16). In der Folge werden gesellschaftliche und soziale Ungleichheiten auch im physischen Raum erkennbar (vgl. Häußermann et al. 2008: 12–13). Sie spiegeln sich auf dem Gebäude- und Wohnungsmarkt wider, indem sich eine finanzschwache Bewohnerschaft und geringe Mieten wechselseitig bedingen. In der Konsequenz verfügen benachteiligte Quartiere über ein geringes Mietniveau, in denen sich nur Mieten unterhalb des städtischen Mietspiegels realisieren lassen (vgl. Quartiersmanager/-in 3 2016: Abs. 15). Die sich gegenseitig verstärkende soziale und wirtschaftliche Erosion benachteiligter Quartiere zeigt sich auch in einer Benachteiligung ihrer Bewohner (vgl. Spieker 2005: 113).

Demografie

Probleme, resultierend aus demografischen Veränderungen, sind in benachteiligten Quartieren nur teilweise von Bedeutung. Meist verfügen sie über eine vergleichsweise junge Bevölkerungszusammensetzung und einen überproportional hohen Anteil an Kindern und Jugendlichen. Sie sind häufig die Quartiere in einer Stadt, deren Bevölkerungsentwicklung sich am positivsten darstellt (vgl. Quartiersmanager/-in 5 2016: Abs. 20; vgl. Quartiersmanager/-in 7 2016: Abs. 9). Die Überalterung der Bevölkerungsstruktur kann in benachteiligten Quartieren hingegen unterschiedlich ausgeprägt sein. Aufgrund ihres sanierungsbedürftigen Gebäudebestands fehlt es dort zumeist jedoch an altengerechtem und barrierearmem Wohnraum (vgl. Quartiersmanager/-in 3 2016: Abs. 14).

Bewohnerfluktuation

Meist übernehmen benachteiligte Quartiere die Rolle von Ankunftsquartieren in einer Stadt, in denen Bewohner nur kurzfristig leben (vgl. Quartiersmanager/-in 4 2016: Abs. 9; vgl. Quartiersmanager/-in 6 2016: Abs. 11). Häufig bilden persönliche Beziehungen zu Verwandten oder Freunden oder bereits vorhandene Bevölkerung gleicher ethnischer Herkunft die Grundlage für die erste Wohnortentscheidung. Ihre geringen Mieten und das Vorhandensein einer hohen ethnischen Vielfalt führen dazu, dass Ankunftsquartiere häufig den ersten Anlaufpunkt von Zuzügen aus dem Ausland darstellen. Hierdurch ergibt sich ein zusätzlicher Zustrom meist sozial schwacher Gruppen, eine ethnisch-soziale Unterschichtenkonzentrationen sowie die Tendenz der Entwicklung parallelgesellschaftlicher Strukturen (vgl.

Luft 2017: 254; vgl. Kurtenbach 2017: 206). Die fehlende Möglichkeit, auf andere Quartiere auszuweichen, führt zur Entstehung problematischer Mietverhältnisse und Überbelegungen. Vor allem die Flüchtlingszuwanderung forciert diese Entwicklung und macht es möglich, überbelegte Preise im Verhältnis zum Zustand des Wohnraums zu realisieren (vgl. Quartiersmanager/-in 4 2016: Abs. 18; vgl. BMUB 2014c: 16). Durchgangsquartieren fehlt es zumeist an gefestigten Bewohnerstrukturen. In Quartieren mit problematischen Rahmenbedingungen ist es schwierig, bürgerschaftliches Engagement oder das Engagement von Eigentümern zu wecken (vgl. Quartiersmanager/-in 3 2016: Abs. 9). Die Folge der hohen Bewohnerfluktuation ist ihre heterogene Zusammensetzung, die aufgrund ihrer kulturellen Vielfalt häufig konfliktreich ist (vgl. Häußermann et al. 2008: 28). Die Zunahme alltäglicher Sorgen bedeutet eine abnehmende Initiative und wachsende Lähmung sowie den Verlust an Fähigkeiten und Qualifikationen (vgl. Krings-Heckemeier et al. 1998: 4). Armutsquartiere befördern an die Quartierssituation angepasste Verhaltensweisen, die jedoch im Kontrast zu allgemein-gesellschaftlichen Erwartungen stehen (vgl. Häußermann et al. 2008: 16). Gleichzeitig bleiben aufgrund der hohen Mieterfluktuation und der kurzen Mietdauer soziale Kontrollmechanismen aus. Gleiches gilt für das Interesse an Aufwertungsmaßnahmen und energetischen Verbesserungen (vgl. Quartiersmanager/-in 4 2016: Abs. 57; vgl. Quartiersmanager/-in 6 2016: Abs. 13).

Immobilienmarkt

In Städten, die über einen schwachen Wohnungsmarkt und eine geringe Nachfrage aufgrund insgesamt schrumpfender oder stagnierender Einwohnerzahlen in Verbindung mit einer Häufung finanziell schwacher Bevölkerungsgruppen verfügen, kommt es vermehrt zu Wohnungsleerstand und zum Leerstand gewerblicher Immobilien. Er zeigt sich vor allem in benachteiligten Quartieren (vgl. Quartiersmanager/-in 6 2016: Abs. 45 und 47). Zusammen mit einem geringen Mietniveau schmälert Leerstand die finanzielle Handlungsfähigkeit der Immobilieneigentümer, die zusehends nicht mehr bereit oder in der Lage sind, in den Wohnungs- und Gebäudebestand zu investieren. Als Vorboten einer städtebaulichen Disqualifizierung handelt es sich in benachteiligten Quartieren nicht länger um rein marktwirtschaftlich zu bewältigende Probleme, sondern um flächiges Marktversagen des Immobiliensektors (vgl. Schmidt-Eichstaedt 2003: 706). Die Mechanismen des Marktes fehlen als Anreize zur Modernisierung und baulichen Anpassung der Gebäudestruktur. Auch das persönliche Interesse der Eigentümer, in ihre Immobile zu investieren, geht mit schwindendem Glauben an eine Umkehr der Quartiers- und Renditeverhältnisse zusehends verloren (vgl. Zapf 1969: 12). Ohne gegensteuernde Maßnahmen kann der Immobilienmarkt in benachteiligten Quartieren gänzlich zum Erliegen kommen.

Eigentümerstruktur

Insbesondere in gewachsenen, innerstädtischen Quartieren handelt es sich bei der großen Mehrheit des Gebäudebestands um Mietobjekte, die sich im Besitz von Einzeleigentümern befinden, die jeweils nur über wenige Einheiten verfügen. Zumeist sind diese nicht professionell organisiert und häufig selbst nicht im Quartier wohnhaft. Noch dazu verfolgen sie zumeist unterschiedliche Interessen (vgl. Nakelski 2016: Abs. 26). Lediglich ein geringer Teil des Gebäudebestands wird von großen Wohnungsunternehmen bewirtschaftet. Zum Teil haben diese jedoch Gebäudeverwaltungen mit der Bewirtschaftung beauftragt und sind selbst vor Ort nicht ansprechbar (vgl. Quartiersmanager/-in 7 2016: Abs. 11). Eigentümer- und Erbgemeinschaften verkomplizieren die Situation zusätzlich (vgl. Innovationsagentur Stadtumbau NRW 2011: 17). In Quartieren mit einer schlechten Marktlage ist es grundsätzlich für jeden Eigentümer am besten abzuwarten, dass andere Marktteilnehmer reagieren und durch die Aufwertung oder den Abriss ihrer Immobilien wieder für eine Verbesserung der Marktsituation sorgen. Da derjenige, der zuerst handelt, auch die meisten Kosten tragen muss, verharren Eigentümer und Investoren in dieser Situation und hemmen sich gegenseitig (vgl.

Bernt 2004: 663–664). Die heterogene Eigentümerstruktur in benachteiligten Quartieren erschwert die Durchführung von Umbaumaßnahmen (vgl. Friesecke 2008: 89), indem mit fortschreitendem Trading-down-Effekt die Handlungsmöglichkeiten und finanziellen Rücklagen der Eigentümer schwinden, bis sie schlussendlich handlungsunfähig sind (vgl. Quartiersmanager/-in 3 2016: Abs. 15). Die Folge sind allgemeine Investitionszurückhaltung (vgl. Quartiersmanager/-in 6 2016: Abs. 15) und zunehmender Sanierungsstau im Gebäudebereich, der bis zur Unbewohnbarkeit ganzer Bestände führen kann. Einzeleigentümer sehen von einer energetischen Sanierung ab, da sie selbst nicht direkt von den Maßnahmen profitieren und Angst haben, dass sich diese nicht refinanzieren lassen (vgl. Quartiersmanager/-in 4 2016: Abs. 57). Aufgrund kurzer Mietdauer sind neben den Eigentümern auch die Mieter nicht bereit, sich für eine Sanierung einzusetzen (vgl. Quartiersmanager/-in 6 2016: Abs. 13). In praktisch allen benachteiligten Quartieren gehen private Investitionen zurück. In manchen kommen sie ganz zum Erliegen (vgl. Nakelski 2016: Abs. 24).

Eine soziale Entmischung und die Konzentration von Problemgruppen können auch zu steigender Kriminalität führen, die sich vor allem in Vandalismus und Gewalt innerhalb des Quartiers ausdrückt (vgl. Spieker 2005: 113). Eine undurchsichtige Eigentümer- und Mieterstruktur, gepaart mit fehlender sozialer Kontrolle, begünstigt kriminelles Verhalten, indem Immobilien für illegale Geschäfte, Überbelegungen oder aber unter dem Stichwort „Schrottimobilien“ zu unlauteren Spekulationen auf dem Immobilienmarkt genutzt werden (vgl. Nakelski 2016: Abs. 124). Segregation, wirtschaftliche Lage und soziale Ungleichheiten führen dazu, dass auch Raum ungleich strukturiert ist. Das Ergebnis sind Ungleichheiten zwischen den Quartieren einer Stadt, in der benachteiligte Quartiere über die geringsten Wohn- und Aufenthaltsqualitäten, kaum infrastrukturelle Ausstattung und einen niedrigen Sanierungsstand verfügen (vgl. Gerdes 2003: 187).

Sanierungsbedarf

Benachteiligte Quartiere zeichnen sich neben sozialen auch durch städtebauliche Missstände aus. Dies gilt vor allem für den Zustand der Bausubstanz, das Erscheinungsbild der Gebäude sowie die Nutzbarkeit des öffentlichen Raums (vgl. Quartiersmanager/-in 1 2016: Abs. 20). Angebotsüberhang, geringe Mieten und schlechte Zahlungsbereitschaft der Mieter bedingen geringe Einnahmen seitens der Eigentümer und einen sinkenden Investitionsspielraum. Damit verbunden ist ein schleichender Verfall der Immobilien (vgl. Fryczewski 2014: 105). Indem es nicht zu Instandsetzungen kommt, unterbleiben auch Investitionen in energetische Maßnahmen (vgl. geea 2017: 2). Spätestens wenn die geringeren Mieteneinnahmen die Kosten hierfür nicht mehr decken, unterbleiben Sanierungsmaßnahmen generell, mit der Folge steigender Leerstände aufgrund von Bauфälligkeit und fehlender Nutzbarkeit (vgl. Spieker 2005: 113). Wenn die baulichen Strukturen über Jahrzehnte vernachlässigt werden, resultieren daraus schlechte Wohn- und Gebäudeverhältnisse (vgl. Quartiersmanager/-in 4 2016: Abs. 18 ff.; vgl. Quartiersmanager/-in 5 2016: 14). Es mangelt an bedarfsgerechten Gebäudestrukturen (vgl. Quartiersmanager/-in 1 2016: Abs. 63). Die geringe Sanierungstätigkeit begünstigt auch den Trading-down-Effekt benachteiligter Quartiere. Die sinkenden Wohnungs- und Gebäudestandards haben wiederum Einfluss auf die Mietpreise und Immobilienwerte und begünstigen die Konzentration sozial schwacher Bevölkerungsgruppen.

Es kommt zur Entstehung von Problemimmobilien, die insbesondere in benachteiligten Quartieren auftreten (vgl. Quartiersmanager/-in 5 2016: Abs. 53; vgl. BMUB 2014c: 14–15). Unsichere Zukunftsperspektiven begünstigen den Verfall der Gebäude zusätzlich. Sie machen den Niedergang des Quartiers im Straßenraum sichtbar und sind ein offensichtliches Anzeichen einer negativen Entwicklung. Die Verwahrlosung einzelner Immobilien hat dabei auch Effekte auf die direkte Nachbarschaft. Je nach ortsbildprägender Wirkung und Konzentration mit anderen Problemimmobilien kann sich die Tragweite auf das gesamte Quartier erstrecken. Das offensichtliche Auftreten von Problemimmobilien erschwert die Vermietung umliegender Bestände und prägt das Quartiersimage negativ. In der Folge halten Nach-

bareigentümer Investitionen ebenfalls zurück, sodass vorhandene Marktpotenziale nicht ausgeschöpft werden oder verloren gehen. In der Konsequenz sind auch die Nachbarimmobilien schlechter zu vermieten und folgen dem Trading-down. Die Immobilien- und Mietpreise sinken weiter. Es handelt sich um komplexe Problemkonstellationen mit der Folge hoher Renditeunsicherheit, der Gefahr unrentierlicher Kosten und eines geringen Investitionsspielraums, in dessen Folge es nicht zu Sanierungsmaßnahmen kommt. Die ausbleibenden Investitionen werten die Immobilien weiter ab (vgl. Fryczewski 2014: 105; vgl. BMUB 2014c: 16; vgl. Vollmer 2015: 138–139).

Energieeffizienz

Weder Energieeffizienz noch energetische Sanierung spielen in benachteiligten Quartieren eine bedeutende Rolle (vgl. Quartiersmanager/-in 1 2016: Abs. 48). Vielmehr kommt es zu Sanierungsstau und dem Unterlassen energetischer Modernisierungsmaßnahmen. Die Anpassung der Gebäude an aktuelle energetische Standards unterbleibt, sodass sie schlechte Energiewerte aufweisen (vgl. Quartiersmanager/-in 4 2016: Abs. 12). Viele Gebäude haben sogar noch nie eine energetische Aufwertung erfahren. Sie verfügen über ungedämmte Dächer und Fassaden, alte Heizungen mit geringem Effizienzgrad, einfachverglaste Fenster etc. (vgl. Quartiersmanager/-in 4 2016: Abs. 21; vgl. Quartiersmanager/-in 5 2016: Abs. 52). Neben dem Energieverbrauch leidet der Wohnkomfort unter der energetischen Situation. Die Energieversorgung erfolgt weiterhin mittels fossiler Brennstoffe im Rahmen ineffizienter Verbrauchswerte. Energieeffizienzmaßnahmen werden, wenn überhaupt, lediglich bei den öffentlichen Gebäuden umgesetzt (vgl. Quartiersmanager/-in 4 2016: Abs. 49). Auf den privaten Gebäudebestand hat deren Sanierung zumeist jedoch nur begrenzte Impulswirkung (vgl. BMVBS 2007: 8–9). Vielmehr verschlechtert sich durch das Herabwirtschaften des Immobilienbestands die energetische Situation weiter. Da Sanierungspotenziale ungenutzt bleiben, verfestigt sich die energetische Benachteiligung. Es bleibt bei vergleichsweise hohen Verbrauchswerten in Verbindung mit entsprechenden Energiekosten. Zu einer Netzanpassung mit dezentralen, nachbarschaftlichen Lösungen kommt es nicht.

Image

Ein negatives Image lässt sich vielfach auf die Häufung baulicher Missstände in einem Quartier zurückführen (vgl. BMUB u. BBSR 2017: 113). Wenn sich die jahrelangen negativen Einflussfaktoren zu materiell-räumlichen und sozialen Problemlagen verfestigen, wirkt sich dies auf die Meinung von Bewohnern und Öffentlichkeit über ein Quartier aus (vgl. Zimmer-Hegmann 2014: 122; vgl. Quartiersmanager/-in 3 2016: Abs. 11). Es drückt dem Quartier einen Stempel auf, schreckt wohnungssuchende Haushalte ab und kann zu einer Stigmatisierung führen (vgl. Spieker 2005: 113; vgl. Smetana 2015: 44). Dabei kann das negative Image, selbst nachdem seine Ursache behoben wurde, weiterhin Bestand haben. Es hält sich im öffentlichen Bewusstsein (vgl. Zimmer-Hegmann 2014: 123). Eine negative Berichterstattung in der Presse verstärkt diesen Effekt zusätzlich, indem sie die öffentliche Meinung über ein Quartier maßgeblich beeinflussen kann. Dabei kann sich die Außensicht auf ein Quartier von der Innensicht der Bewohner erheblich unterscheiden. Einseitige bzw. punktuelle negative Berichte können dazu führen, dass sich eine ohnehin von Imageproblemen und Lagenachteilen gekennzeichnete Quartierssituation weiter verschlechtert und der Glauben an eine Umkehr der Quartierssituation verloren geht (vgl. Boller 2013: 90). Damit bleiben auch die Problemstellungen für Energieeffizienzmaßnahmen bestehen.

3.3.2 Kausalitäten der problematischen Rahmenbedingungen in benachteiligten Quartieren

Aus der Analyse der Rahmenbedingungen in benachteiligten Quartieren lassen sich Kausalitäten ableiten, die die Entwicklung benachteiligter Quartiere nachzeichnen. Die Abb. 9 zeigt die kausalen Zusammenhänge, die zur Verfestigung benachteiligender Quartiersstrukturen führen. Sie macht den Trading-down-Prozess benachteiligter Quartiere sichtbar. Dabei geht es um ein Erklärungsmodell möglicher Entwicklungsparameter und -multiplikatoren, die die Abwertung eines Quartiers beeinflussen und antreiben. Die Analyse macht deutlich, dass benachteiligte Quartiere über schlechte Voraussetzungen als Wohn-, Arbeits- und Aufenthaltsstandort verfügen. Es handelt sich um eine Abwärtsspirale sich wiederholender und verstärkender Problemstellungen. Benachteiligte Quartiere verfügen über schlechte Voraussetzungen für einen Aufwertungsprozess, da der Markt keine Impulse liefert. Gleichzeitig kommt es zu einem Verlust der steuernden Einflussmöglichkeiten öffentlicher Akteure, die mit zunehmend komplexeren Herausforderungen konfrontiert sind. Das kann dazu führen, dass sich benachteiligte Quartiersstrukturen nicht nur verfestigen, sondern ihr Abwertungsprozess ungebremst fortschreitet.

In der Analyse der Rahmenbedingungen in benachteiligten Quartieren zeigen sich komplexe Problemstellungen, die die Umsetzung energetischer Sanierungsmaßnahmen und die Verbesserung der Energieeffizienz erschweren. Durch Clustern werden sie für die Beurteilung der Quartierssituation erfass- und auswertbar. Die empirische Analyse legt zudem nahe, dass die gewonnenen Erkenntnisse grundsätzlich verallgemeinerbar und für alle benachteiligten Quartiere gleich sind. Zumindest innerhalb eines regionalen Kontextes – in diesem Falle des Ruhrgebiets – verfügen benachteiligte Quartiere folglich über die gleichen problematischen Rahmenbedingungen. Das bestätigen auch die befragten Experten (vgl. u. a. Quartiersmanager/-in 5 2016: 11). Die Problemstellungen variieren jedoch in ihrer Intensität. In der Regel gibt es kein dominierendes Problem, sondern eine Ansammlung sich negativ verstärkender Faktoren. Damit ist nicht nur eine Verallgemeinerbarkeit der analysierten Rahmenbedingungen, sondern auch die Vergleichbarkeit benachteiligter Quartierssituationen in Bezug auf die Voraussetzungen für ihre energetische Aufwertung gegeben. Die Ergebnisse der empirischen Studie legen nahe, dass Lösungsansätze, die in einem benachteiligten Quartier funktionieren, sich auch auf andere benachteiligte Quartiere übertragen lassen.

Die Untersuchungsergebnisse der Rahmenbedingungen in benachteiligten Quartieren lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Im Allgemeinen verfügen benachteiligte Quartiere über schlechte Rahmenbedingungen für die Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen.
- Im regionalen Kontext besitzen sie vergleichbare Problemstellungen, wodurch sich die Rahmenbedingungen in diesen Quartieren verallgemeinern lassen.
- Durch den freien Markt gibt es in benachteiligten Quartieren kaum Impulse für eine positive Quartiersentwicklung (Marktversagen).
- In benachteiligten Quartieren ist Energieeffizienz mit großen Herausforderungen konfrontiert.

Damit stellen sich die Fragen, was die Herausforderungen für Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren sind und welche Governanceformen, -strukturen und -systeme in der Lage sind, die Entwicklung benachteiligter Quartiere und die Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen zu beeinflussen.

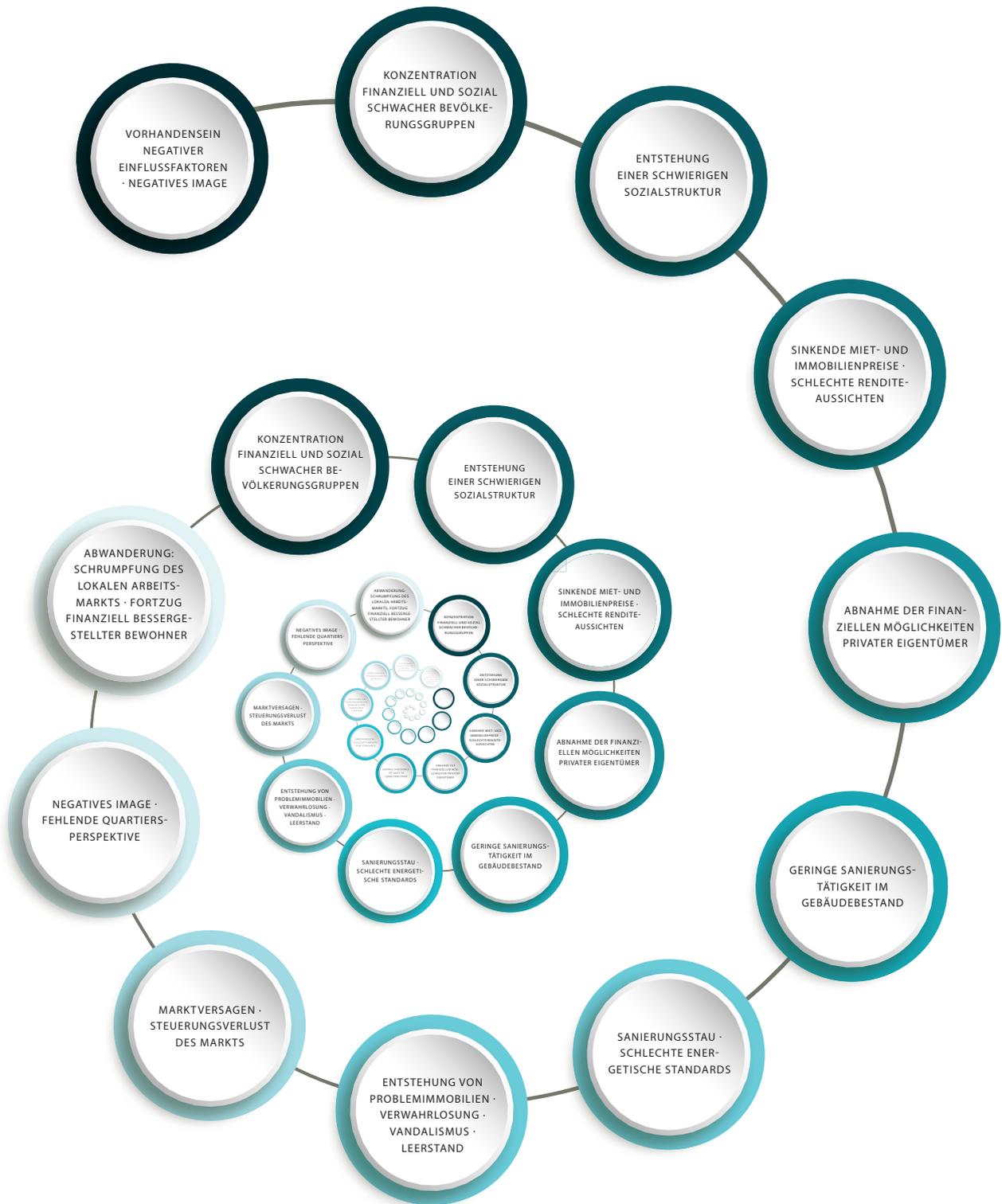


Abb. 9: Abwärtsspirale der Entwicklung benachteiligter Quartiere [eigene Darstellung]

3.4 Herausforderungen für Energieeffizienz

Quartiere verändern sich im Laufe der Zeit. Ihre Entwicklung ist dabei sowohl von äußeren Entwicklungstrends als auch von den Rahmenbedingungen vor Ort abhängig. In äußerst seltenen Fällen handelt es sich dabei um einen gradlinigen Prozess, sondern vielmehr um eine Überlagerung unterschiedlich ausgeprägter Problemstellungen, welche sich gegenseitig beeinflussen und verstärken. Negative Rahmenbedingungen werden zu Hemmnissen einer energieeffizienten Quartiersentwicklung. Die Analyse macht deutlich, dass die Erreichung der energetischen Ziele unter problematischen Rahmenbedingungen ohne Impulse durch die öffentliche Hand kaum möglich ist (vgl. Friesecke 2008: 93). Um geeignete Mechanismen für eine zielgerichtete Entwicklung zu identifizieren, ist es jedoch notwendig, die Herausforderungen von Governance als strukturgebendes Element zu kennen, mit denen Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren konfrontiert ist.

3.4.1 Herausforderungen für Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren

Die empirische Studie 1 beschäftigt sich in Ergänzung der Ergebnisse der empirischen Studie 2 auch mit den Herausforderungen für Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren. Sie ergeben sich vor allem aus den Rahmenbedingungen im jeweiligen Quartier. Auch sie lassen sich in übergeordnete Kategorien clustern. Sie werden im Folgenden näher erläutert.

Gebäudebestand

Die Möglichkeiten energetischer Effizienzmaßnahmen gibt der Bestand vor. Abhängig von Bauweise und Struktur wird die technische und wirtschaftliche Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen als auch der Einsatz von Wärmenetzen erschwert oder begünstigt. Der energetische Stadtraumtyp hat einen entscheidenden Einfluss auf die Wirksamkeit energetischer Maßnahmen (vgl. Hegger u. Dettmar 2014: 20). In Bezug auf Gebäudetypologien und deren energetischen Zustand sowie die eingesetzten Technologien und Energieträger ist der Gebäudebestand generell sehr heterogen und kleinteilig strukturiert (vgl. dena 2017b: 13). Aufgrund des teilweise jahrelangen Unterbleibens von Instandsetzungsmaßnahmen ist in benachteiligten Quartieren eine energetische Modernisierung jedoch fast immer mit einer umfangreichen baulichen Ertüchtigung verbunden. In der Konsequenz ergeben sich aus den verhältnismäßig schlechten energetischen Werten sowohl ein hoher Sanierungsaufwand als auch entsprechend hohe Kosten (vgl. Quartiersmanager/-in 3 2016: Abs. 12). Letztere sind unter problematischen Quartiersbedingungen allerdings meist nur schwer refinanzierbar.

Ähnlich ist die Situation der Versorgungsnetze. Sie sind in Bestandsquartieren bereits vorhanden und bilden die Ausgangslage für eine zukünftige Energieversorgung. Die Betreiber sind zumeist landes- oder sogar bundesweit agierende Unternehmen mit einem teilweise konkurrierenden Angebot unterschiedlicher Versorgungsmöglichkeiten. In Verbindung mit den individuellen Einzelentscheidungen der Verbraucher stellt dies Hindernisse für eine energetische Neuordnung der Systeme in einem einzelnen Quartier dar. Der energetische Umbau wird durch die bestehenden Medien in Verbindung mit einer heterogenen Gebäudestruktur zusätzlich erschwert (vgl. Planke et al. 2016: Abs. 57 f.).

In innerstädtischen Quartieren spielt zudem erhaltenswerte Bausubstanz eine bedeutende Rolle. Baukulturelle Belange bilden häufig Restriktionen für eine Sanierung (vgl. Planke et al. 2016: Abs. 98). Während Sanierungsmaßnahmen an einem festgesetzten baulichen Denkmal gem. (§ 2 Abs. 1 DSchG NRW) einen Antrag auf denkmalrechtliche Erlaubnis nach (§ 9 Abs. 1 b) DSchG NRW) (Erlaubnisvorbehalt) erfordern, ist die Prioritätensetzung bei erhaltens- und schützens-

werter Bausubstanz nicht eindeutig geklärt (vgl. DSchG NRW). Die Herausforderung besteht darin, die baukulturellen Belange gegenüber den Erfordernissen einer energetischen Sanierung abzuwägen, ohne dass steigende Sanierungskosten die Gebäudemodernisierung verhindern. Es ist zu prüfen, welche Maßnahmen im jeweiligen Fall möglich sind (vgl. Quartiersmanager/-in 7 2016: Abs. 65).

Gleiches gilt für wenig flexible und daher kaum nutzbare Gebäudestrukturen. Dabei kann es sich um „exotische Bauten“ wie Hochbunker, Großstrukturen, Sakralbauten oder Zechenanlagen, aber auch um Bürogebäude oder Gewerbebauten handeln. Eine Umnutzung ist häufig nur mit Aufwand zu bewerkstelligen (vgl. Quartiersmanager/-in 6 2016: Abs. 63). Gleichzeitig gilt es (energetisch), problematische Gebäude einer Aufwertung zuzuführen, bevor von ihnen negative Effekte ins Quartier ausstrahlen. Unterstützende, quartiersübergreifende energetische Lösungen, wie eine gemeinschaftliche Energieversorgung oder die Deckung des Energiebedarfs über erneuerbare Energien, scheitern vor allem an fehlenden Flächenreserven für gemeinschaftliche Maßnahmen, wie bspw. ein gemeinsames BHKW. Im Ergebnis ergeben sich aus den baulichen Bedingungen des Gebäudebestands in benachteiligten Quartieren Herausforderungen, diesen energieeffizient zu sanieren und umzubauen. Zusätzlich ist es sowohl für kommunale als auch privatwirtschaftliche Initiativen schwer, einen Zugriff auf Bestandsimmobilien zu bekommen (vgl. Quartiersmanager/-in 2 2016: Abs. 54; vgl. Quartiersmanager/-in 7 2016: Abs. 65).

Bewohnerstruktur

Die Konzentration sozial und finanziell schwacher Bevölkerungsgruppen stellt eine besondere Herausforderung für die energetische Entwicklung eines Quartiers dar. Die Investitionszurückhaltung in benachteiligten Quartieren ist eng mit der finanziellen Situation ihrer Bewohner verknüpft (vgl. Quartiersmanager/-in 2 2016: Abs. 22). Die schlechte finanzielle Lage des Mieterklientels und geringe Mieten bedingen sich wechselseitig, indem sich Mietniveau und Nachfrage einander anpassen. Einerseits führt dies zu ökonomischen Zwängen seitens der Eigentümer und Vermieter (vgl. Quartiersmanager/-in 3 2016: Abs. 27), andererseits sind Bewohner benachteiligter Quartiere auf geringe Mieten angewiesen. Zudem haben Bewohner, die aufgrund unsicherer Lebensverhältnisse nicht wissen, wie lange sie in einem Quartier wohnhaft bleiben, ein geringeres Interesse, dass ihre Wohnung energetisch aufgewertet wird (vgl. Quartiersmanager/-in 6 2016: Abs. 13). Zudem gibt es kaum Bereitschaft zu einer energetischen Sanierung, die zu einer steigenden Nettomiete führt. Die Tatsache, dass bei Empfängern von SGB II die Kosten für Unterkunft und Heizung von der Agentur für Arbeit übernommen werden, bedeutet einen geringen Anreiz für sinkende Nebenkosten durch energetische Sanierung (vgl. Franke 2016: Abs. 30). Das gilt insbesondere, wenn die Umlage der Sanierungskosten eine Mietsteigerung über den städtischen Regelsatz bedeuten würde. Es geht darum, energetische Entwicklungsziele sozial verträglich umzusetzen. Einerseits sollen benachteiligte Quartiere energetisch aufgewertet werden, andererseits soll dies jedoch nicht zu einer Verdrängung benachteiligter Bevölkerungsgruppen beitragen (vgl. Zimmer-Hegmann 2016: Abs. 8).

Benachteiligte Quartiere werden von sozialen Konflikten und dem Thema Arbeitsmarkt dominiert, hinter denen energetische Belange zurücktreten (vgl. Franke 2016: 31). Vor allem vor dem Hintergrund einer hohen Zuwanderung ist es eine Herausforderung, die Bewohner für Energieeffizienzziele zu sensibilisieren. Häufig engagieren sich die Bewohner kaum in Quartiersprozessen und die hohe Bewohnerfluktuation steht der Kontinuität von Beteiligungsprozessen entgegen (vgl. Quartiersmanager/-in 3 2016: Abs. 9). Auch sind Beteiligungsprozesse vielfach durch die Mittelschicht geprägt und benachteiligte Bevölkerungsgruppen nur selten vertreten (vgl. Zimmer-Hegmann 2016: Abs. 12; vgl. Alisch 2002: 112). Es gilt, geeignete Medien herauszuarbeiten, mit denen auch diese Bevölkerungsgruppen für eine Unterstützung der Quartiersentwicklung gewonnen werden können. Gibt es keine Akzeptanz des Prozesses, kann es über das bloße Desinteresse hinaus auch zu einer Blockade von Entwicklungsmaßnahmen kommen (vgl. Quartiersmana-

ger/-in 1 2016: Abs. 27). Aus diesem Grund haben energetische Ziele in den bereits laufenden Aufwertungsprozessen nur eine untergeordnete Bedeutung (vgl. Quartiersmanager/-in 1 2016: Abs. 86) und werden vielfach auch von den Bewohnern eher als abstrakte Aufgabe der Quartiersentwicklung gesehen (vgl. Quartiersmanager/-in 4 2016: Abs. 51). In vielen benachteiligten Quartieren werden Sanierungspotenziale nicht ergriffen. Dadurch bleiben Sanierungszyklen für eine nachhaltige energetische Verbesserung des Gebäudebestands ungenutzt und es kann zu einer sich verfestigenden energetischen Benachteiligung in diesen Quartieren kommen (vgl. Glock 2007).

Eigentümerstruktur

Die Vielschichtigkeit der Eigentümerstruktur erschwert die Entwicklung innerstädtischer Quartiere, indem Investitionen in den Gebäudebestand maßgeblich von den Gebäudeeigentümern abhängen. In benachteiligten Quartieren dominieren zumeist nicht professionell organisierte Einzeleigentümer. Durch das Spektrum an Einzelinteressen in Entscheidungsprozessen zeigen sich jedoch erhebliche Probleme für eine zielgerichtete Steuerung (vgl. BMVBS 2007: 9 ff.). Die Ziele der Quartiersaufwertung treffen auf eine Vielzahl zumeist heterogener Einzelbelange und damit verbundener Zielkonflikte zwischen den Akteursgruppen. Das sind schlechte Voraussetzungen für nachbarschaftliche Energieeffizienzlösungen als auch für eine gemeinsame Quartiersentwicklung (vgl. Drescher 2016: Abs. 50). Komplizierte Eigentümerstrukturen und Erbgemeinschaften machen es schwer, Eigentümer über Beratungsprogramme und Informationsveranstaltungen zu erreichen. Das gilt vor allem, wenn Eigentümer sich nicht mit dem Quartier identifizieren (vgl. Quartiersmanager/-in 2 2016: Abs. 22; vgl. Quartiersmanager/-in 3 2016: Abs. 29; vgl. Quartiersmanager/-in 7 2016: Abs. 65). Grenzen für die Umsetzung energetischer Sanierungsmaßnahmen ergeben sich vor allem bei Finanzierungsunsicherheiten. Indem die problematischen Rahmenbedingungen im Quartier Auswirkungen auf die finanzielle Situation der Eigentümer haben, beeinflussen sie auch die Investitionsbereitschaft. Energetische Quartiersentwicklung ist lediglich dann erfolgreich, wenn Eigentümer mitwirkungsbereit sind, über genügend eigene (finanzielle) Ressourcen verfügen und eine Einigung auf gemeinsame Ziele möglich ist (vgl. Bernt 2004: 664). Ist das entsprechende Kapital nicht vorhanden, wird es nicht zu Investitionen kommen (vgl. Horwedel 2016: Abs. 73). Ohne Kreditwürdigkeit und eine gesicherte Finanzierung ist jedoch bereits die Inanspruchnahme öffentlicher Förderung, geschweige denn die Finanzierung von Maßnahmen unmöglich (vgl. Quartiersmanager/-in 6 2016: Abs. 22). Energetische Sanierung hat damit umzugehen, dass viele Eigentümer höchstens bereit sind, das Nötigste für die Instandhaltung der Immobilie durchzuführen. Damit wird zwar etwas für das Gebäude getan, zumeist jedoch kaum eine energetische Verbesserung erreicht (vgl. Quartiersmanager/-in 3 2016: Abs. 29). Gleichzeitig bleiben Sanierungsoptionen mittelfristig ungenutzt. Wenn Objekte lediglich noch als Renditeobjekte für den eigenen Lebensunterhalt dienen, sind Investitionen kaum realisierbar (vgl. Quartiersmanager/-in 1 2016: Abs. 52). Ein weiteres Problem ergibt sich daraus, dass Eigentümer nur von Investitionen profitieren, wenn sie sich positiv auf den Immobilienwert auswirken. Unsichere Quartierssituationen und der fehlende Glaube an eine Besserung der Quartierssituation verhindern jedoch Investitionsentscheidungen (vgl. Quartiersmanager/-in 5 2016: Abs. 57). Gleichzeitig besteht die Angst, die Kosten energetischer Sanierungsmaßnahmen nicht auf die Mieten umlegen zu können (Quartiersmanager/-in 3 2016: Abs. 15).

Das jahrelange Herabwirtschaften der Immobilien führt dazu, dass ein hoher Aufwand für die erneute Aufwertung notwendig ist. Das bedeutet massive Eingriffe in den baulichen Bestand (vgl. Quartiersmanager/-in 2 2016: Abs. 66). Mit geringen finanziellen Ressourcen stellt sich die Herausforderung, dass nur noch zeitlich versetzte, kleinere Einzelmaßnahmen möglich sind. Daraus ergibt sich allerdings die Problematik, diese sowohl in ihrer Abfolge als auch in ihrem Umfang aufeinander abzustimmen. Zeitlich versetzte Sanierungsstufen bedeuten jedoch einer höhere Fehlerquote, was wiederum den Wirkungsgrad der Maßnahmen negativ beeinflussen kann (vgl. Metzmacher 2016: Abs.

31; vgl. Neußer 2016: Abs. 47; vgl. Reuter 2016: Abs. 41). Zusätzlich besteht die Gefahr, dass große Abstriche bei der Gebäudesanierung in Kauf genommen werden (vgl. Drescher 2016: Abs. 51). In diesem Fall führt die bauliche Sanierung lediglich zu geringen Energieeinsparungen. Der Zeitpunkt für die Kombination energetischer Belange mit einer ohnehin notwendigen Sanierung bleibt ungenutzt. Dabei spielen auch die Altersstruktur der Eigentümer und ihre grundsätzliche Akzeptanz energetischer Maßnahmen eine Rolle (vgl. Reuter 2016: Abs. 32). Im privaten Wohngebäudebestand ist energetische Quartiersentwicklung jedoch auf die Kooperation der Eigentümer angewiesen (vgl. Quartiersmanager/-in 4 2016: Abs. 37). Die grundsätzliche Herausforderung besteht darin, die Eigentümer für eine energetische Sanierung ihrer Gebäude zu gewinnen. Wenn dies mit Förderanreizen angeregt werden soll, gilt es, die Ressentiments der Eigentümer auszuräumen und die Kontaktaufnahme mit den jeweiligen öffentlichen Stellen zu ermöglichen (vgl. Quartiersmanager/-in 1 2016: Abs. 60; vgl. Quartiersmanager/-in 4 2016: Abs. 41). Während bereits in bessergestellten Quartieren hohe Hemmnisse bestehen, in der unbeweglichen Masse an Eigentümern diejenigen zu finden, mit denen Maßnahmen angestoßen werden können, so stellt sich dies in benachteiligten Quartieren noch weitaus schwieriger dar. Dort dominieren zumeist die problematischen Rahmenbedingungen. Zwar verpflichtet Art. 14 des Grundgesetzes dazu, sein Eigentum zu pflegen, konkrete Sanierungshandlungen lassen sich daraus jedoch nicht ableiten (vgl. Art. 14 GG).

Immobilienmarkt

Der Wohnungs- und Gebäudebestand ist standortgebunden und in seinem Wert abhängig von äußeren Einflussfaktoren, wie Lage, nachbarschaftliche Bebauung etc. (vgl. Ottmann 2005: 278). Aufgrund der Nutzungsdauer ist die einzelne Immobilie zudem kaum in der Lage, auf kurzfristige Veränderungen des Markts zu reagieren. Umsatz- und Preisrückgänge stehen dabei der Umsetzung energetischer Maßnahmen im Weg. In Quartieren, in denen der Immobilienmarkt weitgehend zum Erliegen gekommen ist, stellen sich diese durchweg als unrentierbar bzw. sogar unwirtschaftlich dar. Mietschulden, Leerstand und Räumungskosten verschlechtern die Situation weiter. Selbst wenn eine energetische Sanierung langfristig zu Kosteneinsparungen führt, bedeutet sie kurzfristig die Steigerung der Miete, weswegen Mieter, die auf günstigen Wohnraum angewiesen sind, vielfach auf andere Immobilien ausweichen. Investitionen der Eigentümer und der Privatwirtschaft unterbleiben (vgl. Spars 2003: 53; vgl. Burkardt 2003: 31 und 41–42; vgl. GdW 2011: 58) und Private ziehen sich aus dem Immobilienmarkt zurück (vgl. Spars 2014: 37). Das gilt insbesondere, wenn es keine Aussicht auf eine Verbesserung der Quartierssituation gibt (vgl. Horwedel 2016: Abs. 66). Folglich stellt die Unwirtschaftlichkeit energetischer Sanierungsmaßnahmen in benachteiligten Quartieren eine große Herausforderung für das Erreichen der Energieeffizienzziele dar. Dabei ist der Werteverfall in benachteiligten Quartieren eine Erscheinung des Marktes, die sich durch die öffentliche Hand kaum korrigieren lässt (vgl. Sailer 2005: 80).

Abhängig von der Akteurskonstellation auf dem Immobilienmarkt bedeuten indirekte Steuerungsmechanismen jedoch den Kontakt mit den Raumproduzenten vor Ort. Das erfordert Ressourcen, Zugang, Kommunikation und Zeit sowie das entsprechende Wissen sowohl im Umgang mit den Akteuren als auch dem Einsatz von Governance (vgl. Quartiersmanager/-in 3 2016: Abs. 9; vgl. Franke 2016: Abs. 51). Vor allem, wenn die Steuerungsmaßnahmen privatrechtliche Belange berühren, ist jedoch ein weitgehendes Einvernehmen der Betroffenen notwendig (vgl. Schmidt-Eichstaedt 2003: 707).

Quartiersperspektive

Eine besondere Herausforderung bei der Aufwertung benachteiligter Quartiere ist ihr schlechtes Image. Vor allem Problemimmobilien bewirken eine starke Wertminderung und stehen sinnbildlich für das sich verschlechternde Image des Quartiers (vgl. Vollmer 2015: 57 und 161). Dabei ist eine positive Quartiersperspektive der Schlüssel für eine erfolg-

reiche Sanierungsstrategie, die insbesondere den Glauben an einen zukünftigen Aufschwung vermitteln soll. Dies bezieht sich für Investoren vor allem auf eine wirtschaftliche Aufwertung des Standorts, geht in Bezug auf die allgemeine Quartiersperspektive jedoch weit darüber hinaus. Es geht um bürgerschaftliches Engagement, eine positive Identität und die Identifikation der Bewohner mit dem Quartier. Nach außen sind das Image des Quartiers in der städtischen Öffentlichkeit und eine positive Presse gemeint (vgl. Zimmer-Hegmann 2011: 128; vgl. Niermann et al. 2014: 11; vgl. Vollmer 2015: 153) (vgl. Kapitel 3.3.1).

In benachteiligten Quartieren ist es wichtig, eine Quartiersperspektive zu schaffen, die es Eigentümern erlaubt, ihre Immobilien aufzuwerten. Gleichzeitig werden Investitionen vom Image eines Quartiers beeinflusst, indem sie davon abhängig gemacht werden, wie sich Umfeld, Sicherheit, Ordnung und Sauberkeit in einem Quartier entwickeln (vgl. Quartiersmanager/-in 7 2016: Abs. 61).

3.4.2 Reflexion der Herausforderungen für Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren

Die Herausforderungen, mit denen Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren konfrontiert ist, ergeben sich aus den Rahmenbedingungen vor Ort, die die Umsetzbarkeit energetischer Maßnahmen im Gebäudebestand beeinflussen. Sie lassen sich den Kategorien Gebäudebestand, Bewohnerstruktur, Eigentümerstruktur, Immobilienmarkt und Quartiersperspektive zuordnen. Analog zu der Abb. 8 zu den Rahmenbedingungen in benachteiligten Quartieren (vgl. Kapitel 3.3.1) macht die Abb. 10 die Zusammenhänge und Bezüge zwischen den Herausforderungen sichtbar. Zwar hat die Darstellung keinen Anspruch auf Vollständigkeit, zeigt jedoch deutlich, mit welchen Hindernissen Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren konfrontiert ist.

Eine besondere Herausforderung stellt der durchweg hohe Sanierungsbedarf der Gebäude dar. Einerseits bedeutet er ein hohes energetisches Potenzial, gleichzeitig ist eine energetische Sanierung jedoch automatisch mit einem hohen Aufwand und entsprechenden Kosten verbunden. Zudem ist die Bewohnerstruktur aus einem Milieu mit geringem bürgerschaftlichen Engagement und finanziellen Möglichkeiten, in Verbindung mit einem geringen Interesse an Energieeffizienz, eine schlechte Voraussetzung für die Umsetzung energetischer Maßnahmen. Auch stehen sie der steuernden Einflussnahme seitens der öffentlichen Hand meist kritisch gegenüber. Governance trifft in benachteiligten Quartieren somit auf eine geringe Akzeptanz. Das negative Quartiersimage ist ein weiterer großer Faktor, indem es zu einer geringen Nachfrage im Quartier beiträgt, das Mietniveau niedrig hält und zur Renditeunsicherheit auf dem Immobilienmarkt führt. In benachteiligten Quartieren rentieren sich energetische Investitionen in den Gebäudebestand meist nicht und Eigentümer, Bewohner und Marktteilnehmer verlieren ihren Glauben an eine baldige Besserung der Quartierssituation. Daraus ergibt sich das Problem einer geringen Investitionsbereitschaft sowohl der derzeitigen Eigentümer als auch möglicher Investoren. Zusammen mit der geringen Akzeptanz von Steuerung führt dies dazu, dass es in benachteiligten Quartieren an kooperationsbereiten Akteuren mangelt, die öffentliche Anreize und Angebote annehmen. Infolge des Trading-down-Effekts verschlechtert sich die Situation weiter und die Herausforderungen für Energieeffizienz steigen. Die Entwicklung kann und darf jedoch nicht allein den Marktkräften überlassen werden, da sie in benachteiligten Quartieren kaum noch in der Lage sind, die Entwicklung positiv zu beeinflussen (vgl. Ritter 2005: 624). Die Konzentration von Problemimmobilien, eine schlechte Sozialstruktur, Kriminalität, Imageverlust und negative wohlfahrtsstaatliche Folgen bilden die Ursachen für ein Marktversagen und liefern gleichzeitig den Grund für staatliches Eingreifen (vgl. Prittwitz 1997: 134; vgl. Spieker 2005: 113).

Einer Aufwertungsstrategie, die lediglich auf Anreize, Beratung, Information und Kooperation setzt, fehlt in benachteiligten Quartieren allerdings die Basis, um ihre Wirkung zu entfalten. Dort scheint ein rein auf Kooperation und Anreize angelegtes Vorgehen zur Erreichung der Sanierungsziele im privaten Gebäudebestand wenig zielführend. In der Konsequenz wächst die Bedeutung der öffentlichen Hand und damit insbesondere der Kommune als öffentlicher Akteur vor Ort, um zur Erreichung der Sanierungs- und Energieeffizienzziele selbst aktiv Impulse für eine Aufwertung im Quartier zu setzen.

Die Ergebnisse der Analyse der Herausforderungen für Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Benachteiligte Quartiere verfügen über besonders große Herausforderungen für Energieeffizienz.
- In benachteiligten Quartieren fehlt es an kooperativen Akteuren, die durch öffentliche Anreize aus Förderung, Beratung, Information und Kooperation erreicht werden können.
- In benachteiligten Quartieren kommt der Kommune als öffentlicher Akteur zur Steuerung von Energieeffizienzzielen im Quartier eine wachsende Bedeutung zu.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Rahmenbedingungen in benachteiligten Quartieren Herausforderungen an Energieeffizienz und Stadtentwicklung darstellen. Da es an kooperationsbereiten und handlungsfähigen Partnern mangelt, gibt es kaum Akteure, die sich durch die zumeist indirekten Steuerungsanreize der öffentlichen Hand anregen lassen. In der Konsequenz steigt nicht nur die Bedeutung der Kommune als öffentlicher Akteur vor Ort, sondern auch der Bedarf an Governanceansätzen, die zur Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen direkte Eingriffsmöglichkeiten in den Gebäudebestand offerieren. Die Aussage legt nahe, sich näher mit Governance im Sinne der kommunalen Regelungssysteme zur Umsetzung von Energieeffizienzzielen in der Quartiersentwicklung zu beschäftigen. Dabei ist von Interesse, welche Möglichkeiten die Kommune zur aktiven Marktteilnahme besitzt, um direkten Einfluss auf die energetische Situation des Gebäudebestands nehmen zu können. Dazu ist es notwendig, die kommunalen Handlungsstrukturen zu betrachten, unter denen Governance in der Quartiersentwicklung stattfindet. Das folgende Kapitel widmet sich daher dem Thema kommunaler Governance vor dem Hintergrund der Steigerung der Energieeffizienz unter problematischen Quartiersbedingungen.

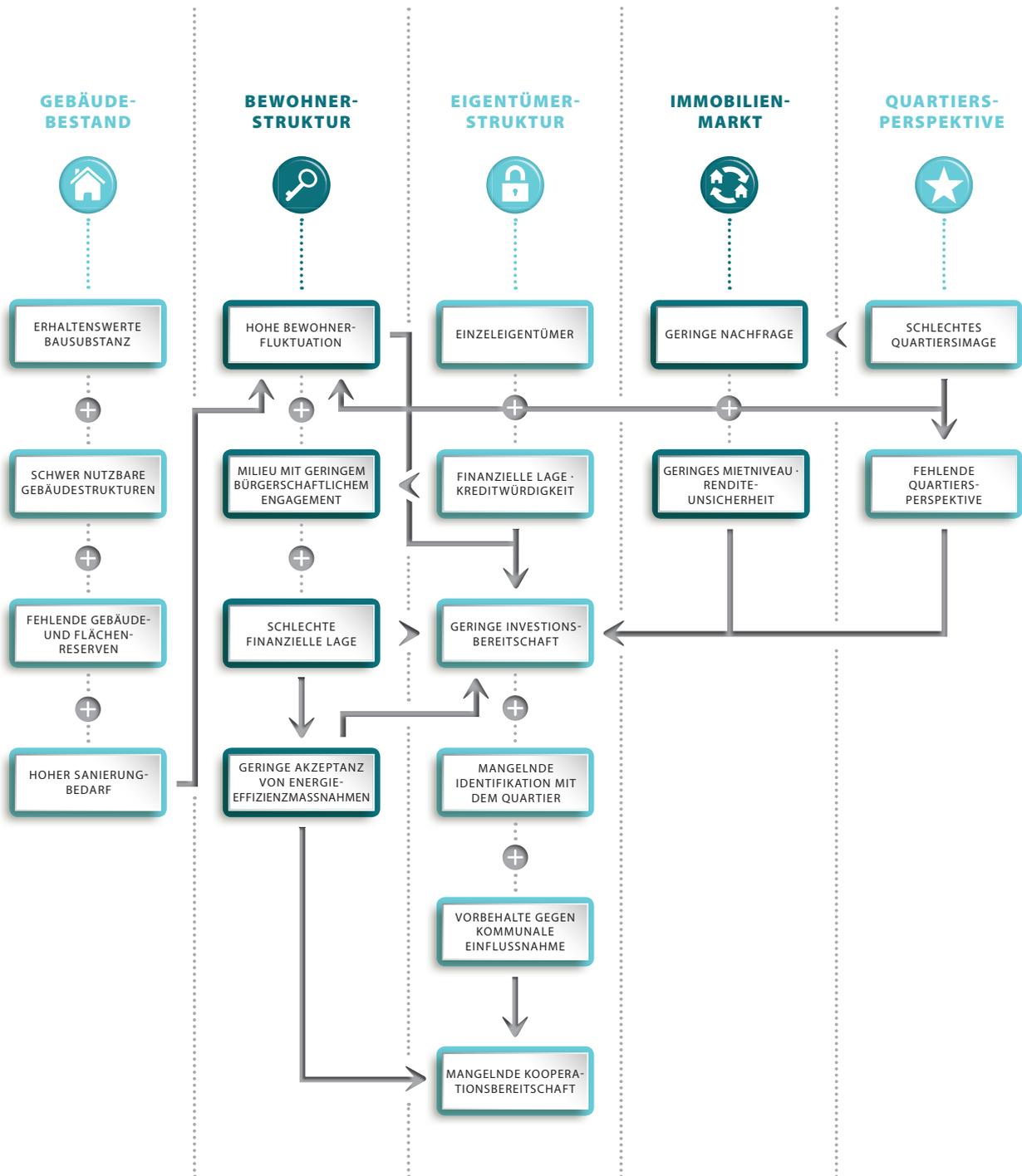


Abb. 10: Herausforderungen für Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren [eigene Darstellung]

Zwischenfazit

Das Kapitel 3 beschäftigt sich mit benachteiligten Quartieren. Aufgrund ihrer problematischen Rahmenbedingungen kommt es in diesen derzeit kaum zu einer nennenswerten energetischen Sanierungstätigkeit. Insbesondere aus dem schlechten Gebäudezustand bei gleichzeitiger Konzentration einer finanziell und sozial benachteiligten Bevölkerungsstruktur ergeben sich Herausforderungen für Energieeffizienz. Benachteiligte Quartiere werden zudem von einem Bewohnermilieu mit unsicheren Lebensverhältnissen und Vorbehalten gegenüber kommunaler Governance dominiert, das energetischen Maßnahmen kritisch gegenübersteht. Energieeffizienz trifft auf eine meist kleinteilige Struktur nicht professionell organisierter Eigentümer, die meist auch finanziell nicht in der Lage sind, Maßnahmen umzusetzen. Die schwierige Lage auf dem Immobilienmarkt mit einem geringen Mietniveau führt zu einer geringen Investitionsbereitschaft, da Investitionen in den Gebäudebestand meist nicht refinanzierbar sind. Das schmälert auch die Akzeptanz von Energieeffizienzmaßnahmen und führt dazu, dass staatliche Interventionen zur Energieeffizienzsteigerung auf wenig Kooperationsbereitschaft und Investitionszurückhaltung treffen. Wegen der schlechten Quartiersperspektive ergibt sich eine Situation, in der weder Bewohner und Eigentümer noch Investoren energetische Maßnahmen umsetzen oder unterstützen. In der Konsequenz steigt die Bedeutung der Kommune als öffentlicher Akteur vor Ort und der Bedarf nach kommunaler Governance im Sinne einer Einflussnahme auf die energieeffiziente Entwicklung im Quartier.

4 KOMMUNALE GOVERNANCE

4.1 Kommune als handelnder Akteur

Während die Klimaschutz- und Energieeffizienzziele auf internationaler und nationaler Ebene festgelegt werden, ist für die Maßnahmenumsetzung die lokale Ebene von besonderer Bedeutung (vgl. Difu 2011: 9). „Kommunen nehmen im Klimaschutz eine Schlüsselrolle ein“ (BMUB 2017c: 58). Laut Aussage der Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit ist die kommunale Ebene die Handlungsebene, auf der Energieeffizienz aktiv betrieben wird. Sie sieht die Kommunen als einen wichtigen Akteur bei der Gestaltung der Steuerungsprozesse zur Erreichung der Klimaschutzziele (vgl. BMUB 2016c). Das bestätigt auch der Deutsche Städtetag, für den, wenn es um die konkrete Maßnahmendurchführung geht, Kommunen einer der wichtigsten Akteure zur Umsetzung der Energiewende sind (vgl. Deutscher Städtetag 2014: 2).

Dabei nimmt die Verwaltung mit ihrer Vielzahl betroffener Fachbereiche eine zentrale Rolle ein, um gesamtstädtische Zielstellungen zu formulieren und in einzelne Handlungsfelder zu transportieren (vgl. Riechel et al. 2017: 15). Aufgrund ihrer politischen und administrativen Verantwortung hat sich die Kommune als entscheidender Akteur bei der Gestaltung von Transformationsprozessen der Energiewende auf lokaler Ebene herausgestellt (vgl. Hiete et al. 2014: 54). Ohne sie sind die ambitionierten Klimaschutzziele nicht erreichbar (vgl. KfW 2010: 15; vgl. DStGB 2017: 3). Durch die Sanierung des öffentlichen Gebäudebestands nimmt sie eine Vorbildfunktion ein und erhofft sich Multiplikatoreffekte, um lokales Know-how und Akzeptanz von Energieeffizienzmaßnahmen zu erhöhen (vgl. IZT 2007: 14; vgl. DStGB 2017: 1). Zwar ist sie dabei nicht von der Mitwirkung anderer Partner abhängig, die Maßnahmen vermögen jedoch nur einen ersten Schritt für eine Quartiersaufwertung darzustellen (vgl. BMVBS 2007: 8–9). Sie besitzt einen erheblichen Einfluss auf die kommunale Entwicklung und als lokaler Akteur die Voraussetzung, auch andere in den Entwicklungsprozess einzubeziehen (vgl. IZT 2007: 8; vgl. KfW 2010: 77). „Kommunen können die entscheidenden Weichen für eine nachhaltige Quartiersentwicklung stellen“ (Habermann-Nieße et al. 2012: 59). Das erfordert jedoch einen umfassenden Steuerungsansatz, der die Energieeffizienzziele mit den Leitlinien und Zielsetzungen der weiteren kommunalen

Themenfelder im Sinne einer integrierten Stadtentwicklung verbindet und auf lokaler Ebene konkretisiert (vgl. Difu 2011: 29). „Diese Entwicklungen werden in Zukunft aktivere Kommunen erfordern, die stärker und vorausschauender als heute in die Stadtplanung und Quartiersentwicklung eingreifen“ (Erhorn-Kluttig et al. 2011: 263). Die kommunale Verwaltung ist in diesem Zusammenhang die prädestinierte organisatorische Einheit, den energetischen Entwicklungsprozess zu steuern und umzusetzen (vgl. BMVBS 2012a: 12).

Steuerndes Eingreifen ist immer dann notwendig, wenn eine unregelmäßige Entwicklung nicht den beabsichtigten Zielen entspricht oder sie sogar gefährdet (vgl. Mayntz u. Scharpf 1995: 20). Steuerung bedeutet dabei die Änderung der Zustände, die zu gesellschaftlichen Problemen führen (vgl. Benz 2000: 99). Dies ist besonders in benachteiligten Quartieren gegeben, in denen sich Herausforderungen für die Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen zeigen. Um diesen zu begegnen, bedarf kommunale Governance jedoch entsprechender Voraussetzungen, um zielführend eingreifen zu können.

4.2 Governance als Mechanismus der Steuerungs- und Regelungsstruktur

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit Governance als Mechanismus der Steuerungs- und Regelungsstruktur von Organisationen. Ähnlich wie Mayntz betrachtet die Arbeit Governance als die Mechanismen der Regelung der Beziehungen unterschiedlicher Akteure (vgl. Mayntz 2009b: 8), bezogen auf die Struktur, die die Handlungsfähigkeit einer Organisation steuert (vgl. Mayntz 2009c: 46). Steuern wird dabei, ähnlich wie von Benz formuliert, als Art und Weise verstanden, wie ein Akteur seinen Einfluss geltend macht. Das gilt sowohl innerhalb eines Systems für die Beziehung zwischen den beteiligten Akteuren als auch für ihr Handeln nach außen, bspw. indem eine Organisation mittels ihrer Organisationsstruktur in die Entwicklung eines Quartiers steuernd eingreift. Durch ihr Handeln setzt sie ihre Ziele durch und veranlasst weitere Akteure zu einem entsprechenden Verhalten (vgl. Benz 1994: 53). Damit ist die beabsichtigte direkte Einflussnahme im Sinne eines zweckgerichteten Handelns gemeint, also die Ordnung, die eine Richtung für Handeln schafft (vgl. Malik 2013: 64). Ihr entscheidendes Kriterium ist die zielgerichtete und bewusste Machtausübung gemäß dem jeweiligen Steuerungshintergrund. Im Konkreten geht es dabei um Governance als die Problemlösungs- bzw. Leistungsfähigkeit administrativer-staatlicher Systeme und staatlicher Organisationen (vgl. Jann 2002b: 431).

Im Kontext öffentlicher Steuerung erweitert Governance die Perspektive von der rein staatlichen Steuerung auf die Art des Regierens staatlicher als auch nichtstaatlicher Akteure. Es geht um die Sichtweise von Steuerung vom hoheitlichen Handeln des Staates über die Kooperation zwischen privaten und öffentlichen Akteuren bis zur Regelungs- und Organisationsstruktur einer institutionalisierten, zivilgesellschaftlichen Selbstregulierung (vgl. Kooimann 1994; vgl. Jann 2002a; vgl. Mayntz 2006). Entsprechend dem Forschungsinteresse dieser Arbeit bilden kommunale Organisationsformen und -strukturen, durch die die öffentliche Hand respektive die Kommune steuernde Wirkung für Energieeffizienz unter problematischen Rahmenbedingungen entfalten kann, den Schwerpunkt der Betrachtung. Im Gegensatz dazu spielt in der Arbeit die Analyse des tatsächlichen Entwicklungsprozesses auf Quartiersebene nur insofern eine Rolle, als dass er das Ergebnis des konkreten Handelns bzw. Ausdruck der Handlungsfähigkeit ist, über die die jeweilige Organisationsform verfügt.

Im Fokus des Interesses stehen sowohl die Organisationsstruktur, die zu ihrer Aufrechterhaltung notwendigen Parameter als auch die Interaktionen der beteiligten Akteure. Es geht um die Herrschaftsausübung innerhalb einer Organisation, womit sowohl hierarchische Formen klassischer, staatlicher Steuerung als auch nicht-hierarchische, kooperative Formen steuernder Einflussnahme gemeint sind. Die Steuerung der Quartiersentwicklung selbst lässt sich dabei mit dem Begriff Urban Governance umschreiben, durch den eine Spezifizierung auf die kommunale Maßstabsebene sowie

die Ebene des Quartiers erfolgt (vgl. Drilling u. Schnur 2009: 15; vgl. Altröck et al. 2012: 10). Das Quartier als Handlungsebene zeigt sich auch in den Area Based Policies (vgl. Anderson u. Musterd 2005), dem von Alisch favorisierten Quartiersansatz (vgl. Alisch 2001), oder dem Begriff Neighborhood Governance (vgl. Purdue 2001). Urban Governance werden Handlungslogiken und kausale Verbindungen zwischen Institutionen, Interessen und Interaktionen zugeschrieben, welche sowohl politische als auch ökonomische und zivilgesellschaftliche Akteure in der Quartiersentwicklung explizit einschließen (vgl. Fürst u. Scholles 2008). Die Möglichkeiten von Governance spiegeln sich in diesem Zusammenhang in der konkreten Handlungsfähigkeit einer Organisation wider. Voraussetzung ist jedoch ein institutioneller Rahmen im Sinne einer Regelungs- und Organisationsstruktur, die in der Lage ist, Steuerungseinfluss sowohl innerhalb einer Organisation als auch nach außen geltend zu machen.

4.3 Governance in Organisationen

Externe Regeln und Zwänge aus anderen Systemen können Hemmnisse für die Erreichung der Ziele einer Organisation sein. Gleichzeitig bedingen bzw. determinieren sie die Struktur der Organisation (vgl. Martens u. Ortmann 2014: 407). Die Betrachtung benachteiligter Quartiere zeigt bspw. die Herausforderungen für die Steuerung der Energieeffizienz- und Klimaschutzziele im Quartier, die sich aus den Rahmenbedingungen vor Ort ergeben (siehe Abb. 10). Wenn eine Organisation nicht in der Lage ist, diese zu überwinden, werden die Rahmenbedingungen zu unbeherrschbaren Umwelteinflüssen.

Die Handlungsfähigkeit einer Organisation ist jedoch auch eng mit ihrer Entscheidungsfähigkeit verknüpft, welche wiederum von ihrer jeweiligen organisatorischen Struktur beeinflusst wird (vgl. Berger et al. 2014: 126). Intern wird dies vor allem von der Komplexität der Entscheidungsprozesse, den Entscheidungskompetenzen und der Möglichkeit Einzelner, eine Entscheidung zu blockieren, beeinflusst. Hinzu kommen die Entscheidungsfreudigkeit und Risikobereitschaft der handelnden Personen sowie ihr Handlungsdruck, Entscheidungen treffen zu müssen. Das bedeutet, dass die Betrachtung der Handlungsfähigkeit einer Organisation sowohl von internen als auch externen Gegebenheiten abhängt. Für Governance ist somit nicht nur der Kontext relevant, vor dem die Organisation handelt, sondern vor allem die Organisationsstruktur und Akteurskonstellation der Organisation selbst. Sie stellen entscheidende Parameter für das Handeln dar (vgl. Schimank 2007: 29–30).

Eine Organisation ist das Ergebnis der organisatorischen Tätigkeit ihrer Mitglieder (vgl. Olfert 2016: 26), entsprechend dem institutionellen Rahmen, vor dem sich ihr Handeln vollzieht. Die Organisationsstruktur definiert die Regelungsstrukturen, durch die sich Governance entfaltet, und gibt die Möglichkeiten vor, wie sich Herrschaft äußert und zur Handlungsfähigkeit einer Organisation führt. Dabei geht es nicht um ein universell anwendbares, formales Gefüge, sondern um eine der jeweiligen Situation und Problemstellung sowie den auf sie wirkenden Umwelteinflüssen verpflichtete Struktur (vgl. Kieser 2014b: 164). Damit sind sowohl organisationsinterne Verflechtungen (Entscheidungskompetenzen und Weisungsbefugnisse der Mitglieder) als auch die Möglichkeiten des Handelns und Wirkens der Organisation nach außen gemeint. Folglich sind sowohl die Form als auch die Struktur bestimmende Faktoren für die Handlungsfähigkeit einer Organisation und haben Einfluss auf ihre Handlungsoptionen und deren Wirkungsweisen (siehe Abb. 11).



Abb. 11: Bestimmende Faktoren für die Handlungsfähigkeit einer Organisation [eigene Darstellung]

Die Wirkungsweise selbst zeigt sich in den Möglichkeiten konkreter Einflussnahme auf Entwicklungsprozesse, wie im konkreten Fall bei der Steigerung der Energieeffizienz im Quartier. Sie kann direkte, indirekte oder strukturierende Wirkung besitzen. Dabei unterscheidet sich direkte Wirkung von indirekter durch die Tatsache, dass sie in der Lage ist, eigenständig steuernd einzugreifen. Ist Governance demgegenüber auf die Bereitschaft eines handlungsfähigen Partners bzw. ausführenden Akteurs vor Ort angewiesen, besitzt sie eine indirekte Wirkung (siehe Tab. 4).

WIRKUNG VON GOVERNANCE			
Wirkungsweise	indirekt	direkt	strukturierend
Instrumententypus	Regulative Instrumente Überzeugung Kommunikation Finanzielle Förderung	Marktteilnahme Standortentwicklung	Projektsteuerung Organisationsentwicklung etc.
Steuerungsmodus	hierarchisch/ kooperativ	kooperativ	

Tab. 4: Wirkungsweise von Governance [eigene Darstellung nach Selle 2005: 120]

Direkte Wirkung kommunaler Governance

Vor allem über Eingriffe ins Quartier ist die Kommune in der Lage, mit ihrem Handeln direkte Wirkung zu entfalten. Auf Quartiersebene stellt bspw. die Sanierung öffentlicher Gebäude eine direkte Wirkungsweise kommunaler Governance dar. Als Eigentümer verfügt die Kommune über die Möglichkeit, eigenständig – ohne auf kooperationsbereite Partner angewiesen zu sein – energetische Maßnahmen umzusetzen. Der Zugriff der Kommune auf den öffentlichen Gebäudebestand oder den öffentlichen Raum, in Form unmittelbarer, raumwirksamer Eingriffe in ein Quartier, signalisiert die unmittelbare Handlungs- und Investitionsbereitschaft der Kommune und soll privaten Eigentümern Planungssicherheit geben (vgl. BMVBS 2007: 8–9). Vielfach ist mit direkten Eingriffen die Hoffnung verbunden, indirekt auch private Investitionen anregen zu können. Folglich ist mit direkten Maßnahmen auch immer ein indirekter Impuls angestrebt.

Indirekte Wirkung kommunaler Governance

Vor allem hoheitliche Rechte billigen der öffentlichen Hand Privilegien zu. So stellt die Planungshoheit der Gemeinde ein hoheitliches Recht dar. Indem die Kommune über das verbindliche Baurecht die Bodennutzung für das Gemeindegebiet vorgibt, übt sie indirekt steuernde Wirkung auf die baulich-räumliche Entwicklung der Stadt aus. Dies bedeutet jedoch immer eine Abwägung zwischen öffentlichen Interessen im Rahmen des Gemeinwohls und privaten Belangen. Insgesamt handelt es sich bei hoheitlichen Rechten um Steuerungsmöglichkeiten der Raumentwicklung, über die Organisationen des privaten Rechts nicht im selben Maße verfügen. Sie bieten jedoch äußerst selten die Option, unmittelbar am Marktgeschehen teilzunehmen. Gleiches gilt auch für öffentliche Förderung, die Anreize für Energieeffizienz bietet.

Je weniger direkte Zugriffsrechte und -möglichkeiten seitens der öffentlichen Hand bestehen, je mehr ist die Kommune auf die indirekte, steuernde Wirkung ihres Handelns angewiesen (vgl. Selle 2005: 120). Kraft ihrer politischen Legitimation, ihrer rechtlichen Voraussetzungen und ihrer organisationsstrukturellen Gegebenheiten versucht indirekt wirkende Governance, Steuerungsobjekte zu einem Handeln zu veranlassen. In der Konsequenz animiert öffentliche Steuerung, sei es mittels hoheitlicher oder kooperativer Mittel, einen Dritten zu Handlungen wie bspw. der Umsetzung konkreter Effizienzmaßnahmen. Dabei ist die Notwendigkeit eines kooperativen Adressaten für die Entfaltung einer Steuerungswirkung nicht mit Kooperation als möglichem Steuerungsmodus im Sinne von kooperativer Governance zu verwechseln. So können auch kooperative Governanceansätze direkte Wirkung in einem Quartier entfalten, wenn bspw. Kooperationen zwischen öffentlichen und privaten Partnern aufgrund ihrer Organisationsstruktur in die Lage versetzt werden, Maßnahmen selbstständig umzusetzen.

Strukturierende Wirkung kommunaler Governance

Steuerungsweisen mit strukturierender Wirkung sind auf die Selbstorganisation gesellschaftlicher Akteure und ihre Interaktion gerichtet und beeinflussen gleichzeitig ihre Zugangs- und Beteiligungsrechte sowie Entscheidungsverfahren (vgl. Braun u. Giraud 2003: 150). Strukturierende Steuerung umfasst Steuerungsansätze, die mittels strukturierender Instrumente steuernd in Entwicklungsprozesse eingreifen. Sie strukturieren und koordinieren den Steuerungsvorgang und entfalten selbst direkte und indirekte Wirkung. Vor allem in sowohl von den Rahmenbedingungen als auch dem Kommunikations- und Koordinationsaufwand komplexen Steuerungsprozessen können solche Instrumente einen alternativen Zugang zu steuernder Einflussnahme bieten. Bei strukturierenden Kooperationsmöglichkeiten handelt es sich bspw. um die Initiierung von Netzwerken, Stadtforen oder Entwicklungsgesellschaften in öffentlicher und privater Trägerschaft (vgl. Selle 2005: 119).

4.4 Kommune als Akteur kommunaler Governance

Kommunen gehören neben dem Bund und den Ländern, deren Weisungs- und Aufsichtsrecht sie unterliegen, zu den öffentlichen Gebietskörperschaften (vgl. Holtkamp 2007: 366). Als Hauptakteur des Verwaltungsrechts wird ihnen ein grundsätzlicher Steuerungswille unterstellt, der im Allgemeinen einer Lösung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Problemstellungen und dem öffentlichen Wohl dient (vgl. Mayntz 2009a: 29; vgl. Mayntz 2009a: 32; vgl. Raschke 2014: 37).

Steuerndes Handeln der Kommune wird über die kommunale Selbstverwaltung sichergestellt und ist in der föderalen Struktur der Bundesrepublik im Grundgesetz verankert. Sie garantiert eine weitreichende Regelungsfreiheit im Rahmen bestehender gesetzlicher Vorgaben (vgl. Art. 28 Abs. 2 GG). „Kommunen sind demnach eigenverantwortliche Träger der öffentlichen Verwaltung in ihrem Gebiet, die das Wohl der Einwohner in freier Selbstverwaltung durch ihre von der Bürgerschaft gewählten Organe fördern und sichern“ (Cronauge 2016: 33). Kommunen nehmen dabei einen Großteil der Verwaltungsaufgaben in Deutschland wahr (vgl. Ritter 2005: 518) und besitzen die Planungshoheit über ihr Gemeindegebiet. Sie haben kraft ihres Hoheitsrechts sowohl die Möglichkeit als auch die Pflicht, Einfluss auf die dortige Entwicklung zu nehmen (vgl. Ritter 2005: 519 ff.), und sind dabei zur gesetzeskonformen Aufgabenerfüllung verpflichtet (vgl. Cronauge 2016: 399).

Unterschieden wird zwischen freien Selbstverwaltungsaufgaben als auch übertragenen Pflichtaufgaben (vgl. Bogumil u. Jann 2009: 104). Während die Bauleitplanung, die Baulanderschließung und die Wohnraumförderung Pflichtaufgaben darstellen, gehört der Klimaschutz bei einer engen Auslegung des Art. 28 Abs. 2 GG nicht dazu (vgl. Raschke 2014: 40). Indem die Kommune die Art und Weise, wie sie die Aufgaben erfüllt, selbst bestimmt, wird ihr jedoch ein hoher Freiheitsgrad zugebilligt (vgl. KfW 2010: II; vgl. Ronellenfitsch u. Ronellenfitsch 2012: 4; vgl. Andersen u. Woyke 2013: 244 ff.; vgl. Hiete et al. 2014: 54). Gleichzeitig ist die öffentliche Hand der entscheidende Akteur, die durch übergeordnete demografische und ökonomische Veränderungen hervorgerufenen Transformationsprozesse zu steuern (vgl. Friesecke 2008: 20). Entgegen der indirekten Wirkung ihres Handelns in der Bauleitplanung wird sie insbesondere durch die Städtebauförderung und das besondere Städtebaurecht in die Lage versetzt, die Erneuerung benachteiligter Quartiere aktiv zu gestalten sowie private und öffentliche Akteure einzubinden (vgl. § 164b BauGB; vgl. BMVBS 2007: 71; vgl. VV Städtebauförderung 2017). Des Weiteren kommt ihr eine Schlüsselrolle als lokaler Akteur für die Erreichung nationaler Klimaschutz- und Energieeffizienzziele zu (vgl. BMUB 2016c) (vgl. Kapitel 2.3). Indem letztlich jede Energieeffizienzmaßnahme einen konkreten Bezug zur kommunalen Ebene aufweist, stellt die kommunale Verwaltung die öffentlich-rechtliche Instanz kommunaler Governance vor Ort dar. Zur Erfüllung von Klimaschutz- und Energieeffizienzzielen bedienen sich Kommunen neben kommunalen Satzungen und Regularien wie städtebaulichen Verträgen vor allem Förderprogrammen. Zwar begreifen viele Kommunen Energieeffizienz und Klimaschutz bereits als kommunale Aufgabe (vgl. Hiete et al. 2014: 54), es liegt jedoch in ihrem eigenen Ermessen, inwieweit sie sich dieser freiwilligen Selbstverwaltungsaufgabe annehmen (vgl. Bogumil u. Jann 2009: 105). Insbesondere Kommunen mit einem geringen finanziellen Spielraum sind vielfach jedoch nicht in der Lage, sich mit diesen Aufgaben in adäquater Weise auseinanderzusetzen, wenn sie pflichtige Aufgaben nicht vernachlässigen wollen (vgl. Kapitel 3.2.3).

4.4.1 Organisationsstruktur der administrativen Ämterverwaltung

Governance in der Stadtentwicklung ist stark mit einem planerischen Steuerungsverständnis verbunden, indem die planende Verwaltung das ausführende Organ politischer Steuerung darstellt. In ihr manifestiert sich das planerische Steuerungswirken der Kommune, die aufgrund ihrer politischen Verflechtungen über die rechtliche Legitimation ver-

fügt, Planung umzusetzen (vgl. Zierold 2006: 237; vgl. Frey 2009: 78). Die kommunale Verwaltung stellt das administrative Organ des kommunalen Regierens dar und dient der kommunalen Aufgabenerfüllung als Weiterführung des Staatsapparats auf kommunaler Ebene. An ihrer Spitze steht der (Ober-)Bürgermeister als von den Bewohnern einer Stadt direkt gewählte Person. Er ist Leiter der Verwaltung, stimmberechtigter Ratsvorsitzender sowie Vorsitzender der Ratsausschüsse. Ihm untersteht ein je nach Gemeindegröße, interner Struktur und Aufgabenwahrnehmung stark ausdifferenzierter Verwaltungsapparat (vgl. KGST 1979: 27 und 234).

Vorteile von Bürokratie und Ämterverwaltung

„Mit dem Erscheinen großer, auf Effizienz ausgerichteter Industriebetriebe tauchte im ausgehenden 19. Jahrhundert [...] die Notwendigkeit effizienter Verwaltungsstrukturen auf, die präzise, vorhersagbare und rasche Erledigung der Amtsgeschäfte erforderte. Durch Rationalisierung wurde versucht, personenbezogene oder traditionelle Herrschafts- oder Koordinationsformen aufzulösen und durch festgeschriebene, legale Ordnungen zu ersetzen“ (Sanders u. Kianty 2006: 23). Dabei wird vor allem die Leistungsfähigkeit der rein bürokratischen Verwaltung hervorgehoben (vgl. Mayntz 1965: 496–497; vgl. Meier u. Schimank 2014: 354). Die Überlegenheit von Bürokratie und Ämterverwaltung liegt vor allem in ihrer Formalisierung und Regelgebundenheit. Diese stellen die Ordnung und Leistungsfähigkeit im Sinne der kontinuierlichen Aufgabenerledigung sicher. Die einheitliche und präzise Bearbeitung von Verfahrensabläufen ermöglicht dabei eine kostensparende und eindeutige Herrschaftsausübung. Die Vorteile beruhen vor allem auf der Vorhersehbarkeit von Verfahrensabläufen sowie ihrer Effizienz durch eine rational operierende Organisationsstruktur. Kern ist eine durch generelle Regeln organisierte, bürokratische Struktur. Erst diese Spezialisierung machte die Steuerung hochkomplexer Aufgaben in modernen Verwaltungen überhaupt möglich (vgl. Weber 1922: 650 ff.; vgl. Sanders u. Kianty 2006: 24).

Organisationsstruktur der Ämterverwaltung

Laut Weber ist die klassische Ämterverwaltung das Paradebeispiel einer regelgebundenen Organisationsstruktur, aufgebaut nach den Prinzipien Arbeitsteilung und Hierarchie sowie klar geregelten Kontroll- und Aufsichtskompetenzen (vgl. Paetz 2014: 38). Indem die institutionelle Struktur den Handlungs- und Entscheidungsrahmen des einzelnen Verwaltungsmitarbeiters definiert, werden Entscheidungswege kalkulierbar (vgl. Schreyögg u. Geiger 2016: 9–10). Die Organisationsstruktur bestimmt die Handlungsmöglichkeiten sowohl in der Verknüpfung der Ämter untereinander als auch mit Externen. Das Dienstwegeprinzip folgt den Prämissen klarer Hierarchiestufen, die von Handlungen durchlaufen werden müssen (vgl. Luhmann 1995: 205). Gleichzeitig spiegeln sich in der innerorganisatorischen Aufgliederung des Verwaltungsapparats die zunehmende gesellschaftliche Differenzierung und daraus entstehende, neue Aufgaben wider. Umfang und Komplexität dieser Herausforderungen führen zu einer horizontalen, arbeitsteiligen Spezialisierung durch Gliederung in Ämter und Dezernate, in denen speziell dafür ausgebildete Amtsinhaber entsprechend ihren fachlichen Kompetenzen handeln. Es kommt zu einer Dezentralisierung der Verwaltungsstruktur durch nachgeordnete Fachbehörden, deren Zuständigkeit nach Themen gegliedert ist (z. B. Planungsamt, Grünflächenamt oder Jugendamt). Jedes Amt ist auf einen bestimmten Bereich kommunaler Aufgaben spezialisiert und für diesen verantwortlich. Gleichzeitig sind die Befugnisse gegenüber anderen Ämtern klar geregelt. Folglich wird die bürokratische Struktur mittels vertikaler Befehlsketten auf unterschiedlichen Hierarchieebene organisiert, der über- und untergeordnete Einheiten mit klarem Dienstweg und eindeutiger Kompetenzverteilung zugeordnet sind (vgl. Luhmann 1995: 205). Die hierarchische Organisationsstruktur des mehrstufigen Verwaltungsaufbaus zeichnet sich zudem dadurch aus, dass Entscheidungen immer auf der nächsthöheren Ebene getroffen werden. Die sachgemäße Anwendung der Regeln in der

Amtshierarchie weist eine präzise Abgrenzung von Autorität und Verantwortung auf und dient dazu, Willkür vorzubeugen. Damit lassen sich sachliche Entscheidungen von der Person des Beamten trennen und in der Berechenbarkeit der Verwaltungsentscheidungen die formale Gleichbehandlung der Betroffenen sicherstellen (vgl. Kieser 2014a: 56 ff.). Das Idealbild der Ämterverwaltung wird durch die Aktenmäßigkeit aller Verwaltungsvorgänge komplettiert (vgl. Schreyögg u. Geiger 2016: 441–442), die sich durch Regelgebundenheit und Schriftlichkeit auszeichnen. Dadurch sind nicht nur der Aufbau der Verwaltung, sondern auch der Ablauf von Aufgaben und Entscheidungsprozessen sowie die Verfahrensweisen ihrer Erfüllung genau vorgegeben. Die Organisationsstruktur definiert dabei die Reichweite des kommunalen Handelns. Weil sie regelgebunden und standardisiert operiert (vgl. Bogumil u. Jann 2009: 138 und 140), wird sowohl der Handlungs- und Entscheidungsrahmen der einzelnen Behörde als auch der jedes Mitarbeiters standardisiert (vgl. Schreyögg u. Geiger 2016: 9–10) und Entscheidungen an die rechtsstaatlich gebundene Politik weitergegeben (vgl. Luhmann 2011: 17). Wie gut eine Verwaltung funktioniert, entscheidet darüber, wie sie in der Lage ist, Herrschaft im Sinne der Allgemeinheit und der öffentlichen Belange auszuüben (vgl. Seibel 2017: 134).

4.4.2 New Public Management

Mit den Begriffen New Public Management oder Neues Steuerungsmodell wird eine Verwaltungsstrukturreform umschrieben, die versucht, Bürokratie abzubauen und administrative Verwaltungsstrukturen umzubauen, indem betriebswirtschaftliche Prinzipien auf die öffentliche Verwaltung übertragen werden⁷. Ziel ist eine verbesserte Leistungsfähigkeit, die der Anpassungsfähigkeit der Verwaltungsstrukturen an die gestiegenen Anforderungen kommunalen Handelns Rechnung trägt. Durch die Adaption privatwirtschaftlicher Grundsätze soll die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Steuerungsmechanismen und -instrumente der öffentlichen Hand verbessert werden. Es geht um die Schaffung organisatorisch abgrenzbarer Einheiten und einer größeren Autonomie der jeweiligen Fachbereiche (vgl. Hirsch et al. 2014: 1–2). Für die Verwaltung bedeutet das die Orientierung der Organisationsstruktur, der internen Beziehungen sowie die Ausrichtung der Beschäftigten an privatwirtschaftlichen Vorbildern und den Umbau der öffentlichen Verwaltungsstrukturen anhand von wirtschaftlichen und leistungsorientierten Gesichtspunkten. New Public Management hat die dezentrale Steuerung komplexer Organisationen im Sinne der Delegation von Entscheidungsbefugnissen zum Ziel (vgl. Bogumil u. Jann 2009: 237) und beschreibt den Wandel von der Ordnungszur Dienstleistungskommune (vgl. Drilling u. Schnur 2009: 16). Dabei stehen Produktivität, Transparenz, Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns im Vordergrund. Verbunden ist dies mit einer grundsätzlichen Möglichkeit eines wirtschaftlichen Handelns (vgl. Hirsch et al. 2014: 1–2). Neben der Diskussion im Umgang mit immer neuen und komplexeren Verwaltungsaufgaben und einer zunehmenden Regelungsdichte ist die Diskussion vor allem mit der fiskalischen und personellen Situation der Gemeinden verbunden. Knappe finanzielle Ressourcen und die Frage nach der Trennung zwischen Querschnittsverwaltung und Fachverwaltung bedingen ihren Umbau. Dazu kommen neue Vorgaben für das Rechnungswesen der Gemeinden. Dies zeigt sich u. a. in der Übernahme der in der Privatwirtschaft üblichen doppelten Buchführung (Doppik) auf die kommunale Verwaltung. Als zentraler Bestandteil des neuen kommunalen Finanzmanagements verändert sie damit auch das Agieren der öffentlichen Hand (vgl. Nakelski 2016: Abs. 69). Es ist der Versuch einer Veränderung der inneren Verwaltungsstruktur nach den Prinzipien Leistung und Wettbewerb (vgl. Benz 2007: 62).

Trotz des Ziels einer Steigerung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung durch verbesserte interne Steuerungsstrukturen bleibt die öffentliche Verwaltung jedoch im Gefangenendilemma einer öffentlich-rechtlichen Organisationsstruktur verhaftet. Auch lässt sich daraus keine Möglichkeit einer privatwirtschaftlichen Betätigung im Sinne einer Privatau-

⁷ Weiterführend siehe Ritter 2005: 83 ff.

tonomie ableiten (vgl. Ronellenfitsch u. Ronellenfitsch 2012: 13–14). Das liegt daran, dass sich betriebswirtschaftliches Agieren und die damit verbundenen Handlungsmöglichkeiten nicht eins zu eins auf die kommunale Verwaltung übertragen lassen (vgl. Ritter 2005: 1254 f.). Trotz der Ausrichtung auf betriebswirtschaftliche Prinzipien bleiben die Unterschiede zwischen öffentlicher Verwaltung und privatwirtschaftlichen Organisationen bestehen. Sie liegen vor allem daran, dass die Verwaltung vorrangig nicht darauf ausgelegt ist, kurzfristig zu handeln, sondern darauf, politisch legitimierte Beschlüsse umzusetzen. Zudem ist ihr Fokus nicht die Rendite- oder Gewinnmaximierung. Vielmehr untersteht sie als öffentliche Gebietskörperschaft dem Postulat des Gemeinwohls, indem sie lediglich den Rahmen für die Entfaltung des Marktes bildet. In diesem Sinne darf sich die Kommune als Verwalter öffentlicher Angelegenheiten nicht schrankenlos wirtschaftlich betätigen, was ein rein auf Gewinnerzielung angelegtes kommunales Handeln zumindest infrage stellt (vgl. Katz et al. 2017: 8). Wettbewerbsrecht sowie bundes-, landes- und kommunalrechtliche Vorgaben grenzen die Zulässigkeit einer wirtschaftlichen Betätigung der Kommune zusätzlich ein. Was im Einzelfall jedoch unter Gemeinwohl und Daseinsvorsorge fällt, wird sowohl in den verschiedenen Bundesländern als auch in der Rechtsauslegung unterschiedlich beurteilt, „und unterliegt in begrenztem Umfang auch politischen Entscheidungen“ (Katz et al. 2017: 7). Eine gemeinwohlorientierte Notwendigkeit öffentlichen Eingreifens in das wirtschaftliche Marktgeschehen wird zumeist jedoch erst dann gesehen, wenn der Markt allein nicht mehr in der Lage ist, öffentliche Entwicklungsziele in angebrachter Weise zu steuern, und es zu Fehlentwicklungen kommt, wie dies in benachteiligten Quartieren regelmäßig der Fall ist. Dafür muss die Kommune jedoch in der Lage sein, in Situationen einzugreifen, in denen für Marktakteure kein wirtschaftliches Interesse mehr besteht. Dies ist jedoch in den wenigsten Fällen in Form eines autonomen kommunalen Handelns möglich, sondern zumeist nur im Zusammenwirken mit privatrechtlich organisierten Akteuren gegeben (vgl. Benz u. Dose 2010: 21). Zudem führen vor allem die Organisationskultur⁸ in der Verwaltung, der Versuch, einen bürokratischen Führungsstil zu erhalten, und ein ausgeprägtes Ressortdenken dazu, dass NPM-Maßnahmen in deutschen Behörden bisher nur ansatzweise zur Umsetzung gekommen sind (vgl. Hirsch et al. 2014: 4). Neben Beteiligung und Teilhabe sowie der fiskalischen Krise trägt somit vor allem der Bedarf, mit kommunaler Steuerung in wirtschaftliches Marktgeschehen eingreifen zu können, zur verstärkten Einbindung privatwirtschaftlicher Akteure bzw. der Auslagerung öffentlicher Aufgaben aus der Struktur der originären Kommunalverwaltung in andere Organisationsformen bei (vgl. Drilling u. Schnur 2009: 16). Es ist der Versuch, privatwirtschaftliche Handlungsmöglichkeiten und betriebswirtschaftliche Managementsysteme für administrative Vorgänge nutzbar zu machen und die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung in Bezug auf die komplexer werdenden gesellschaftlichen Anforderungen zu erweitern. Das Erreichen von Klimaschutz- und Energieeffizienzzielen in benachteiligten Quartieren ist somit entscheidend von der Organisationsstruktur der Kommune als handelnder Akteur abhängig.

4.5 Herausforderungen kommunaler Governance

Kommunales Handeln steht in Abhängigkeit zu übergeordneten rechtlichen und föderalstrukturellen Voraussetzungen. Sie bilden die Grundlage, auf der sich kommunale Governance entfaltet. Gleichzeitig ergeben sich Herausforderungen für die Steuerungsfähigkeit (vgl. Holtkamp 2007: 366). Auch sie ist eng mit der Leistungsfähigkeit der kommunalen Organisationsstruktur verbunden, indem sie die Basis für ihren steuernden Einfluss auf die energetische Entwicklung benachteiligter Quartiere bildet.

Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren wird somit nicht nur von den örtlichen Rahmenbedingungen beeinflusst (vgl. Kapitel 3.4.1), sondern vor allem auch von der Handlungsfähigkeit kommunaler Governance selbst. Dass sich

⁸ Unter Organisationskultur werden die Normen und Werte zusammengefasst, die die Interaktion von Organisationen und ihrer Mitglieder sowohl untereinander als auch mit Dritten bestimmen (vgl. Jones u. Bouncken 2008: 408 ff.; vgl. Schein u. Schein 2017).

trotz weitreichender öffentlicher Anstrengungen die im Gebäudebestand vorhandenen Potenziale zur Erreichung der Klimaschutz- und Energieeffizienzziele bisher kaum mobilisieren lassen, liegt offensichtlich auch an den Hemmnissen, mit denen energieeffiziente Quartiersentwicklung als nicht originäre Aufgabe der kommunalen Verwaltung konfrontiert ist. Um eine geeignete Form kommunaler Governance zu finden, gilt es, die Herausforderungen für die Steuerung der Energieeffizienz vor dem Hintergrund problematischer Rahmenbedingungen zu identifizieren.

4.5.1 Herausforderungen für Governance in benachteiligten Quartieren

Eine Atmosphäre, in der Bewohner und Eigentümer als auch die Stakeholder vor Ort immer weniger in der Lage sind, Energieeffizienzmaßnahmen umzusetzen und in den Gebäudebestand zu investieren, sind schlechte Voraussetzungen für steuernde Eingriffe und die auf Kooperation angewiesenen öffentlichen Anreizsysteme. Komplexe Akteurskonstellationen und sinkende Einflussmöglichkeiten der öffentlichen Hand verschlechtern die Erfolgsaussichten regulativer Instrumente, kommunikativer Einflussnahme und fördernder Anreize zusätzlich. In den empirischen Studien 1 und 2 werden die Steuerungsdefizite kommunaler Governance herausgearbeitet. Sie lassen sich in die folgenden Kategorien clustern.

Kommunaler Haushalt

Die kommunale Haushaltssituation ist ein entscheidendes Kriterium für die Handlungsfähigkeit öffentlicher Steuerung und somit eines der Haupthemmnisse für kommunale Governance bei der Umsetzung von Energieeffizienz. Gleichzeitig ist sie eng mit den personellen Ressourcen der Verwaltung verknüpft. Infolge begrenzter finanzieller Mittel muss ein Rat entscheiden, welche Aufgaben er übernehmen kann und ob er zusätzliches Geld für etwas aufbringt, wofür keine gesetzliche Verpflichtung besteht. Das gilt insbesondere, wenn gleichzeitig die städtischen Aufwendungen für Pflichtaufgaben steigen (vgl. Kapitel 5.1.1). Haushaltssicherungskommunen können dies praktisch nur, wenn sie an anderer Stelle Geld einsparen (vgl. Kapitel 3.2.3). Zusätzliche Einnahmen gehen jedoch zumeist im Gesamthaushalt unter oder werden zu seiner Konsolidierung benötigt (vgl. Quartiersmanager/-in 1 2016: Abs. 31). Aufgrund der Fülle an kommunalen Aufgaben besitzt Energieeffizienz meist keine Priorität (vgl. Zimmer-Hegmann 2016: Abs. 24). Das gilt erst recht, wenn die Kommune bereits ihren Pflichtaufgaben nicht mehr in ausreichendem Maße nachkommen kann (vgl. Quartiersmanager/-in 2 2016: Abs. 43).

Zwar geht es der großen Zahl an Kommunen aufgrund des wirtschaftlichen Aufschwungs insgesamt besser, viele verharren jedoch in der Schuldenfalle (vgl. Zimmer-Hegmann 2016: Abs. 62). Da die energetische Aufwertung ganzer Quartiere kostenmäßig von der öffentlichen Hand jedoch ohnehin nicht leistbar ist, besteht die Herausforderung darin, unter begrenzten finanziellen Mitteln Wege zu finden, um in benachteiligten Quartieren Aufwertungsimpulse zu setzen (vgl. Metzmacher 2016: Abs. 34; vgl. Zimmer-Hegmann 2016: Abs. 38; vgl. Nakelski 2016: Abs. 72).

Finanzielle Förderung

„Städtebauförderung ist die Grundförderung von Maßnahmen im Quartier. Ohne diese wäre integrierte Quartiersentwicklung in Deutschland nicht möglich. Sie ist der strategische Kern von Quartiersentwicklung“ (Zimmer-Hegmann 2016: Abs. 26), indem die dort bereitgestellten Mittel die Voraussetzung darstellen, dass sich Kommunen überhaupt mit Energieeffizienz und der Aufwertung benachteiligter Quartiere beschäftigen können (vgl. Zimmer-Hegmann 2016:

Abs. 24; vgl. Nakelski 2016: Abs. 72). In der Stadtentwicklung handelt es sich zumeist um Förderungen von den nächsthöheren administrativen Ebenen, wie Land, Bund oder EU. Diese stellen Anreize zur Verfügung, mit denen übergeordnete bzw. allgemeine Ziele auf kommunaler Ebene gesteuert und die Basis für handlungsfähige Strukturen geschaffen werden sollen (vgl. Quartiersmanager/-in 1 2016: Abs. 33). Umso wichtiger ist es, dass Mittel in ausreichendem Maß zur Verfügung stehen und dass das Förderschema zu den Handlungsnotwendigkeiten passt. Insbesondere in Kommunen, die selbst nicht über ausreichende Mittel verfügen, um aktiv Quartiersentwicklung zu betreiben, besteht eine Abhängigkeit von Zuwendungen aus Förderung. Sinken die zur Verfügung stehenden Mittel oder verschieben sich die Förderprioritäten, gehen auch die Einflussmöglichkeiten der Kommune auf die Quartiersentwicklung zurück (vgl. Quartiersmanager/-in 5 2016: Abs. 34). Insofern wächst mit der kommunalen Abhängigkeit von übergeordneter Förderung auch die Bedeutung selbiger für die Quartiersentwicklung (vgl. Nakelski 2016: Abs. 72). Dies muss nicht zwangsläufig negativ sein, schränkt jedoch die kommunale Selbstbestimmung kommunaler Zielsetzungen im Sinne der Selbstverwaltung in gewisser Weise ein.

Eine Herausforderung ist die Komplexität der Förderlogik, die mit der unterschiedlichen Ausrichtung von Förderprogrammen und -richtlinien, der Subsidiarität, den verschiedenen Fördergebern, ihren Modalitäten, ihrer zeitlichen Befristung, der Vereinbarkeit mit den tatsächlichen Sanierungsmaßnahmen etc. zusammenhängt. Gleichzeitig wächst in der Koordination von Förderprogrammen und ihren Themenschwerpunkten der Abstimmungsaufwand zwischen den Verwaltungsebenen (vgl. Franke 2016: Abs. 21). Schon allein die Notwendigkeit, Projekte vorzufinanzieren und für die Inanspruchnahme von Förderung Eigenanteile aufbringen zu müssen, stellt sich für finanziell schwache Kommunen als problematisch dar (vgl. DSK 2014: 117; vgl. Nakelski 2016: Abs. 72). Häufig fehlt es in der kommunalen Verwaltung auch schlichtweg an entsprechenden personellen und fachlichen Ressourcen sowie der Anwenderpraxis, um Förderung zielführend einsetzen und steuern zu können (vgl. Nakelski 2016: Abs. 81ff.). Die Inanspruchnahme von Förderung durch die Kommune führt erst einmal nur dazu, dass Maßnahmen vorbereitet, Energieeffizienzziele definiert und energetische Konzepte ausgearbeitet werden. Im Idealfall kommt es zu einer energetischen Aufwertung des öffentlichen Gebäudebestands. Gleichzeitig führen die Rahmenbedingungen in benachteiligten Quartieren dazu, dass die Weitergabe von Förderanreizen für energetische Maßnahmen im privaten Gebäudebestand kaum wirkt (vgl. Stratmann 2016: Abs. 103; vgl. Franke 2016: Abs. 28; vgl. Zimmer-Hegmann 2016: Abs. 22). In Quartieren ohne funktionierende Marktmechanismen wird der Förderung zum Verhängnis, dass sie nur indirekte steuernde Wirkung besitzt und lediglich Anreize gibt. Das ist der Grund, warum energetische Sanierung im privaten Gebäudebereich so schlecht funktioniert (vgl. Quartiersmanager/-in 4 2016: Abs. 37; vgl. Planke et al. 2016: Abs. 109). Die Bereitstellung von Fördermitteln allein führt folglich nicht dazu, dass es auch zur Umsetzung von Maßnahmen kommt. Zusätzlich verfügt energetische Sanierung auch über eine soziale Komponente⁹, bei der sowohl die Vor- und Nachteile als auch die Mitbestimmung bei einer energetischen Sanierung zu betrachten sind. Da diese zwischen Vermieter und Mieter ungleich verteilt sind und der, der investiert, nicht zwangsläufig derjenige ist, der profitiert, verlieren Anreize zur Umsetzung energetischer Maßnahmen zusätzlich an Bedeutung (vgl. Spars 2016: Abs. 16 und 72).

Über Anreize versucht die öffentliche Hand, die Eigentümer von energetischer Sanierung zu überzeugen. Förderprogramme offerieren dafür Darlehen- oder Zuschussfinanzierungen¹⁰, welche dazu dienen, die Akteure im Quartier finanziell zu unterstützen und dazu zu bewegen, eigenständig Energieeffizienzmaßnahmen umzusetzen (vgl. Quartiersmanager/-in 6 2016: Abs. 63). Allerdings bietet Förderung keine Gewissheit, dass sich Akteure auch wirklich an ei-

9 Zur Sozialverträglichkeit energetischer Maßnahmen sowie den Probleme von Segregation und Gentrifizierung, die aus ihrer Förderung entstehen können, wird auf Kopatz 2013, Gerth et al. 2011, Breckner 2014, Keicher u. Gillich 2014 und Welz u. Großmann 2017 verwiesen.

10 Die Experten verweisen auf die Angebote der Wohnraumförderung, auf Städtebaufördermittel des Stadtumbaus und im Rahmen der Sozialen Stadt. Im Bereich Energieeffizienz werden vor allem die Angebote der KfW genannt. Auch auf die kommunale Förderung mittels des Hof- und Fassadenprogramms wird Bezug genommen.

ner energetischen Quartierssanierung beteiligen. Vielmehr müssen die Akteure zur freiwilligen Mitarbeit bewegt werden, um einen Inzertiv im Quartier zu setzen (vgl. Metzmacher 2016: Abs. 28 und 34). U. a. kommt die Begleitforschung zur Energetischen Stadtsanierung zu dem Ergebnis, dass „Zinstiefs, bestens ausgestattete Förderprogramme oder auch die zuletzt eingeführten Sanierungsfahrpläne als Voraussetzung und Instrumente bisher nicht die erwünschte Dynamik für mehr Energieeffizienz und -einsparung im Gebäudebestand bringen. Niedrige Preise auf den Weltmärkten für fossile Rohstoffe schwächen gewünschte Veränderungen zusätzlich“ (Neußer 2017: 5). Die bisherigen Förderprogramme sind folglich nicht in der Lage, ausreichende Impulse für wohnungswirtschaftliche Investitionen in den Quartieren mit hohem städtebaulichem und wohnungswirtschaftlichem Erneuerungsbedarf zu leisten. Gleichzeitig nehmen die Herausforderungen in innerstädtischen Quartieren weiter zu (vgl. BMUB u. BBSR 2016: 255).

Im Ergebnis führt die Tatsache, dass es in benachteiligten Quartieren an handlungsfähigen Akteuren fehlt (vgl. Kapitel 3.4.2), die die Anreize und Impulse von Förderung zur Umsetzung der öffentlichen Ziele aufzunehmen vermögen, dazu, dass Förderung kaum geeignet ist, um Energieeffizienzziele nachhaltig zu steuern. Allein über Förderanreize kann eine Kommune keine erfolgreiche Quartiersentwicklung unter problematischen Rahmenbedingungen betreiben (vgl. Quartiersmanager/-in 3 2016: Abs. 31).

Stadtspitze

Steuerungsdefizite öffentlicher Akteure ergeben sich dann, wenn ihre Handlungsfähigkeit als legitime Sanktionsmacht eingeschränkt ist. Dies geschieht, wenn die Kommune ihre Verhandlungs- oder Verpflichtungsfähigkeit einbüßt, weil keine konsistente Position im Steuerungsprozess vertreten wird, politische Steuerung in private Legitimationsbereiche eindringt oder aber weil Interventionen am Steuerungsvermögen der öffentlichen Akteure selbst scheitern (vgl. Benz u. Mohr 2008: 275). Es ist die Herausforderung, dass Energieeffizienz- und Quartiersentwicklungsziele politisch getragen werden, weil sie ohne Rückendeckung aus der Stadtspitze kaum umsetzbar sind. Das gilt vor allem, wenn es dabei um so konfliktträchtige Themen wie den Eingriff in privates Eigentum geht. Nur wenn die Politik die energetische Aufwertung ihrer städtischen Quartiere will, wird sie sie auch unterstützen.

Weil Klimaschutz und Energieeffizienz ein globales Problem darstellen, das keiner örtlichen Beschränkung unterliegt, hat eine einzelne Kommune trotz eigener Anstrengungen jedoch kaum einen direkten Nutzen. Einerseits sind ihre Ziele vergleichsweise abstrakt, andererseits sind die Auswirkungen sozialer und ökonomischer Problemstellungen meist prägnanter und genießen eine höhere Priorität. Wenn sie zudem eine größere politische Wirkung versprechen, steht Energieeffizienz häufig nicht im Fokus der Kommunalpolitik (vgl. Reuter 2016 Abs. 75; vgl. Nakelski 2016: Abs. 76; vgl. Habermann-Nieße et al. 2012: 59). Ein Dissens ergibt sich des Weiteren dadurch, dass sich Zielsetzungs- und Umsetzungsebene unterscheiden. Gegenüber den meisten klimapolitischen Zielen hat die Quartiersebene als konkrete Maßnahmenebene zumeist eher für die jeweilige Ortspolitik eine direkte Relevanz. Unsichere politische Mehrheitsverhältnisse, ein fehlender politischer Auftrag und die administrative Ebene, auf der energetische Quartiersentwicklung angeordnet ist, beeinflussen die Möglichkeit einer effektiven Steuerung energetischer Ziele in benachteiligten Quartieren. Gleichzeitig wird aus benachteiligten Quartieren meist weniger Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse genommen, da politische Entscheidungsträger und einflussreiche, engagierte Bevölkerungsgruppen dort weniger vertreten sind (vgl. Quartiersmanager/-in 1 2016: Abs. 66; vgl. Quartiersmanager/-in 2 2016: Abs. 42; vgl. Quartiersmanager/-in 3 2016: Abs. 35). Wo direkte Eingriffsmöglichkeiten fehlen oder konfliktträchtig sind, bleiben politische Bemühungen auf das Machbare wie die energetische Sanierung öffentlicher Gebäude beschränkt. Die energetische Sanierung des Wohngebäudebestands wird lieber dem privaten Immobilienmarkt oder übergeordneten Förderprogrammen überlassen, was in benachteiligten Quartieren jedoch meist nicht zu einer Verbesserung der energetischen Situation führt.

Besitzt die energetische Entwicklung benachteiligter Quartiere keine Priorität in der Stadtspitze, steht ihre Steuerung auch nicht im Fokus des kommunalen Handelns. Es stellt sich die Frage, wie viel es einer Kommune wert ist, einen zeitaufwendigen und konfliktreichen Prozess unter problematischen Quartiersbedingungen voranzutreiben (vgl. Stratmann 2016: Abs. 60). Ohne den politischen Willen wird solch ein Prozess jedoch nicht funktionieren (vgl. Pöhler 2016: Abs. 22). Folglich ist Energieeffizienz eine Priorität in der Aufgabenwahrnehmung einzuräumen und andererseits der Entwicklungsprozess möglichst hoch in der Hierarchie (auf Entscheiderebene) der Organisationsstruktur der Verwaltung anzuordnen (vgl. Quartiersmanager/-in 3 2016: Abs. 36). Bei einer Querschnittsaufgabe besteht jedoch häufig die Problematik, die Akteure innerhalb und außerhalb der Verwaltung einbinden zu müssen, ohne dass sich dadurch zu komplexe Abstimmungsrunden und -formate ergeben (vgl. Quartiersmanager/-in 2 2016: Abs. 75). Die empirischen Studien zeigen, dass die hierarchische Organisationsstruktur der klassischen Ämterverwaltung selbst hierfür meist nicht ideal ist.

Verwaltungsstruktur

Die Experten der empirischen Studien sehen vor allem die Organisationsstruktur der Verwaltung als Herausforderung für kommunale Governance in benachteiligten Quartieren. Bringen Arbeitsteilung, fachliche Zuständigkeiten sowie klar gegliederte Hierarchien Steuerungsvorteile für spezialisierte Verwaltungsaufgaben, handelt es sich bei Stadtentwicklung und Energieeffizienz um Querschnittsaufgaben, die unterschiedliche Handlungsfelder und Ressorts tangieren (vgl. Habermann-Nieße et al. 2012: 9). Ihre Anforderungen sind hochgradig komplex und mit einem erheblichen Verwaltungs- und Koordinationsaufwand verbunden (vgl. Bernt u. Haus 2010: 15). Vor allem die Unterteilung in unterschiedliche fachliche Ressorts und die Differenzierung nach Aufgabenbereichen und Zuständigkeiten kann zu Steuerungsdefiziten führen. Querschnittsaufgaben leiden darunter, dass in vertikalen Hierarchien sowohl Weisungsbefugnisse als auch Entscheidungskompetenzen nur innerhalb einer Verwaltungseinheit und nicht zwischen den Fachämtern bestehen. Gleichzeitig führen die Komplexität in der Aufgliederung der Verwaltungsstrukturen und der Umfang von Verwaltungsprozessen dazu, dass sich diese kaum koordinieren lassen (vgl. Seibel 2017: 142). Klimaschutzaktivitäten, die alle Fachbereiche berühren, erhöhen den Verwaltungsaufwand, was Entscheidungen verzögert (vgl. Difu 2011: 21). Mitarbeiter unterschiedlicher Ämter müssen beteiligt, in Diskussionsrunden eingebunden und über Entscheidungen informiert werden. Gleichzeitig gilt es, unterschiedliche Themenschwerpunkte miteinander zu verknüpfen. Konkrete Beschlüsse zwischen den Fachgebieten erfordern wiederum die jeweils nächsthöhere Verwaltungsebene. Wenn dabei unterschiedliche Fachdisziplinen und Arbeitsschwerpunkte aufeinandertreffen, wächst die Komplexität zusätzlich (vgl. Quartiersmanager/-in 2 2016: Abs. 44). Gleichzeitig sind sowohl die Verantwortlichkeiten als auch das vorhandene Fachwissen in der Struktur der Verwaltung verteilt (vgl. Difu 2011: 21–22). Starre organisatorische Regeln, Verfahrensabläufe, Kompetenzgerangel und -abgrenzungen, Weisungsrecht und Entscheidungsbefugnisse sowie die Ahndung von Kompetenzüberschreitungen schränken zwangsläufig den Handlungsspielraum und die Flexibilität der Verwaltungseinheiten ein (vgl. Gutenberg 1983: 238). Die fehlende Vernetzung zwischen den Fachbereichen begrenzt somit ihre Leistungsfähigkeit für ressortübergreifende Koordinierungsaufgaben (vgl. DSK 2014: 87–88). Teilweise scheitert die Steuerung eines Entwicklungsprozesses auch schlichtweg an mangelnder Kommunikation und dem notwendigen Informationsaustausch innerhalb der Ämterstruktur (vgl. Quartiersmanager/-in 6 2016: Abs. 43 und 45). Laut Mayntz liegt dies an dem komplexen, mehrstufigen Akteurssystem, in welchem die nachrangigen Behörden nicht bloß als neutrale Instrumente fungieren, sondern selbst Einfluss auf den Steuerungsprozess nehmen. Es kann zu Interessenkollisionen kommen, die zu Verschiebungen zwischen Steuerungszielen und -ergebnissen führen (vgl. Mayntz 1997a: 195). Je nach Komplexität des Steuerungsprozesses und der Weite der Handlungsspielräume der verwaltungsinternen Akteure kann dies kleine Nuancen bis zu deutlichen Abweichungen von den Zielsetzungen bedeuten. Die Gründe sind pro-

grammatische Unschärfe, Informationsverluste zwischen den Akteursebenen, Umdeutungen und mangelnde Kontrolle. Zusätzlich besteht das Risiko, dass Ziele der verwaltungsinternen Abteilungen konträr zu übergeordneten Zielen liegen (vgl. Kieser 2014a: 70–71). Wenn nicht alle Akteure in ausreichender Weise in den Prozess involviert werden, kann es zu Informationsdefiziten kommen, die Entscheidungswege negativ beeinflussen oder sogar verhindern (vgl. Quartiersmanager/-in 6 2016: Abs. 43). Dabei steht eine vertikale Herrschaftsstruktur horizontalen Verflechtungen entgegen. Auch fachliche und hierarchische Spezialisierung stellen ein Problem für die Kommunikation dar. Konflikte im Entscheidungsprozess oder die Verteilung von Mitteln können zusätzlich zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen oder sogar zum Scheitern von Entwicklungsprozessen führen (vgl. Bogumil u. Jann 2009: 141).

Bürokratiekritik thematisiert nicht umsonst die interne Arbeitsweise von Behörden, in Bezug auf langsame Verwaltungsentscheidungen und mangelndes Kostenbewusstsein, starre Hierarchiestrukturen, aber auch praxisferne und intransparente Verwaltungsprozesse (vgl. Bogumil u. Jann 2009: 152).

Dysfunktionalität der starren Ämterstruktur und behördlicher Hierarchien hat dazu geführt, dass Bürokratie heute häufig als Synonym für eine ineffiziente Handlungsstruktur steht (vgl. Kieser 2014a: 55), in der die Einhaltung der Regelungsmuster und ihrer Hierarchien zu einem Selbstzweck werden (vgl. Gutenberg 1983: 236). Das umfasst auch die Schwerfälligkeit und Langsamkeit durch Aktenmäßigkeit, den Hang zur Stellenvermehrung, die Tendenz zum Übermaß an Vorschriften, aber auch die Konflikte zwischen Spezialisten und Bürokraten (vgl. Kieser 2014a: 70–71). Gleichzeitig bietet die Organisationsstruktur der Verwaltung die Möglichkeit, Verantwortlichkeit auf andere Ebenen zu verlagern. Wenn darüber hinaus Modifikationen in der administrativen Verwaltungsstruktur ausbleiben, trägt das ebenso zu ihrer Ineffektivität bei (vgl. Schreyögg u. Geiger 2016: 17). Eine weitere Herausforderung ist die parteipolitische Durchdringung der Verwaltung. Einerseits die Grundlage für eine Legitimation von Entwicklungsprozessen im Umgang mit öffentlichen Steuermitteln, erwachsen daraus jedoch gleichzeitig nur schwer kalkulierbare Abhängigkeiten. Ein Beispiel ist die Frage nach der generellen Durchsetzungsfähigkeit unpopulärer Entscheidungen. Auch können sich politische Konstellationen und Entscheidungsträger negativ auf Verfahrensabläufe auswirken. Die Wechselwirkungen mit externen Akteuren bedeuten eine zusätzliche Komplexität. Wenn Quartiersabgrenzungen nicht an administrativen Grenzen enden, kann es zu unterschiedlichen administrativen Zuständigkeiten und rechtlichen Voraussetzungen kommen. Im Ruhrgebiet ist dies häufiger der Fall, da sich manche Quartiere nicht nur auf unterschiedliche Bezirke, sondern sogar über mehrere Stadtgebiete hinweg erstrecken (vgl. Quartiersmanager/-in 1 2016: Abs. 22).

Als eine der größten Grenzen für Steuerung benennen die befragten Experten die Defizite bei der personellen Ausstattung kommunaler Verwaltungen, in denen trotz des steigenden Aufwands öffentlicher Aufgaben vermehrt Personal abgebaut wird. In der Folge müssen vor allem bei nichthoheitlichen Angelegenheiten Abstriche gemacht werden. Die Experten stellen dabei einen direkten Zusammenhang zwischen Kommunen mit geringen finanziellen Mitteln und dem Fehlen ausreichenden fachlichen Personals für arbeitsintensive Prozesse fest. Gleichzeitig kommt es in diesen Kommunen zumeist zur Häufung von Problemquartieren. Auch können sich Verwaltungsmitarbeiter äußerst selten intensiv mit einer Aufgabe beschäftigen, wenn sie dauerhaft mehrere Arbeitsbereiche und Gebietskulissen bedienen müssen (vgl. Nakelski 2016: Abs. 72). Für all diese eine gleichwertige Betrachtung vorzuhalten ist unter diesen Voraussetzungen kaum möglich (vgl. Quartiersmanager/-in 2 2016: Abs. 48). Es ist die Frage, wie weit die kommunale Verwaltung personell in der Lage ist, unter begrenzten Ressourcen in Thematiken einzusteigen und Entwicklungen anzustoßen (vgl. Quartiersmanager/-in 2 2016: Abs. 44; vgl. Quartiersmanager/-in 3 2016: Abs. 27). Eine weitere Herausforderung ist, dass die Verwaltung zumeist auf städtischer Ebene und nur in seltenen Fällen auf der Quartiersebene operiert. Dadurch fehlt es jedoch an Vor-Ort-Präsenz, dem Insiderwissen über das Quartier und vor allem dem direkten Kontakt zu den Akteuren auf lokaler Ebene.

Da immer heterogenere privat- und wohnungswirtschaftliche Interessen bei der Umsetzung stadtplanerischer Maßnahmen im privaten Wohnungsbestand zu berücksichtigen sind, wird jedoch die Umsetzung städtebaulicher Eingriffe immer komplizierter (vgl. Bernt 2004: 664). Die Steuerung von Prozessen unter schwierigen Rahmenbedingungen ist dabei besonders unübersichtlich (vgl. Zimmer-Hegmann 2016: Abs. 12). Allein die Komplexität energetischer Sanierungsmaßnahmen zu steuern erfordert entsprechend qualifiziertes Personal, was unter schlechten finanziellen Voraussetzungen kaum gewährleistet ist (vgl. Reuter 2016: Abs. 77). Häufig fehlt es auch schlichtweg an entsprechendem Know-how. Das gilt sowohl für das fachliche Wissen als auch für die Erfahrung kommunaler Sachbearbeiter bei der Aktivierung privater Eigentümer und der Steuerung komplexer Entwicklungsprozesse (vgl. Zimmer-Hegmann 2016: Abs. 22). „Es kommt auf die Stärke und Größe sowie auf die fachliche Kompetenz an, die die Verwaltung auf diesem Gebiet hat. Bei der Durchführung von Stadtsanierung ist ein interdisziplinäres Team notwendig. Es geht um Steuer-, Rechts-, Planungs-, Förderrechtsfragen etc. Es muss ein ganzes Bündel an Kompetenzen vorhanden sein, um die Prozesse abzuwickeln“ (Horwedel 2016: Abs. 25). Dabei ist es eine Frage des Anspruchs, wie hoch die energetischen Ziele in einem Quartier gesteckt sind bzw. in welchen zeitlichen Stufen sie realisiert werden sollen (vgl. Quartiersmanager/-in 3 2016: Abs. 32 f.).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass kommunale Governance mit einer komplexen Organisationsstruktur und geringen finanziellen und personellen Ressourcen in benachteiligten Quartieren auf schwierige Voraussetzungen und komplexe Problemstellungen für Energieeffizienz trifft. Energetische Entwicklungsprozesse bedürfen eines speziellen fachlichen Know-hows und sind gepaart mit einem hohen verwaltungsinternen Abstimmungsbedarf und einem wachsenden Verwaltungsaufwand. Um Entwicklungsprozesse zielführend zu steuern, braucht es einen Koordinator (vgl. Planke et al. 2016: Abs. 105; vgl. Horwedel 2016: Abs. 76).

Handlungsmöglichkeiten kommunaler Governance

Das klassische Instrumentarium räumlicher Planung umfasst den Einsatz planungsrechtlicher Instrumente, finanzieller Anreize und kommunikativer Überzeugung (vgl. Selle 2005: 120). Planerische Entscheidungen und Weichenstellungen werden dabei zumeist in Verhandlungen zwischen den öffentlichen und privaten Akteuren bzw. den Belangen des freien Marktes getroffen (vgl. Braun u. Giraud 2003: 170), in denen kommunale Governance indirekt fördernd und koordinierend auftritt (vgl. Braun u. Giraud 2003: 148–149). Es gilt, Impulse für private Maßnahmen zu setzen und privates Kapital zu akquirieren. Die Kommune versucht, andere so zu beeinflussen, dass durch deren Handeln die energie- und klimapolitischen Zielsetzungen erreicht werden. Dafür ist die Mitwirkung und Kooperationsbereitschaft der öffentlichen als auch privaten Stakeholder entscheidend (vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2005: 30 ff.). Generell ist mit indirekt wirkender Governance zwar nicht automatisch ein Steuerungsverlust verbunden, je nach Steuerungsmodus kann es jedoch dazu kommen, dass die Kommune ihren Herrschaftsanspruch einbüßt, indem Kooperation zu Zugeständnissen führt oder es zu Blockaden kommt, wenn Kooperation verweigert wird (vgl. Mayntz 1997b: 70). Auch muss sich die Kooperation in irgendeiner Form auch für die Adressaten auszahlen. Dies wird bei der Quartiersentwicklung zumeist über die Aussicht auf Wachstum, Wertsteigerung, zukünftige Kostenersparnis oder die Verbesserung der energetischen Gebäudesituation gewährleistet (vgl. Kapitel 3.2.4). Je weiter Erfolgsaussichten jedoch in der Zukunft liegen bzw. ihre Erreichung oder Bezifferung vage erscheint, desto schlechter lassen sich indirekt wirkende Steuerungsinstrumente für eine Zielerreichung ausnutzen. Die Höhe des Risikos, welches Akteure bei der Einschätzung der Erfolgsaussichten ihres Handelns im Quartier sehen, beeinflusst die Menge an steuerndem Einfluss, die notwendig ist, um sie zum Handeln zu bewegen. Je höher das Risiko, desto größer müssen auch die Anreize sein. Für die Reichweite öffentlicher Regulierungsmöglichkeiten ist neben den internen Steuerungsprinzipien, die von der Organisationsstruk-

tur der Verwaltung vorgegeben werden (vgl. Bogumil u. Kißler 1997: 101), somit vor allem die Auswahl, Mischung und Optimierung steuernder Instrumente und ihrer Wirkungsweise entscheidend. Dabei ist das Ziel keine abschließende Beschreibung kommunaler Interventionsmöglichkeiten, sondern die Identifikation kommunaler Handlungsmöglichkeiten mit Handlungspotenzial für Energieeffizienz im Gebäudebestand.

Wenn es um einen Koordinator der Quartiersentwicklung geht, verweisen die meisten Experten auf ein **Quartiers- oder Sanierungsmanagement**. Letzteres wird speziell für die Umsetzung baulicher und energetischer Ziele im Quartier gegründet. „Ein Sanierungsmanagement ist nichts anderes als ein Quartiersmanagement für die energetische Stadtsanierung“ (vgl. Stratmann 2016: Abs. 77). Es soll die Akzeptanz für investive, energetische Maßnahmen im privaten Raum anregen (vgl. Quartiersmanager/-in 5 2016: Abs. 32). Ein Management fungiert als „Kümmerer“ im Quartier, das den Entwicklungsprozess steuert und antreibt, Gelder akquiriert sowie Maßnahmen koordiniert und begleitet (vgl. Quartiersmanager/-in 5 2016: Abs. 30). Durch seine Vor-Ort-Präsenz ergeben sich ein direkter Bezug zum Quartier und ein Zugang zu den Einwohnern. Indem Akteure vor Ort an Entscheidungen über die Entwicklung ihres Quartiers beteiligt werden, soll ihre Identifikation sowohl mit den angestoßenen Maßnahmen als auch mit dem Quartier steigen (vgl. Quartiersmanager/-in 3 2016: Abs. 34). Ein Quartiersmanagement ist zumeist an die unteren Verwaltungsstrukturen angebunden (vgl. Quartiersmanager/-in 4 2016: Abs. 41) und kann vermeintlich einfacher Initiativen aus dem Quartier aufnehmen (vgl. Quartiersmanager/-in 5 2016: Abs. 59). Insbesondere in benachteiligten Quartieren geht es häufig um sehr niederschwellige Angebote und darum, Nischen für energieeffiziente Sanierung zu finden (vgl. Neußer 2016: Abs. 39; vgl. Metzmacher 2016: Abs. 41)¹¹. In erster Linie ist ein Quartiers- oder Sanierungsmanagement jedoch Anlaufstelle für Beratung und Information (vgl. Quartiersmanager/-in 6 2016: Abs. 32 ff.; vgl. Quartiersmanager/-in 7 2016: Abs. 59). Gleichzeitig lassen sich selbst durch aufsuchende Beratung lediglich kooperationsfähige und -willige Akteure erreichen. Ein Quartiersmanagement ist nicht darauf angelegt, eigenständig Maßnahmen im Gebäudebestand umzusetzen, sondern beschränkt sich auf eine indirekt wirkende Aktivierung (vgl. Quartiersmanager/-in 3 2016: Abs. 34; vgl. Quartiersmanager/-in 6 2016: Abs. 32; vgl. Kwyas 2016: Abs. 158).

Eine weitere Option, den Handlungsspielraum kommunaler Governance in benachteiligten Quartieren zu erhöhen, sind **Kooperationen zwischen der Kommune und privaten Stakeholdern**¹². Ob diese möglich sind, ist allerdings entscheidend von der Akteurskonstellation vor Ort abhängig (vgl. Quartiersmanager/-in 3 2016: Abs. 9). In Quartieren, in denen sich viel Wohnungsbestand in der Hand einiger weniger Eigentümer wie Wohnungsbaugesellschaften befindet, kann versucht werden, diese über Kooperationen in den Quartiersentwicklungsprozess einzubinden (vgl. Quartiersmanager/-in 2 2016: Abs. 83-84). Governance versucht über die Kooperation mit privaten Akteuren, ihre Handlungs- und Problemlösungsmöglichkeiten zu erweitern (vgl. Börzel 2008: 126). Kooperationen versprechen jedoch lediglich Erfolg, wenn es handlungs- und verpflichtungsfähige Akteure gibt, die eine Erweiterung der kommunalen Steuerungsfähigkeit zulassen. In Quartieren, in denen der Bestand vornehmlich in der Hand von Einzeleigentümern liegt, erfordern Kooperationsvereinbarungen jedoch einen hohen Kommunikations- und Überzeugungsaufwand und sind häufig kaum umsetzbar (vgl. Zimmer-Hegmann 2016: Abs. 51). Auch Partizipation und Unterstützung von Bottom-up-Projekten oder städtebaulichen Wettbewerben und Bürgerworkshops führen nicht automatisch zu einer Beteiligung (vgl. Stratmann 2016: Abs. 77).

11 In diesem Zusammenhang wird auch auf das ExWost-Forschungsprojekt KiQ verwiesen (vgl. BBSR u. BBR 2015).

12 Beispielhaft siehe auch IdEE Innovationen durch Einzeleigentümer, InnovationCity, Besser wohnen – Energetische Sanierung plus oder die Zielvereinbarungen der Stadt Essen mit der Wohnungswirtschaft im Rahmen des Programms Soziale Stadt – Investitionen im Quartier.

Rechtliche Rahmenbedingungen, niedergelegt in Baugesetzbuch (BauGB), Baunutzungsverordnung (BauNVO), Planzeichenverordnung (PlanZVO), Landesbauordnungen (LBauO) etc., versprechen zumindest eine gewisse Einflussnahme der öffentlichen Hand auf Grundstücke und Gebäude in Privatbesitz. Bei ihnen geht es um Instrumente wie Plansicherungsinstrumente, Veränderungssperre, Zurückstellung von Baugesuchen oder Vorkaufsrecht in festgesetzten Sanierungsgebieten sowie die Möglichkeit der Umliegung von Grundstücken im Rahmen der Neuordnung. Ebenso üben kommunale Satzungen wie der Bebauungsplan sowie Erhaltungs-, Gestaltungs- oder auch Denkmalbereichssatzungen Einfluss auf den privaten Grundbesitz aus. Auch sie entfalten jedoch lediglich indirekte Wirkung, indem sie den Rahmen der Entwicklung vorgeben, diese jedoch nicht direkt anzustoßen vermögen. Zwar gibt es seit einiger Zeit die Tendenz, vermehrt auch wieder regulative Instrumente in der Quartiersentwicklung zu nutzen (vgl. Nakelski 2016: Abs. 65), beim größten Teil des Gebäudebestands handelt es sich jedoch um privates Eigentum, welches weitgehend vor öffentlicher Einflussnahme geschützt ist. Bau- und ordnungsrechtliche Handlungsmöglichkeiten greifen zumeist erst, wenn es zu baulichen Veränderungen kommt (vgl. Art. 14 GG). Eine Möglichkeit einer vorausschauenden rechtlichen Handhabung ergibt sich für die Kommune hierdurch nicht. Ähnlich verhält es sich mit **energetischen Standards** wie der EnEV, die vorrangig Effizianzforderungen an Neubauten stellt (vgl. Nusser 2014: 71). Gleichzeitig bedeuten restriktive Möglichkeiten nicht zwangsläufig die Akzeptanz durch den Privateigentümer (vgl. Quartiersmanager/-in 5 2016: Abs. 38). Im Ergebnis gibt es relativ wenige Möglichkeiten, Energieeffizienzziele ohne die Kooperationsbereitschaft der Eigentümer durchzusetzen (vgl. Hageböling 2014: 88; vgl. Quartiersmanager/-in 7 2016: Abs. 69). Dass sich hieran etwas ändert und die öffentliche Hand mittelfristig für die Umsetzung von Klimaschutzziele in privates Eigentum eingreift, ist eher unrealistisch (vgl. Nakelski 2016: Abs. 45; vgl. Bernt u. Haus 2010: 20). Vielmehr schützt Art. 14 GG das Privateigentum und seine Verfügungsfreiheit. Zwar soll sein Gebrauch dem Gemeinwohl dienen, eine konkrete Sanierungsverpflichtung lässt sich daraus jedoch nicht ableiten.

„Bei Problemstellungen von völlig unzureichender Investitionsbereitschaft in die Bestandserhaltung von Immobilien, deren Eigentümer nicht mehr erreicht werden können, führen dazu, dass wohnungsaufsichtliche und bauaufsichtliche Gesetze bis hin zum neuen Rückbaugesuch laut Baugesetzbuch stärker in den Blick genommen werden“ (Nakelski 2006: Abs. 67). Das **besondere Städtebaurecht** bietet bspw. Instrumente und Gebote, um kommunale Sanierungsziele umzusetzen (vgl. Horwedel 2016: Abs. 14; vgl. § 136 ff. BauGB). Es ist mit einem eingeleiteten Sanierungsverfahren inkl. festgesetztem Sanierungsgebiet verbunden. Allerdings entfaltet auch das Sanierungsrecht erst bei baulichen Veränderungen seine indirekte Wirkung. Andernfalls gilt der Bestandschutz. Eine direkte Zugriffsmöglichkeit auf private Gebäude lässt es nur in Ausnahmefällen zu, bspw. im Rahmen der Verkehrssicherungspflicht (vgl. § 823 ff. BGB) oder der Enteignung (vgl. § 85ff. BauGB). Dies kann als letzte Konsequenz eingesetzt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit den Zugriff auf ein Gebäude oder Grundstück notwendig macht und diesem nicht auf andere zumutbare Weise Genüge getan werden kann. Zwar ermöglicht es den direkten Zugriff auf Privateigentum, ist allerdings mit einem finanziellen Ausgleich und hohen rechtlichen Hürden verbunden. Es eignet sich nicht, um flächendeckende energetische Aufwertung in einem Quartier zu betreiben. Gleiches gilt für den Einsatz **städtebaulicher Gebote** (vgl. §§ 175-179 BauGB). Mit ihrer Hilfe können Eigentümer aufgefordert werden, bauliche Aufwertungsmaßnahmen aus städtebaulichen Gründen an ihren Objekten durchzuführen. Die Gebote werden bisher jedoch aufgrund ihrer eingeschränkten Anwendungsvoraussetzungen sowie der finanziellen Risiken für die Gemeinde lediglich in Ausnahmefällen durchgesetzt (vgl. Ritter 2005: 83 ff.; vgl. BMUB 2014c: 110). Durch die Installation eines **Sanierungsträgers** bietet das besondere Städtebaurecht jedoch die Option, einen Akteur zur Steuerung des Sanierungsprozesses im Sinne kommunaler Ziele zu schaffen (vgl. Nakelski 2016: Abs. 65). Damit ergibt sich die Chance, einen strukturierend wirkenden Steuerungsansatz im Quartier zu etablieren.

Bereits die Analyse der Herausforderungen für Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren zeigt, dass auf Kooperation basierende Governance allein kaum zielführend ist (vgl. Kapitel 3.4.2). Kooperative Governance und indirekt wirkende Steuerungsansätze reichen für Energieeffizienz im Gebäudebestand allein nicht aus (vgl. Strauß 2009: 163; Quartiersmanager/-in 7 2016: Abs. 67; vgl. Riechel et al. 2017: 7). Selbst wenn Angebote passgenau auf die Adressaten zugeschnitten sind, verfehlen sie in benachteiligten Quartieren meist ihre Wirkung (vgl. Quartiersmanager/-in 2 2016: Abs. 52; vgl. Quartiersmanager/-in 4 2016: Abs. 23). Die Gründe sind neben dem Fehlen kooperationsbereiter und -fähiger Akteure vor allem die nicht vorhandenen Möglichkeiten, in den privaten Wohngebäudebestand einzugreifen. Das gilt insbesondere, wenn es wie bei energetischen Sanierungsmaßnahmen um aufwendige und kostenintensive Eingriffe geht (vgl. Franke 2016: Abs. 24; vgl. Zimmer-Hegmann 2016: Abs. 34). Insbesondere größere Kommunen sehen den Bedarf direkter steuernder Einflussnahme zur Umsetzung energetischer Sanierungsmaßnahmen im Gebäudebestand (vgl. Daab 2013: 53).

4.5.2 Reflexion der Herausforderungen für Governance in benachteiligten Quartieren

Die Forschungsergebnisse machen deutlich, dass Energieeffizienz und Governance in benachteiligten Quartieren mit weitreichenden Herausforderungen konfrontiert sind. Kategorisiert nach den Themen kommunaler Haushalt, finanzielle Förderung, Stadtpitze sowie Verwaltungsstruktur und Handlungsmöglichkeiten kommunaler Governance werden die Grenzen der Kommune als Akteur zur Umsetzung von Energieeffizienzzielen deutlich. Zwar hat die Darstellung keinen Anspruch auf Vollständigkeit, zeigt jedoch, welche Hindernisse sich für Energieeffizienz aufgrund der Organisationsstruktur der Kommune und ihrer Handlungsmöglichkeiten in benachteiligten Quartieren ergeben. Gleichzeitig werden in der Gegenüberstellung die Zusammenhänge mit den Herausforderungen aufgrund der Rahmenbedingungen in benachteiligten Quartieren deutlich (siehe Abb. 10 und Abb. 12).

Negative Rahmenbedingungen und fehlende Möglichkeiten steuernder Einflussnahme bedingen sich folglich wechselseitig. Indem die Handlungsfähigkeit privatwirtschaftlicher Stakeholder nicht nur abhängig von den Rahmenbedingungen im Quartier ist, sondern auch mit sinkendem staatlichem Steuerungsvermögen schwindet, fehlt es in benachteiligten Quartieren an handlungsfähigen Akteuren vor Ort. Gleichzeitig fehlt es kommunaler Einflussnahme an einer Organisationsstruktur mit Zugriffsmöglichkeiten auf den privaten Immobilienmarkt.

Die Ergebnisse der Herausforderungen für Energieeffizienz und Governance aufgrund der Organisationsstruktur der öffentlichen Hand lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Finanzielle Ressourcen und die Komplexität der Förderstruktur schränken die kommunale Handlungsfähigkeit ein.
- Quartiersentwicklung ist auf die Unterstützung der Stadtpitze angewiesen.
- Die Organisationsstruktur der kommunalen Verwaltung stellt sie bei der Steuerung der Energieeffizienz im Quartier vor große Herausforderungen.
- Der kommunalen Verwaltung fehlen einerseits direkte Zugriffsmöglichkeiten auf den privaten Gebäudebestand, andererseits ist sie aufgrund ihrer Organisationsform und -struktur nicht dafür ausgelegt, aktiv am Marktgeschehen teilzunehmen.

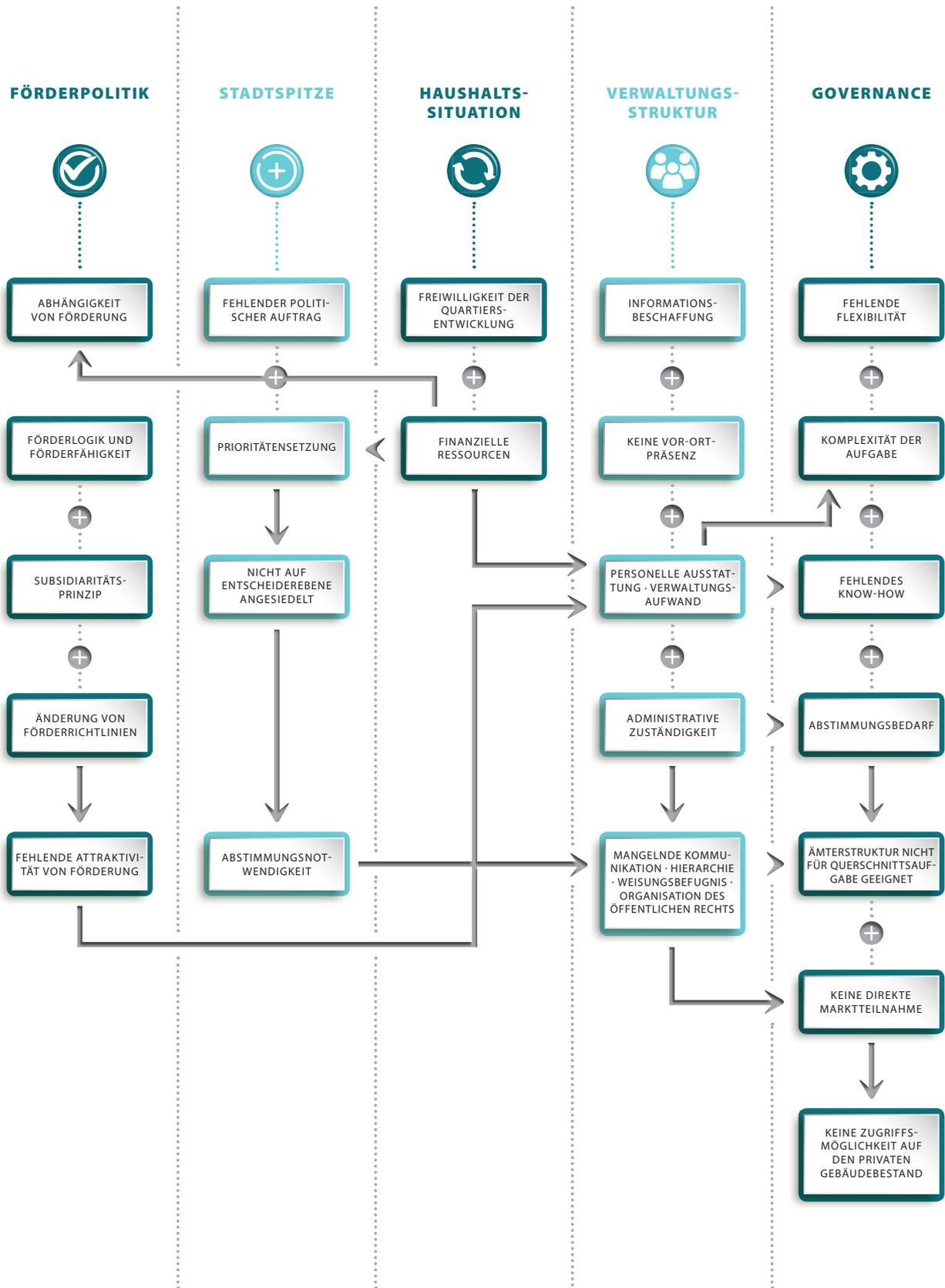


Abb. 12: Herausforderungen für Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren [eigene Darstellung]

Die empirischen Studien kommen zu dem Ergebnis, dass die Durchsetzung energetischer Ziele in benachteiligten Quartieren generell schwierig und die kommunale Verwaltung zumeist der einzige potenzielle Akteur für ihre Umsetzung ist. Weder die öffentliche Verwaltung noch die für die Entwicklung der Problemquartiere verantwortlichen Quartiersmanagements sehen jedoch ein ausreichendes Handlungspotenzial seitens kommunaler Governance. Einige Experten bezweifeln sogar, dass es überhaupt adäquate Möglichkeiten gibt, Energieeffizienz im kleinteiligen, privaten Gebäudebestand benachteiligter Quartiere anzuregen (vgl. Quartiersmanager/-in 6 2016: Abs. 59; vgl. Quartiersmanager/-in 7 2016: Abs. 29). „Es gibt leider wenig Mittel über die reine Überzeugung der privaten Eigentümer hinaus“ (vgl. Quartiersmanager/-in 4 2016: Abs. 37) und kommunale Governance hat „generell verhältnismäßig wenig Zugriff auf die Wohnungsmärkte“ (Quartiersmanager/-in 2 2016: Abs. 52). Da handlungsfähige Partner vor Ort fehlen, läuft die auf Kooperationsbereitschaft angewiesene kommunale Governance ins Leere (siehe Abb. 10 und Abb. 12). Einen Zwang zur Beteiligung der Eigentümer an energetischer Quartiersentwicklung durch Aufwertung des eigenen Gebäudes gibt es nicht. Können Akteure nicht zur freiwilligen Mitarbeit bewegt werden, gilt es folglich, andere Einflussmöglichkeiten zu finden, die einen direkten Zugriff auf Immobilien erlauben (vgl. Metzmacher 2016: Abs. 28). Mit diesen könnte sich die Kommune die Möglichkeit schaffen, selbst Sanierungsmaßnahmen im Quartier zu initiieren, und dadurch Aufwertungsimpulse setzen (vgl. Pöhler 2016: Abs. 37). Es gilt, Möglichkeiten zu erproben, um die Sanierungstätigkeit im Gebäudebestand einfacher und zielgerichteter zu forcieren (vgl. dena u. geea 2017: 4). Die Analyse macht jedenfalls deutlich, dass die Verwaltung dafür nicht die geeigneten Voraussetzungen bietet. Es stellt sich die Frage nach einer passenden Organisationsstruktur mit restriktiven Möglichkeiten, um steuernd in den Wohngebäudebestand einzugreifen (vgl. Quartiersmanager/-in 2 2016: 64; vgl. Quartiersmanager/-in 3 2016: 24; vgl. Quartiersmanager/-in 5 2016: 36 und 52; vgl. Zimmer-Hegmann 2016 34 und 53). Lassen sich Formen kommunaler Governance mit direktem Zugriff auf den privaten Gebäudebestand identifizieren?

4.5.3 Kommunale Governance mit direktem Zugriff auf den privaten Immobilienmarkt

In den empirischen Studien 1 und 2 werden neben den Herausforderungen auch Potenziale kommunaler Governance für die Umsetzung von Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren thematisiert. Die Tab. 5 zeigt die von den Experten angesprochenen Möglichkeiten kommunalen Handelns. Es wird deutlich, dass es sich bei einem Großteil der Ansätze um Verbesserungsvorschläge zu Anreizstrategien, Förderkonditionen oder der Stärkung des Themas im politischen und gesellschaftlichen Diskurs handelt. Alle genannten Handlungsansätze kommunaler Governance zielen dabei auf die Kooperationsbereitschaft handlungsfähiger Akteure im Quartier ab.

Die Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen ist jedoch dort am leichtesten möglich, wo die Kommune über direkte Eingriffsmöglichkeiten verfügt (vgl. KfW 2010: 18). Als Eigentümer hat sie bspw. einen direkten Zugriff auf die kommunalen Immobilien und verfügt damit über Potenziale zur Umsetzung stadtentwicklungspolitischer Ziele. Gleichzeitig ist sie bei der Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen nicht auf die Kooperationsbereitschaft Dritter angewiesen (vgl. Burkardt 2003: 39; vgl. Raschke 2014: 39). Allerdings hat die öffentliche Hand mit dem Verkauf bzw. der Privatisierung ihrer Wohnungsbestände nicht nur die Möglichkeit einer adäquaten sozialen Wohnraumversorgung verloren, sondern auch eine wichtige direkte Steuerungsmöglichkeit für Energieeffizienz im Gebäudebestand aus der Hand gegeben (vgl. Horwedel 2016: Abs. 62 und 109; vgl. Franke 2016: Abs. 33). Überall dort, wo noch öffentliche Bestände vorhanden sind, ist sie eben nicht auf Kooperation angewiesen, um Energieeffizienzmaßnahmen umzusetzen.

Im Umkehrschluss könnte die Kommune gerade in Quartieren mit erheblichen städtebaulichen oder funktionalen Defiziten durch das Aufkaufen problematischer Bestände und Schlüsselimmobilien wieder in die Lage versetzt werden, aktiv Quartiersentwicklung zu betreiben und eigenständig Energieeffizienzmaßnahmen im Wohngebäudebestand umzusetzen. „Die Möglichkeit, Gebäude aufzukaufen, ist notwendig, um in die Lage versetzt zu werden, über die Immobilien zu verfügen“ (Horwedel 2016: Abs. 64). Indem die Kommune selbst zum Eigentümer wird, kann sie direkt Impulse für eine energieeffiziente Quartiersaufwertung setzen. Die Ergebnisse des Kapitel 4.5.1 legen jedoch nahe, dass die Verwaltung weder für die energieeffiziente Entwicklung benachteiligter Quartiere noch für das Aufkaufen sanierungsbedürftigen Immobilienbestands die geeignete Organisationsform darstellt. Ein Lösungsansatz könnten in diesem Zusammenhang kommunale Kooperations- und Organisationsformen mit strukturierender Wirkung sein.

„Wir haben bereits vor vielen Jahren gesagt, dass es eine – ich sag jetzt mal – Eingreiftruppe geben muss. Eine Möglichkeit seitens der Stadt, solche Gebäude aufzukaufen, zu sanieren oder abzureißen [...]. Das muss über eine städtische Gesellschaft laufen, weil der Prozess dann in der städtischen Hand ist und wir Einfluss auf die Stadtentwicklung nehmen können“ (Quartiersmanager/-in 5 2016: Abs. 53).

Laut landesrechtlicher Bestimmungen (Gemeindeordnung) verfügen die Kommunen über das Recht, eigenverantwortlich ihre interne Organisationsstruktur zu gestalten (vgl. Bogumil u. Jann 2009: 158). Wenn es dabei insbesondere um eine verstärkte unternehmerische Tätigkeit im Quartier geht, bietet sich folglich eine städtische Gesellschaft als Handlungsoption an (vgl. Selle 2005: 121). Als Organisationsform des privaten Rechts besitzt sie eine privatrechtlich organisierte Struktur und damit andere Voraussetzungen auf dem Immobilienmarkt als die öffentlich-rechtliche Verwaltung.

„Ich würde mir wünschen, dass wir zum Beispiel Gebäude aufkaufen und [...] Sanierungsmaßnahmen in diesen Gebäuden machen könnten. Dann müsste das Instrument aber tatsächlich wie eine private Gesellschaft auftreten“ (Quartiersmanager/-in 4 2016: Abs. 43).

Durch die aktive Teilnahme am Marktgeschehen, insbesondere durch den Kauf von Schlüsselgrundstücken und -gebäuden, erschließen sich der Kommune zusätzliche Steuerungsmöglichkeiten. Das kann durch die Auslagerung von Aufgaben in eine kommunale Entwicklungsgesellschaft erfolgen (vgl. Selle 2005: 315). Insbesondere eine Stadtentwicklungsgesellschaft als strukturierend wirkende Steuerungs- und Kooperationsform zwischen staatlichen Akteuren, gesellschaftlichen Gruppen und privatwirtschaftlichen Organisationsformen ist ein Ansatz institutioneller Steuerung, der Möglichkeiten kommunaler Einflussnahme mit privatwirtschaftlichen Steuerungsvorteilen verknüpft.

STEUERUNGSPOTENZIALE

Finanzielle Förderung

- Stärkung der Energieeffizienzziele im politischen und gesellschaftlichen Diskurs
- Auf benachteiligte Quartiere abgestimmte Förderung
- Flexibilisierung finanzieller Mittel
- Kompatibilität von Förderprogrammen
- Zuschüsse statt Darlehen

Überzeugung und Kommunikation

- Moderation, Kümmerer, Management vor Ort
- Aufsuchende Beratung
- Quartiersbezogene Strategie- und Leitbildentwicklung
- Stärkung der Quartiersidentität
- Anregung von energieeffizientem Verhalten
- Impulse im öffentlichen Gebäudebestand
- Impulse in Zusammenarbeit mit Wohnungsbaugesellschaften
- Impulse durch Integration energieeffizienter Neubauten
- Aufgreifen von Impulsen aus dem Quartier
- Nutzung von Gelegenheitsfenstern
- Impulse durch alternative und innovative Lösungsansätze

Regulative Instrumente

- Nutzung des besonderen Städtebaurechts

Marktteilnahme und Organisationsentwicklung

- Aktives Aufkaufen sanierungsbedürftigen Immobilienbestands
- Gründung einer kommunalen Stadtentwicklungsgesellschaft

Tab. 5: Potenziale zur Steuerung energieeffizienter Stadt- und Quartiersentwicklung [eigene Darstellung]

Zwischenfazit

Das Kapitel 4 behandelt die Kommune als Organisationsform zur Steuerung der Energieeffizienz und Quartiersentwicklung unter problematischen Rahmenbedingungen. Herausforderungen kommunaler Governance ergeben sich demnach sowohl aufgrund des kommunalen Haushalts, der Förderstruktur, der Unterstützung durch die Stadtspitze als auch durch die Verwaltungsstruktur und die sich daraus ergebenden Handlungsmöglichkeiten der Kommune für Energieeffizienz im Gebäudebestand. Neben den finanziellen Ressourcen sowie der personellen und fachlichen Ausstattung bedingt vor allem die hierarchische Fachämterstruktur der Verwaltung die kommunale Handlungsfähigkeit für komplexe Querschnittsaufgaben. Hinzu kommen die fehlende Flexibilität, mangelnde Abstimmungsmöglichkeiten und fehlendes fachliches Know-how. Als Organisation des öffentlichen Rechts fehlen der Kommune Zugriffsmöglichkeiten auf den privaten Wohngebäudebestand. Ihr Handeln beschränkt sich darauf, mittels kooperativer Governance Energieeffizienz anzuregen, indem sie auf Anreize, Beratungs- und Informationsangebote, die Koordination von Prozessen als auch die Kooperation mit privaten Akteuren setzt. Wie die empirischen Ergebnisse zeigen, fehlen einer auf Kooperation angelegten Governance unter problematischen Rahmenbedingungen allerdings handlungsfähige und kooperationsbereite Akteure. In der Folge wirken staatliche Interventionen häufig nur eingeschränkt oder gar nicht. Es wird deutlich, dass neben den problematischen Rahmenbedingungen in benachteiligten Quartieren Energieeffizienz vielfach an den Möglichkeiten kommunaler Governance scheitert. In der Konsequenz fehlt es an direkten Zugriffsmöglichkeiten auf den privaten Gebäudebestand. Eine Stadtentwicklungsgesellschaft in Form eines kommunalen Unternehmens könnte in diesem Zusammenhang einen Ansatz institutioneller Steuerung darstellen, der Möglichkeiten kommunaler Einflussnahme mit privatwirtschaftlichen Steuerungsvorteilen verknüpft und Optionen für einen direkten Zugriff auf den Immobilienmarkt bietet.

5 KOMMUNALE STADTENTWICKLUNGSGESELLSCHAFTEN

„Die Schaffung eines kommunalen Akteurs in benachteiligten Quartieren ist sicherlich eine wichtige Option. Wenn die Privaten nicht in der Lage oder bereit sind zu investieren, ist bereits aus dem Städtebau- und Sanierungsrecht bekannt, dass die Stadt dann die entsprechenden Immobilien aufkauft und anstelle der Privaten investiert. Wenn Stadterneuerungsgesellschaften ein Instrument sind, die dies umsetzen können, dann stellen sie eine Handlungsmöglichkeit bei der Gebäudesanierung unter problematischen Rahmenbedingungen dar. Die Kommune selbst ist dazu meist finanziell und möglicherweise auch rechtlich nicht in der Lage“ (Zimmer-Hegmann 2016: Abs. 36).

In den Expertengesprächen der empirischen Studie 1 und 2 haben sich Stadtentwicklungsgesellschaften in Form kommunaler Unternehmen als eine mögliche Organisationsform zur Steuerung der energieeffizienten Quartiersentwicklung herausgestellt. Die Experten sehen in ihnen einen Ansatz, mit dem es Kommunen möglich ist, auch unter problematischen Rahmenbedingungen in den Gebäudebestand benachteiligter Quartiere einzugreifen (vgl. Kapitel 4.5.3).

Es stellen sich folgende Fragen:

- Was ist eine kommunale Stadtentwicklungsgesellschaft?
- Wie ist eine Stadtentwicklungsgesellschaft aufgebaut?
- Wie lässt sich Energieeffizienz als Ziel in eine solche Gesellschaft implementieren?
- Welche Vorteile hat sie für kommunale Governance unter problematischen Rahmenbedingungen?

5.1 Kommunale Unternehmen

Kommunale Stadtentwicklungsgesellschaften sind kommunale Unternehmen¹³ in Form organisatorisch selbstständiger Einheiten. Sie dienen einem bestimmten Zweck bzw. der Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe. Welche das sein können, ist den Gemeinden selbst überlassen. Weder die Gemeindeordnungen noch das Grundgesetz sehen dazu eine abschließende Regelung vor. Vielmehr billigt Art. 28 Abs. 2 GG der Kommune eine Universalzuständigkeit zur Regelung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (vgl. § 28 Abs. 2 GG) sowie ein Aufgabenerfindungsrecht zu (vgl. Ronellenfitsch u. Ronellenfitsch 2012: 3). Da sich nicht alle öffentlichen Aufgaben, Zweckbestimmungen und Herausforderungen in der allgemeinen Ämterstruktur der Verwaltung unterbringen lassen, selbst wenn diese fortwährenden Modifikationen unterworfen sein sollte (vgl. Luhmann 1995: 27), nutzen Kommunen die Möglichkeit, sowohl freie Selbstverwaltungsaufgaben als auch übertragene Pflichtaufgaben in kommunale Unternehmen auszulagern (vgl. Cronauge 2016: 62). Vor allem im Bereich der Daseinsvorsorge bedienen sich viele Städte und Gemeinden neben der Aufgabenerfüllung mit der herkömmlichen Ämterverwaltung bereits heute einer Reihe mehr oder weniger selbstständiger Einrichtungen, Unternehmen und Betriebe (vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2006b: 6; vgl. Cronauge 2016: 30). Ein kommunales Unternehmen ist insofern gleichbedeutend mit der Ausgliederung eines Tätigkeitsbereichs aus der Kernverwaltung in eine eigenständige Organisationsform. Die Aufgabenerfüllung verbleibt jedoch bei der öffentlichen Hand (vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2006a: 4). In Abgrenzung zu Abteilung, Amt oder Dezernat als unmittelbarem Teil der Verwaltungsbehörde handelt es sich bei einem kommunalen Unternehmen um einen lediglich mittelbaren Teil der Kommunalverwaltung (vgl. Cronauge 2016: 47). Als ver selbstständigte Organisationsform unterscheidet es sich aufgrund der Bestimmtheit seiner Zielsetzung und seiner organisatorischen Selbstständigkeit von der administrativen, zumeist zentralistischen Ämterverwaltung (siehe Abb. 13). „Insbesondere garantiert die als ein Element eigenverantwortlicher Erledigungen von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gewährleistete Organisationshoheit den Kommunen das Recht, eigenverantwortlich über die organisatorische Ausgestaltung der gemeindlichen Einrichtungen und Unternehmungen zu befinden. Das schließt insbesondere das Recht der Kommune ein, sich für ihre Unternehmen und Einrichtungen auch der Organisationsformen des Privatrechts zu bedienen“ (Hellermann 2012: 141). Aufgrund der Organisationshoheit der Kommune kommen hierfür grundsätzlich alle privatrechtlichen Organisationsformen in Betracht (vgl. Hellermann 2012: 170). Ein gängiges Beispiel sind städtische Unternehmen mit der Zweckbestimmung Abfallentsorgung und Stadtreinigung. Vermehrt ist jedoch zu beobachten, dass Kommunen auch andere kommunale Aufgaben in privatrechtlichen Unternehmen organisieren. Dies betrifft neben der Wohnraumförderung und dem Straßenbau häufig auch Aufgaben der Stadtentwicklung.

5.1.1 Kommunale Unternehmen des privaten Rechts

Zwar kommt bei Pflichtaufgaben nach Weisung eine privatwirtschaftliche Betätigung der Gemeinde nicht infrage (vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2006a: 5), bei freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben obliegt es jedoch sachgerechter Kommunalpolitik zu entscheiden, ob und in welchem Umfang sich kommunale Unternehmen wirtschaftlich betätigen (vgl. Uechtritz et al. 2012: 92). Damit sind solche Tätigkeiten gemeint, die auch von einem Privatunternehmer mit der Absicht der Gewinnerzielung vorgenommen werden könnten (vgl. Ronellenfitsch 2012: 48; vgl. Kaster 2017: Rn. 25).

Das Gemeindefinanzrecht sieht als Voraussetzung einer Gemeinde, sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben wirtschaft-

¹³ Kommunale Unternehmen sind nicht mit der Begrifflichkeit Kommunalunternehmen zu verwechseln, die in den Gemeindeordnungen einiger Bundesländer für die Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) verwendet wird.

lich zu betätigen, die Erfordernis eines öffentlichen Zwecks, der in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde steht und nicht einfacher und wirtschaftlicher durch Private erfüllt werden kann (vgl. § 107 (1) GO NRW). Folglich muss eine Gemeinwohlorientierung die wirtschaftliche Betätigung rechtfertigen (vgl. Uechtritz et al. 2012: 93) und darf nicht ebenso gut durch Private möglich sein (vgl. Uechtritz et al. 2012: 97). Die Gemeindeordnungen der Länder fassen dies unter dem Begriff Schrankentrias (Daseinsvorsorge, Leistungsfähigkeitsfunktion und Subsidiaritätsklausel) zusammen (vgl. Kaster 2017: Rn. 29).

Bei kommunalen Unternehmen ist generell davon auszugehen, dass eine Gemeinwohlorientierung gegeben ist (vgl. Franke 2016: Abs. 46), zudem handelt es sich bei Intervention in benachteiligten Quartieren regelmäßig nicht um wirtschaftlich rentable Maßnahmen. Nicht umsonst finden sich dort kaum wirtschaftlich agierende Akteure. Inwieweit das kommunale Unternehmen dennoch in Konkurrenz zu privaten Unternehmen tritt, ist im jeweiligen Fall zu bewerten (vgl. Prittwitz 1997: 135).

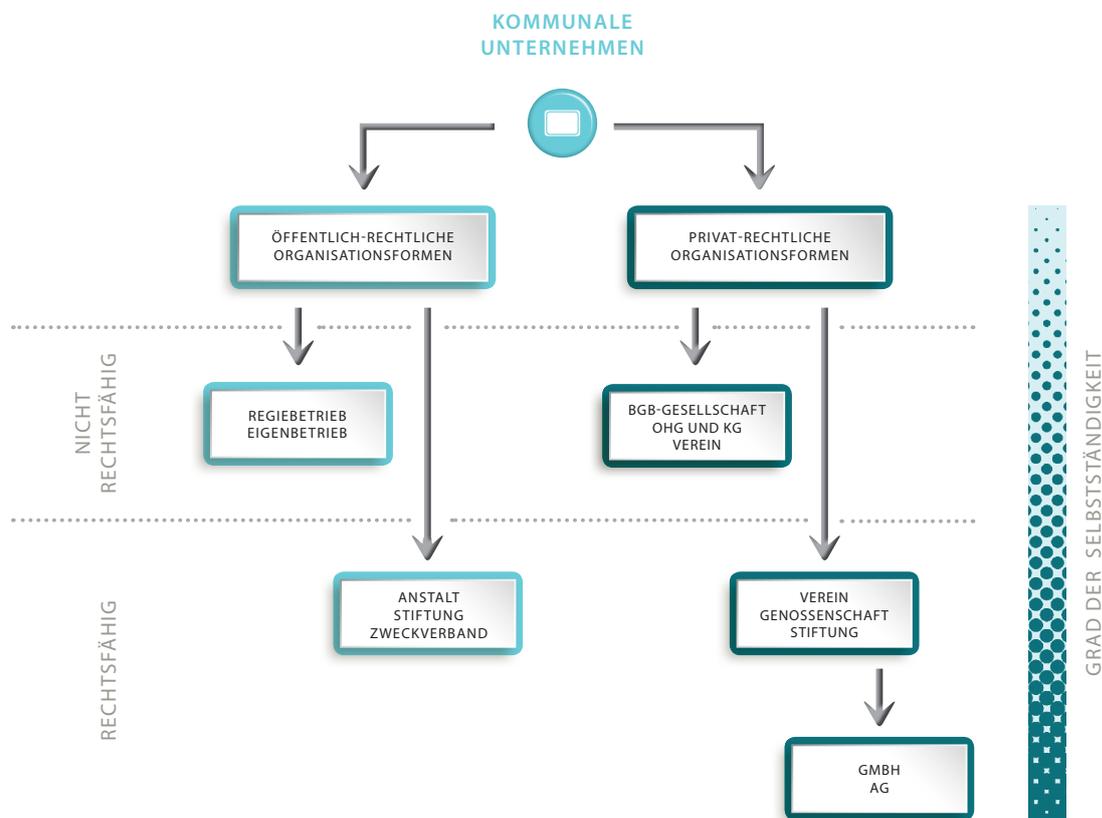


Abb. 13: Organisationsformen kommunaler Unternehmen und der Grad ihrer Selbstständigkeit [eigene Darstellung nach Cronauge 2016: 155]

Kommunen gründen Unternehmen des privaten Rechts selbst oder sind an ihnen beteiligt. Bei der Gründung eines kommunalen Unternehmens des Privatrechts handelt es sich um eine Organisationsprivatisierung, bei der öffentliche Aufgaben in einem kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform wahrgenommen werden (vgl. Trapp u. Bolay 2003: 10). Die kommunale Aufgabe wird dem Unternehmen übertragen. Gegenüber rein privaten Unternehmen zeichnen sich kommunale Unternehmen dadurch aus, dass ihr mehrheitlicher bzw. alleiniger Träger die jeweilige Gebietskörperschaft ist. Der Mindestanteil von 51 % des Unternehmens bedeutet gleichzeitig eine Direktionsgewalt, also die Möglichkeit der öffentlichen Hand, einen beherrschenden Einfluss auf das Unternehmen auszuüben. Die direkte Kontrolle der Aufgabenwahrnehmung verbleibt folglich bei der öffentlichen Verwaltung (vgl. Roellenfitsch 2012: 27). Die übrigen Anteile können je nach Unternehmenskonstrukt von anderen, auch privaten Eignern gehalten werden, die damit ebenfalls über ein Mitspracherecht bei Unternehmensentscheidungen verfügen. Im Sinne kommunaler Governance beinhaltet die Struktur kommunaler Unternehmen in diesem Fall die Kooperation zwischen staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren. Dabei ist darauf zu achten, Haftungsgründe für die Gemeinde auszuschließen.

Mit der Rechtsform wird ein flexibleres Verwaltungshandeln angestrebt, ohne die Einschränkungen des öffentlichen Dienstes. Gleichzeitig wird die Zusammenarbeit mit den relevanten lokalen Akteuren der Privatwirtschaft vereinfacht. Im Vordergrund stehen die Aspekte Wirtschaftlichkeit und Effizienz, die ein privatrechtliches Unternehmen von der Verwaltung unterscheiden. Letztere steht für eine hierarchische Organisation mit Haushalts- und Dienstrecht sowie administrativen Bindungen. Im Unterschied dazu ist mit einem kommunalen Unternehmen aufgrund von unternehmerischer Freiheit, leistungsorientierter Vergütung und kaufmännischen Prinzipien die direkte Teilnahme der Kommune am Marktgeschehen möglich (vgl. Cronauge 2016: 145). Anders als ein rein privatwirtschaftliches Unternehmen betätigt sich ein kommunales Unternehmen dabei jedoch nicht in reiner Privatautonomie, sondern bleibt Teil der kommunalen Verwaltung (vgl. Ronellenfitsch u. Ronellenfitsch 2012: 13–14). Antrieb ist nicht primär die Gewinnerzielung sondern die ökonomische Erfüllung im Sinne der öffentlichen Aufgabe (vgl. Peitsch 2005: 34). Gleichzeitig ist das Unternehmen so zu führen, zu steuern und zu kontrollieren, dass der öffentliche Zweck nachhaltig erfüllt wird und sein Handeln einen Ertrag für den kommunalen Haushalt bedeutet, wenn dadurch der öffentliche Zweck nicht beeinträchtigt wird (vgl. § 109 (1) GO NRW).

5.1.2 Gesellschaft mit beschränkter Haftung

„Fast alle Gemeinden und Gemeindeverbände der Bundesrepublik bedienen sich in geringerem oder größerem Umfang zur Erfüllung ihrer Aufgaben Unternehmen in Form des Privatrechts, wie Aktiengesellschaften, Genossenschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung“ (Schäfer u. Roreger 2014: 1). Aufgrund ihrer flexiblen Ausgestaltungsmöglichkeiten und unkomplizierten Gründung ist die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) die am weitesten verbreitete Organisationsform des Privatrechts für kommunale Unternehmen (vgl. Katz et al. 2017: 66; vgl. Trapp u. Bolay 2003: 25)¹⁴. Sie ist eine Gesellschaftsform des Handelsrechts und zeichnet sich durch einen hohen Grad an Selbstständigkeit aus. Eine GmbH zählt zu den Körperschaften, bei denen die Zweckbestimmung unabhängig vom jeweiligen Mitgliederbesatz ist. Gleichzeitig handelt es sich um eine rechtsfähige Organisationsform, die zu jedem gesetzlich zulässigen Zweck errichtet werden kann. Er wird im jeweiligen Gesellschaftsvertrag verankert (vgl. § 3 GmbHG). Die GmbH ist universell einsetzbar, ebenso für gewerbliche Zwecke als auch für nicht wirtschaftliche Unternehmen. Als eigenständig handelnde Rechtsform mit eigenem Vermögen, die klagen und verklagt werden kann, unterliegt sie jedoch einigen gesetzlichen Mindestvoraussetzungen (vgl. Katz et al. 2017: 64 und 66). So sind mit der Gründung einer GmbH

¹⁴ Zu den rechtlichen Vorgaben für die Gründung kommunaler Gesellschaften siehe Oebbecke 2012: 215 – 242.

im mehrheitlichen Besitz der Kommune laut Gemeindeordnungen der Länder bestimmte Pflichten verbunden. Laut GO NRW ist für jedes Wirtschaftsjahr ein Wirtschaftsplan aufzustellen sowie für die Wirtschaftsführung eine fünfjährige Finanzierungsplanung vorausgesetzt. Des Weiteren gelten unbeschadet der ohnehin bestehenden Pflichten besondere Anforderungen an die Transparenz von Jahresabschluss und Lagebericht. Dabei geht es unter anderem um die Einhaltung der öffentlichen Zweckbestimmung. Die Rechtsform GmbH erfüllt die Voraussetzungen, die Haftung der Gemeinde zu begrenzen, hält die Einzahlungspflichten in einem angemessenen Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit und verpflichtet die Gemeinde nicht zur Übernahme von Verlusten in unangemessener Höhe (vgl. § 108 (1) GO NRW). Indem sie die Haftung ihrer Anteilseigner auf das in die Gesellschaft eingelegte Stammkapital von mindestens 25 000 € beschränkt, ist sie als Organisationsform privaten Rechts für kommunale Ausgründungen besonders geeignet (vgl. Cronauge 2016: 265).

Andere Rechtsformen des privaten Rechts spielen für kommunale Ausgründungen im Themenfeld Stadterneuerung und Stadtentwicklung lediglich eine untergeordnete Rolle (vgl. von der Mühlen 2016: 12; vgl. Horwedel 2016: 40 ff.). Bspw. ist sowohl eine Stiftung als auch eine Genossenschaft aufgrund ihrer beschränkten Zwecksetzung und organisatorischen Ausgestaltung im kommunalen Bereich kaum von Bedeutung. Beide bleiben zumeist der Privatwirtschaft vorbehalten (vgl. Cronauge 2016: 167 und 168). Die Rechtsform der Aktiengesellschaft wird zwar durchaus für kommunale Unternehmensgründungen ausgewählt, ermöglicht der Kommune jedoch weniger Kontroll- und Einflussmöglichkeiten. Dies ist auf das Aktienrecht zurückzuführen, das als Bundesrecht die Bestimmungen der Gemeindeordnungen bricht (vgl. Trapp u. Bolay 2003: 18).

5.2 Kommunale Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaft

In der Stadterneuerung ist es durchaus üblich Aufgaben über städtische Gesellschaften wahrzunehmen. Da dort zumeist eine zügige und einheitliche Durchführung von Maßnahmen notwendig ist, ist es häufig sinnvoll, diese in einer Gesellschaft zu bündeln und ihr einen relativ großen Anteil an operativen Aufgaben zu übertragen (vgl. von der Mühlen 2016: Abs. 8).

Die Aussage stammt von Michael von der Mühlen, in seiner Funktion als Staatssekretär im Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes NRW. In seiner Zeit als Stadtdirektor und Beigeordneter für Planen, Bauen, Umwelt und Liegenschaften in der Stadt Gelsenkirchen war er maßgeblich an der Initiierung der dortigen kommunalen Stadterneuerungsgesellschaft beteiligt. Seiner Äußerung liegt die Auffassung zugrunde, dass kommunale Gesellschaften in Form einer GmbH in Aufgaben, wie der Sanierung, Quartiersentwicklung und Stadterneuerung, zumeist schneller und flexibler agieren können, als dies mit der kommunalen Verwaltung möglich ist (vgl. von der Mühlen 2016: Abs. 8).

Bereits seit einigen Jahren ist eine vermehrte Auslagerung kommunaler Tätigkeiten in die Privatrechtsform der GmbH zu erkennen (vgl. Katz et al. 2017: 2). Auch die Gründung kommunaler Unternehmen für die Stadtentwicklung ist kein neues Phänomen (vgl. Kloidt 2017: Abs. 10). Zwar war bis weit in das 20. Jahrhundert die Ämterverwaltung das herkömmliche Organisationsschema zur kommunalen Aufgabenerfüllung, dennoch bildeten sich bereits in den 1920ern mit den Sparkassen auch heute noch typische, von der Verwaltung verselbstständigte Rechtsformen. Auch die Rechtsform GmbH hat eine längere Tradition. Ihr Aufschwung als Form für die Ausgründung kommunaler Unternehmen begann Ende der 1980er-Jahre (vgl. Cronauge 2016: 59 und 61).

Kommunale Entwicklungsgesellschaften wie die Landesentwicklungsgesellschaften gab es jedoch bereits weit früher. Sie dienten dem Wiederaufbau und der Wohnraumversorgung. Ihre große Gründungszeit nach dem Zweiten Weltkrieg war mit einer speziellen Ausrichtung auf den Immobilienmarkt und den Gebäudebestand verbunden. Spätestens mit der Privatisierungswelle vieler kommunaler Unternehmen mit Beginn der 1990er-Jahre kam es allerdings zur Veräußerung bzw. Privatisierung einer großen Zahl dieser Unternehmen. Solche mit dem Augenmerk auf Stadt- und Baulandentwicklung wurden häufig zu privaten Dienstleistern, andere mit Wohnungsbestand zu privaten Wohnungsunternehmen (vgl. Stratmann 2016: Abs. 106). Dies führte dazu, dass viele öffentliche Unternehmen komplett privatisiert und verkauft wurden. Ausgangspunkt ist häufig die immer wieder aufkeimende Diskussion, ob die kommunale Leistungserbringung in Form privatrechtlich agierender, kommunaler Unternehmen nicht besser durch rein private Unternehmen getragen werden kann. Hauptargumente sind die vermeintlich bessere und einfachere Erbringung von Dienstleistungen durch Private sowie kostenentlastenden Vorteile für die Kommune. Dabei ist die Privatisierung als ordnungspolitische Grundsatzdiskussion auch eine Frage nach der Begrenzung von Staatlichkeit auf der einen und der Vorhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse durch die öffentliche Hand auf der anderen Seite (vgl. Cronauge 2016: 81). Um in das politisch bedeutsame Feld von Bestandsentwicklung und Wohnraumversorgung eingreifen zu können, denken Städte seit einiger Zeit jedoch wieder vermehrt über die Bündelung von Aufgaben, wie Wohnraum-, Stadtentwicklung und Stadterneuerung, in einer eigenen Gesellschaft nach (vgl. Horwedel 2016: Abs. 109; vgl. Nakelski 2016: Abs. 69). Sie sehen in ihnen die Möglichkeit, die Vorteile einer privatrechtlichen Organisationsform zu nutzen und gleichzeitig wieder mehr Einfluss auf die Stadtsanierung und die Steuerung der Quartiersentwicklung nehmen zu können. Die Diskussion um alternative Governancestrukturen ist dabei oft auch ein Ausdruck struktureller Probleme. Insofern sind Stadtentwicklungsgesellschaften zwar kein neuer Akteur der Quartiersentwicklung, ihre Gründung gewinnt in der momentanen Diskussion jedoch wieder zunehmend an Aktualität (vgl. Rieniets 2016: Abs. 74).

Im Fokus stehen Stadtentwicklungsgesellschaften im Sinne eines von der Kommune gegründeten kommunalen Unternehmens, das ganz oder mehrheitlich von der öffentlichen Hand getragen wird. Als gemischtwirtschaftliche oder rein öffentliche GmbH grenzen sie sich von rein oder mehrheitlich privat getragenen Gesellschaftskonstrukten ab. Stadtentwicklungsgesellschaften „können projektbezogen sein, indem sie z. B. den Kauf, die Sanierung und einen anschließenden Weiterverkauf einzelner verwahrloster Problemimmobilien zum Ziel haben, aber auch langfristig angelegt sein, sofern z. B. die gesamtstädtische Entwicklung im Sinne der Wirtschaftsförderung oder des Stadtmarketing das Ziel der öffentlich-privaten Partnerschaft ist“ (Friesecke 2008: 186). Für eine Stadtentwicklungs- oder Stadterneuerungsgesellschaft ergibt sich hieraus die Möglichkeit, als privatrechtlicher Akteur auf dem Immobilienmarkt tätig zu werden, ohne die Beschränkungen der kommunalen Verwaltungsstruktur. Dabei haben auch die örtlichen Gegebenheiten (örtliche Rahmenbedingungen, politische Konstellationen und verwaltungsinterner Aufbau) sowie die kommunalen Ziele und Motive einen Einfluss auf die kommunale Gesellschaft (vgl. Katz et al. 2017: 5).

Im Kontext des in dieser Arbeit näher betrachteten Umgangs mit benachteiligten Quartieren sind jene kommunalen Stadtentwicklungsgesellschaften von Interesse, die explizit die städtebauliche Aufwertung von Quartieren verfolgen und immobilienwirtschaftliche Problemlagen zu beheben versuchen. Einige Städte setzen sie bewusst in benachteiligten Quartieren ein, um immobilienwirtschaftlichen Herausforderungen im privaten Gebäudebestand zu begegnen (vgl. Neußer 2016: Abs. 56; vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 8). Die Planungshoheit und die Legitimation der Planungsziele bleiben dabei weiterhin der öffentlichen Hand vorbehalten (vgl. Nakelski 2016: Abs. 51). Gleichzeitig werden jedoch die Vorteile einer privatrechtlichen Organisationsform ggf. in Kooperation mit weiteren Partnern für die Kommune nutzbar.

„Städte gründen [...] Gesellschaften für die Quartiere, wo eindeutig Marktversagen herrscht, aber auf der anderen Seite nicht akzeptiert werden kann, dass gesamte Stadtteile in einen Trading-down-Effekt kommen“ (Kloidt 2017: Abs. 70).

➤ ➤ Stadtentwicklungsgesellschaften bieten den Vorteil einer privatrechtlichen Organisationsform ggf. in Kooperation mit weiteren Partnern. Die Planungshoheit und die Legitimation der Planungsziele bleiben weiterhin der Kommune vorbehalten.

5.2.1 Gesellschaftszweck

Stadtentwicklungsgesellschaften unterscheiden sich gegenüber anderen kommunalen Gesellschaften in ihrer Aufgabenstellung. Wie jede kommunale Gesellschaft wird sie mit einem bestimmten öffentlich legitimierten Gesellschaftszweck gegründet (vgl. Cronauge 2016: 345). In ihrem Fall konzentriert sich dieser auf die Aufgaben der Stadtentwicklung und Stadterneuerung sowie die Quartiersentwicklung und -sanierung. Im Allgemeinen werden Stadtentwicklungsgesellschaften in allen Bereichen des nicht klar umrissenen Felds der Stadtentwicklung eingesetzt. Die Bezeichnung, sei es Stadtentwicklungs- oder Stadterneuerungsgesellschaft, gibt nicht zwangsläufig Auskunft über die genaue Zweckbestimmung, bietet jedoch einen ersten Hinweis. Im Falle einer Stadterneuerungsgesellschaft kann dies bspw. die Erneuerung eines bestimmten Quartiers bedeuten. Die Namensgebung suggeriert dabei die Konzentration auf die Erneuerung, Erhaltung und Entwicklung von bestehenden Stadtstrukturen, während Stadtentwicklungsgesellschaften auch die Weiterentwicklung von Stadt im Sinne von Neu- und Weiterbau umfassen. Die Bundesvereinigung der Landes- und Stadtentwicklungsgesellschaften e. V. sieht die bloßen Begriffe Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaften weitgehend synonym (vgl. Stratmann 2016: Abs. 46). Vielmehr erfolgt die Unterscheidung im konkreten Fall anhand der jeweiligen Gesellschaftsziele, die sich aus dem im Gesellschaftsvertrag festgelegten Gesellschaftszweck ergeben (vgl. Spars 2016: Abs. 26). Folglich wird die Aufgabe einer Gesellschaft durch ihre Zweckbestimmung definiert. Die eine soll Baulandentwicklung oder Wohnungsbau betreiben, die andere soll sich um benachteiligte Quartiere kümmern (vgl. Kloidt 2017: Abs. 40).

Anhand des in der Satzung festgesetzten Gesellschaftszwecks definiert die Gesellschafterversammlung als oberstes Organ der GmbH die konkreten Zielsetzungen. Gegenüber der herkömmlichen Ämterverwaltung ergibt sich somit die Möglichkeit, eine kommunale Gesellschaft auf dieses spezielle Ziel auszurichten. Mittelbar definieren jedoch auch politisch legitimierte Stadtratsbeschlüsse sowie behördenverbindliche, kommunale Planwerke und Entwicklungsprogramme die Ziele der Gesellschaft, indem sie über die Gesellschafterversammlung in die Gesellschaft getragen werden. Vorgaben rechtlicher Regelungen wie der verbindlichen Bauleitplanung kommen hinzu (vgl. Nakelski 2016: 51). Mit welcher Intention eine Gesellschaft die übergeordneten Entwicklungsziele in ihrer konkreten Projektarbeit umsetzt, bleibt jedoch zumeist der Geschäftsführung überlassen. Zumindest grundsätzlich ist sie dem festgesetzten Gesellschaftszweck verpflichtet.

Durch die Möglichkeit, neben dem Themenfeld der Stadtentwicklung und -erneuerung auch Energieeffizienz in die Zweckbestimmungen einer Stadtentwicklungsgesellschaft zu implementieren, ergibt sich somit die Chance, auch dieses Thema als direktes Gesellschaftsziel zu verankern. Zusehends rücken bereits energetische Zielsetzungen in den Fokus von Stadtentwicklungsgesellschaften. Das zeigt sich u. a. in der Regionalverteilung der Anträge im Rahmen des Programms Energetische Stadtsanierung, in denen zunehmend auch Stadtentwicklungsgesellschaften als Antragstel-

ler und wichtige Partner zur Erreichung der Energiewende auftreten (vgl. Pöhler 2016: Abs. 52). Im Falle der IC Management GmbH des InnovationCity-Prozesses werden mit dem Gesellschaftszweck der Steigerung der Lebensqualität und der CO₂-Reduzierung im Quartier explizit energetische Ziele verfolgt (vgl. Kwyas 2016: Abs. 37). Indem Energieeffizienz als Gesellschaftszweck definiert wird, bietet folglich die Organisationsform einer kommunalen Stadtentwicklungsgesellschaft die Möglichkeit, neben Stadtentwicklung und -erneuerung auch Energieeffizienz stärker in der Gesamtstruktur zu verankern.

➤ ➤ Stadtentwicklungsgesellschaften bieten die Möglichkeit, einen Fokus sowohl auf Energieeffizienz als auch Stadtentwicklung und -erneuerung zu legen.

5.2.2 Aufbau der Gesellschaft

Der Vorteil einer kommunalen Gesellschaft ist ihre flexible Struktur, die durch die Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrags bestimmt wird (vgl. Schäfer u. Roreger 2014: 82). Dabei muss eine einmal geschaffene Organisationsstruktur nicht dauerhaft unverändert bleiben, sondern bietet die Chance, sie Veränderungen innerhalb und außerhalb des Unternehmens anzupassen (vgl. Breimeier et al. 2007: 18; vgl. Olfert 2016: 7). Als Gesellschaft mit beschränkter Haftung besteht sie jedoch aus zwei zwingend erforderlichen Organen.

Gesellschafterversammlung

Oberstes Willensorgan ist die Gesellschafterversammlung. In ihr sind die Gesellschafter vertreten. Sie bestimmen im Rahmen des Gesellschaftszwecks die Geschäftspolitik des Unternehmens (vgl. Kloidt 2017: Abs. 13). Entsprechend ihren Gesellschafteranteilen verfügt jeder Gesellschafter über ein Stimmrecht. Im Falle einer rein oder mehrheitlich kommunalen Gesellschaft hält die Gemeinde die Mehrheit der Anteile und damit auch des Stimmrechts. Die Gesellschafterversammlung ist ein nichtöffentliches Gremium. Da sie wie jede privatwirtschaftliche Gesellschaft im Wettbewerb steht, sind Nichtgesellschafter nicht teilnahmeberechtigt. Bei einer kommunalen Gesellschaft kann es sich um eine zu 100 % städtische Gesellschaft handeln, ebenso können jedoch auch weitere Gesellschaften, wie andere städtische Unternehmen oder Private, beteiligt werden (vgl. Schäfer u. Roreger 2014: 100).

Die Gesellschafter selbst werden in der Gesellschafterversammlung durch Vertreter repräsentiert. Je nach Gesellschaftskonstrukt kann das Gremium politisch besetzt sein und die politischen Mehrheiten der Kommunalpolitik abbilden. Als Kontrollorgan obliegt ihr die Überwachung der Gesellschaftstätigkeiten.

Die Gesellschafterversammlung tagt in regelmäßigen Abständen und kann bei wichtigen Entscheidungen zumeist kurzfristig einberufen werden. Der Rat der Stadt ist über Unternehmensentscheidungen in Kenntnis zu setzen. Wenn es in der Satzung bzw. dem Gesellschaftsvertrag vereinbart ist, kann über einen Aufsichtsrat ein weiteres Kontrollgremium in der Organisation verankert werden. Dem administrativen Aufsichtsrat können bestimmte Rechte, wie bspw. die Weisungsbefugnis gegenüber der Geschäftsführung, übertragen werden. Befugnisse wie Satzungsänderungen oder auch die Auflösung der Gesellschaft verbleiben bei der Gesellschafterversammlung und somit bei den Gesellschaftern. Für Gesellschaften bis 500 Mitarbeiter ist ein Aufsichtsrat obligatorisch (vgl. Cronauge 2016: 268–269).

Geschäftsführung

Die Geschäftsführung als zweites zwingend erforderliches Organ besteht aus einem oder mehreren Geschäftsführern. Diese regeln die Angelegenheiten der Gesellschaft und vertreten sie nach außen (vgl. Schäfer u. Roreger 2014: 21). Die Vorgaben des öffentlichen Dienstes zur Vergütung gelten für sie nicht. Die Geschäftsführer können hauptamtlich sowie nebenamtlich beschäftigt sein. Dadurch ergibt sich die Möglichkeit, Mitarbeiter aus der kommunalen Verwaltung in Nebenamtlichkeit für die Führung des Unternehmens freizustellen oder aber einen nebenamtlichen Verwaltungsmitarbeiter einem hauptamtlichen Geschäftsführer zur Seite zu stellen. Eine Geschäftsführung aus mehreren Geschäftsführern ist allein schon wegen der gegenseitigen Unterstützung als auch einer gegenseitigen Kontrolle von Vorteil (vgl. Cronauge 2016: 267–268). Gleichzeitig obliegt den Geschäftsführern bei der Unternehmensführung die Sorgfaltspflicht eines ordentlichen Geschäftsmanns. Damit geht die Sorgfaltspflicht über die eines ordentlichen Kaufmanns hinaus, indem die Wahrung der selbstständigen, treuhänderischen Vermögensinteressen vorausgesetzt wird und mit einer entsprechenden Haftung verbunden ist (vgl. § 43 GmbHG). „Neben der Geschäftsführerpflicht sind folgende Rechte und Pflichten der Geschäftsführer infolge der Organstellung wesentlich: Treuepflichten (u. a. Verschwiegenheitspflicht), Pflicht zur ordnungsgemäßen Buchführung der Gesellschaft, Pflicht zur Aufstellung des Jahresabschlusses und des Lageberichts, Auskunftspflicht gegenüber Gesellschaftern in Angelegenheiten der Gesellschaft und der eigenen Geschäftsführung“ (Cronauge 2016: 267).

➤ ➤ Der Aufbau einer Stadtentwicklungsgesellschaft bietet der Kommune die Möglichkeit, die Geschäftstätigkeiten der Gesellschaft zu steuern.

5.2.3 Vorteile der Gründung einer Stadtentwicklungsgesellschaft für kommunale Governance

Vor allem die Intensität, mit der sich in strukturschwachen Städten und Regionen Probleme in bestimmten Quartieren konzentrieren, ist Anlass dafür, sich mit kommunalen Stadtentwicklungsgesellschaften zu beschäftigen. In Verbindung mit fehlenden kommunalen Handlungsmöglichkeiten, um auf diese Probleme zu reagieren, bietet es sich an, ihre Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Entwicklung benachteiligter Quartiere zu betrachten. Vielfach scheint ihre Gründung jedoch auch ein Ausdruck einer gewissen kommunalen Notsituation zu sein (vgl. Nakelski 2016: Abs. 67), indem die Kommune allein sowohl finanziell als auch personell nicht in der Lage ist, die Entwicklung benachteiligter Quartiere zu steuern (vgl. Planke et al. 2016: Abs. 77). Demgegenüber eröffnet die Stadtentwicklungsgesellschaft sowohl finanzielle als auch privatrechtliche Handlungsoptionen, die Stadtentwicklung unter der Prämisse immobilienwirtschaftlicher Tätigkeit erlauben (vgl. Hellermann 2012: 172). Eine der Möglichkeiten aufgrund ihrer privatrechtlichen Struktur ist der Ankauf von Problemimmobilien, um städtebauliche Impulse im Quartier zu setzen. Mit der kommunalen Verwaltung allein ist dies kaum möglich (vgl. Quartiersmanager/-in 3 2016: Abs. 40-41; vgl. Quartiersmanager/-in 3 2016: Abs. 40). Da es aufgrund ihrer Haushaltssituation für finanzschwache Kommunen nicht opportun sein kann, Geld für die Aufwertung einzelner Quartiere im Rahmen des Haushalts bereitzustellen, kann die Auslagerung bestimmter kommunaler Aufgaben zudem ein probates Mittel sein, um dennoch Stadtentwicklung zu betreiben (vgl. Rieniets 2016: Abs. 18; vgl. Zimmer-Hegmann 2016: Abs. 67). Der Vorteil der Gründung einer kommunalen Gesellschaft liegt folglich darin, überhaupt wieder in benachteiligten Quartieren steuernd eingreifen zu können (vgl. Nakelski 2016: Abs. 49, 55 und 69). Gegenüber der Quartiersentwicklung mit der herkömmlichen Ämterverwaltung liegen die Vorteile somit in der Wirtschaftlichkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung, ihrer markt- und wettbewerbsgerechten Aufstellung, der weitge-

henden Unabhängigkeit von politischen Machtverhältnissen, der Entlastung des Haushalts bei gleichzeitiger Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, der Flexibilität in der Personalwirtschaft, steuerlicher Entlastungen, der Möglichkeit, weitere Akteure zu beteiligen, und der Konzentration auf die spezielle Aufgabe (vgl. Cronauge 2016: 149–153) (siehe Tab. 6).

- ➤ Stadtentwicklungsgesellschaften verfügen als eigenständiger Akteur über privatwirtschaftliche Handlungsmöglichkeiten für Energieeffizienz und Stadtentwicklung in benachteiligten Quartieren. Aufgrund der Synergien aus staatlich-hoheitlicher Steuerung und privatwirtschaftlichen Handlungsmöglichkeiten besitzt eine kommunale Stadtentwicklungsgesellschaft Handlungspotenzial für Energieeffizienz und Stadtentwicklung unter problematischen Rahmenbedingungen.

GRÜNDE FÜR AUSLAGERUNG

Wirtschaftliche und finanzielle Gründe

- Sparsames Wirtschaften durch kaufmännisches Denken
- Flexiblere Personalpolitik
- Steuerliche Vorteile
- Möglichkeiten zum Ausgleich von Verlusten durch z. B. Eingliederung in einen Versorgungsbetrieb
- Möglichkeiten zur Kooperation mit anderen Unternehmen, z. B. zur Nutzung von Größenvorteilen
- Generierung von zusätzlichem Know-how
- Zugriff auf privates Kapital

Politische Gründe

- Reduzierung des städtischen Zuschussbedarfs und damit Entlastung des Haushalts
- Keine Einengung durch das Kommunalverfassungsrecht
- Weniger Kontrolle durch die Öffentlichkeit, z. B. keine parlamentarische Legitimationsnotwendigkeit, da die Sitzungen des Aufsichtsrats nicht öffentlich sind
- Keine politischen Entscheidungsblockaden
- Schwäche der Politik, unangenehme Entscheidungen zu treffen, wie etwa Preis- und Gebührenerhöhungen bzw. Durchführung von Rationalisierungsmaßnahmen
- Attraktivität neoliberaler Positionen und Paradigmen

Tab. 6: Gründe für die Auslagerung öffentlicher Aufgaben in ein Beteiligungsunternehmen [eigene Darstellung nach Trapp u. Bolay 2003: 39]

Zwischenfazit

Als eine Organisationsform des privaten Rechts verfügt eine Stadtentwicklungsgesellschaft über privatwirtschaftliche Handlungsmöglichkeiten zur Steigerung der Energieeffizienz im Gebäudebestand benachteiligter Quartiere. Indem die Kommune Einfluss auf die Geschäftstätigkeit nehmen und übergeordnete Energieeffizienz- und Stadtentwicklungsziele in die Gesellschaft einbringen kann, besitzt sie mit der Stadtentwicklungsgesellschaft das Potenzial eines Treibers von Energieeffizienz und Stadtentwicklung unter problematischen Rahmenbedingungen.

Zur Überprüfung der Potenziale und Herausforderungen für Energieeffizienz bieten sich bereits bestehende Beispiele kommunaler Stadtentwicklungs- und Stadterneuerungsgesellschaften an, die Stadtentwicklung in benachteiligten Quartieren betreiben. Auf diese wird im nächsten Teil der Arbeit eingegangen. Zur Analyse der Potenziale und Herausforderungen kommunaler Stadtentwicklungsgesellschaften als Agent der Energiewende in innerstädtischen Problemquartieren werden exemplarisch drei Fallstudiengesellschaften betrachtet.

B Empirie

6 FALLSTUDIENBESCHREIBUNG

6.1 Zielsetzung und methodisches Vorgehen

6.1.1 Zielsetzung

Die Arbeit identifiziert kommunale Stadtentwicklungsgesellschaften als Organisationsform, um die kommunalen Ziele von Energieeffizienz und Stadtentwicklung unter problematischen Rahmenbedingungen zu steuern. Daraus ergibt sich die Frage nach ihren Potenzialen als Agenten des Wandels. Wie kann die Stadtentwicklungsgesellschaft Impulse für Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren geben? Dabei geht die Arbeit folgenden Zielsetzungen nach:

- 1** Beschreibung bestehender Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaften durch die induktive Betrachtung von Fallstudien
- 2** Analyse der Potenziale für Energieeffizienz und Stadtentwicklung
- 3** Ableitung von Handlungsempfehlungen für kommunale Governance für Energieeffizienz unter problematischen Rahmenbedingungen

Die Arbeit betrachtet in Kapitel B die Potenziale einer Stadtentwicklungsgesellschaft für ihre Handlungsfähigkeit unter problematischen Rahmenbedingungen. Dazu bedient sie sich als übergeordnete Forschungsstrategie der empirischen Fallstudienanalyse.

Zielsetzung der Analyse ist die Überprüfung der in den theoretischen Grundlagen gewonnenen Erkenntnisse zu Stadtentwicklungsgesellschaften anhand dreier exemplarisch ausgewählter Beispielgesellschaften (vgl. Kapitel 1.2). Da-

durch werden Rückschlüsse auf die Handlungsmöglichkeiten der Stadtentwicklungsgesellschaften zur Steuerung von Stadtentwicklung und Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren möglich. Nach der Beschreibung der Fallstudien erfolgt in der Gegenüberstellung eine vergleichende Analyse. Sie zeigt das Spektrum möglicher Organisationsstrukturen einer Stadtentwicklungsgesellschaft als Akteur der Energiewende sowie die sich daraus ergebenden Potenziale und Herausforderungen für die energieeffiziente und klimagerechte Quartiersentwicklung unter problematischen Rahmenbedingungen. In der Fallstudienbeschreibung wird zunächst jede Fallstudie für sich betrachtet (vgl. Kapitel 6). Sie erfolgt danach:

- welche Bedeutung Energieeffizienz und die Initiierung energetischer Sanierungsmaßnahmen in den Zielsetzungen der Fallstudiengesellschaften haben,
- wie sich die Organisations- und Prozessstruktur der Gesellschaften darstellen und
- welche Bedeutung dem Quartier als Handlungsebene zukommt.

In der gegenüberstellenden Analyse in Kapitel 7 werden die Untersuchungsergebnisse zusammengeführt. Sowohl aus diesen Erkenntnissen als auch denen der empirischen Studien 1 und 2 sowie der theoretischen Betrachtung werden in Kapitel C Handlungsempfehlungen für kommunale Stadtentwicklungsgesellschaften als Agent der Energiewende entwickelt. Ziel sind Empfehlungen für kommunale Governance (vgl. Kapitel 8). Anschließend erfolgt die Ergebnisdiskussion (vgl. Kapitel 9).

6.1.2 Auswahl der Fallstudien

Die tiefgehende, qualitative Betrachtung der Zusammenhänge in konkreten Fallstudien bietet die Chance, ein Verständnis für das Untersuchungsobjekt zu gewinnen und ein möglichst breites Informationsspektrum zu erfassen. Dafür ist eine strategische Auswahl der Studienobjekte notwendig (vgl. Flyvbjerg 2006: 219). Die Beschränkung der untersuchten Fälle auf eine handhabbare Zahl trägt der Komplexität der Zusammenhänge und der einzubeziehenden Variablen der einzelnen Fallstudien Rechnung (vgl. Campbell 2003: 5–8; vgl. Gläser u. Laudel 2009: 37), indem auf die Besonderheiten jedes Falls eingegangen werden kann (vgl. Mayring 2016: 42). Die Auswahl der drei Fallstudien orientiert sich an den Prinzipien Repräsentativität und empirische Varianz (vgl. Gerring 2009: 86–88). Dabei ist von Vorteil, dass Varianztheorien besonders für die Beschreibung zeitnaher und direkter Wirkungszusammenhänge Anwendung finden (vgl. Poole 2004: 10). Der Logik des „most similar system design“ folgend, wurden Gesellschaften ausgesucht, die unter ähnlichen Kontextbedingungen agieren, über ähnliche Strategien zur Quartiersaufwertung verfügen und ähnliche Handlungsmuster verfolgen, sich aber in den zentralen Erklärungsparametern und Mechanismen unterscheiden (vgl. Przeworski u. Teune 1970; vgl. Blatter et al. 2007: 142).

Die Auswahl der Fallstudien deckt eine Bandbreite an Fällen ab, ohne dabei auf eine maximale Varianz hinsichtlich kausaler Effekte zwischen den einzelnen Variablen zu setzen. Sie erfolgt anhand eines festgelegten Kriterienkatalogs (siehe Tab. 7). Im Fokus der Betrachtung stehen Fälle, die als Beispiel für eine kommunale Stadtentwicklungsgesellschaft zur Umsetzung energetischer Ziele unter problematischen Rahmenbedingungen dienen können. Dabei geht es um kommunale bzw. kommunal gegründete Gesellschaften in Form einer GmbH. Ziel ist es, Organisationen zu finden, die unter problematischen Rahmenbedingungen Quartiers- bzw. Stadtentwicklung betreiben und die aktiv in den privaten Wohngebäudebestand eingreifen.

Die Auswahlkriterien gliedern sich nach abhängigen und unabhängigen Variablen. Während erstere erfüllt sein müssen, dienen die unabhängigen Variablen der Abwägung zwischen mehreren infrage kommenden Forschungsobjekten.

AUSWAHLKRITERIEN

Quartier

- Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)
- Kommunale Gründung
- Betreibt Stadtentwicklung unter problematischen Rahmenbedingungen
- Greift aktiv in den Wohngebäudebestand ein
- Hat die Möglichkeit, Gebäude im Quartier zu erwerben und Sanierungsmaßnahmen durchzuführen

Unabhängige Variablen

- Verfolgt energetische Ziele
- Bindet weitere Partner ein
- Direkter Quartiersbezug
- Regionaler Bezug Ruhrgebiet
- Verfügt über finanzielle Ausstattung
- An die kommunale Verwaltung angebunden

Tab. 7: Auswahlkriterien der Fallstudien [eigene Darstellung]

Um die Vergleichbarkeit der Fallstudien zu gewährleisten, strebt die Fallstudienauswahl eine größtmögliche Ähnlichkeit der Fallbeispiele sowohl in Bezug auf die abhängigen als auch die unabhängigen Indikatoren bei größtmöglicher Varianz der im Fokus der Forschungsfrage stehenden Parameter an.

Neben einer informationsorientierten Fallstudienauswahl geht es insbesondere darum, signifikante Rückschlüsse aufgrund der Divergenzen in den Fallstudien ziehen zu können (vgl. Flyvbjerg 2006: 230). Dabei geht es u. a. um das Spannungsfeld zwischen einer rein von der kommunalen Verwaltung bestimmten Gesellschaft (SEG Hamm) über ein sowohl von der öffentlichen Hand als auch anderen kommunalen Gesellschaften gesteuertes Forschungsobjekt (SEG Gelsenkirchen) bis hin zu einer weitgehend eigenständigen kommunalen Gesellschaft, die mittlerweile längst in eine reine private Organisationsform übergegangen ist (STEG Hamburg).

Bereits im Rahmen der ersten Überlegungen zum Thema der vorliegenden Arbeit stellten sich die SEG Gelsenkirchen und die SEG Hamm als mögliche Fallstudien heraus. Für Erstere bestätigte sich die Eignung als Fallstudie bereits in der empirischen Studie 1 (vgl. Quartiersmanager/-in 1 2016: Abs. 66). Als kommunale Stadterneuerungsgesellschaft erwirbt sie in einem festen Quartierskontext heruntergekommene Immobilien und setzt eigenständig Sanierungsmaßnahmen

um. In der zweiten empirischen Studie wurden die Interviewpartner ganz bewusst nach weiteren kommunalen Stadtentwicklungsgesellschaften befragt, die sich für eine Fallstudie anbieten. Neben der SEG Gelsenkirchen kristallisierte sich dabei auch die SEG Hamm als Forschungsobjekt heraus (vgl. Metzmacher 2016: Abs. 52; vgl. Nakelski 2016: Abs. 116; vgl. Kloidt 2017: Abs. 60). Sie wurde als kommunale Stadtentwicklungsgesellschaft mit dem Ziel gegründet, Zugriff auf Problemimmobilien im Stadtgebiet zu bekommen, um diese einer Aufwertung zuzuführen. Über einen weiteren Hinweis (vgl. Metzmacher 2016: Abs. 67) und den Weg über die STEG NRW ist die STEG Hamburg als drittes Forschungsobjekt hinzugekommen. Bei ihr handelt es sich um eine kommunal gegründete, jedoch als eigenständig, mit eigenem Personalkörper autark von der kommunalen Verwaltung aufgestellte Gesellschaft. Sie blickt auf eine langjährige Arbeit als treuhänderischer Sanierungsträger der Stadt Hamburg zurück, im Rahmen derer sie Zugriff auf kommunalen Wohngebäudebestand hatte, um in benachteiligten Quartieren sanierend tätig zu werden. Mittlerweile ist sie als rein private Gesellschaft organisiert und bietet die Möglichkeit, den Blick auf den Entwicklungsprozess von einer kommunalen zu einer rein privaten Entwicklungsgesellschaft zu lenken. Trotz intensiver Suche ließ sich weder im Ruhrgebiet noch in NRW ein ähnlich vielversprechendes drittes Untersuchungsobjekt finden. Zusätzlich ermöglicht die Betrachtung einer bereits langfristig etablierten Stadtentwicklungsgesellschaft aus einem anderen Bundesland, noch dazu einem Stadtstaat, einen „Blick über den Tellerrand“ (siehe Abb. 14).

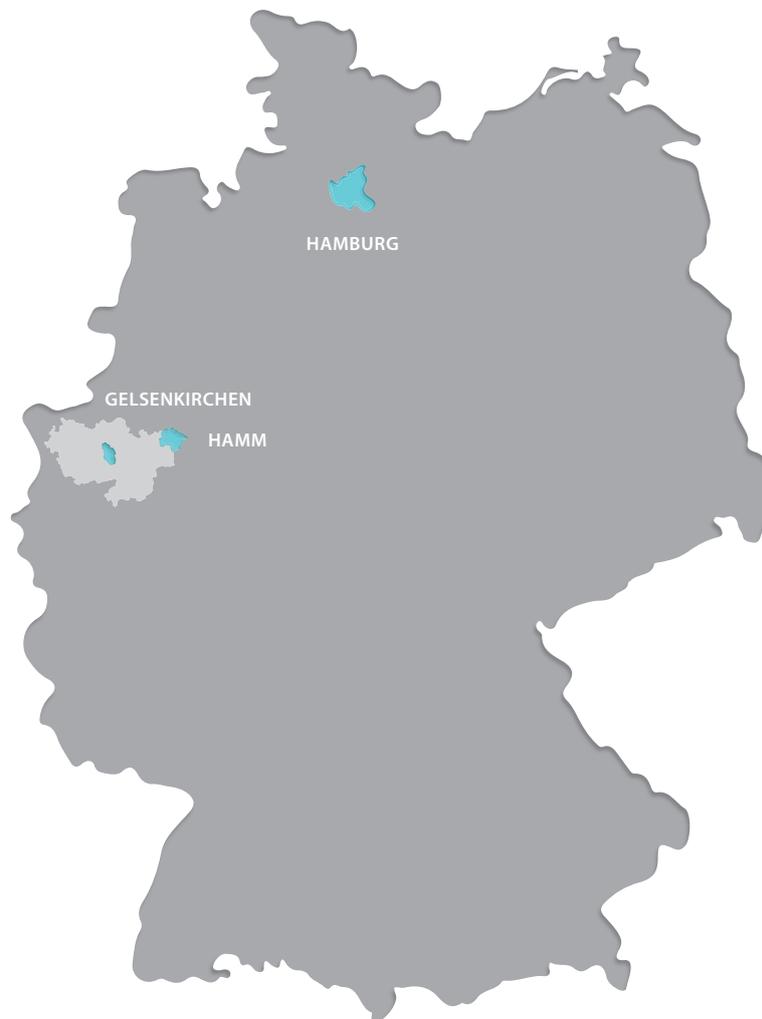


Abb. 14: Städte in denen Fallstudien durchgeführt wurden [eigene Darstellung]

Der Fokus der Fallstudienbetrachtung liegt auf der jeweiligen Organisations- und Prozessstruktur in Form von Zielsetzung, Handlungsebene, Aufbau, Finanzierung und Vernetzung der Gesellschaften. Allen drei ist die Stadt- und Quartiersentwicklung unter problematischen Rahmenbedingungen gemein. Um die Übertragbarkeit als Agent des Wandels beurteilen zu können, werden im Rahmen der Fallstudie der SEG Gelsenkirchen zusätzlich die Rahmenbedingungen an der Bochumer Straße als ihr Handlungsraum untersucht. Indem die Analyse Bezug auf die Ergebnisse der empirischen Studie 1 nimmt, ermöglicht dies Rückschlüsse auf die Übertragbarkeit des Prinzips einer Stadtentwicklungsgesellschaft auf andere Quartiere mit problematischen Rahmenbedingungen (vgl. Kapitel 8.2). Bei der Analyse der Fallstudien SEG Hamm und STEG Hamburg erfolgt keine separate Betrachtung der Rahmenbedingungen des jeweiligen Projektgebiets. Einerseits lassen die bereits gewonnen Aussagen zu den Rahmenbedingungen benachteiligter Quartiere keine zusätzlichen Erkenntnisse erwarten, andererseits beziehen sich sowohl die SEG Hamm als auch die STEG Hamburg nicht auf ein spezielles Quartier. Während die SEG Hamm auf gesamtstädtischer Ebene aktiv ist, spricht im Fall der STEG die nicht gegebene Vergleichbarkeit mit den bereits Mitte der 1990er-Jahre aufgewerteten Quartieren in Hamburg dagegen. Die beiden Fallstudien beziehen sich folglich rein auf die Gesellschaften selbst. Sie dienen der Betrachtung der situativen Unterschiede der verschiedenen Ausprägungen der Organisationsstrukturen.

6.1.3 Analysemethodik

Die Fallstudienanalyse ist eine Methode der qualitativen Sozialforschung (vgl. Yin 2014: 4). Ausgangspunkt ist die Case Study Research-Methode, mit der sich komplexe soziale Phänomene verstehen lassen, indem der Fokus auf einem konkreten „case“ – einem Fallbeispiel – beruht. Dabei wird ein komplexer, aktueller Untersuchungsgegenstand bzw. ein Vorgang in seinem realen Kontext untersucht. Sie ist die bevorzugte Methode, wenn bei den Forschungsfragen das „Wie“ und „Warum“ im Vordergrund stehen, der Forscher keinen direkten Einfluss auf das Untersuchungsobjekt bzw. den -prozess hat und es sich um einen aktuellen Forschungsinhalt handelt, der lediglich ansatzweise rückblickend betrachtet wird. Als Feldforschung eignet sie sich vor allem dazu, kausale Zusammenhänge in realen Entwicklungen zu erkennen und ihre Wirkung zu benennen. Die Einzelfallstudie zeichnet einen Ausschnitt der Prozessgestaltung eines jeweiligen Entwicklungsprozesses nach. Fallstudien bieten die Möglichkeit eines detaillierten Einblicks in den konkreten Fall. Gleichzeitig ergibt sich die wesentliche Erkenntnis aus der Gesamtbetrachtung des Einzelfalls (vgl. Yin 2014: 2; vgl. Mayring 2016: 42). Durch das induktive Vorgehen in der empirischen Analyse der vorgefundenen Fallbeispiele werden Folgerungen auf die allgemeingültigen Parameter des Forschungsobjekts möglich. Aus der exemplarischen Beschreibung und der Gegenüberstellung der Erkenntnisse werden verallgemeinerbare Ergebnisse im Sinne des Forschungsgegenstands ableitbar. Der qualitative Forschungsansatz macht die Beschreibung realer Zusammenhänge in einem komplexen System möglich. Es wird Wissen aus eigener Anschauung generiert, um daraus allgemeine und übertragbare Regeln abzuleiten. Die Analyse der theoretischen Grundlagen dient dabei als Vorwissen für den empirischen Teil der Arbeit (vgl. Flyvbjerg 2011: 304; vgl. Müller 2015).

Die Fallstudienanalyse dient dazu, die in der allgemeinen Betrachtung von Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren aufgeworfenen Handlungsmöglichkeiten von Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaften im Spannungsfeld zwischen kommunaler Governance und privatwirtschaftlicher Organisationsform zu konkretisieren. Die vertiefende Analyse dreier Einzelfallstudien erforscht jeweils einen konkreten Planungsfall. Dies ermöglicht die vertiefte Untersuchung der Eigenschaften der jeweiligen Stadtentwicklungsgesellschaften sowie ihrer Handlungsfähigkeit für Energieeffizienz und Stadtentwicklung unter problematischen Quartiersbedingungen. Die anschließende Gegenüberstellung der Ergebnisse der Fallstudienbeschreibung bietet einen Zugang zu verallgemeinerbaren Komponenten der Stadtentwicklungsgesellschaft.

Dokumentenanalyse

Den ersten Zugang zu den Fallstudien bildet eine Dokumentenanalyse. Dabei geht es um die Analyse der öffentlich zugänglichen Dokumente zu den betrachteten Gesellschaften als auch ihrer Projekte. Sie stellt einen ersten Einblick in die Eignung des Untersuchungsobjekts als Fallstudie dar. Die Dokumentenanalyse bedient sich Primärquellen wie Gesellschaftsverträgen, öffentlichen Beschlüssen, Strategiepapieren, Organigrammen, Dokumentationen, Präsentationen, Handlungskonzepten und Protokollen sowie Öffentlichkeitsarbeit und Internetauftritt und Sekundärquellen der Fallstudien, wie bspw. Berichterstattung in lokalen und regionalen sowie überregionalen Medien.

Die Dokumentenanalyse hat den Vorteil, dass die Daten bereits in aufbereiteter Form vorliegen und nicht erst erhoben werden müssen. Sie unterliegen somit weniger den Einflüssen der Interpretation oder Fehlern in der Datenerhebung (vgl. Mayring 2016: 47). Die Dokumentenanalyse dient als Basis für die Experteninterviews. Sie bietet einen Einstieg in die Zusammenhänge des konkreten Falls und bildet die Grundlage für die Auswahl der Interviewpartner. Anhand der Erkenntnisse der Dokumentenanalyse lassen sich die Aussagen der Interviewpartner verifizieren bzw. vertiefen. Ihr Ergebnis ist das Grundgerüst aus öffentlich formulierten Zielsetzungen als faktische Basis der Fallstudienanalysen. Um einen tiefergehenden Einblick in die Arbeitsweise sowie die unterschiedlichen nicht öffentlich formulierten Absichten der Akteure in der jeweiligen Gesellschaft erfassen zu können, wird die Dokumentenanalyse durch Experteninterviews ergänzt.

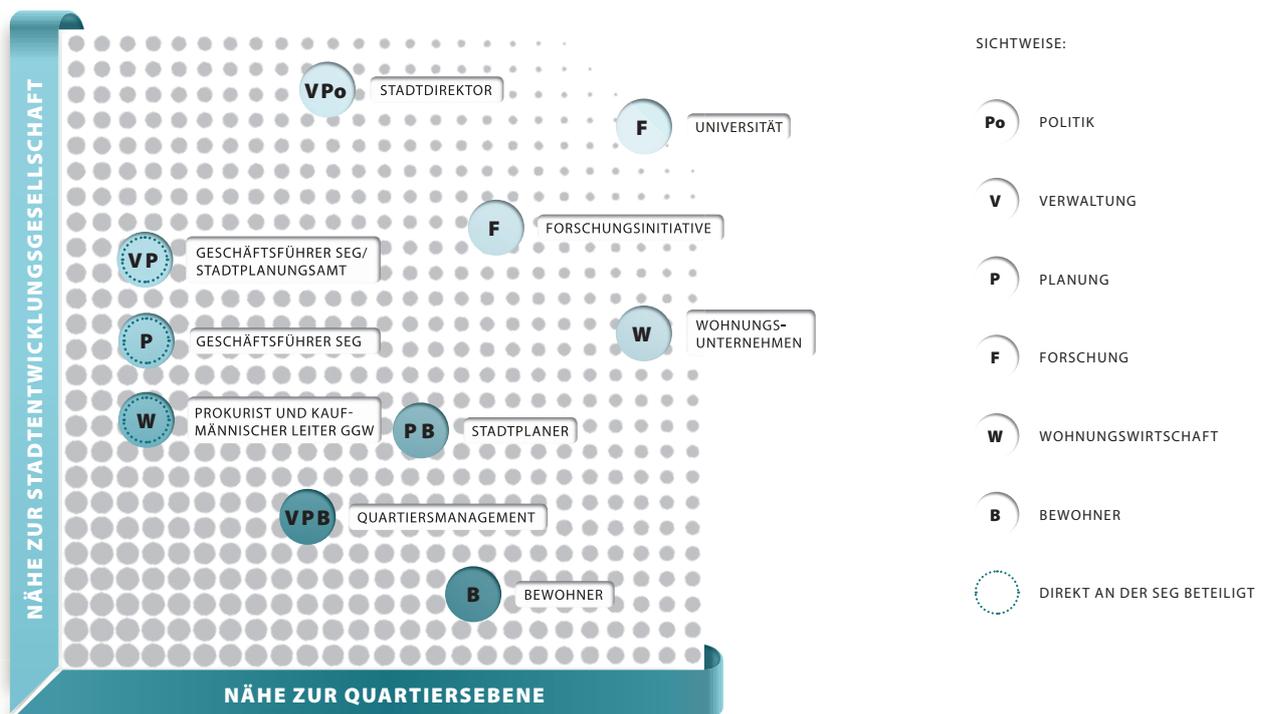


Abb. 15: Samplestruktur zur Einordnung der Interviewpartner der Fallstudie 1 [eigene Darstellung]

Experteninterviews

Aufbauend auf der Dokumentenanalyse, dienen leitfadengestützte Experteninterviews der qualitativen Datenerhebung. Es ist eine Reaktion auf die Komplexität der Untersuchungsobjekte, die einerseits vom theoretischen Rahmen profitiert und sich gleichzeitig auf die Triangulation verschiedener Untersuchungsmethoden stützt (vgl. Flick 2010: 311; vgl. Flick et al. 2010: 311; vgl. Yin 2014: 2). Interviews bieten die Möglichkeit, Insiderwissen und persönliche Einschätzungen von Experten zu einem ganz bestimmten Thema zu gewinnen (vgl. Witzel 1985). Mit Experten sind Personen gemeint, die im Sinne der Forschungsfrage über ein besonderes Wissen verfügen, welches sich aus der unmittelbaren Arbeit oder dem Umgang mit dem Forschungsgegenstand generiert (vgl. Gläser u. Laudel 2009: 11). Entgegen einem narrativen Interview bedient sich die Arbeit einer problemzentrierten Form einer geleiteten Interviewführung, die sich auf die Erfahrungen der Interviewpartner mit dem Forschungsgegenstand sowie dem Prozess seiner Genese konzentriert. Der Leitfaden dient als Gerüst der Gesprächsführung und kommt immer dann zur Anwendung, wenn es um konkrete Aussagen zum Forschungsobjekt selbst geht. Er gliedert sich in bestimmte Fragenkomplexe, gibt jedoch keine strikte Reihenfolge vor. Die offene bis halbstandardisierte Interviewführung orientiert sich an diesen Fragenkomplexen. Dabei ist es nicht das Ziel, jede Frage abzuarbeiten, sondern eine möglichst große Bandbreite an Informationen entsprechend der fachlichen Sichtweise und Nähe des Interviewpartners zum Forschungsobjekt zu gewinnen. Die Interviewführung lässt ausholende Ausführungen des Befragten zu und dient lediglich zur Unterstützung detaillierter Nachfragen seitens des Interviewers (vgl. Mayer 2013: 37). Gegenüber einem quantitativen Ansatz hat die Fallstudienanalyse den Vorteil, in der Befragung in die Tiefe gehen zu können und fallspezifische Besonderheiten herauszuarbeiten (vgl. Flyvbjerg 2006: 241). Sie zielt nicht auf die statistische Auswertbarkeit der Interviewergebnisse ab, sondern untersucht einen konkreten Fall. Der Leitfaden wird zur Steuerung des Interviews verwendet, indem er den Interviewpartner auf seine Eigenschaft als Experten eines bestimmten Sachverhalts einschränkt (vgl. Mayer 2013: 38). Durch Fragen nach dem Entwicklungsbedarf der konkreten Fallstudie lassen sich „blinde Flecken“ in der empirischen Analyse identifizieren. Es handelt sich um Elemente, die in den Fallstudien bisher keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielen, von den Experten allerdings als wichtig erachtet werden und eine höhere Priorität genießen sollten. Offensichtlich werden sie derzeit in den Beispielgesellschaften aus unterschiedlichen Gründen ausgeblendet oder der betrachtete Entwicklungsprozess ist bisher noch nicht weit genug fortgeschritten.

Die Art der Interviewführung wurde genauso wie der Aufbau des Interviewleitfadens im Vorfeld eingehenden Pretests unterzogen.

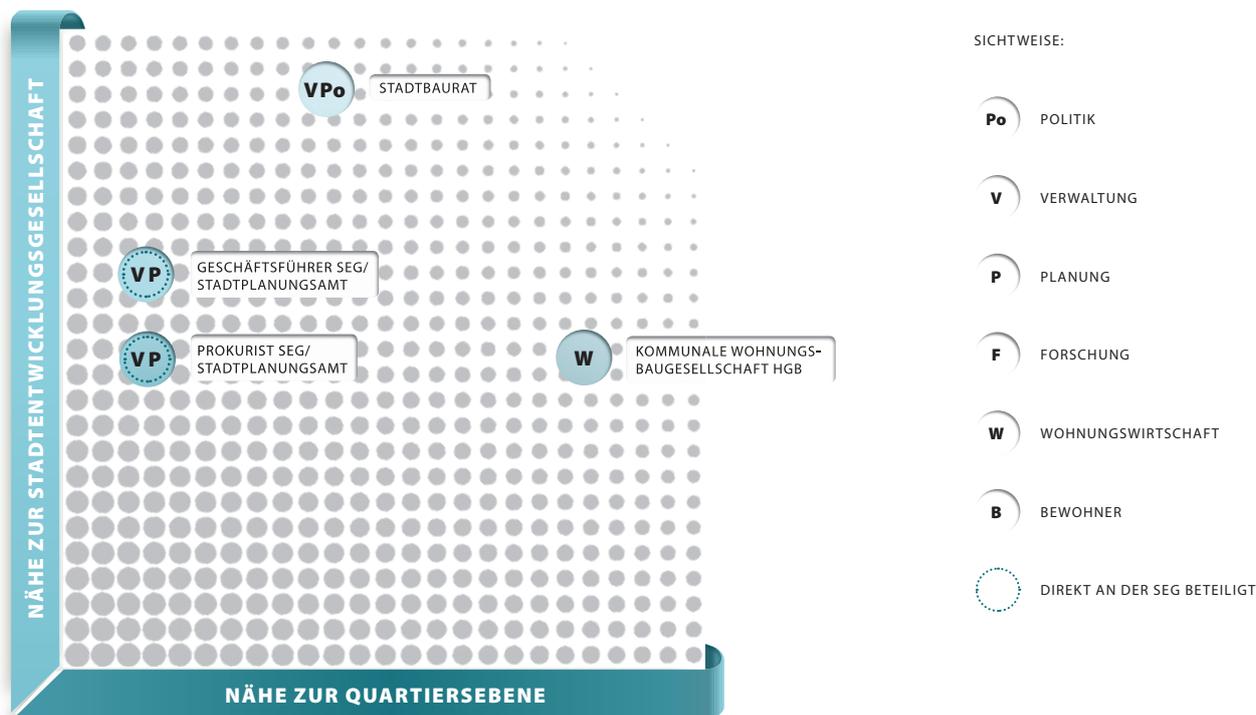


Abb. 16: Samplestruktur zur Einordnung der Interviewpartner der Fallstudie 2 [eigene Darstellung]

Auswahl der Interviewpartner

Der qualitative Forschungsansatz bedient sich einer Stichprobe relevanter Ansprechpartner zur Untersuchung des Forschungsobjekts. Um die Reliabilität der Aussagen der Experten sicherzustellen, wird eine Auswahl nach unterschiedlichen Gesichtspunkten getroffen, die eine möglichst breite Informationsbasis fachlicher Perspektiven ermöglicht. Die Interviewpartner werden dabei nach ihrer inhaltlichen Repräsentanz und ihrer Relevanz für das Thema ausgesucht (vgl. Mayer 2013: 39). In erster Linie unterscheiden sie sich nach der Art ihres Wissens über den Forschungsgegenstand. In der Organisationsforschung wird zwischen Organisations- und Umweltperspektive¹⁵ unterschieden. Meist sind die Übergänge zwischen innen und außen jedoch fließend. Auch aufgrund der Veränderungen in den Organisationsstrukturen der Fallstudien-Gesellschaften über die Zeit und der damit gegebenen Veränderbarkeit der Grenzziehung in der Einordnung der Interviewpartner (Geschäftsmodell, Ausscheiden von Personen aus der Geschäftsführung, Beendigung von Kooperationsverhältnissen, Neugliederung der Organisationsstruktur etc.) wird auf eine klare Abgrenzung zwischen Organisation und Umwelt verzichtet. Die Arbeit bedient sich stattdessen eines Schemas mit fließenden Übergängen (siehe Abb. 15, Abb. 16 und Abb. 17). Die Position innerhalb des Schemas zeigt dabei zum einen die Nähe zur jeweiligen Organisation. Je näher ein Experte in/an ihre Struktur ein- oder angebunden ist, je eher hat er eine Innensicht auf die Gesellschaft. Entscheidendes Kriterium ist dabei die gesellschaftsrechtliche Mitgliedschaft. Direkt an der Stadterneuerungsgesellschaft beteiligte Personen wie Gesellschaftervertreter, Geschäftsführer und Mitarbeiter verfügen über internes Wissen. Ihre Innensicht auf die jeweilige Organisationsstruktur macht es möglich, tiefgehende Antworten zu Aufbau, Finanzierung und Gründung der Gesellschaft zu erhalten. Daneben gibt es Personen und Organisationen, die Handlungen für die Gesellschaft ausführen bzw. mit ihr zusammenarbeiten. Experten, die sowohl fachlich als auch inhaltlich weiter von der Arbeit der Gesellschaft entfernt sind, verfügen demgegenüber über eine Außensicht. Dies lässt weniger detaillierte Fragen zum Forschungsgegenstand selbst zu, eröffnet jedoch die Möglich-

¹⁵ Siehe auch Organisations- und Umweltperspektive als Paradigma der Organisationsforschung in Marr 1993; Schreyögg u. Geiger 2016.

keit, einen Blick von außen auf die Gesellschaft zu erhalten. Des Weiteren erscheint es leichter, auch kritische Anmerkungen über die Arbeits- und Wirkungsweise des Handelns der Gesellschaft zu gewinnen.

Neben der Sicht auf die Organisationsstruktur unterscheiden sich die Experten auch in ihrer Nähe zur Handlungsebene einer Stadtentwicklungsgesellschaft. Dabei geht es sowohl um Aussagen einer allgemeinen Einschätzung des Quartiers als Handlungsraum der Stadtentwicklungsgesellschaft als auch um die Rahmenbedingungen, mit denen die Gesellschaft bei der konkreten Projektumsetzung konfrontiert ist. Für Letztere sind insbesondere Bewohner oder auch Quartiersmanager prädestiniert.

Des Weiteren lassen sich die Experten nach ihrem fachlichen Hintergrund gliedern, durch den sie sich in ihrer Sichtweise auf das Forschungsobjekt unterscheiden. Sie ergeben sich einerseits aus ihrer fachlichen Profession und ihrer beruflichen Ausrichtung, andererseits aus der Position der Organisation, der sie zugeordnet sind. Ziel ist ein Spektrum an Experten aus unterschiedlichen Bereichen. Neben den direkt an der jeweiligen Stadtentwicklungsgesellschaft beteiligten Personen stammen sie aus den Bereichen Politik, Verwaltung, Planung, Forschung, Wohnungswirtschaft und Bewohnerschaft bzw. lassen sich als Vertreter diesen Sichtweisen zuordnen. Wohlwissend, dass es sich dabei um fließende Übergänge handelt und Interviewpartner zumeist mehreren Kategorien zugeordnet werden, lässt das Vorgehen dennoch die grundsätzliche Fokussierung der Interviews auf bestimmte Fragenkomplexe zu. In allen Fallstudien decken die Befragten zusätzlich zu den direkt an der Stadtentwicklungsgesellschaft Beteiligten mindestens die Bereiche Politik, Planung und Verwaltung ab. Durch diese wird ein umfassendes Bild der jeweiligen Stadtentwicklungsgesellschaft im Sinne des Forschungsinteresses möglich. Dazu kommen Experten aus Bereichen, die sich für jede Fallstudie individuell ergeben. Die meisten Experten sind zudem mehreren fachlichen Positionen zugeordnet.

Sowohl die Auswahl an Interviewpartnern als auch die Anzahl an Interviews stellt sich erst im Rahmen der Durchführung der empirischen Studien heraus. Indem in der Untersuchung weitere Aspekte und Inhalte des Forschungsobjekts offensichtlich werden und sich durch Hinweise der Interviewten weitere Ansprechpartner ergeben, erweitert sich auch das jeweilige Sampling. Gleichzeitig wird seine Größe sowohl durch die Zielsetzung der Untersuchung als auch vor dem Hintergrund begrenzter Ressourcen bestimmt (vgl. Mayer 2013: 39–41) (siehe Abb. 15, Abb. 16 und Abb. 17). Während die Stichprobe zur Fallstudie 1 aus zehn Experten besteht, verfügen die beiden anderen Studien über jeweils vier Interviewpartner.

Der Grund ist, dass für die Fallstudie der SEG Gelsenkirchen die Experten neben den genannten Hauptdimensionen zusätzlich aus den Bereichen Forschung, Wohnungswirtschaft und Bewohnerschaft kommen. Dies liegt vor allem an der Ausrichtung der Fallstudie, für die auch die Betrachtung der Rahmenbedingungen an der Bochumer Straße als Rückkopplung zur empirischen Studie 1 eine Rolle spielt. Für die beiden anderen Fallstudien ist dies entbehrlich. Die Bedeutung der Sicht der Forschung für die SEG Gelsenkirchen erwächst zudem aus der direkten Beteiligung der Vertreter von Forschungsinstituten im Rahmen der Projektarbeit. Gleichzeitig ergibt sich die Anzahl der befragten Experten aus den in die Gesellschaft eingebundenen Organisationen sowie speziell im Fall der SEG Gelsenkirchen aus der Veränderung der Geschäftsführerstruktur während der Erstellung der vorliegenden Arbeit. Im Fall der SEG Hamm kommen Experten aus der Wohnungswirtschaft, für die STEG Hamburg Experten aus der Bewohnerschaft hinzu. Die Gründe liegen vor allem in den Organisationsstrukturen selbst. Während die SEG Hamm Anknüpfungspunkte an die kommunale Wohnungsbaugesellschaft hat, berührt die STEG Hamburg über ihr Stadtteilbüro die Bewohnersicht. Die Experten der Fallstudien 2 und 3 gliedern sich in jeweils zwei Experten mit einer Innen- und zwei Experten mit einer Außensicht auf die Organisationsstruktur der Gesellschaft. Bei ihnen ist lediglich das Gesellschaftskonstrukt von Interesse und weniger eine spezielle Quartierssituation. Insofern versprechen weitere Interviewpartner auch keinen zusätzlichen Erkenntnisgewinn. Die Abb. 15, Abb. 16 und Abb. 17 zeigen die Samplestrukturen der Experteninterviews der unterschiedlichen Fallstudien, gegliedert nach der Sicht auf die Quartiersebene im Allgemeinen sowie auf die Organisationsstruktur der jeweiligen Gesellschaft.

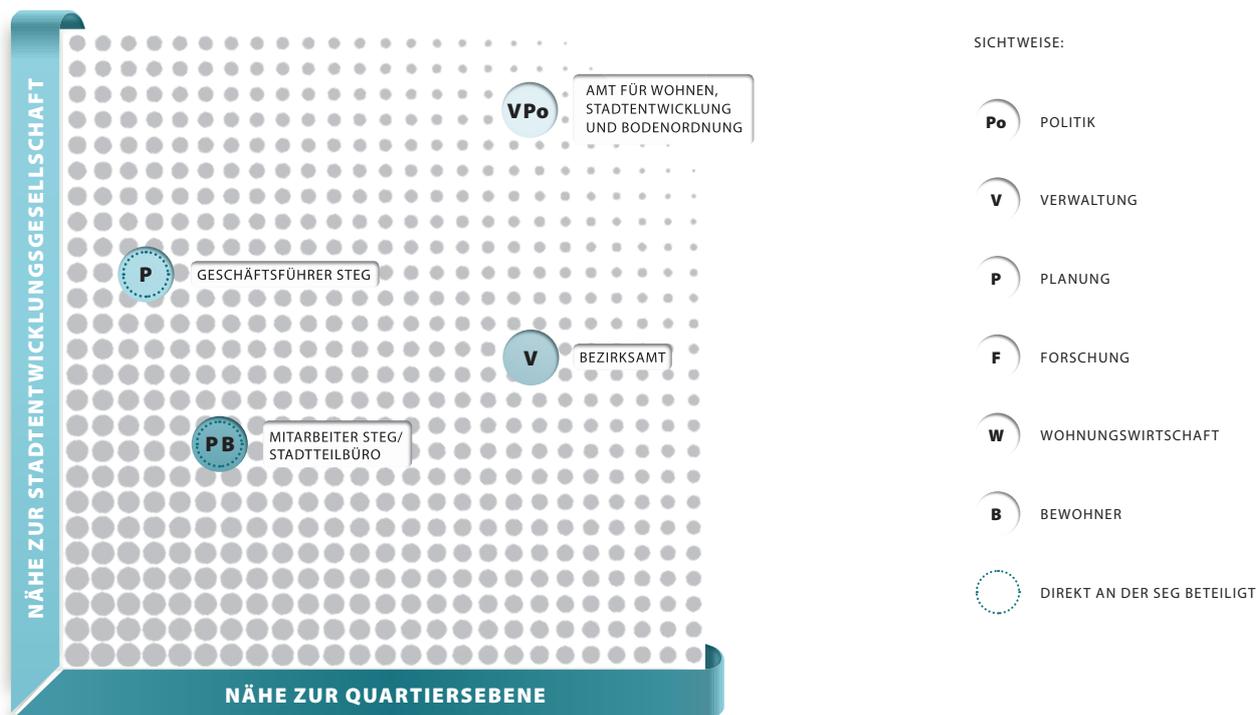


Abb. 17: Samplestruktur zur Einordnung der Interviewpartner der Fallstudie 3 [eigene Darstellung]

Durchführung und Auswertung der Interviews

Das Ziel ist, die Experten entsprechend ihrer jeweiligen Bedeutung im Sinne des Forschungsinteresses als Informationsquelle zu nutzen. Zur Herausarbeitung der Fragenkomplexe im Rahmen der Fallstudien dienen die Erkenntnisse der Theorie aus Literaturrecherche und den empirischen Studien 1 und 2 als Basis.

Die Interviews werden jeweils in den Räumlichkeiten der Experten in Form persönlicher Gespräche durchgeführt. Es handelt sich um eine leitfadengestützte, offene Gesprächsform. Der Leitfaden wird entsprechend der fachlichen Position des Interviewpartners individuell angepasst. Die Gesprächsart kann als fachlich-neutral bezeichnet werden. Es handelt sich um Einzelgespräche, deren Dauer von 30 bis 100 Minuten, je nach Zeitbudget des Interviewpartners und auftretender Sättigung in den Fragekomplexen, variiert. Die durchschnittliche Interviewlänge beträgt ca. 75 Minuten. Den Experten wird die Einsicht in den Interviewleitfaden im Vorfeld angeboten. Die Gespräche werden aufgezeichnet und transkribiert. Für eine bessere Lesbarkeit und einfachere Freigabe durch die Experten werden die Transkripte in ein Schriftdeutsch gebracht (vgl. Mayring 2016: 91). Einige Interviews werden auf expliziten Wunsch der Interviewpartner in einem selektiven, zusammenfassenden Protokoll verdichtet. Dabei verringert sich mit steigendem Abstraktionsniveau der Materialumfang, indem nur die Dinge aufgenommen werden, die im Rahmen der Forschungsarbeit wichtig sind. Gleichzeitig können die Inhalte gebündelt und integriert werden (vgl. Mayring 2016: 94–95). Die Transkripte werden den Interviewpartnern zur Freigabe vorgelegt. Sie fungieren als Grundlage für die interpretierende, qualitative Analyse.

Sie werden mithilfe eines theoriegeleiteten, am Material entwickelten Categoriesystems codiert. Dabei werden die Inhalte herausgefiltert, die für die Beantwortung der Forschungsfragen von Bedeutung sind. Gleichzeitig lassen sich die Inhalte clustern. Dabei werden relevante Informationen im Text einem Code zugeordnet. Im ersten Schritt erfolgt eine induktive Kategoriebildung zur systematischen Ableitung der Auswertungsgesichtspunkte. Es handelt sich jedoch

nicht um ein völlig offenes Codieren wie bei der grounded theory¹⁶, vielmehr orientiert sich das Vorgehen an den Erkenntnissen der theoretischen Grundlagen. Anhand dieses Vorgehens wird das Transkript Zeile für Zeile durchgearbeitet. Im Ergebnis entsteht ein Set aus Codes, die nach Kategorien den spezifischen Themen des Forschungsgegenstands als Textstellen zugeordnet werden. Die selektive Codierung erfolgt mit der Software MaxQDA. Danach lassen sich die Fallstudien rekonstruieren und Kausalmechanismen in der Gegenüberstellung identifizieren. Anschließend findet eine Einordnung der Ergebnisse statt, welche entsprechend den Forschungsfragen interpretiert werden (vgl. Gläser u. Laudel 2009: 45–47; vgl. Mayring 2016: 114–117). Beim Auswertungsprozess handelt es sich folglich um ein theoriegeleitetes Forschungsverfahren, das eine Verallgemeinerbarkeit der Aussagen der untersuchten Fallstudien bezweckt (vgl. Gläser u. Laudel 2009: 262) (siehe Abb. 18). Die Auswertungsergebnisse finden sich als direkte und indirekte Zitate im Text unter wörtlichen Nennung des Namens des jeweiligen Experten.



Abb. 18: Forschungsprozess [eigene Darstellung]

Raumerhebung

Die Fallstudienanalyse wird durch Raumerhebungen ergänzt. Hierbei handelt es sich um mehrmalige Begehungen des jeweiligen Quartiers bzw. der von der jeweiligen Stadtentwicklungsgesellschaft angestoßenen Projekte. Der Raumbezug der SEG Gelsenkirchen ist ganz explizit die Bochumer Straße. Für die SEG Hamm geht es in den Raumerhebungen nicht um ein spezielles Quartier, sondern vielmehr um die Inaugenscheinnahme einzelner durch die SEG aufgekaufter Problemimmobilien in den benachteiligten Quartieren der Stadt. In Hamburg wurden Begehungen des Karolinenviertels durchgeführt, welches von der STEG aufgewertet wurde. Die Raumerhebungen dienen dazu, einen Eindruck von der konkreten Arbeit der untersuchten Fallstudie und den Rahmenbedingungen ihres Handelns zu gewinnen. Dabei geht es nicht darum, diese explizit zu dokumentieren oder auszuwerten, sondern lediglich einen ergänzenden Eindruck des Forschungsobjekts zu erhalten. Sie sind jeweils als Momentaufnahme der Situation vor Ort zu sehen und ergänzen die Fallstudienbeschreibung.

¹⁶ Siehe weiterführend Strauss u. Corbin 1996.

6.2 Fallstudie 1 – Stadterneuerungsgesellschaft Gelsenkirchen

STECKBRIEF FALLSTUDIE 1

Ziele

- Unterstützung der Stadterneuerungsaktivitäten in Gebieten mit besonderem Erneuerungsbedarf
- Verbesserung der immobilienwirtschaftlichen Situation
- Steuerung der städtebaulichen Aufwertung im Quartier
- Immobilienwirtschaftliche Impulse
- Projektentwicklung und Steuerung, Vermögensverwaltung und Bewirtschaftung sowie Erwerb, Sanierung und Vermietung von Grundstücken und Gebäuden

Besonderheiten

- Fokus auf das Quartier Bochumer Straße
- Einsatz des besonderen Städtebaurechts
- Wechsel von einer nebenamtlichen zu einer hauptamtlichen Geschäftsführung
- Finanzierung erfolgt über Grundstückseinlagen

Gesellschafter

- Stadt Gelsenkirchen
- Gelsenkirchener Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft mbH
- Sparkasse Gelsenkirchen

Strategie

- Immobilienerwerb
- Innovative Projektansätze
- Sanierungsrecht

Tab. 8: Steckbrief der Fallstudie 1 [eigene Darstellung]

6.2.1 Ziele und Handlungsschwerpunkte

„Die Stadterneuerungsgesellschaft ist mit einem Vorlauf von ungefähr 2 Jahren im Dezember 2011 gegründet worden, mit dem Ziel, ein Instrument der Stadterneuerung zu schaffen, was insbesondere die öffentlichen Stadterneuerungsaktivitäten in den Gebieten, die einen besonderen Erneuerungsbedarf haben, ergänzt und unterstützt. Insbesondere zielt die Arbeit der SEG darauf ab, die immobilienwirtschaftliche Situation in diesen Stadtteilen zu verbessern“ (Romelfanger 2016: Abs. 8). Der Gesellschaftszweck der SEG Gelsenkirchen ist somit die Steuerung der städtebaulichen Aufwertung in benachteiligten Quartieren. Sie ist für alle Maßnahmen und Geschäfte, die un- oder mittelbar dem Gesellschaftszweck dienen, legitimiert (vgl. SEG Gelsenkirchen 2011a: 2) und wurde mit dem Zweck gegründet, speziell das Stadtquartier Bochumer Straße aufzuwerten (vgl. Sander 2016: Abs. 132; vgl. Rieniets 2016: Abs. 28).

Trotz zehnjähriger Intervention durch das Programm Soziale Stadt ist es bisher nicht gelungen, die Missstände im baulichen Bereich der Bochumer Straße zu beheben. Vielmehr haben sich die Probleme weiter verschärft (vgl. Stadt Gelsenkirchen, Referat Stadtplanung (61)). Mit der SEG soll ein handlungsfähiger Akteur vor Ort geschaffen werden. Er soll in einer Situation, in der die Marktfunktionen des Quartiers außer Kraft gesetzt sind, Hilfestellung leisten und Impulse geben, die eine Trendwende einleiten und langfristig für eine wirtschaftlich bessere Situation sorgen (vgl. Hofmann 2015: Abs. 36). Es ist das Ziel, in die negative Entwicklung an der Bochumer Straße einzugreifen und kontinuierlich mit Impulsen im Gebäudebestand eine Quartiersperspektive aufzuzeigen (vgl. Eismann 2015: Abs. 54).

Laut Gesellschaftsvertrag der SEG Gelsenkirchen ist „Gegenstand des Unternehmens die städtebauliche Entwicklung in den Gelsenkirchener Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf. Dieser wird durch Maßnahmen der Wohnraumversorgung und der Wirtschaftsförderung umgesetzt. Dazu gehört [sic] die Durchführung von Projektentwicklungs- und Steuerungsaufgaben, die Vermögensverwaltung und Bewirtschaftung sowie der Erwerb, die Sanierung und die Vermietung von Grundstücken und Gebäuden innerhalb des Sanierungs- und Entwicklungsgebietes, im Bereich des Baugebietes „Am Rosenhügel“ sowie des Geländes der ehemaligen Kinderklinik.

Zudem soll durch städtebauliche Maßnahmen, wie die Herrichtung von öffentlichen Park- und Grünflächen, die Aufenthaltsqualität im Wohnumfeld gesteigert werden. Die Umsetzung dieser Maßnahmen hat die Verbesserung der sozialen, kulturellen und ökonomischen Basis der Stadtteilbevölkerung zum Ziel.

Die Gesellschaft wird dort tätig, wo es zu städtebaulichen Fehlentwicklungen bzw. Sanierungsbedarf gekommen ist, der durch die am Markt agierenden privaten Investoren und Unternehmen nicht aufgegriffen und beseitigt wird. Die Gesellschaft soll durch ihr Engagement Anreize dafür schaffen, dass sich auch private Investoren in den Gelsenkirchener Sanierungsgebieten mit eigenen Projekten engagieren“ (SEG Gelsenkirchen 2011a: 2).

Der Gesellschaftsvertrag macht deutlich, dass die Entwicklung von Quartieren mit städtebaulichen Problemstellungen als Gesellschaftszweck im Vordergrund steht. Um dies zu erreichen, ist die SEG zur Projektentwicklung, Vermögensverwaltung und Bewirtschaftung, dem Erwerb sowie der Sanierung und Vermietung von Grundstücken und Gebäuden legitimiert. Das Aufgabenspektrum zur Erreichung der Gesellschaftsziele ist insbesondere auf die Aufwertung von Grundstücken und Gebäuden ausgerichtet. Der Vertrag geht explizit darauf ein, dass es sich bei dem Handlungsraum der SEG um sanierungsbedürftige Gebiete handelt, bei denen der Immobilienmarkt zum Erliegen gekommen ist und das Engagement privater Investitionen fehlt. In diesen Fällen soll die SEG die Steuerung des Aufwertungsprozesses übernehmen und mittels baulicher Impulse Anreize für private Investitionen im Gebäudebestand setzen.

Dafür verfolgt die Stadterneuerungsgesellschaft drei Hauptzielsetzungen. Das Erste ist die immobilienwirtschaftliche Verbesserung des Quartiers Bochumer Straße, indem sie auf dem Immobilienmarkt aktiv wird und Gebäude und

Grundstücke kauft, um Modernisierungen und Sanierungen durchzuführen. Sie tritt als Akteur mit Kapitalausstattung im Quartier auf und setzt städtebauliche Impulse, die wieder Bewegung in den Immobilienmarkt der Bochumer Straße bringen sollen (vgl. Eismann 2015: Abs. 38). Um einen Zugriff auf problematische Gebäude zu bekommen, nutzt die Gesellschaft sowohl den freihändigen Erwerb als auch Zwangsversteigerungen. Durch die Aufwertung dieser Gebäude soll eine Entwicklung angeregt werden, die durch eine bessere Vermietung und steigende Mietpreise auch die übrigen Eigentümer wieder in die Lage versetzt, in ihre Gebäude zu investieren (vgl. Eismann 2015: Abs. 38). Es ist die Hoffnung, mit der SEG als handlungsfähiger Eigentümerin Aufwertungsimpulse im Gebäudebestand anzustoßen, da Anreize und Maßnahmen im öffentlichen Raum bisher nicht den gewünschten Effekt hatten. Im Quartierszusammenhang sollen mit Nachbareigentümern gemeinsame Strategien für zusammenhängende Bestände oder ganze Gebäudeblöcke entwickelt und umgesetzt werden (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 9). Die Idee hinter der Gründung der SEG ist eine Gesellschaft, die schneller als die Stadt auf dem Immobilienmarkt reagieren kann (vgl. Hofmann 2015: Abs. 18) und dort eingreift, wo niemand mehr zu Investitionen bereit ist (vgl. Eismann 2015: Abs. 127).

Der Fokus der SEG Gelsenkirchen liegt nicht auf dem Einzelgebäude, sondern auf dem Quartier. Mit ihren Aktivitäten auf dem Immobilienmarkt sollen die städtebaulichen Ziele der Stadt Gelsenkirchen an der Bochumer Straße flankiert und unterstützt werden. Dabei gibt die öffentliche Hand bzw. die städtische Verwaltung die Ziele der kommunalen Gesellschaft vor. Sie sind im Masterplan der Bochumer Straße dargestellt (vgl. Hofmann 2015: Abs. 20 und 30), der das öffentliche Leitbild für die zukünftige Entwicklung des Quartiers ist. Seine Aussagen sind für die SEG bindend (vgl. Sander 2016: Abs. 89). Die Stadterneuerungsgesellschaft sorgt für den Zugriff auf die für die Umsetzung der Ziele des Masterplans notwendigen Grundstücke und unterstützt damit seine Umsetzung.

Das zweite im Gesellschaftsvertrag genannte Ziel sind städtebauliche Maßnahmen, wie die Schaffung öffentlicher Grün- und Freiflächen, die die soziale, kulturelle und ökonomische Situation der Bewohner verbessern (vgl. SEG Gelsenkirchen 2011a: 2). Hierfür tritt die Gesellschaft beim Kauf der benötigten Flächen für Grünverbindungen oder öffentliche Einrichtungen, wie Schulen und Kindergärten, als Zwischenerwerber in Erscheinung (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 9). Die Stadtverwaltung versteht die SEG dabei als ein Instrument, mit dessen Hilfe sie auch unrentierliche Projekte anzuschieben vermag (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 9). Die Bochumer Straße soll sich in Richtung eines jungen, kreativen Quartiers entwickeln (vgl. Sander 2016: Abs. 183 ff.). Es ist die Hoffnung, mit der Revitalisierung zu einem Ort für Künstler und Kreative auch zu einer Wertsteigerung der Immobilien und zur Steigerung der Mieten beitragen zu können, sodass es mittelfristig auch zu einer Rentierlichkeit privater Gebäudesanierungen kommt. Gleichzeitig hofft die SEG auf steigendes Kaufinteresse auch für die von ihr erworbenen Immobilien. Die Gebäude sollen nicht im Bestand gehalten, sondern langfristig mit einer gewissen Wertsteigerung wieder veräußert werden (vgl. Sander 2016: Abs. 104 und 136).

Neben der Immobilienentwicklung und der Übernahme der Aktivitäten der öffentlichen Hand im vom Rat festgelegten Erneuerungsgebiet kam im Laufe der Gesellschaftsgründung die Baulandentwicklung als dritte Zielsetzung für die SEG hinzu. Das Baugebiet „Am Rosenhügel“ sowie das Gelände der ehemaligen Kinderklinik sind bereits im Gesellschaftsvertrag als Interventionsgebiete benannt (vgl. SEG Gelsenkirchen 2011a: 2). Die Flächen sollen baulich entwickelt und veräußert werden. Die Baulandentwicklung ist dem Umstand der Finanzierung geschuldet (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 24). Es entsteht die Notwendigkeit, diese Flächen zu entwickeln, um durch die Veräußerung baureifer Grundstücke das Kapital für eine Entwicklung an der Bochumer Straße freizusetzen (vgl. Eismann 2015: Abs. 9).

6.2.2 Energetische Ziele

Im Gesellschaftsvertrag der Stadterneuerungsgesellschaft Gelsenkirchen ist Energieeffizienz nicht unter den Zielen der Gesellschaft aufgeführt. Auch wird es in keinem offiziellen Dokument zur SEG als ausdrückliches Ziel benannt.

Während der ehem. technische Geschäftsführer die Steigerung der Energieeffizienz als Aufgabe im Umgang mit dem Immobilienportfolio sieht (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 94 und 96), argumentiert die ehem. kaufmännische Geschäftsführung, dass energetische Sanierungsziele für die SEG keine Rolle spielen, weil sie betriebswirtschaftlich an der Bochumer Straße nur schwierig darzustellen sind (vgl. Eismann 2015: Abs. 133). Nach Aussage der aktuellen Geschäftsführerin der SEG wird Energieeffizienz jedoch mittlerweile als eines der Ziele der SEG verstanden und auch explizit nach außen kommuniziert (vgl. Sander 2016: Abs. 68). Gleichzeitig zeigt sich in der Unterschiedlichkeit der Aussagen die Ambivalenz und unterschiedliche Gewichtung des Themas Energieeffizienz in der Gesellschaft. Dies lässt sich damit erklären, dass Energieeffizienz nicht offiziell als Zielsetzung im Gesellschaftsvertrag benannt ist und energetische Ziele bisher auch nicht den Fokus der Arbeit der SEG bilden (vgl. Hofmann 2015: Abs. 50 und 99; vgl. Lerch 2016: Abs. 83). Zumeist treten sie erst in konkreten Projekten wie der Aufwertung des Gebäudebestands in den Vordergrund (vgl. Sander 2016: Abs. 205 und 206). Das bedeutet, dass Energieeffizienz zwar bei Projektentscheidungen nur eine untergeordnete Rolle spielt, jedoch bei ihrer Umsetzung an Bedeutung gewinnt. Gleichzeitig macht die Ausrichtung der SEG auf die Sanierung und Aufwertung des Immobilienbestands die Verknüpfungen zur Energieeffizienz deutlich (vgl. Sander 2016: Abs. 68). Eine Nutzungsperspektive und Modernisierungsstrategie für den Gebäudebestand geht immer auch mit der Frage nach den beabsichtigten energetischen Standards einher (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 73 und 75).

„Was die SEG bei ihren Objekten zur Verbesserung der Energieeffizienz machen kann, wird auch durchgeführt. Dort werden energetische Effizienzmaßnahmen berücksichtigt“ (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 98). Die SEG hat jedoch nicht die explizite Aufgabe, im Quartier insgesamt Energieeffizienzmaßnahmen anzustoßen, sondern soll dem Trading-down-Effekt des Quartiers und seiner Bausubstanz entgegenwirken (vgl. Eismann 2015: Abs. 131). Die Gesellschaft erhofft sich durch die von ihr initiierten Maßnahmen einen Nachahmer-Effekt der anderen Gebäudeeigentümer, auch an ihren Gebäuden (energetische) Sanierungsmaßnahmen durchzuführen.

Da Maßnahmen einer städtischen Gesellschaft ohnehin einen Vorbildcharakter besitzen sollten, müsste jedoch eigentlich auch die energetische Ertüchtigung des Quartiers automatisch eines ihrer Ziele sein (vgl. Rieniets 2016: Abs. 58). Die Steigerung der Energieeffizienz ist jedoch weder Auslöser für den Modernisierungsprozess an der Bochumer Straße noch Anlass für die Gründung der SEG. Zumindest über die Einzelprojekte trägt sie zur Energieeffizienzsteigerung im Quartier bei.

6.2.3 Entstehungsprozess

Fehlende Sanierungstätigkeit hat zu einem wachsenden Sanierungsbedarf im Gebäudebestand der Bochumer Straße geführt (vgl. Stadt Gelsenkirchen 2016c: 74). Da andere Aufwertungsstrategien bisher kaum Wirkung gezeigt haben, sah die Stadt die Notwendigkeit direkter Eingriffe in den privaten Gebäudebestand. Um die Zugriffs- und Reaktionsmöglichkeiten auf dem Immobilienmarkt und ein flexibleres Agieren als mit der kommunalen Verwaltung zu ermöglichen, ist es zur Gründung der Stadterneuerungsgesellschaft gekommen (vgl. Lerch 2016: Abs. 14; vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 12). Des Weiteren ist die angespannte Haushaltssituation der Stadt Gelsenkirchen als Kommune im Stärkungspakt NRW ausschlaggebend. Ihre finanzielle Situation hat zur Folge, dass die Stadt und mit ihr die städtische

Verwaltung weder personell noch finanziell über die Ressourcen verfügt, einen groß angelegten Erneuerungsprozess im Wohngebäudebestand des Quartiers zu initiieren. Die eingeschränkte Haushaltssituation lässt Investitionen, die für den Erwerb und die Sanierung problematischer Immobilien nötig wären, nicht zu. Die SEG ist der Versuch, in problematischen Quartieren wieder handlungsfähig zu werden (vgl. Lerch 2016: Abs. 20).

Die Gründung ist von der Planungsverwaltung initiiert (vgl. Eismann 2015: Abs. 56) und Ende 2011 vom Rat der Stadt beschlossen worden (vgl. Stadt Gelsenkirchen 2011: 1). Der Prozess wurde maßgeblich vom damaligen Stadtbau- direktor Michael von der Mühlen getragen und unterstützt (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 39). Vor der Gründung wurden Referenzgesellschaften gesucht, die vor ähnlichen Aufgabenstellungen agieren und ähnlich wie Sanierungsträger und Treuhänder mit Problemstellungen in benachteiligten Quartieren umgehen (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 14). Dazu kam die rechtliche Unterstützung des Beteiligungscontrollings der Stadt, einer Stelle, die die Gründung von städtischen Gesellschaften betreut und steuert. Von ihr wurden die entsprechenden Ratsbeschlüsse eingeholt, die Gesellschafterversammlung organisiert und die Stadt als Gesellschafter vertreten (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 39). Als weitere Gesellschafter treten die Gelsenkirchener Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft mbH (GGW) sowie die Stadtparkasse Gelsenkirchen auf. Der Öffentlichkeit bzw. den Bewohnern der Bochumer Straße wurde die Idee zur Gründung der Stadterneuerungsgesellschaft bei einer Veranstaltung im Wissenschaftspark im Rahmen des Quartiers- erneuerungsprozesses „Soziale Stadt Südost“ präsentiert (vgl. Wolf 2016: 27).

6.2.4 Handlungsebene

Die Stadterneuerungsgesellschaft Gelsenkirchen wurde explizit für die Revitalisierung der Bochumer Straße gegründet (siehe Abb. 20). Die Präambel im Gesellschaftsvertrag legt ihr Projektgebiet innerhalb des ehemaligen Stadterneuerungsgebiets Soziale Stadt Südost fest, das von 2003 bis 2013 bestand (vgl. SEG Gelsenkirchen 2011a: Präambel). Folglich ist sie mit ihren Interventionen auf das Quartier der Bochumer Straße in Gelsenkirchen-Ückendorf beschränkt. Zusätzlich betreibt sie Baulandentwicklung in den Baugebieten „Am Rosenhügel“ und „Waldquartier“ (dem Gelände der ehemaligen Kinderklinik in Gelsenkirchen Buer) (vgl. SEG Gelsenkirchen 2011a: 2). Mit Ratsbeschluss vom 16.02.2017 wurde zudem die Änderung und Teilaufhebung des Stadterneuerungsgebiets und die förmliche Festlegung eines Sanierungsgebiets für den Bereich der Bochumer Straße beschlossen (vgl. Stadt Gelsenkirchen 2017: 3). Die Laufzeit ist auf 15 Jahre festgelegt (vgl. Stadt Gelsenkirchen 2017: 2). Die Abgrenzung dient als Grundlage für eine Förderkulisse und gleichzeitig als Rahmen für die Ausübung von Sanierungsrecht. Sie stellt das zukünftige Interventionsgebiet der SEG Gelsenkirchen dar. Zwar könnte die SEG auch über diese Gebietsgrenze hinaus agieren, ihr Geltungsbereich ist jedoch dem großen Entwicklungsbedarf an der Bochumer Straße geschuldet (vgl. Lerch 2016: Abs. 120), der sich explizit auf die Bochumer Straße und ihr direktes Umfeld bezieht (vgl. Eismann 2015: Abs. 103).

„Die Revitalisierung des Quartiers rund um die Bochumer Straße stellt einen neuen Weg der Stadterneuerung in der Stadt Gelsenkirchen dar, der auch als Modellprojekt für die zukünftige Stadtentwicklung in vergleichbaren Quartieren dient“ (Stadt Gelsenkirchen 2017: 2). Sollte sich die Steuerung der Quartiersentwicklung mit der Stadterneuerungsgesellschaft bewähren, könnte sie auch auf andere Quartiere der Stadt ausgeweitet werden.

Rahmenbedingungen an der Bochumer Straße

Sowohl laut der Experten als auch der Aussagen des integrierten Handlungskonzepts sowie der vorbereitenden Untersuchungen nach § 141 BauGB weist die Bochumer Straße die klassischen Rahmenbedingungen eines benachteiligten Quartiers auf.

„Zunächst einmal ist die Bochumer Straße eine Hauptdurchgangsstraße und ich bezeichne sie einfach mal als dunkel. Dunkel von der Stimmung, dunkel vom Licht und von der Ausstrahlung her“ (Wolf 2016: Abs. 9).

Ausgangspunkt ist die ökonomische und demografische Entwicklung der Stadt Gelsenkirchen (vgl. Eismann 2015: Abs. 91; vgl. Hofmann 2015: Abs. 14) sowie die verkehrliche Situation, gepaart mit den baulichen Mängeln an den Gebäuden der Bochumer Straße (vgl. Eismann 2015: Abs. 52; vgl. Hofmann: Abs. 11; vgl. Lerch 2016: Abs. 45; (vgl. Stadt Gelsenkirchen 2016c: 65). Sie übernimmt die Funktionen eines Ankunfts- und Durchgangsquartiers, was sich in einem relativ hohen Zuzug vor allem von Migranten als auch in einer hohen Bewohnerfluktuation zeigt (vgl. Hofmann 2015: Abs. 14; vgl. Lerch 2016: Abs. 32). Insgesamt verfügt die Bochumer Straße über eine schwierige Sozialstruktur, einen hohen Anteil von Transferleistungsbezug, kaum lokale Ökonomie und eine schlechte Gebäudestruktur (vgl. Hofmann 2015: Abs. 11; (vgl. Stadt Gelsenkirchen 2016c: 38).

Die schwierige Marktsituation und geringe Mieten haben dazu geführt, dass die Marktmechanismen weitgehend außer Kraft sind. Es ist zu einer Situation gekommen, unter der Sanierungsmaßnahmen an den Gebäuden unterbleiben, da sie sich über die Miete nicht refinanzieren lassen und keine Aussicht auf eine positive Quartiersperspektive besteht (vgl. Eismann 2015: Abs. 36, 96 und 140; vgl. Hofmann 2015: Abs. 20; vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 69; vgl. Marx 2016: Abs. 91; (vgl. Stadt Gelsenkirchen 2016c: 47).

„Der Markt erscheint insgesamt in dieser Situation nicht mehr funktionsfähig“ (Stadt Gelsenkirchen 2016c: 75) und der Grund, warum Private nicht mehr investieren (vgl. Hofmann 2015: Abs. 16; vgl. von der Mühlen 2016: Abs. 18). Gleichzeitig befindet sich der Gebäudebestand zum großen Teil in Besitz von Einzeleigentümern, die sich ohnehin nur schwer für die Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen mobilisieren lassen (vgl. Lerch 2016: Abs. 42 und 81; vgl. Rieniets 2016: Abs. 26; vgl. Spars 2016: Abs. 66; (vgl. Stadt Gelsenkirchen 2016c: 17). Es gibt zwar Gebäude, die noch solide bewirtschaftet werden, für viele besteht jedoch ein besonderer Handlungsbedarf aufgrund wohnungswirtschaftlicher Probleme, die sich in Leerständen in den Wohn- und Gewerbeimmobilien sowie Ladenlokalen zeigen. Die Folgen sind ein hoher Sanierungsbedarf im Gebäudebestand und ein vermehrtes Auftreten von Zwangsversteigerungen (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 8 und 14; vgl. Eismann 2015: Abs. 66; vgl. Hofmann 2015: Abs. 16 und 71 f.; vgl. Stadt Gelsenkirchen 2016a: 98; vgl. Stadt Gelsenkirchen 2016c: 42). Der Sanierungsbedarf äußert sich bspw. in veralteter Heiztechnik, energetisch unsanierten Gebäuden mit geringem energetischem Standard und baulichen Missständen. Hinzu kommen Bergschäden und statische Probleme. Viele Gebäude haben noch nie eine Aufwertung erfahren (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 73; vgl. Hofmann 2015: Abs. 38; vgl. Lerch 2016: Abs. 45; (vgl. Stadt Gelsenkirchen 2016c: 73 und 74). Gleichzeitig verfügt das Quartier über eine heterogene städtebauliche Struktur, in der auch der Denkmalschutz eine Rolle spielt (vgl. Stadt Gelsenkirchen 2016c: 21 und 27). Die sozialen Probleme in Verbindung mit den baulichen Mängeln an den Gebäuden und der Verwahrlosung im öffentlichen Raum münden in einem schlechten Image, was in der Presse sogar zu einer No-go-Area-Diskussion geführt hat (vgl. Rieniets 2016: Abs. 26; vgl. Lerch 2016: Abs. 43).



Abb. 19: Sanierungsbedarf im Gebäudebestand der Bochumer Straße [eigene Darstellung]

Handlungsbedarf an der Bochumer Straße

Obwohl die Bochumer Straße schon seit Jahrzehnten im Fokus der Quartiersentwicklung steht, hat sich der Gebäudezustand an der Bochumer Straße nicht verbessert (siehe Abb. 19). Vielmehr nehmen die baulichen Mängel im Bestand weiter zu (vgl. Hofmann 2015: Abs. 11; vgl. Lerch 2016: Abs. 99). Die Bewertung der Bausubstanz kommt zu dem Ergebnis, dass mittlerweile rd. 62 % der Gebäude einen hohen Instandsetzungsbedarf besitzen (vgl. Stadt Gelsenkirchen 2016c: 75) (siehe Abb. 20). Die Probleme sind dabei so vielfältig, dass Investitionen in öffentliche Gebäude und den öffentlichen Raum kaum zu einer Verbesserung der Quartierssituation geführt haben. Auch ist es nicht zu einer Steigerung der Energieeffizienz gekommen (vgl. Lerch 2016: Abs. 26 und 90). Der freie Markt ist offensichtlich von allein nicht imstande, die Probleme zu lösen (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 12). Gleichzeitig scheitern Anreizsysteme am Fehlen handlungsfähiger Akteure im Quartier (vgl. Eismann 2015: Abs. 127). Es fehlen Handlungsansätze für Impulse im Wohngebäudebestand, um eine Trendwende einzuleiten, die für eine langfristig wirtschaftlich bessere Situation sorgt (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 8 und 14; vgl. Eismann 2015: Abs. 38; vgl. Rieniets 2016: Abs. 58).



Abb. 20: Substanzbewertung des Gebäudebestands an der Bochumer Straße [eigene Darstellung nach Stadt Gelsenkirchen 2016a: 86]

6.2.5 Aufbau der Gesellschaft

Die Stadterneuerungsgesellschaft Gelsenkirchen besteht aus zwei Gesellschaften. Es handelt es sich um die Stadterneuerungsgesellschaft Gelsenkirchen mbH & Co. KG (SEG mbH & Co. KG) sowie die Stadterneuerungsgesellschaft Gelsenkirchen Verwaltungs-GmbH (SEG GmbH). Sie bestehen auf unbestimmte Zeit und verfolgen einen gemeinsamen Gesellschaftszweck.

Die Stadterneuerungsgesellschaft Gelsenkirchen Verwaltungs-GmbH (SEG GmbH) ist eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung mit Sitz in Gelsenkirchen. Alleinige Gesellschafterin ist die Stadt Gelsenkirchen. Als Stammkapital hat die Stadt die Gesellschaft mit dem Mindestkapital von 25 000 € gem. § 5 (1) GmbHG ausgestattet (vgl. § 5 GmbHG). Die

Gesellschaftsorgane sind die Geschäftsführung sowie die Gesellschafterversammlung. Als Geschäftsführer können laut Gesellschaftsvertrag ein oder mehrere nebenamtliche Geschäftsführer bestellt werden, die die Geschäfte der Gesellschaft führen (vgl. SEG Gelsenkirchen 2011b: 1–9).

Gleichzeitig mit der Stadterneuerungsgesellschaft Gelsenkirchen Verwaltungs-GmbH hat der Rat der Stadt Gelsenkirchen auch die Gründung der Stadterneuerungsgesellschaft Gelsenkirchen mbH & Co. KG beschlossen. Es handelt sich um eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung & Compagnie Kommanditgesellschaft, ebenfalls mit Sitz in Gelsenkirchen. Ihre Gesellschaftsorgane sind die Geschäftsführung, der Aufsichtsrat sowie die Gesellschafterversammlung. Die SEG mbH & Co. KG fungiert als Komplementär-GmbH, in welche Kommanditeinlagen überführt werden (vgl. Stadt Gelsenkirchen 2011: 2). Anders als bei einer reinen Kommanditgesellschaft (KG) kann der unbegrenzt haftende Gesellschafter einer GmbH & Co. KG wiederum eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung sein. Dies ist im vorliegenden Fall die Stadterneuerungsgesellschaft Gelsenkirchen Verwaltungs-GmbH. Sie fungiert als Komplementärin und haftet somit uneingeschränkt gegenüber etwaigen Gläubigern. Gleichzeitig hat sie das Recht zur alleinigen Unternehmensführung. Der Gesellschaftsvertrag legt fest, dass die Komplementärin, sprich die SEG GmbH, berechtigt und verpflichtet ist, die Geschäftsführung der SEG mbH & Co. KG zu übernehmen (vgl. SEG Gelsenkirchen 2011a: 1–6). Entsprechend der Geschäftsführungsbefugnis nach § 164 HGB übernimmt die Geschäftsführung der SEG GmbH somit in Vertretung auch die Geschäftsführung SEG mbH & Co. KG. Folglich besitzen beide Gesellschaften die gleiche Geschäftsführung. Ihre Vergütung wird laut Gesellschaftervertrag von der SEG mbH & Co. KG übernommen (vgl. SEG Gelsenkirchen 2011a: 7). Vereinfacht gesagt führt die GmbH & Co. KG die Geschäfte an der Bochumer Straße. Sie steuert und betreibt die Quartiersentwicklung. Bei ihr handelt es sich um die aktive der beiden Gesellschaften. Als Komplementärin dient die Verwaltungs-GmbH dazu, das Haftungsrisiko der Stadt zu begrenzen (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 43). Falls nicht explizit anders benannt, ist mit der Stadterneuerungsgesellschaft Gelsenkirchen (SEG Gelsenkirchen) immer das Konstrukt dieser beiden Gesellschaften gemeint.

Haftung

Als Kommandistin der SEG mbH & Co. KG ist neben der Stadt Gelsenkirchen als zusätzlicher Gesellschafter die Gelsenkirchener Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft (GGW) beteiligt. Im Weiteren ist mit der Sparkasse Gelsenkirchen ein dritter Gesellschafter hinzugekommen. Um der Sparkasse die rechtliche Grundlage zur Beteiligung zu ermöglichen, war es jedoch notwendig, die ursprünglich vorgesehene nichtwirtschaftliche Betätigung der SEG in eine wirtschaftliche zu ändern (vgl. Stadt Gelsenkirchen 2010: 1). Während GGW und Sparkasse mit einer Kapitaleinlage von jeweils 300 000 € in Barmitteln beteiligt sind, hat die Stadt ihre Gesellschaftereinlagen als Sacheinlagen durch Grundstücke im Bereich der ehemaligen Kinderklinik an der Westerholter Straße und im Gebiet „Am Rosenhügel“ getätigt (vgl. Stadt Gelsenkirchen 2011: 3). Diese sind im Gesellschaftsvertrag mit einem Kapitalwert von 6 700 000 € beziffert. Die Haftsummen der Kommandisten (Stadt Gelsenkirchen, GGW GmbH und Sparkasse Gelsenkirchen) sind auf ihre Kapitalanteile begrenzt. Die SEG GmbH als Komplementärin ist ohne Kapitaleinlagen beteiligt (vgl. SEG Gelsenkirchen 2011a: 3).

Das Konstrukt mit einer Kommanditgesellschaft wurde gewählt, um das Haftungsrisiko für die Gesellschafter der SEG mbH & Co. KG zu begrenzen, da die Kommandisten nicht über ihre Einlagen hinaus für die Gesellschaft haften. Dies ermöglicht es, dass die Gesellschafter, die lediglich als Kommandisten auftreten, nicht mit ihrem sonstigen Vermögen für die SEG mbH & Co. KG einspringen. Anders sieht es bei der SEG GmbH aus. Sie ist als Komplementärin der vollumfänglich haftende Gesellschafter der SEG mbH & Co. KG. Sollte es zu einer Insolvenz kommen, haftet über das Kapital

und Sacheinlagen hinaus die Verwaltungs-GmbH mit ihrem Gründungskapital von 25 000 € für eventuelle Verbindlichkeiten. Dies dient dazu, dass weder die Stadt noch einer der beiden anderen Gesellschafter mit ihrem gesamten Vermögen haftbar sind. Das Haftungsrisiko der Gesellschafter wird minimiert (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 45). Das ist auch der generelle Hintergrund, eine Kapitalgesellschaft als GmbH zu gründen. Gleichzeitig besteht damit jedoch die Pflicht, das Gesellschaftskonstrukt offenzulegen, was mit dem Namenszusatz der Rechtsform erfolgt. Rechtlich gesehen würde bei einer Insolvenz die GmbH & Co. KG mit ihren Einlagen und den erworbenen Immobilien haften. Gingen die finanziellen Verpflichtungen darüber hinaus, haftet lediglich die Verwaltungs-GmbH mit ihrer Kapitalausstattung. Der öffentliche Haushalt wäre rein rechtlich nicht von Zahlungsverpflichtungen betroffen. Darin spiegelt sich jedoch nicht die Absicht wider, dass sich die Stadt durch die Gesellschaft ihrer Verantwortung und ihren Haftungspflichten entziehen kann (vgl. von der Mühlen 2016: Abs. 12). Stellt sich mittelfristig jedoch keine Besserung der wirtschaftlichen Situation ein, kann die Gesellschaft auch insolvent gehen. Laut Frau Sander schützt das Patronat der Stadt die Gesellschaft vor einer möglichen Insolvenz. Sie müsste in diesem Fall gegensteuern (vgl. Sander 2016: 211-212 und 217).

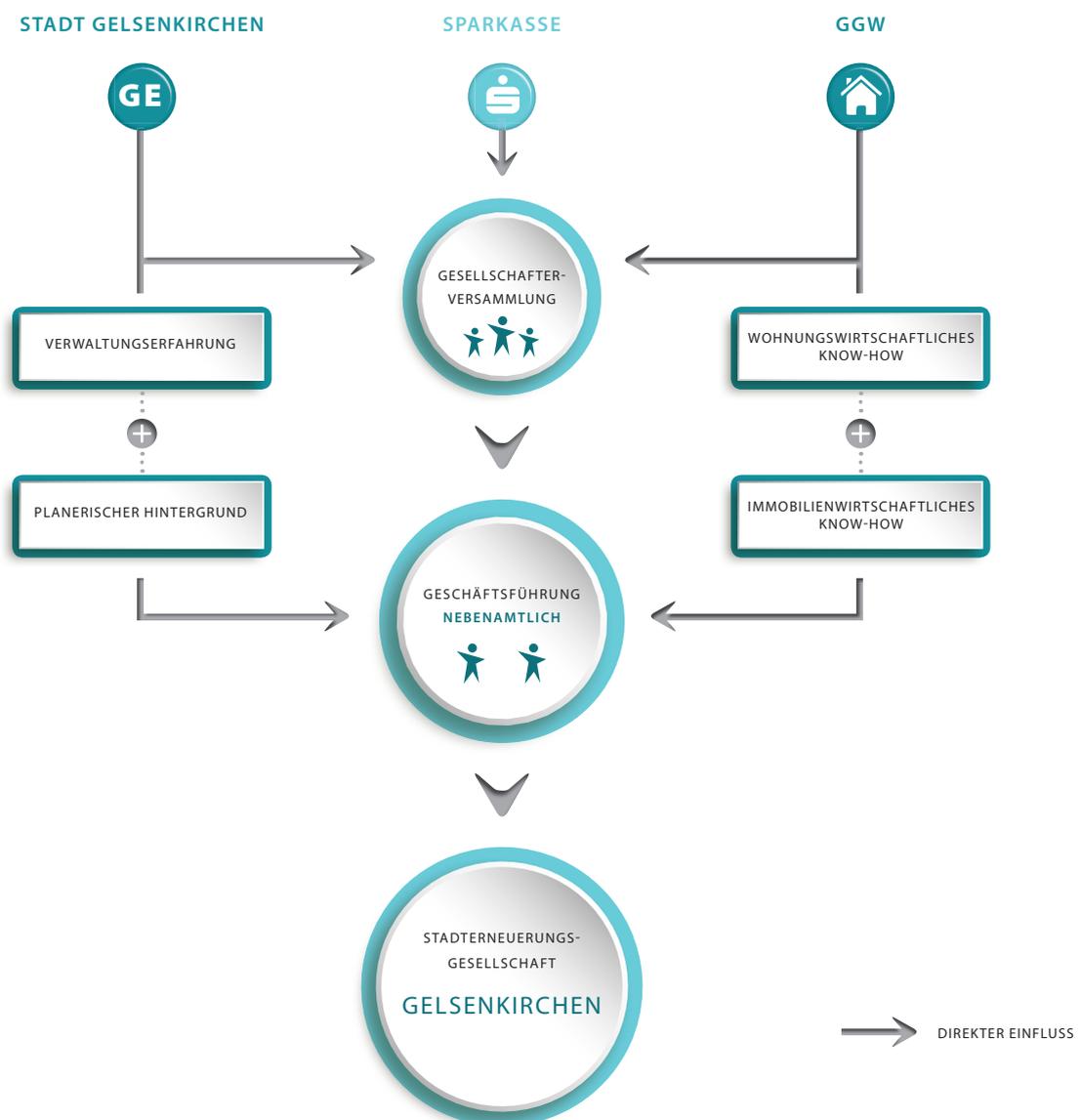


Abb. 21: Organisationsstruktur der SEG Gelsenkirchen bis August 2016 [eigene Darstellung]

Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat

Über die jährlich stattfindende Gesellschafterversammlung werden die kapitalgebenden Gesellschafter über die Entwicklung der Gesellschafteranteile informiert. Willensbildendes Organ der SEG Gelsenkirchen laut Gesellschaftervertrag der GmbH & Co. KG ist der Aufsichtsrat, in dem die Gesellschafter vertreten sind (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 41). Für die Stadt Gelsenkirchen sind dies Personen der Stadtverwaltung, aber auch der Zivilgesellschaft und der Politik aus Stadtrat und Kommunalpolitik. Dadurch wird versucht, die unterschiedlichen, autarken Einheiten des städtischen Handelns in die SEG einzubinden (vgl. Rieniets 2016: Abs. 24). Darüber hinaus sind Vertreter der Sparkasse und der GGW beteiligt. Das Mehrheitsverhältnis im Aufsichtsrat ergibt sich nach der Höhe der Beteiligung am Gesellschaftskapital. Nach der Einbringung des Kinderklinik-Grundstücks Anfang 2016 liegt diese bei rd. 93 % zugunsten der Stadt. Folglich wird die Gesellschaft von der Stadt Gelsenkirchen majorisiert (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 46). Gleichzeitig stellt die Stadt mit dem Baudirektor den Aufsichtsratsvorsitzenden (vgl. Hofmann 2015: Abs. 30; vgl. Sander 2016: 79). Der Aufsichtsrat tagt vier Mal jährlich. Mit einem Vorlauf von zwei oder drei Wochen kann jederzeit auch eine Sondersitzung einberufen werden, was weitaus flexibler als die Entscheidungsfindung im Stadtrat ist (vgl. Sander 2016: Abs. 97).

Geschäftsführung

Die Kommandisten sind im Regelfall von der Geschäftsführung ausgeschlossen. Ein Widerspruchsrecht wird ihnen gem. § 164 Satz 1 HGB nur im Falle außergewöhnlicher Geschäfte eingeräumt (vgl. SEG Gelsenkirchen 2011a: 6).

Da beide Gesellschaften über dieselbe Geschäftsführung verfügen, waren ursprünglich mit Herrn Rommelfanger als Mitarbeiter der städtischen Verwaltung aus dem Bereich Stadterneuerung und Herrn Förster als Geschäftsführer der GGW zwei nebenamtliche Geschäftsführer mit der Geschäftsführung der SEG Gelsenkirchen betraut. Herr Rommelfanger hat bis Ende 2015 den technischen Part der Geschäftsführung, Herr Förster den kaufmännischen Part übernommen. Der von den Geschäftsführern gemeinsam erarbeitete Geschäftsverteilungsplan grenzte ihre Geschäftsbereiche untereinander ab. Darüber hinaus legte er fest, dass Entscheidungen immer im Konsens getroffen werden müssen. „Konkret bedeutet das, bei der Frage, ob die SEG ein Gebäude kauft oder nicht, dass beide Geschäftsführer einvernehmlich die Entscheidung fällen müssen. Das bedeutet, jeder Gesellschafter beurteilt entsprechend seinem Aufgabenbereich. Herr Förster schaut als Immobilienwirt. Ich beurteile, welche Bedeutung das Gebäude im Kontext des städtebaulichen Rahmenplans für die Bochumer Straße besitzt und welche Lage es im Quartier hat“ (Rommelfanger 2016: Abs. 53) (siehe Abb. 21).

Mit dem Ausscheiden von Herrn Rommelfanger aus der Gelsenkirchener Stadtverwaltung wurde die Geschäftsführung ab 01.08.2016 in eine hauptamtliche Geschäftsführung mit Frau Sander als hauptamtlicher Geschäftsführerin umgewandelt (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 110). Damit wurden auch die installierte Doppelspitze in der Geschäftsführung und die Personendoppelung mit Planungsamt und GGW beendet (vgl. Hofmann 2015: Abs. 9) (siehe Abb. 22).

Bis auf eine Bürokräft zur Unterstützung der hauptamtlichen Geschäftsführung sind keine weiteren Mitarbeiter bei der SEG beschäftigt (vgl. Sander 2016: Abs. 77). Vielmehr ist sie als private Gesellschaft bewusst personell schlank aufgestellt worden. Hintergrund der Einbindung der GGW ist ihr Know-how als kommunales Wohnungsunternehmen, ohne selbst einen entsprechenden Personalkörper aufbauen zu müssen. Dadurch war es der SEG möglich, relativ schnell Häuser und Wohnungen zu erwerben und zu bewirtschaften. Des Weiteren übernimmt die GGW die gesamten betriebswirtschaftlichen Aufgaben und die Bewirtschaftung der von der SEG erworbenen Immobilien (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 18). Sie wird über einen Geschäftsbesorgungsvertrag mit der GGW sichergestellt (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 14; vgl. Eismann 2015: Abs. 7). Externe Dienstleister wurden ursprünglich zur Unterstützung des nebenamtlichen technischen Geschäftsführers in Anspruch genommen, der gleichzeitig auf das Know-how der städtischen Dienststellen

zurückgreifen konnte (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 23). Nach dem Wechsel in eine hauptamtliche Geschäftsführung erfolgt die Beteiligung der GGW an den Geschäften der SEG direkt über die Geschäftsführung in Abstimmung mit den entsprechenden Mitarbeitern der GGW (vgl. Sander 2016: Abs. 12). Die Personalkosten, die bei der GGW für die Immobilienbewirtschaftung anfallen, werden als Pauschalsätze von der SEG vergütet (vgl. Eismann 2015: Abs. 123; vgl. Sander 2016: Abs. 14). Durch die Hauptamtlichkeit der Geschäftsführung ist es darüber hinaus nicht mehr notwendig, externe Dienstleister für planerische Tätigkeiten zu beschäftigen (vgl. Sander 2016: Abs. 18). Die enge Anbindung der Geschäftsführung an das Referat für Stadterneuerung ist weiterhin gegeben, um gemeinsam die Ziele der Stadt- und Quartiersentwicklung zu definieren (vgl. Hofmann 2015: Abs. 28).

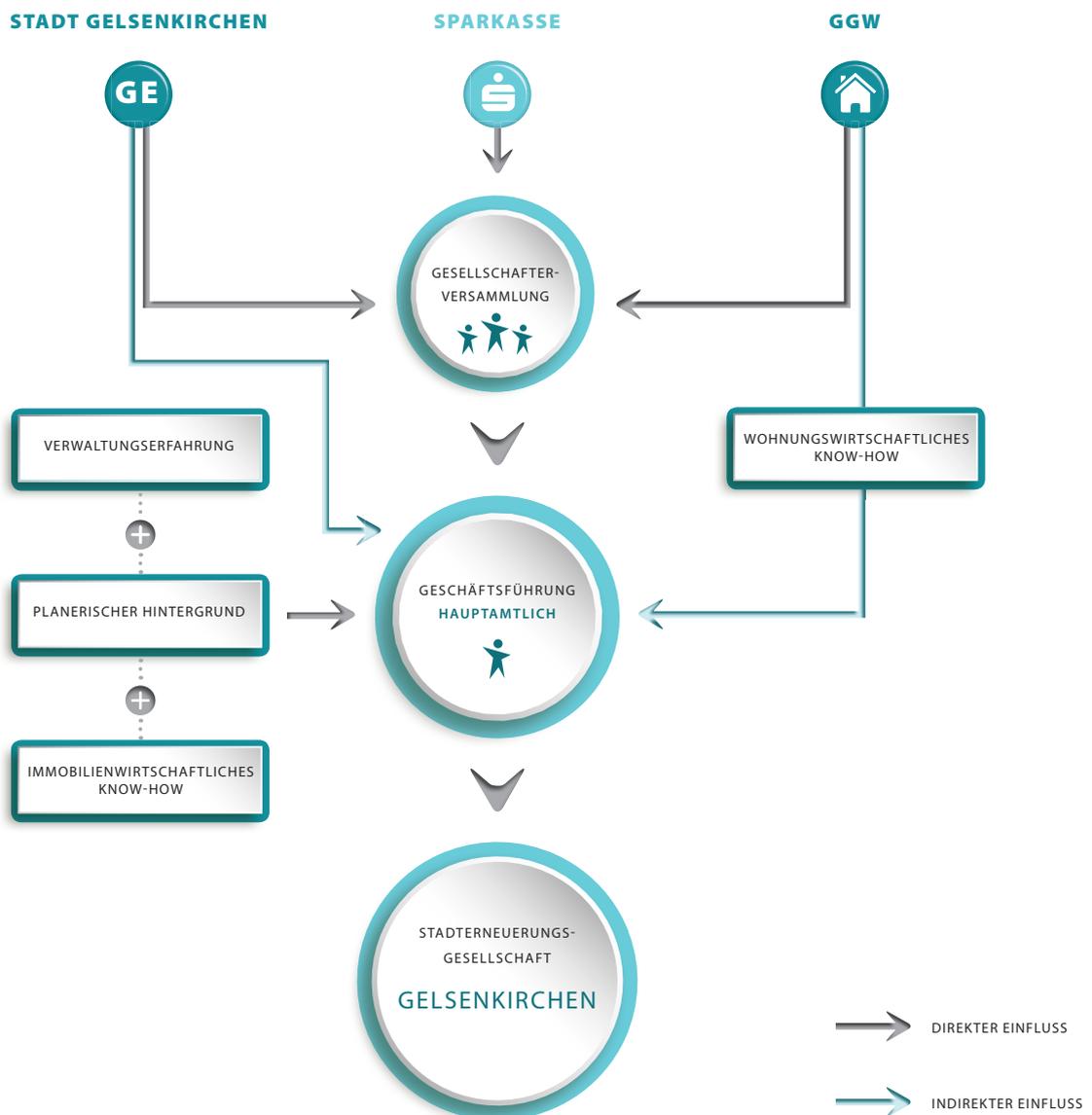


Abb. 22: Organisationsstruktur der SEG Gelsenkirchen seit August 2016 [eigene Darstellung]

Einbindung der Gesellschafter

Die Einbindung der Gesellschafter in die Arbeit der SEG ist unterschiedlich ausgeprägt. Da der Aufsichtsrat von der Stadt majorisiert ist, kann sie die Zielsetzungen der SEG maßgeblich beeinflussen und Entscheidungen zu Gebäudeankäufen und Projektumsetzungen auch allein treffen. Zusätzlich stellt die Stadt den Aufsichtsratsvorsitzenden. GGW und Sparkasse können ihren Einfluss lediglich im Konsens mit der Stadt geltend machen.

Die Anbindung an die Stadtverwaltung war durch die Personendopplung auf direktem Weg gewährleistet. Über den Aufsichtsratsvorsitzenden als Vorgesetzten des technischen Geschäftsführers verfügte die Stadt darüber hinaus über eine doppelte Zugriffsmöglichkeit auf die Geschäftsführung der SEG. Gleiches galt für die Anbindung an die GGW. In der Doppelspitze erfolgte auch die Projektabstimmung noch direkt über die Geschäftsführung der GGW. Insofern ging auch der Einfluss der GGW auf die Geschicke der SEG weit über ihr Stimmrecht als Gesellschafter hinaus. Mittlerweile arbeitet die GGW lediglich noch geschäftsbesorgend für die SEG. Die Zusammenarbeit ist vertraglich geregelt. Die Kommunikation läuft direkt mit den unterschiedlichen Abteilungen in der GGW (vgl. Eismann 2015: Abs. 7 und 9; vgl. Sander 2016: 14). Der direkte Einfluss sowohl der Stadtverwaltung als auch der GGW hat sich durch den Wechsel zu einer hauptamtlichen Geschäftsführung verändert. Die hauptamtliche Geschäftsführung ist nicht länger in die Hierarchien der Verwaltung eingebunden, seitdem jedoch auf die Kooperationsbereitschaft der Mitarbeiter in der Verwaltung angewiesen (vgl. Sander 2016: Abs. 195 und 238). Auch die Stadt kann ihren Einfluss grundsätzlich nur noch über den Aufsichtsrat geltend machen (vgl. Sander 2016: Abs. 87). Der direkte Einfluss der GGW auf die Projektentwicklung der SEG ist weggefallen.

6.2.6 Finanzierung

Finanzielle Ausstattung

Aufgrund der finanziellen Situation der Stadt Gelsenkirchen kam die Ausgründung einer Stadterneuerungsgesellschaft mit einem eigenen Personalkörper nicht infrage. Aus diesem Grund wurde die Gesellschaft mit einer nebenamtlichen Geschäftsführung in Form zweier Geschäftsführer in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen ausgestattet. Auch mit dem Wechsel zur hauptamtlichen Geschäftsführung wurde kein Mitarbeiterstab aufgebaut.

Ursprünglich war vorgesehen, die SEG durch Zuwendungen aus Fördermitteln zu finanzieren. Dadurch sollten der Erwerb und der Rückbau von Liegenschaften und die Gestaltung öffentlicher Flächen finanziert werden. Aufgrund negativer Aussagen der Bezirksregierung für entsprechende Zuwendungen war die Stadt jedoch gezwungen, alternative Finanzierungsinstrumente zu finden (vgl. Stadt Gelsenkirchen 2010: 2). So kam es dazu, potenzielle Bauflächen als Vermögen in die kommunale Gesellschaft einzulegen. Über den zu generierenden Gewinn aus den Grundstücksverkäufen sollte die Erneuerung der Bochumer Straße finanziert werden (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 28). Damit wurde auch die Baulandentwicklung zu einem Aufgabenfeld der SEG, um in einer Art Umlagesystem die Aktivitäten an der Bochumer Straße zu finanzieren.

Bis zur Veräußerung der Grundstücke sollte über das Beleihen der Grundstückswerte bereits Kapital für den zügigen Erneuerungsprozess bereitgestellt werden. Für das erste Grundstück gab es bereits einen rechtskräftigen Bebauungsplan, aufgrund dessen die SEG es relativ schnell entwickeln und an einen Bauträger verkaufen konnte. Die Mittel standen jedoch nicht komplett für Projekte an der Bochumer Straße bereit, sondern wurden zur Deckung der vorfinanzierten Erschließungsplanung herangezogen sowie für die Baureifmachung der zweiten Grundstücks gebraucht (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 28 - 29). Dessen Wert ist mit 8 Millionen € veranschlagt worden (vgl. Rommelfanger 2016:

Abs. 46). Allerdings handelte es sich bis dato um reines Grünland ohne gesichertes Baurecht, womit eine Beleihung der Flächen in dem prognostizierten Maße der Wertermittlung nicht möglich war (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 33).

Die Idee des Finanzierungssystems der Stadterneuerungsgesellschaft Gelsenkirchen ist eine Art Finanzausgleich innerhalb der Stadt, indem Geld, was bei der Entwicklung eines Neubaugebiets erwirtschaftet wird, an anderer Stelle im Stadtgebiet zur Erneuerung des Bestands eingesetzt wird (vgl. Eismann 2015: Abs. 18). Dies hat jedoch zur Folge, dass der größte Teil der finanziellen Mittel erst erwirtschaftet werden muss und somit zeitlich versetzt bereitsteht.

Um eine Anschubfinanzierung für die SEG zu gewährleisten, wurden weitere Gesellschafter eingebunden, die entsprechend Gesellschafteranteile in Barmitteln zeichneten. Ihre Gesellschaftereinlagen stellen das Startkapital des Geschäftsbetriebs der SEG Gelsenkirchen dar (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 31). Mit diesem und in Erwartung einer baldigen Finanzspritze über die Grundstücksveräußerungen an der ehemaligen Kinderklinik ist die SEG in den Immobilienmarkt an der Bochumer Straße eingestiegen und hat über Zwangsversteigerungen und freihändige Erwerbe Gebäude gekauft (vgl. Eismann 2015: Abs. 121).

Finanzieller Spielraum

Bei der Gründung der SEG Ende 2011 sind die Verantwortlichen davon ausgegangen, dass das Kapital aus den Grundstückserlösen relativ zügig für Projekte an der Bochumer Straße zur Verfügung steht. Allerdings hat der Rat der Stadt den Aufstellungsbeschluss des Bebauungsplans für die Flächen der ehemaligen Kinderklinik (Bebauungsplan der Stadt Gelsenkirchen Nr. 412.1 „Waldquartier Buer/Resse“) erst am 05.07.2012 gefasst (vgl. Stadt Gelsenkirchen 2016b: 3). Der Satzungsbeschluss erfolgte dann jedoch noch einmal vier Jahre später am 07.07.2016 (vgl. Stadt Gelsenkirchen 2016b: 1). Da das Bebauungsplanverfahren wesentlich länger gedauert hat als erwartet, konnte weder eine Beleihung der Grundstücke, geschweige denn ihre Veräußerung erfolgen. Selbst die Sparkasse als Gesellschafter der SEG war nicht zu einer Beleihung des Grundstücks der ehemaligen Kinderklinik in Erwartung des rechtskräftigen Beschlusses des Bebauungsplans bereit (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 33). In der Folge wurde die Entwicklung der Fläche zu einem reinen Zuschussprojekt für die SEG, für das sie in finanzielle Vorleistungen gehen musste, ohne neues Kapital generieren zu können. Neben der Vorleistung für die Erschließungsmaßnahmen (vgl. Stadt Gelsenkirchen 2016b: 5) musste die SEG weitere private Grundstücke für die Umsetzung der baulichen Maßnahmen erwerben, für die jedoch nicht der reine Grünlandwert, sondern bereits Rohbaulandpreise aufgerufen wurden (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 33). Nicht nur dass die finanzielle Handlungsfähigkeit der SEG im besonderen Maße von der Kapitalrückführung durch die in Aussicht gestellten Grundstücksveräußerungen abhängig war, vielmehr war die SEG gezwungen, ihr Stadtkapital zu großen Teilen in die Entwicklung der Fläche zu investieren. Des Weiteren hat die expansionsreiche Ankaufphase an der Bochumer Straße dazu geführt, dass die SEG lediglich noch imstande war, den Zustand der erworbenen Immobilien zu erhalten (vgl. Eismann 2015: Abs. 66).

Als privatwirtschaftliches Unternehmen kann sie sich Geld auf dem Kapitalmarkt leihen. Dabei hat sie sich auch der günstigen Konditionen des Cash-Pools der Stadt bedient, der allen städtischen Gesellschaften zur Verfügung steht (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 19). Mit Erreichen eines Limits von 2 Millionen € Verbindlichkeiten war der Aufsichtsrat jedoch gezwungen, die Aktivitäten der SEG einzustellen, wodurch es zur Aussetzung ihrer Geschäfte an der Bochumer Straße gekommen ist (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 33; vgl. Sander 2016: Abs. 214). Ohne neues Kapital aus den Grundstücksveräußerungen konnte keine weitere Quartiersentwicklung betrieben werden (vgl. Eismann 2015: Abs. 81). Ihr finanzieller Spielraum reichte nicht aus, um zu diesem Zeitpunkt größere Entwicklungen an der Bochumer Straße in Gang zu setzen (vgl. Rieniets 2016: Abs. 32). Vielmehr drohte die Zahlungsunfähigkeit (vgl. Sander 2016: Abs. 215).

Erst mit Satzungsbeschluss des Bebauungsplans und der Veräußerung der ersten Grundstücke an der Kinderklinik im Rahmen eines First-Mover-Programms, bei dem 50 % des Grundstückspreises direkt bezahlt werden mussten, hat sich die finanzielle Situation der SEG wieder entspannt. Auch kann sie mittlerweile die Grundstücke zum Baulandpreis beleihen (vgl. Sander 2016: Abs. 26 ff.). Relativ zeitgleich mit Einsetzung der hauptamtlichen Geschäftsführung konnten auch die Aktivitäten der SEG an der Bochumer Straße wieder aufgenommen werden.

6.2.7 Öffentlichkeitsarbeit und Vernetzung im Quartier

Ziel der Tätigkeiten an der Bochumer Straße ist es, privates Engagement zu fördern und Akteure im Quartier anzuregen, auch aktiv zu werden. Neben der Aufwertung des eigenen Gebäudebestands zielt die SEG dabei auf Impulse in der Vernetzung mit den Stakeholdern vor Ort ab. Zwar verfügt die Gesellschaft in ihrem eigenen Gebäudebestand über direkte Zugriffsmöglichkeit und ist dort nicht zwangsläufig auf Kooperationsbereitschaft angewiesen, kann jedoch auch nicht allein für eine Aufwertung des gesamten Quartiers sorgen. Eine Kooperation mit Projektpartnern ist daher unerlässlich. Gleichzeitig lassen sich auch die Impulswirkung der eigenen Projekte erhöhen, die Akzeptanz in der Bewohnerschaft für energetische Maßnahmen stärken und die Bereitschaft zu gemeinsamen Projektentwicklungen anstoßen (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 9).

Kooperation

Bei den Partnern der SEG handelt es sich jedoch fast ausschließlich um städtische Einrichtungen bzw. kommunale Unternehmen, an denen die öffentliche Hand beteiligt ist (vgl. Sander 2017: 16). Als kommunale Gesellschaft ist die Anbindung der SEG an die Stadt ohnehin sehr intensiv. Insbesondere die Verknüpfungen mit der Stadtplanung und den Mitarbeitern aus dem Stadtteilbüro sind dabei hervorzuheben. Für den Austausch mit den übrigen in die Belange an der Bochumer Straße involvierten kommunalen und öffentlichen Einrichtungen gibt es darüber hinaus regelmäßig tagende „Runde Tische“. Teilnehmer sind alle Fachbereiche der Stadt wie Wirtschaftsförderung, Planung, Kultur etc. (vgl. Sander 2017: Abs. 79).

Im Gegensatz zum intensiven, kontinuierlichen Austausch der SEG mit den Akteuren auf der Verwaltungsebene bindet die SEG kaum privatwirtschaftliche Akteure in den Aufwertungsprozess ein. Die als Kreativquartier organisierten Künstler- und Kreativvereine sind einer der wenigen Projektpartner, die nicht aus der öffentlichen Verwaltung stammen. Es handelt sich um Kooperationen in der konkreten Projektbearbeitung. Die SEG sieht die Kreativszene als Pioniere mit Impulswirkung für die Entwicklung des Gesamtquartiers und versucht, die Kooperation zu nutzen, um Partner für die Umsetzung von Maßnahmen im Gebäudebereich zu finden (vgl. Sander 2016: Abs. 116).

Weitere Kontakte bestehen zu Wirtschaftsförderern aus der freien Wirtschaft, die auf dem Immobilienmarkt an der Bochumer Straße tätig sind. Die SEG nutzt ihr Wissen bei der Projektumsetzung, vor allem aber auch bei der Immobilienmarktbeobachtung, für den Immobilienerwerb sowie die Kontaktaufnahme mit Eigentümern (vgl. Lerch 2016: Abs. 37 und vgl. Sander 2016: Abs. 59). Diese werden zumeist erst in die Arbeit der SEG eingebunden, sobald es um den konkreten Immobilienerwerb bzw. die damit verbundenen Verhandlungen geht. Die Bewohner werden bisher nicht in die Arbeit der SEG einbezogen. Eine Bürgerbeteiligung gibt es nicht.

Öffentlichkeitsarbeit

Eine breite Öffentlichkeitsarbeit erfolgt nicht. Insbesondere zu Beginn der Ankaufphase an der Bochumer Straße gab es die Strategie, möglichst wenig Aufmerksamkeit zu erregen, um Spekulationen auf dem Immobilienmarkt vorzubeugen. Es hat sich jedoch schnell herumgesprochen, dass die SEG Immobilien an der Bochumer Straße erwirbt (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 91; vgl. Lerch 2016: Abs. 62). Eine öffentlichkeitswirksame Veranstaltung seitens der SEG zum Vorgehen an der Bochumer Straße hat ebenfalls nicht stattgefunden. Über die Berichterstattung der Presse hinaus wurde die Idee zur Gründung der Stadterneuerungsgesellschaft bei einer Veranstaltung im Wissenschaftspark im Rahmen des Quartierserneuerungsprozesses „Soziale Stadt Südost“ präsentiert (vgl. Wolf 2016: 27). In die direkte Quartiersarbeit der SEG werden Bewohner, Eigentümer und andere Akteure im Quartier nicht eingebunden. Eigentümer werden nur im Rahmen des Immobilienerwerbs einbezogen. Die Mieter der erworbenen Gebäude stehen über die Wohnungsbewirtschaftung der GGW in Verbindung zur SEG. Die Entwicklung gemeinsamer Erneuerungsstrategien war bisher kein Thema, scheitert zumeist jedoch auch an der Kooperationsbereitschaft vieler Eigentümer.

Seit Mitte 2016 ist die SEG direkt im Quartier vor Ort. Eine Anlaufstelle für interessierte Bürger und Bewohner stellt das Büro der SEG jedoch nicht dar (vgl. Hofmann 2015: Abs. 79).

Eine breitere Außendarstellung der Arbeit der SEG Gelsenkirchen findet über die stadtweit erscheinende Zeitung der Verwaltung statt, die sich mit der Zielsetzung und dem Finanzierungskonzept der SEG befasst (vgl. Sander 2016: Abs. 165). Die von der SEG angestoßenen und geplanten Maßnahmen werden jedoch nicht gegenüber dem Vorgehen der Stadtverwaltung abgegrenzt. Auch die Internetpräsenz der SEG verlinkt lediglich auf die Homepage der GGW, wobei dort keine Informationen zur SEG gegeben werden (www.seg-gelsenkirchen.de, Zugriff vom 09.02.2018). Informationen über die SEG lassen sich lediglich über den Internetauftritt des Bereichs Stadterneuerung finden, wobei die SEG als ein kommunales Instrument vorgestellt wird, um die Ziele der Stadtverwaltung zu realisieren. Die Eigenständigkeit der SEG Gelsenkirchen, ihre Ziele und Projektansätze gehen daraus nicht hervor (vgl. Stadt Gelsenkirchen, Referat Stadtplanung (61)).

„Ich glaube, viele Menschen, die hier wohnen, wissen gar nicht, was die Stadterneuerungsgesellschaft ist“ (Wolf 2016: Abs. 57). Auch die relativ lange Zeit ohne sichtbare Projekte und der Stopp ihrer Aktivitäten an der Bochumer Straße haben dazu beigetragen, dass die Hoffnungen und Erwartungen sowohl der Bewohner als auch der weiteren Akteure im Quartier enttäuscht wurden. Um die seit Mitte 2016 wieder angelaufenen Aktivitäten der SEG sichtbar zu machen, soll die Umsetzung einzelner Maßnahmen öffentlichkeitswirksam publik gemacht werden. Über regelmäßige Presse versucht die SEG auch gegen das aufkommende No-go-Area-Image des Quartiers anzukommen. Die Öffentlichkeitsarbeit der SEG erfolgt im Wesentlichen über Pressearbeit.

Grundsätzlich sollte sie Partner gewinnen, mit denen Projekte und Konzepte im Umgang mit den erworbenen Gebäuden entwickelt und umgesetzt werden können (vgl. Lerch 2016: Abs. 51). Einerseits muss es dabei um die Nutzung des vorhandenen Know-hows und andererseits um eine möglichst nachhaltige Impulswirkung im Quartier gehen. Projektpartner sollten sich auch an der Finanzierung der Maßnahmen beteiligen, um den finanziellen Spielraum der Gesellschaft zu erhöhen (vgl. Lerch 2016: Abs. 56). Dabei sollte die SEG möglichst alle Kommunikationsmittel im Quartier nutzen, um den angestoßenen Entwicklungsprozesses auch im Quartier zu vermitteln und damit zu einer besseren Umsetzbarkeit zu kommen (vgl. von der Mühlen 2016: Abs. 50).

6.3 Fallstudie 2 – Stadtentwicklungsgesellschaft Hamm

STECKBRIEF FALLSTUDIE 2

Ziele

- Städtebauliche Entwicklung der Quartiere mit besonderem Interventionsbedarf
- Maßnahmen der Grundstücksentwicklung und Projektsteuerung
- Eingreifen bei städtebaulichen Fehlentwicklungen und Sanierungsbedarf
- Schaffung von Anreizen für private Investitionen
- Projektentwicklung und Steuerung, Vermögensverwaltung und Bewirtschaftung sowie Erwerb, Sanierung und Vermietung von Grundstücken und Gebäuden

Besonderheiten

- Betrachtung der gesamtstädtischen Ebene mit Fokus auf benachteiligte Quartiere
- Nah an der Verwaltung organisiert
- Nebenamtliche Geschäftsführung
- Finanzierung über Steuererhöhung

Gesellschafter

- Stadt Hamm

Strategie

- Immobilienerwerb
- Beseitigung von Problemimmobilien mit negativem Einfluss
- Standortentwicklung

Tab. 9: Steckbrief der Fallstudie 2 [eigene Darstellung]

6.3.1 Ziele und Handlungsschwerpunkte

„Das Gesellschaftsziel ist es, an Orten mit besonderem Interventionsbedarf, in Fördergebieten zu handeln. Das baut auf klassischen Konzepten und Analysen des Sozialraums auf“ (Zerle 2015: Abs. 111).

Die Stadtentwicklungsgesellschaft soll verhindern, dass soziale Brennpunkte innerhalb des Stadtgebiets entstehen (vgl. Schulze Böing 2017: Abs. 23). Priorität hat dabei nicht der monetäre Gewinn, sondern ein Gewinn für die Stadt – eine Stadttrendite (vgl. Zerle 2015: Abs. 22).

Laut Gesellschaftsvertrag ist „Gegenstand des Unternehmens [...] die städtebauliche Entwicklung auf dem Gebiet der Stadt Hamm in den Bereichen mit besonderem Interventionsbedarf. Dieser wird durch Maßnahmen der Grundstücksentwicklung umgesetzt. Dazu gehört die Durchführung von Projektentwicklungs- und Steuerungsaufgaben, die Vermögensverwaltung und Bewirtschaftung sowie der Erwerb, die Sanierung und die Vermietung und Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden.

Die Gesellschaft wird dort tätig, wo es zu städtebaulichen Fehlentwicklungen bzw. Sanierungsbedarf gekommen ist, der durch die am Markt agierenden Eigentümer, privaten Investoren und Unternehmen nicht in einem angemessenen Zeitraum aufgegriffen und beseitigt wird. Die Gesellschaft soll durch ihr Engagement Anreize dafür schaffen, dass sich auch private Investoren in den Hammer Gebieten mit eigenen Projekten engagieren“ (SEG Hamm 2014: 1). „Ziel der Gesellschaft ist es, über Zwischen- und Weiterverkäufe auch nach Freilegung von Grundstücken Investitionen anzuregen“ (Wirtschaftsförderungsgesellschaft Hamm mbH 2015: 13).

Sie soll Stadtsanierung betreiben, indem sie Problemimmobilien, die das Stadtbild negativ prägen, aufkauft und beseitigt. Es handelt sich um Immobilien mit Entwicklungshemmnissen, deren schlechter Zustand einer Vermarktung im Wege steht. Sie verfolgt das Ziel, städtebauliche Probleme im Quartier zu lösen, die aufgrund einzelner Liegenschaften entstehen (vgl. Aumann 2017: Abs. 26; vgl. Schulze Böing 2017: 20-24; vgl. Jörrißen 2016: Abs. 47; vgl. Stadt Hamm 2014: 2). Durch Grunderwerb und den Erwerb problematischer Gebäude greift sie aktiv in den Immobilienbestand ein.

Die SEG Hamm agiert dort, wo Probleme für die Quartiersentwicklung im Immobilienbestand auftreten und Private nicht mehr eingreifen. Durch einen frühen Markteintritt versucht sie, Fehlentwicklungen zu verhindern. Bei ihrem Handlungsraum handelt sich zumeist um benachteiligte Quartiere, in denen bereits eine Förderkulisse besteht. Als privatwirtschaftliches Instrument der Stadt unterstützt sie durch Eingriffe in den Gebäudebestand die Ziele der Quartiersentwicklung, ohne in Konkurrenz zum freien Markt zu treten (vgl. Aumann 2017: Abs. 28 und 97). Nach Auffassung der Stadt kann sie nur erfolgreich sein, wenn ihre Projekte eng mit den Zielen, Projekten und Entscheidungen der Stadt im Bereich Stadtentwicklung und -erneuerung verknüpft sind (vgl. Stadt Hamm 2014: 2). Folglich gibt die Verwaltung die Entwicklungsrichtung der SEG vor. Diese generiert ihre Aufgaben aus den dort hinterlegten Maßnahmen und handelt im Sinne der durch den Rat legitimierten Rahmenpläne und integrierten Handlungskonzepte. Durch den strategischen Erwerb versucht sie, städtebauliche Probleme zu lösen, die vom baulichen Zustand einzelner Liegenschaften ausgehen (vgl. Zerle 2015: Abs. 17-18 und 27-28; vgl. Schulze Böing 2017: Abs. 26-26). Um Problemimmobilien zu erkennen und auf Zwangsversteigerungen zu reagieren, wertet sie Angebote am Immobilienmarkt aus (vgl. Schulze Böing 2015: 3).

Die SEG Hamm kann auch in den öffentlichen Raum eingreifen oder die städtebauliche Entwicklung durch die Immobilienentwicklung und die Aktivierung ungenutzter Flächen unterstützen. Anders als beim Erwerb von Schlüsselimmobilien, bei dem sie auf eine Problemlage reagiert, betreibt sie damit aktiv Stadtentwicklung. Sie kauft aktiv städtebauliche Brachflächen, für die sie Entwicklungsbedarf erkennt, der jedoch aus unterschiedlichen Gründen durch den freien Markt nicht genutzt wird. Des Weiteren kann sie als Erschließungsträger fungieren, um städtische Baugebiete an

den Markt zu bringen (vgl. Zerle 2015: Abs. 24; vgl. Aumann 2017: Abs. 42; vgl. Schulze Böing 2017: Abs. 25). Generell ist sie berechtigt, alle Geschäfte und Maßnahmen zu ergreifen, die ihrem Gesellschaftszweck dienen (vgl. SEG Hamm 2014: 1).

6.3.2 Energetische Ziele

Als Gesellschaftszweck der Stadtentwicklungsgesellschaft Hamm ist im Gesellschaftsvertrag u. a. die Sanierung von Gebäuden angegeben. Energetische Ziele wie die Steigerung der Energieeffizienz werden nicht aufgeführt. Laut Frau Schulze Böing ist Energieeffizienz auch kein explizites Ziel der SEG. Sie verfolgt Ziele der Stadtentwicklung und weniger des Klimaschutzes. Aus diesem Grund spielen bei Projektentscheidungen energetische Ziele nur eine untergeordnete Rolle (vgl. Aumann 2017: Abs. 72; vgl. Schulze Böing 2017: Abs. 30-32).

Gleichzeitig trägt die SEG durch Neubau zur Energieeffizienzsteigerung bei, indem sie die Vorgaben der EnEV beachten muss. „Höhergesteckte energetische Ziele verfolgt die SEG mit dem Neubau derzeit nicht“ (Aumann 2017: Abs. 70). Sie gibt auch kein zusätzliches Geld für weitergehende energetische Lösungen aus, sondern beschränkt sich auf den vorgeschriebenen Standard (vgl. Schulze Böing 2017: Abs. 33-34 und 115). Energetische Maßnahmen im Bestand sind bisher die Ausnahme (vgl. Aumann 2017: Abs. 72).

6.3.3 Entstehungsprozess

Die Stadtentwicklungsgesellschaft Hamm mbH wurde am 01.01.2015 als 100%ige Tochter der Stadt Hamm gegründet (vgl. Stadt Hamm 2014: 1). Ausgangspunkt ist die Unterstützung der öffentlichen Anstrengungen und Investitionen durch ein gezieltes Agieren auf dem privaten Immobilienmarkt, da nicht in allen Bereichen der Stadt die Mechanismen des Immobilienmarkts in der Lage sind, durch eine adäquate Dynamik von Angebot und Nachfrage positive Effekte für die Stadtentwicklung zu erzeugen. Vielmehr ist es dazu gekommen, dass private Investitionen in leer stehende oder untergenutzte Gebäude unterbleiben und diese in der Folge aufgrund ihres baulichen Erscheinungsbilds und sozialer Problemstellungen negative Auswirkungen auf ihr Quartiersumfeld ausüben. Mit einer aktiv handelnden Entwicklungsgesellschaft sieht die Stadt die Chance, wieder Bewegung auf dem Immobilienmarkt zu erzeugen und eine Auffangstrategie für vernachlässigte Immobilien zu entwickeln (vgl. Stadt Hamm 2014: 1–2).

Die Gründung erfolgte in Abstimmung mit der zuständigen Bezirksregierung in Arnsberg, die als Kommunalaufsicht die Möglichkeit eingeräumt hat, über die Ausgründung einer städtischen Gesellschaft zusätzliches Kapital für die Stadtentwicklung bereitzustellen. Andernfalls fließen diese Einnahmen in die Sanierung des Haushalts. Insofern ist die SEG Hamm ein Weg, über die die Stadt wieder in die Lage versetzt wird, Stadtentwicklung zu betreiben. Die Gründung wurde rechtlich begleitet und kommunalaufsichtlich geprüft. Dabei hat sich eine GmbH als geeignetste Rechtsform herausgestellt (vgl. Zerle 2015: Abs. 13-14; vgl. Aumann 2017: Abs. 94).

Die Stadt Hamm hat die SEG auf unbestimmte Zeit gegründet und beschlossen, dass die Stadt als alleinige Gesellschafterin auftritt (vgl. Zerle 2015: Abs. 139; vgl. Aumann 2017: Abs. 18). Bei der Gründung hat sie sich an der Stadterneuerungsgesellschaft Gelsenkirchen orientiert (vgl. Zerle 2015: Abs. 34-36).

6.3.4 Handlungsebene

Handlungsebene der SEG Hamm ist das gesamte Stadtgebiet der Stadt Hamm (vgl. Zerle 2015: Abs. 106; vgl. Stadt Hamm 2014: 2). Aufgrund der Art ihrer Finanzierung kommt eine Konzentration auf ein bestimmtes Quartier nicht infrage. Zudem treten die Probleme mit vernachlässigten Immobilien im gesamten Stadtgebiet auf, auch wenn sie sich in Quartieren des Stadtumbaus und der Sozialen Stadt häufen. Sie wird folglich dort tätig, wo es zu städtebaulichen Fehlentwicklungen und Sanierungsbedarf im Gebäudebestand kommt und der Markt nicht mehr auf diese reagieren kann (vgl. SEG Hamm 2014: 1).

Die gesamtstädtische Handlungsebene hat den Vorteil, überall in Hamm auf punktuelle Problemstellungen und stadt-bildprägende Problemimmobilien reagieren zu können. Dies hat jedoch das Manko, dass sich die SEG Hamm nicht auf eine spezielle Problemlage konzentriert, sondern jeden Stadtbezirk bedienen muss (siehe Abb. 23).

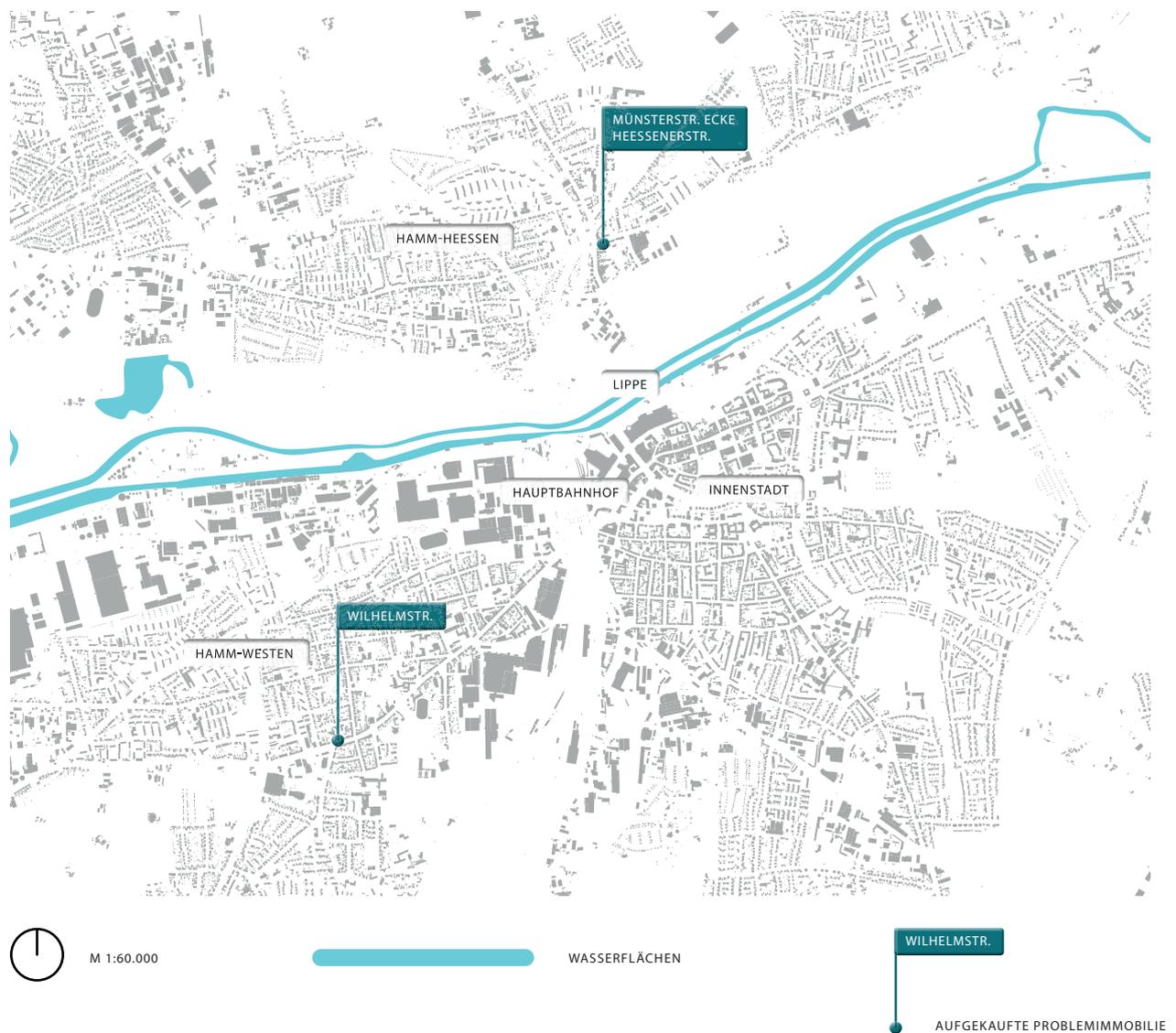


Abb. 23: Auswahl von der SEG Hamm aufgekaufter Problemimmobilien [eigene Darstellung]

Zumindest ihre Projekte besitzen meist zwar einen konkreten Quartiersbezug (vgl. Zerle 2015: Abs. 59 und 106-109; vgl. Schulze Böing 2017: Abs. 133-134), um der gesamtstädtischen Ebene gerecht zu werden, liegt ein Fokus jedoch auf Problemimmobilien an Ein- und Ausfallstraßen mit einer stadtweiten Wirkung (vgl. Zerle 2015: Abs. 103-104 und 111-112; vgl. Aumann 2017: Abs. 29) (siehe Abb. 24).



Abb. 24: Von der SEG Hamm aufgekaufte und an die HGB veräußerte Problemimmobilien an der Wilhelmstr. [eigene Darstellung]

6.3.5 Aufbau der Gesellschaft

Die Stadtentwicklungsgesellschaft Hamm mbH ist eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung mit Sitz in Hamm (vgl. SEG Hamm 2014: § 1). Alleinige Gesellschafterin ist die Stadt Hamm. Weitere Gesellschafter sind nicht eingebunden. Als Stammkapital ist sie mit dem Mindestkapital von 25 000 € gem. § 5 (1) GmbHG ausgestattet, das die Stadt als Bar-mittel in die Gesellschaft eingelegt hat (vgl. SEG Hamm 2014: § 4). Die Gesellschaftsorgane sind die Geschäftsführung sowie die Gesellschafterversammlung (vgl. SEG Hamm 2014: § 5). Einen Aufsichtsrat gibt es nicht. Um keine neue Entwicklungsstruktur neben dem Baudezernat zu installieren, ist die SEG weitgehend in die linearen Hierarchien der Verwaltung eingebettet (vgl. Schulze Böing 2017: Abs. 60).

Haftung

Ihre Haftung beschränkt sich auf das Gesellschaftsvermögen und begrenzt somit die Haftung der Stadt als ihren Gesellschafter (vgl. § 13 GmbHG).

Gesellschafterversammlung

Die Gesellschafterversammlung setzt sich aus 15 Mitgliedern zusammen und ist dem Haupt- und Finanzausschuss der Stadt nachempfunden, in dem alle Parteien des Stadtrats vertreten sind (vgl. Schulze Böing 2017: Abs. 92; vgl. Stadt Hamm 2014: 3). Die in Hamm regierende große Koalition aus CDU und SPD besitzt auch in der Gesellschafterversammlung die Mehrheit (vgl. Zerle 2015: Abs. 64). Als Versammlung übernimmt sie den Sitz und die Stimme der Kommune. Dabei ist sie an die Beschlüsse des Rats gebunden und handelt im Interesse der Stadt. Vorsitzender ist der Oberbürgermeister. Die Geschäftsführung kann die Gesellschafterversammlung mit einer Frist von sieben Tagen einberufen, wobei in Ausnahmefällen auch eine andere Form zulässig ist. In dringenden Fällen kann bspw. der Oberbürgermeister entsprechende Beschlüsse allein fassen, muss sie rückwirkend jedoch der Versammlung schriftlich zur Genehmigung vorlegen (vgl. Aumann 2017: Abs. 18). Die Stadt als alleiniger Gesellschafter trifft somit die Projektentscheidungen der SEG und bestimmt, ob Immobilien erworben oder Projekte nicht weiterverfolgt werden (vgl. Zerle 2015: Abs. 61; vgl. Aumann 2017: Abs. 62). Beschlüsse werden mit einfacher Mehrheit gefasst (vgl. SEG Hamm 2014: § 7).

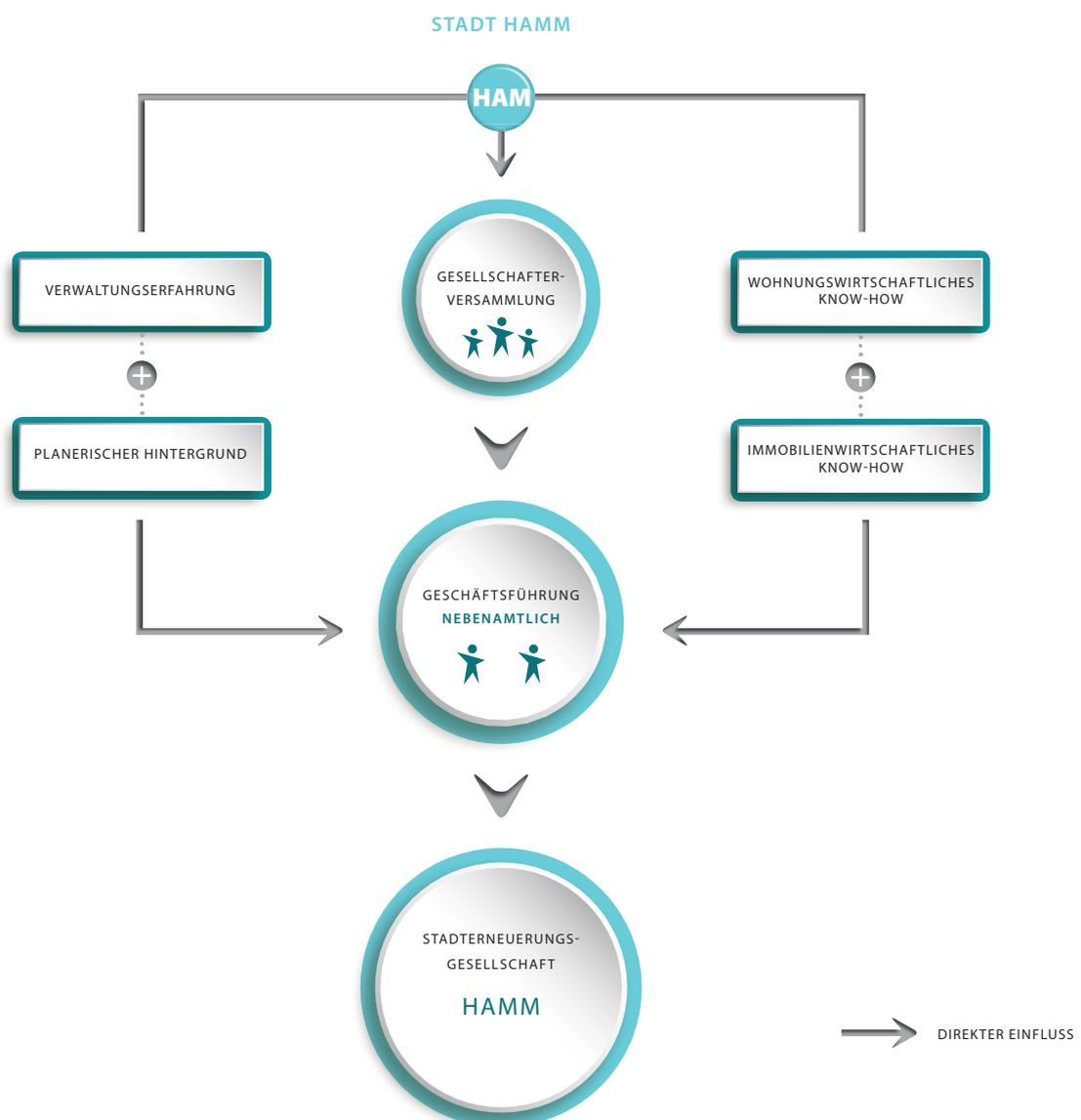


Abb. 25: Organisationsstruktur der SEG Hamm [eigene Darstellung]

Geschäftsführung

Die Gesellschaft wird durch einen oder mehrere Geschäftsführer vertreten, die von der Gesellschafterversammlung berufen werden (vgl. SEG Hamm 2014: § 8). Im konkreten Fall sind für die Geschäftsführung der SEG Hamm ein Geschäftsführer und ein Prokurist eingesetzt. Bei beiden handelt es sich um Mitarbeiter des Stadtplanungsamts. Sie führen die Geschäfte der Gesellschaft. Es handelt sich um eine nebenberufliche Tätigkeit zusätzlich zur Anstellung in der Verwaltung. Lediglich im Falle des Geschäftsführers wird die Tätigkeit durch eine Aufwandsentschädigung abgegolten. Ihren Aufgaben kommen sie im Rahmen der Tätigkeiten in der Stadtverwaltung nach. Da die SEG als rein kommunale Gesellschaft personenlos geführt wird, ist die Geschäftsführung nicht persönlich haftbar. Es greift letztlich die Amtshaftung (vgl. Zerle 2015: Abs. 38; vgl. Aumann 2017: Abs. 6, 8-9 und 16) (siehe Abb. 25).

Aufgrund ihrer direkten Einbindung in die Stadtverwaltung erfolgt die Abstimmung der Geschäftsführung immer im engen Kontakt mit der Verwaltungsspitze und der Politik. So werden Projektentscheidungen der Verwaltung direkt mit der politischen Umsetzbarkeit abgesichert (vgl. Schulze Böing 2017: Abs. 61). Dabei ist der Oberbürgermeister als Chef der Verwaltung sowie als Vorsitzender der Gesellschafterversammlung der Geschäftsführung weisungsbefugt. Im Detail erfolgt die Abstimmung über eine wöchentlich tagende Stadtentwicklungskonferenz innerhalb der Verwaltungsstrukturen, auf der alle betroffenen Amtsleiter zusammenkommen. Dort geht es um die Einschätzung der Projekte der SEG. Projektentscheidungen trifft anschließend die Gesellschafterversammlung (vgl. Aumann 2017: Abs. 18). „Insofern ist die Geschäftsführung in ihrer Entscheidung nicht frei. Projekte, die in der Gesellschafterversammlung nicht durchsetzbar sind, werden gar nicht erst weiterverfolgt. Die Geschäftsführung entwickelt die Projekte. Es gibt aber auch Projekte, die von der Politik vorgegeben werden.“ (Schulze Böing 2017: Abs. 61-62).

Die SEG Hamm ist folglich keine selbstständige Gesellschaft mit eigenem Personalkörper, sondern nimmt ihre Geschäfte direkt in der Verwaltung wahr. Sie ist eine Organschaft zwischen Stadt und Entwicklungsgesellschaft und „setzt mit öffentlichem Geld, aber privatrechtlich organisiert Maßnahmen um“ (Zerle 2015: Abs. 43). Dafür wurde ein Dienstleistungsvertrag geschlossen, über den die Gesellschaft auf die personellen Ressourcen der Verwaltung zurückgreifen kann. Damit ist die Konstruktion der Gesellschaft sehr eng an der Verwaltung orientiert (vgl. Zerle 2015: Abs. 45-46). Die Abwicklung über den Gebäude- und Grundstückserwerb erfolgt über das Liegenschaftsamt, ein Gebäudeabriss läuft über das städtische Hochbauamt und Stadtentwicklungsprojekte werden im Stadtplanungsamt angestoßen. Da kein eigenes Personal vorhanden ist, können projektbezogen auch externe Dienstleister, Bauunternehmen, Büros oder Gutachter beauftragt werden (vgl. Zerle 2015: Abs. 49; vgl. Aumann 2017: 48; vgl. Schulze Böing 2017: Abs. 50; Stadt Hamm 2014: 2).

Einbindung der Gesellschafter

Die Stadt ist der einzige Gesellschafter. Weitere Gesellschafter wurden nicht eingebunden (vgl. Aumann 2017: Abs. 18). Dabei sollten „die Hierarchien der Stadtverwaltung auch in der Gesellschaft erhalten bleiben und keine neue Organisation mit eigenen Strukturen aufgebaut“ (Schulze Böing 2017: Abs. 51) werden.

Durch die Personendoppelung in der Geschäftsführung und der Stadtverwaltung sowie in der Verwaltungsspitze und dem Vorsitz der Gesellschafterversammlung verfügt die Stadt über eine doppelte Zugriffsmöglichkeit auf die SEG.

Zwar gibt es mit der Hammer Gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaft mbH (HBG) auch in Hamm eine kommunale Wohnungsbaugesellschaft mit kommunalem Wohnungsbestand, sie wurde nicht an der SEG beteiligt. Bei der HBG handelt es sich jedoch um eine weitgehend eigenständige Gesellschaft mit gewachsenen, eigenen Strukturen. Der Einfluss der Stadt beschränkt sich auf den Aufsichtsrat (vgl. Jörrißen 2016: Abs. 51-52; vgl. Schulze Böing 2017: Abs. 18).

6.3.6 Finanzierung

Finanzielle Ausstattung

Es ist der erklärte Wille der Politik, bei Problemimmobilien einzugreifen. Mit der städtischen Verwaltung ist sie jedoch nicht dazu in der Lage und verfügt auch nicht über nennenswerten kommunalen Wohnungsbestand. Sie hat zwar Mittel im Haushalt für die Stadtentwicklung, diese reichen jedoch nicht aus, um die politischen und gesellschaftlichen Ziele umzusetzen, geschweige denn aktiv Stadtentwicklung zu betreiben. Insofern ist die Gründung der SEG Hamm auch mangels finanzieller Alternativen geschehen. Mit ihr sollen zusätzliche Steuereinnahmen für die Stadtentwicklung bereitgestellt werden (vgl. Zerle 2015: Abs. 10-12 und 76; vgl. Schulze Böing 2017: Abs. 16-18 und 36-40).

„Die SEG Hamm wurde aus einer ‚Not‘ heraus gegründet“ (Zerle 2015: Abs. 11). Als Kommune im Stärkungspakt NRW steht der Haushalt der Stadt unter kommunaler Aufsicht. Er ist gedeckelt und bietet kaum Möglichkeiten für zusätzliche kommunale Aufgaben. Gleichzeitig fließen sämtliche Mehreinnahmen und Einsparungen in seine Sanierung. Mit der Stadtentwicklungsgesellschaft hat die Stadt diese Aufgabe zwar ausgelagert, kann die Gesellschaft jedoch nicht einfach mit Geld aus dem Haushalt oder über zusätzliche Kredite ausstatten. Zusätzliche Einnahmen müssen jedoch nicht zwingend in den Haushalt fließen, sondern können der Gesellschaft zur Verfügung gestellt werden (vgl. Zerle 2015: Abs. 11-14 und 76). Über den Umweg der kommunalen Gesellschaft kann die Stadt wieder Stadtentwicklung betreiben (vgl. Zerle 2015: Abs. 14).

Ohne die Auflagen der Haushaltssicherung wäre auch die Stadtentwicklungsgesellschaft nicht gegründet worden. Stadtentwicklung würde aller Voraussicht nach durch die Verwaltung und über den städtischen Haushalt betrieben (vgl. Zerle 2015: Abs. 79; vgl. Schulze Böing 2017: Abs. 104-106).

Finanzieller Spielraum

Die Finanzierung der Gesellschaft erfolgt durch eine Kapitalzuführung der Stadt in Form einer Grundsteuererhöhung. Die Einnahmen werden nicht im städtischen Haushalt verankert, sondern fließen direkt an die Gesellschaft. Dadurch stehen jährlich 5 Millionen €, abzüglich der laufenden Gesellschaftskosten, bereit. Dazu kommen dann noch Zuwendungen durch Fördermittel, die die Gesellschaft zur Erfüllung ihres Gesellschaftszwecks zur Verfügung hat (vgl. Zerle 2015: Abs. 72-74; vgl. Schulze Böing 2017: Abs. 40). Zusätzlich revolvieren sich ihre Ausgaben durch Gebäude- und Grundstücksveräußerungen ein Stück weit. „Insgesamt werden der Gesellschaft bis zum Jahr 2021 35 000 000 € an Kapital zur Verfügung gestellt. Im Jahr 2021 soll eine Evaluation dieses Investitions- und Finanzierungsmodells erfolgen“ (Stadt Hamm 2014: 3). Insofern ist zumindest bis 2021 die Finanzierung der Stadtentwicklungsgesellschaft gesichert. Was danach passiert, bleibt abzuwarten (vgl. Zerle 2015: Abs. 140). Bis dahin besitzt sie eine feste quartalsmäßigen Finanzzuwendung (vgl. Zerle 2015: Abs. 136; vgl. Aumann 2017: Abs. 85). Die Mittel dienen dazu, auch unrentierliche Projekte, die über den freien Markt nicht erfolgen, umsetzen zu können. Dabei liegt die Priorität nicht darauf, Gewinne zu generieren, sondern vielmehr in einer allgemeinen Stadttrendite. Diese wird nicht in konkreten Zahlen beziffert, sondern erfolgt argumentativ (vgl. Zerle 2015: Abs. 87 und 91; vgl. Aumann 2017: Abs. 52).

6.3.7 Öffentlichkeitsarbeit und Vernetzung im Quartier

„Für die Umsetzung der definierten Stadtentwicklungsziele müssen formelle und informelle Ansätze optimal ineinandergreifen, wie z. B. der verstärkte Dialog mit den Akteuren, Harmonisierung der privaten Investitionen, Akquise von Fördermitteln, Unterstützung privater Projektentwicklung, aber auch rechtliche Instrumente, wie Bebauungspläne oder das besondere Städtebaurecht und eben eine Stadtentwicklungsgesellschaft. Ausgerichtet auf die städtischen Planungsziele und umgesetzt an den wichtigen Orten, können so gezielt, wirtschaftlich und effektiv Entwicklungshemmnisse beseitigt werden“ (Stadt Hamm 2014: 2).

Bereits die Beschlussvorlage zur Gründung der SEG Hamm macht die Wichtigkeit von Kommunikation und der Einbindung der Akteure vor Ort deutlich. Laut Gesellschaftszweck beruht die Strategie darauf, privates Engagement zu fördern und Akteure im Quartier anzuregen. Die Aufwertung des eigenen Gebäudebestands soll Anreize schaffen, dass sich auch private Investoren mit eigenen Projekten beteiligen.

Kooperation

Die SEG Hamm kooperiert insbesondere mit der kommunalen Verwaltung und städtischen Einrichtungen. Dazu trägt vor allem die personelle Verknüpfung mit der Stadtplanung bei, durch die die Einbindung in die Verwaltungsstrukturen sehr intensiv ist. Bspw. bedient sich die Gesellschaft für Projektentscheidungen des Problemimmobilienkatasters des Stadtplanungsamts (vgl. Zerle 2015: Abs. 29-30). Wichtige Ansprechpartner sind außerdem die politischen Vertreter in den Stadtbezirken, über die Projektideen an die Gesellschaft herangetragen werden. Kontakte zur Wohnungswirtschaft bestehen zudem über die Teilnahme an der Maklerrunde, initiiert durch die Wirtschaftsförderung (vgl. Aumann 2017: Abs. 101). Direkte Kooperationen mit der Wohnungswirtschaft sind jedoch nicht vorhanden. Auch gab es nie die Überlegung, die Hammer Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft (HGB) einzubinden. „Die verstärkte Kooperation mit der kommunalen Stadtentwicklungsgesellschaft ist eine Option für die Zukunft. Dafür wäre ein verstärkter Quartiersbezug der Stadtentwicklungsgesellschaft sinnvoll“ (Jörrißen 2016: Abs. 58). Bisher tritt die HGB lediglich als Geschäftspartner auf, der Gebäude von der SEG erwirbt (vgl. Aumann 2017: Abs. 76; vgl. Jörrißen 2016: Abs. 56-57) (siehe Abb. 24). Zwar besteht keine direkte Kooperation mit dem Quartiersmanagement im Hammer Westen, jedoch greift die SEG unterstützend in den dortigen Entwicklungsprozess ein, indem in Abstimmung Problemimmobilien im Quartier aufgekauft werden, um damit die Quartiersentwicklung anzustoßen (siehe Abb. 26). Auch mit dem Jobcenter werden Möglichkeiten eruiert, einen integrativen Ansatz zu verfolgen, den ein rein privatwirtschaftlicher Projektentwickler nicht verfolgen würde (vgl. Zerle 2015: Abs. 96 und 125; vgl. Schulze Böing 2017: Abs. 115).

Öffentlichkeitsarbeit

Eine breite Öffentlichkeitsarbeit erfolgt seitens der SEG nicht. Vielmehr ist sie damit bewusst sparsam, um durch vor Ort umgesetzte Projekte die positive Wirkung ihres Handelns zu zeigen. „Erst mit positiven Beispielen kann man auch erklären, was die Stadtentwicklungsgesellschaft kann“ (Aumann 2017: Abs. 99) und was mit den Geldern der Steuererhöhung bewegt wird. Zum anderen soll nicht der Anschein erweckt werden, die finanziellen Mittel würden zu großen Teilen lediglich in das Marketing der Gesellschaft fließen. Zwar hat die Gesellschaft den Anspruch, möglichst transparent zu sein und ihre Projekte der breiten Öffentlichkeit zu präsentieren (vgl. Aumann 2017: Abs. 99), bisher gibt es diese Projekte jedoch nicht.

Gleichzeitig hat die SEG Hamm mit ihrem Bild in der Öffentlichkeit zu kämpfen. In der Presse wird meist nur die Grundsteuererhöhung thematisiert und weniger auf die tatsächliche Arbeit der SEG eingegangen. Auch formiert sich Widerstand in Teilen der Bevölkerung (vgl. Verwaltungsgericht Arnsberg 2016: 1). Die steuerliche Mehrbelastung bietet dabei

die Angriffsfläche, die SEG ganz besonders auf den Prüfstand zu stellen (vgl. Westfälischer Anzeiger Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG 2016). Gleichzeitig schafft die SEG es nicht, ihren Mehrwert nach außen zu vermitteln (vgl. Jörrißen 2016: Abs. 64-65). Wenn allerdings nur Negatives über die SEG und ihre Arbeit berichtet wird, wird das zum Problem für die Kooperation mit Akteuren im Quartier (vgl. Schulze Böing 2017: Abs. 74-77).

Darüber hinaus ist eine gewisse Geheimhaltung über Projekte notwendig. Das gilt insbesondere, wenn es darum geht, in Gesprächen mit Kooperationspartnern Vertrauen aufzubauen (vgl. Aumann 2017: Abs. 99). Eine Geschäftsführung muss darauf vertrauen können, dass ihre Verhandlungsposition nicht durch die Gesellschafter geschwächt wird. Das ist in Hamm jedoch nur eingeschränkt gegeben. Zwar tagt die Gesellschafterversammlung nicht öffentlich, „allerdings werden die Sitzungsvorlagen bereits vorab der Presse zugespielt. Es ist schwierig, mit Grundstückseigentümern zu verhandeln, wenn diese die Ergebnisse der vertraulichen Gespräche in der Presse lesen können. Damit sind Grundstücksgeschäfte nur unter erschwerten Bedingungen möglich. Da wäre es von Vorteil, eine eigenständige GmbH zu sein“ (vgl. Schulze Böing 2017: Abs. 94).



Abb. 26: Stadtteilbüro Hamm-Westen [eigene Darstellung]

6.4 Fallstudie 3 – Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaft Hamburg

STECKBRIEF FALLSTUDIE 3

Ziele

- Städtebauliche Entwicklung von Sanierungsgebieten
- Betreuung von Sanierungsgebieten und treuhänderische Verwaltung von Wohn- und Gewerbeeinheiten
- Sanierung und Instandsetzung des Gebäudebestands im Treuhandvermögen
- Erhalt preiswerten Wohnraums
- Schaffung von Anreizen für private Investitionen
- Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Immobilienverwaltung

Besonderheiten

- Fokus auf benachteiligte Quartiere
- Wechsel von einer kommunalen zu einer rein privaten Gesellschaft
- Hauptamtliche Geschäftsführung
- Treuhänderischer Sanierungsträger

Gesellschafter

- Ehemals Stadt Hamburg
- Mittlerweile geschäftsführende Gesellschafter

Strategie

- Sanierung des kommunalen Gebäudebestands
- Quartiersmanagement
- Sanierungsrecht

Tab. 10: Steckbrief der Fallstudie 3 [eigene Darstellung]

Aufgrund der Änderung des Gesellschaftskonstrukts, des Wandels von einer städtischen zu einer privaten Gesellschaft, veränderter personeller Strukturen, der zeitlichen Komponente und nicht zuletzt der Vertraulichkeit der Daten war es nicht möglich, weitere als die öffentlich zugänglichen Unterlagen zur STEG Hamburg einsehen zu können. Aus diesem Grund stützen sich die Erläuterungen zur STEG fast ausschließlich auf die im Rahmen der Interviews herausgearbeiteten Erkenntnisse. Dabei kam erschwerend hinzu, aufgrund der verhältnismäßig langen Zeitspanne seit der Privatisierung der STEG Interviewpartner zu finden, die die STEG noch als städtisches Unternehmen kennen.

6.4.1 Ziele und Handlungsschwerpunkte

Die Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaft Hamburg mbH (STEG Hamburg) wurde 1989 vom Hamburger Senat als städtische Gesellschaft gegründet. Sie wurde mit der Betreuung von zwölf Hamburger Sanierungsgebieten und der treuhänderischen Verwaltung von rd. 1 500 Wohnungen und Gewerbeeinheiten betraut. Am 01.04.1990 nahm sie ihre Arbeit auf. 2003 ist sie privatisiert worden, wobei die vertraglichen Vereinbarungen mit der Stadt Hamburg weiterhin Bestand hatten (vgl. STEG Hamburg 2016a).

Als städtische Gesellschaft umfasste die Arbeit der STEG die Geschäftsbereiche Stadterneuerung und Stadtentwicklung. Zusätzlich musste sie sich um die Immobilienverwaltung der ihr übertragenen Wohnungsbestände kümmern. Sie hatte einen Auftrag für die Quartiersentwicklungen in der westlichen Innenstadt und sollte den Erhalt preiswerten Wohnraums und der Inanspruchnahme öffentlicher Förderung zur Sanierung und Instandsetzung des Gebäudebestands sicherstellen. Daneben hat sie immer auch das Quartiersmanagement in den ihr übertragenen Quartieren übernommen.

Insbesondere mit der Privatisierung hat sich ihr Aufgabenspektrum noch einmal erweitert. Da die Gesellschaft allein mit der klassischen Stadterneuerung nicht mehr genug Auftragsvolumen besaß, bearbeitet sie mittlerweile auch die Handlungsfelder Immobilienwirtschaft, Quartiersentwicklung und Architektur. Sie tritt auch immer häufiger bei Erneuerungsvorhaben unterschiedlichster Art als Mediations-, Moderations- und Kommunikationsbegleitung auf (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 6, 37 und 72; vgl. Schmitz 2016: Abs. 78; vgl. Stuhlmann 2016: Abs. 21). Die STEG begreift moderne Projektentwicklung als einen mehrdimensionalen, analytischen Ansatz, anhand dessen die Projektziele unter starker Einbeziehung der örtlichen Gegebenheiten zu entwickeln sind (vgl. Rösner 2011: 44).

6.4.2 Energetische Ziele

Energieeffizienz war weder als städtisches Unternehmen noch danach ein erklärter Gesellschaftszweck der STEG. Auch waren vor ihrer Privatisierung energetische Aspekte kaum ein gesellschaftliches Thema. Trotzdem spielten energetische Maßnahmen auch damals bei der konkreten Gebäudesanierung eine Rolle. Im Hinblick auf die Steigerung der Energieeffizienz ist das Besondere an der STEG, dass sie „damals wie heute der einzige Sanierungsträger in Deutschland ist, der ein aktives Treuhandvermögen an Gebäuden und Grundstücken bekommen hat“ (Brinkmann 2016: Abs. 8). Diese sind ihr nicht nur im Rahmen des Treuhandvermögens anvertraut, sondern direkt überschrieben worden. Damit wurde die STEG zum Gebäudeeigentümer und in die Lage versetzt, mit öffentlichen Mitteln in ihrem Bestand Modernisierungs- und energetische Maßnahmen durchzuführen. Mit der Zeit haben damit auch energetische Ziele in der Projektarbeit der STEG einen immer größeren Stellenwert erhalten, sodass auch energetische Anforderungen stärker in der Quartiersentwicklung berücksichtigt wurden. Das geschieht jedoch immer vor dem Hintergrund des Erhalts preiswerten Wohnraums für alle Bevölkerungsgruppen. Statt den besten energetischen Standard anzustreben,

zielt sie darauf, die Mieter nicht zu viel zu belasten. Neben der Umsetzung energetischer Sanierungsmaßnahmen im eigenen Gebäudebestand ist es Teil der Beratungsleistung im Quartiersmanagement, private Eigentümer u. a. über Energieeffizienz zu informieren (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 8 und 224; vgl. Rickert 2016: Abs. 127; vgl. Stuhlmann 2016: Abs. 115) (siehe Abb. 27 und Abb. 28).



Abb. 27: Saniertes Gebäude im Karolinenviertel [eigene Darstellung]

6.4.3 Entstehungsprozess

Ende der 1980er litten weite Teile der Stadt Hamburg, wie St. Pauli, Ottensen und Altona, unter dem Abbau industrieller Anlagen, hafennaher Dienstleistungen und dem Rückgang des produzierenden Gewerbes im Hafen. Die Folgen waren Bevölkerungsrückgang und leer stehende, vernachlässigte Gebäudestrukturen. Es kam zur vielen Hausbesetzungen. Damals wurde die Stadterneuerung und Quartiersentwicklung in Hamburg durch die städtischen Mitarbeiter und Ämter der kommunalen Verwaltung betrieben, die mit ihrer Kahlschlagpolitik an Grenzen stieß. „Es gab seinerzeit eine gewisse Praxis- und Bewohnerferne. [...] Gleichzeitig gab es auch ein deutliches Misstrauen der Bevölkerung gegenüber der Verwaltung und auch der Politik“ (Brinkmann 2016: Abs. 26). Der starke Widerstand in der Bevölkerung war der Anlass, über eine Auslagerung der Quartiersentwicklung aus der städtischen Verwaltung nachzudenken und mit der Arbeit direkt in die Quartiere zu gehen. Eine Lösung mit einem externen Partner kam aus politischen Gründen jedoch nicht infrage, weswegen sich der Senat dazu entschlossen hat, eine eigene städtische Gesellschaft für diese Aufgabe zu gründen. Die STEG sollte losgelöst von der städtischen Verwaltung als eigenständiger Akteur zur Befriedung der Quartiere beitragen. Die ursprünglich für die Kahlschlagsanierung aufgekauften heruntergekommenen Wohn- und Geschäftshäuser wurden der STEG als Treuhandvermögen überschrieben. Das war der Beginn einer anderen Art von

Stadterneuerung in Kommunikation mit der Bewohnerschaft (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 6 und 26-29; vgl. Stuhlmann 2016: Abs. 25). „Ihre Gründung war der Versuch, außerhalb der städtischen Verwaltung, aber nicht unter Aufgabe des öffentlichen Eigentums, einen neuen Weg der Quartiersentwicklung zu gehen, der kompromissfähig ist“ (Stuhlmann 2016: Abs. 30).



Abb. 28: Saniertes Gebäude im Schanzenviertel [eigene Darstellung]

Unter Federführung des damaligen Bausenators war die Gründung der Stadterneuerungsgesellschaft der Versuch, nicht in den bestehenden Strukturen von Verwaltung und kommunaler Wohnungsbaugesellschaft zu bleiben. Initiator war das Amt für Stadterneuerung, aus dem ein städtischer Mitarbeiter für die Geschäftsführung der STEG abgestellt wurde (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 68; vgl. Stuhlmann 2016: Abs. 27).

6.4.4 Handlungsebene

Handlungsebene der STEG war ursprünglich die westliche Innenstadt Hamburgs. Sie umfasst ein Gebiet von Ottensen bis zum Schanzenviertel. Als städtische Gesellschaft verfügte die STEG in diesem Bereich über eine Monopolstellung, war laut Gründungsdrucksache jedoch in ihrer Tätigkeit auf diesen Teil der Innenstadt beschränkt und wurde dort in Sanierungsgebieten aktiv. Ihre Arbeit bezieht sich explizit auf die Quartiersebene wie bspw. das Karolinenviertel (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 81; vgl. Schmitz 2016: Abs. 62; vgl. Rickert 2016: Abs. 7) (siehe Abb. 29).

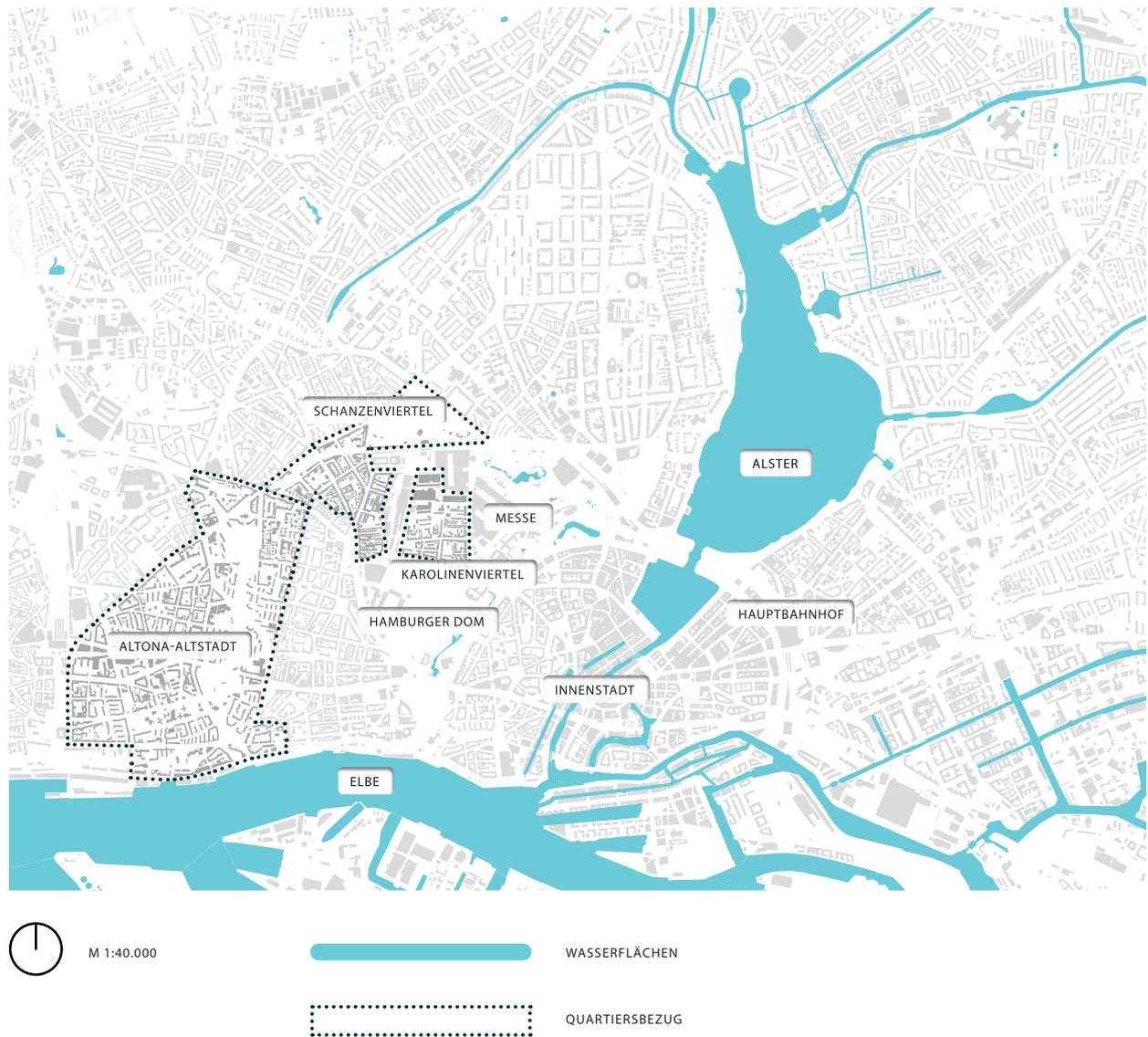


Abb. 29: Quartiersbezug der STEG Hamburg [eigene Darstellung]

6.4.5 Aufbau der Gesellschaft

Die Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaft Hamburg mbH ist eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung mit Sitz in Hamburg. Bis 2003 war die Stadt Hamburg ihre alleinige Gesellschafterin. Die ursprünglich angedachte Einbindung der Handels- und der Handwerkskammer kam nicht zustande (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 20). Somit handelte es sich ursprünglich um eine rein städtische Gesellschaft. Durch eine möglichst eigenständige Gesellschaft, losgelöst von der kommunalen Verwaltung, sollte vor allem dem Konflikt mit der autonomen Szene in den Quartieren begegnet werden (vgl. Stuhlmann 2016: Abs. 29).

Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat

Über den Gesellschaftsvertrag sicherte sich die Stadt eine gewisse Kontrollfunktion, indem sie als Gesellschafter Einfluss über den Aufsichtsrat nehmen konnte. Ihr Vorsitzender war jeweils der Staatsrat der Baubehörde bzw. der Stadtentwicklungsbehörde. Über die Aufträge für die Quartierentwicklung für weite Teile der westlichen Innenstadt erfolgte die Anbindung an die städtische Verwaltung (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 12, 24 und 81).

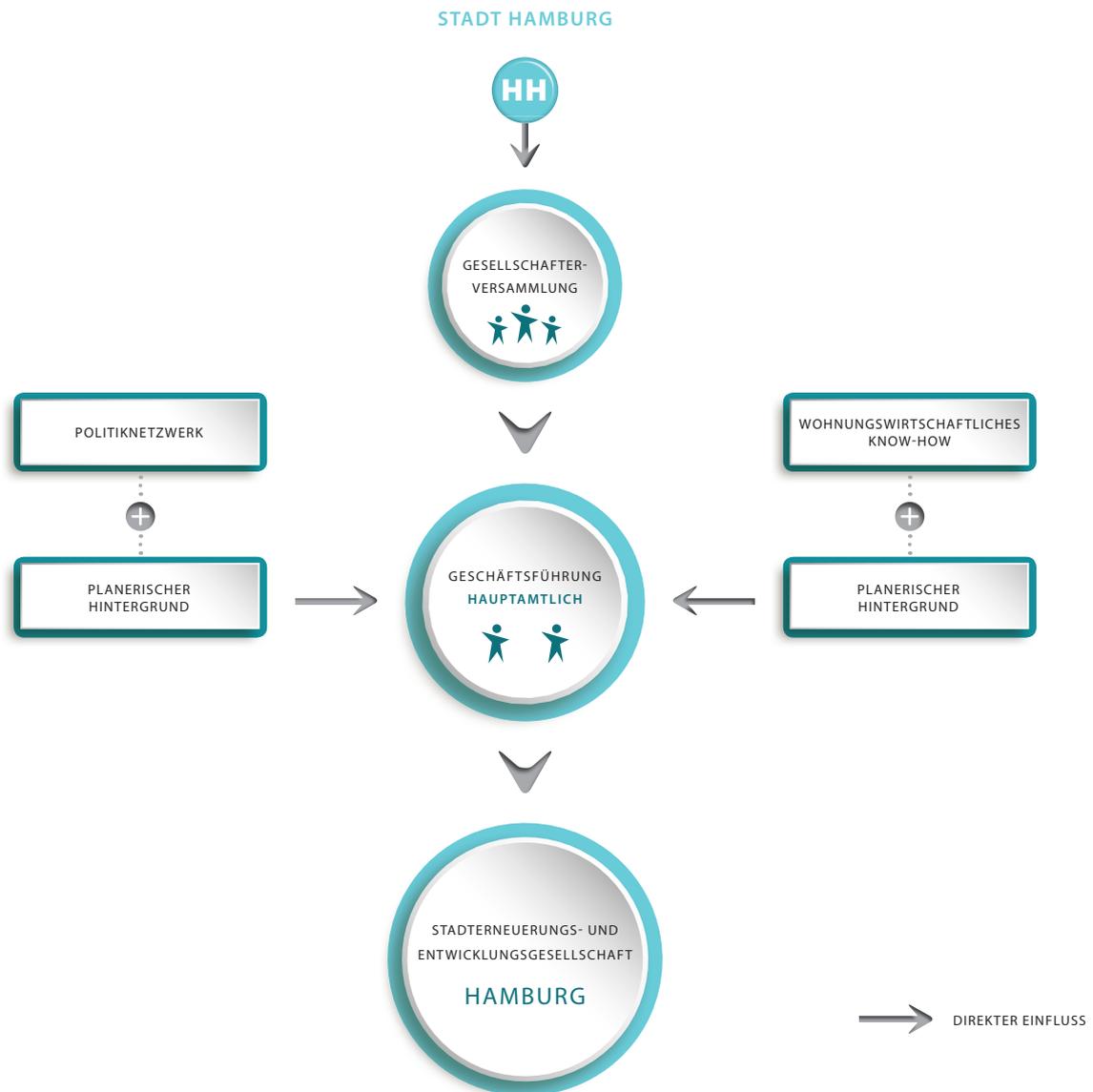


Abb. 30: Organisationsstruktur der STEG Hamburg vor ihrer Privatisierung [eigene Darstellung]

Geschäftsführung

In die hauptamtliche Geschäftsführung wurden als Geschäftsführer ein Hamburger Projektentwickler und als Prokurist ein Mitarbeiter aus der Behörde bestellt. Letzterer wurde im dienstlichen Interesse für die Arbeit in der Geschäftsführung der STEG von seiner Verwaltungstätigkeit freigestellt. Er ist im Zuge der Privatisierung der STEG wieder in die Verwaltung zurückgekehrt. Damit hatte die Stadt eine Kontrollinstanz in Entscheiderposition in der Gesellschaft installiert.

Daneben gab es den Leiter der Immobilienverwaltung, eine Leiterin des Architekturbereichs und eine Leiterin für den Bereich Stadtentwicklung/Stadterneuerung. Die Honorierung erfolgte leistungsbezogen aus Vergütungsverträgen (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 6, 12 und 22; vgl. Rickert 2016: Abs. 25-28). Für das notwendige Know-how sind bewusst keine Mitarbeiter aus der Verwaltung abgestellt, sondern ein fester Mitarbeiterstab aufgebaut worden (vgl. Schmitz 2016: Abs. 78; vgl. Rickert: Abs. 115; vgl. Stuhlmann Abs. 111). Die Anbindung an die Verwaltung erfolgte im Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis. Über die Abhängigkeit aus der Treuhänderschaft und das Auftragsverhältnis konnte die Stadt wiederum Einfluss auf die STEG nehmen (vgl. Schmitz 2016: Abs. 60; vgl. Rickert 2016: Abs. 71) (siehe Abb. 30).

Seit der Privatisierung hat die STEG zwei geschäftsführende Gesellschafter. Einer ist für den kaufmännischen Bereich sowie die Immobilienverwaltung und Projektentwicklung zuständig, der andere für den Bereich der Stadtentwicklung sowie das Netzwerken und Akquirieren von Aufträgen (vgl. Schmitz 2016: Abs. 83-85; vgl. Rickert 2016: Abs. 69) (siehe Abb. 31).

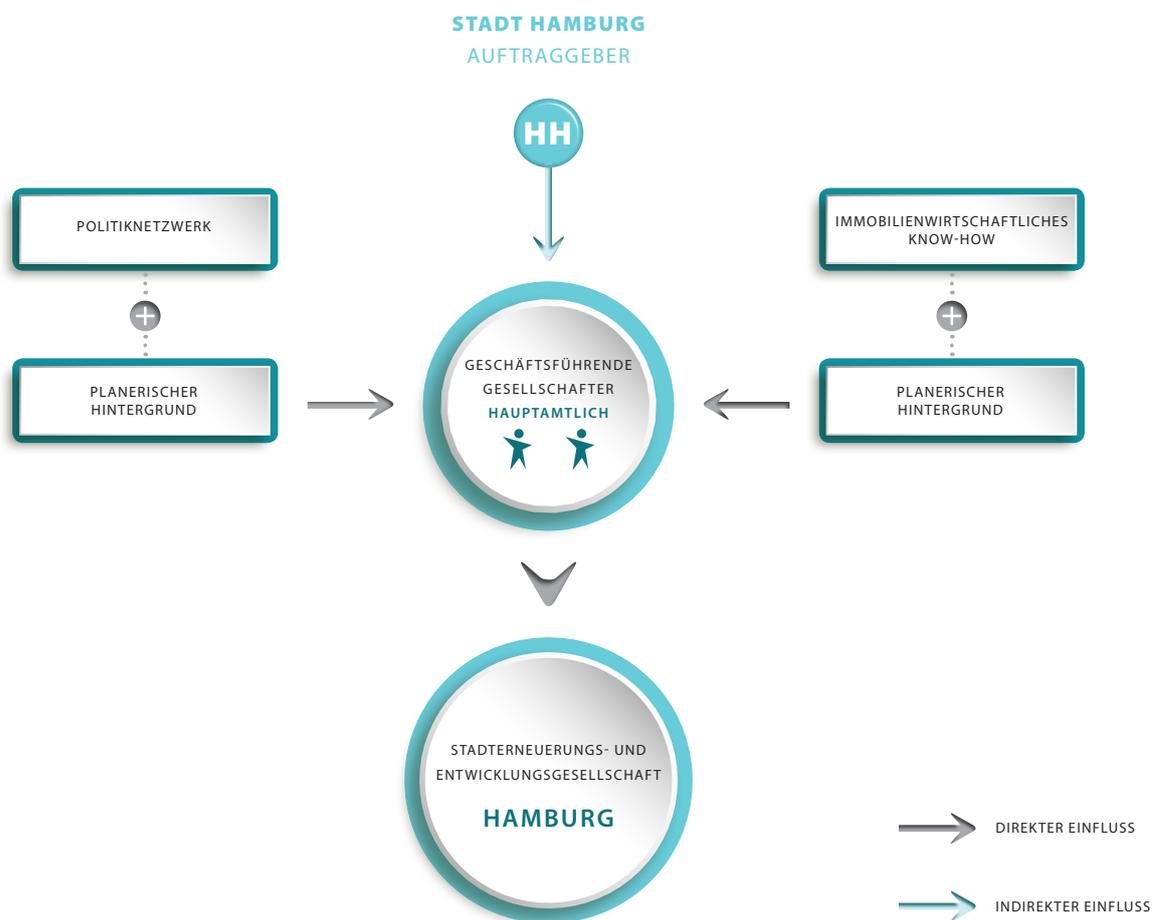


Abb. 31: Organisationsstruktur der STEG Hamburg nach ihrer Privatisierung [eigene Darstellung]

Privatisierung

Bereits Mitte der 1990er gab es Überlegungen seitens der Politik, die STEG zu verkaufen. Ausgangspunkt waren die bis 2002 laufenden Stadterneuerungsprogramme in der westlichen Innenstadt. Da die Handlungsebene der STEG auf diese Gebiete beschränkt war, wurde argumentiert, dass die Ziele der Gründung der STEG weitgehend erfüllt seien und sie deshalb nicht länger gebraucht werde. Die Überlegungen waren stark durch die allgemeine Privatisierungsbewegung Ende der 1990er beeinflusst.

„Der politische Gedanke war, dass eine Stadt wie Hamburg keine eigene Stadterneuerungsgesellschaft braucht“ (Schmitz 2016: Abs. 62), sondern für die effektive Aufgabenerfüllung auf private Dienstleister und Büros zurückgreifen sollte (vgl. Rickert 2016: Abs. 59). Gleichzeitig hat niemand in Verwaltungsspitze und Politik die Notwendigkeit gesehen, die Aufgaben der Stadterneuerung weiterhin mit einer städtischen Gesellschaft zu erledigen (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 145).

2003 wurde die STEG schließlich verkauft und das freie Kapital ist an die Stadt zurückgeflossen. Das Treuhandvermögen blieb jedoch bei der Gesellschaft und auch die Verträge mit der Stadt hatten weiterhin Bestand. Mittlerweile ist die STEG für die Stadt reiner Dienstleister bzw. Vertragspartner (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 150 und 173).

6.4.6 Finanzierung

Finanzielle Ausstattung

Die STEG Hamburg ist mit einer Anschubfinanzierung von mehreren Millionen Mark von der Stadt ausgestattet worden (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 18). Als Teil der Stadterneuerungsrahmenverträge konnte die Gesellschaft Einnahmen über Einzelhonorarverträge für die Sanierungsbetreuung sowie die Verwaltung des Treuhandvermögens erwirtschaften. Dabei geht es um die klassische Immobilienverwaltung mit Haustechnik und Mietmanagement und um die Erledigung von Baumaßnahmen durch das Architektenteam sowie Projektsteuerungs- und Architektenleistungen. Ihre Arbeit wurde durch die Stadt vergütet (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 10 und 14).

Treuhandvermögen

Im Rahmen der festgelegten Sanierungsgebiete in der westlichen Innenstadt hat die STEG den Bestand an öffentlichen Gebäuden ins Treuhandvermögen übernommen, wie die Städtebauförderungsrichtlinie Hamburgs es vorsieht (vgl. Horwedel 2016: Abs. 117). Indem die Gebäude jedoch ins Eigentum der STEG überführt wurden, eröffneten sich ihr zusätzliche Möglichkeiten im Umgang mit den städtebaulichen Problemen (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 82). Zwar haben auch andere Sanierungsträger über Treuhandvermögen verfügen können, die Überschreibung des Treuhandvermögens ins Eigentum ist jedoch ein Alleinstellungsmerkmal der STEG (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 81; vgl. Rickert 2016: Abs. 51). Damit besitzt die Gesellschaft einen Einstieg in den Immobilienmarkt und ist direkt im Quartier handlungsfähig. Mit mehreren tausend gleichzeitig verwalteten Wohnungen machte sie dies zeitweise sogar zu einem nennenswerten Wohnungsunternehmen in Hamburg (vgl. Rickert 2016: Abs. 34).

Indem die bestehenden Mietverträge der Gebäude auf die STEG übertragen wurden, hat das Treuhandvermögen direkt Einnahmen generiert und konnte innerhalb des Vermögensbestands für die Immobilienverwaltung und die Architektenleistungen herangezogen werden (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 14-18). Gleichzeitig war es für die Stadt lediglich ein Umschichten kommunaler Wohnungsbestände von einem kommunalen Unternehmen, dem kommunalen Wohnungsunternehmen, auf ein anderes, nämlich die STEG. Indem die Stadt darauf verzichtete, Kapital aus dem Immobilienbestand zu ziehen, konnte es für die Aufwertung der Gebäude eingesetzt werden (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 32). Auch mit der Privatisierung besteht das Treuhandvermögen weiter. Bedingung ist jedoch, dass, wenn ein Sanierungs-

gebiet abgerechnet wird, die Stadt im Grundbuch wieder als Eigentümer eingetragen wird. Die Wohnungen gehen dann auf das kommunale Wohnungsunternehmen über. Mittlerweile hat die STEG nur noch wenig Treuhandvermögen, was daran liegt, dass fast alle Sanierungsgebiete abgeschlossen sind, ohne dass neue hinzugekommen wären. Die Marktlage in Hamburg hat dazu geführt, dass es den Bedarf der Ausweisung neuer Gebiete in den Altbauquartieren der Stadt schlichtweg nicht mehr gibt und somit auch kein neues Treuhandvermögen zustande kommt. Die letzten Sanierungsgebiete laufen 2020 aus (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 159, 164 und 170; vgl. Rickert 2016: Abs. 42-43 und 113). Mittlerweile finanziert sich die Gesellschaft rein privatwirtschaftlich über ihre Handlungsfelder (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 179).

Finanzieller Spielraum

Die finanzielle Ausstattung eröffnet der Gesellschaft Handlungsspielraum. Er ergibt sich durch die Einnahmen aus dem Treuhandvermögen sowie über öffentliche Förderung. Darüber wird sowohl die Immobilienverwaltung als auch die bauliche Instandsetzung und Sanierung der Gebäude finanziert. Die Organisationsstruktur der Gesellschaft trägt sich über leistungsbezogene Vergütungsverträge. In diesem Sinne war sie schon immer auf eine wirtschaftliche Arbeitsweise angewiesen. Dass sie als städtische Gesellschaft keine privaten Aufträge annehmen durfte, führte zu einer hohen Abhängigkeit von der Auftragserteilung durch die Stadt (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 18, 116 und 181; vgl. Rickert 2016: Abs. 77).

Aufgrund der Bedeutung des finanziellen Spielraums für die Handlungsfähigkeit der Stadtentwicklungsgesellschaft gab es kurzzeitig sogar die Überlegung, die Gesellschaft zurückzukaufen, um mit einer größeren Kapitalausstattung auch größere städtebauliche Projekte angehen zu können. Diese Überlegungen sind jedoch nie konkret geworden (vgl. Rickert 2016: Abs. 77-83).

6.4.7 Öffentlichkeitsarbeit und Vernetzung im Quartier

Kooperation

Über das Quartiersmanagement vor Ort kann sich die STEG einfacher mit den Akteuren im Quartier vernetzen. Insbesondere für die Sanierungstätigkeit hat das Stadtteilbüro eine hohe Bedeutung, um über Informationsveranstaltungen und Beratungsangebote einen Zugang zu den Eigentümern, Verwaltern und Bewohnern im Quartier zu bekommen. Rein über die Strukturen der Verwaltung wäre dies nicht in vergleichbarer Weise möglich.

Als Sanierungsträger bietet die STEG nicht nur eine Anlaufstelle, sondern geht auf jeden Eigentümer aktiv zu und versucht in Einzelgesprächen, die Hemmnisse für Sanierungsmaßnahmen zu identifizieren. Dabei werden auch Möglichkeiten der Energieeffizienzsteigerung aufgezeigt. Dazu veranstaltet das Stadtteilbüro Eigentümerveranstaltungen, macht Werbung für Förderprogramme und gibt die Option sich direkt vor Ort am sanierten Objekt zu informieren. Ein besonderes Angebot sind Sanierungsgutachten, die lediglich bei erfolgreicher Sanierung zu bezahlen sind. Die Beratung ist neben den Sanierungsimpulsen über das Treuhandvermögen für den Entwicklungsprozess unerlässlich (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 103-105; vgl. Schmitz 2016: Abs. 42; 49 und 57; vgl. Stuhlmann 2016: Abs. 52-53 und 115). „Ich behaupte, dass wir vom Stadtteilbüro hier mit jedem Eigentümer im Gebiet mindestens ein Gespräch geführt haben – mit vielen mehr als zwei. Das ist unser Hauptgeschäft, weil Überzeugung auch etwas mit Vertrauen zu tun hat“ (Schmitz 2016: Abs. 40). Dazu hat auch der Sozialplan beigetragen, der jedem Mieter die Rückkehr in seine Wohnung nach geförderter Sanierung zusicherte und von einer städtisch finanzierten Umquartierung für die Zeit der Baumaßnahme begleitet war. Aufgrund des Umfangs des Wohnungsbestands seitens der STEG ließ sich dieses Angebot auch auf private Eigentümer erweitern (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 108-112).

Öffentlichkeitsarbeit

Bereits als städtische Gesellschaft hat die STEG eine intensive und breit angelegte Öffentlichkeitsarbeit gemacht (vgl. Stadt Hamburg u. STEG Hamburg 2016; vgl. STEG Hamburg 2016b; vgl. STEG Hamburg 2016c). „Es gab Beteiligungsverfahren in Form eines Sanierungsbeirats. Es gab regelmäßige Quartiersnachrichten, viermal im Jahr für jedes Sanierungsverfahren, wo die STEG auf 8 – 16 Seiten über die Maßnahmen zur Sanierung berichtet hat, aber auch Lokalkolumnen über das jeweilige Quartier“ (Brinkmann 2016: Abs. 124). Dazu kommen Veranstaltungen und Beteiligungsverfahren bei der Maßnahmenumsetzung.

7 GEGENÜBERSTELLENDEN ANALYSE DER POTENZIALE UND HERAUSFORDERUNGEN DER FALLSTUDIEN

In der gegenüberstellenden Analyse geht es um die Handlungsfähigkeit der Stadtentwicklungsgesellschaft als Agent der Energiewende in benachteiligten Quartieren. Dafür werden die Potenziale und Herausforderungen als Voraussetzung für ihre Leistungsfähigkeit in einer gegenüberstellenden Analyse der Fallstudien herausgearbeitet. Im Vordergrund steht die Betrachtung der Organisationsform und -struktur, im Sinne der Rechtsformwahl, der Zuständigkeiten und Mandate und des Aufbaus und der Struktur der Gesellschaft. Des Weiteren erfolgt eine Analyse der Möglichkeiten ihrer Finanzierung, der Bedeutung des Raumbezugs sowie ihrer Prozessstruktur in der Anbindung an die kommunale Verwaltung und die Kommunikation und Kooperation nach innen und mit den Stakeholdern im Quartier (siehe Abb. 32).

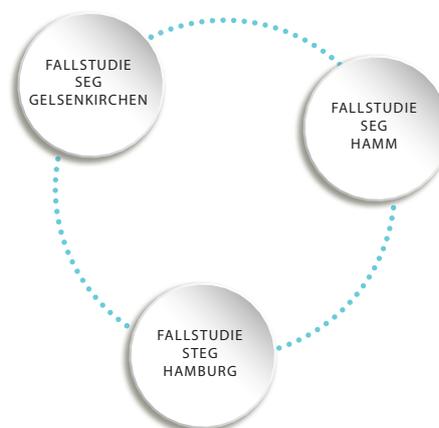


Abb. 32: Gegenüberstellende Analyse der Fallstudien [eigene Darstellung]

7.1 Organisationsform

Durch Auslagerung der kommunalen Aufgaben Energieeffizienz und Stadtentwicklung in eine eigenständige GmbH räumt die Kommune der Stadtentwicklungsgesellschaft einerseits einen hohen Freiheitsgrad ein, andererseits soll ihr Steuerungsanspruch weiterhin sichergestellt sein.

Rechtsform, beschränkte Haftung und Gesellschaftszweck

Eine GmbH als Organisation des privaten Rechts hat den Vorteil, dass sie vergleichsweise einfach und kostengünstig gegründet werden kann. Weil sie die Haftung der Kommune als Gesellschafter begrenzt, ist sie für kommunale Unternehmen eine gängige Organisationsform und wird auch im Themenfeld von Stadterneuerung und Stadtentwicklung eingesetzt (vgl. Horwedel 2016: Abs. 37; vgl. von der Mühlen 2016: Abs. 12). Bei ihr handelt es sich um ein eigenständig handelndes Unternehmen mit eigenem Vermögen, der eine kommunale Aufgabe losgelöst von der kommunalen Verwaltung übertragen wird (vgl. Katz et al. 2017: 64; vgl. Cronauge 2016: 62). Sie wird dabei für einen bestimmten Gesellschaftszweck gegründet, an dem sich ihr Handeln ausrichtet. Ganz konkret bietet dies die Chance, Energieeffizienz als Zielsetzung zu verankern und die Gesellschaftsstrukturen entsprechend auszurichten (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 26).

„Der Vorteil einer GmbH ist die flache Hierarchie mit einem Geschäftsführer und Mitarbeitern, die in direkter Kommunikation stehen. Das ist sehr effizient in der Umsetzung und Strukturierung von Projekten und Konzepten, weil es überall die extrem kurzen Wege gibt“ (Drescher 2016: 42). Projektentscheidungen können freier und kurzfristiger herbeigeführt werden, als dies mit der öffentlich-rechtlichen Verwaltung möglich ist (vgl. Sander 2016: 93 und 241; vgl. Zerle 2015: Abs. 54-57; vgl. Trapp u. Bolay 2003: 17). Eine ausgelagerte Gesellschaft bietet die Beschleunigung von Abläufen, bessere Koordinierungsmöglichkeiten und finanzielle Vorteile (vgl. Reuter 2016: 58). Neben der Wirtschaftlichkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung liegen die Vorteile in ihrer markt- und wettbewerbsgerechten Aufstellung, der Entlastung des Haushalts bei gleichzeitiger Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe, der Flexibilität in der Personalwirtschaft, steuerlichen Entlastungen, der Möglichkeit, weitere Akteure zu beteiligen, sowie in der Nichtöffentlichkeit ihrer Gremien und der Konzentration auf eine spezielle Aufgabe (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 12 und 99; vgl. Schulze Böing 2017: Abs. 89; vgl. Schmitz 2016: Abs. 59-60; vgl. Rickert 2016: Abs. 36; vgl. Cronauge 2016: 149–153). Zu ihrer Leistungsfähigkeit tragen auch ein privatwirtschaftliches Projektmanagement bei (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 139). Als eigenständige Gesellschaft ist sie zudem weitgehend frei von politischen Einflüssen (vgl. Rieniets 2016: Abs. 20; vgl. Rickert 2016: 30) und vermag schneller und kurzfristiger auf dem Immobilienmarkt zu reagieren (vgl. Kloidt 2017: Abs. 27). Es muss jedoch ein adäquates Aufgabenportfolio vorhanden sein, welches ihre Gründung rechtfertigt. Insbesondere für kleine Gemeinden ist dieser Nachweis oft nur schwer zu erbringen (vgl. Kloidt 2017: Abs. 25).

Die Ausgliederung einer kommunalen Aufgabe in eine eigenständige kommunale Gesellschaft bewegt sich dabei im Spannungsfeld zwischen kommunaler Einflussnahme und der Eigenständigkeit der Gesellschaft zur Erweiterung kommunaler Handlungsmöglichkeiten. Erst die privatrechtliche Organisationsstruktur in Form unternehmerischer Freiheit, leistungsorientierter Vergütung und kaufmännischer Prinzipien macht die direkte Teilnahme am Marktgeschehen möglich. Anders als die kommunale Verwaltung kann die Gesellschaft auf dem Immobilienmarkt aktiv werden (vgl. Rieniets 2016: Abs. 16; vgl. von der Mühlen 2016: Abs. 8 und 60; vgl. Sander 2016: Abs. 95; vgl. Nakelski 2016: Abs. 49; vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 12 ff.). Dafür muss ihr jedoch eine entsprechende unternehmerische Freiheit eingeräumt werden (vgl. Metzmacher 2016: Abs. 59; vgl. Spars 2016 Abs. 31).

Freiheitsgrad und Eigenständigkeit

Der Freiheitsgrad einer kommunalen Gesellschaft ist eng mit der Sicht der Kommune auf die Gesellschaft verbunden. Sieht sie sie als ein Instrument, dessen sie sich zur Steuerung der Quartiersentwicklung bedient, oder geht es ihr vielmehr um die Schaffung eines eigenständigen Akteurs vor Ort? Dies hängt wiederum mit dem Selbstverständnis und der Eigensicht der Organisation zusammen. Sowohl in den empirischen Studien als auch den Fallstudien wird deutlich, dass die Experten mit Verwaltungshintergrund ebenso wie die nebenamtlichen Geschäftsführer eine Stadtentwicklungsgesellschaft eher als ein kommunales Werkzeug begreifen, das ein schnelleres Eingreifen am Markt ermöglicht (vgl. Zerle 2015: Abs. 58; vgl. Aumann 2017: Abs. 126). Hauptamtliche Geschäftsführer sehen eine kommunale Gesellschaft demgegenüber als einen eigenständigen Akteur im Quartier (vgl. Sander 2016: Abs. 240; vgl. Spars 2016: Abs. 26 ff.; vgl. Brinkmann 2016: Abs. 6). Die Sichtweise ist dabei auch von der Reichweite der Verselbstständigung abhängig. Die Fallstudienanalyse umfasst bewusst eine Bandbreite unterschiedlich aufgebauter Gesellschaften. Von der sehr nah an der kommunalen Verwaltung orientierten Gesellschaft (SEG Hamm) über ein erst mit nebenamtlichen aus der Verwaltung stammenden Geschäftsführern und mittlerweile mit einer hauptamtlichen Geschäftsführung ausgestattetes Unternehmen (SEG Gelsenkirchen) geht dies bis zu einer vormals bewusst sehr eigenständig organisierten kommunalen Gesellschaft, die mittlerweile komplett privatisiert wurde (STEG Hamburg). Vor allem über die Art der Organisationsstruktur unterscheiden sie sich in ihrer Eigenständigkeit und ihrem Freiheitsgrad, ebenso wie in ihrer kommunalen Steuerungsfähigkeit.

„Mit einer ausgegliederten Gesellschaft ist die Umsetzung von Projekten unter problematischen Rahmenbedingungen einfacher, weil die, mit Mitteln ausgestattet, sehr flexibel und eigenständig entscheiden kann, welche Immobilien angekauft werden. Diese Entscheidungen müssen nicht erst den ganzen Verwaltungsapparat durchlaufen“ (Kloidt 2017: Abs. 67). Die Eigenständigkeit als privatrechtliche Organisationsform erhöht demnach die Handlungsfähigkeit auf dem Immobilienmarkt. Als eigenständige Gesellschaft ist sie nicht in die Hierarchien der Stadtverwaltung eingebunden und kann somit flexibler handeln und auf lange Verwaltungswege verzichten (vgl. Drescher 2016: Abs. 45; vgl. Rickert 2016: Abs. 38). Ihr Grad an Selbstorganisation unterscheidet sie dabei von der administrativen Ämterverwaltung (vgl. Franke 2016: Abs. 15f.). Eine zu starke Einbindung in die Ämterstruktur würde diese Vorteile konterkarieren (vgl. Aumann 2017: Abs. 126).

Die Stadtentwicklungsgesellschaft ist als eine vom System selbst generierte Ordnung strukturiert und besitzt die Fähigkeit, in einem komplexen System ohne externe Eingriffe zu funktionieren. Die Ausprägung ihrer Selbstorganisation¹⁷ ist dabei von ihrer Organisationsstruktur abhängig (vgl. Malik 2013: 26). Indem sich Ordnung möglichst ungehindert in der Interaktion innerhalb der Organisation entfalten kann, soll das Potenzial einer an die jeweilige Situation angepassten Struktur genutzt werden (vgl. Schreyögg u. Geiger 2016: 15–16). Zusätzlich lässt diese Art der Selbstorganisation Experimente und innovative Lösungswege zu, die sich in der starren Verwaltungsstruktur nicht ergeben (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 129 und 131; vgl. Rickert 2016: Abs. 14).

Die Ausgliederung der kommunalen Gesellschaft aus der hierarchischen Organisationsstruktur der Ämterverwaltung bedeutet folglich weniger Hierarchien und Abhängigkeiten. Gleichzeitig wird die formelle Ordnung zusehends durch eine informelle bzw. emergente Form ersetzt. Das bedeutet zwar nicht, dass Stadtentwicklungsgesellschaften hierarchiefrei sind, der Wechsel zwischen formeller und informeller Ordnung flexibilisiert jedoch die Entscheidungsprozesse (vgl. Schreyögg u. Geiger 2016: 289). Zusammenarbeit kann dabei als ein dynamisches Wechselspiel zwischen der Erfüllung formaler Regeln und der informalen, kollegialen Verhaltenserwartungen verstanden werden (vgl. Luhmann 1995: 314 ff.). Ein Beispiel ist das Herantragen von Anliegen über einen kurzen Dienstweg anstelle von hoheitlichen

¹⁷ Das Konzept der Selbstorganisation integriert Entwicklungen aus der Komplexitäts- und der Chaostheorie in einer flexiblen Systemstruktur (vgl. Paslack 1991; vgl. Haken 2004; vgl. Malik 2009; vgl. Madden et al. 2012).

Anweisungen über die Ämterstruktur. In diesem Zusammenhang kann es von Vorteil sein, wenn bereits ein gewachsenes Vertrauensverhältnis besteht. Das gilt insbesondere in Entscheiderpositionen (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 175). Auch verbessert das Verhalten engagierter Mitarbeiter eine alternative Lösungsfindung und damit im Idealfall die Erfolgsaussichten der Gesellschaft. Implizite Steuerungskräfte können jedoch auch leistungsmindernd sein (vgl. Schreyögg u. Geiger 2016: 289). Wenn Erwartungen nicht entsprochen wird, entziehen sich informelle Prozesse zusehends einer Einflussnahme der Ordnungsstruktur (vgl. Schreyögg u. Geiger 2016: 17). Ohne klare Zielsetzungen und Leitbilder bieten divergierende Sichtweisen und Interessen in einer informelleren Ordnung Konfliktpotenzial. Das gilt sowohl bei internen Interessenkonflikten als auch für die Akzeptanz politischer Prozesse. Sie entstehen, wenn Organisationsmitglieder ihre Interessen auch gegen Widerstände durchzusetzen versuchen und ihnen keine formale Institution entgegensteht. Damit sind häufig weniger persönliche Interessen der Mitglieder, sondern vor allem Zielsetzungen der beteiligten Organisationen gemeint. Vor allem knappe Ressourcen verstärken das Gefahrenpotenzial (vgl. Schreyögg u. Geiger 2016: 298).

Folglich bedarf es klarer Zielsetzungen und eines eindeutigen Handlungsrahmens, nach denen operative Projektentscheidungen getroffen werden (vgl. Spars 2016: Abs. 60). Es geht neben dem Hervorheben der Gesellschaftsziele, wie der Energieeffizienzsteigerung, auch um einen Korridor, innerhalb dessen der Gesellschaft ein möglichst hoher Entfaltungsfreiraum eingeräumt wird. Dadurch werden steuernde Eingriffe seitens der Kommune erst notwendig, wenn von diesem Handlungsrahmen abgewichen wird (vgl. Spars 2016: Abs. 31; vgl. Brinkmann 2016: Abs. 214).

Die Fallstudienanalyse zeigt, dass die Ausgliederung eines kommunalen Unternehmens aus der administrativen Verwaltung immer mit einem gewissen Grad an Verselbstständigung verbunden ist. Sie ist notwendig, um der öffentlichen Hand das privatwirtschaftliche Potenzial einer Gesellschaft privaten Rechts verfügbar zu machen. Dafür ist die Kommune gezwungen, der Stadtentwicklungsgesellschaft einen gewissen Freiheitsgrad von den kommunalen Hierarchien und Entscheidungswegen einzuräumen. Dabei gehen jedoch immer auch direkte Kontrollmöglichkeiten und Weisungsbefugnisse verloren. Das birgt die Gefahr, dass sich Prozesse verselbständigen und der Koordinations- und Kooperationsaufwand zwischen den Gesellschaftern steigt (vgl. Rieniets 2016: Abs. 24). „Je größer und selbstständiger eine Gesellschaft ist, desto eher kann es dazu kommen, dass sie sich verselbstständigt“ (Kloidt 2017: Abs. 29). Spätestens wenn es zu Kontroversen und Konflikten in der Einflussnahme der Kommune auf die Gesellschaft kommt, beginnt sie ähnlich einer privaten Gesellschaft, ein Eigenleben zu entwickeln, das ggf. von Eigeninteressen dominiert wird (vgl. Spars 2016: 26). Insofern ist es wichtig, dass eine kommunale Stadtentwicklungsgesellschaft ihre Verpflichtungen erfüllt. Damit sie sich nicht ihren Zielsetzungen entzieht, muss die Kommune ihrem Steuerungs- und Gestaltungsanspruch nachkommen (vgl. Zimmer-Hegmann 2016: Abs. 49; vgl. Nakelski 2016: Abs. 57; vgl. von der Mühlen 2016: Abs. 16). Andernfalls können sich demokratiepolitische Probleme ergeben (vgl. Trapp u. Bolay 2003: 35). Das macht Korrektive notwendig, die bei einem möglichst großen Freiheitsgrad die kommunale Einflussnahme im Hinblick auf die kommunalen Zielsetzungen gewährleisten (vgl. Neußer 2016: Abs. 65).

Kommunaler Einfluss und Korrektive

Zwar kann die Kommune über kommunale Gesellschaften öffentlich verfügen, die Wirkung der Auslagerung und die Eigendynamik eines selbstständigen Unternehmens sind dabei jedoch nicht zu unterschätzen (vgl. Selle 2005: 174). Mit der Ausgliederung verlässt die kommunale Aufgabenerfüllung den verhältnismäßig streng regulierten Bereich der Kernverwaltung. Der daraus resultierende Verlust kommunalen Steuerungseinflusses ist der Preis für die Handlungsfreiheit einer rechtlich selbstständigen Gesellschaft (vgl. Bremeier et al. 2007: 15).

Der Gesellschaftsvertrags bietet Möglichkeiten zur Sicherung des kommunalen Steuerungseinflusses (vgl. Cronaue 2016: 243). In ihm kann den von der Kommune dominierten Gesellschaftsorganen eine beherrschende Stellung eingeräumt werden (vgl. Trapp u. Bolay 2003: 19).

Bereits über die Gesellschafterversammlung als oberstes Gremium der GmbH ist der Kommune eine hohe Einflussnahme möglich (vgl. Horwedel 2016: 33; vgl. Schmitz 2016: Abs. 55). Ihr obliegt die Feststellung des Jahresabschlusses, die Überprüfung und kurzfristige Abberufung der Geschäftsführung (vgl. § 46 GmbHG), die Änderung des Gesellschaftsvertrags (vgl. § 53 GmbHG) sowie die Auflösung der Gesellschaft (vgl. § 60 GmbHG). Ohnehin gibt es laut GmbHG gegenüber den Gesellschaftern eine umfassende Berichts- und Informationspflicht (vgl. § 51 a GmbHG). Indem sie über die Satzung die Eigenverantwortlichkeit der Geschäftsführer sowie ihre Geschäftsführungsbefugnisse auf ein der Erfüllung des Gesellschaftszwecks dienliches Maß eingeschränkt, kann die Kommune ihren Steuerungsanspruch geltend machen und die betriebswirtschaftlichen Grundsätze mit öffentlich-rechtlichen Bindungen versehen. Das umfasst auch die besonderen Prüfungs- und Informationsrechte bei einer Beteiligung der Kommune an einem Unternehmen (vgl. § 108 (1) GO NRW). Durch einen stärkeren Einfluss der Gesellschafter auf die Geschäftsführung lässt sich der Verselbstständigungsgrad der Gesellschaft noch weiter reduzieren (vgl. § 37 GmbHG). Ohnehin unterliegen die Vertreter der Gemeinde einem Weisungsrecht des Rates bzw. der Gemeindevertretung. Auch ist es in keiner anderen Organisationsform des privaten Rechts in vergleichbarer Weise möglich, eine so intensive Verzahnung zwischen Stadtverwaltung und Gesellschaft herzustellen und über finanzielle und personelle Verflechtungen den kommunalen Einfluss zu sichern (vgl. Trapp u. Bolay 2003: 19; vgl. Cronaue 2016: 281). Die Ausübung von Kontroll- und Aufsichtsrechten bietet somit eine intensive Einflussnahme seitens der öffentlichen Hand. Zwar eröffnet auch die Nähe zur Verwaltungsstruktur gewisse Handlungspotenziale (vgl. Zerle 2015: Abs. 84), eine zu enge Anbindung der Stadtentwicklungsgesellschaft konterkariert jedoch die durch die Auslagerung angestrebte Handlungsfreiheit.

➤ ➤ Als Organisation des privaten Rechts eröffnen sich der Stadtentwicklungsgesellschaft Handlungsmöglichkeiten in benachteiligten Quartieren, über die die Stadt mit ihrer kommunalen Verwaltung nicht verfügt. Diese sind jedoch abhängig vom Grad ihrer Selbstständigkeit. Je mehr unternehmerische Freiheit und Eigenständigkeit der Gesellschaft einräumt wird, desto flexibler und eigenständiger kann sie ihre privatwirtschaftlichen Vorteile auf dem Immobilienmarkt nutzen. Gleichzeitig steigt jedoch die Gefahr einer Verselbstständigung, was zu Abweichungen von den gemeinwohlorientierten Entwicklungszielen führen kann. Das macht Korrektive in der Organisationsstruktur notwendig, die dem kommunalen Steuerungsanspruch gerecht werden, ohne die Handlungsfreiheit der Gesellschaft zu weit einzuschränken.

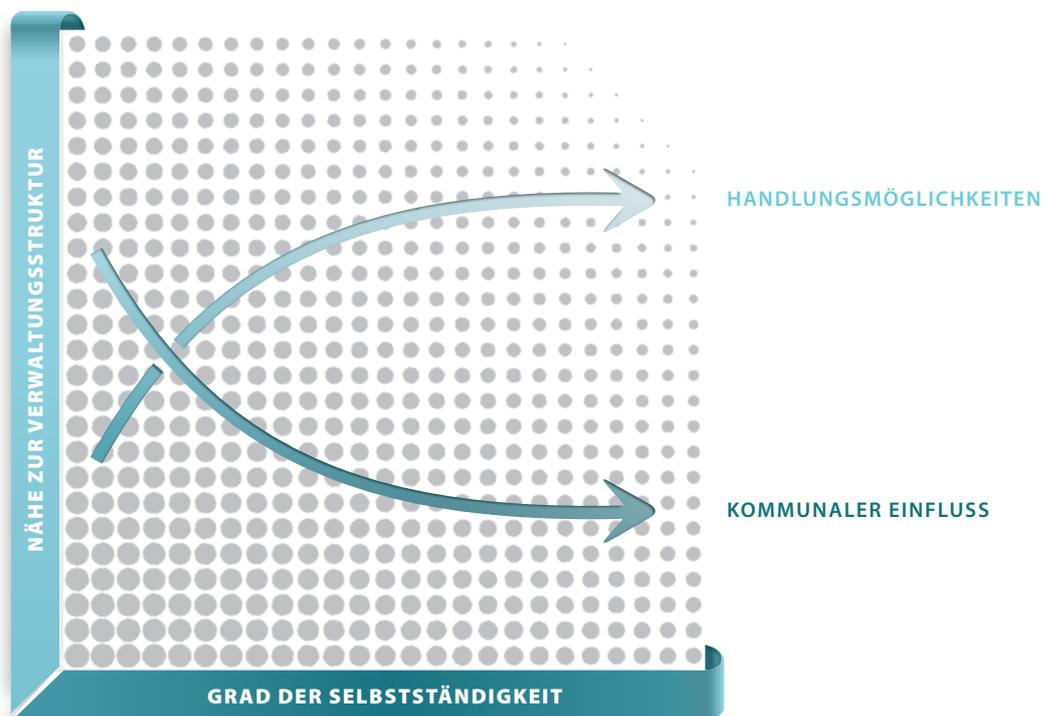


Abb. 33: Handlungsmöglichkeiten und kommunaler Einfluss [eigene Darstellung]

7.2 Organisationsstruktur

In der Gegenüberstellung der untersuchten Fallstudiengesellschaften zeigen sich einige der möglichen Arten, die Organisationsstruktur der Stadtentwicklungsgesellschaft auszugestalten. Während die SEG Hamm über einen nebenamtlichen Geschäftsführer und einen nebenamtlichen Prokuristen verfügt, hat sich die Geschäftsführung der SEG Gelsenkirchen von einer nebenamtlichen Doppelspitze zu einer hauptamtlichen Geschäftsführung mit nur einer Geschäftsführerin entwickelt. Die STEG Hamburg hatte schon immer mehrere hauptamtliche Geschäftsführer. Somit zeigt sich bereits bei den drei Fallstudien die Bandbreite sowohl nebenamtlicher als auch hauptamtlicher Geschäftsführertätigkeit in den Varianten Doppelspitze und Einzelgeschäftsführer. Dabei muss die Organisationsstruktur sowohl zu den sich ihr stellenden Aufgaben der Energieeffizienzsteigerung im jeweiligen benachteiligten Quartier passen (vgl. von der Mühlen 2016: 29) als auch die jeweiligen Spielräume berücksichtigen, die sich für die Kommune bei der Ausgestaltung der Gesellschaft ergeben. Es geht darum, unter den gegebenen Möglichkeiten ein Optimum für die Steuerung der Quartiersentwicklung unter Energieeffizienzgesichtspunkten zu ermöglichen.

7.2.1 Gesellschafterkonstrukt

Einbindung der Gesellschafter

Über die Organisationsstruktur können unterschiedliche Gesellschafter in die Stadtentwicklungsgesellschaft eingebunden werden, mit dem Ziel, ihre Handlungspotenziale für Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren zu erhöhen

(vgl. Vollmar 2009: 49). Hauptgesellschafter eines kommunalen Unternehmens ist dabei ausdrücklich die Kommune. Eine Beteiligung weiterer Akteure hat allerdings den Vorteil, Synergien herzustellen, die Potenziale verschiedener Organisationen zu bündeln und ggf. die Akzeptanz der Arbeit der Stadtentwicklungsgesellschaft zu erhöhen. Bereits der Zeitpunkt der Einbindung hat Einfluss auf die Handlungsfähigkeit der Gesellschaft. Werden Gesellschafter erst zeitlich versetzt in die Gesellschaft aufgenommen, besteht die Gefahr, dass die Gesellschaft nicht nur von außen, sondern auch von den hinzukommenden Gesellschaftern lediglich als Maßnahme der Stadt gesehen wird (vgl. Eismann 2015: Abs. 56). Gleichzeitig tragen die Motive der Stadt, weitere Gesellschafter in die Stadterneuerungsgesellschaft einzubeziehen, dazu bei, wie diese eigene Interessen geltend machen können und wie sie die Arbeit der Gesellschaft unterstützen. Die Motivation kann bspw. sein, eine kostengünstige Alternative für die Implementierung immobilien- und wohnungswirtschaftlichen Know-hows zu sein oder über das Gesellschafterkapital eine Startfinanzierung für die Gesellschaft bereitzustellen. Über die Einbindung anderer kommunaler Unternehmen lässt sich dabei die bereits vorhandene relative Nähe zur städtischen Verwaltung nutzen. Indem die Stadt von ihrem Verfügungsrecht Gebrauch macht, können sie zudem einfacher von einer Beteiligung überzeugt werden. Das sagt jedoch nicht automatisch etwas über die Beteiligungsbereitschaft aus (vgl. Eismann 2015: Abs. 11, 50 und 118 f.; vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 51). Identifizieren sich die eingebundenen Gesellschafter nicht mit den Zielen der Stadtentwicklungsgesellschaft und sehen sie darin für sich selbst weder die Notwendigkeit noch einen Vorteil, werden sie nur schwer zu einer Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Gesellschaft beitragen. Die Gesellschafter werden sich weniger für den Erfolg der Stadterneuerungsgesellschaft einsetzen, was wiederum den Nutzen einer Beteiligung konterkariert. Ihre Beteiligung wird lediglich zu einer komplexeren Organisationsstruktur führen. Um der Stadtentwicklungsgesellschaft zusätzliche Handlungsmöglichkeiten zu erschließen, sind Wege zu finden, in welcher Form weitere Gesellschafter eingebunden werden können. Inwieweit sich die Einbindung von Gesellschaftern allein aus Gründen der zusätzlichen Gesellschaftereinlagen für die Stadtentwicklungsgesellschaft lohnt, ist im Einzelfall zu entscheiden. Neben der Art der Einbindung ist somit ihr Grund von entscheidender Bedeutung.

Durch die Einbindung weiterer Gesellschafter gibt die Kommune zwar einen Teil der Entscheidungsbefugnis zugunsten der Notwendigkeit einer konsensfähigen Einigung zwischen den Gesellschaftern auf, verfügt jedoch auch weiterhin über eine Mehrheit in Aufsichtsrat bzw. Gesellschafterversammlung. Dennoch muss sie sich die Entscheidungsgewalt teilen und kann Entscheidungen u. U. nur im Konsens herbeiführen. Die Komplexität der Steuerung der kommunalen Gesellschaft nimmt zu.

Gesellschafterkonstrukt und Eigeninteressen

Konfliktpotenzial innerhalb des Gesellschafterkonstrukts besteht, wenn die Eigeninteressen der Gesellschafter konträr zu denen der Gesellschaft liegen. Auch eine Ungleichverteilung des Mitspracherechts in der Gesellschaft stellt ein Problem dar, wenn Gesellschafter, die aufgrund ihres fachlichen Know-hows beteiligt werden, kaum die Möglichkeit haben, Entscheidungen auch nachhaltig beeinflussen zu können. Gleichzeitig erhöht eine große Zahl relativ gleichberechtigter Gesellschafter den Koordinations- und Abstimmungsaufwand in der Gesellschafterversammlung bzw. im Aufsichtsrat (vgl. Aumann 2017: Abs. 78). Das gilt vor allem, wenn Gesellschafter sich einen eigenen Vorteil erhoffen und aus diesem Grund versucht sind, ihre Eigeninteressen geltend zu machen. Diese können zu Lock-In-Effekten führen, wenn Informationsvorteile ausgenutzt werden, um übergeordnete Entscheidungen zu beeinflussen (vgl. Spars 2016: Abs. 35). Divergenzen zwischen dem Gesellschaftshandeln und den individuellen Interessen der beteiligten Stakeholder sind zu beachten. Diese können sich ergeben, wenn die Tätigkeit der Stadtentwicklungsgesellschaft zu nah am Tagesgeschäft ihrer Gesellschafter ist bzw. sich sogar mit diesem überschneidet. In Konkurrenzsituationen

sind Gesellschafter versucht, ihr Wissen dazu nutzen, sich einen Vorteil zu verschaffen. Wenn Akteure allein aus diesem Grund jedoch erst gar nicht in die Gesellschaft eingebunden werden, wird auch ihr Know-how für die Stadtentwicklungsgesellschaften nicht verfügbar (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 46 ff.; vgl. Aumann 2017: Abs. 18; vgl. Kloidt 2017: 63). Für eine möglichst handlungsfähige und gleichzeitig zielgerichtete Gesellschaft ist somit sowohl eine hohe Kooperations- als auch eine hohe Kompromissbereitschaft der Gesellschafter eine entscheidende Grundvoraussetzung. Einerseits sollen sie ihr fachliches Wissen in die Gesellschaft einbringen, gleichzeitig sind die kommunalen Zielsetzungen vor Einzelinteressen zu schützen.

Das gilt auch für Überschneidungen mit der kommunalen Verwaltung. Mit der Quartiersentwicklung ist die Gesellschaft bspw. in einem Bereich tätig, den originär die städtischen Ämter bearbeiten. Geben diese nicht alle ihre Zuständigkeiten und Handlungspotenziale ab, ergibt sich ein Nebeneinander beider Player und somit ein zusätzlicher Koordinationsbedarf anstelle der Bündelung der Maßnahmen in einer Organisation. Ein Beispiel ist die Übertragung der Aufgaben des Quartiersmanagements an die Stadtentwicklungsgesellschaft, wodurch der Kooperationsaufwand minimiert, Synergieeffekte genutzt und Kompetenzgerangel vermieden werden (vgl. Hofmann 2015: Abs. 26; vgl. Schmitz 2016: Abs. 108).

Im Falle einer GmbH kommt dem Aufsichtsrat bzw. der Gesellschafterversammlung eine Schlüsselrolle in der Gesellschaft zu. Die politisch besetzten Organe erhöhen einerseits die Legitimation der Gesellschaftsziele, bergen andererseits jedoch die Gefahr, die Handlungsfähigkeit einzuschränken, wenn sich politische Meinungen und Mehrheiten ändern (vgl. Zerle 2015: Abs. 61-64; vgl. Aumann 2017: Abs. 20; vgl. Schulze Böing 2017: Abs. 92-93). Insbesondere ihr Vorsitzender muss Widersprüche im Gesellschaftshandeln ausräumen und die Konsensfähigkeit von Gesellschaftsentscheidungen stärken. Im Extremfall kommt ihm die Aufgabe zu, auch strittige Entscheidungen zum Wohl der Gesellschafterziele zu treffen (vgl. Rieniets 2016: Abs. 37 ff.). Aufgrund seines Einflusses auf die Geschäftsführung hat seine Person eine entscheidende Bedeutung für die Handlungsfähigkeit der Gesellschaft. Ist der Vorsitzende jedoch aufgrund fehlender Macht oder fehlender Entscheidungskraft nicht in der Lage, die Geschicke der Gesellschaft zu steuern und interne sowie externe Vorbehalte aufzulösen, ist auch die Gesellschaft weniger erfolgreich. Bei komplexen Projektentscheidungen mehrerer gleichberechtigter Geschäftsführer sind Zielkonflikte zu vermeiden. Das Risiko steigt, je unterschiedlicher die Professionen, Zielsetzungen, Aufgabengebiete und Sichtweisen der Geschäftsführer sind und je problematischer sich die Quartierssituation darstellt.

Sowohl die Gesellschafter als auch die Stadtentwicklungsgesellschaft selbst müssen sich über die Gesellschaftsziele sowie die zu ihrer Erreichung notwendigen Maßnahmen einig sein. Eine losgelöste einseitige Fixierung rein auf energetische Belange ist dabei nicht zielführend. Im Zweifel gilt es, Energieeffizienzziele gegenüber anderen Zielsetzungen abzuwägen. Das erfordert zugleich eine eindeutige Strategie, welche energetischen Standards erreicht und wie der Gefahr von Gentrifizierung aufgrund energetischer Sanierung entgegengewirkt werden kann (vgl. Lerch 2016: Abs. 94; vgl. Sander 2016: Abs. 204 ff.). Das gilt vor allem, wenn Entscheidungen für impulswirksame Maßnahmen an der fehlenden Vorstellungskraft der Gesellschafter scheitern. (vgl. Eismann 2015: Abs. 47 ff.; vgl. Aumann 2017: Abs. 80; vgl. Schulze Böing 2017: Abs. 109). Dabei spielen auch divergierende Meinungen innerhalb der Stadtverwaltung eine Rolle, die sich mit politischen Zwängen mischen. Die bloße Akzeptanz des Gesellschaftsziels bedeutet folglich nicht automatisch die konsequente Ausnutzung aller zu ihrer Erreichung möglichen Handlungsweisen. Das erfordert eine Aufwertungsstrategie, die von allen Beteiligten mitgetragen wird.

Häufig scheint es jedoch an einer Vision für die Quartiersentwicklung zu fehlen, die mit einer eindeutigen Strategie hinterlegt werden kann. Soll eine Wende im benachteiligten Quartier erreicht werden, kann dies nur mit einer hohen Intensität erfolgen. Zumindest sollte sich die Kommune bewusst sein, dass ein nachhaltiger Aufwertungsimpuls mehr

erfordert als das bloße Entschärfen einzelner Problemimmobilien im Quartier (vgl. Marx 2016: Abs. 101; vgl. von der Mühlen 2016: Abs. 67).

➤ ➤ Die Möglichkeit der Einbindung weiterer Partner eröffnet der Stadtentwicklungsgesellschaft Optionen, auf deren Handlungsmöglichkeiten zurückzugreifen. Gleichzeitig lassen sich durch die Beteiligung Ressentiments gegenüber dem Handeln der Gesellschaft ausräumen. Die Art der Einbindung stellt hohe Ansprüche an die Kooperations- und Kompromissbereitschaft aller Beteiligten. Wichtig ist die Identifikation der Partner mit den Zielen der Stadtentwicklungsgesellschaft, um zusätzliche Handlungsvorteile zu erschließen. Dass trotz intensiver Recherche kein geeignetes Fallbeispiel einer kommunalen Stadtentwicklungsgesellschaft unter Beteiligung privater Stakeholder gefunden wurde, verdeutlicht die Schwierigkeiten, die mit einer Beteiligung Dritter an einer kommunalen Gesellschaft verbunden sind.

Eine klare Aufwertungsstrategie bietet die Möglichkeit, Ziele zu definieren und Aussagen zu treffen, welche Mittel bzw. welches Risiko legitim ist, sie zu erreichen. Es geht um eine klare Haltung und eine Vision für das Quartier. Gleichzeitig um einen Handlungsrahmen, in welchem der Gesellschaft eine möglichst große Handlungsfreiheit eingeräumt wird, um eigenständig die vorgegebenen Entwicklungsziele umzusetzen. Stößt die Gesellschaft in ihrem Handeln an die Grenzen dieser Rahmensetzung, ist steuerndes Eingreifen seitens der Kommune gefordert. Damit ist ein klarer Rahmen kommunalen Einflusses gesetzt, der die weitgehende Eigenständigkeit der Stadtentwicklungsgesellschaft für Energieeffizienz im Quartier sicherstellt.



Abb. 34: Vorteile der Einbindung weiterer Gesellschafter [eigene Darstellung]

7.2.2 Aufbau der Geschäftsführung

Nebenamtliche Geschäftsführung

Die Art der Geschäftsführung ist meist abhängig von der Größe der Gesellschaft. Wenn es neben den finanziellen auch an passenden personellen Möglichkeiten mangelt, kann eine nebenamtliche Geschäftsführung zumindest zu Beginn der Geschäftstätigkeit eine Option sein. Gleichzeitig bietet die Nebenamtlichkeit die Chance, mit wenig finanziellem Aufwand mehrere Personen in die Führung einer Stadtentwicklungsgesellschaft einzubinden (vgl. Kloidt 2017: Abs. 88). Allerdings führt sie dazu, dass die Geschäfte nur „nebenbei“ geregelt werden.

Mit einer Geschäftsführung in nebenamtlicher Tätigkeit sollten Personen betraut werden, die hauptamtlich in hochrangigen Positionen sind. Zumeist bieten sich dafür Personen aus den beteiligten Gesellschafterorganisationen an. Ohne

dass sie ihre dortigen Aufgaben aufgeben, können sie auch für die Stadtentwicklungsgesellschaft tätig werden. Zudem ist die direkte Verknüpfung mit dem städtischen Verwaltungsapparat und den dort vorhandenen fachlichen und personellen Kompetenzen möglich (vgl. Aumann 2017: Abs. 8-9). Planerisches Know-how der Verwaltung kann mit dem immobilien- und wohnungswirtschaftlichen Fachwissen aus der Privatwirtschaft verknüpft werden. Dabei ist zwischen den Vor- und Nachteilen der Einbindung in die kommunalen Hierarchien und Entscheidungsprozesse abzuwägen. Die Experten beurteilen die Installation mehrerer Geschäftsführer zur Bündelung fachlicher Kompetenzen durchweg als positiv (vgl. Spars 2016: Abs. 39, Lerch 2016: Abs. 53 und 111 und Rieniets 2016: Abs. 77; vgl. Jörrißen 2016: Abs. 74). Insbesondere die Bündelung unterschiedlicher Kompetenzen aus Planung und Immobilienwirtschaft erscheint sinnvoll (vgl. Rieniets 2016: Abs. 41). Eine Doppelspitze bietet die Chance, dass es einen Geschäftsführer für die Initiierung visionärer, planerischer Konzepte gibt und einen Geschäftsführer, der diese betriebswirtschaftlich hinterlegt und auf ihre wirtschaftliche Umsetzbarkeit prüft (vgl. Spars 2016: Abs. 39). Bei mehreren gleichberechtigten Geschäftsführern ist jedoch ein Konsens notwendig, um Entscheidungen herbeizuführen. Dies gestaltet sich umso schwieriger, je unterschiedlicher ihre fachlichen Professionen sind. So wichtig, wie die Einbindung unterschiedlichen Know-hows auch ist, darf dies nicht zulasten der Entscheidungsfindung innerhalb der Geschäftsführung sowie des konsistenten Handelns im Quartier gehen (vgl. Sander 2016: Abs. 237).

Hauptamtliche Geschäftsführung

Ab einer gewissen Größe sowohl der Gesellschaft als auch ihres Aufgabenspektrums ist eine Geschäftsführung in Nebenamtlichkeit nicht mehr möglich (vgl. Jörrißen 2016: Abs. 73). Das gilt insbesondere für die aufwendigen und konzeptionell anspruchsvollen Immobilienentwicklungen in benachteiligten Quartieren (vgl. Sander 2016: Abs. 74). Eine hauptamtliche Geschäftsführung bietet den Vorteil, sich komplett auf die Aufgaben der Gesellschaft konzentrieren zu können. Gleichzeitig steht wesentlich mehr Zeit für die Aufgabenerfüllung zur Verfügung. Auch die Prioritätensetzung und die Identifikation verschieben sich zugunsten der Arbeit mit der Stadtentwicklungsgesellschaft. Dabei ist auch die psychologische Bedeutung einer hauptamtlichen Tätigkeit mit entsprechender Vergütung von Belang. Sie bietet den Geschäftsführern eine berufliche Perspektive, für die sich Einsatz und Engagement auszahlen. Gleichzeitig ermöglicht die Hauptamtlichkeit eine höhere Kontinuität sowohl in der Geschäftsführung als auch in der Mitarbeiterschaft. Es geht darum, Mitarbeiter mit Führungsqualitäten aufzubauen und ihnen langfristige berufliche Perspektiven zu geben, um Kompetenzen in der Gesellschaft zu halten. Sie geht jedoch mit einem entsprechenden Salär einher (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 139).

Mit der Hauptamtlichkeit fallen allerdings externe Abhängigkeiten, in Form der Anbindung an die Stadtverwaltung, das Wohnungsunternehmen etc., weg, wodurch auch der direkte Zugriff auf die Ressourcen dieser Organisationen verloren geht.

Bei den betrachteten Beispielgesellschaften fällt auf, dass sich bei einer hauptamtlichen Geschäftsführung die Kommunikation zwischen der Stadtentwicklungsgesellschaft und der Stadtverwaltung jeweils auf eine höhere Verwaltungsebene verlagert und zumeist direkt zwischen dem Amtsleiter bzw. Dezernenten und der Geschäftsführung erfolgt.

Eventuell kann ein Wechsel in der Geschäftsführung notwendig werden, wenn Personen ausscheiden oder die Handlungsfähigkeit der Stadtentwicklungsgesellschaft optimiert werden soll. Das bedeutet jedoch, dass sich das strategische und operative Geschäft erst wieder einspielen müssen (vgl. Sander 2016: Abs. 191). Geht dies zulasten der Kontinuität ihres Handelns, ist zumindest kurzfristig mit Einbußen in der Handlungsfähigkeit der Gesellschaft zu rechnen.

➤ ➤ Die Art der Ausgestaltung der Geschäftsführung, sei es haupt- oder nebenamtlich, als Einzelperson oder mit mehreren Geschäftsführer/-innen, bietet unterschiedliche Potenziale, aber auch Herausforderungen sowohl für die Handlungs- als auch die Steuerungsfähigkeit der Stadtentwicklungsgesellschaft. Der Aufbau der Organisation hat somit entscheidenden Einfluss darauf, wie viel Eigenständigkeit der Gesellschaft eingeräumt wird bzw. wie viele externe Abhängigkeiten bestehen. Durch die Einbindung unterschiedlicher Professionen und Organisationen in die Geschäftsführung verfügt sie über zusätzliches Know-how und den Zugriff auf die Ressourcen der beteiligten Organisationen. Vor dem Hintergrund möglicher Konfliktpotenziale für die Entscheidungsfähigkeit der Gesellschaft ist jedoch abzuwägen, welche Lösung unter den gegebenen personellen und finanziellen Gegebenheiten möglich und für die Leistungsfähigkeit am erfolgversprechendsten ist.

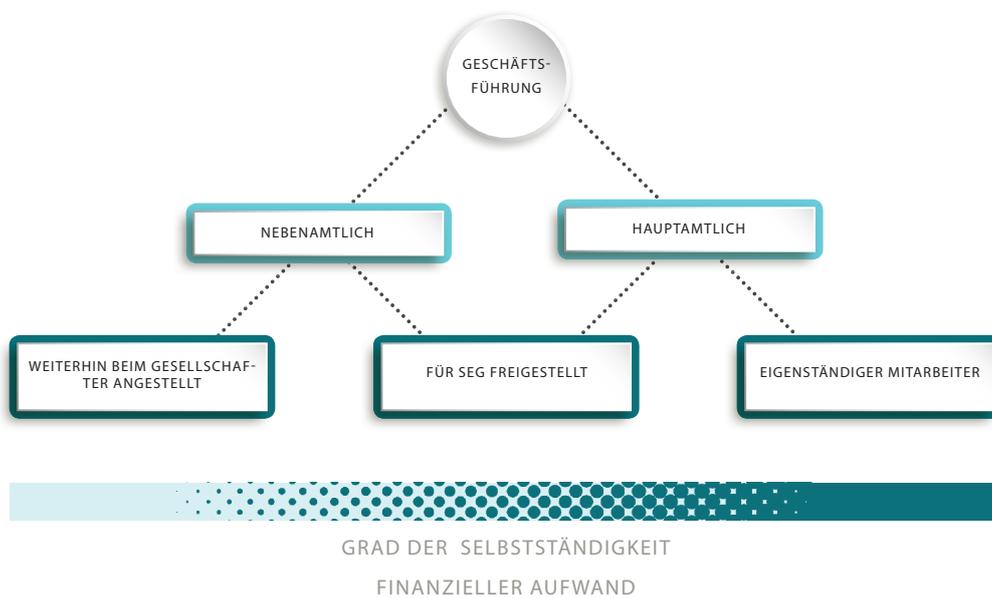


Abb. 35: Aufbau der Geschäftsführung [eigene Darstellung]

7.2.3 Handelnde Personen

Unabhängig von der institutionellen Struktur hängt die Handlungsfähigkeit der Stadtentwicklungsgesellschaft maßgeblich von den handelnden Personen ab (vgl. Rickert 2016: Abs. 63). Das gilt insbesondere für die Personen in der Geschäftsführung. Sie leiten die Geschäfte der Stadtentwicklungsgesellschaft und müssen nicht nur aufgrund ihrer fachlichen Eignung und ihrer Führungsqualitäten, sondern auch aufgrund ihrer sozialen Kompetenzen in der Lage sein, die Geschicke der Gesellschaft zu steuern. Sie müssen bereit sein, sich auf Zusammenarbeit einzulassen, und als Entscheidungsträger die Kommunikation sowohl innerhalb als auch außerhalb der Gesellschaft suchen. Insbesondere, wenn es um konfliktträchtige Maßnahmen geht, sind Verhandlungsgeschick, Offenheit, Sensibilität und Überzeugungskraft gefragt.

Sollte es zu Konflikten kommen, ist die klare Gliederung von Zuständigkeiten von Vorteil (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 206; vgl. Rickert 2016: Abs. 65). Dabei bestimmt die relative Macht der handelnden Personen, welche Entscheidung gefällt wird und welche Konflikte gelöst werden (vgl. Jones u. Bouncken 2008: 907). Sie sind möglichst frühzeitig zu erkennen und konstruktiv zu nutzen. „Das erfordert entsprechende Persönlichkeitsmerkmale in der Geschäftsführung und auch in der Verwaltung“ (Kloidt 2017: Abs. 29). Im Fall einer kommunalen Gesellschaft muss den Geschäftsführern bewusst sein, dass es bei ihrer Arbeit nicht nur um die Lenkung der Geschicke der Gesellschaft geht. Es geht nicht um eigene Ziele, sondern um die kommunalen Ziele des kommunalen Gesellschafters vor dem Hintergrund von Gemeinwohl und Daseinsvorsorge (vgl. Kloidt 2017: Abs. 33). „Für eine erfolgreiche Begleitung und Umsetzung entsprechender Maßnahmen müssen neben fachlichen Kenntnissen im Bereich der energetischen Erneuerung ausgeprägte Prozesskompetenzen und kommunikative Fähigkeiten bei den zentralen Akteuren vorhanden sein“ (DSK 2014: 94). Mit den falschen handelnden Personen wird es weder gelingen, die energetischen noch die städtebaulichen Ziele in benachteiligten Quartieren zu verwirklichen.

Während eine Einzelperson Entscheidungen allein treffen kann (vgl. Sander 2016: Abs. 81), ergänzen sich mehrere Geschäftsführer, um Gesellschaftsziele im Konsens sicherzustellen. Wird keine Entscheidung getroffen, führt dies unweigerlich zu Handlungsverlusten (vgl. Spars 2016: 39). Für Projektentscheidungen steht vor allem der Konflikt mit wirtschaftlichen Interessen im Fokus. Einerseits geht es unter problematischen Rahmenbedingungen darum, die Probleme im Quartier mit alternativen Strategien zu lösen, andererseits um deren wirtschaftliche Betrachtung (vgl. Rienits 2016: Abs. 82). Damit ist bereits in der Organisationsstruktur der Stadtentwicklungsgesellschaft ein gewisses Konfliktpotenzial angelegt, was sich aus einer langfristig strategisch und konzeptionell angelegten planerischen Betrachtung und einer kurzfristigen, objektbezogenen, betriebswirtschaftlichen, kaufmännischen Sicht ergibt (vgl. von der Mühlen 2016: Abs. 31; vgl. Rickert 2016: Abs. 67). Aus diesem Grund ist die Zusammensetzung der Geschäftsführung und die Wahl der geeigneten Geschäftsführer eine der größten Herausforderungen bei der Gründung einer kommunalen Stadtentwicklungsgesellschaft. Sie beeinflusst nicht nur maßgeblich die Geschicke der Gesellschaft, sondern verfügt auch über das Tagesgeschäft hinaus über ein hohes Maß an Eigenständigkeit. Steuerungsdefiziten lässt sich u. a. auch mittels eines kommunalen Corporate Governance Kodex begegnen (vgl. Bremeier et al. 2007: 19).

➤ ➤ Für die Handlungsfähigkeit einer Stadtentwicklungsgesellschaft ist die Wahl der handelnden Personen entscheidend. Das gilt im Besonderen für die Geschäftsführung, aber auch für die Mitarbeiter und die Anknüpfungspunkte mit den Gesellschaftern. Im Vordergrund stehen nicht nur Führungsqualitäten und fachliches Know-how, sondern auch die Kommunikations- und Kooperationsbereitschaft, die Konsensfähigkeit und die Integrität der handelnden Personen. Zwar ist eine wirtschaftliche Hinterlegung von Projekten sinnvoll, sie darf jedoch nicht zum Kriterium strategischer Entscheidungen werden. In benachteiligten Quartieren ist zwischen dem Risiko des finanziellen Scheiterns eines Projekts und seinen Erfolgsaussichten für den Aufwertungsprozess abzuwägen. Ein konsistentes Handeln wirkt sich zudem positiv auf die Außensicht der Gesellschaft aus.

HANDELNDE PERSONEN



Abb. 36: Handelnde Personen [eigene Darstellung]

7.2.4 Einbindung personellen und fachlichen Know-hows

Mit der Gründung einer kommunalen Stadtentwicklungsgesellschaft geht die Notwendigkeit einher, entsprechendes personelles und fachliches Können einzubinden, um den Herausforderungen von Energieeffizienz und Stadtentwicklung in benachteiligten Quartieren zu begegnen. Bereits die Komplexität an Problemstellungen, seien sie baulich, sozial, ökologisch, ökonomisch, verkehrlich oder energetisch, lässt die ganze Bandbreite an personellen Ressourcen sowie fachlichem Know-how erahnen, welche für die Arbeit einer Stadtentwicklungsgesellschaft nötig ist. Es stellt sich die Frage, wie diese am effektivsten in die Gesellschaft integriert bzw. ihr zugänglich gemacht werden können.

Welche Personen und Professionen im konkreten Fall in die kommunale Stadtentwicklungsgesellschaft eingebunden werden, ist jedoch meist kontextabhängig zu entscheiden und richtet sich nach ihrer Verfügbarkeit sowie dem finanziellen Spielraum der Gesellschaft (vgl. Jorrißen 2016: Abs. 60-62).

Notwendiges Fachwissen

In der Fallstudienanalyse werden bereits einige fachliche Bereiche erkennbar, die für die Arbeit mit einer kommunalen Stadtentwicklungsgesellschaft essenziell sind. Schon die Gründung einer Organisation nach privatem Recht impliziert betriebswirtschaftliches Wissen und eine Vermögensverwaltung. Der Bezug zum gebauten Raum und die Stadtentwicklungsaufgabe bedürfen darüber hinaus vor allem stadtplanerischen Know-hows (vgl. Pöhler 2016: Abs. 56). Die Aufwertung benachteiligter Quartiere braucht eine visionäre, planerische Sichtweise, um eine mögliche Entwicklungsperspektive aufzuzeigen. Es geht um stadtplanerische Zielsetzungen als auch um Leitbilder für eine zukünftige Entwicklung. Neben der stadtplanerischen Komponente kommt dem fachlichen Wissen der energetischen Gebäudesanierung eine bedeutende Rolle zu. Damit sind auch Professionen zur technischen Umsetzung von energetischer

Gebäudesanierung, von effizienten Energieversorgungssystemen sowie dem Ausbau erneuerbarer Energien im Quartierskontext wichtig. Gleichzeitig machen das Agieren auf dem Immobilienmarkt und der Erwerb und die Bewirtschaftung von Wohn- und Geschäftsimmobilien wohnungswirtschaftliches Know-how erforderlich (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 22; vgl. Stuhlmann 2016: Abs. 111). Weiteres Fachwissen kann je nach Rahmenbedingung und Problemstellung hinzukommen.

Personelle Ausstattung

Die personelle Ausstattung der Stadtentwicklungsgesellschaft ist eng mit ihrer finanziellen Situation verknüpft. Die Komplexität und Transdisziplinarität der integrierten Aufgabenstellung stellt hohe Ansprüche sowohl an die Geschäftsführer- als auch die Projektbearbeiterebene. Allein die übergeordneten Themenfelder Stadtplanung, Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, Betriebswirtschaft sowie Energieeffizienz lassen sich nur schwer tiefgehend von einer einzelnen Person umfassend bedienen. Auch sind organisatorische Kompetenzen im Sinne von Koordinations- und Steuerungsfähigkeit wichtig, die es über alltägliche Problemstellungen hinaus erlauben, komplexe Prozesse zu bearbeiten und zu Lösungen zu kommen. Um eine möglichst schlanke Personalstruktur aufzubauen, die sowohl die Kosten als auch den Verwaltungsaufwand reduziert, wird bei einigen der untersuchten Gesellschaften auf einen eigenen Mitarbeiterstab verzichtet (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 24). Gleichzeitig braucht es für die Aufgaben der Stadtentwicklungsgesellschaft jedoch entsprechende personelle Ressourcen (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 98). Die untersuchten Fallbeispiele bedienen sich hierfür unterschiedlicher Strategien. Sie lassen sich grob in vier Kategorien gliedern, die sich überlappen und ergänzen können.

Aufbau eines eigenen Mitarbeiterstabs

Die Arbeit einer Stadtentwicklungsgesellschaft kann am effektivsten über einen eigenen Mitarbeiterstab abgewickelt werden (vgl. Zerle 2015: Abs. 70; vgl. Jörrißen 2016: Abs. 75). Dafür braucht es jedoch ausreichend qualifiziertes Personal (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 18; vgl. Hofmann 2015: Abs. 26). Als Organisationsform des privaten Rechts hat die Stadtentwicklungsgesellschaft den Vorteil einer flexiblen Personalgestaltung, um Mitarbeiter projektbezogen einzustellen (vgl. Rickert 2016: Abs. 99). Anders als die kommunale Verwaltung kann sie kurzfristiger auf Veränderungen des Arbeitsvolumens reagieren. Durch das Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Verhältnis sind die Mitarbeiter direkt der Gesellschaft unterstellt. Zumeist geht dies auch mit einer höheren Identifikation sowohl mit der Gesellschaft als auch ihren Zielen einher, erfordert jedoch den Aufbau eines komplett neuen Personalkörpers. Fest angestellte Mitarbeiter müssen gefunden und ihnen eine berufliche Perspektive eröffnet werden. Das erfordert ein entsprechendes Aufgabenvolumen. Die Komplexität der Problemstellungen in benachteiligten Quartieren bedarf der Mitarbeiter mit Erfahrung im Umgang mit Quartiersentwicklung und der Steuerung von Sanierungsprozessen. Die Anforderungen an die Berufserfahrung und das fachliche Wissen erschweren die Mitarbeitersuche und führen wiederum zu einem entsprechend hohen finanziellen und administrativen Aufwand (vgl. Sander 2016: Abs. 191; vgl. Brinkmann 2016: Abs. 60).

Kann die Gesellschaft bestimmten Aufgaben selbst nicht nachkommen, können externe Dienstleister hinzugezogen werden. Als kommunale Gesellschaft ergibt sich darüber hinaus auch die Möglichkeit, sich des personellen und fachlichen Know-hows der kommunalen Verwaltung zu bedienen.

Einbindung personellen und fachlichen Know-hows der Verwaltung

Unabhängig von der Möglichkeit, selbst einen Mitarbeiterstab aufzubauen, bedienen sich kommunale Unternehmen häufig der sachlichen und fachlichen Ressourcen der Kommunalverwaltung (vgl. Cronaue 2016: 381). Dabei sind die Größe sowie die fachliche und personelle Kompetenz, die die jeweiligen Verwaltung hat, entscheidend (vgl. Horwedel 2016: Abs. 25). Sind diese vorhanden, bietet der Verwaltungsapparat den Vorteil eines breiten fachlichen Potenzials, um Probleme interdisziplinär angehen zu können (vgl. Planke et.al. 2016: 34). Damit ist es möglich, ihr fachliches Know-how auch für die Stadtentwicklungsgesellschaft nutzbar zu machen (vgl. Kwyas 2016: Abs. 31). Die Nutzung der städtischen Fachämter ist ein Weg, ohne die Administration eines eigenen personellen Apparats auszukommen. Ein schlanker Personalkörper reduziert den Aufwand, Personal zu betreuen bzw. erst einarbeiten zu müssen. Es wird auf entsprechende Spezialisten in den Fachämtern zurückgegriffen. Der Vorteil gegenüber der Beschäftigung externer Dienstleister liegt nicht nur in der Reduzierung des finanziellen Aufwands, sondern auch in einer gewissen Kontinuität in der Kooperation (vgl. Sander 2016: Abs. 197). Die Einbindung verwaltungsinternen Know-hows bietet zudem die Möglichkeit, neben den fachlichen Fähigkeiten auch das Wissen um die behördlichen Strukturen in der Gesellschaft zu implementieren. Auch lässt sich die Kommunikation und Kooperation mit der Verwaltung erleichtern (vgl. Rickert 2016: Abs. 28). Zusätzlich können unterschiedliche Kompetenzen gebündelt werden, indem Mitarbeiter mit unterschiedlichen Qualifikationen und unterschiedlicher Praxiserfahrung eingebunden sind. Dabei geht es einerseits um den Umgang mit Förderprogrammen, dem Wissenstransfer aus anderen Projekten und der Kenntnis der Rechtsgrundlagen für die Steuerung komplexer Aufgaben wie der energieeffizienten Quartiersentwicklung. Andererseits umfasst dies auch die Vermittlung der Planungsinhalte in Form von Öffentlichkeitsarbeit und Partizipation (vgl. Horwedel 2016: Abs. 35). Die Einbindung fachlichen Know-hows über die Stadtverwaltung kann jedoch unterschiedlich strukturiert sein. Herr Horwedel plädiert dafür, eine Beteiligung auch personell zu verankern, indem Mitarbeiter ihre Fähigkeiten direkt in die Gesellschaft einbringen (vgl. Horwedel 2016: Abs. 29). Wichtig ist dabei jedoch eine gewisse Kontinuität (vgl. Horwedel 2016: Abs. 111). Die Nebenamtlichkeit macht die Bündelung fachlichen Wissens in der Gesellschaft möglich, ohne festen Mitarbeiterstab und hohe Personalkosten. Insbesondere für die immobilien- und wohnungswirtschaftlichen Aufgaben einer Stadtentwicklungsgesellschaft ergibt sich jedoch häufig die Problematik, dass in den Verwaltungen kein adäquates personelles und fachliches Know-how verfügbar ist (vgl. Schulze Böing 2017: Abs. 96).

Vor allem immobilienwirtschaftliches Wissen ist mit dem Verkauf und der Auslagerung des kommunalen Wohngebäudebestands in den Hochbau- und Liegenschaftsverwaltungen verloren gegangen. „Ein Hochbauamt kann eine Schule modernisieren und erneuern, aber für die Sanierung und Modernisierung einer Wohnimmobilie in der Reihe fehlen ihnen die Erfahrung und das Personal. Aber auch ihre Möglichkeiten im Umgang mit Wohnungseigentum sind beschränkt. [...] Darüber hinaus ist innovative Projektentwicklung nicht das Kerngeschäft der Verwaltung“ (Rommelfanger 2016: Abs. 83). Gleiches gilt im Grundsatz auch für die technische Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen. Die hohe Fachlichkeit der Aufgabenstellung führt dazu, dass Kompetenzen nur zum Teil aus der kommunalen Verwaltung übernommen werden können (vgl. Stuhlmann 2016: Abs. 70).

Ist entsprechendes Personal vorhanden, müssen die Verwaltungsmitarbeiter jedoch auch dazu bereit sein, Aufgaben in der Stadtentwicklungsgesellschaft zu übernehmen. Es scheint zumindest fraglich, wie attraktiv es ist, aus einem gesicherten Beamtenverhältnis komplett zu einer städtischen Gesellschaft zu wechseln. Werden Mitarbeiter lediglich stundenweise für die Gesellschaft freigestellt, kann es demgegenüber zu Interessenskonflikten kommen. Das gilt insbesondere, wenn sowohl in der Verwaltung als auch der Gesellschaft arbeitsintensive Projekte anstehen. Günstig sind daher klare vertragliche Regelungen, in Form von Dienstleistungsverträgen. Andenfalls ist die Gesellschaft rein auf die Kooperationsbereitschaft der Verwaltungsmitarbeiter angewiesen. Das kann funktionieren, muss es allerdings nicht automatisch (vgl. Sander 2016: Abs. 232).

Durch Einbindung kommunaler Mitarbeiter rückt die Stadtentwicklungsgesellschaft zudem näher an die kommunale Verwaltung. Je nachdem wie der Zugriff auf das Know-how der kommunalen Verwaltung erfolgt, wächst auch die Abhängigkeit von Verwaltungsstrukturen. Es besteht die Gefahr, dass die Flexibilität und Eigenständigkeit der Gesellschaft für die konkrete Projektarbeit verloren gehen. Es ist abzuwägen, welche Art der Einbindung von Verwaltungsmitarbeitern im konkreten Fall am vorteilhaftesten ist.

Einbindung personellen und fachlichen Know-hows über kommunale Unternehmen

Die Stadtentwicklungsgesellschaft kann sich auch bei anderen kommunalen Unternehmen bedienen. Dafür kommen neben städtischen Wohnungsunternehmen auch die Stadtwerke, die Wirtschaftsförderung oder das Standortmarketing infrage (vgl. Zerle 2015: Abs. 65-67). Als kommunales, jedoch privatwirtschaftlich agierendes Unternehmen bieten sie Vorteile gegenüber der Einbindung von Verwaltungsmitarbeitern (vgl. Hofmann 2015: Abs. 28; Lerch 2016: Abs. 16). Der Weg einer Gesellschaftsbeteiligung schafft Synergien und erweitert Handlungsmöglichkeiten und Kompetenzen (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 53). Die Vorteile sind kurze Kommunikationswege und eine direkte Verfügbarkeit der personellen und fachlichen Ressourcen, ohne diese permanent selbst vorhalten zu müssen. Das kommunale Unternehmen bringt darüber hinaus seine Erfahrung und Fachspezifik ein (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 49) und schafft die Möglichkeit, Kompetenzen innerhalb der städtischen Gesellschaften zu bündeln (vgl. Stratmann 2016: Abs. 81). Ist dies auch für die einzubindenden Unternehmen attraktiv, steigert sich auch ihre Kooperationsbereitschaft (vgl. Eismann 2015: Abs. 56). Ein kommunales Unternehmen bietet dabei den Vorteil, dass es ebenfalls von der Kommune dominiert wird und zum gemeinwohlorientierten Handeln verpflichtet ist. Damit ist es vermeintlich weniger eigeninteressen-gesteuert. Kommt es nicht zu einer direkten Beteiligung, gibt es zumindest die Möglichkeit, fachliches Können indirekt über Verträge bzw. geschäftsbesorgend einzubringen. Dabei kann es sich z. B. um die Aufgabenbereiche der Gebäudean- und -verkäufe sowie des Bestandsgeschäfts aus Vermietung und Bewirtschaftung mit den Bereichen Finanzen, Personal und Verwaltung handeln (vgl. Eismann 2015: Abs. 9; vgl. Sander 2016: Abs. 12). Der Aufbau einer eigenen kaufmännischen Abteilung wird damit umgangen (vgl. Sander 2016: Abs. 14 ff. und 193 ff.). Die Vergütungen bedeuten jedoch einen zusätzlichen Kostenfaktor (vgl. Sander 2016: Abs. 9).

Einbindung personellen und fachlichen Know-hows über externe Organisationen

Gibt es weder die Möglichkeit, einen eigenen Mitarbeiterstab aufzubauen, noch den Rückgriff auf die Kompetenzen in der Verwaltung bzw. den städtischen Unternehmen, ist die Einbindung einer externen Organisation eine mögliche Lösung (vgl. Horwedel 2016: Abs. 27). Beispielhaft können an dieser Stelle Planungs- und Ingenieurbüros, Energieberater und -versorger, Projektentwickler oder Akteure aus der Immobilienwirtschaft genannt werden. Für solch eine externe Lösung spricht zudem die Fachspezifik. Indem auf einen Experten zurückgegriffen wird, kann genau das fachliche Know-how integriert werden, was für eine bestimmte Fragestellung gebraucht wird (vgl. Franke 2016: Abs. 39). Erfolgt dies über externe Dienstleister, kauft die Stadtentwicklungsgesellschaft zudem eine pauschale Leistung ein, auf deren Erfüllung sie bestehen kann (vgl. Sander 2016: Abs. 197). Dazu müssen Dienstleistungsverträge jedoch auch eindeutig formuliert sein und entsprechend dotiert werden. Können solche Konstellationen für kurzfristige und temporäre Aufgaben sinnvoll sein, steht der Aufwand für Ausschreibung, interne Steuerung und Koordination bei der Erledigung dauerhaft anfallender Aufgaben durch Externe meist in keinem günstigen Verhältnis. Sowohl die Auftragsvergabe ist kompliziert als auch die Koordinationsleistung an den Schnittstellen aufwendig. Es ist im konkreten Fall zu hinterfragen, ob eine Aufgabenerledigung durch einen Externen mittel- bis langfristig tatsächlich besser ist, als eigene Mitarbeiter vorzuhalten. Eine Organisationsstruktur, bei der auch dauerhafte Aufgaben rein über Externe bearbeitet werden,

erscheint nicht zielführend und bedeutet zumeist einen erhöhten Koordinierungsaufwand (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 21-23; vgl. Hofmann 2015: Abs. 44). Zudem verliert die Stadtentwicklungsgesellschaft ihre Fähigkeit, flexibel und kurzfristig zu reagieren, und an Einflussmöglichkeiten auf die Art der Bearbeitung (vgl. Kloidt 2017: Abs. 19, 27 und 61).

➤ ➤ Die Stadtentwicklungsgesellschaft hat den Vorteil einer freien Personalgestaltung. Für die Energieeffizienzsteigerung in benachteiligten Quartieren muss die Stadtentwicklungsgesellschaft über entsprechendes personelles und fachliches Know-how verfügen. Wie dies geschieht, ist im konkreten Fall abzuwägen. Es ist einerseits abhängig von den Problemstellungen im Quartier, andererseits von den vorhandenen Möglichkeiten und kommunalen Gegebenheiten. Die dargestellten Optionen umfassen die Sicherstellung personeller und fachlicher Ressourcen über externe Organisationsformen und Dienstleister, kommunale Unternehmen, die Stadtverwaltung oder einen eigenen Mitarbeiterstab. Insbesondere Letzterer wird durch die finanzielle Ausstattung der Gesellschaft limitiert.

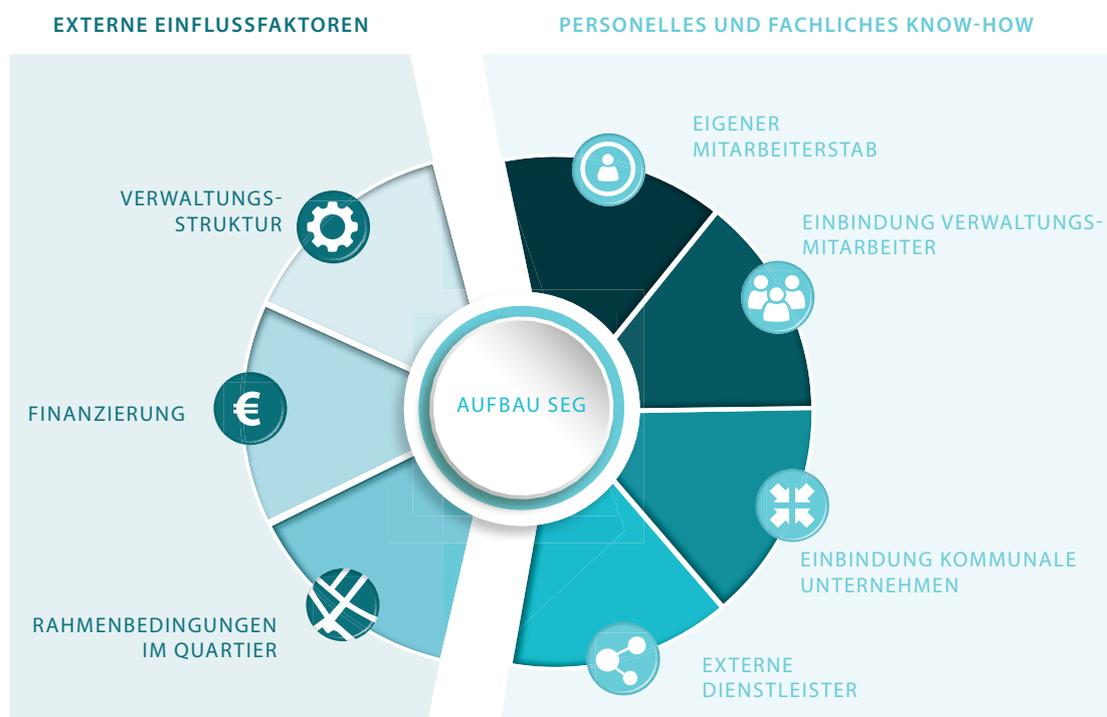


Abb. 37: Aufbau der Stadtentwicklungsgesellschaft [eigene Darstellung]

7.3 Finanzierung

Finanzieller Aufwand

Die Aufgabe der Stadtentwicklungsgesellschaft ist es, dort zu handeln, wo die Marktmechanismen Energieeffizienz nicht anregen. Indem sie selbst zum Gebäudeeigentümer im Quartier wird, ist sie der Akteur, der unter Marktversagen zuerst handelt. Da es grundsätzlich nicht nur um unrentierliche, sondern zumeist auch unwirtschaftliche Projekte geht, hat sie dabei auch die höchsten finanziellen Verluste zu tragen (vgl. Eismann 2015: Abs. 142). Falls es nicht bereits kom-

munale Gebäudebestände gibt, ist ein entsprechendes Finanzvolumen notwendig, um einen direkten Zugriff auf Gebäude zu bekommen. Sie braucht Kapital, um Gebäude aufzukaufen und ggf. eigenständig zu sanieren. Energetische Standards sind mit einem entsprechend hohen finanziellen Aufwand verbunden (vgl. Lerch 2016: Abs. 92).

Sie muss die Balance finden, möglichst viele Impulsprojekte umzusetzen und trotzdem einen energetischen Standard mit Vorbildfunktion zu realisieren.

Des Weiteren bemisst sich der Aufwand, der betrieben werden muss, um durch das eigene Handeln auch Private von Investitionen im Quartier zu überzeugen, danach, wie schlecht die Rahmenbedingungen im jeweiligen Quartier sind. Selbst wenn eine Gesellschaft über vergleichsweise große finanzielle Mittel verfügt, kann der finanzielle Aufwand leicht unterschätzt werden und dazu führen, dass die Erwartungshaltung unerfüllt bleibt. Demzufolge muss sich die finanzielle Ausstattung an den gesteckten Zielen orientieren (vgl. Marx 2016: Abs. 101). Diese stehen in finanzieller Hinsicht wiederum mit anderen kommunalen Aufgaben in Konkurrenz und können zu Mehrbelastungen im Haushalt führen (vgl. Metzmacher 2016: Abs. 52).

Unwirtschaftliche Projekte und finanzielles Risiko

In benachteiligten Quartieren trifft die Stadtentwicklungsgesellschaft auf eine schlechte wirtschaftliche Situation. Da Eingriffe mit unrentierlichen kaum kalkulierbaren und teilweise erheblichen finanziellen Verlusten verbunden sind (vgl. Eismann 2015: Abs. 127), haben sich private Marktakteure weitgehend zurückgezogen. Die Stadtentwicklungsgesellschaft wird mit finanziellen Mitteln ausgestattet, um in benachteiligten Quartieren Maßnahmen umzusetzen, auch wenn dies auf absehbare Zeit mit unrentierlichen Zuschussprojekten und „roten Zahlen“ bei der Projektentwicklung verbunden ist (vgl. Sander 2016: Abs. 103). Gleichzeitig können energetische Impulse finanziell nur langfristig angelegt sein (vgl. Eismann 2015: Abs. 66; vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 77). Zusätzlich besteht die Problematik, dass der Einsatz und die Kosten für Energieeffizienzmaßnahmen im Bestand nur schwer kalkulierbar sind (vgl. Sander 2016: Abs. 176). In benachteiligte Quartiere einzugreifen, entsteht folglich rein aus der Notwendigkeit, Energieeffizienz- und Stadtentwicklungsziele zu erreichen (vgl. Sander 2016: Abs. 100).

Stehen vor allem kaufmännische Belange bei Projektentscheidungen im Vordergrund, besteht das Risiko, dass langfristige planerische Entscheidungskriterien in den Hintergrund treten. Vor allem wenn es zu einem schwindenden finanziellen Spielraum kommt (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 53), scheint das Argument, die Gesellschaft müsse wirtschaftlich agieren, vom kaufmännischen Gesichtspunkt richtig, führt allerdings dazu, einen großen Teil des Potenzials auf dem Immobilienmarkt einzubüßen. Wird die Gesellschaft stattdessen von ideellen Werten und planerischen Visionen bestimmt, steigt die Gefahr, nicht nur das wirtschaftliche Risiko, sondern auch den wirtschaftlichen Nutzen von Maßnahmen zu überschätzen.

Klar ist jedoch auch, dass die Gesellschaft Energieeffizienzziele nicht allein umsetzen kann (vgl. Lerch 2016: Abs. 24). Mit ihren Aktivitäten kann sie lediglich einen Inzertiv setzen. In diesem Zusammenhang bergen innovative Projekte zumeist die größte Impulswirkung, sind jedoch mit einem hohen Konfliktpotenzial für Politik und Verwaltung verbunden, in dessen Folge es zu Beharrungseffekten kommen kann (vgl. Bolay 2006: 8). Auch weiß niemand, wie viel Kapital tatsächlich nötig ist, um ausreichende Impulse zu erzeugen und eine nachhaltige Quartiersperspektive für die Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen herbeizuführen (vgl. Zimmer-Hegmann 2016: Abs. 55; vgl. Eismann 2015: Abs. 142; vgl. Spars 2016: Abs. 45; vgl. Sander 2016: Abs. 134).

Die Stadtentwicklungsgesellschaft muss die Frage beantworten, welche Mittel legitim sind, um Energieeffizienz im Gebäudebestand zu betreiben. Welches finanzielle Risiko bzw. welche finanziellen Verluste dürfen für ein Projekt in

Kauf genommen werden? Begründet die Innovationskraft und die erwartete Impulswirkung eines Projekts die damit verbundenen finanziellen Aufwendungen? Wie viel Innovationskraft rechtfertigt welche finanziellen Verluste? Bei der Arbeit in benachteiligten Quartieren geht es vor allem um die Diskussion, ob und in welchem Umfang eine kommunale Stadtentwicklungsgesellschaft finanzielle Verluste und Risiken für Projekte eingehen darf, selbst wenn diese einen hohen Innovationsgehalt für die Gesellschaftsziele versprechen. Eine auf privatwirtschaftliche Belange konzentrierte Sichtweise darf nicht dazu führen, dass allgemeine Quartiersinteressen zugunsten wirtschaftlicher Eigeninteressen aufgegeben werden. Ihre Arbeit bewegt sich daher auf dem schmalen Grad der Abwägung der Innovationskraft städtebaulicher und energetischer Projekte mit dem wirtschaftlichen Risiko ihrer Umsetzung. Es ist die Herausforderung, trotz der notwendigen Berücksichtigung ökonomischer Belange des Einzelprojekts das gesellschaftliche Handeln in die Ziele energieeffizienter Stadtentwicklung einzubetten (vgl. Kapitel 2.3). Da bereits für die einzelnen Projekte belastbare Aussagen schwierig sind, kann die Gesellschaft an einen Punkt kommen, an dem ein Lock-in entsteht. Ein Punkt, an dem bereits so viel investiert und mit Gebäudeankäufen Werte im Quartier übernommen wurden, ohne dass es zu einer nachhaltigen Veränderung der Quartiersituation gekommen ist. Ab diesem Moment wird die Gesellschaft in Abhängigkeiten gedrängt, die es u. U. unmöglich machen, aus Projekten auszusteigen, obwohl dadurch der Kapitalverlust begrenzt werden könnte. Gelingt es nicht, eine kritische Masse an Impulsen zu erreichen, mit der der Glaube an eine positive Quartiersperspektive auch bei den Akteuren im Quartier nachhaltig hinterlegt werden kann, hat die Gesellschaft lediglich viel Geld investiert. Es müssen die finanziellen Risiken deutlich werden, die mit der Intervention in benachteiligten Quartieren verbunden sind (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 65 und 79).

Entscheidungen lassen sich allerdings auch nicht rein aus idealistischen Überlegungen treffen (vgl. Eismann 2015: Abs. 36, 64 und 142). Falls jedoch bereits die Entscheidung für oder gegen Handlungsstrategien von ökonomischen Aspekten abhängt, besteht die Gefahr, dass impulsirksame, jedoch risikobehaftete Projekte kaum eine Chance haben. Es ist zu hinterfragen, welches Augenmerk bei strategischen Entscheidungen auf den visionären und innovativen Strategien liegen soll. Bei der konkreten Umsetzung spielen dann vermehrt wieder kaufmännische Argumente eine Rolle. Im Ergebnis löst eine hohe Kapitalausstattung nicht alle Probleme, eine zu geringe führt jedoch unweigerlich zum Verlust notwendiger Handlungsmöglichkeiten und schränkt die Gesellschaft in ihrer Leistungsfähigkeit ein.

Die Arbeit der Stadtentwicklungsgesellschaft bedarf einer strategischen Weitsicht über rein wirtschaftliche Aspekte hinaus (vgl. Marx 2016: Abs. 58 und 109). Es braucht sowohl visionäre als auch strategische Zielsetzungen, um operative Projekte umzusetzen und langfristige Entwicklungsstrategien zu entwerfen (vgl. Spars 2016: Abs. 60). Ist solch eine Strategie nicht vorhanden oder lässt sie sich intern nicht durchsetzen, kann dies zu Unsicherheiten und „Zielparadoxien“ zwischen unternehmerischen Ansprüchen und den politisch motivierten Zielen von Klimaschutz und Energieeffizienz führen (vgl. Bremer et al. 2007: 18). Dabei gilt es, die Leistungsfähigkeit sowohl der Gesellschaft als auch ihrer Projekte realistisch einzuschätzen und auch mit Projektausfällen zu kalkulieren. Insbesondere wenn es um die Frage des finanziellen Risikos geht, ist die politische Legitimation notwendig. Wenn es der Quartiersperspektive insgesamt dient, muss es jedoch legitim sein, für Projekte massiv ins Risiko zu gehen und finanzielle Verluste in Kauf zu nehmen. Die Gesellschafter müssen sich jedoch des finanziellen Risikos unwirtschaftlicher Projekte bewusst sein (vgl. von der Mühlen 2016: Abs. 38 und vgl. Sander 2016: Abs. 103 ff.). Betriebswirtschaftlich bietet die Organisationsform einer haftungsbeschränkten Gesellschaft zudem die Voraussetzung, um durch eine längerfristige unrentierliche Phase zu gehen, wenn sich das Ziel einer Gesamtaufwertung des Quartiers vermitteln und politisch vertreten lässt (vgl. von der Mühlen 2016: Abs. 69 ff.). Zwar sind Geschäftsführung und Aufsichtsrat laut Gesellschaftervertrag und gesetzlicher Vorgaben zu wirtschaftlichem Handeln verpflichtet, rein rechtlich kann die Stadtentwicklungsgesellschaft Projekte jedoch auch unter dem Wissen finanzieller Verluste angehen. Notwendig ist jedoch ein entsprechender Aufsichtsratsbeschluss der Gesellschafter, der das Vorgehen der Geschäftsführer unterstützt (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 79). Dies geschieht

zumeist mit der Begründung, dass zumindest langfristig eine Wertsteigerung der erworbenen und energetisch aufgewerteten Immobilien im Kontext einer positiven Quartiersentwicklung angestrebt wird, und dem Wissen, dass ohne die Investitionen der Stadtentwicklungsgesellschaft sich auf Dauer nichts im benachteiligten Quartier bewegen wird (vgl. Sander 2016: Abs. 104 und 174).

Finanzielle Ausstattung

„Aber schlussendlich wird eine SEG wahrscheinlich immer daran scheitern, wenn sie zu wenig Geld zur Verfügung hat“ (Wolf 2016: Abs. 51). Eine ausreichende finanzielle Ausstattung ist somit die grundsätzliche Voraussetzung für die Handlungsfähigkeit einer Stadtentwicklungsgesellschaft. Insbesondere bei der Umsetzung energetischer und städtebaulicher Ziele in benachteiligten Quartieren ist sie auf eine den Anforderungen entsprechende finanzielle Ausstattung angewiesen (vgl. Planke et al. 2016: Abs. 102; vgl. Kwyas 2016: Abs. 35; vgl. Kloidt 2017: Abs. 60; vgl. Rieniets 2016: Abs. 78; vgl. Schmidt 2016: 10). Mit einer zu geringen finanziellen Ausstattung schwinden auch ihre Handlungsmöglichkeiten im Gebäudebestand (vgl. Nakelski 2016: Abs. 112; vgl. Ronellenfitsch u. Ronellenfitsch 2012: 6).

Im Vergleich zu kommunalen Steuerungsmöglichkeiten wie Ansprachen oder Beratung sind Eingriffe in den Immobilienmarkt kostenintensiv. Zwar sind in benachteiligten Quartieren die Immobilienpreise relativ niedrig, dennoch geht es um vergleichsweise hohe Summen, um überhaupt einen Zugriff zu bekommen. Diese lassen sich in einem Quartier ohne Nachfrage jedoch nicht rekapitalisieren und die Mittel stehen für weitere Maßnahmen nicht wieder zur Verfügung. In der Konsequenz bedeutet allein die Möglichkeit, einen Zugriff auf Immobilien zu bekommen, einen hohen finanziellen Aufwand. Die Kommune muss bereit sein, Mittel für den Immobilienerwerb bereitzustellen, ohne dass sich dadurch direkt etwas an der Situation im Quartier ändert (vgl. Metzmacher 2016: Abs. 52; vgl. Eismann 2015: Abs. 81). Sie bildet die Grundlage, um überhaupt in benachteiligten Quartiersituationen eingreifen zu können, und damit die Grundlage für die Handlungsfähigkeit der Stadtentwicklungsgesellschaft.

Des Weiteren ist der personelle und administrative Overhead der Gesellschaft zu finanzieren. Somit hängt bereits die Frage, welche Organisationsstruktur möglich ist, von der finanziellen Ausstattung ab. Das gilt auch für die Zahl der gleichzeitig bearbeitbaren Projekte. Aufgrund der Zielsetzung sind die Projektentwicklungen einer Stadtentwicklungsgesellschaft jedoch durchweg sehr umfangreich, sodass eine personell schlecht aufgestellte Gesellschaft schnell an ihre Leistungsgrenze stoßen kann (vgl. Hofmann 2015: Abs. 36; vgl. Rieniets 2016: Abs. 33). „Es wäre natürlich optimal, wenn die SEG mit weiteren Ressourcen ausgestattet werden könnte, also wenn es wirklich eine hauptamtliche Verantwortung gäbe und eine kontinuierliche Arbeit. Auch auf die Gefahr, dass sich eine externe GmbH eigenständig entwickelt“ (Aumann 2017: Abs. 126). Folglich kann eine Stadtentwicklungsgesellschaft nur erfolgreich sein, wenn sie über eine ausreichende Kapitalausstattung verfügt, um eine geeignete Organisationsstruktur aufzubauen (vgl. Rieniets 2016: Abs. 78). Sie bildet den Rahmen, um flexibel und kurzfristig zu handeln und auf sich bietende Gelegenheitsfenster im Quartier zu reagieren. Insbesondere begrenzte kommunale Mittel limitieren diese Möglichkeiten. Die Fallstudien-gesellschaften haben unterschiedliche Varianten für ihre finanzielle Ausstattung gewählt.

➤ ➤ Eine gesicherte finanzielle Ausstattung ist eine entscheidende Voraussetzung für die Handlungsfähigkeit in benachteiligten Quartieren. Sie ist die Grundlage für eine adäquate Organisationsstruktur und damit des konkreten Handelns im Quartier. Sie muss bereit sein, ausreichendes Kapital zur Verfügung zu stellen, wenn sie einen Aufwertungsprozess anstoßen will, da unter problematischen Rahmenbedingungen eine wirtschaftliche Umsetzbarkeit von Projekten kaum gegeben ist. Gleichzeitig muss die Gesellschaft eine Strategie besitzen, welches finanzielle Risiko zur Erreichung ihrer Ziele legitim ist.

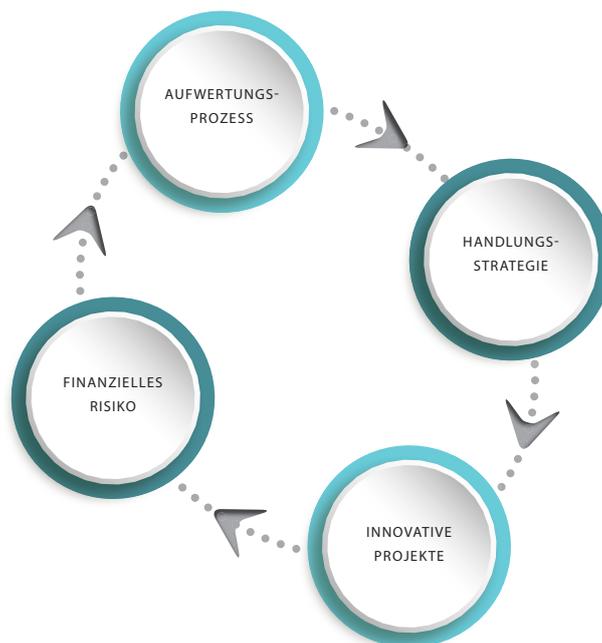


Abb. 38: Faktoren für die Handlungsfähigkeit [eigene Darstellung]

7.3.1 Art der Finanzierung

Finanzierung über den kommunalen Haushalt

Kommunen, die über ausreichende freie Finanzmittel im kommunalen Haushalt verfügen, können einen Posten in den Haushalt einstellen, der die kontinuierliche Kapitalausstattung ihrer Stadtentwicklungsgesellschaft gewährleistet (vgl. Aumann 2017: Abs. 129).

Nun treten Quartierssituationen mit problematischen Rahmenbedingungen bis hin zum kompletten Marktversagen zumeist jedoch in wirtschaftlich schrumpfenden Stadtregionen auf, die oft selbst mit einem Rückgang kommunaler Finanzmittel umzugehen haben. Im Extremfall handelt es sich um Kommunen, die lediglich über einen Nothaushalt wirtschaften. Kommunen, die unter Investitionsbeschränkungen durch die Kommunalaufsicht stehen, verfügen damit kaum über Mittel, größere Investitionen im kommunalen Haushalt abzubilden. Sie besitzen meist keine freie Finanzmittel für kontinuierliche Zuwendungen an die Stadtentwicklungsgesellschaft (vgl. Schulze Böing 2017: Abs. 104). Sie sind gezwungen, andere Arten der Finanzierung zu finden (vgl. von der Mühlen 2016: Abs. 52). Neben den rechtlichen und strukturellen Vorteilen einer Stadtentwicklungsgesellschaft ist ihre Gründung somit vielfach auch ein Ausdruck kommunaler Handlungsunfähigkeit aufgrund einer prekären Haushaltslage (vgl. Zimmer-Hegmann 2016: Abs. 38-39; vgl. Nakelski 2016: Abs. 49). Wenn jedoch bereits die Pflichterfüllung der hoheitlichen Aufgaben den Haushalt vor Probleme stellt, lassen sich zusätzliche Aufgaben nur schwer rechtfertigen. Eine kommunale Gesellschaft bietet jedoch die Möglichkeit, sowohl finanzielle Mittel als auch Aufgaben aus der städtischen Verwaltung auszulagern. Zwar hat das Auslagern finanzieller Mittel den Vorteil, die formale Hürde eines Nothaushaltes umgehen zu können, die Gesellschaftsgründung rein als Finanzierungsmodell greift jedoch vielfach zu kurz (vgl. Zerle 2015: Abs. 138).

Finanzierung über Steuererhöhung

Der Weg über eine Steuererhöhung verspricht eine verhältnismäßig sichere Kapitalausstattung, die der Stadtentwicklungsgesellschaft quartalsmäßig zur Verfügung gestellt werden kann. Sie erfolgt ohne Mehrbelastung des kommunalen Haushalts und sorgt für eine kontinuierliche Finanzierung, die nicht erst erarbeitet werden muss. Ohne die Gesellschaftsauslagerung fließen die Einnahmen in die Konsolidierung des Haushalts (vgl. Zerle 2015: Abs. 136; vgl. Aumann 2017: 50 und 97; vgl. Schulze Böing 2017: Abs. 40-45).

So komfortabel wiederkehrende finanzielle Zuweisungen auch sind, ist jedoch sicherzustellen, dass die Art der Finanzierung auch kontinuierlich fortbesteht. Zudem ist eine Steuererhöhung mit einem hohen Konfliktpotenzial verbunden. Allein ihre Durchsetzung bedarf einer gesicherten politischen Mehrheit und ist abhängig davon, dass sich die politische Meinung über die Existenzberechtigung der Stadtentwicklungsgesellschaft nicht ändert (vgl. Aumann 2017: Abs. 22; vgl. Schulze Böing 2017: Abs. 46 und 72). Auch prägt die Art der Finanzierung das Bild der Stadtentwicklungsgesellschaft in der Öffentlichkeit (vgl. Zerle 2015: 72-75; vgl. Aumann 2017: Abs. 87; vgl. Schulze Böing 2017: Abs. 74-75).

Finanzierung über Gesellschaftereinlagen in Form von Baugrundstücken

Indem Grundstücke als Gesellschaftereinlagen an die Gesellschaft übertragen werden, wird sie mit Werten ausgestattet. In Form eines Umlagesystems bzw. Finanzausgleichs zwischen unterschiedlichen Quartieren entstehen an einer Stelle im Stadtgebiet Baugrundstücke, über deren Erlös ein benachteiligtes Quartier an anderer Stelle aufgewertet wird (vgl. Rieniets 2016: Abs. 30; vgl. Sander 2016: Abs. 31). Es werden Werte bereitgestellt, die ganz gezielt für die Umsetzung einer Aufwertungsstrategie vorgesehen sind. Der Vorteil liegt darin, dass die Kommune nicht auf freies Kapital angewiesen ist, um die Stadtentwicklungsgesellschaft zu finanzieren, sondern dies über Immobilienwerte tut. Das setzt jedoch voraus, dass die Gesellschaft diese Werte kapitalisieren kann (vgl. Hofmann 2015: Abs. 44). Gleichzeitig müssen entsprechende Baugrundstücke bzw. entsprechendes Bauerwartungsland vorhanden sein. Die Gesellschaft muss diese entwickeln, um an anderer Stelle in den Bestand investieren zu können. Das bedeutet jedoch, dass die Gesellschaft neben der Aufwertung eines benachteiligten Quartiers auch das Themenfeld Baulandentwicklung und Vermarktung betreiben muss. Das führt dazu, dass ihre finanzielle Ausstattung erst mit der Option, ihre Grundstückswerte zu beleihen, bzw. durch den Verkauf der entwickelten Flächen Kapital für ihre Tätigkeiten im benachteiligten Quartier verfügbar macht. In der Konsequenz muss sie in finanzielle Vorleistung gehen, um Ertrag zu generieren. Vorfinanzierungen und anfallende Leistungen binden das restliche in der Gesellschaft vorhandene Kapital und die personellen Ressourcen. Es besteht die Gefahr, dass die eigentlichen Gesellschaftsziele erst mit zeitlicher Verzögerung in Angriff genommen werden. Zudem wächst die Abhängigkeit von der Erwirtschaftung des notwendigen Kapitals. Es kann dazu kommen, dass nicht klar ist, wie viel und wann Kapital zur Verfügung steht. Bei Verzögerung der Baulandentwicklung besteht zudem das Risiko, dass bereits angestoßene Projekte nicht weiter verfolgt werden können oder sogar scheitern. Wird die zeitliche Komponente unterschätzt, stehen die erwarteten Finanzmittel erst viel später als gedacht für Energieeffizienzmaßnahmen im benachteiligten Quartier zur Verfügung (vgl. Rieniets 2016: Abs. 28 und 32; vgl. Hofmann 2015: Abs. 44; vgl. Wolf 2016: Abs. 27). Durch Zahlungsengpässe kann es dazu kommen, dass der bereits begonnene Entwicklungsprozess ins Stocken gerät (vgl. Lerch 2015: Abs. 26).

Der notwendige Aufwand für die Kapitalisierung der Mittel schmälert zudem den Gewinn. Es handelt sich um eine zeitlich limitierte Kapitalausstattung, die mit dem Verkauf der Grundstückswerte endet (vgl. Kloidt 2017: Abs. 81; vgl. Sander 2016: Abs. 26 ff.). Eine Weiterführung der Geschäfte bedeutet neue Einlagen oder eine andere Art der Finanzierung. Ist sie nicht langfristig ausgelegt, muss sich die Gesellschaft jedes Mal aufs Neue für finanzielle Zuwendungen rechtfertigen und verliert zudem an Planungssicherheit für ihre Projekte.

Unter Effizienzgesichtspunkten stellt sich zudem die Frage, wie nachhaltig eine energetische Sanierung eines bestehenden Quartiers ist, wenn es sich lediglich durch die Neuausweisung von Flächen und den damit verbundenen zusätzlichen Ressourcen- und Energieverbrauch an anderer Stelle bewerkstelligen lässt. Falls eine Neuausweisung von Flächen für die Stadtentwicklung ohnehin notwendig ist und den Nachhaltigkeitszielen der Kommune entspricht, stellt solch ein Umlagesystem eine Möglichkeit dar, eine Stadterneuerungsgesellschaft finanziell auszustatten (vgl. Rieniets 2016: Abs. 30).

Finanzierung über Gesellschaftereinlagen in Form von Wohngebäudebestand

Verfügt die Kommune über einen nennenswerten Wohngebäudebestand im benachteiligten Quartier, kann sie ihn in die Stadtentwicklungsgesellschaft einlegen, die damit Impulse für Energieeffizienz im Quartier anregt. Damit hat die Gesellschaft Zugriff auf die Gebäude, ohne diese erst erwerben zu müssen. Sie besitzt umgehende Handlungsfähigkeit im Quartier, die sie durch den strategischen Ankauf weiterer Gebäude noch ausbauen kann. Wenn die Wohngebäude lediglich von einem auf ein anderes kommunales Unternehmen übertragen werden, muss die Stadt zudem keine finanziellen Werte abgeben. Vielmehr werden durch die Sanierung zusätzliche Werte geschaffen (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 31-33).

Indem die Stadtentwicklungsgesellschaft kommunales Wohneigentum übernimmt, muss sie dies nicht erst erwerben. Grundsätzlich setzt das jedoch das Vorhandensein eines zusammenhängenden öffentlichen Wohngebäudebestands voraus, was in den meisten benachteiligten Quartieren nicht gegeben ist. Ein kleiner Streubestand im Quartier kann zumindest einen Einstieg in die Quartiersentwicklung erlauben, der durch Ankäufe weiter ausgebaut wird (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 120; vgl. Stuhlmann 2016: Abs. 42).

Auch über das besondere Städtebaurecht lässt sich die Stadtentwicklungsgesellschaft mit Treuhandvermögen versorgen. Im konkreten Fall umfasst das Treuhandvermögen Wohngebäude, die der Gesellschaft als Eigentum übertragen wurden. Dadurch kann sie die Gebäude beleihen und die Gebäudesanierungen finanzieren. Diese Form des Treuhandverhältnisses ist jedoch nicht überall möglich (vgl. Horwedel 2016: Abs. 87-89). Durch die bestehenden Mietverhältnisse spülen die Gebäude zudem zusätzliche Barmittel in die Stadtentwicklungsgesellschaft, wodurch sich sowohl die Immobilienverwaltung als auch energetische Maßnahmen finanzieren lassen (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 16-18 und 44). Solch ein System ist mit einer privaten Gesellschaft aufgrund der kommunalen Steuerungsunsicherheit nicht möglich (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 164; vgl. Rickert 2016: Abs. 36 und 52; vgl. Stuhlmann 2016: Abs. 107).

Selbstfinanzierte Gesellschaft

Die für die Kommune finanziell günstigste Variante ist sicherlich, der Gesellschaft selbst ihre Finanzierung zu überlassen. Als kommunale Gesellschaft kann sie ohne Gewinnerwartung wirtschaften. Zudem hat die Kommune nur einen geringen Kostenaufwand durch ihre Beteiligung. Andererseits ist die Gesellschaft darauf angewiesen, dass sich Projekte selbst tragen und auch die finanziellen Aufwendungen der Gesellschaft auffangen. Um sich am Markt zu finanzieren, muss sich zumindest ein Teil ihrer Projekte wirtschaftlich rechnen (vgl. Kloidt 2017: Abs. 38). In benachteiligten Quartieren ist dies allerdings regelmäßig nicht der Fall. Geld ist über andere Wege zu akquirieren.

Indem die sanierten Gebäude vermietet oder veräußert werden, kann sich zumindest ein Teil des aufgewendeten Kapitals revolieren. Gewinne sind mit der Immobilienentwicklung in benachteiligten Quartieren wiederum nur schwer möglich (vgl. Zerle 2015: Abs. 21-22). Denkbar ist auch eine Finanzierung über Dienstleistungsverträge mit der Stadt. Indem die kommunale Gesellschaft von der Stadt mit der Quartiersentwicklung beauftragt wird, erhält sie ein leistungsbezogenes Honorar für ihre Arbeit, über das sie sich finanziert. Die Gemeinde muss jedoch das Geld für eine

Beauftragung haben (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 10 und 18). Das Finanzierungsmodell einer rein selbstfinanzierten Gesellschaft stößt somit dort an Grenzen, wo sich Projekte trotz Förderung nicht wirtschaftlich darstellen lassen und/oder es an handlungsfähigen Kooperationspartnern fehlt (vgl. Kwyas 2016: Abs. 35; vgl. Drescher 2016: Abs. 55).

Die IC Management GmbH bspw. ist selbst für ihre Finanzierung zuständig. Allerdings handelt es sich um eine rein private Gesellschaft und nicht um ein kommunales Unternehmen. Gegründet, um den InnovationCity-Prozess in Bottrop zu steuern, finanziert sie sich mittlerweile komplett über Partnerschaftsverträge mit Wirtschaftsunternehmen und der Handwerkerschaft sowie Vertriebspartnern. Diese zahlen Beiträge an die Gesellschaft und erhalten im Gegenzug Marketingleistungen oder werden an Publikationen und Messeauftritten beteiligt. Gleichzeitig erhoffen sie sich Folgeaufträge bei der Sanierung des Gebäudebestands (vgl. Kwyas 2016: Abs. 21 ff.; vgl. Drescher 2016: Abs. 65). Des Weiteren versucht die Gesellschaft, Finanzierungsquellen über privatwirtschaftliche Beteiligungen oder öffentliche Förderung zu finden (vgl. Drescher 2016: Abs. 111), um ihren organisatorischen Overhead zu bezahlen. Für die Stadt fallen keine Kosten an. Sie hat jedoch fünf Mitarbeiter für die Management Gesellschaft freigestellt.

Finanzierung über Förderung

Die Herausforderungen für Governance aufgrund der Förderpolitik wurden bereits in Kapitel 4.5.1 ausgiebig diskutiert. Förderung hat vor allem den Vorteil, dass sich über sie unrentierliche Kosten abfedern lassen. Gleichzeitig ist es möglich, öffentliche Fördermittel an Dritte wie eine Stadtentwicklungsgesellschaft zu übertragen, die sich verpflichtet, den damit verbundenen öffentlichen Zielsetzungen nachzukommen (vgl. Pöhler 2016: Abs. 52). Klassisches Beispiel ist die Städtebauförderung, welche jedoch eine festgesetzte Förderkulisse voraussetzt, vor deren Hintergrund Fördermöglichkeiten in Anspruch genommen werden können. Das kann eine zeitliche Verzögerung der Quartiersentwicklung bedeuten. Ähnlich verhält es sich bei einem offiziellen Sanierungsverfahren gem. BauGB, für dessen Abwicklung ein Sanierungsträger beauftragt werden kann (vgl. Planke et al. 2016: Abs. 42; vgl. Metzmacher 2016: Abs. 67) (vgl. Kapitel 4.5.3).

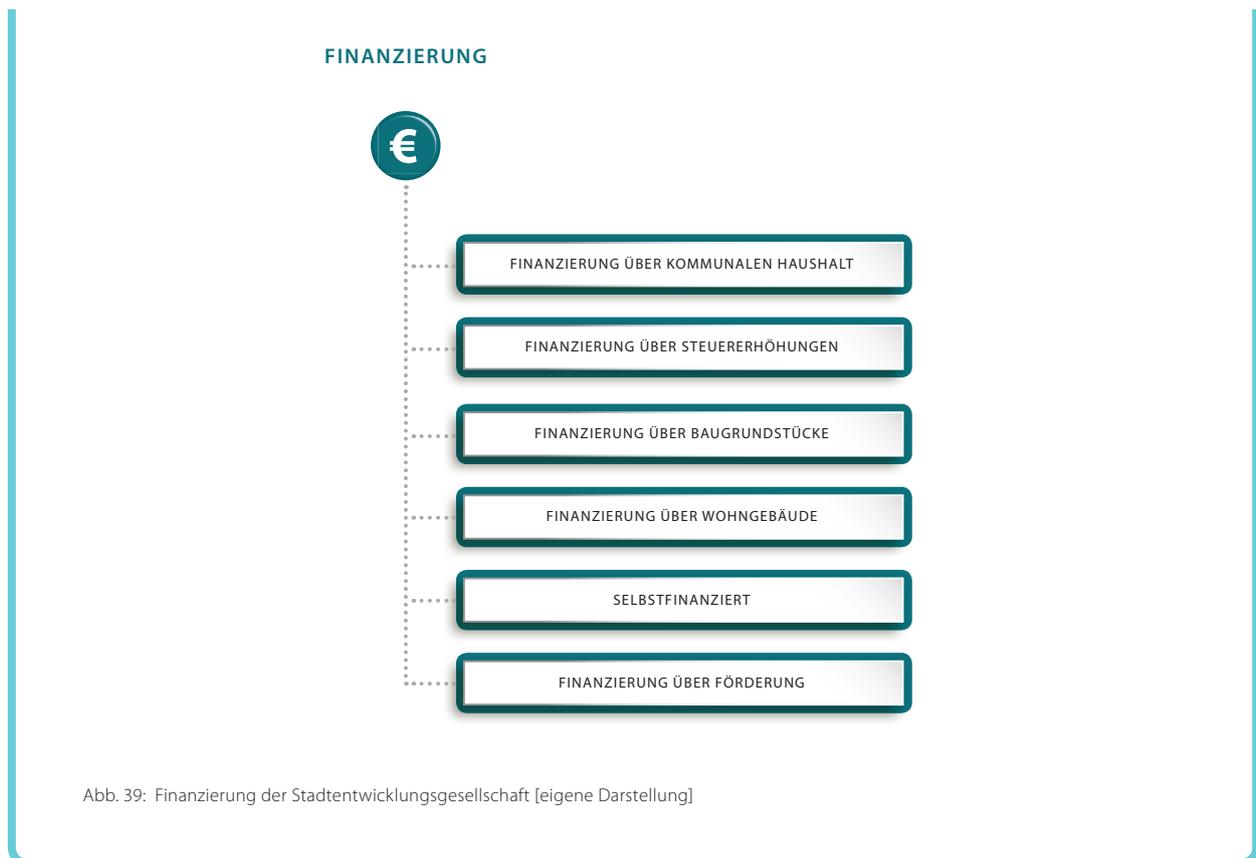
Bei der Inanspruchnahme von Förderung handelt es sich zumeist um eine zeitlich limitierte Art der Finanzierung, die eng mit dem Auftrag der Quartiersentwicklung verbunden ist (vgl. Reuter 2016: Abs. 62). Anders als direkt in eine Gesellschaft eingelegtes Kapital sind Fördergelder jedoch immer mit bestimmten förderpolitischen Regularien ihres Einsatzes verknüpft und weder frei verfügbar noch allgemein einsetzbar. Des Weiteren ist eine Stadtentwicklungsgesellschaft als Inanspruchnehmer verpflichtet, eine entsprechende Eigenkapitalabdeckung zu gewährleisten, die das Vermögen absichert und die Bewirtschaftung rechtfertigt. Die Finanzierung durch Förderung konterkariert dabei den Vorteil, mit einer Stadtentwicklungsgesellschaft auch ohne rechtlich festgesetzte Förderkulisse handlungsfähig zu sein, ist sie doch in Quartieren ohne Förderkulisse zumeist das einzige Mittel, um aktiv auf dem Immobilienmarkt eingreifen zu können (vgl. Metzmacher 2016: Abs. 54; vgl. Aumann 2017: Abs. 29).

Ein Beispiel für eine lange Zeit fast ausschließlich über öffentliche Fördermittel finanzierte Stadtentwicklungsgesellschaft ist die Entwicklungsgesellschaft Duisburg (EGDU). Von der Stadt Duisburg 1999 als kommunales Unternehmen in Form einer GmbH gegründet, ist ihr die Umsetzung und Weiterentwicklung der vom Rat beschlossenen Handlungsprogramme übertragen worden (vgl. Entwicklungsgesellschaft Duisburg mbH 2016). Die EGDU wurde speziell für die Aufwertung benachteiligter Quartiere gegründet und ist für die Quartiere des Programms Soziale Stadt in Duisburg zuständig. Es sollen Aufwertungsmaßnahmen angeregt und Akteure im Quartier motiviert werden, selbst im privaten Bereich aktiv zu werden (vgl. Quartiersmanager/-in 4 2016: Abs. 25). Sie ist in ihrer Organisationsstruktur eng an die Stadtverwaltung angebunden, indem Mitarbeiter aus der Verwaltung für die Gesellschaft ausgegliedert wurden (vgl. Quartiersmanager/-in 4 2016: Abs. 29). Ihre Finanzierung erfolgte ursprünglich rein über Fördermittel, indem ein Teil

der Zuschüsse für Fördermaßnahmen für die Gesellschaft selbst und indirekt auch die Finanzierung ihres Mitarbeiterstabs aufgewendet wurden (vgl. Quartiersmanager/-in 4 2016: Abs. 35). Sie kauft jedoch weder eigenständig Gebäude auf noch führt sie Sanierungen durch, sondern nimmt lediglich die Stadtentwicklungsaufgaben der Verwaltung wahr (vgl. Quartiersmanager/-in 4 2016: Abs. 43). Als der Fördergeber jedoch nicht mehr bereit war, Personal im Rahmen von Fördermaßnahmen mitzufinanzieren, hat die Stadt Ende 2016 zur Abstimmung gestellt, sie an das städtische Wohnungsunternehmen zu veräußern, was mittlerweile auch geschehen ist (vgl. Quartiersmanager/-in 4 2016: Abs. 27, 31 und 59; vgl. Chudobba 2016).

In der Finanzierung über Förderung wird die Chance gesehen, unabhängig vom eingeschränkten kommunalen Haushalt agieren zu können (vgl. Kloidt 2017: Abs. 67; vgl. Nakelski 2016: Abs. 49). Häufig erlangt die Kommune allerdings erst Zugang zu Fördermitteln, wenn die Gesellschaft die kommunalen Eigenanteile übernimmt (vgl. Zerle 2015: Abs. 82). Ist der Zugriff auf Fördermittel jedoch nicht nur für die Umsetzung eigener Projekte, sondern auch für die Finanzierung der Stadtentwicklungsgesellschaft essenziell, wird sie in hohem Maße von der Ausrichtung der Förderpolitik sowie der Verfügbarkeit von Fördermitteln abhängig. Indem sie nur solche Projekte umsetzen kann, die ins Förderschema passen, kann sie nur die Themen bearbeiten, für die es Fördermittel gibt (vgl. Planke et al. 2016: Abs. 104 und 113). Eine weitere Einschränkung ist, dass auch Förderung unrentierliche Kosten nur in dem Fall ausgleichen kann, in dem sie keinen Beitrag zur Vermögensumverteilung an Private leisten (vgl. Nakelski 2016: Abs. 114). Das schränkt ihren Einsatz im privaten Gebäudebestand ein. Im öffentlichen Eigentum sind negative Renditen demgegenüber möglich, wenn sie mit einer allgemeinen Stadttrendite aufgewogen werden (vgl. Zerle 2015: Abs. 89). In diesem Zusammenhang wird im Speziellen auch auf die Möglichkeiten der Sozialen Baulandentwicklung hingewiesen (vgl. von der Mühlen 2016: Abs. 30 ff. und 64; vgl. Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2017; vgl. Kloidt 2017).

➤ ➤ Die Fallstudienanalyse zeigt unterschiedliche Arten der Finanzierung einer Stadtentwicklungsgesellschaft. Dabei ist zwischen den Vor- und Nachteilen abzuwägen und im jeweiligen Kontext die erfolgsversprechendste Lösung zu finden. Der finanzielle Aufwand in benachteiligten Quartieren ist jedoch nicht zu unterschätzen. Wo kontinuierlich wiederkehrende finanzielle Zuwendungen auf den ersten Blick Vorteile haben, bietet das direkte Einlegen von Werten in die Gesellschaft eine gesicherte Finanzierung für einen gewissen Zeitraum. Müssen diese Werte jedoch wiederum erst kapitalisiert werden, stellen sich neue Herausforderungen. Das gilt insbesondere für die Frage, wann die Mittel verfügbar sein werden. Die Möglichkeit, direkt Gebäude im Quartier an die Gesellschaft zu überschreiben, stellt sicherlich die charmanteste Art der Unterstützung dar, da damit der direkte Zugriff auf den Gebäudebestand gegeben ist. Fördermittel sind für die Arbeit der Stadtentwicklungsgesellschaft essenziell, können jedoch lediglich die Ausgaben der Gesellschaft bei der konkreten Maßnahmenumsetzung entlasten. Für die komplette Finanzierung der Gesellschaft eignet sich Förderung nicht.



7.3.2 Gefahr einer Insolvenz

Eine zu geringe oder verzögerte finanzielle Ausstattung kann zu Zahlungsengpässen bis zur Zahlungsunfähigkeit der Stadtentwicklungsgesellschaft führen. Als Organisationsform des privaten Rechts droht ihr im Extremfall die Insolvenz (vgl. Nakelski 2016: Abs. 112; vgl. Sinz 2016: 38; vgl. § 60 GmbHG).

Als kommunale Gesellschaft schützt davor in gewisser Weise jedoch das Patronat der Stadt, wenn diese als Hauptgesellschafter für Verbindlichkeiten einspringt. Eine Verpflichtung dazu gibt es jedoch nicht. Vielmehr ist es die Aufgabe des öffentlichen Gesellschafter, von seinen Steuerungsmöglichkeiten Gebrauch zu machen und im Falle einer drohenden Zahlungsunfähigkeit gegenzusteuern. Das kann bspw. dadurch geschehen, dass der Gesellschaft ein Kontokorrentkredit gewährt, neues Kapital in die Gesellschaft eingestellt wird, um finanzielle Engpässe zu überbrücken, oder aber die Tätigkeiten der Gesellschaft temporär eingestellt werden. Ist eine finanzielle Besserung mittelfristig nicht absehbar, stellt sich die Frage, wie mit der Situation umzugehen ist. Auch die kommunale Entscheidung, die Gesellschaft nicht mehr mit Kapital auszustatten, kann selbst zu finanziellen Engpässen führen (vgl. Aumann 2017: Abs. 94). Aufgrund ihrer Haftungsbeschränkung muss die Gesellschaft jedoch nur mit ihrem Gesellschaftsvermögen für Verbindlichkeiten aufkommen. Das Vermögen der Gesellschafter bleibt unberührt. Das bedeutet, dass der kommunale Haushalt nicht für Verbindlichkeiten der kommunalen Gesellschaft haftbar ist (vgl. Sander 2016: Abs. 211-212 und 217). Einerseits kann die Stadtentwicklungsgesellschaft leichter auch riskante der Quartiersaufwertung dienende Projekte umsetzen, andererseits werden ggf. weitere private und kommunale Akteure in Projekte involviert, in dem Glauben, dass diese von der öffentlichen Hand getragen werden. Insofern handelt es sich bei der Frage, inwieweit eine Stadt über eine Stadterneuerungsgesellschaft finanziell riskante Projekte angehen darf, in die öffentliches und privates Kapi-

tal eingebunden wird, eher um eine politische als eine rein rechtliche Problematik. In jedem Fall sollte die kommunale Politik über ausreichende Informationen verfügen, um die Risiken ihres Handelns einschätzen zu können. Auch wenn eine Insolvenz letztendlich unwahrscheinlich erscheint, kann allein die Gefahr bereits zu Hemmnissen bei der Projektentwicklung führen und so die Handlungsoptionen der Stadtentwicklungsgesellschaft einschränken. Da so gut wie alle Projekte in benachteiligten Quartieren unrentierlich sind, braucht eine Stadtentwicklungsgesellschaft eine Kapitalausstattung, die ihr die Finanzierung dieser Maßnahmen erlaubt, ohne das Risiko eines Konkurses zu implizieren (vgl. Aumann 2017: Abs. 46 und 54). Dazu zählt auch, dass die Erwartungshaltung der Kommune an die Gesellschaft und ihre finanziellen Möglichkeiten angepasst sowie den Geschäftsführerentscheidungen ein klarer Handlungsrahmen gesetzt wird (vgl. Kloidt 2017: Abs. 38).

➤ ➤ Das Gesellschaftsrecht beschränkt die Haftung der Kommune für Verbindlichkeiten der Stadtentwicklungsgesellschaft. Als Organisation des privaten Rechts kann sie somit insolvent gehen. Die Gefahr ist besonders hoch, wenn fast nur unwirtschaftliche Projekte umgesetzt werden. Dieser Umstand erfordert eine gesicherte Finanzierung mit einer möglichst langfristigen Planungsperspektive, um handlungsfähig zu bleiben. Die Kommune sollte der Gesellschaft einen klaren Handlungsrahmen vorgeben und im Falle drohender Finanzierungsengpässe von ihren Steuerungsmöglichkeiten Gebrauch machen.

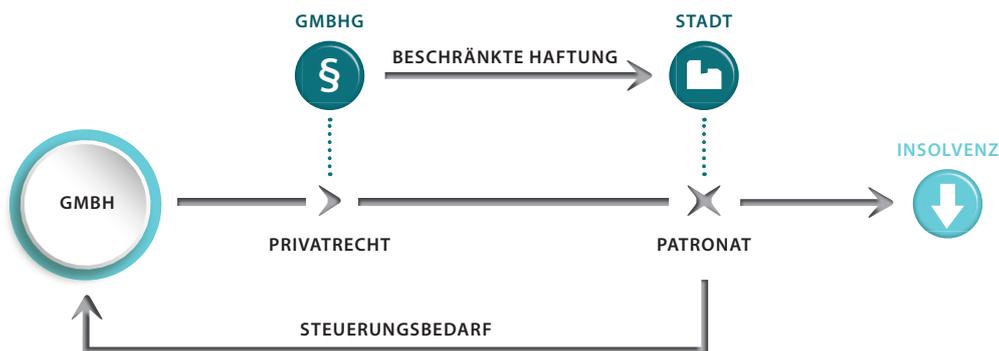


Abb. 40: Gefahr einer Insolvenz [eigene Darstellung]

7.4 Raumbezug

Der Raumbezug definiert den Handlungsrahmen der Stadtentwicklungsgesellschaft. Für die Stadtsanierung ist das Quartier die zentrale Handlungsebene, auf der die konkrete Maßnahmenumsetzung erfolgt (vgl. Horwedel 2016: Abs. 123; vgl. von der Mühlen 2016: Abs. 69; vgl. Rickert 2016: Abs. 168).

Das Quartier hat zudem in vielen Bereichen eine Renaissance erfahren und rückt zunehmend auch in den politischen Fokus (vgl. Zimmer-Hegmann 2016: Abs. 10). Für öffentliche Förderprogramme stellt es zumeist die notwendige Förderkulisse dar. Diese dient als Abgrenzung für ein Gebiet mit Fördermitteldarf. Dabei geht es um eine Konzentration von Maßnahmen und einen integrierten Blick auf eine spezielle räumliche Situation in einem begrenzten Umfeld (vgl. Quartiersmanager/-in 5 2016: Abs. 57; vgl. Lerch 2016: Abs. 120; vgl. Nakelski 2016: Abs. 127). Auch in energetischer Sicht wird von Quartieren gesprochen. Es geht um den Blick über die Optimierung des Einzelobjekts hinaus auf eine

nachbarschaftliche Betrachtung von Fragen wie energieeffiziente Sanierung, Energieversorgung und den Einsatz erneuerbarer Energien (vgl. Reuter 2016: Abs. 129; vgl. Nakelski 2016: Abs. 130; vgl. Pöhler 2016: Abs. 61).

Auch die Stadtentwicklungsgesellschaft verfolgt das Ziel einer ganzheitlichen Aufwertungsperspektive für einen speziellen Raum. Sie ist zudem die Reaktion auf ganz bestimmte Rahmenbedingungen, die auf der Quartiersebene ablesbar sind. Die kleinteilige Quartiersbetrachtung ermöglicht den Einblick in diese Problemlagen (vgl. Quartiersmanager/-in 7: Abs. 92).

Die institutionelle Struktur in Deutschland ist jedoch nicht auf das Agieren in Quartieren ausgelegt, sondern orientiert sich in seinen Zuständigkeiten an administrativen Grenzen oder im Fall kommunaler Verwaltungsstrukturen an Fachämtern und Aufgabenbereichen auf gesamtstädtischer Ebene (vgl. Spars 2016: Abs. 24) (vgl. Kapitel 4.4.1). Mit einer aus der Verwaltung ausgelagerten Organisation besteht demgegenüber die Möglichkeit, Mittel zielgerichtet auf einen begrenzten Raum – ein Quartier – zu konzentrieren und Ressourcen mit einer bestimmten Zielsetzung zu versehen. Bei einem dispersen Interagieren besteht hingegen die Gefahr, dass die Wirkung angestoßener Maßnahmen verblasst (vgl. Hofmann 2015: Abs. 60; vgl. Rieniets 2016: Abs. 86-87).

„Das Quartier als Phänomen der Analyse ist insofern interessant, weil es der Nukleus ist, in dem sich wirtschaftliche, aber auch soziale und andere Prozesse kleinräumig darstellen. Es kann immer über das große Ganze gesprochen werden, aber irgendwo muss sich die Entwicklung auch konkret im kleinen Raum verorten. Zwar entspricht nicht jedes Quartier der Gesamtstadt, jedoch muss von der Entwicklung der einzelnen Quartiere auf die Gesamtstadt geschlossen werden können“ (Spars 2016: Abs. 8).

Insofern sind die Ansatzpunkte der Quartiersentwicklung in jedem Quartier unterschiedlich. Auch hängt die Bedeutung des Raumbezugs von der spezifischen Ausprägung der Problemstellungen und den sich daraus ergebenden Handlungsstrategien ab. Der Quartiersbezug ermöglicht jedoch nicht nur einen Fokus auf die vorherrschenden Entwicklungsdynamiken, sondern lässt auch die Nutzung von Synergien im Quartier zu. Indem der Quartiersfokus nach außen kommuniziert und die Gesellschaft vor Ort präsent ist, wird sie zu einem Akteur vor Ort und im Quartier greifbar. Sie kann ein Gefühl für ein Quartier entwickeln und direkte Raumbezüge nutzen. Der Quartiersbezug steigert die Betroffenheit der Akteure vor Ort und bezieht sie stärker in eine Aufwertung ein (vgl. Quartiersmanager/-in 4 2016: Abs. 51; vgl. Quartiersmanager/-in 5 2016: Abs. 59; vgl. Quartiersmanager/-in 3 2016: Abs. 34; vgl. Quartiersmanager/-in 6 2016: Abs. 72; vgl. Marx 2016: Abs. 111 und 115; vgl. Brinkmann 2016: Abs. 238 ff.; vgl. Schmitz 2016: Abs. 119-120; vgl. Rickert 2016: Abs. 169). Auch lässt sich ein integrierter Ansatz für eine energetische Aufwertung einfacher in einem überschaubaren Gebietszusammenhang umsetzen (vgl. Planke et al. 2016: Abs. 60; vgl. Zimmer-Hegmann 2016: Abs. 69).

Der Quartiersbezug ist von essenzieller Bedeutung, wenn es darum geht, eine bestimmte Quartierssituation zu verbessern. Dabei stehen vor allem die Sichtbarkeit von Maßnahmen und ein zielgerichteter Fokus auf Interventionen im speziellen Handlungsraum im Vordergrund. Punktuelle Maßnahmen reichen dafür nicht aus. Vielmehr geht es um die Erreichung einer kritischen Masse mit Ausbreitungseffekten im direkten Umfeld. Gegenüber Einzelmaßnahmen haben der räumliche Zusammenhang und die Bündelung von Maßnahmen eine höhere Sichtbarkeit und damit eine größere Wirkung. Damit soll Eigentümern die Zukunftsfähigkeit ihres Quartiers deutlich gemacht werden (vgl. Zimmer-Hegmann 2016: Abs. 55; vgl. Marx 2016: Abs. 115; vgl. Rieniets 2016: Abs. 84).

Während das Quartier den Raum darstellt, den Bewohner am ehesten als ihre Nachbarschaft wahrnehmen, wird dieser Bezug über den Stadtteil, den Bezirk bis auf die Ebene der Gesamtstadt immer beliebiger (vgl. Quartiersmanager/-in 3 2016: Abs. 38). Zudem verspricht die kleinteilige Maßstabsebene eine bessere Übersichtlichkeit (vgl. Quartiersmanager/-in 2 2016: Abs. 75; vgl. Aumann 2017: Abs.138). Während in der Gesamtstadt unterschiedliche Marktsituationen

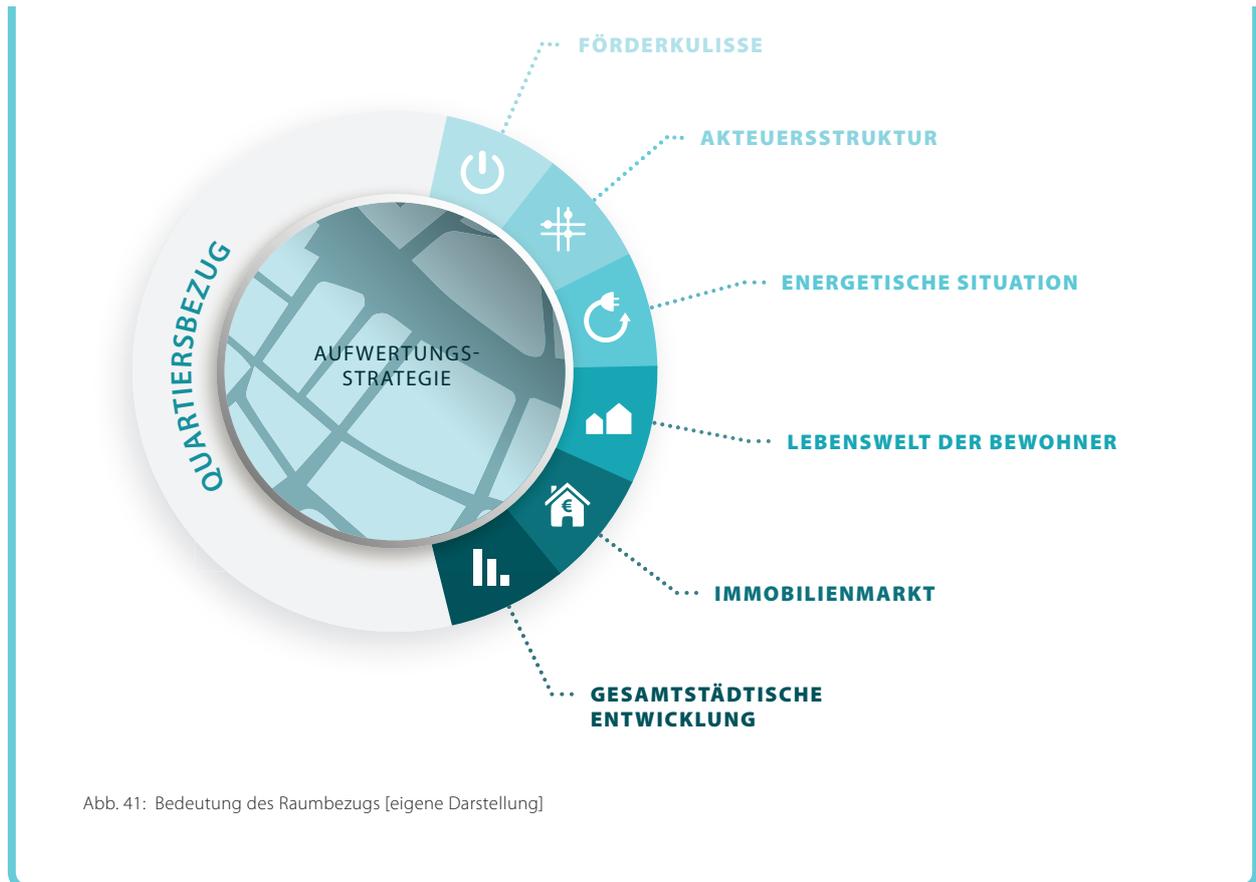
und Entwicklungsdynamiken bestehen, ermöglicht das Quartier Intervention in einem ähnlich gelagerten Entwicklungsraum. Gibt es bereits in gewachsenen Quartieren unterschiedliche Gebäudestrukturen und energetische Bedarfe, fächern sich die Problemstellungen in der Betrachtung der Gesamtstadt weiter auf. Jedes Quartier ist anders, besitzt unterschiedliche Entwicklungsdynamiken und hat eine andere Bedeutung innerhalb der Gesamtstadt (vgl. Quartiersmanager/-in 1 2016: Abs. 94; vgl. Quartiersmanager/-in 2 2016: Abs. 77; vgl. Quartiersmanager/-in 5 2016: Abs. 18 ff.; vgl. Quartiersmanager/-in 6 2016: Abs. 75). Da Klimaschutzziele jedoch nicht auf einen Raum begrenzt sind, bedarf es einer Einbettung in die Entwicklungsziele der Gesamtstadt (vgl. Reuter 2016: Abs. 12; vgl. Spars 2016: Abs. 46-47).

Der Raumbezug ist somit auch eine Frage des Fokus einer Stadtentwicklungsgesellschaft. Sind Probleme nicht räumlich konzentriert, erscheint es legitim, auch den Raumbezug der Stadtentwicklungsgesellschaft entsprechend auszurichten (vgl. Rieniets 2016: Abs. 84, vgl. Aumann 2017: Abs. 29 und 135-136; vgl. Schulze Böing 2017: Abs. 132-134; vgl. Jörrißen 2016: Abs. 87-88). Gleichzeitig ist eine gesamtstädtisch agierende Gesellschaft nicht auf den Fortschritt der Projekte in einem Quartier angewiesen. Indem sie in ihrem Handeln auf andere Interventionsräume ausweichen kann, kann sie Immobilienspekulationen oder anderen temporär auftretenden Hemmnissen aus dem Weg gehen. Auch lässt sich ihr ein größeres Handlungs- und Aufgabenspektrum zuweisen, welches ihre Gründung rechtfertigt. Mit der Möglichkeit, neben unrentierlichen Maßnahmen auch wirtschaftliche Gewinne mit Projekten in weniger problematischen Quartieren zu generieren, können sich der Stadtentwicklungsgesellschaft zudem zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten erschließen. Gleichzeitig muss sie sich dafür jedoch meist breiter aufstellen.

Zwar lässt ein gesamtstädtischer Blick die dortige Entwicklung nicht außer Acht, dennoch erfordert auch ein gesamtstädtischer Fokus im Detail immer eine Betrachtung der Quartierssituation. Eine reine Steuerung der Energieeffizienz auf gesamtstädtischer Ebene wird kaum gelingen (vgl. Quartiersmanager/-in 2 2016: Abs. 75).

➤ ➤ Das Quartier ist der Ort, an dem sich der Einfluss gesamtstädtischer Entwicklungsdynamiken auf die konkrete Lebenswelt der Bewohner manifestiert. Daher braucht die Stadtentwicklungsgesellschaft einen konkreten Quartiersbezug, wenn es das Ziel ist, durch eine allgemeine Aufwertungsstrategie Energieeffizienz voranzubringen. Mit einer aus der Verwaltung ausgelagerten Organisation ergibt sich die Möglichkeit, Maßnahmen in einem begrenzten Umfeld zu konzentrieren, um eine kritische Masse mit Ausbreitungseffekten für die Quartiersaufwertung zu erreichen.

Dabei ist auch die übergeordnete gesamtstädtische Entwicklung in der Aufwertungsstrategie des Quartiers zu berücksichtigen. Eine Steuerung von Energieeffizienz rein auf gesamtstädtischer Ebene wird für benachteiligte Quartiere allerdings kaum gelingen.



7.5 Prozessstruktur

7.5.1 Anbindung an Verwaltung und Politik

Prioritätensetzung in der Kommunalpolitik

Die politische Entscheidung, eine Stadtentwicklungsgesellschaft zu gründen, gibt nicht automatisch Aufschluss über die Unterstützungsbereitschaft der Stadt- und Verwaltungsspitze (vgl. Schulze Böing 2017: Abs. 26-27). Auch sieht sich die Auslagerung einer Aufgabe in eine extra dafür gegründete Gesellschaft sowohl mit einer gewissen Skepsis als auch entsprechender Erwartungshaltung konfrontiert (vgl. Metzmacher 2016: Abs. 59). Diese erwächst aus den hehren Zielen der Gesellschaft sowie den Hoffnungen, die in sie gesteckt werden. Insbesondere vor dem Hintergrund konfliktreicher Projekte braucht sie jedoch den Rückhalt von Verwaltung und Politik. Dafür sind diese in die Entscheidungen der Stadtentwicklungsgesellschaft einzubinden. Klassischerweise erfolgt dies über die politische Besetzung des Aufsichtsrats bzw. der Gesellschafterversammlung.

Die Arbeit und die Ziele der Stadtentwicklungsgesellschaft stehen dabei immer in Konkurrenz zu hoheitlichen Aufgaben und anderen politischen Interessen (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 78; vgl. Schmitz 2016: Abs. 91). Aufgrund sich ändernder Mehrheitsverhältnisse und politischer Kurswechsel kann sich mit der Zeit auch die politische Meinung ändern. Das impliziert auch immer eine gewisse Unsicherheit über Legislaturperioden hinaus (vgl. Planke et al. 2016: Abs. 103 und 111; vgl. Aumann 2017: Abs. 22; vgl. Schulze Böing 2017: Abs. 72; vgl. Rickert 2016: Abs. 121). Diese lässt

sich durch eine grundsätzliche Zustimmung zur Stadtentwicklungsgesellschaft sowie Personen in der Stadtspitze entschärfen, die unabhängig vom politischen Tagesgeschäft die Arbeit der Gesellschaft unterstützen. Bspw. braucht es einen Planungsdezernenten, der den Geschäftsführern den Rücken stärkt, innovative Ansätze im Quartier unterstützt und gegenüber der Politik glaubhaft vertritt (vgl. von der Mühlen 2016: Abs. 58; vgl. Sander 2016: Abs. 95; vgl. Spars 2016: Abs. 62) (vgl. Kapitel 7.2.3).

Das ist umso wichtiger, je geringer das politische Interesse ist, die Aufwertung des jeweiligen benachteiligten Quartiers voranzutreiben. Insbesondere unter eingeschränkten finanziellen Mitteln und den Abhängigkeiten der Politik von gesellschaftlichen Meinungen stellt sich die Herausforderung, das Handeln der Stadtentwicklungsgesellschaft sowohl intern als auch öffentlich zu vertreten und zu rechtfertigen (vgl. Rickert 2016: Abs. 149).

Vor allem eine starke politische Opposition birgt die Gefahr, dass die Arbeit der Gesellschaft für politische Diskussionen und Meinungsmache instrumentalisiert wird (vgl. Aumann 2017: Abs. 24). Wird die Ausgliederung konfliktträchtiger Aufgaben in eine externe Gesellschaft lediglich dazu genutzt, sich von ihnen distanzieren zu können, wird es eher zu einer Verschlechterung als zur Verbesserung der kommunalen Handlungsfähigkeit kommen.

Je eigenständiger eine Stadtentwicklungsgesellschaft in ihrer Entscheidungsbefugnis ist, desto weniger ist sie abhängig von der politischen Willensbildung (vgl. Sander 2016: Abs. 95; vgl. Aumann 2017: Abs. 113; vgl. Schmitz 2016: Abs. 64). Kann sie zudem ihre Bedeutung für das Handlungsspektrum der Stadt deutlich machen, steigt auch ihre Akzeptanz in Politik und Öffentlichkeit. Gleichzeitig kann sie für die Themen Energieeffizienz und Stadtentwicklung im politischen Tagesgeschäft sensibilisieren. Der grundsätzliche Konsens, dass es eine Stadtentwicklungsgesellschaft braucht, erweitert in diesem Zusammenhang bereits das Handlungsspektrum der Stadt (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 87). Anders als bei einem Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis mit einem rein privaten Dienstleister besteht zudem die Chance auf eine kontinuierliche Maßnahmenumsetzung. Nachteile für die Handlungsfähigkeit der Gesellschaft können sich jedoch daraus ergeben, dass zugunsten einer einfacheren Durchsetzbarkeit kontroverse Entscheidungen und innovative Projektansätze erst gar nicht zur Diskussion gestellt werden. Gerade unter problematischen Rahmenbedingungen muss es jedoch das Ziel sein, trotz eines hohen Risikos auch für Projekte, die eine große Innovationskraft versprechen, politische Rückendeckung zu bekommen (vgl. Rieniets 2016: Abs. 51; vgl. Schulze Böing 2017: Abs. 61). „Es braucht außerdem den Mut zu innovativen Lösungen in den lokalen politischen Gremien“ (Neußer 2017: 6). Damit ist die Notwendigkeit verbunden, dass die Stadt einerseits von ihrem Steuerungsanspruch Gebrauch macht und andererseits die Gesellschaft mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln unterstützt (vgl. Marx 2016: Abs. 101). Dazu gehört auch die Prioritätensetzung auf das Thema Energieeffizienz in der Stadt- und Verwaltungsspitze (vgl. Quartiermanager 1 2016: Abs. 66) (vgl. Kapitel 7.3).

Anbindung an die Stadtverwaltung

Quartiersentwicklung kann nur in enger Zusammenarbeit mit der Kommune und den kommunalen Quartiers- und Stadterneuerungszielen erfolgen. Die Art der Anbindung an die Verwaltung übt dabei entscheidenden Einfluss auf die Handlungsfähigkeit und die Steuerbarkeit der Stadtentwicklungsgesellschaft aus.

Indem eine Schnittmenge mit der Verwaltung geschaffen wird, können Transmissionsmöglichkeiten von Wissen und Entscheidungen sichergestellt werden (vgl. Drescher 2016: Abs. 51). Die Arbeit der kommunalen Gesellschaft bedarf dazu jedoch der breiten Akzeptanz der Verwaltung (vgl. Quartiermanager 3 2016: Abs. 36). Es geht um ein intensives Miteinander bei der Projektarbeit und den regelmäßigen Austausch (vgl. Sander 2016: 79). Dabei sind vor allem die Personen mit Entscheidungskompetenzen einzubinden (vgl. Sander 2016: 85). Dort, wo die Anbindung der Stadtentwicklungsgesellschaft direkt in der Verwaltungsspitze erfolgt, funktioniert Quartiersentwicklung zumeist am effektivsten (vgl. Schmitz 2016: Abs. 76). Der direkte Kontakt zu den Sachbearbeitern kann jedoch verloren gehen.

Aufgrund der thematischen Ausrichtung dominiert zumeist die Nähe zur planerischen Verwaltung. Diese eröffnet der Stadtentwicklungsgesellschaft Handlungsoptionen, über die nur die öffentliche Hand verfügt, und verbindet sie mit den Einflussmöglichkeiten einer privatrechtlichen Gesellschaft. Dabei geht es bspw. um die Nutzung des Sanierungsrechts, die Inanspruchnahme von Förderung oder das Bauordnungsrecht (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 85). Der Aufbau von Doppelstrukturen ist zu vermeiden.

In der strukturellen Nähe zur Verwaltung besteht allerdings das Risiko, dass die Organisationsstruktur der Gesellschaft in eine gewisse Abhängigkeit tritt. Dies konterkariert die Vorteile der Organisationsprivatisierung. Risikobehaftete Entscheidungen haben somit geringere Umsetzungschancen (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 77 ff. und 88). Für die Stadtentwicklungsgesellschaft freigestellte Verwaltungsmitarbeiter sind bspw. weiterhin in die Hierarchie der Verwaltung eingebunden und unterliegen damit der direkten Weisungsbefugnis der Verwaltung (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 24) (vgl. Kapitel 7.2.2). Einerseits erschließen sich der Stadtentwicklungsgesellschaft Insiderwissen, kurze Dienstwege und Wissen über verwaltungsinterne Besonderheiten, andererseits steigt die Anhängigkeit von den administrativen Strukturen (vgl. Rickert 2016: Abs. 20 und 109; vgl. Stuhlmann 2016: Abs. 76). Zudem übt die Verwaltung über den Aufsichtsrat und ihren Vorsitzenden Einfluss aus (vgl. Sander 2016: Abs. 87) und es kann eine Beteiligungssteuerung über ein Beteiligungsmanagement erfolgen (vgl. Huffmann 2011: 385).

Es gilt jedoch abzuwägen, wie viel Nähe zur Verwaltung sinnvoll und unter welchen Rahmenbedingungen keine Verknüpfung gewollt ist (vgl. Zerle 2015: Abs. 16; vgl. Aumann 2017: Abs. 136; vgl. Brinkmann 2016: Abs. 64). Im Ergebnis kommt vor allem der Organisationsstruktur der Gesellschaft eine hohe Bedeutung zu.

Abhängigkeit von der Verwaltung

Als kommunales Unternehmen agiert die Stadtentwicklungsgesellschaft nah an der städtischen Verwaltung. Mit der Einbindung in die Verwaltungsstruktur wachsen jedoch die Abhängigkeiten, was u. U. Zeit und Flexibilität kostet (vgl. Drescher 2016: Abs. 47) (vgl. Kapitel 7.1). Der Vorteil, als privatrechtlicher Akteur relativ schnell auf dem Immobilienmarkt handeln zu können, schwindet, je mehr die Gesellschaft auf kommunale Beschlüsse und die Arbeitsweise der Verwaltungsstrukturen angewiesen ist. Gleiches gilt für Entscheidungsprozessen vorgeschaltete Abstimmungsrounds (vgl. Aumann 2017: Abs. 33). Sie schränken die Reaktionszeit und die Handlungsfähigkeit der Gesellschaft ein (vgl. Lerch 2016: Abs. 70). Es müssen immer Zeiträume eingehalten und anzufertigende Vorlagen berücksichtigt werden, was den Abstimmungsbedarf erhöht (vgl. Lerch 2016: Abs. 64 ff.). Ist die Gesellschaft darüber hinaus mangels eigener personeller Ressourcen zur Aufgabenerledigung auf die Ämterstruktur der Verwaltung angewiesen, ist sie in Hierarchien eingebunden, ohne selbst über Weisungsbefugnisse zu verfügen (vgl. Zerle 2015: Abs. 40-41 und 65; vgl. Aumann 2017: Abs. 16 ff.).

Die Folge ist ein erhöhter Koordinierungsaufwand, insbesondere wenn die fachlichen Kompetenzen auf viele Stellen innerhalb der Verwaltung verteilt sind (vgl. Zerle 2015: 68-69; vgl. Schmitz 2016: Abs. 98). Gleichzeitig wird das Einbringen neuer Themen erschwert (vgl. Schmitz 2016: Abs. 64). An den Schnittstellen zur Verwaltungsstruktur kommt es zwar immer zu Abhängigkeiten (vgl. Drescher 2016: Abs. 49), durch die Art der Anbindung lassen sich diese jedoch minimieren.

Zunehmende Eigenständigkeit kann aber zu Vorbehalten in der kommunalen Verwaltung gegenüber der Arbeitsweise und der Position der Stadtentwicklungsgesellschaft beitragen. Dabei darf der Neidfaktor auf dieses nicht originär der Verwaltung zuzuordnende Konstrukt nicht unterschätzt werden (vgl. Rieniets 2016: Abs. 77; vgl. Zerle 2015: Abs. 69). Gleiches gilt, wenn es zu Konkurrenzsituationen aufgrund von Kompetenzüberschneidungen im Tagesgeschäft kommt (vgl. Kapitel 7.2.1). Meist braucht die Akzeptanz einer neuen Organisationsform eine gewisse Zeit, um sich zu

etablieren (vgl. Zerle 2015: Abs. 76-78 und 113-114; vgl. Brinkmann 2016: Abs. 68 ff.; vgl. Schmitz 2016: Abs. 89). Umso wichtiger ist es, Ressentiments mit fortschreitender Zusammenarbeit abzubauen (vgl. Zerle 2015 Abs. 100; vgl. Schmitz 2016: Abs. 91).

➤ ➤ Die Stadtentwicklungsgesellschaft ist unter problematischen Quartiersbedingungen explizit auf den Rückhalt und die Unterstützung der Verwaltung und der Politik angewiesen. Energieeffizienz und Stadtentwicklung müssen auf der politischen Agenda stehen. Nur wenn die Arbeit und die Ziele der Stadtentwicklungsgesellschaft Prioritäten genießen und eine breite Basis in der Stadt den Entwicklungsprozess will, kann er gelingen. Gleiches gilt für hoheitliche Handlungsinstrumente. Obwohl die Nähe zur Verwaltungsstruktur der Gesellschaft kommunale Ressourcen erschließt, ist abzuwägen, wie viel Eigenständigkeit für die Erfüllung ihrer Gesellschaftsziele aufgegeben werden darf. Sowohl der Ausgestaltung der Organisations- als auch der Prozessstruktur kommt dabei eine entscheidende Bedeutung zu.



Abb. 42: Anbindung an Verwaltung und Politik [eigene Darstellung]

7.5.2 Interne Kommunikation

Eine wichtige Voraussetzung für die Handlungsfähigkeit der Stadtentwicklungsgesellschaft ist eine effektive Prozessstruktur. Damit ist nicht nur die interne Kommunikation in der Geschäftsführung sowie mit und zwischen den Mitarbeitern gemeint, sondern auch die Kommunikationsstruktur mit den Gesellschaftern. Sie definieren die Zielsetzungen und müssen diese in der Gesellschaft kommunizieren. Die Geschäftsführung wiederum muss Entscheidungen im Tagesgeschäft fällen und vor den Gesellschaftern rechtfertigen. Eine effektive interne Kommunikation kann dabei starre Hierarchien ersetzen und als flexible Art der Steuerung wirken (vgl. Schmitz 2016: Abs. 87; vgl. Stuhlmann 2016: Abs. 99). Kommunikation ist wichtig für die informellen Verknüpfungen zwischen den verschiedenen Aufgabenfeldern. Eine flexible Organisations- und Prozessstruktur abseits starrer Hierarchien kann dazu beitragen, Entscheidungswege abzukürzen (vgl. Spars 2016: Abs. 24). Kurze Wege erleichtern die Kommunikation mit den beteiligten Abteilungen in der Stadtverwaltung (vgl. Aumann 2017: Abs. 103; vgl. Schmitz 2016: Abs. 83). Dies erfordert eine Administration, die die Kommunikation koordiniert und kanalisiert. Dafür sind themenspezifische Arbeitsschwerpunkte zusammenzubinden und Entwicklungen aus der Praxis in die Stadtentwicklungsgesellschaft zu transportieren. Die Gesellschaft selbst muss sich als Schnittstelle verstehen, die nicht nur die interne Kommunikation steuert, sondern auch den Überblick

über die Quartierszusammenhänge behält. Entscheidender Faktor dafür ist Wissen. Es geht um die Kenntnis über die Vorgänge im Quartier sowie die Einbindung in das Verwaltungshandeln und die Verknüpfungen im politischen Raum. Wichtig ist das Zusammentragen von Informationen für den Entwicklungsprozess, ohne eine Parallelstruktur neben der Verwaltung aufzubauen. Wird die Stadtentwicklungsgesellschaft in alle für ihren räumlichen Bezug wichtigen Entscheidungs- und Abstimmungsprozesse einbezogen, kann sie auch ihr Handlungspotenzial besser entfalten (vgl. Zerle 2015: Abs. 113-114; vgl. Aumann 2017: Abs. 103; vgl. Brinkmann 2016: Abs. 118; vgl. Schmitz 2016: Abs. 7 und 83).

Informelle Prozessstrukturen müssen sich jedoch erst verstetigen, bevor sie sich etablieren. Umstrukturierungen können außerdem dazu führen, dass unternehmensspezifisches Wissen wieder verloren geht. Eine personelle und fachliche Konsistenz in der Geschäftsführung, eine eingeübte Kommunikationsstruktur in der Gesellschaft sowie der Aufbau eines entsprechenden unternehmensspezifischen Wissensfundus braucht jedoch Zeit und Kontinuität (vgl. Sander 2016: Abs. 85; vgl. Schreyögg u. Geiger 2016: 312). Prägt eine gewachsene Unternehmens- und Kommunikationskultur das Handeln auch informell, geht es darum, sie im Sinne der Gesellschaftsziele zielführend einzusetzen.¹⁸

Ob das gelingt, hängt entscheidend von der Qualität der internen Kommunikation ab. Informelle Kommunikation und flache Hierarchien erfordern Vertrauen (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 172; vgl. Schmitz 2016: Abs. 83; vgl. Stuhlmann 2016: Abs. 74).

Die Netzwerkforschung geht davon aus, dass Beziehungen zwischen den beteiligten Akteuren sowohl innerhalb als auch nach außen einen hohen Einfluss auf die Handlungsweise einer Organisation ausüben (vgl. Ebers u. Maurer 2014: 388).

Innerhalb der Organisationsstruktur muss der Kommunikation ausreichende Freiheit eingeräumt werden, damit sich eine handlungsfähige Prozessstruktur entwickelt. Es geht darum, Konflikte zielgerichtet zu nutzen, um innerhalb eines Zielkorridors Neues entstehen zu lassen. Die Kommunikations- und Kooperationskultur in der Organisation muss dabei auch Reibungen aushalten, die sich in der Diskussion ausräumen lassen (vgl. Sander 2016: Abs. 81; vgl. Rieniets 2016: Abs. 33; vgl. Brinkmann 2016: Abs. 87). Das gilt umso mehr, wenn es zu Spannungen kommt (vgl. Rieniets 2016: Abs. 39; vgl. Schmitz 2016: Abs. 85). „Wenn das nicht funktioniert, wenn es atmosphärische Störungen gibt, dann wird sich das auch in der alltäglichen Arbeit niederschlagen“ (Kloidt 2017: 89). Die Handlungsfähigkeit einer Stadtentwicklungsgesellschaft ist folglich sowohl abhängig von den beteiligten Organisationen, ihrer internen Struktur als auch der Offenheit und Kompromissbereitschaft der handelnden Personen (vgl. Spars 2016: Abs. 58; vgl. Hofmann 2015: Abs. 22; vgl. Lerch 2016: Abs. 53). Das erfordert Personen, die kritik- und konsensfähig sind, sowie eine Gesprächskultur, in der sich persönliche Differenzen ausräumen lassen (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 210). Ist die Stadtentwicklungsgesellschaft nicht in der Lage, sich intern abzustimmen und auch kritische Entscheidungen zielführend zu diskutieren, wird sie es auch kaum schaffen, externe Akteure einzubinden. Die Folge sind Kommunikationsdefizite, aufgrund derer Handlungsmöglichkeiten ungenutzt bleiben (vgl. Drescher 2016: Abs. 107; vgl. Rieniets 2016: Abs. 51; vgl. Brinkmann 2016: Abs. 135, 142 und 175; vgl. Schmitz 2016: 72). In letzter Konsequenz ist es Aufgabe des Aufsichtsrats und insbesondere seines Vorsitzenden, Pattsituationen bei Entscheidungen auszuräumen (vgl. Rieniets 2016: Abs. 37) (vgl. Kapitel 7.2.3).

Für die konkrete Ausgestaltung sowohl der internen Kommunikation als auch der Kommunikation mit der kommunalen Verwaltung gibt es eine Fülle unterschiedlicher Möglichkeiten. Beispielhaft lassen sich an dieser Stelle querschnittsorientierte Arbeitskreise auf Dezernentenebene, Arbeitsgruppen zu bestimmten Arbeitsschwerpunkten oder ein Controlling mit Projektbeteiligten nennen (vgl. Drescher 2016: Abs. 102; vgl. Aumann 2017: Abs. 36; vgl. Schmitz 2016: Abs. 74).

18 Zur Unternehmenskultur als Faktor für die Handlungsfähigkeit einer Organisationsstruktur siehe Barney 1986, Wien u. Franzke 2014 und Homma et al. 2014.

➤ ➤ Die Art und Weise, wie sich interne Kommunikationsstrukturen sowie die Kommunikation nach außen entfalten können, sind von der Organisations- und Prozessstruktur abhängig. Ziel sollte eine offene Kommunikations- und Gesprächskultur sein, die den Informationsaustausch ermöglicht. Die Verstärkung informeller und kurzer Kommunikationswege hat dabei den Vorteil, Projektentscheidungen zumeist schneller herbeiführen zu können. Es geht es um Offenheit, Kompromissbereitschaft und das Ausräumen von Konflikten, um zu konstruktiven Lösungen zu gelangen. Gleichzeitig sind in internen Prozessen alle Informationen und Meinungen zu berücksichtigen und die Gesellschaft in alle sie bzw. ihren Bezugsraum betreffenden Verwaltungsentscheidungen einzubeziehen.

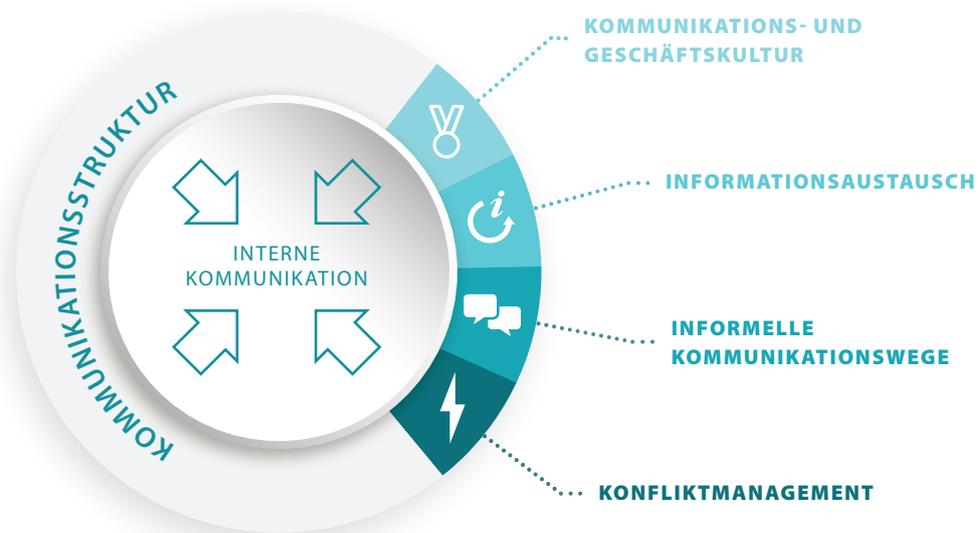


Abb. 43: Interne Kommunikation [eigene Darstellung]

7.5.3 Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung

Eine Stadtentwicklungsgesellschaft wird insbesondere aufgrund ihrer Handlungsmöglichkeiten auf dem Immobilienmarkt gegründet. Als Gebäudeeigentümer kann sie unabhängig von der Handlungsfähigkeit der Akteure im Quartier eigenständig Energieeffizienzmaßnahmen umsetzen. Um mit den angestoßenen Projekten jedoch auch eine Breitenwirkung zu erzeugen, muss sie ihre Arbeit in der Öffentlichkeit publik machen.

Akzeptanz in der Bewohnerschaft

Quartiersentwicklung funktioniert ohne die Unterstützung der Akteure vor Ort nicht. In Quartieren mit einer hohen Bewohnerfluktuation und Sprachbarrieren, die zu einer geringen Teilhabe an Entwicklungsprozessen führen, ist es jedoch schwierig, die tatsächliche Stimmung zu Projekten einzufangen (vgl. Eismann 2015: Abs. 77 und 113; vgl. Hofmann 2015: Abs. 66-69; vgl. Lerch 2016: Abs. 62; vgl. Wolf 2016: Abs. 59-61). Einerseits bedeuten komplexe Projekte eine gewisse Vorbereitung, andererseits besteht die Erwartung, möglichst schnell erkennbare Ergebnisse zu präsentieren. Folglich ist es die Aufgabe der Stadtentwicklungsgesellschaft, die Diskrepanz zwischen der Erwartungshaltung der Bewohnerschaft und der Dauer der Projektabwicklung zu entschärfen, Brüche in der Projektarbeit zu vermeiden und für einen transparenten Entwicklungsprozess zu sorgen (vgl. Spars 2016: Abs. 36). Es geht darum, eine realistische Sicht auf den Projektfortgang zu vermitteln und nach außen zu kommunizieren. Geschieht das nicht, kann es sich negativ auf die Akzeptanz der gesamten Arbeit der Stadtentwicklungsgesellschaft auswirken (vgl. Sander 2016: Abs. 160; vgl. von der Mühlen 2016: Abs. 73 ff.). Ziel muss es sein, Projekte umzusetzen und diese nach außen entsprechend zu kommunizieren, um zu einer allgemeinen Aufwertungsperspektive zu kommen.

Konsistentes Handeln

Unterschiedliche Meinungen innerhalb der Gesellschaft können dazu führen, dass sie gegenüber Projektpartnern und in der öffentlichen Wahrnehmung sichtbar werden. Wenn daraus weder einheitliche Zielsetzungen noch ein konsistentes Handeln folgen, ergeben sich Probleme für die Wirkung der Gesellschaft in der Öffentlichkeit. Insbesondere in Quartiersituationen, in denen sich nur schwer Projektpartner finden lassen und Eigentümer nur mühsam zu Sanierungsmaßnahmen zu bewegen sind, bedarf es eines verlässlichen Partners, der auf dem Immobilienmarkt Stabilität ausstrahlt. Es bedarf eindeutiger, operativer Ziele, die widerspruchsfrei sowohl innerhalb der Gesellschaft als auch nach außen kommuniziert werden. Dabei kann die Nähe zur kommunalen Verwaltung und der Stadtspitze ein konsistentes Handeln der Stadtentwicklungsgesellschaft und die Orientierung an kommunalen Entwicklungszielen sicherstellen (vgl. Rieniets 2016: Abs. 45 ff.; vgl. Rickert 2016: Abs. 40). Kommt es jedoch dazu, dass die Beteiligten unterschiedliche strategische Ansätze vertreten oder Zusicherungen zu Projekten nicht von allen mitgetragen werden, schränkt das auch die Handlungsfähigkeit der Gesellschaft ein. Gleichzeitig demotiviert und enttäuscht sie potenzielle Projektpartner (vgl. Rieniets 2016: Abs. 51 und 64).

In der Kommunikation geht es darum, Ziele widerspruchsfrei nach außen zu kommunizieren und eine klare Linie zu vertreten. Das Überzeugen von Akteuren und die Vermittlung einer Perspektive für eine energetische Aufwertung erfordern Transparenz und Kommunikation. Letztere gilt es neben der eigenen Handlungsfähigkeit auszubauen. Die Stadtentwicklungsgesellschaft kann nur unter Ausnutzung aller Handlungsmöglichkeiten funktionieren. Dazu zählen explizit auch Anreiz-, Beratungs- und Informationsangebote (vgl. Rieniets 2016: Abs. 45).

Öffentlichkeitsarbeit

Öffentlichkeitsarbeit berichtet aktiv über die Arbeit der Stadtentwicklungsgesellschaft. Das bedeutet, für die Themen Energieeffizienz und Klimaschutz zu sensibilisieren und den Austausch zwischen den Bewohnern über Sanierungsmaßnahmen anzuregen (vgl. Drescher 2016: Abs. 98; vgl. Stuhlmann 2016: Abs. 121 und 130). Da Anreize in benachteiligten Quartieren zumeist keine Wirkung zeigen, versucht die Stadtentwicklungsgesellschaft durch die eigenständige Maßnahmenumsetzung, ein Inzentiv im Quartier zu setzen. Dazu braucht es neben innovativen Ideen vor allem öffentlichkeitswirksame, abgeschlossene Maßnahmen, die als Anschauungsobjekt für die Umsetzbarkeit von Energieeffizienzmaßnahmen dienen (vgl. Aumann 2017: Abs. 135; vgl. Schmitz 2016: Abs. 101). Die Stadtentwicklungsgesellschaft muss den Mehrwert ihres Handelns nach außen sichtbar machen, um einen Aufwertungsprozess einzuleiten. Einerseits um ihre Akzeptanz zu verbessern, geht es vor allem um die Impulswirkung angestoßener Maßnahmen im Quartier. Nach dem Motto „Tu Gutes und rede darüber“ sind die Akteure im Quartier zu überzeugen, sich am Aufwertungsprozess zu beteiligen. Als eigenständiger Akteur kann sie zudem eine neutrale Position im Prozess einnehmen (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 48; vgl. Aumann 2017: Abs. 99; vgl. Jörrißen 2016: Abs. 78-80).

Kommunikation und Information sind elementare Bestandteile der Arbeit der Stadtentwicklungsgesellschaft. Als privatrechtliche Gesellschaft muss sie die Öffentlichkeit jedoch nicht an jedem ihrer Schritte teilhaben lassen. Gerade zu Beginn ihrer Tätigkeit kann es Gründe geben, sich eher um verkaufsbereite Eigentümer und mögliche erste Projektpartner zu kümmern als um die Einbindung der breiten Öffentlichkeit (vgl. Sander 2016: Abs. 140). Das gilt insbesondere für interne Handlungsstrategien und um Immobilienspekulationen entgegenzuwirken.

Die breitenwirksame Aufmerksamkeit auf den Aufwertungsprozess ist langfristig jedoch die Grundlage für städtebauliche Impulse. Da sie öffentliche Mittel in den privaten Wohngebäudebestand investiert, steht die Gesellschaft unter einem hohen Rechtfertigungsdruck. Indem die Bewohner und Betroffenen fortlaufend über Projekte informiert werden, wird Fehlinformationen und schlechter Presse bereits im Vorfeld begegnet. Es ist wichtig, die Gründe darzulegen, falls sich ein Projekt verzögert oder sogar scheitert. Die Vor-Ort-Präsenz eines Stadtteilbüros erleichtert die direkte Kontaktaufnahme mit der Bewohnerschaft und ist Gelegenheit, sie zu energetischer Sanierung zu beraten (vgl. Sander 2016: Abs. 140 ff.). Auch kann sie damit einen Einfluss auf die Meinungsbildung und ihre Außenwirkung in der Quartiersöffentlichkeit nehmen (vgl. Wolf 2016: Abs. 75). Wird der Entwicklungsprozess nicht ausreichend kommuniziert, kann es zu Missverständnissen und Gerüchten kommen (vgl. Wolf 2016: Abs. 55). Diese können das Bild von der Gesellschaft negativ beeinflussen, selbst wenn sich Behauptungen im Nachhinein als falsch erweisen. Bekommt die Gesellschaft von der Meinungsmache nichts mit, kann sie auch nicht gegensteuern (vgl. Wolf 2016: Abs. 73; vgl. Sander 2016: Abs. 124). Durch eine transparente Informationspolitik über ihre Arbeit und die Verwendung ihrer Mittel lässt sich einer Diskussion über die Sinnhaftigkeit sowohl ihrer Existenz als auch ihrer Projekte entgegenwirken (vgl. Wolf 2016: Abs. 82, 122 und 140; vgl. Sander 2016: Abs. 165; vgl. Aumann 2017: Abs. 87). Imagekampagnen und Marketing machen zudem die Arbeit der Stadtentwicklungsgesellschaft in der Öffentlichkeit greifbar. Über Placemaking kann zudem das Quartier als „Adresse“ herausgearbeitet (vgl. Reicher u. Hesse 2014: 252) und durch Bürgerbeteiligung die Öffentlichkeit direkt in die Quartiersarbeit eingebunden werden (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 86).

Bürgerbeteiligung

Über die reine Öffentlichkeitsarbeit hinaus trägt vor allem die direkte Beteiligung der Bewohner bei Projektentscheidungen zur Akzeptanz der Arbeit der Stadtentwicklungsgesellschaft bei. Über Veranstaltungen im Quartier lassen sich die Mitwirkungsbereitschaft an der Erarbeitung von Konzepten und die persönliche Beteiligung am Aufwertungsprozess stimulieren. Ziel müssen aufsuchende, persönliche Ansprachen sein, bis sich eine Vor-Ort-Präsenz etabliert hat

und das Büro selbst zur Anlaufstelle im Quartier wird. Die Fallstudienanalyse zeigt, dass auf der Quartiers- bzw. Bewohnerebene erarbeitete Projekte nicht automatisch auch in die kommunalpolitischen Entscheidungen eingebracht werden, geschweige denn deren Umsetzung von dieser mitgetragen wird. Demgegenüber besitzt die Stadtentwicklungsgesellschaft aufgrund ihrer unternehmerischen Freiheit die Eigenständigkeit, zumindest für ihre eigenen Projekte verbindliche Aussagen im Beteiligungsprozess zu machen und die Umsetzung der erarbeiteten Ergebnisse auch zu berücksichtigen. Damit lassen sich Sicherheit und Stabilität im ansonsten komplexen und langwierigen Prozess vermitteln und Vertrauen in der Bevölkerung aufbauen (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 76 und 238; vgl. Schmitz 2016: Abs. 40 ff. und 101; vgl. Rickert 2016: Abs. 129).

➤ ➤ Öffentlichkeitsarbeit und Bürgerbeteiligung erhöhen die Akzeptanz für die Arbeit der Stadtentwicklungsgesellschaft. Durch eine Vor-Ort-Präsenz lassen sich der Informationsaustausch und die Ansprache der Bewohner im Quartier verbessern. Ein Quartiersbüro dient als Anlaufstelle für eine Sanierungsberatung.

Für einen Aufwertungsprozess sind die angestoßenen Projekte nach außen zu kommunizieren. Es geht darum, die baulichen Impulse im Quartier sichtbar zu machen, um Stakeholder davon zu überzeugen, auch in energetische Maßnahmen zu investieren oder ihre Kooperationsbereitschaft für eine Projektbeteiligung zu erhöhen.



Abb. 44: Externe Kommunikation [eigene Darstellung]

7.5.4 Kooperation

Die Handlungsfähigkeit der Stadtentwicklungsgesellschaft bedeutet nicht, dass die Kooperation mit Partnern im Quartier an Bedeutung verliert. Zwar ist es insbesondere zu Beginn der Interventionen im Quartier hilfreich, unabhängig von Dritten erste Impulsprojekte umsetzen zu können, für eine allgemeine Trendwende ist jedoch die Überzeugung durch Kooperation eine der wichtigsten Voraussetzungen. Indem sie auch externe Akteure in ein gemeinsames Handeln einbindet, wächst die Wirkung ihres eigenen Handelns im Quartier (vgl. Selle 2005: 121).

Kooperation in Einzelprojekten

„Die Stadterneuerungsgesellschaft [...] kann selbst als Immobilieneigentümer im Quartier aktiv werden. Das ist das Besondere an dieser Gesellschaft. Plötzlich wird die Stadt ein Eigentümer und kann selbst in den privaten Gebäudebestand aktiv eingreifen. Alle anderen Steuerungsinstrumente der Quartiersentwicklung sind auf die Kooperationsbereitschaft der Eigentümer und Bewohner aus, um Quartiersentwicklung zu betreiben“ (Lerch 2016: Abs. 22).

Eine Stadtentwicklungsgesellschaft kann in ihrem eigenen Gebäudebestand energetische Maßnahmen ohne die Kooperationsbereitschaft Dritter umsetzen. Wenn kein kommunaler Gebäudebestand vorhanden ist, ist sie jedoch abhängig von der Verkaufsbereitschaft der Eigentümer im Quartier. Sie kann niemanden zwingen, sein Gebäude zu verkaufen. Benachteiligte Quartiere bieten jedoch gute Voraussetzungen für den Immobilienerwerb, da relativ geringe Einstiegspreise aufgerufen werden und Eigentümer zumeist bereit sind, ihre Immobilien zu veräußern. Zusätzlich kommt es vermehrt zu Zwangsversteigerungen. In diesem Fall ist die schlechte Quartierssituation ein Vorteil für die Handlungsfähigkeit der Stadtentwicklungsgesellschaft.

Auch wenn die Stadtentwicklungsgesellschaft eigenständig Projekte umzusetzen vermag, muss sie Kooperationen mit anderen Akteuren forcieren. Einerseits steigert dies die Akzeptanz von Maßnahmen, andererseits schont die Gesellschaft eigene Ressourcen (vgl. Lerch 2016: Abs. 48). Bspw. kann es sich lohnen, Nachbarn von einer gemeinsamen energetischen Maßnahme zu überzeugen, damit eine nachbarschaftliche Lösung möglich wird, die im Zweifel auch noch energieeffizienter ist. Dabei ist es von Vorteil, wenn die Stadtentwicklungsgesellschaft als einer der Eigentümer direkt in die Durchführung involviert ist. Auch hat sie eine andere Verhandlungsposition, wenn sie zur Not doch wieder auf eine individuelle Lösung zurückgreifen kann. Es darf jedoch kein Attentismus seitens der privaten Eigentümer entstehen, das Engagement der Stadtentwicklungsgesellschaft als Rechtfertigung zu nutzen, selbst nicht mehr aktiv zu werden. Da es für Gebäudeeigentümer in benachteiligten Quartieren besser sein kann abzuwarten, können diese versucht sein, erst zu einem späteren Zeitpunkt in die Aufwertung einzusteigen, um eigene Verluste zu minimieren. Kooperationsangebote können dieses Risiko abbauen, indem sie dazu dienen, den Akteuren im Quartier den Projekteinstieg zu erleichtern bzw. überhaupt erst zu ermöglichen (vgl. Metzmacher 2016: Abs. 56 und 64; vgl. Eismann 2015: Abs. 65; vgl. Hofmann 2015: 34; vgl. Aumann 2017: Abs. 111).

Kooperation ist folglich essenziell für die Erreichung der Energieeffizienzziele. Zwar ist es für das einzelne Projekt hilfreich, nicht von Dritten zur Umsetzung von Maßnahmen abhängig zu sein, für die energieeffiziente Entwicklung des Gesamtquartiers ist eine Stadtentwicklungsgesellschaft jedoch auf Kooperationspartner angewiesen. Da sie schlichtweg nicht alles allein machen kann (vgl. Lerch 2016: Abs. 24), muss ihre Arbeit Impulswirkung haben. Dies beschränkt sich jedoch nicht auf eine reine Anreizsetzung, sondern stößt selbst bauliche und energetische Maßnahmen an, die dazu beitragen sollen, auch andere Investoren zum Handeln zu animieren. Die Kommune zeigt damit die Bereitschaft, das Quartier insgesamt aufzuwerten, und suggeriert anderen, dass es sich auch für sie lohnt, sich zu beteiligen. Sie ist

bereit, sich aktiv an der Quartiersaufwertung zu beteiligen, und schafft mit der Stadtentwicklungsgesellschaft einen Partner für kooperative Projekte vor Ort.

Kooperation auf Quartiersebene

Indem kooperative Lösungen zeitlich aufwendiger und komplizierter umzusetzen sind, kann sich der Reflex ergeben, Projekte ohne die Einbindung anderer anzugehen (vgl. Marx 2016: Abs. 51). Es ist eben einfacher. Lediglich auf das eigene Handeln zu vertrauen ist jedoch in benachteiligten Quartieren ein Fehler. Damit können zwar eindimensionale Problemstellungen wie Schrottimmobilien behoben werden, zu einer mehrdimensionalen Quartiersaufwertung wird die Stadtentwicklungsgesellschaft damit jedoch kaum beitragen (vgl. Marx 2016: Abs. 51; vgl. Aumann 2017: Abs. 89). Quartiersentwicklung bedeutet vielmehr, die vorhandenen Ressourcen und Akteure eines Quartiers in den Entwicklungsprozess einzubeziehen, um gemeinsam Ziele zu erreichen (vgl. Rieniets 2016: Abs. 33). Dass sie nicht in jedem Fall auf Kooperation angewiesen ist, stärkt einerseits ihre Verhandlungsbasis und Durchsetzungsfähigkeit, andererseits kann die Stadtentwicklungsgesellschaft Risiken übernehmen, die für Dritte nicht tragbar wären. Die Gesellschaft versucht, auch privates Kapital für die Sanierung des Gebäudebestands zu mobilisieren. Sie muss die Akteure im Quartier zum Handeln animieren. Ohne Projektpartner und Akteure, die Sanierungsimpulse aufgreifen und selbst Maßnahmen umsetzen, ist es so gut wie ausgeschlossen, einen Umschwung im Quartier herbeizuführen. Folglich muss die Stadtentwicklungsgesellschaft neben eigenen Projekten auch die Akteure im Quartier zusammenbringen, um gemeinsam Projekte durchzuführen. Zwar sind Immobilien ein zentraler Baustein für die energetische Aufwertung benachteiligter Quartiere, jedoch nicht das einzige zu bearbeitende Handlungsfeld. Fehlendes Know-how lässt sich bspw. durch die Kooperation mit anderen Handlungspartnern erschließen, wie sozial-integrativen Akteuren (vgl. Franke 2016: Abs. 45 ff.; vgl. Lerch 2016: Abs. 18 und 48; vgl. Sander 2016: Abs. 172).

Einer Stadtentwicklungsgesellschaft obliegt die Verantwortung, alle vorhandenen Ressourcen und Akteure für einen energieeffizienten Aufwertungsprozess zu mobilisieren und zu bündeln. Damit ist nicht nur privates Kapital gemeint, sondern auch nachhaltige Partnerschaften für ein gemeinsames Handeln. Die Stadtentwicklungsgesellschaft ist angehalten, alle sich bietenden Kooperationsmöglichkeiten und Inputs von außen für die Umsetzung ihrer Ziele zu nutzen. Vor dem Hintergrund der Rahmenbedingungen benachteiligter Quartiere muss sie offen sein für Neues, experimentelle Ansätze unterstützen und aktiv die Kooperation mit den Akteuren im Quartier suchen (vgl. Zimmer-Hegmann 2016: Abs. 41 ff.; vgl. Reuter 2016: Abs. 62; vgl. Rieniets 2016: Abs. 51 ff.; vgl. Spars 2016: Abs. 56; vgl. Stuhlmann 2016: Abs. 145 ff.). Die intensivste Art der Kooperation ist dabei die direkte Einbindung der Partner in die Organisationsstruktur der Gesellschaft, z. B. als weiterer Gesellschafter (vgl. von der Mühlen 2016: Abs. 8) (vgl. Kapitel 7.2.1).

➤ ➤ Kooperationen sind für den ganzheitlichen Aufwertungsprozess im Quartier und eine Aufbruchsstimmung für die Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen unerlässlich. Die Stadtentwicklungsgesellschaft muss als verlässliche Kooperationspartnerin im Quartier auftreten, die mit der notwendigen Fachlichkeit eine klare Aufwertungslineie verfolgt. Kooperationen bieten den Akteuren einen Einstieg und binden sie in den Entwicklungsprozess ein. Die Stadtentwicklungsgesellschaft muss über die Einbindung aller Akteure versuchen, möglichst viele Potenziale für Energieeffizienz freizusetzen, um eine positive Quartiersperspektive zu erzeugen.

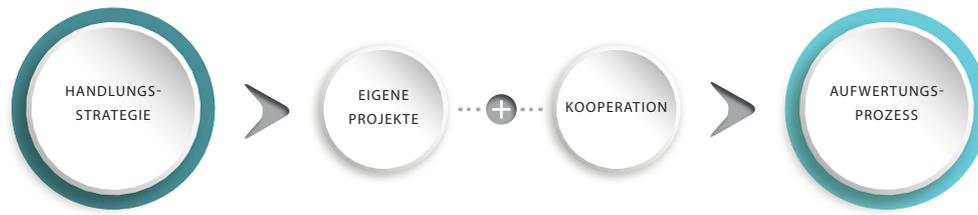


Abb. 45: Handlungsstrategie [eigene Darstellung]

C Konzeptionelle Erkenntnisse

8 LEITFADEN DER STADTENTWICKLUNGSGESELLSCHAFT

Aus der Gegenüberstellung der Analyseergebnisse in Kapitel 7 lassen sich Handlungsempfehlungen für kommunale Governance mit einer Stadtentwicklungsgesellschaft ableiten. Das Ergebnis ist ein Handlungsleitfaden für die Praxis. Der Leitfaden gliedert sich in fünf Spannungsfelder. Es handelt sich um Parameter, die bei der Ausgestaltung der Organisations- und Prozessstruktur zu berücksichtigen sind und sich auf die Handlungsstrategien der Gesellschaft auswirken. Sie sind zu beachten, wenn es um allgemeingültige Aussagen zum Forschungsobjekt und zur Übertragbarkeit des Leitfadens auf die strategische Ebene räumlicher Planung geht.

Die Heterogenität der Fallstudien bei gleichzeitig ähnlichen fallübergreifenden Mustern lässt die Ableitung generalisierbarer Handlungsempfehlungen zu. Sie entstehen aus der Identifikation kausaler Mechanismen, die Ursache und Wirkung der Ergebnisse der Fallstudienanalyse miteinander verbinden. Mit den Bausteinen des Leitfadens lässt sich die Handlungsfähigkeit der Stadtentwicklungsgesellschaft in benachteiligten Quartieren verbessern (vgl. Kapitel 6.1.2).

Kapitel 8.1 betrachtet den Innovationsgrad der Stadtentwicklungsgesellschaft für Energieeffizienz unter problematischen Rahmenbedingungen.

Kapitel 8.2 befasst sich mit seiner Übertragbarkeit im Rahmen kommunaler Verwaltungsstrukturen und den Rahmenbedingungen als Voraussetzungen für eine Quartiersaufwertung.

Kapitel 8.3 stellt die Bausteine des Leitfadens der Stadtentwicklungsgesellschaft dar und ordnet sie den identifizierten Spannungsfeldern zu.

Kapitel 8.4 identifiziert mögliche Handlungsstrategien für Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren.

8.1 Innovationsgrad der Stadtentwicklungsgesellschaft als Agent der Energiewende

„Die Innovation liegt im quartiersbezogenen, konzentrierten Handeln der SEG und in dem Versuch, die Projektentwicklung innovativ zu gestalten und unterschiedliche Ansätze im Umgang mit den Gebäuden zu verfolgen. Das erfolgt in enger Abstimmung mit den öffentlichen Zielen für ein Quartier und in enger Abstimmung mit der Politik sowie der Verwaltungsspitze. Das ist das Innovative. Die Bündelung von öffentlichen Erneuerungszielen mit einer privatwirtschaftlichen Herangehensweise“ (Rommelfanger 2016: Abs. 100).

Innovativ an einer Stadtentwicklungsgesellschaft ist, dass sie die Handlungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand erweitert. Sie ist eine Option, dort einzugreifen, wo herkömmliche Instrumente der Stadterneuerung und -entwicklung an Grenzen stoßen. Im Vordergrund stehen insbesondere ihre Handlungspotenziale auf dem Immobilienmarkt. Als privatwirtschaftlich agierender Akteur erhält sie durch den Immobilienerwerb einen direkten Zugriff auf Gebäude und verfügt damit über Handlungspotenziale für Energieeffizienz im Quartier. Sie vereint die privatwirtschaftliche Flexibilität auf dem Immobilienmarkt mit kommunalen Handlungsoptionen und ist in der Lage, eigenständig Energieeffizienzmaßnahmen in den von ihr erworbenen Bestandsgebäuden umzusetzen. Dabei ist sie nicht länger nur auf die Umsetzungs- und Kooperationsbereitschaft der Eigentümer und Akteure vor Ort angewiesen. Die Stadtentwicklungsgesellschaft erweitert das Handlungsspektrum kommunaler Governance.

Durch ihre Nähe zu den öffentlichen Zielsetzungen und in der kontinuierlichen Zusammenarbeit mit den kommunalen Fachämtern unterscheidet sich die Stadtentwicklungsgesellschaft zudem von rein privaten Gesellschaften. Indem die Kommune steuernden Einfluss geltend machen kann, kann sie betriebswirtschaftliche Projektentscheidungen mit öffentlichen Gemeinwohlinteressen hinterlegen. Die Stadtentwicklungsgesellschaft ist auf bestimmte Entwicklungsziele (Energieeffizienz und Stadtentwicklung) und einen konkreten Raumbezug (Quartiersebene) ausgerichtet. Dies ermöglicht ihr die Bündelung von Maßnahmen und Ressourcen und eine ganzheitliche Betrachtung der Problemstellungen in einem überschaubaren Handlungsgebiet. Ihr Ziel ist es, eine allgemeine Aufwertungsperspektive für ein Quartier anzustoßen, um damit die energetische Entwicklung voranzutreiben.

Die Kommune schafft sich einen neutralen Stakeholder im Quartier, der als Kümmerer vor Ort agiert und die relevanten Akteure in die Aufwertungsstrategie einzubinden vermag. Durch ihre privatwirtschaftliche Handlungsfähigkeit kann die Stadtentwicklungsgesellschaft sowohl Hilfestellung beim Projekteinstieg geben als auch Aufwertungshemmnisse im Quartier abbauen. Als eigenständiges Unternehmen stößt sie Projekte an, die die öffentliche Verwaltung nicht angehen kann. Gleichzeitig lässt sie auch experimentelles Arbeiten zu (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 129). Dabei geht es sowohl um innovative und alternative Ideen als auch darum, risikoreiche Projekte mit einer hohen Impulswirkung anzugehen. Besitzt sie zudem eine ausreichende Eigenkapitalausstattung, ist sie nicht zwangsläufig von der Inanspruchnahme öffentlicher Fördermittel abhängig. Ihr Handeln wird flexibler. Eine weitere Besonderheit der Ausgliederung kommunaler Aufgaben ist, dass Planung und Kontrolle voneinander getrennt sind. Das macht es möglich, ein Monitoring zu etablieren, das Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen hilft.

Zwar sind Stadtentwicklungsgesellschaften generell kein neues Phänomen (vgl. Rienits 2016: Abs. 74), innovativ ist jedoch ihre Ausrichtung auf Energieeffizienz im Quartier. Durch die Etablierung von Handlungsmöglichkeiten im Gebäudebestand, die Konzentration auf einen ganzheitlichen Quartiersansatz und die spezielle Ausrichtung der Gesellschaft auf die Aufwertung benachteiligter Quartiere wird ein Akteur kommunaler Governance geschaffen, der Energieeffizienzziele mit den Zielen von Stadtentwicklung und -erneuerung verbindet.

8.2 Übertragbarkeit der Stadtentwicklungsgesellschaft als Agent der Energiewende

„Dieses System einer aktiv auf dem Gebäudemarkt agierenden Gesellschaft könnte ich mir auch für andere Problemlagen mit ähnlichen Problemen im Gebäudebestand vorstellen. Insbesondere für Problemquartiere, in denen Städtebauförderung viele soziale Impulse setzt, die jedoch baulich immer schlechter werden und wo die Investitionen fehlen. Vor allem in Quartieren, in denen ein Instrument fehlt, in den Immobilienmarkt einzugreifen“ (Lerch 2016: Abs. 111).

Bei der Frage nach der Übertragbarkeit der Stadtentwicklungsgesellschaft geht es grundsätzlich um Quartiere mit problematischen Rahmenbedingungen. In Quartieren mit besserer Entwicklungsperspektive sind Marktanreizprogramme und Beratungsangebote eine im Regelfall weniger ressourcenintensive und einfachere Art steuernder Einflussnahme. Einen entscheidenden Faktor stellen jedoch die übergeordneten Entwicklungstendenzen einer Stadt bzw. Region dar, indem sich die bestehende Prosperität auch für die Arbeit in benachteiligten Quartieren nutzen lässt. Das gilt überall dort, wo vorhandene Marktmechanismen die Umsetzung von Klimaschutz- und Energieeffizienzmaßnahmen stimulieren. Steht ein partielles oder komplettes Marktversagen den Zielen von Stadtentwicklung und Energieeffizienz im Weg, ist die Stadtentwicklungsgesellschaft eine der wenigen Möglichkeiten kurzfristiger öffentlicher steuernder Einflussnahme. Als handlungsfähiger Akteur im Quartier lässt sich mit ihr ein Agent der Energiewende etablieren, um den übergeordneten Klimaschutz- und Energieeffizienzzielen sowie den nationalen stadtentwicklungspolitischen Zielen gerecht zu werden (vgl. Kapitel 2.3).

Die Ergebnisse der empirischen Studie 1 legen nahe, dass benachteiligte Quartiere im Allgemeinen über die gleichen Problemstellungen verfügen, die lediglich in ihrer Intensität variieren. Damit sind auch die sich aus den Rahmenbedingungen ergebenden Herausforderungen vergleichbar. Besonderheiten treten nur in Einzelfällen auf und sind eher die Ausnahme. Eine gesicherte Aussage hierzu lässt die Studie zwar nur im regionalen Kontext zu, vermutlich gilt dies jedoch auch darüber hinaus. Mögliche regionale Besonderheiten gilt es jedoch in weiterführenden Untersuchungen zu belegen (vgl. Kapitel 3.3.2). Die Analyse der Rahmenbedingungen an der Bochumer Straße als Raumbezug der Fallstudie 1 bestätigt zudem die Vergleichbarkeit der Rahmenbedingungen benachteiligter Quartiere (vgl. Kapitel 6.2.4). Durch die weitgehende Einheitlichkeit im Aufbau kommunaler Organisationsstrukturen in städtischen Verwaltungen sind auch sie im Allgemeinen vor die gleichen Herausforderungen für Governance gestellt. Zwar kann es im Einzelfall unterschiedliche Zuständigkeiten und andere Arten von Abstimmungsebenen geben, im Grundsatz bleibt die Verwaltung jedoch eine öffentlich-rechtliche Organisationsform, die im Kern eine regelgebundene Organisationsstruktur im Sinne einer klassischen Ämterverwaltung darstellt (vgl. Kapitel 4.4.1). Insofern scheint eine generelle Vergleichbarkeit sowohl der Rahmenbedingungen benachteiligter Quartiere als auch der generellen Organisationsstruktur der kommunalen Verwaltung gegeben, die eine Übertragbarkeit der in den Fallstudien gewonnenen Ergebnisse ermöglicht.

Im Detail unterscheiden sich benachteiligte Quartiere jedoch in ihren baulichen Strukturen, ihrer Lage im Siedlungskörper sowie in den Akteursstrukturen, um nur einige der Parameter zu nennen. Gleiches gilt auch für die Verwaltungsstruktur der jeweiligen Kommune, indem ihre interne Kommunikationsstruktur und ihre Leistungsfähigkeit bei der Umsetzung von Querschnittsaufgaben variieren. „Es gibt sehr agile Stadtverwaltungen, die auch mit kurzen Wegen bis in die Verwaltungsspitze agieren, und es gibt träge Verwaltungen. Der Umgang mit diesen ist immer unterschiedlich“ (Drescher 2016: Abs. 100). Ein weiterer essenzieller Faktor für die Übertragbarkeit sind bspw. auch die verschiedenen Voraussetzungen, Finanzierungswege für die Stadtentwicklungsgesellschaft zu finden. Sie haben Einfluss darauf, wie breit die Gesellschaft aufgestellt werden kann, welche interne Struktur möglich ist oder ob mehrere Quartiere gleichzeitig betrachtet werden können. Die analysierten Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsgesellschaften lassen

sich folglich nicht eins zu eins auf andere Situationen übertragen. Sie sind keine allgemeingültige Blaupause, sondern höchstens Beispiele im Sinne eines Best Practice.

„Übertragen werden kann nur das Prinzip einer Stadterneuerungsgesellschaft“ (Planke et al. 2016: Abs. 121). Es ist für die Erreichung der übergeordneten Klimaschutz- und Energieeffizienzziele von Interesse, weil es Handlungsmöglichkeiten für kommunale Governance auf dem Immobilienmarkt verspricht. Wie sich eine Kommune diese am effektivsten zunutze machen kann, ist jedoch im individuellen Fall zu entscheiden. „Jede Stadt muss eine Lösung entsprechend ihren eigenen Möglichkeiten entwickeln“ (Schulze Böing 2017: Abs. 130). Aus diesem Grund entwickelt die vorliegende Arbeit einen dynamischen Leitfaden anstelle eines starren Modells (vgl. Kapitel 8.3). Er bezieht sich zwar auf die herausgearbeitete generelle Vergleichbarkeit sowohl der Herausforderungen in benachteiligten Quartieren als auch der Voraussetzungen in kommunalen Verwaltungsstrukturen, lässt allerdings Raum für eine kontextabhängige Lösung. Auf Basis konkreter Fallstudien wird das Prinzip der Stadtentwicklungsgesellschaft übertragbar. Es geht um die Herausarbeitung von Parametern, die sie als Agent der Energiewende unter problematischen Quartiersbedingungen qualifiziert. Der dynamische Leitfaden bietet hierzu eine Reihe von Bausteinen, derer sich bei der Ausgestaltung der Organisations- und Prozessstruktur der jeweiligen Gesellschaft bedienen werden kann. Dynamisch bedeutet in diesem Zusammenhang eine Wahlmöglichkeit an Empfehlungen, mit denen eine kontextabhängige Auswahl von Bausteinen zum Aufbau der Gesellschaft möglich ist. Es handelt sich um eine dynamisch anpassbare Lösungsfindung für Steuerung, Struktur, Finanzierung etc.

Der Bedarf nach einem solchen alternativen kommunalen Steuerungsmodell zeigt sich bereits im Interesse anderer Städte an der Arbeit und den Handlungsmöglichkeiten der betrachteten Fallstudien (vgl. Sander 2016: Abs. 170; vgl. Zerle 2015: Abs. 143).

8.3 Bausteine des Leitfadens

In der Analyse wird deutlich, dass starre Empfehlungen für eine „ideale“ Stadtentwicklungsgesellschaft zu kurz greifen. Vielmehr zeigt sich, dass die Organisations- und Prozessstruktur kontextabhängig zu beurteilen ist und sich die Ansprüche an die Stadtentwicklungsgesellschaft mit der Zeit verändern. Was für die kommunale Stadtentwicklungsgesellschaft in einer Kommune bzw. in einem Quartier ein gangbarer Weg ist, muss nicht zwangsläufig überall funktionieren. Neben den Herausforderungen aufgrund der Rahmenbedingungen im jeweiligen Quartier ist die Organisations- und Prozessstruktur vor allem von den Möglichkeiten abhängig, die sich aus der Struktur der jeweiligen Kommune bzw. der kommunalen Verwaltung ergeben. Es ist abzuwägen, welche Art der Organisations- und Prozessstruktur in der jeweiligen Situation die beste bzw. effektivste Lösung darstellt.

Im Laufe der Fallstudienanalyse haben sich vor allem die folgenden fünf Spannungsfelder herauskristallisiert. Diese sind die Grundlage, vor der die sich bietenden Potenziale bei der Ausgestaltung der Organisations- und Prozessstruktur abzuwägen sind, und bilden Abwägungsparameter bei der konkreten Anwendung und Übertragung des Leitfadens in die Praxis. Sie stellen eine Entscheidungshilfe für den konkreten Anwendungsfall dar.

Es handelt sich um die Spannungsfelder:

- Handlungsfähigkeit und Steuerungsanspruch
- Wiederkehrende und einmalige Finanzausstattung
- Innovation und Wirtschaftlichkeit
- Quartiersbezug und gesamtstädtischer Bezug
- Öffentlichkeitsarbeit und Vertraulichkeit

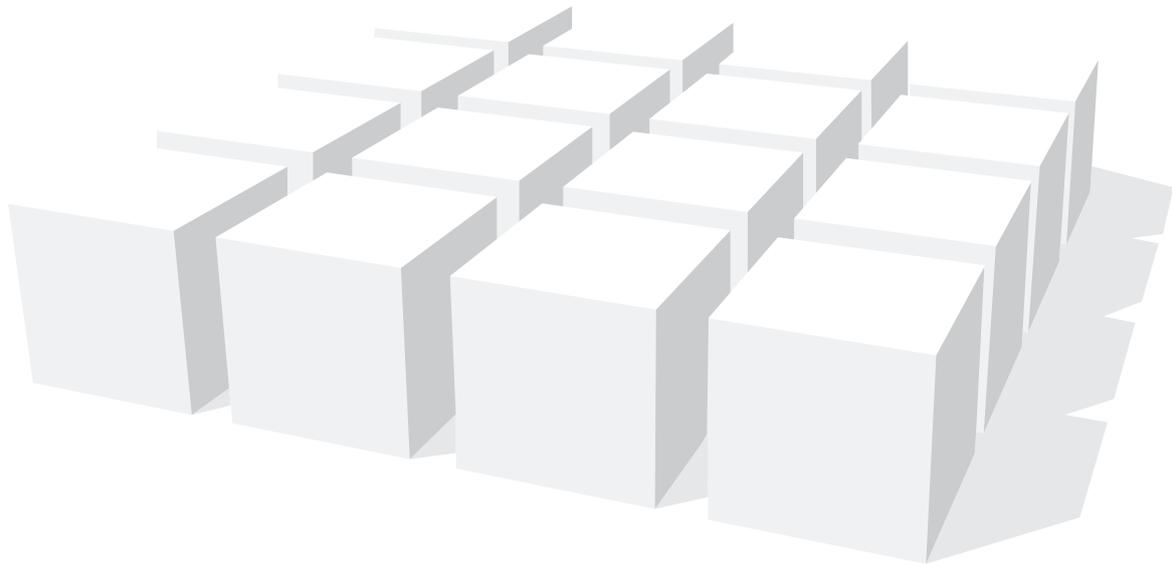


Abb. 46: Bausteinkatalog [eigene Darstellung]

Die Bausteine des dynamischen Leitfadens sind vor dem Hintergrund dieser Spannungsfelder zu betrachten. Sie bilden die Struktur des Leitfadens, der die einzelnen Bausteine zugeordnet sind (siehe Abb. 46).

Bei ihnen handelt es sich um konkrete Handlungsempfehlungen zur Ausgestaltung der Organisations- und Prozessstruktur, die sich aus den Kontroversen ihrer Potenziale im Rahmen der Spannungsfelder ergeben. Vor diesem Hintergrund eröffnet der Leitfaden die Möglichkeit, die Bausteine der Stadtentwicklungsgesellschaft kontextabhängig zu bewerten und auszuwählen. Neben den Bausteinen zur Organisations- und Prozessstruktur umfasst der Leitfaden auch eine Auswahl möglicher Handlungsstrategien einer Stadtentwicklungsgesellschaft für Energieeffizienz im Quartier.

8.3.1 Handlungsfähigkeit und Steuerungsanspruch

Die Organisationsstruktur der Stadtentwicklungsgesellschaft ist der Grund für ihre Handlungsfähigkeit in benachteiligten Quartieren und eröffnet ihr Handlungsoptionen für Energieeffizienz. Als Organisation des privaten Rechts ist sie in der Lage, anders und vor allem flexibler im Gebäudebestand zu agieren, als dies mit der öffentlich-rechtlichen Verwaltungsstruktur möglich ist. Abhängig vom Grad ihrer Selbstständigkeit kann sie eigenständig handeln und ihre Vorteile als Organisation des privaten Rechts ausspielen. Sie entfaltet ihre Handlungspotenziale, wenn sie möglichst unabhängig von kommunalen Verwaltungsstrukturen und politischen Zugriffsmöglichkeiten ist. Damit steigt wiederum die Gefahr einer Verselbstständigung der Gesellschaft sowie ihrer Zielsetzungen. Je eigenständiger sie ist, desto mehr wird sie von Eigeninteressen geleitet und Projektentscheidungen von wirtschaftlichen Gesichtspunkten abhängig. Einerseits können dadurch Gemeinwohlintereessen an Bedeutung verlieren, andererseits schränkt die steigende Bedeutung wirtschaftlicher Aspekte zwangsläufig auch wieder ihre Handlungsfähigkeit in benachteiligten Quartieren ein (vgl. Kapitel 8.3.3).

Indem die Kommune ihren Steuerungsanspruch ausbaut, wird der Verselbstständigung der kommunalen Stadtentwicklungsgesellschaft entgegengewirkt. Insbesondere die Rechtsform GmbH bietet hierzu zahlreiche Korrekturen (vgl. Kapitel 7.1). Zusätzlich schafft die Anbindung der Gesellschaft an die Struktur der öffentlich-rechtlichen Verwaltung Handlungsvorteile, über die nur die Kommune verfügt. Es lassen sich politisch legitimierte Handlungsaufträge ableiten und auf das fachliche Know-how und die Ressourcen der öffentlichen Verwaltung zurückgreifen. Gleichzeitig mit der steigenden Abhängigkeit von kommunalen Amtshierarchien und Entscheidungsstrukturen geht jedoch wiederum die Handlungsfähigkeit als privatrechtliche Organisation verloren. Insbesondere die Flexibilität ihres Handelns für Energieeffizienz im Gebäudebestand sinkt.

Folglich geht es um die Frage, wie weit eine kommunale Stadtentwicklungsgesellschaft vom originären Verwaltungsapparat losgelöst sein muss, um als selbstständiger Akteur die Vorteile ihrer privatrechtlichen Organisation nutzen zu können, und wie nah sie dennoch an kommunale Strukturen angebunden ist, um die kommunale Einflussnahme und die Umsetzung kommunaler Zielsetzungen sicherzustellen. Es geht um den Grad der Verselbstständigung der Gesellschaft bei gleichzeitiger Gewährleistung ihrer kommunalen Steuerbarkeit (siehe Abb. 47).

Das Spannungsfeld zwischen privatrechtlicher Handlungsfähigkeit und kommunalem Steuerungsanspruch ist entscheidend für die Handlungsfähigkeit der Stadtentwicklungsgesellschaft auf der einen und der Möglichkeit der Kommune, ihren Steuerungsanspruch geltend zu machen, auf der anderen Seite. Dies gilt es bei der Arbeit mit dem Leitfaden abzuwägen.

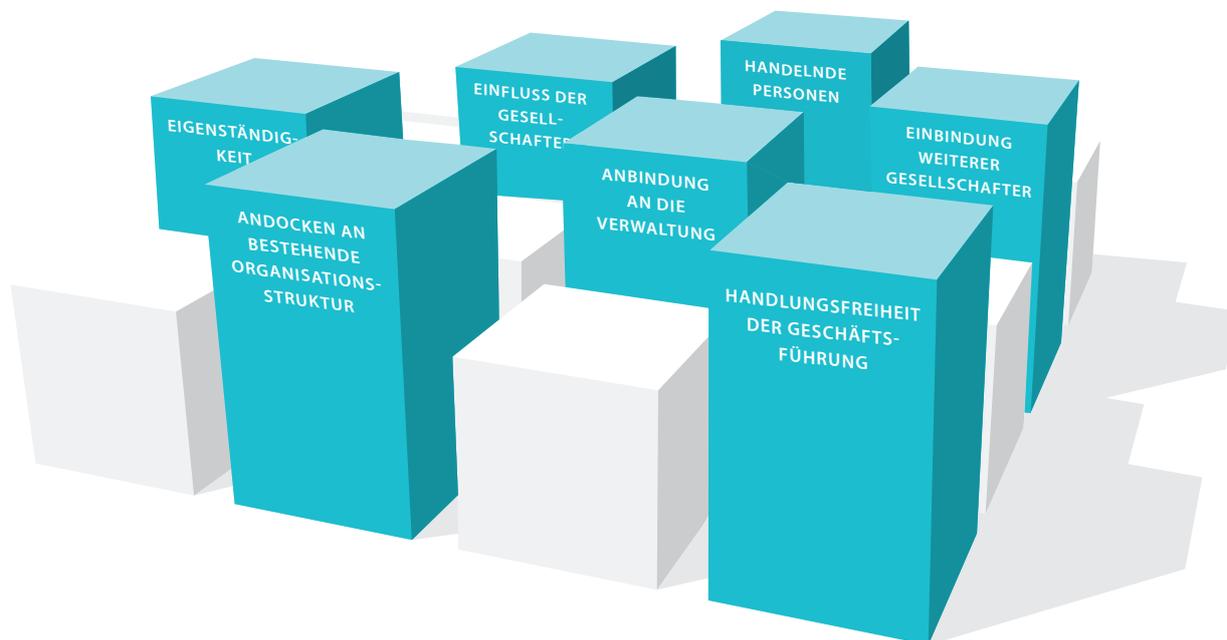


Abb. 47: Bausteine im Spannungsfeld Handlungsfähigkeit und Steuerungsanspruch [eigene Darstellung]

Baustein Eigenständigkeit

Die Rechtsform GmbH als Organisationsform des privaten Rechts bietet einer Stadtentwicklungsgesellschaft Handlungsmöglichkeiten auf dem privaten Immobilienmarkt, über die die öffentlich-rechtliche Verwaltung nicht verfügt. Voraussetzung ist, dass sie als privatrechtliche Gesellschaft weitgehend frei von den Zwängen und Hierarchien der Verwaltungsstrukturen agieren kann. Gleichzeitig ist durch die Auslagerung der Aufgabe der Energieeffizienzsteigerung der politische Einfluss auf die Gesellschaft und der direkte Zugriff auf das Tagesgeschäft der Gesellschaft begrenzt. Die Anbindung an die kommunale Verwaltung sollte möglichst auf Entscheidungsebene erfolgen, sodass die strategische Abstimmung direkt mit den Personen in verantwortlicher Position erfolgt, sich die Priorität der Arbeit der Stadtentwicklungsgesellschaft in der kommunalen Verwaltung und der Politik erhöht und die Gesellschaft weitgehend von Verwaltungshierarchien isoliert bleibt. Damit ist sie flexibler in ihrem Handeln und kann Projektentscheidungen auch kurzfristig treffen. Indem sie selbst zum Immobilieneigentümer wird, kann sie eigenverantwortlich Energieeffizienzmaßnahmen umsetzen und damit Impulse für eine energetische Aufwertung setzen.

- ➤ Flexibilität; privatrechtliche Handlungsmöglichkeiten; Spezialisierung; Anpassungsfähigkeit der Organisationsstruktur; Ausgliederung aus der Verwaltungsstruktur und den kommunalen Hierarchien
- ➤ Kein direkter Zugriff auf die personellen und fachlichen Ressourcen der Verwaltung; Gefahr der Verselbstständigung; Verlust steuernder Einflussnahme seitens der Kommune

Baustein Einbindung weiterer Gesellschafter

Eine Stadtentwicklungsgesellschaft bietet die Möglichkeit, weitere Gesellschafter zu beteiligen. Diese sind möglichst bereits bei der Gründung einzubeziehen, um die Identifikation mit der Gesellschaft zu erhöhen. Ihnen müssen Anreize geboten werden, wodurch sich eine Beteiligung für sie lohnt. Auch werden zusätzliche Gesellschaftereinlagen in die Gesellschaft eingebracht. Gleichzeitig erschließt sich der Gesellschaft zusätzliches personelles und fachliches Know-how. Entscheidend ist dafür die Art der Einbindung sowie der Zugriffsrechte, die der Stadtentwicklungsgesellschaft gewährt werden. Bei der Abstellung von Mitarbeitern für die Arbeit der Gesellschaft sind die Weisungsbefugnisse entscheidend, die die Stadtentwicklungsgesellschaft geltend machen kann, um steuernden Einfluss im Sinne ihres Gesellschaftszwecks nehmen zu können. Erfolgt eine Zusammenarbeit geschäftsbesorgend, sind diese sowie die finanzielle Belastung vertraglich zu regeln.

Mit der Hinzunahme weiterer Gesellschafter verzichtet die Kommune auf eine alleinige Steuerungsgewalt. Entscheidungen sind im Konsens zu treffen. Es darf nicht zu Konflikten zwischen dem Gesellschaftshandeln und den Eigeninteressen der Gesellschafter kommen. Wichtig sind klare Festlegungen des Mitspracherechts und ein starker Aufsichtsratsvorsitzender, der in der Lage ist, Konfliktpotenzial auszuräumen. Damit lässt sich verhindern, dass Gesellschafter ihren Einfluss auf die Geschäfte der Stadtentwicklungsgesellschaft im eigenen Interesse nutzen.

- ➤ Einbindung von Akteuren vor Ort; zusätzliches personelles und fachliches Know-how; Gesellschaftereinlagen; Partner für eine gemeinsame Aufwertungsstrategie; Nutzung von Synergien
- ◀ ◀ Teilen der Entscheidungsgewalt; Anreize für Beteiligung; Konfliktpotenzial durch Einflussnahme auf das Tagesgeschäft; Eigeninteressen der Gesellschafter; komplexere Organisationsstruktur; Lobbyismus

Baustein Handlungsfreiheit der Geschäftsführung

Indem der Geschäftsführung über die Satzung größere Geschäftsführerbefugnisse eingeräumt werden, lassen sich äußere Zwänge abbauen. Das kann sowohl den politischen Einfluss begrenzen als auch ein direktes Mitspracherecht der Gesellschafter auf Projektentscheidungen verhindern. Indem personelle und strukturelle Überschneidungen mit der kommunalen Verwaltung vermieden werden, wächst die Entscheidungsfreiheit der Geschäftsführung. Personelle Dopplungen und die Abhängigkeit der handelnden Personen von den Hierarchien der Ämterstruktur sind für ihre Handlungsfreiheit kontraproduktiv. Wichtig sind jedoch Vertrauen und Rückendeckung sowohl aus der Verwaltungsspitze und der Politik als auch von den weiteren Gesellschaftern. Dafür müssen die Rechte, aber auch die Pflichten der Geschäftsführer eindeutig geregelt sein.

Mehrere unterschiedliche Professionen erhöhen das Leistungsvermögen der Geschäftsführung, bedürfen jedoch klarer Zuständigkeiten und einer eindeutigen Aufgabenverteilung im Geschäftsverteilungsplan. Andernfalls können Kompetenzüberschneidungen zu Blockaden im Entscheidungsprozess führen. Insbesondere wenn Entscheidungen im Konsens getroffen werden müssen, sind Kompromissbereitschaft und Überzeugungskraft essenziell. Unstimmigkeiten sind im Diskurs auszuräumen. Letzte Instanz ist ein Aufsichtsratsvorsitzender, der Konflikte austräumt und Entscheidungen herbeiführt. Das Hinzuziehen externer fachlicher Berater zu bestimmten Problemstellungen erhöht zudem die Kompetenzen der Geschäftsführung.

- ➤ Handlungsfähigkeit der Gesellschaft; zusätzliche fachliche Kompetenzen; Kontrolle und Unterstützung; Unabhängigkeit von Ämterstruktur; Handlungsfreiheit im Tagesgeschäft; Flexibilität
- ◀ ◀ Geringer Steuerungseinfluss auf die Geschäftsführung; Zuständigkeiten- und Aufgabenverteilung; Konfliktpotenzial bei mehreren gleichberechtigten Geschäftsführern

Baustein Handelnde Personen

Neben der Organisationsstruktur steht und fällt die Handlungsfähigkeit der Stadtentwicklungsgesellschaft mit ihren handelnden Personen. Das gilt vor allem für die Personen in der Geschäftsführung. Es geht um Erfahrung in der Arbeit mit einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung, um Führungsqualitäten, Integrität und soziale Kompetenzen. Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren erfordert zudem eine besondere Kommunikationsfähigkeit. Akteure im Quartier sind von der Strategie der Stadtentwicklungsgesellschaft zu überzeugen und zu Kooperationen zu bewegen. Eigentümern ist eine nachhaltige Entwicklungsperspektive zu vermitteln, um sie von eigenen Investitionen in Energieeffizienzmaßnahmen zu überzeugen.

Geeigneter, der Arbeit der Stadtentwicklungsgesellschaft aufgeschlossener Personen bedarf es jedoch auch an den Schnittstellen mit der Verwaltung und den weiteren Gesellschaftern, um die Zusammenarbeit zu vereinfachen und Synergien nutzen zu können. In diesem Zusammenhang sind ein bestehendes Vertrauensverhältnis und kurze Dienstwege von Vorteil. Dies darf jedoch nicht zur Intransparenz der Verfahrensabläufe führen. Gleichzeitig muss den handelnden Personen das Vertrauen geschenkt werden, die Geschicke der Gesellschaft im Sinne kommunaler Ziele zu lenken. Ob dies funktioniert, zeigt sich erst, wenn es zu konflikträchtigen Geschäftsentscheidungen kommt.

Wenn sich die handelnden Personen der Verantwortung gegenüber den kommunalen Zielsetzungen bewusst sind, ist die Eigenständigkeit der Gesellschaft unproblematisch. Geht es jedoch vermehrt auch um die Verwirklichung eigener Interessen, kann es zu Verschiebungen in den Gesellschaftszielen und einer Verselbstständigung der Gesellschaft kommen. Einer Geschäftsführung, die sich ihrer kommunalen Verantwortung bewusst ist, kann folglich mehr individuelle Freiheit und Handlungsfähigkeit eingeräumt werden und sie macht weniger Korrekturen notwendig. Eine Option könnte eine verzögerte Eigenständigkeit sein, die sich mit einem wachsenden Vertrauensverhältnis im Laufe der Zeit vergrößert.

- ➤ Eigenständigkeit ohne Steuerungsverlust; Beschleunigung von Verfahrensabläufen und Projektentscheidungen; Stärkung der Überzeugungskraft und der Kommunikationsstrategie; Anbindung der Gesellschafter
- ◀ ◀ Finden der geeigneten Personen; Personalkosten; Kommune muss Einfluss abgeben; Rücken- deckung aus Politik und Verwaltung; Gefahr einer schleichenden Verselbstständigung; Intransparenz der Verfahrensabläufe durch kurze Dienstwege

Baustein Einfluss der Verwaltung und der weiteren Gesellschafter

Das Gesellschaftsrecht bietet die Chance, die Organisationsstruktur entsprechend dem Steuerungsanspruch der Kommune auszugestalten. Das kann über die Stärkung des Einflusses der Gesellschafterversammlung, die Nutzung von Berichts- und Informationspflichten oder die Einschränkung der Befugnisse der Geschäftsführung geschehen. Eine Entwicklungsstrategie verstärkt die Erfüllung des Gesellschaftszwecks und kann die öffentlichen Ziele vor betriebswirtschaftliche Grundsätze stellen. Korrektive in der Organisationsstruktur sichern den kommunalen Steuerungseinfluss ab. Gleichzeitig darf dies nicht zulasten der Handlungsfähigkeit der Gesellschaft gehen. Welchen Gewinn die Sicherung kommunalen Einflusses im Vergleich zum Risiko bietet, damit die Handlungsfähigkeit der Gesellschaft einzuschränken, bleibt abzuwägen. Zwar sind pauschale Aussagen schwierig, Korrektive sollten jedoch lediglich den allgemeinen Rahmen für das Handeln der Gesellschaft festsetzen und die Ausrichtung der Gesellschaft auf die öffentlichen Ziele von Energieeffizienz und Stadtentwicklung sicherstellen. Sie sind als generelles Sicherungssystem der kommunalen Zielsetzungen zu sehen.

Gleichzeitig ist die Prioritätensetzung der Gesellschafter wichtig. Das gilt insbesondere für die Kommunalpolitik. Es geht um den Rückhalt für die Gesellschaftsziele sowie die Offenheit für innovative Projektentscheidungen. Dafür sind klare Bekenntnisse zur Stadtentwicklungsgesellschaft notwendig.

- ➤ Sicherung des kommunalen Steuerungsanspruchs; Rahmen für das Handeln der Gesellschaft; Sicherstellung der öffentlichen Zielsetzungen; Sicherung des kommunalen Einflusses auf die Geschäftsführung
- ◀ ◀ Abhängigkeit von Kommune und politischen Entscheidungen; Gefahr, Eigenständigkeit und Handlungsfähigkeit einzuschränken; Kontroll- und Aufsichtsrechte müssen auch genutzt werden; steigender Einfluss der Gesellschafter

Baustein Anbindung an die Verwaltung

Die Nähe zur kommunalen Verwaltung bietet die Möglichkeit, verwaltungsinternes und fachliches Wissen aus der Verwaltung in die Gesellschaft einzubinden. Gleichzeitig erschließen sich der Gesellschaft sowohl rechtliche als auch fachliche Handlungsoptionen, über die sonst nur die öffentliche Hand verfügt. Auch wird der Informationsaustausch mit der Verwaltung vereinfacht. Das kann über die Einbindung kommunaler Mitarbeiter in die Geschäftsführung und/oder die Projektarbeit erfolgen. Dadurch lassen sich auch Vorbehalte gegenüber einer ausgelagerten Gesellschaft abbauen und die Durchlässigkeit der Zielsetzungen gewährleisten. Durch die Nähe zu ohnehin notwendigen politischen und verwaltungsinternen Entscheidungsstrukturen lässt sich die politische Legitimierung des Handelns der Gesellschaft sicherstellen.

Je nach Anbindung an die Verwaltung ergeben sich Justierungsmöglichkeiten in der Organisationsstruktur der Stadtentwicklungsgesellschaft. Eine Doppelung von Organisationsstrukturen ist jedoch zu vermeiden. Auch lässt sich der Informationsaustausch intensivieren und eine einheitliche strategische Linie festlegen. Das führt dazu, dass das Gesellschaftshandeln durch die Verwaltung mitgetragen wird. Dabei verspricht eine klare Abgrenzung des Handelns der Gesellschaft nach außen Handlungsvorteile.

Einerseits erhöhen Kompetenzüberschneidungen in der Organisationsstruktur den kommunalen Einfluss auf die Gesellschaft, andererseits schränkt die Nähe zur Amtshierarchie und politischer Beschlussfassung ihren Freiheitsgrad und ihre Eigenständigkeit ein. Es besteht die Gefahr, durch zu große Nähe privatwirtschaftliche Handlungsvorteile

zu verlieren. Wie nah die Stadtentwicklungsgesellschaft an die Verwaltung angebunden sein darf, ohne damit die Handlungsvorteile als eigenständige Gesellschaft einzubüßen, ist abzuwägen. Die Fallstudienanalyse bietet zumindest eine Auswahl an Lösungen, die Potenziale und Herausforderungen, die mit der Einbindung des verwaltungsinternen Know-hows verbunden sind, sicherzustellen.

- ➤ Stärkung des kommunalen Steuerungseinflusses; zusätzliches personelles und fachliches Know-how; Erschließung rechtlicher und fachlicher Handlungspotenziale; einheitliche Aufwertungsstrategie; Nähe zu politischen und verwaltungsinternen Entscheidungsstrukturen; direkter Kontakt zu den Sachbearbeitern
- ◀ ◀ Verlust an Eigenständigkeit; Einbindung in die hierarchische Organisationsstruktur der Verwaltung; unklare Weisungsbefugnisse; klare Abgrenzung zwischen den Akteuren; komplexe Organisationsstruktur; direkte, öffentliche Einflussnahme auf das Tagesgeschäft der Gesellschaft

Baustein Andocken an bestehende Organisationsstruktur

Wenn im konkreten Fall auf eine bestehende Organisationsform zurückgegriffen werden kann, erhöht dies die Handlungsfähigkeit der Stadtentwicklungsgesellschaft. Wenn es um den Erwerb und die Modernisierung von Immobilien geht, könnte theoretisch auch eine kommunale Wohnungsbaugesellschaft diese Aufgaben übernehmen (vgl. Marx 2016: Abs. 54). Das gilt insbesondere, wenn sie bereits über kommunalen Wohngebäudebestand im benachteiligten Quartier verfügt. Durch Beleihen ihres Immobilienportfolios oder Umquartierungsmaßnahmen eröffnen sich weitere Optionen, um zu einer Aufwertung des sanierungsbedürftigen Bestands zu kommen (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 108). Auch kann es sein, dass das kommunale Wohnungsunternehmen die Möglichkeit hat, Verluste bei der Sanierung bestimmter Bestände durch die Rentabilität an anderer Stelle auszugleichen (vgl. Lerch 2016: Abs. 58). Mit seinem Wohnungsbestand begäbe es sich jedoch in eine andere Risikosphäre. Um den kommunalen Wohngebäudebestand vor stark risikobehafteten Geschäften zu schützen, bietet sich eine eigens gegründete Gesellschaft an (vgl. von der Mühlen 2016: Abs. 18 f.). Zudem verfolgten bestehende Organisationsformen zumeist andere wirtschaftliche Interessen und kommunale Zielsetzungen, sodass die einschlägigen Experten aus der Wohnungswirtschaft eine Wohnungsbaugesellschaft nicht als eine Alternative zu einer Stadtentwicklungsgesellschaft sehen (vgl. Eismann 2015: Abs. 118; vgl. Marx 2016: Abs. 56; vgl. Jörrißen 2016: Abs. 43). Es gilt im konkreten Fall abzuwägen, ob bestehende kommunale Unternehmen ein Andocken der Aufgabenerfüllung der Stadtentwicklungsgesellschaft ermöglichen und welche Vor- und Nachteile sich daraus für die Handlungsfähigkeit kommunaler Governance ergeben.

- ➤ Etablierte Organisationsstruktur; Aufbauen auf bestehenden Prozessstrukturen; finanzielle Grundlage; ausreichendes Aufgabenspektrum; keine Neugründung
- ◀ ◀ Eingefahrene interne Kommunikation; Prioritätensetzung und Überschneidung mit anderen Zielsetzungen; Integration des Aufgabenspektrums von Energieeffizienz im benachteiligten Quartier

8.3.2 Wiederkehrende und einmalige Finanzausstattung

Ein weiteres Spannungsfeld befasst sich mit der Finanzierung der Stadtentwicklungsgesellschaft. Sie ist entscheidend für die Handlungsfähigkeit der Gesellschaft. Handelt es sich um Barmittel, die turnusmäßig zur Verfügung stehen, kann die Gesellschaft auf eine kontinuierliche Finanzierung zurückgreifen. Das erfordert ein Finanzierungsmodell für regelmäßige Zuwendungen, durch das sich die finanzielle Ausstattung der Gesellschaft kontinuierlich aufbaut. Der Vorteil einer einmaligen Finanzausstattung ist hingegen, dass direkt verhältnismäßig große finanzielle Rücklagen gebildet werden und für die Quartiersentwicklung zur Verfügung stehen. Sie geben der Gesellschaft finanzielle Sicherheit, wohingegen wiederkehrende Zuwendungen davon abhängen, dass sie langfristig aufrechterhalten bleiben. Sollte es zu keiner erneuten finanziellen Zuwendung kommen, ist die Finanzkraft einer einmalig ausgestatteten Gesellschaft grundsätzlich jedoch endlich. Eine kontinuierliche Ausstattung kann sich im besten Fall verstetigen und erfolgt im Zweifel auf unbestimmte Zeit. Wiederkehrende Zuwendungen erfordern die Aussicht auf gesicherte politische Machtverhältnisse und eine finanzielle Situation, die die kontinuierliche Finanzierung der Stadtentwicklungsgesellschaft ermöglicht. Einmalige Zuwendungen können neben Barmitteln auch durch Sachwerte, wie Grundstückseinlagen, erfolgen. Die Möglichkeit, Sachwerte einzulegen, scheint für eine wiederkehrende Finanzausstattung meist weniger geeignet, da dies weitaus schwieriger zu bewerkstelligen und kaum mit einer regelmäßigen Zuwendung vereinbar ist.

Die Finanzierung der Stadtentwicklungsgesellschaft ist jedoch extrem kontextabhängig. Insbesondere in Kommunen mit einer schwierigen Finanzlage geht es zumeist eher darum, wie überhaupt Kapital für die Arbeit der Stadtentwicklungsgesellschaft bereitgestellt werden kann. Gleichzeitig ist die gesicherte finanzielle Ausstattung entscheidende Voraussetzung für die Ausgestaltung einer geeigneten Organisations- und Prozessstruktur. Da Eingriffe in den Gebäudebestand in benachteiligten Quartieren eine entsprechend hohe Kapitalausstattung benötigen, muss die Kommune bereit sein, diese in ausreichendem Maß zur Verfügung zu stellen, um einen Aufwertungsprozess anzustoßen. Die größte Problematik ist dabei sicherlich, dass zu Beginn des Aufwertungsprozesses nicht klar ist, wie viel Finanzvolumen tatsächlich benötigt wird. Der finanzielle Aufwand, der für eine nachhaltige Energieeffizienzsteigerung notwendig ist, ist nicht zu unterschätzen. Der Kommune muss klar sein, dass eine einmalige Finanzausstattung u. U. nicht ausreicht. Insbesondere wenn sich die angestoßenen Projekte nicht selbst finanzieren, muss mit den zur Verfügung stehenden Mitteln vorausschauend umgegangen werden. Wie erfolgreich die kommunale Gesellschaft dabei ist, hängt auch vom richtigen Zeitpunkt der Investitionsentscheidung und ihrem Umfang ab.

Generell ist die im jeweiligen Kontext erfolgversprechendste Art der Finanzierung zu finden. Während kontinuierlich wiederkehrende finanzielle Zuwendungen auf den ersten Blick Vorteile haben, bietet das direkte Einlegen von Werten zu Beginn der Tätigkeiten der Gesellschaft eine gesicherte finanzielle Basis. Müssen diese Werte jedoch wiederum erst kapitalisiert werden, stellen sich neue Herausforderungen. Das betrifft insbesondere die Frage, wann die Mittel tatsächlich verfügbar sind und welche finanziellen Verpflichtungen bereits eingegangen werden dürfen, ohne eine Zahlungsunfähigkeit oder gar Insolvenz zu riskieren. Die Möglichkeit, direkt Gebäude im Quartier an die Gesellschaft zu überschreiben, stellt sicherlich die charmanteste Art der Unterstützung dar, da damit der direkte Zugriff auf den Gebäudebestand gegeben ist. Dafür muss öffentlicher Wohngebäudebestand vorhanden sein, was in benachteiligten Quartieren zumeist jedoch nicht gegeben ist.

Die Finanzierung der Stadtentwicklungsgesellschaft selbst ist mittels Förderung kaum möglich und vom Fördergeber zumeist auch nicht gewollt. Im konkreten Tagesgeschäft stellt öffentliche Förderung allerdings immer eine essenzielle Ergänzung der Finanzierung der Projekte der Stadtentwicklungsgesellschaft dar. Sie bietet die Chance, einen Großteil

unrentierlicher Kosten abzufedern und die Finanzkraft der Gesellschaft zu erhöhen. Neben den Mitteln der Städtebauförderung kommt insbesondere die Wohnraumförderung der Länder zum Einsatz.

Die Handlungsfähigkeit der Stadtentwicklungsgesellschaft korrespondiert mit ihrer finanziellen Ausstattung. Wie auch immer diese erfolgt, ist eine möglichst langfristige Planungsperspektive notwendig, um handlungsfähig zu bleiben. Gleichzeitig dürfen die Ansprüche an die Verfügbarkeit der Mittel die Leistungsfähigkeit der Gesellschaft nicht übersteigen. Falls bereits für die Bereitstellung der Mittel die Gesellschaft in Vorleistung gehen muss, schmälert dies vor allem zu Beginn der Tätigkeit ihre Handlungsfähigkeit, indem sowohl finanzielle als auch fachliche Ressourcen gebunden werden. Ggf. ist zwischen den Vorteilen einer möglichst hohen und einer möglichst sicheren Art der Finanzausstattung abzuwägen. Dabei dürfen negative Begleiterscheinungen der Art der Finanzierung nicht außer Acht gelassen werden. Beispielhaft kann die Finanzierung über eine Steuererhöhung genannt werden, die zwar relativ effektiv ist, jedoch fast immer zu negativen Reaktionen in der Einwohnerschaft führt (siehe Abb. 48).

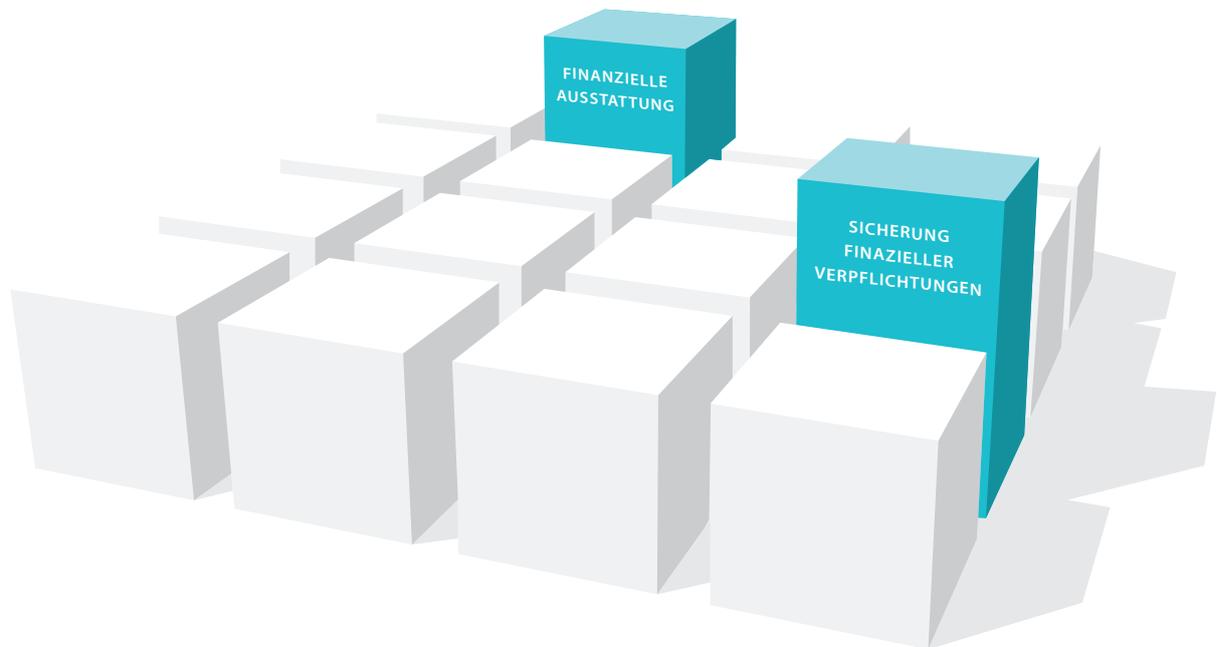


Abb. 48: Bausteine im Spannungsfeld wiederkehrende und einmalige Finanzausstattung [eigene Darstellung]

Baustein Finanzielle Ausstattung

Eine ausreichende finanzielle Ausstattung ist die Grundvoraussetzung für die Handlungsfähigkeit der Stadtentwicklungsgesellschaft. Einerseits bemisst sich nach ihr die mögliche Art der Organisationsstruktur, andererseits die Zahl und Größe der Projekte, die angestoßen werden können. Die finanzielle Ausstattung muss sich an den gesteckten Zielen in Verbindung mit den individuellen Rahmenbedingungen im Quartier orientieren. Eingriffe in den Immobilienbestand erfordern dafür ein vergleichsweise hohes Finanzbudget, was auch unrentierliche Kosten abfedern kann. Es muss bereits zu Beginn der Tätigkeit der Stadtentwicklungsgesellschaft ausreichen, um einen direkten Zugriff auf Gebäude zu bekommen und Energieeffizienzmaßnahmen im Bestand umzusetzen. Gleichzeitig entsteht mit entsprechenden finanziellen Mitteln eine gewisse Erwartungshaltung an die Gesellschaft. Diese darf jedoch nicht dazu verleiten, Energieeffizienz rein der kommunalen Gesellschaft zu überlassen. Da sich der finanzielle Aufwand für Energieeffizienz im Vorfeld nicht bemessen lässt, wird dieser zumeist unterschätzt. Wenn neben unwirtschaftlichen Projekten auch wirtschaftliche umgesetzt werden, kann dies die finanzielle Situation der Gesellschaft verbessern.

Ziel muss eine flexible, gesicherte finanzielle Ausstattung sein, die kurzfristig zur Verfügung steht und in ihrem Volumen an den notwendigen Aufwand für Energieeffizienz im Quartier angepasst werden kann. Die Fallstudienanalyse bietet eine Auswahl an möglichen Finanzierungsmodellen sowie deren Potenzialen und Herausforderungen im Sinne des Vergleichs zwischen einer wiederkehrenden und einer einmaligen Finanzierungsmöglichkeit.

- ➤ Individuelle Finanzierungslösung möglich; selbstständiges Umsetzen von Energieeffizienzmaßnahmen im Gebäudebestand; Abfedern unrentierlicher Kosten; keine Bindung an Förderziele; universelle Einsetzbarkeit der Mittel; Investitionen in den eigenen Bestand; Auslagerung der Mittel aus dem kommunalen Haushalt
- ◀ ◀ Hohes Finanzvolumen erforderlich; finanzieller Aufwand im Vorfeld kaum kalkulierbar; hohe unrentierliche Kosten; keine Gewissheit, ob damit eine Aufwertungsperspektive im Quartier angeregt werden kann

Baustein Sicherung finanzieller Verpflichtungen

Eine Stadtentwicklungsgesellschaft muss bereit sein, hohe finanzielle Verpflichtungen einzugehen, um energetische Ziele erreichen zu können. Mit der Auslagerung von Aufgaben in eine kommunale Gesellschaft lässt sich die Haftung der Kommune beschränken und u. U. risikoreiche Projekte leichter angehen. Wenn die Gefahr einer möglichen Insolvenz allerdings nicht glaubhaft ausgeräumt werden kann, verliert die Stadtentwicklungsgesellschaft an finanzieller Verlässlichkeit für Projektentscheidungen und als Kooperationspartner für privatwirtschaftliche Akteure. Dazu muss die Kommune jedoch von ihrem Steuerungsrecht Gebrauch machen und im Extremfall bereit sein, bei finanziellen Verbindlichkeiten einzuspringen, die dem Aufwertungsprozess nutzen.

- ➤ Suggestiert Verlässlichkeit auch in unwirtschaftlichen Projekten; keine Entziehung von Pflichten; stärkt die Kooperationsbereitschaft Dritter; ermöglicht Dritten den Projekteinstieg
- ◀ ◀ Kommune muss sich der finanziellen Risiken von Projektentscheidungen bewusst sein; Kommune muss von ihrem Steuerungsanspruch Gebrauch machen; Kommune muss Gefahr einer Insolvenz glaubhaft ausräumen

8.3.3 Innovation und Wirtschaftlichkeit

Beim Spannungsfeld Innovationskraft gegenüber der Wirtschaftlichkeit von Projekten geht es um die Frage, wie weit die Stadtentwicklungsgesellschaft für innovative Projekte bereit sein muss bzw. darf, ins finanzielle Risiko zu gehen. Da in benachteiligten Quartieren herkömmliche Aufwertungsstrategien kaum Erfolg versprechen und Möglichkeiten zur Energieeffizienzsteigerung im Gebäudebestand nur selten gegeben sind, ist sie auf jede sich bietende Chance angewiesen, um eine Quartiersaufwertung anzuregen. Solche Impulse sind regelmäßig jedoch mit unrentierlichen Kosten verbunden. Dabei bedeuten die Projekte mit der höchsten Innovationskraft meist die größten Kosten.

Die finanziellen Risiken sind vor dem Hintergrund der zu erwartenden Kosten und der prognostizierten Innovationskraft für die Energieeffizienzsteigerung abzuwägen. Dass der Erfolg innovativer Projekte nur schwer kalkulierbar ist, verkompliziert die Projektentscheidungen zusätzlich. Aufgrund der besonderen Situation muss die Stadtentwicklungsgesellschaft jedoch bereit sein, ein gewisses Risiko einzugehen, da anders die Aufwertungsziele nicht erreicht werden. Sicherlich ist dabei von Vorteil, dass die Gesellschaft zumindest im eigenen Bestand agiert und durch Maßnahmen somit eigene Werte schafft.



Abb. 49: Bausteine im Spannungsfeld Innovation und Wirtschaftlichkeit [eigene Darstellung]

Im Spannungsfeld um die Innovationskraft und die Wirtschaftlichkeit von Projekten geht es zudem nicht nur um die bloße Abwägung des finanziellen Risikos von Projekten, sondern auch um die Frage der geeigneten Organisationsstruktur, um Entscheidungen im Sinne der Aufwertungsperspektive treffen zu können. Wird die Stadtentwicklungsgesellschaft von kaufmännischen Aspekten dominiert, besteht die Gefahr, Projekte nur nach ihrer Wirtschaftlichkeit zu

beurteilen. Sie spricht zumeist gegen die Umsetzung innovativer Projekte. Ist ihre Struktur demgegenüber eher von planerischen Visionen bestimmt, kann das Risiko eines Projekts unterschätzt werden. In der Folge steigt die Ausfallquote der Projekte und wertvolle Finanzmittel gehen verloren. Es ist ein schmaler Grat, zwischen der Innovationskraft für die energetische Quartiersaufwertung und den damit verbundenen wirtschaftlichen Gesichtspunkten abzuwägen. Insbesondere in Phasen geringer finanzieller Ausstattung besteht das Risiko, dass die Bedeutung wirtschaftlicher Argumente überwiegt. Insofern schränkt eine geringe finanzielle Ausstattung die Entscheidungsfreiheit und die Handlungsfähigkeit der Gesellschaft ein. Die Fallstudienanalyse macht deutlich, dass in benachteiligten Quartieren kaufmännische Belange zwar wichtig sind, in der Organisationsstruktur der Stadtentwicklungsgesellschaft jedoch nicht dominieren dürfen. Im Gegensatz zur Wirtschaftlichkeit lässt sich die Innovationskraft im Vorfeld jedoch nur schwer abschätzen. Kaufmännische Belange sollten daher auf der strategischen Ebene nur eine untergeordnete Rolle spielen und damit auch in der Geschäftsführung der Stadtentwicklungsgesellschaft nicht dominieren. Dort braucht es freie, visionäre Entscheidungsstrukturen, die innovative Projektideen zulassen. Wirtschaftliche Aspekte dürfen diese nicht blockieren, sind jedoch bei der konkreten Projektumsetzung wichtig, um das finanzielle Risiko einzelner Maßnahmen zu bewerten (siehe Abb. 49).

Baustein Aufwertungsstrategie

Eine klare Aufwertungsstrategie bildet die Grundlage für die Arbeit der Stadtentwicklungsgesellschaft. Je konkreter sie ist, desto eher kann sie auch als Richtschnur für das Handeln der Gesellschaft dienen und desto eher ist die steuernde Nachjustierung entbehrlich. Gleichzeitig muss sie jedoch so flexibel sein, um auf Unwegsamkeiten im Erneuerungsprozess reagieren zu können. Sie legt die Hauptzielsetzung der Gesellschaft fest und trifft gleichzeitig Aussagen dazu, welche Mittel und welches Risiko zu ihrer Erreichung legitim sind. Das macht einen generellen Konsens aller Gesellschafter notwendig.

Die energetischen Ziele gilt es plausibel und nachvollziehbar auch nach außen zu kommunizieren, um andere Akteure von der Aufwertungsstrategie zu überzeugen und sie ggf. sogar einzubinden. Sie rechtfertigt die Arbeit der Stadtentwicklungsgesellschaft.

Das genaue Vorgehen, die Prioritäten in der Projektbearbeitung, vor allem aber Verhandlungsstrategien mit verkaufsbereiten Eigentümern oder Projektinterna, sind demgegenüber vertraulich zu behandeln. Einerseits um Vertrauen nicht zu gefährden, andererseits um die eigene Verhandlungsposition nicht zu schwächen. Die Aufwertungsstrategie benachteiligter Quartiere muss die Freiheit für visionäre und innovative energetische Strategien und Projekte schaffen.

- ➤ Kontrollparameter; erhöht die Akzeptanz der Arbeit der Gesellschaft; Aussagen, welche Mittel legitim sind, um eine Aufwertung zu erreichen; Möglichkeiten größtmöglicher Freiheit für die Gesellschaft
- ◀ ◀ Muss flexibel genug sein, um kurzfristig reagieren zu können; setzt die Vertraulichkeit konkreter strategischer Überlegungen voraus; erfordert u. U. eine konfliktträchtige Diskussion; Konsens aller Gesellschafter

Baustein Energetische Stadtrendite

Der öffentliche Zweck der Gemeinwohlorientierung rechtfertigt die wirtschaftliche Betätigung der Stadtentwicklungsgesellschaft und erlaubt auch die Umsetzung verlustreicher Projekte und Strategien. Auch wenn der Erwerb schrott-reifer Immobilien zur Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen für die Gesellschaft selbst zu finanziellen Verlusten führt, lässt sich dies über eine allgemeine Stadtrendite verteidigen. Indem mit der Aufwertung des Quartiers langfristig auch der Wert der kommunalen Immobilien steigt und Kosten für soziale Infrastruktur und Arbeitsmarktmaßnahmen zurückgehen, kann sie durchaus auch einen monetären Gewinn bedeuten. Allerdings ist eine Stadtrendite kaum in konkreten Zahlen festzumachen, sondern eine Investition in den Glauben an eine langfristige Veränderung der Quartierssituation und ggf. eine Wette auf eine positive Entwicklung in der Zukunft. Sie lässt sich wirtschaftlich kaum bilanzieren, was zu Problemen mit dem Gesellschaftsrecht führen kann.

Des Weiteren stellt sich die Frage, ob es gewollt ist, Kosten für das Herunterwirtschaften privater Immobilien zu sozialisieren. Sollen Schrottimmobilen mit öffentlichen Mitteln zum eigentlich nicht mehr realisierbaren Verkehrswert gekauft werden? Eine Stadtrendite stellt zumindest eine Argumentationshilfe dar.

- ➤ Rechtfertigt öffentliches Handeln in benachteiligten Quartieren; Stadtrendite als politische Legitimation; Abwägungsgrund für Projektentscheidungen
- ⬅ ⬅ Lässt sich nur schwer bemessen und eignet sich wenig für eine Bilanzierung; Wette auf die zukünftige Entwicklung; Sozialisierung privater Verluste

Baustein Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit

Laut Gesellschaftsrecht hat die Stadtentwicklungsgesellschaft ihre Wirtschaftlichkeit sicherzustellen. Für eine Gesellschaft, die durchgängig nur unwirtschaftliche Projekte umsetzt und in ihrer Arbeit ständig nur Verluste schreibt, ist dies nicht gegeben. Zumindest muss eine ausdrückliche Gesellschaftergenehmigung vorliegen. Nun wird die Stadtentwicklungsgesellschaft jedoch genau dafür gegründet, alle sich bietenden Aufwertungsmöglichkeiten zu ergreifen. Gleichzeitig muss es ihr jedoch möglich sein, unverhältnismäßige Risiken, die nicht im Verhältnis zum zu erwartenden Innovationsgehalt stehen, aus betriebswirtschaftlichen Gründen nicht einzugehen. Um Entscheidungen treffen zu können und einer möglichen Insolvenz vorzubeugen, sind eine entsprechende finanzielle Sicherheit und ein Risikomanagement notwendig. Da sich die Risiken mit der Zeit kontinuierlich verändern, kann ein solches Management wirtschaftliche Argumente offenlegen und die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gesellschaft sicherstellen (vgl. Gleißer 2011: 219; vgl. KonTraG). Gleichzeitig ist damit umzugehen, dass es auch dazu kommen wird, dass Projekte ausfallen. Dies ist sowohl gesellschaftsrechtlich als auch in der Öffentlichkeit zu vertreten.

- ➤ Transparenz wirtschaftlicher Gesichtspunkte für Projektentscheidungen; Sicherung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Gesellschaft
- ⬅ ⬅ Gefahr, dass wirtschaftliche Argumente überwiegen; finanzieller Aufwand lässt sich im Vorfeld kaum kalkulieren; Risikomanagement notwendig

8.3.4 Quartiersbezug und gesamtstädtischer Bezug

In der Gegenüberstellung der Fallstudien werden die Potenziale und Herausforderungen des Raumbezugs der Stadtentwicklungsgesellschaft deutlich. Die Quartiere einer Stadt sind unterschiedlich und haben im städtischen Gefüge unterschiedliche Bedeutung. Aufgrund unterschiedlicher Lage, Gebäudeausstattung, sozialem Milieu etc. dienen sie unterschiedlichen Nutzungen, Personengruppen und Bedarfen als Aufenthalts-, Wohn- und Arbeitsort. Gleichzeitig stellt die beste energetische Lösung für ein Quartier nicht automatisch die beste gesamtstädtische Lösung dar (vgl. Schmidt u. Walloth 2012: 15). Die Konzentration auf einen klar abgegrenzten Betrachtungsraum lässt u. U. Wechselwirkungen mit anderen Quartieren außer Acht. Gleichzeitig bleiben Synergieeffekte zwischen den Quartieren und ihre besondere Bedeutung im städtischen Gefüge unberücksichtigt. Ein gesamtstädtischer Bezug hat den Vorteil, Projektentscheidungen im Sinne einer gesamtstädtischen Betrachtung zu fällen. Er lässt darüber hinaus die Handlungsvorteile der Stadtentwicklungsgesellschaft allen städtischen Räumen zugutekommen. Gleichzeitig ist die Gesellschaft bspw. im Fall zunehmender Spekulationen auf dem Immobilienmarkt nicht auf Projekte in einem bestimmten Quartier angewiesen. Sie kann auf andere Handlungsräume ausweichen.

Wenn es um die Energieeffizienzsteigerung in benachteiligten Quartieren geht, sollte der Fokus jedoch auf den problematischen städtischen Räumen liegen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass sich die Gesellschaft auf Projektentscheidungen in Quartieren konzentriert, die aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten günstiger erscheinen. Dort, wo Marktmechanismen funktionieren, braucht es wenn überhaupt jedoch nur punktuelle Eingriffe. Zwar treten Problemimmobilien auch in bessergestellten Quartieren auf, ihre Sanierung sollte jedoch zuerst über Anreize auf dem freien Markt erfolgen, um kommunale Ressourcen zu schonen und nicht in Konkurrenz zur Privatwirtschaft zu treten.

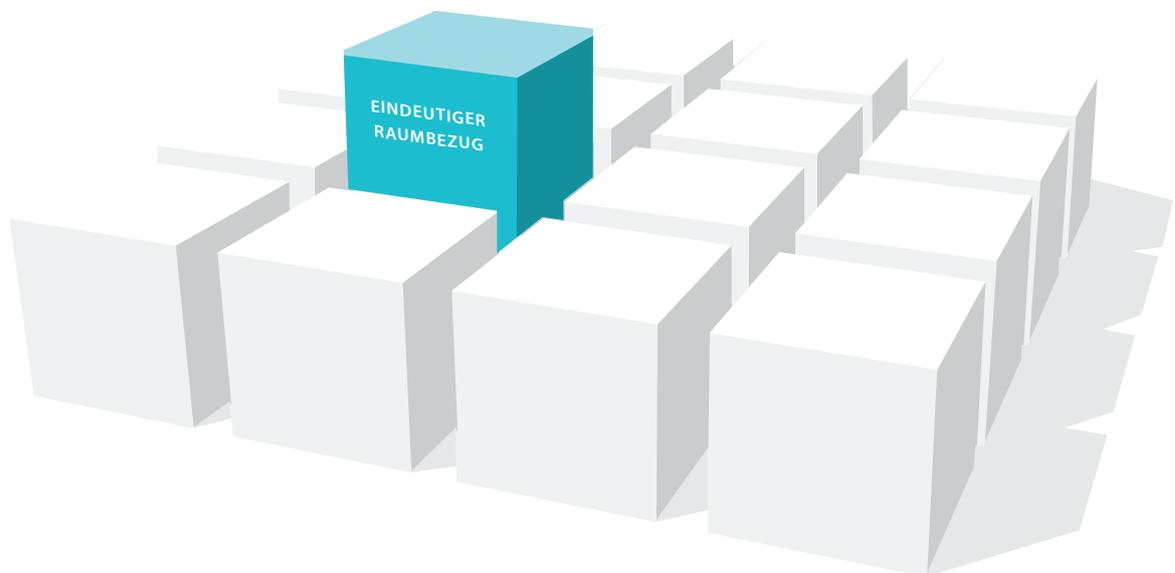


Abb. 50: Bausteine im Spannungsfeld Quartiersbezug und gesamtstädtischer Bezug [eigene Darstellung]

Die Stadtentwicklungsgesellschaft hat das Ziel, die Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren zu steigern. Das bedarf eines klaren räumlichen Fokus sowie Strategien, die sich auf die energetische Aufwertung dieses speziellen Handlungsraums konzentrieren. So ist der Quartiersbezug, abhängig von den individuellen Problemstellungen der Stadt, für eine ganzheitliche Aufwertungsstrategie unerlässlich. Fehlt dieser, kann die Gesellschaft zwar Einzelprojekte anregen, die Entwicklung des Quartiers tritt jedoch in den Hintergrund. Sie darf ihren Fokus nicht auf gesamtstädtischer Ebene verlieren. Ob es der Stadtentwicklungsgesellschaft möglich ist, sich mit ihrer Arbeit auf mehrere benachteiligte Quartiere gleichzeitig zu konzentrieren, ist dabei eine Frage der vorhandenen finanziellen und personellen Ressourcen. Zumeist ist die Situation im jeweiligen benachteiligten Quartier allein schon komplex genug. Ziel muss eine ganzheitliche Entwicklungsstrategie für ein Quartier sein.

Eine Quartiersabgrenzung konzentriert die Ressourcen nicht nur auf diesen Raum, sondern hat gleichzeitig den Vorteil einer Gebietskulisse für die Inanspruchnahme öffentlicher Förderung. Nicht umsonst wird sie für die meisten Förderprogramme und das Sanierungsrecht vorausgesetzt. Auch nach außen macht ein Quartiersbezug den Handlungsraum der Stadtentwicklungsgesellschaft deutlich.

Im Ergebnis ist für die Energieeffizienzsteigerung in benachteiligten Quartieren ein klarer Quartiersbezug unerlässlich, um eine ganzheitliche, energetische Aufwertungsstrategie zu entwickeln und diese mit Sanierungsentscheidungen zu hinterlegen (siehe Abb. 50).

Baustein Eindeutiger Raumbezug

Der Stadtentwicklungsgesellschaft geht es um die Aufwertung eines ganz speziellen Raums. Unter ähnlich gelagerten Entwicklungsdynamiken lassen sich Mittel und Maßnahmen und eine kritische Masse für eine Aufwertung konzentrieren. Das Quartier bietet sich aufgrund seiner Überschaubarkeit und als Ort der besonderen Betroffenheit seiner Bewohner an. Hier lassen sich Synergien bündeln, um über das Einzelgebäude hinaus zu nachbarschaftlichen Energieeffizienzlösungen zu kommen. Gleichzeitig bildet die Quartiersabgrenzung die Förderkulisse als Sanierungsgebiet im Sinne der Handlungsmöglichkeiten des BauGB.

Daneben ist ein gesamtstädtischer Blick sinnvoll, um die Quartiersentwicklung auf die übergeordneten Entwicklungsdynamiken abzustimmen. Er rechtfertigt ein entsprechendes Aufgabenspektrum und macht es möglich, Interventionen auch auf andere Räume auszuweiten. Zusätzlich ergibt sich die Option, neben unwirtschaftlichen auch rentable Projekte in bessergestellten Vierteln zu verwirklichen, was sich wiederum positiv auf die finanzielle Situation der Gesellschaft auswirkt.

- ➤ Konzentration von Mitteln und Maßnahmen auf einen bestimmten Raum; konkrete Aufwertungsperspektive für diesen Raum; Überschaubarkeit und Betroffenheit der Akteure; Förderkulisse
- ◀ ◀ einseitiger Fokus; lediglich unwirtschaftliche Projekte; eingeschränktes Handlungsspektrum

8.3.5 Öffentlichkeitsarbeit und Vertraulichkeit

Für das Ziel einer ganzheitlichen Entwicklungsstrategie für Energieeffizienz im Quartier sind Kommunikation und Kooperation unerlässlich. Da die Stadtentwicklungsgesellschaft lediglich Impulse für den energetischen Aufwertungsprozess anzuregen vermag, ist sie darauf angewiesen, dass diese von anderen Akteuren aufgenommen und fortgeführt werden. Sie muss für den Aufwertungsprozess werben und Stakeholder dazu bewegen, selbst auch aktiv zu werden. Dies kann nur mit einer breiten Öffentlichkeitsarbeit und über Kooperationsangebote gelingen. Einerseits muss es darum gehen, für Klimaschutz- und Energieeffizienzziele zu sensibilisieren und Hilfestellung bei Sanierungsentscheidungen zu bieten. Andererseits geht es um die Sichtbarkeit eigener Maßnahmen als einem Inzertiv im Quartier. Ohne eine Quartiersperspektive, die auch anderen Akteuren zeigt, dass sich Investitionen in ihre Gebäude lohnen, wird die energetische Aufwertung eines benachteiligten Quartiers nicht gelingen. Impulswirkung funktioniert nur über Kommunikation und Außendarstellung.

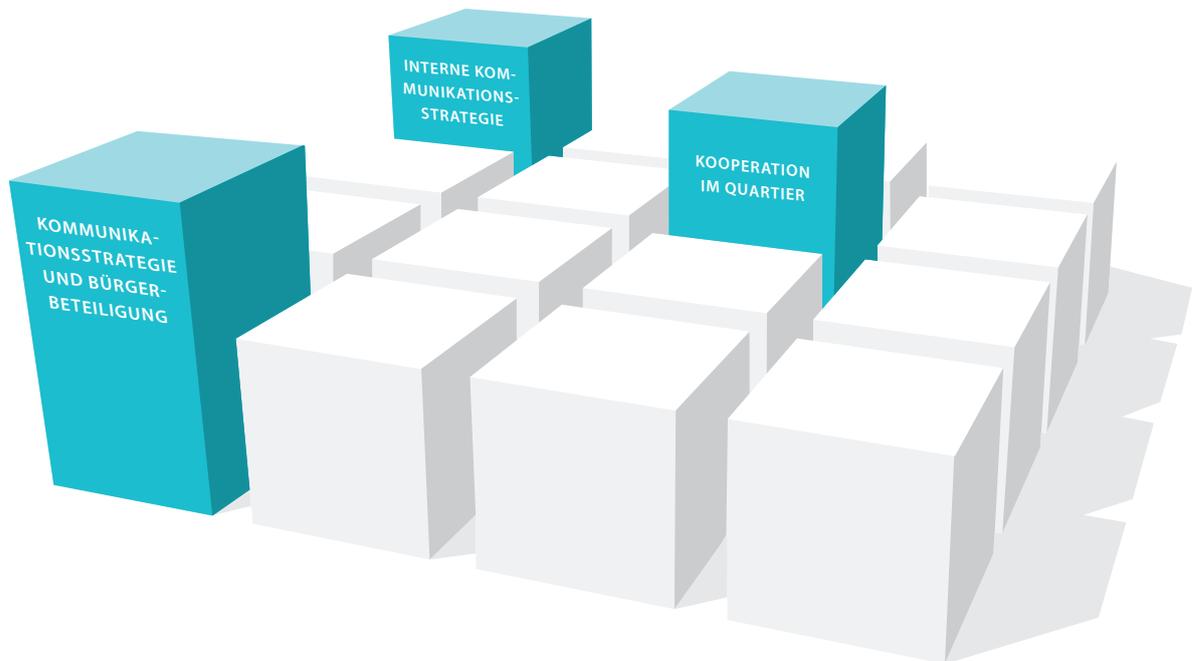


Abb. 51: Bausteine im Spannungsfeld Öffentlichkeitsarbeit und Vertraulichkeit [eigene Darstellung]

Über die Impulswirkung hinaus dient die Öffentlichkeitsarbeit auch dazu, über die Aktivitäten der Stadtentwicklungsgesellschaft zu berichten. Transparenz und Informationsaustausch können Gerüchten und Falschinformationen entgegenwirken. Vorbehalte gegenüber Projekten lassen sich ausräumen und im Idealfall eine breite Akzeptanz und Unterstützung der Arbeit der Stadtentwicklungsgesellschaft erzeugen. Kontroverse und risikoreiche Entscheidungen sind nicht nur nach innen, sondern auch nach außen zu kommunizieren und zu erklären. Vor allem konfliktträchtige Maßnahmen und Verzögerungen im Aufwertungsprozess sind transparent zu vermitteln und zu vertreten.

Zweifelsohne ist die Öffentlichkeitsarbeit ein essenzieller Bestandteil der Arbeit der Stadtentwicklungsgesellschaft. Anders als bei einem rein privaten Unternehmen geht es bei der Arbeit der Stadtentwicklungsgesellschaft um den Einsatz öffentlicher Mittel und somit um Steuergelder. Dazu braucht es eine politische Legitimation und öffentliche Transparenz. Gleichzeitig schöpft die Stadtentwicklungsgesellschaft einen Teil ihrer Handlungsfähigkeit jedoch aus ihrer nicht öffentlichen Arbeitsweise. Vertraulichkeit ist insbesondere bei strategischen Entscheidungen angebracht. Diese dürfen nicht zu früh publik werden, um ihre Umsetzungsfähigkeit und Wirksamkeit nicht zu gefährden. In der täglichen Projektarbeit müssen sich Mitarbeiter und Geschäftsführung darauf verlassen können, dass sensible und persönliche Details über Projektentscheidungen nicht an die Öffentlichkeit gelangen. Das trifft auch für Kooperationsvereinbarungen oder im Fall von Immobiliengeschäften sowie für Verhandlungen mit Dritten zu. Liegen die Verhandlungsstrategie oder strategischen Projektüberlegungen offen, verliert die Stadtentwicklungsgesellschaft ihre Verhandlungsposition. Die Folge können Immobilienspekulationen oder der Vertrauensverlust von Kooperationspartnern sein. Sowohl bei der Projektarbeit als auch in der Organisations- und vor allem der Prozessstruktur ist zwischen notwendiger Öffentlichkeitsarbeit und sinnvoller Geheimhaltung abzuwägen. Dies bedarf einer ausgefeilten Kommunikationsstrategie, Pressearbeit und nicht zuletzt Marketingkonzeption (siehe Abb. 51).

Baustein Interne Kommunikationsstruktur

Die nicht öffentlich tagenden Gremien ermöglichen es, dass Projektentscheidungen weniger politisch motiviert sind und interne Diskussionen nicht direkt an die Öffentlichkeit dringen. Die Kommunikationsstruktur wird dabei von der internen Organisationsstruktur der Stadtentwicklungsgesellschaft beeinflusst. Sie ist die Voraussetzung, dass sich informelle Kommunikationswege entwickeln und verstetigen sowie Themen auch von unten an die Geschäftsführungsebene herangetragen werden. Energieeffizienz unter problematischen Rahmenbedingungen erfordert eine gewisse Gesprächs- und Diskussionskultur, die auch die Abstimmung zwischen kontroversen Meinungen ermöglicht, um zu einem zielorientierten Ergebnis zu kommen.

Des Weiteren müssen die Entscheidungsträger in der Gesellschaft sowie den Schnittstellen zu den Gesellschaftern darauf vertrauen können, dass Interna und Diskussionsinhalte nicht an die Öffentlichkeit gelangen, um genau diese Gespräche zu ermöglichen. Selbst wenn Entscheidungen nicht einstimmig gefällt werden, sollten sie von allen mitgetragen werden. Das gilt auch für Strategien gegenüber und Abmachungen mit Projektpartnern. Je nach An- bzw. Einbindung der kommunalen Verwaltung in die Organisationsstruktur der Stadtentwicklungsgesellschaft ergeben sich Möglichkeiten, diese an allen relevanten Verwaltungsprozessen und Entscheidungsfindungen aktiv zu beteiligen. Davon sollte Gebrauch gemacht werden.

- ➤ Nicht öffentliche Gremien ermöglichen Streitkultur; informelle Kommunikationswege zur Beschleunigung von Abstimmungsprozessen; Vertraulichkeit von Absprachen und Strategien; weniger politische Durchdringung
- ◀ ◀ Mehrheitsentscheidungen aller Parteien; Intransparenz von Entscheidungsprozessen; Transparenz des Einsatzes öffentlicher Mittel; flache Hierarchien können Entscheidungsfindung behindern

Baustein Kommunikationsstrategie und Bürgerbeteiligung

Die Stadtentwicklungsgesellschaft braucht eine Kommunikationsstrategie, die ihre Aufwertungsstrategie für das Quartier unterstützt. Damit die Akteure an eine Quartiersperspektive glauben, ist es essenziell, dass die Aktivitäten der Gesellschaft eine Breitenwirkung entfalten. Eigenwerbung kann bspw. über Marketing, Außendarstellung oder Aktionen im Quartier geschehen. Indem die Gesellschaft aktiv Akteure im Quartier unterstützt, erhöht sie auch ihre eigene Akzeptanz. Zusätzlich ist Bürgerbeteiligung wichtig, um diese nicht nur in Projekten mitzunehmen, sondern auch an Entscheidungen teilhaben zu lassen. Dadurch kann bürgerschaftliches Engagement freigesetzt werden.

Die Kommunikationsstrategie dient dazu, der Öffentlichkeit durch konsistentes Handeln und das Einhalten verbindlicher Zusagen Sicherheit und Stabilität im Aufwertungsprozess zu vermitteln. Beteiligung erfordert einen transparenten Prozess, das Kommunizieren einer realistischen Erwartungshaltung und die bewusste Steuerung des Informationsflusses. Dafür muss die Stadtentwicklungsgesellschaft vor Ort greifbar sein und aktiv auf die Akteure im Quartier zugehen.

- ➤ Unterstützt die Energieeffizienzziele; Breitenwirkung; Stärkung der Impulswirkung von Projekten; höhere Akzeptanz für Maßnahmen; vermittelt Quartiersperspektive
- ◀ ◀ Braucht umgesetzte Projekte; Mehraufwand durch intensive Öffentlichkeitsarbeit; Bürgerbeteiligung suggeriert Abgeben von Entscheidungsgewalt; erfordert einen transparenten Aufwertungsprozess

Baustein Kooperation im Quartier

Kooperationen im Quartier besitzen eine elementare Bedeutung für den Aufwertungsprozess. Indem Partner für Energieeffizienzmaßnahmen im Quartier gefunden werden, wächst auch die Wirkung des eigenen Handelns. Gleichzeitig kann Stakeholdern der Einstieg in Projekte ermöglicht werden, die sie ansonsten nicht in Angriff genommen hätten. Ihre abwartende Haltung wird überwunden und der Gefahr von „Trittbrettfahrern“ entgegengewirkt. Der Stadtentwicklungsgesellschaft kommt dabei zugute, dass sie Projekte zur Not auch allein umsetzen kann. Indem sie sich als verlässlicher Projektpartner präsentiert, ist sie in der Lage, nicht nur eigene Ressourcen zu schonen, sondern auch privates Kapital freizusetzen. Um eine Aufbruchsstimmung im Quartier zu erzeugen, sind geeignete Handlungsstrategien notwendig.

- ➤ Schont eigene Ressourcen; setzt privates Kapital frei; kann Projekte auch allein durchsetzen; erleichtert Stakeholdern den Projekteinstieg; involviert Partner in den Aufwertungsprozess
- ◀ ◀ Trittbrettfahrer; geeignete Handlungsstrategien; Überzeugungskraft und wiederholte Ansprache; führt zu Erwartungshaltung im Quartier

8.4 Handlungsstrategien für Energieeffizienz im Quartier

Neben einer Organisations- und Prozessstruktur, die Handlungsfähigkeit in benachteiligten Quartieren verspricht, ist die Stadtentwicklungsgesellschaft vor allem auf sich aus dieser Struktur ergebende Projekte angewiesen. In ihnen manifestiert sich das steuernde Wirken der Gesellschaft.

Im Folgenden wird eine Auswahl möglicher Handlungsstrategien präsentiert, derer sich die Stadtentwicklungsgesellschaft zur Erreichung ihrer Energieeffizienz- und Stadtentwicklungsziele in benachteiligten Quartieren bedienen kann. Auch sie ergeben sich aus der Betrachtung konkreter Beispielgesellschaften im Rahmen der Fallstudienanalyse. Es werden solche Strategien präsentiert, die sich vor allem für Energieeffizienz eignen können. Es handelt sich um übergeordnete Ansätze, die es im Konkreten mit kleinteiligen Projekten zu hinterlegen gilt. Die Auflistung gibt einen Einblick in mögliche Handlungsstrategien als ein erster Einstieg in das konkrete Handeln im Quartier. Es werden die drei Strategien vorgestellt, die hierfür am effektivsten erscheinen.

8.4.1 Handlungsstrategie Immobilienerwerb



Als privatrechtlicher Organisationsform bieten sich der Stadtentwicklungsgesellschaft Handlungspotenziale auf dem Immobilienmarkt. Indem die Gesellschaft Immobilien im Quartier erwirbt, kann sie unabhängig von der Kooperationsbereitschaft Dritter Energieeffizienzmaßnahmen umsetzen und damit Impulswirkung im Quartier erzeugen. Voraussetzung ist, dass die Stadtentwicklungsgesellschaft die entsprechenden finanziellen Mittel besitzt, um als GmbH Grundstücke und Gebäude zu erwerben, die dann für Handlungsstrategien zur Verfügung stehen (vgl. § 13 GmbHG; vgl. Rickert 2016: Abs. 97). Zwar kann sie Gebäude freihändig erwerben, sie ist dabei jedoch auf die Verkaufsbereitschaft der privaten Eigentümer angewiesen. In benachteiligten Quartieren sind diese zumeist schneller verkaufsbereit. Weitere Möglichkeiten ergeben sich durch Zwangsversteigerungen (vgl. Sander 2016: Abs. 49; vgl. Zerle 2015: Abs. 95) oder die Nutzung des kommunalen Vorkaufsrechts zugunsten der Gesellschaft. Letzteres ist allerdings an das Vorhandensein eines Sanierungsgebiets gebunden (vgl. Kapitel 8.4.2). Als kommunale Gesellschaft kann sie zudem auf öffentliche Fördermittel zurückgreifen, um unrentierliche Kosten abzufedern.

Als Ankaufstrategie bieten sich der Stadtentwicklungsgesellschaft mehrere Optionen. Die erste ist der strategische Gebäudeerwerb. Indem sie gezielt Gebäude kauft, kann sie die Umsetzung kommunaler Zielsetzungen und Projektentwicklungen aktiv unterstützen. Gleichzeitig kann sie auf besonders problematische Immobilien mit negativer Wirkung auf umliegende Bestände reagieren und diese vom Markt nehmen. Der strategische Immobilienerwerb bietet sich vor allem für den Kauf mehrerer Gebäude im baulichen Zusammenhang an, die nachbarschaftliche Energieeffizienzlösungen möglich machen. Eine weitere Strategie ist die Vorratspolitik, indem die Gesellschaft jede sich bietende Gelegenheit zum Erwerb wahrnimmt. Damit kommt sie in die Position, eine kritische Masse an Gebäuden in Besitz zu nehmen, um durch Impulse zu einem Ausbreitungseffekt zu kommen.

Als eigenständiger Akteur kann die Stadtentwicklungsgesellschaft in Verhandlungen kurzfristig reagieren und Verbindlichkeiten eingehen. Sie handelt dabei nicht im Namen der Kommune, was in benachteiligten Quartieren u. U. Vorbehalte ausräumt (vgl. Rickert 2016: Abs. 91). Wichtig ist in diesem Zusammenhang jedoch eine einheitliche Verhandlungsstrategie. Dies kann bedeuten, Gebäude nicht über dem Verkehrswert zu kaufen bzw. Eigentümern in Abhängigkeit des Zustands ihrer Immobilie einheitliche Angebote zu unterbreiten (vgl. Aumann 2017: Abs. 56). Die Ge-

sellschaft sollte jedoch ihr Limit in Verhandlungen kennen. Auch hat sie sich als öffentlicher Akteur, der grundsätzlich mit öffentlichen Mittel agiert, besonders für ihre Geschäftspolitik zu rechtfertigen (vgl. Zerle 2015: Abs. 134).

Voraussetzung einer erfolgreichen Erwerbsstrategie ist vor allem das Wissen über die Möglichkeitsfenster und die Verkaufsbereitschaft von Eigentümern. Dafür sind die Vor-Ort-Präsenz sowie die Ansprechbarkeit vor Ort wichtig. Die Gesellschaft muss im Quartier vernetzt sein und alle verfügbaren Informationskanäle bedienen (vgl. Lerch 2016: Abs. 62; vgl. Sander 2016: Abs. 181; vgl. Brinkmann 2016 Abs. 86). Da die Gesellschaft grundsätzliches Interesse hat, Immobilien zu erwerben, besteht die Gefahr von Grundstücks- und Immobilienspekulationen (vgl. Nakelski 2016: Abs. 121). Mit dem Einsteigen der Stadtentwicklungsgesellschaft in den Immobilienmarkt schafft sie eine Nachfrage, vor deren Hintergrund Eigentümer die Chance sehen, ihre Immobilien zu einem möglichst hohen Wert zu veräußern (vgl. Sander 2016: Abs. 55; vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 91 f.). In einem Quartier, dessen Immobilienmarkt komplett zum Erliegen gekommen ist, liegt jedoch meist bereits der Verkehrswert über dem tatsächlichen Immobilienwert. Viele Eigentümer sind sich dessen jedoch nicht bewusst. Problematisch sind Spekulationen dann, wenn die Gesellschaft für die Durchführung bestimmter Maßnahmen explizit auf eine Immobilie angewiesen ist. Wenn dies bekannt wird, verliert die Gesellschaft ihre flexible Verhandlungsposition und damit auch ihre Handlungsfreiheit (vgl. Hofmann 2015: Abs. 62; vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 62). Die Gesellschaft muss entscheiden, was sie für eine Immobilie bereit ist zu zahlen, und diese Entscheidung gegenüber ihren Gesellschaftern vertreten. Da die Gesellschaft selbst wieder einen Immobilienmarkt in Quartier etabliert, lassen sich Kaufpreisspekulationen allerdings nie ganz verhindern, sondern lediglich auf ein für die Arbeit der Gesellschaft akzeptables Maß eindämmen. Sie darf Preisvorstellungen nur so weit mitgehen, als dass diese die Handlungsfähigkeit der Gesellschaft nicht negativ beeinflussen.

Ganz besonders schwierig wird es, wenn die Stadtentwicklungsgesellschaft mit kriminellen Gruppen um Gebäude konkurriert. Haben diese ein Interesse daran, die Gebäude für illegale Geschäfte zu erwerben, tritt die Gesellschaft in eine Konkurrenzsituation mit Organisationen, die außerhalb der Regeln operieren (vgl. Nakelski 2016: Abs. 124; vgl. Sander 2016: Abs. 51). Unter Umständen sind diese dazu bereit, überhöhte Preise zu bezahlen, da der Zugriff auf die Gebäude für sie einen enormen Mehrwert verspricht, wie dies durch die Überbelegung des Wohnraums mit Zuwanderern gegeben ist (vgl. Aumann 2017: Abs. 33; vgl. BMUB 2014c: 16). Gleichzeitig birgt ihr Handeln für die kommunale Gesellschaft die Gefahr, dass Eigentümer gerade deshalb nicht mehr in ihre Immobilien investieren, weil sie denken, die Gesellschaft kaufe diese ohnehin auf. Gleiches gilt für Spekulanten, die mit dem Glauben an eine Verbesserung der Quartierssituation spekulieren, ohne selbst etwas beitragen zu wollen (vgl. Eismann 2015: Abs. 75).

➤ ➤ Als privatrechtliche Organisation kann die Stadtentwicklungsgesellschaft flexibel und kurzfristig auf dem Immobilienmarkt handeln. Mit dem Immobilienerwerb hat sie direkten Zugriff auf Gebäude und kann energetische und städtebauliche Maßnahmen eigenständig umsetzen. Als eigenständiger Akteur nimmt sie die Aufgaben von Energieeffizienz und Stadtentwicklung wahr und kann zudem eine Grundstücksbevorratung betreiben.

◀ ◀ Um die Ankäufe zu realisieren, benötigt sie entsprechendes finanzielles Kapital und ausreichende personelle und fachliche Ressourcen. Sie muss mit Preisspekulationen umgehen.

8.4.2 Handlungsstrategie Sanierungsrecht

Durch die Ausübung des besonderen Städtebaurechts gem. §§ 136 ff. BauGB lässt sich die Handlungsfähigkeit der Stadtentwicklungsgesellschaft in einem bestimmten Gebiet erhöhen.



„Der größte Vorteil des Sanierungsrechts ist es, im Zweifel auch harte Mittel einsetzen zu können. Ich glaube, wir kommen auf Dauer nicht darum herum, in Quartieren mit sehr starken Problemen unter Umständen harte rechtliche Mittel einzusetzen. Dabei geht es z. B. um den Durchgriff bei Schrottimmobilien. Das Sanierungsrecht bietet die Möglichkeit, von Einzelimmobilien zu einer Gesamtbetrachtung eines Quartiers zu kommen“ (Kloidt 2017: Abs. 46).

Zwar ist das Sanierungsrecht nicht ubiquitär der Stadtentwicklungsgesellschaft vorbehalten, bietet ihr jedoch zusätzliche Handlungspotenziale in benachteiligten Quartieren. Als im BauGB verankertes Recht bietet es Möglichkeiten, in benachteiligten Quartieren aktiv zu werden. Der Sanierungsträger kann durch das Erwerben, Sanieren, Abreißen oder Wiederveräußern von Immobilien Funktionsverluste im Quartier beheben (vgl. § 136 BauGB; vgl. Kloidt 2017: Abs. 44; vgl. von der Mühlen 2016: Abs. 21). Als Steuerer des Entwicklungsprozesses, sei es als offizieller oder inoffizieller Sanierungsträger, stellt das Sanierungsrecht der Gesellschaft Kontrollinstrumente zur Verfügung, die ihren Einfluss ausbauen. Ein Vorteil für den Immobilienerwerb ist das besondere Vorkaufsrecht gem. § 25 BauGB. Seine Ausübung kann zugunsten eines geeigneten Dritten ausgeübt werden, der sich verpflichtet, die mit dem Vorkaufsrecht bezweckte Verwendung des Grundstücks innerhalb angemessener Frist umzusetzen (vgl. §§ 25–27 a BauGB). Damit verpflichtet sich die Stadtentwicklungsgesellschaft als Nutznießer, direkt konkrete Handlungsperspektiven aufzuzeigen. Zusätzlich ist eine vertragliche Konstruktion notwendig, die sicherstellt, dass die Gesellschaft im Sinne der Sanierungsziele der Kommune handelt (vgl. Hofmann 2015: Abs. 76; vgl. Aumann 2017: Abs. 40; vgl. Rickert 2016: Abs. 93). Damit ist die Gesellschaft auf die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung angewiesen, das Vorkaufsrecht geltend zu machen (vgl. Eismann 2015: Abs. 26; vgl. Sander 2016: Abs. 154).

Des Weiteren bietet das Sanierungsrecht Steuervorteile bei der Umsetzung von Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen. Dazu wird im Grundbuch ein Sanierungsvermerk eingetragen, der steuerliche Abschreibungen bei der Sanierung zulässt (vgl. § 7 h EStG; vgl. Rommelfanger 2016: 107). Zwar können sie ein Argument darstellen, um privates Kapital zu akquirieren (vgl. Hofmann 2015: Abs. 72), Eigentümer, die nur über eine geringe Steuerlast verfügen und eine Finanzierung gerade so bewerkstelligen, profitieren jedoch kaum von den Abschreibungsmöglichkeiten (vgl. Hofmann 2015: Abs. 77). Auch für die Stadtentwicklungsgesellschaft als kommunales Unternehmen sind die Vorteile begrenzt (vgl. Sander 2016: Abs. 152).

Mit Genehmigungsvorbehalten und Baugeboten lassen sich unerwünschte Entwicklungen im Quartier verhindern. Zudem besteht eine Informationspflicht für bauliche Veränderungen, die zu einem Informationsvorteil für die Stadtentwicklungsgesellschaft führt (vgl. § 144 BauGB; vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 107; vgl. Rickert 2016: Abs. 95). Selbst wenn von den sich ergebenden Einflussmöglichkeiten kein Gebrauch gemacht wird, können sie zumindest als Druckmittel dienen, um die Mitwirkungsbereitschaft der Akteure im Quartier zu erhöhen (vgl. Sander 2016: Abs. 157).

Das Sanierungsrecht bietet die Chance, das kommunale Handlungsvermögen im Zusammenspiel mit öffentlicher Förderung zu steigern, und stärkt die Position der Stadtentwicklungsgesellschaft bei der energetischen Quartiersaufwertung (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 108; vgl. Schmitz 2016: Abs. 106). Eine Treuhänderschaft bietet darüber hinaus die Möglichkeit, Treuhandvermögen zu bilden und bei der Gesellschaft anzusiedeln. Wirtschaftlich bleibt es Eigentum der Gemeinde und damit der kommunale Einfluss auf das Vermögen gewahrt (vgl. Horwedel 2016: Abs. 83 und 85). Beim Treuhandvermögen handelt es sich in erster Linie um Kapital, kann jedoch auch öffentlichen Wohngebäudebestand umfassen. Ob diese in einem Sanierungsgebiet automatisch ins Treuhandvermögen zu überführen sind, hängt von der

Städtebauförderungsrichtlinie des jeweiligen Bundeslandes ab (vgl. Kloidt 2017: Abs. 48-50; vgl. Horwedel 2016: Abs. 91-92 und 117 ff.; vgl. Stratmann 2016: Abs. 116).

Die Wahl zwischen vereinfachtem und klassischem Sanierungsverfahren stellt die Kommune vor die Entscheidung, welche Bedeutung den besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften zukommt. Wird lediglich das vereinfachte Verfahren gewählt, finden die Vorschriften zu Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen, Kaufpreisen und Umlegungen keine Anwendung (vgl. § 153 BauGB). Gleiches gilt für Ausgleichsbeträge, bedingt durch die Erhöhung des Bodenwerts (vgl. § 154 BauGB). Es ist zu entscheiden, ob die komplexere Durchführung des klassischen Sanierungsverfahrens dessen Vorteile zur Eindämmung von Bodenspekulationen rechtfertigt. Zumindest wenn Grundstücks- und Immobilien-spekulationen der Boden entzogen und eine Wertlimitierung angestrebt ist, dann ist ein klassisches Sanierungsverfahren notwendig (vgl. von der Mühlen 2016: Abs. 67).

Neben den Vorteilen des besonderen Städtebaurechts für die Handlungsoptionen der Stadtentwicklungsgesellschaft ist auch mit einigen Herausforderungen umzugehen. Damit ist vor allem die Komplexität und Langwierigkeit gemeint, um ein solches Verfahren einzuleiten. Da das Verfahren gem. § 140 BauGB u. a. mit der Durchführung vorbereitender Untersuchungen, der förmlichen Festsetzung des Sanierungsgebiets und der Festlegung von Ziel und Zweck der Sanierungsmaßnahme verbunden ist (vgl. § 140 BauGB), nimmt bereits die Festlegung der Satzung entsprechend Zeit in Anspruch.

Die Kommune muss zudem bereit sein, die Genehmigungspflichten und die ordnungsrechtlichen Maßnahmen zur Umsetzung von Sanierungsmaßnahmen durchzusetzen. Dabei ist sie verpflichtet, öffentliche und private Belange gegeneinander abzuwägen (vgl. § 136 BauGB). Die Durchführung einer Sanierungsmaßnahme obliegt jedoch weiterhin dem Eigentümer (vgl. § 148 BauGB). Kann er die Maßnahmen eigenständig nicht umsetzen, ist die Kommune gezwungen nachzuweisen, dass solch eine Maßnahme wirtschaftlich ist, und ggf. gezwungen, sie selbst durchzuführen, was häufig an den verfügbaren finanziellen Mitteln der Kommune scheitert (vgl. § 146 BauGB; vgl. Spars 2016: Abs. 66). Die Durchsetzung kommunalen Ordnungsrechts ist zudem häufig mit Widerständen seitens der Bewohner und Eigentümer verbunden (vgl. Hofmann 2015: Abs. 69). Die Stadtentwicklungsgesellschaft darf die zeitlichen Verzögerungen zur Etablierung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen zudem nicht zum Anlass nehmen, vorerst nicht im Quartier aktiv zu werden (vgl. von der Mühlen 2016: Abs. 67).

Generell ist zu sagen, dass die ordnungsrechtlichen Möglichkeiten des Sanierungsrechts lediglich ein die Aktivitäten der Stadtentwicklungsgesellschaft unterstützendes Mittel darstellen. Ihre Anwendung sowie die Wahl des Verfahrens gilt es im konkreten Fall abzuwägen.

➤ ➤ Das Sanierungsrecht bietet eine rechtliche Handhabe und Kontrollinstrumente im Gebäudebestand. Es eröffnet mehr Handlungspotenziale für Immobilienerwerb, Sanierung, Abriss und Wiederveräußerung. Zudem kann die Stadtentwicklungsgesellschaft als Sanierungsträger eingesetzt werden. Es bildet die Gebietskulisse, um öffentliche Förderung in Anspruch zu nehmen und Treuhandvermögen zu bilden.

◀ ◀ Erfordert eine Entscheidung, welches Sanierungsverfahren angewendet werden soll. Die Komplexität und Dauer der Verfahrenseinleitung ist zu berücksichtigen. Zudem kann es zu Widerständen in der Bewohnerschaft kommen. Das Sanierungsrecht stellt lediglich ein unterstützendes Mittel für die Arbeit der Stadtentwicklungsgesellschaft dar.

8.4.3 Handlungsstrategie innovative Projektansätze



Maßnahmen müssen einen besonderen Anstoßeffekt und eine möglichst hohe Breitenwirkung besitzen, um eine nachhaltige Wirkung zu entfalten. Diese ist abhängig sowohl vom Einfluss der örtlichen als auch der regionalen Rahmenbedingungen auf die Quartiersentwicklung. Zu erwartende substanzielle Investitionen in die lokale Wirtschaft, Arbeitsplatzangebot, Kaufkraftentwicklung und Nachfrage nach Wohnraum in der Gesamtstadt entscheiden darüber, wie wirksam die Interventionen der Stadtentwicklungsgesellschaft sind und wie leicht sich eine Aufwertungsperspektive aufzeigen lässt (vgl. Spars: 2016: Abs. 46 f.).

Anders als die kommunale Verwaltung, die eher selten auf die Umsetzung innovativer Projektansätze fokussiert ist, oder eine privatwirtschaftlich agierende Gesellschaft, die zwar innovative Lösungen umsetzen kann, dies allerdings nicht unter den gegebenen wirtschaftlichen Verhältnissen tut, kann eine kommunale Stadtentwicklungsgesellschaft auch unwirtschaftliche Projekte angehen, die einen hohen Innovationsgrad versprechen. Dies schließt auch Pilotprojekte ein, die lediglich als Zwischennutzungen Initialzündungen im Quartier erzeugen und danach für dauerhafte Lösungen weichen. Visionäre und innovative Handlungsansätze bedeuten jedoch eine gestalterische Freiheit, die einer Gesellschaft eingeräumt werden muss (vgl. Schulze Böing 2017: Abs. 67; vgl. Brinkmann 2016: Abs. 18 und 221).

Mithilfe sichtbarer städtebaulicher Impulse sollen private Eigentümer und Investoren angeregt werden, in den eigenen Gebäudebestand zu investieren und Kooperationen einzugehen. Da in benachteiligten Quartieren herkömmliche Handlungsansätze zumeist an Grenzen stoßen, ist die Stadtentwicklungsgesellschaft auf innovative Impulsprojekte angewiesen. Ihre Zugriffsmöglichkeiten auf den Gebäudebestand bilden dafür die Grundlage. Ihr Antrieb sollte es sein, unter den widrigen Rahmenbedingungen innovative Lösungen zu finden, mit denen trotz fehlender Anreize, finanzieller Unrentabilität und mangelnder Bereitschaft von Investoren eine Impulssetzung im Gebäudebestand möglich ist. Diese sollen zu einer nachhaltigen Aufwertungsperspektive im Quartier führen (vgl. Kloidt 2017: Abs. 52 ff.; vgl. Metzmacher 2016: Abs. 60).

Experimentelle Ansätze stellen eine Gesellschaft jedoch vor die Herausforderung, dass sie weniger etabliert und bisher kaum erprobt sind. Sie sind mit einem erhöhten Umsetzungsrisiko verbunden, da einerseits eine Finanzierung schwerer zu bewerkstelligen und andererseits kaum unterstützende Projektpartner vorhanden sind. Zudem ist ein hohes Innovationspotenzial zumeist mit einem entsprechend großen finanziellen Risiko verbunden. Die Gesellschaft muss bereit und in der Lage sein, mit ungewöhnlichen Mitteln in einer ansonsten ausweglosen Quartierssituation einen Wandel anzuregen. Diese Strategie gilt es sowohl intern als auch extern zu kommunizieren und in die übergeordnete Aufwertungsstrategie der Gesellschaft einzubetten (vgl. von der Mühlen 2016: Abs. 43; vgl. Metzmacher 2016: Abs. 62). Gleichzeitig muss sie aufzeigen, welches Risiko mit einer Maßnahme verbunden ist (vgl. Kapitel 8.3.3). Zudem kann es zu Projektausfällen kommen, die rechtzeitig erkannt und mit deren finanziellen Verlusten umzugehen ist. Es darf nicht der Eindruck entstehen, der gesamte Aufwertungsprozess drohe zu scheitern. Aus diesem Grund ist die Aufwertungsstrategie in der Öffentlichkeit zu kommunizieren, da ansonsten der Eindruck entstehen kann, die Gesellschaft wüsste nicht, was sie tut. Sie muss transparent vermitteln, was sie sich von einem Projekt verspricht und warum sie dafür bereit ist, hohe unrentierliche Kosten in Kauf zu nehmen (vgl. Aumann 2017: Abs. 59f). Zusätzlich ist die auch nach außen sichtbare Kontinuität des Entwicklungsprozesses wichtig (vgl. von der Mühlen 2016: Abs. 48).

Innovative Projektansätze erfordern Flexibilität und Anpassungsfähigkeit und stellen sowohl die Organisations- als auch die Prozessstruktur der Gesellschaft vor Herausforderungen. Ohne die Beschränkungen der städtischen Verwaltungsstrukturen ist es ihr zumindest möglich, einfacher zu experimentieren und auszuprobieren (vgl. Rickert 2016: Abs. 99). Nicht eingeübte Projektansätze in Verbindung mit einem verhältnismäßig komplexen Entwicklungsprozess

führen allerdings häufig dazu, dass es bis zur Umsetzung der Projekte relativ lange dauert (vgl. Hofmann 2015: Abs. 38). In einer ersten Ankaufphase passiert erst einmal kaum etwas im Quartier. Erst mit der Initiierung erster Projekte werden städtebauliche Impulse für andere Akteure im Quartier sichtbar. In der Folge besteht die Gefahr, dass die Anfangseuphorie der Gründung der Stadtentwicklungsgesellschaft abflaut. Folglich muss die Gesellschaft an einem gewissen Punkt mit der Projektentwicklung beginnen. Dafür sind strategische Partner zu suchen und das Vorgehen nach außen zu kommunizieren. Wenn bspw. Verzögerungen bei der Projektentwicklung nicht transparent vermittelt werden, entsteht der Eindruck, der gesamte Prozess gerate ins Stocken (vgl. Wolf 2016: Abs. 73; vgl. Sander 2016: Abs. 161; vgl. Aumann 2017: Abs. 89).

Im Sinne einer Quartiersperspektive soll eine Aufbruchsstimmung im Quartier angeregt werden, die Bürger veranlasst, an ihr Quartier zu glauben und sich dafür zu engagieren. Privaten Investoren und Eigentümern muss vermittelt werden, dass es sich lohnt, in das Quartier und den Gebäudebestand zu investieren. Voraussetzung ist, dass die Gesellschaft selbst auch an den Erfolg ihrer Arbeit glaubt und diesen als perspektivisch langfristigen Prozess sieht (vgl. Eismann 2015: Abs. 69). Dafür muss sie offen für alternative Lösungen sein (vgl. Rieniets 2016: Abs. 82; vgl. Brinkmann 2016: Abs. 131). Der Entwicklungsprozess in benachteiligten Quartieren, in denen sich die Herausforderung stellt, erst einmal überhaupt einen Sanierungsprozess in Gang zu bringen, muss auch Energieeffizienzziele frühzeitig einbinden. Für die Arbeit mit einer Stadtentwicklungsgesellschaft gilt es, ausreichende Erfahrungen zu sammeln und zu schauen, welche Projekte auch vom Aufsichtsrat mitgetragen werden (vgl. Sander 2016: Abs. 176).

➤ ➤ Die Stadtentwicklungsgesellschaft besitzt die gestalterische Freiheit, Flexibilität und Anpassungsfähigkeit, die innovative Projektansätze möglich macht. Die Haftungsbeschränkung bietet zudem eine gewisse Sicherheit auch für riskante Projektentscheidungen. Durch die Immobilienverfügbarkeit schafft sie die Grundlage für Projekte im Gebäudebestand.

◀ ◀ Die angestoßenen Maßnahmen müssen eine Impulswirkung im Quartier entfalten, um eine nachhaltige Quartiersperspektive zu initiieren. Dies bedarf der Kontinuität im Aufwertungsprozess, eines Risikomanagements sowie einer entsprechenden Kommunikationsstrategie.

Im Folgenden werden beispielhaft drei mögliche Projektansätze vorgestellt.

Bastelhäuser

Ein Beispiel für einen innovativen Konzeptansatz stellt das Klushuizen-Projekt dar. Der Projektansatz stammt aus Rotterdam und bedeutet wörtlich übersetzt Bastelhäuser. Es handelt sich um ein öffentlich gefördertes Instrument zur Bekämpfung von Wohnungsleerstand und Verwahrlosung von Immobilien (vgl. Spars et al. 2015: 7). Es sieht vor, Gebäude günstig an Communitys abzugeben, die diese dann mit Eigenmitteln modernisieren und sanieren (vgl. Eismann 2015: Abs. 32). Dafür veräußert die Stadtentwicklungsgesellschaft in benachteiligten Quartieren aufgekaufte Immobilien für einen geringen Preis an sanierungswillige private Eigennutzer. Das geschieht mit der Auflage, dass diese die Immobilien in einem bestimmten Zeitraum nach vorgegebenen energetischen Standards sanieren. Eine Eigennutzungspflicht soll darüber hinaus verhindern, dass das Angebot durch kurzfristige Spekulanten missbraucht wird, und sie soll eine langfristige Bindung der Bewohner an das Quartier fördern (vgl. Spars et al. 2015: 28). In Rotterdam wurde das Projekt medienwirksam vermarktet und von einer Marketing- und Kommunikationsstrategie begleitet. Auch der symbolische

Preis von 1 € hat das Projekt in der Öffentlichkeit bekannt gemacht. Zwar waren die späteren Verkaufspreise deutlich höher, jedoch immer unter dem marktüblichen Angebot (vgl. Spars et al. 2015: 32).

Gebäude zu erwerben und dann zu einem symbolischen Wert an sanierungswillige Private weiterzugeben, ist für die Stadtentwicklungsgesellschaft jedoch in jedem Fall mit einem finanziellen Defizit verbunden (vgl. Rieniets 2016: Abs. 66 ff.; vgl. Spars 2016: Abs. 40 und 62). Zwar können unrentierliche Modernisierungskosten finanziell gefördert werden, die Verluste durch das „Verschenken“ der Gebäude an Private über öffentliche Mittel auszugleichen, selbst wenn sie einer allgemeinen Quartiersrendite zugutekommen, ist jedoch nicht so einfach möglich. Der Grund ist, dass es nicht zu einer Vermögensumverteilung öffentlicher Fördermittel zugunsten Privater kommen darf. Ob die Stadtentwicklungsgesellschaft diese Verluste übernehmen kann, hängt wiederum von ihrer finanziellen Ausstattung ab. Auch stellt sich u. U. ein bilanzielles Problem, wenn Werte ohne entsprechende Gegenleistung abgegeben werden (vgl. Nakelski 2016: Abs. 112 und 116 ff.; vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 63; vgl. von der Mühlen 2016: Abs. 38).

Demonstrationsobjekte

Eine weitere Möglichkeit im Umgang mit erworbenen Bestandsgebäuden besteht darin, sie ganz offensiv als Demonstrationsobjekte zu entwickeln. Dadurch soll anderen Eigentümern im Quartier nicht nur gezeigt werden, dass eine Sanierung möglich ist, sondern direkt am Objekt erfahrbar gemacht werden, was bspw. bei einer Altbausanierung energetisch möglich ist. Für die Umsetzung eines Anschauungsobjekts sind häufig auch spezielle Fördermittel verfügbar (vgl. Rommelfanger 2016: Abs. 71; vgl. Sander 2016: Abs. 65 f.; vgl. Brinkmann 2016: Abs. 91).

Kreativszene

Ein weiterer Ansatz ist es, die Kreativszene als Pioniere der Quartiersentwicklung zu nutzen und damit gleichzeitig das Quartiersimage zu verbessern. Die Stadtentwicklungsgesellschaft kann ihre Bestände der Kreativwirtschaft und engagierten Künstlern zur Verfügung stellen und durch Sanierung und Umbau der Gebäude alternative Nutzungs- und Wohnkonzepte im Hinblick auf eine langfristige Quartiersperspektive fördern. Auch studentisches Wohnen bietet sich dafür an. Die innerstädtische Lage vieler benachteiligter Quartiere eignet sich zudem für die Ansiedlung von Gastronomie und kulturellen Angeboten (vgl. Sander 2016: Abs. 35, 74 und 128; vgl. Schmitz 2016: Abs. 111). Dabei gilt es jedoch zu hinterfragen, ob dies auch ohne eine insgesamt prosperierende gesamtstädtische Entwicklung möglich ist, unter der sich eine Kunst- und Kreativszene entwickeln kann (vgl. Eismann 2015: Abs. 89 ff.).

9 FAZIT

9.1 Reflexion und zentrale Schlussfolgerungen

9.1.1 Zusammenfassung

Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit sind die nationalen Ziele der Energiewende. Im Fokus stehen dabei die Energieeffizienz und die energetische Sanierung des Gebäudebestands. In diesem Zusammenhang gewinnt vor allem das Quartier als Handlungsraum nachbarschaftlicher Energieeffizienzlösungen im Gebäudebereich an Bedeutung. Gleichzeitig ist es die Ebene, auf der sich die Auswirkungen gesellschaftlicher Entwicklungstrends auf die direkte Lebenswelt seiner Bewohner manifestieren. Als öffentlicher Akteur ist vor allem die Kommune auf dieser Umsetzungsebene aktiv und als Treiber der Energiewende auf der lokalen Ebene gefragt (vgl. Kapitel 2.2).

Die Arbeit beschäftigt sich im Speziellen mit der Energieeffizienz benachteiligter Quartiere und ihrer Bedeutung für die Klimaschutz- und Energieeffizienzziele. Zwar verfügen diese über ein hohes energetisches Potenzial, welches sich bisher jedoch kaum mobilisieren lässt. Zur Schließung dieser Lücke betrachtet die Arbeit kommunale Governance zur Steuerung der Energieeffizienz benachteiligter Quartiere. Es geht um die Handlungsfähigkeit der Kommune, die Energieeffizienz in Quartieren mit problematischen Rahmenbedingungen zu steigern.

Es fällt auf, dass unter den unterschiedlichsten Begriffen wie Quartiere mit problematischen Rahmenbedingungen, Problemquartiere, Brennpunktquartiere, Quartiere mit besonderem Entwicklungsbedarf, Quartiere mit prekärem Status oder Armutsquartiere bereits eine ganze Bandbreite an Forschungsarbeiten und wissenschaftlichen Untersuchungen zu benachteiligten Quartieren vorliegt. Ergänzt werden sie durch Erfahrungen aus der Praxis, vornehmlich dem Umgang mit benachteiligten Quartieren im Rahmen der Programme der Städtebauförderung. Auch liegen bereits erste Erkenntnisse zur Bedeutung von benachteiligten Quartieren für die Erreichung der übergeordneten Klimaschutz-

und Energieeffizienzziele im Gebäudebestand vor. In der Betrachtung der Ausgangslage zu dieser Arbeit fällt jedoch auf, dass trotz der großen Bedeutung benachteiligter Quartiere für Klimaschutz- und Energieeffizienzziele bisher kaum gesicherte Erkenntnisse zu den Hemmnissen und Herausforderungen für Energieeffizienz unter problematischen Rahmenbedingungen bestehen. Das gilt vor allem für die Frage, wie die Energieeffizienz in diesen Handlungsräumen gesteigert werden kann.

Die Ergebnisse der ersten empirischen Studie bestätigen, dass die problematischen Rahmenbedingungen vor Ort die privaten Sanierungsentscheidungen maßgeblich beeinflussen. Benachteiligte Quartiere haben aufgrund ihrer ökonomischen, sozialen, baulichen, verkehrlichen und energetischen Rahmenbedingungen schlechte Voraussetzungen für die Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die Marktmechanismen in diesen Quartieren nicht in der Lage sind, Energieeffizienz anzuregen. Auch mangelt es an handlungsfähigen Stakeholdern, die durch indirekt wirkende öffentliche Steuerung, wie finanzielle Anreize, Kooperation, Beratung und Information, zur Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen angeregt werden können. Damit steigt die Bedeutung direkter öffentlicher Steuerung zur Steigerung der Sanierungstätigkeit in benachteiligten Quartieren.

Aus diesem Grund fragt die Arbeit nach der Leistungsfähigkeit administrativer-staatlicher Systeme und staatlicher Organisationsformen. Der Fokus liegt dabei sowohl auf der Organisationsstruktur der kommunalen Ämterverwaltung als auch auf dem handelnden Organ der Kommune als auch auf ihren konkreten Handlungsmöglichkeiten und -instrumenten im Gebäudebestand.

Impulse, allein über die Aufwertung öffentlicher Gebäude und den öffentlichen Raum, zeigen in benachteiligten Quartieren zumeist nicht die erhoffte Wirkung. Die Forschungsergebnisse legen nahe, dass es der öffentlich-rechtlichen Verwaltung jedoch an direkten Zugriffsmöglichkeiten auf den privaten Gebäudebestand fehlt, um dort selbst tätig zu werden.

Eine Option liegt im Aufkaufen von Wohngebäuden durch die öffentliche Hand. Indem die Kommune selbst Eigentümer wird, kann sie eigenständig Energieeffizienzmaßnahmen umsetzen und damit selbst zu einer allgemeinen Aufwertungsperspektive für das Quartier beitragen. In den empirischen Untersuchungen zeigt sich allerdings eine ganze Reihe von Hemmnissen für ihre aktive Marktteilnahme. Die Kommune steht vor dem Dilemma, dass die öffentlich-rechtliche Organisationsstruktur der Ämterverwaltung nicht für wirtschaftliches Handeln auf dem Immobilienmarkt ausgelegt ist. Vor allem aus den Markt- und Wettbewerbsbedingungen resultieren eine Vielzahl von Markteintrittsbarrieren¹⁹ (vgl. Rosenberger 2014: 156). Als möglicher Ausweg betrachtet die Arbeit kommunale Gesellschaften, die als privatrechtliche Organisationsformen flexibler und wirtschaftlich anders agieren können als die Verwaltung. Die zweite empirische Studie geht daher explizit auf Stadtentwicklungsgesellschaften und ihre Potenziale für kommunale Governance ein.

Die Fallstudienanalyse stellt den dritten empirischen Zugang der Arbeit dar. Sie baut auf den Erkenntnissen der ersten beiden empirischen Studien auf, für die Experteninterviews mit 22 Interviewpartnern geführt wurden. Die Analyse betrachtet konkrete Fallstudiengesellschaften, die einerseits in benachteiligten Quartieren aktiv sind und andererseits direkten Einfluss auf den Gebäudebestand besitzen und dort selbstständig Energieeffizienzmaßnahmen umsetzen können. Es wurden drei Gesellschaften identifiziert, die sich für eine tiefergehende Analyse eignen. Dabei stützt sich die Fallstudienuntersuchung auf insgesamt noch einmal 18 Interviews inkl. einer Dokumentenauswertung. Ihr Fokus liegt auf Gesellschaftervertrag, Geschäftsverteilungsplan und Strategiepapieren. Um eine systematische Perspektive auf die

¹⁹ Zu den Risiken kommunaler Marktteilnahme siehe Rosenberger 2014: 140 ff.

Unternehmen zu ermöglichen, befragt die Fallstudienanalyse Experten aus verschiedenen Bereichen und mit unterschiedlicher Perspektive auf die jeweilige Fallstudiengesellschaft. Es werden Gesellschaftervertreter, Geschäftsführer und Mitarbeiter sowie Experten aus den Bereichen Politik, Verwaltung, Planung, Wohnungswirtschaft, Forschung und Bewohnerschaft befragt. Der qualitative Ansatz ermöglicht die Generierung von Informationen aus erster Hand sowie die Erfassung der Mehrdimensionalität von Wirkungen, Zusammenhängen, Projektinterna und persönlichen Einschätzungen. Personen, die direkt in die Gesellschaft eingebunden sind, ermöglichen es, auf Insiderwissen zurückzugreifen. Darüber hinausgehende Sichtweisen erweitern das Erkenntnisspektrum zusätzlich. Nach der Fallstudienbeschreibung werden die Analyseergebnisse in einer vergleichenden Gegenüberstellung ausgewertet. Das Ergebnis ist ein Leitfaden für kommunale Stadtentwicklungsgesellschaften als Agent der Energiewende im Quartier.

9.1.2 Forschungserkenntnisse

In der Synthese der Arbeit werden die in Kapitel 1.3 formulierten Forschungsfragen wieder aufgenommen. Ihre Beantwortung wird noch einmal zusammenfassend dargelegt. Zu Beginn erfolgt die Darstellung der Konkretisierungsfragen, anschließend die Antwort auf die zentrale Fragestellung der Arbeit.

Was sind die Herausforderungen für Energieeffizienz und Governance unter problematischen Rahmenbedingungen?

Die Analyse der Rahmenbedingungen in benachteiligten Quartieren im Rahmen der Literaturrecherche und insbesondere in der empirischen Studie 1 arbeitet die Herausforderungen für die Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen unter problematischen Rahmenbedingungen heraus. In benachteiligten Quartieren sind sie dafür verantwortlich, dass Energieeffizienzmaßnahmen nicht zur Umsetzung kommen. Sie stellen „harte“ Hinderungsgründe dar, vor denen selbst aufsuchende Beratung und finanzielle Anreize zumeist erfolglos bleiben. Natürlich spielen auch individuelle, „weiche“ Gründe eine Rolle, diese werden jedoch in benachteiligten Quartieren von den äußeren Rahmenbedingungen überlagert. Die Rahmenbedingungen lassen sich dabei in die Kategorien Gebäudebestand, Bewohner- und Eigentümerstruktur, Immobilienmarkt und mangelnde Quartiersperspektive clustern. Für die detaillierte Beschreibung der Herausforderungen für Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren siehe Kapitel 3.4.

Gleichzeitig ergeben sich jedoch auch Herausforderungen für Governance. Sie entstehen aus den übergeordneten Voraussetzungen, wie der Komplexität und dem fehlenden Zugriff auf Förderung, vor allem jedoch aus der Organisationsstruktur der kommunalen Verwaltung. Sie lassen sich in die Themen kommunale Haushaltssituation, Rückhalt in der Stadtspitze als auch die Struktur der administrativen Ämterverwaltung gliedern. Der Kommune bzw. ihrer öffentlichen Verwaltung fehlt es an Handlungsmöglichkeiten zur Steuerung der Energieeffizienz unter benachteiligten Quartiersbedingungen. Die Herausforderungen für Governance werden im Detail in Kapitel 4.5 dargelegt.

Welche Möglichkeiten bietet eine Stadtentwicklungsgesellschaft für kommunale Governance unter problematischen Rahmenbedingungen?

Eine Stadtentwicklungsgesellschaft wird in der Betrachtung kommunaler Handlungsmöglichkeiten unter problematischen Rahmenbedingungen als Handlungsansatz identifiziert, der den direkten Zugriff auf den Gebäudebestand ermöglicht (vgl. Kapitel 4.5.3). Indem die Gesellschaft eigenständig auf dem Immobilienmarkt agiert, kann sie Gebäude in benachteiligten Quartieren erwerben, um selbstständig Energieeffizienzmaßnahmen umzusetzen und einen direkten Beitrag zur Energieeffizienzsteigerung zu leisten. Ziel ist eine Impulswirkung für eine Aufbruchsstimmung im Quartier, durch die auch andere Akteure bereit sind, in ihre Bestände zu investieren. Gleichzeitig kann sie als Kooperationspartner anderen Stakeholdern den Projekteinstieg ermöglichen. Diese Handlungs- und Steuerungsmöglichkeiten als privatrechtlich organisierte Gesellschaft sind ein wesentlicher Grund, warum kommunale Entwicklungsgesellschaften und im Speziellen kommunale Stadtentwicklungsgesellschaften gegenwärtig wieder vermehrt ins Blickfeld kommunaler Governance treten (vgl. Kapitel 5.2).

Welche Potenziale besitzt eine kommunale Stadtentwicklungsgesellschaft für die Steuerung der Energieeffizienz auf Quartiersebene?

Die Potenziale der Stadtentwicklungsgesellschaft zeigen sich in der Gegenüberstellung der Analyseergebnisse der betrachteten Fallstudien sowie der Erkenntnisse aus Literatur und empirischen Studien (vgl. Kapitel 7). Sie liegen in erster Linie in ihrer Rechtsform begründet. Eine Gesellschaft privaten Rechts kann flexibler und wirtschaftlich anders auf dem Immobilienmarkt benachteiligter Quartiere agieren, als dies mit der Verwaltung als Organisation öffentlichen Rechts möglich ist. Zusätzlich wird sie für einen speziellen Gesellschaftszweck gegründet und beschränkt die Haftung auf das Vermögen der Gesellschaft. Das führt dazu, dass mit ihr auch risikoreiche Projekte möglich sind, ohne dabei den kommunalen Haushalt zu gefährden. Als eigenständiges Unternehmen besitzt sie zudem einen hohen Freiheitsgrad, um kurzfristig ins Quartier einzugreifen. Gleichzeitig bietet das Gesellschaftsrecht Möglichkeiten der kommunalen Einflussicherung. Damit sind Korrekture gemeint, die die kommunale Steuerbarkeit der Gesellschaft und die Erreichung kommunaler Ziele sicherstellen (vgl. Kapitel 7.1).

In der Organisationsstruktur der Stadtentwicklungsgesellschaft eröffnet sich weiteres Potenzial. Indem neben der Kommune weitere Partner eingebunden werden, erschließen sich der Gesellschaft entsprechende Handlungsmöglichkeiten und entsprechendes Know-how. Durch Einbindung von Partnern aus der Wohnungswirtschaft wird der Stadtentwicklungsgesellschaft bspw. wohnungswirtschaftliches Know-how verfügbar. Das erfolgt, indem sie auf das Wissen zur Immobilienbewirtschaftung zurückgreifen kann. Die Einbindung eines Energieversorgers kann demgegenüber den direkten Zugriff auf Energiesysteme und -netze ermöglichen. Voraussetzung ist dabei jedoch die Kooperations- und Kompromissbereitschaft aller Beteiligten. Es ist abzuwägen, wie die Einbindung der Partner und ihre Identifikation mit den Zielen der Stadtentwicklungsgesellschaft sichergestellt werden können, um daraus tatsächlich Handlungsvorteile abzuleiten. Der kommunale Einfluss macht es möglich, die Eigeninteressen der Gesellschafter auf eine gemeinsame Strategie für das Quartier im Sinne des Allgemeinwohls auszurichten. Die Kommune muss allerdings Aussagen darü-

ber treffen, welche Mittel bzw. welches Risiko legitim ist, um die gesteckten Ziele zu erreichen. Es darf nicht zu einer Dominanz von rein wirtschaftlichen Aspekten kommen (vgl. Kapitel 7.2.1).

Die Art der Geschäftsführung, sei sie haupt- oder nebenamtlich, als Einzelperson oder mit mehreren Geschäftsführer/-innen, bietet unterschiedliche Potenziale sowohl für die Handlungs- als auch die Steuerungsfähigkeit der Stadtentwicklungsgesellschaft. Indem der Geschäftsführung eine größtmögliche Eigenständigkeit eingeräumt wird, eröffnen sich privatwirtschaftliche Handlungsmöglichkeiten. Durch die Sicherung des kommunalen Einflusses lassen sich demgegenüber kommunale Zielsetzungen sicherstellen und kommunale Handlungsoptionen in die Gesellschaft einbringen. Es gilt abzuwägen, wie viel Freiheit für die Handlungsfähigkeit der Gesellschaft notwendig ist und wie viel kommunaler Einfluss geboten ist, um die kommunalen Ziele abzusichern, ohne die Gesellschaft in zu große Abhängigkeiten zu bringen. Im Detail ist dies in Kapitel 7.2.2 dargelegt.

Bereits die Auswahl der handelnden Personen ist ein entscheidender Faktor für die Handlungsfähigkeit der Stadtentwicklungsgesellschaft. Das gilt vor allem für die Personen in Entscheiderpositionen und an der Schnittstelle zu Verwaltung und Gesellschaftern. Bringen sie Führungsqualitäten und entsprechendes fachliches Know-how mit, ist auch die Gesellschaft erfolgreicher. Des Weiteren sind Kommunikations- und Kooperationsbereitschaft, Konsensfähigkeit und Integrität entscheidende Voraussetzungen, indem die handelnden Personen Einfluss darauf haben, welche Impulswirkung von der Stadtentwicklungsgesellschaft ausgeht (vgl. Kapitel 7.2.3).

Für die Arbeit in benachteiligten Quartieren ist eine adäquate personelle und finanzielle Ausstattung notwendig. Die Gesellschaft muss über das fachliche Wissen, personelle Ressourcen und finanzielle Mittel verfügen, die in einer eigenständigen Organisationsform gebündelt werden. Zusätzlich besitzt sie die Vorteile einer freien Personalgestaltung. In diesem Zusammenhang betrachtet Kapitel 7.2.4 Möglichkeiten der Einbindung personellen und fachlichen Know-hows. Insbesondere die personellen Ressourcen sind dabei abhängig von der finanziellen Ausstattung. Sie ist eine entscheidende Voraussetzung für die Handlungsfähigkeit der Stadtentwicklungsgesellschaft in benachteiligten Quartieren und die Grundlage für eine adäquate Organisationsstruktur und damit des konkreten Handelns im Quartier. Erst mit einer ausreichenden Kapitalausstattung kann die Gesellschaft die sich ihr bietenden Potenziale auf dem Immobilienmarkt nutzen. In Kapitel 7.3.1 erfolgt eine Übersicht möglicher Finanzierungsarten. Gleichzeitig schützt das Patronat der Stadt vor einer Insolvenz. Ausführlich wird dies in Kapitel 7.3.2 diskutiert.

Das Quartier ist der Ort, an dem sich der Einfluss der Entwicklungsdynamiken auf die konkrete Lebenswelt der Bewohner manifestiert, und als Betrachtungsraum für die Umsetzung der Energieeffizienzstrategie der Stadtentwicklungsgesellschaft unerlässlich. Durch einen konkreten Quartiersbezug ergibt sich auch ein spezieller Raumbezug. Anders als die eher auf gesamtstädtischer Ebene operierenden Verwaltungseinheiten kann die Gesellschaft somit eine Aufwertungsstrategie und energetische Ziele aufzeigen, die sich im Handeln in einem kleinräumigen Gebiet manifestieren. Damit soll in einem begrenzten Umfeld eine kritische Masse mit Ausbreitungseffekten für eine allgemeine energetische Quartiersaufwertung erzeugt werden (vgl. Kapitel 7.4).

Neben der Organisationsstruktur ergeben sich Potenziale vor allem aus den Möglichkeiten der Prozessstruktur der Stadtentwicklungsgesellschaft. Ist sie sich zudem des Rückhalts und der Unterstützung der Stadtspitze sicher, lassen sich auch konfliktträchtige Entscheidungen einfacher umsetzen. Da bereits ihre Gründung einen politischen Handlungswillen erfordert, ergibt sich die Möglichkeit, auf diesen aufzubauen (vgl. Kapitel 7.5.1).

Ihre Prozessstruktur bietet die Möglichkeit, zielgerichtet informelle Kommunikationswege zu nutzen. Die Nähe zur kommunalen Verwaltung ermöglicht zudem einen direkten Informationsaustausch. Ihr Potenzial liegt in der Verstärkung kurzer interner Kommunikationswege, wodurch sich Projektentscheidungen zumeist schneller herbeiführen lassen. Gerade zur hierarchischen Struktur der Ämterverwaltung liegt hierin ein Vorteil für ihre Handlungsfähigkeit auf dem Immobilienmarkt (vgl. Kapitel 7.5.2).

Öffentlichkeitsarbeit und Bürgerbeteiligung dienen dazu, die Akzeptanz für die Arbeit der Stadtentwicklungsgesellschaft zu erhöhen. Kooperationen im Quartier sind zudem wichtig, um einen ganzheitlichen Aufwertungsprozess einzuleiten und eine Aufbruchsstimmung für die Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen zu schaffen. Durch die Vor-Ort-Präsenz lässt sich ein Informationsvorteil erarbeiten. Mit ihren Handlungsmöglichkeiten, ihrer Fachlichkeit sowie einer klaren Aufwertungsstrategie vermag sie bauliche Impulse im Quartier sichtbar zu machen und Kooperationspartnern den Projekteinstieg zu erleichtern. Damit verfügt die Stadtentwicklungsgesellschaft über das Potenzial, auch private Investitionen im Quartier leichter anstoßen zu können, um zu einer gemeinsamen energetischen Quartiersaufwertung zu gelangen (vgl. Kapitel 7.5.3 und 7.5.4).

Es geht um eine klare Haltung und eine Vision für das Quartier. Mit einer klaren kommunalen Rahmensetzung vermag die Gesellschaft ihre unternehmerische Freiheit für die Steigerung der Energieeffizienz zu nutzen. Gleichzeitig lässt sich der öffentliche Steuerungsanspruch sicherstellen, ohne die privatwirtschaftliche Handlungsfähigkeit der Gesellschaft unnötig einzuschränken. Für die Erreichung ihrer Ziele gilt es darüber hinaus, alle sich bietenden Optionen zur Aufwertung zu ergreifen.

Wie wird die kommunale Stadtentwicklungsgesellschaft zu einem übertragbaren Agenten der Energiewende unter problematischen Rahmenbedingungen?

Die Reflexion der Analyseergebnisse zeigt, dass benachteiligte Quartiere im Allgemeinen sowohl für Energieeffizienz als auch für Governance über vergleichbare Herausforderungen verfügen. Sie unterscheiden sich lediglich in ihrer Intensität (vgl. Kapitel 3.4.2 und 4.5.2). Gleichzeitig handelt es sich bei der öffentlichen Verwaltung immer um eine öffentlich-rechtliche Organisationsform, die im Kern über eine fachgebietsorientierte Organisationsstruktur verfügt. Damit stößt auch kommunale Governance in benachteiligten Quartieren immer an die gleichen strukturellen Grenzen. Die Beschreibung der Fallstudien in Kapitel 6 macht deutlich, dass sich jedoch keine der analysierten Gesellschaften eins zu eins auf eine andere Kommune bzw. ein anderes Quartier übertragen lässt. Vielmehr ist die Art, wie die jeweilige Stadtentwicklungsgesellschaft aufgestellt ist, höchst kontextabhängig. Jede der betrachteten Kommunen hat einen anderen Weg gewählt. Zwar sind allen die Rechtsform GmbH und eine grundsätzliche Ausrichtung auf Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsziele vor dem Hintergrund problematischer Rahmenbedingungen und Problemstellungen im Gebäudebestand gemein, im Detail variieren jedoch die Art ihrer Organisations- und Prozessstruktur. Beispielhaft wird auf die Unterschiede im Aufbau der Geschäftsführung, die Einbindung des personellen und fachlichen Know-hows, aber auch die gewählte Kommunikationsstrategie hingewiesen. Aus der Gegenüberstellung der Analyseergebnisse in Kapitel 7 ergibt sich somit eine ganze Bandbreite an Optionen für die Ausgestaltung der Stadtentwicklungsgesellschaft als kommunaler Agent der Energiewende im Quartier. Gleichzeitig ist die Entscheidung, welche Parameter sinnvoll bzw. möglich sind, kontextabhängig und im Einzelfall auf die jeweilige Kommune und den jeweiligen Handlungsraum bezogen.

Übertragbar ist folglich nicht ein starres Konstrukt, sondern vielmehr das Prinzip der Steuerung von Energieeffizienz mit einer kommunalen Stadtentwicklungsgesellschaft. Die Gegenüberstellung der Fallstudien präsentiert hierzu die Potenziale, über die sie als Agent der Energiewende im Allgemeinen für kommunale Governance verfügt. Auch lässt sich neben dem Innovationsgrad auch die grundsätzliche Übertragbarkeit nachweisen (vgl. Kapitel 8.1 und 8.2). Indem die Potenziale sowohl in Form eines Bausteinkatalogs als auch in möglichen Handlungsstrategien für Energieeffizienz zusammengefasst werden, entsteht ein übertragbarer Leitfaden in Form von Empfehlungen für kommunale Governance zur Energieeffizienzsteigerung im benachteiligten Quartier. Er orientiert sich an Spannungsfeldern, vor denen es die Performance der einzelnen Bausteine in der Anwendung für die Organisations- und Prozessstruktur der konkreten Stadtentwicklungsgesellschaft abzuwägen gilt (vgl. Kapitel 8.3 und 8.4).

Im Folgenden wird die zentrale Forschungsfrage aufgegriffen und beantwortet.

**Wie kann eine Kommune die Energieeffizienz benachteiligter Quartiere steuern?
Wie wird kommunale Governance unter problematischen Rahmenbedingungen handlungsfähig?**

Die Arbeit konnte nachweisen, dass herkömmliche Möglichkeiten kommunaler Governance in benachteiligten Quartieren an Grenzen stoßen. Insbesondere fehlt es der Kommune an direkten Eingriffsmöglichkeiten, um eigenständig Impulse für Energieeffizienz im Bestand zu setzen.

Indem die Stadtentwicklungsgesellschaft über das Potenzial verfügt, direkt in den Immobilienmarkt des benachteiligten Quartiers einzugreifen, eröffnet die Gesellschaft der Kommune Handlungsfähigkeit im Gebäudebestand bei gleichzeitiger Sicherstellung ihres Steuerungsanspruchs. Durch die Wahl einer geeigneten Organisations- und Prozessstruktur wird die Kommune unter problematischen Rahmenbedingungen handlungsfähig und in die Lage versetzt, die Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren zu steuern.

Sechs Faktoren bestimmen dabei die Handlungsfähigkeit der kommunalen Stadtentwicklungsgesellschaft:

- Rechtsform des privaten Rechts
- Eigenständige Organisationsform und -struktur
- Sicherung des kommunalen Einflusses
- Fokus auf eine spezielle Zielsetzung in einem abgegrenzten Handlungsraum
- Finanzielle Ausstattung
- Geeignete Kommunikations- und Kooperationsstrategie

Ausgehend von den Zielen energieeffizienter und klimagerechter Stadt- und Quartiersentwicklung sieht die Arbeit Stadtentwicklung und die Bewältigung des Klimawandels als zentrale Aufgaben integrierter Stadtentwicklungspolitik (vgl. Kapitel 2.3). In Form des dynamischen Leitfadens wird die Stadtentwicklungsgesellschaft ein übertragbarer Agent kommunaler Governance zur Energieeffizienzsteigerung unter problematischen Rahmenbedingungen. Die Bausteine des Leitfadens stellen Handlungsempfehlungen für Kommunen, kommunale Vertreter, Verwaltung, Fördermittelgeber, Akteure aus der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, kommunale Unternehmen, Energieversorger etc. im Umgang mit Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren dar.

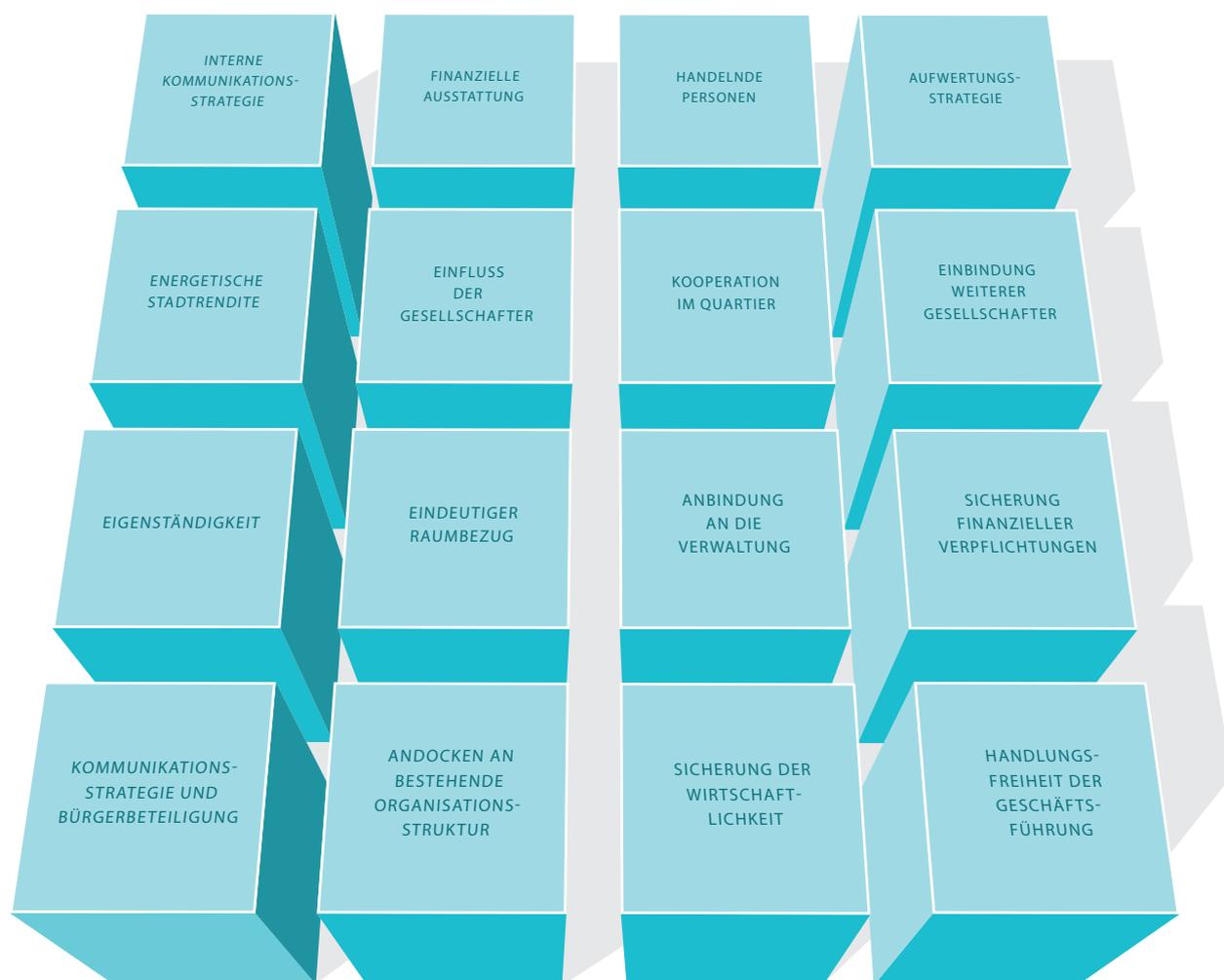


Abb. 52: Bausteine des Leitfadens der Stadtentwicklungsgesellschaft als Agent der Energiewende [eigene Darstellung]

9.1.3 Forschungsergebnis

Der Titel der Arbeit „Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren“ verweist nicht nur auf die grundsätzlichen Herausforderungen von Energieeffizienz als Ziel der Energiewende, sondern setzt diese in den Kontext von Stadt- und Quartiersentwicklung in problematischen Quartiersituationen. Die Arbeit nimmt die selbst gesteckten Ziele der Untersuchung der Handlungsfähigkeit kommunaler Governance für die Energieeffizienzsteigerung unter problematischen Rahmenbedingungen als Anlass, um konkrete Empfehlungen für die Organisations- und Prozessstruktur einer Stadtentwicklungsgesellschaft als Agent der Energiewende im Quartier zu erarbeiten. Ergebnis ist ein dynamischer Leitfaden in Form von Handlungsbausteinen und -strategien. Er präsentiert übertragbare Handlungsempfehlungen für kommunale Governance im Kontext energieeffizienter und klimagerechter Quartiersentwicklung (vgl. Kapitel 8). Die Bausteine des dynamischen Leitfadens sind in der Abb. 52 zusammenfassend dargestellt.

9.2 Diskussion und Ausblick

9.2.1 Weiterer Forschungsbedarf

Das letzte Kapitel thematisiert offen gebliebene Fragen. Es ist bewusst offen formuliert, stellt Thesen in den Raum und wirft Fragen auf, die für zukünftige Arbeiten relevant sein können. Der Fokus liegt dabei sowohl auf weiterführenden Problemstellungen im Umgang mit Stadtentwicklungsgesellschaften als auch mit dem erarbeiteten Leitfaden.

Forschungslandschaft

Kommunale Stadtentwicklungsgesellschaften spielen in der aktuellen Forschung nur eine untergeordnete Rolle. Insbesondere wenn es um die Herausforderungen der Energiewende geht, stehen zumeist die Leistungsfähigkeit von Förderprogrammen oder Beratungsangeboten sowie rechtliche Rahmenbedingungen im Mittelpunkt der Betrachtung. Für die Bedeutung der Stadtentwicklungsgesellschaft als Agent der Energiewende konnte daher nur auf wenig Literatur und kaum Daten zurückgegriffen werden. Es galt, eigene Forschungsergebnisse zu generieren. Dafür ist ein Fokus auf bestimmte Aspekte notwendig, ohne dass das gesamte Themenfeld rund um Stadtentwicklungsgesellschaften und Energieeffizienz umfänglich betrachtet werden kann. Gleichzeitig lässt es der zeitliche Rahmen nicht zu, die langfristigen Auswirkungen vieler Aspekte zu erfassen.

Die Arbeit konzentriert sich zur Beantwortung der forschungsleitenden Fragen daher weitgehend auf die Potenziale von Stadtentwicklungsgesellschaften für Energieeffizienz und Governance und leitet daraus übertragbare Handlungsempfehlungen ab. Der dynamische Leitfaden umfasst die Betrachtung der Organisations- und Prozessstruktur dieser Organisationsform. Konkrete Handlungsstrategien werden zwar ebenfalls untersucht, die Arbeit beschränkt sich dabei jedoch auf eine Auswahl besonders relevanter. Es werden die Strategien vorgestellt, die vor dem Hintergrund der Fallstudienanalyse für Energieeffizienz am vielversprechendsten und interessantesten erscheinen. Dabei leidet die Arbeit darunter, dass zum Zeitpunkt der empirischen Analysen kaum sichtbare Ergebnisse des Handelns der betrachteten Gesellschaften in Form konkreter Projekte vorlagen. Entweder es gab noch keine impuls wirksamen Maßnahmen (SEG Hamm), selbige ließen sich noch nicht auf ihren Erfolg überprüfen (SEG Gelsenkirchen) oder lagen bereits so weit zurück (STEG Hamburg), dass stichhaltige Aussagen kaum möglich sind. Das ist insofern jedoch kein Problem, da nicht der Entwicklungsprozess, sondern vielmehr die Organisations- und Prozessstruktur der ausführenden Organisation

im Vordergrund steht. Die Beurteilung der Leistungsfähigkeit der einzelnen Fallstudien bzw. ihre Optimierung bleibt einem wie auch immer gearteten Monitoring bzw. der Begleitforschung vorbehalten.

Beteiligungsmanagement

Ein Monitoringsystem, welches neben der Leistungsfähigkeit der Organisationsstruktur den Erfolg bzw. die Impulswirkung der angestoßenen Maßnahmen bewertet, sieht keine der untersuchten Fallstudien vor. Dies wäre jedoch nicht nur für eine mögliche Weiterentwicklung der Übertragbarkeit, sondern auch eine systematische Erfassung der Wirkungsweisen und -zusammenhänge der Arbeit mit einer kommunalen Stadtentwicklungsgesellschaft hilfreich. Gleiches gilt für die Abwägung zwischen unterschiedlichen Handlungsstrategien, um bestimmen zu können, welche Maßnahmen den größten Mehrwert versprechen und warum dies so ist.

Aus wohlfahrtsökonomischer Sicht muss zudem analysiert werden, ob es politisch legitim ist, sowohl öffentliche Aufgaben als auch öffentliche Steuergelder in eine Gesellschaft mit parallelen Entscheidungsstrukturen zu transferieren. „Die Tatsache, dass öffentliche Gelder dafür verwendet werden, damit Kommunen sich aktiv im Wettbewerb mit privaten Unternehmen beteiligen können, könnte durchaus als Wettbewerbsverzerrung gedeutet werden“ (Rosenberger 2014: 155). Zusätzlich sind die Ziele der Quartiersentwicklung immer mit den gesamtstädtischen Zielen klimagerechter Stadtentwicklung abzugleichen. Es darf nicht sein, dass die energetische Aufwertung zwar zur Verbesserung der energetischen Situation im Quartier selbst führt, gesamtstädtisch jedoch keine nachhaltige Entwicklung bedeutet. Es ist zu prüfen, in welcher Form ein Monitoring auch einen Baustein im Leitfaden darstellen kann.

Lebenszyklus

Beim Blick auf die Genese der Stadtentwicklungsgesellschaft bleibt die Frage nach dem Lebenszyklus einer Stadtentwicklungsgesellschaft offen (vgl. Jones u. Bouncken 2008: 655). Ist bspw. die Privatisierung eine gängige Entwicklung für eine kommunale Stadtentwicklungsgesellschaft? Bewegt sich eine kommunale Stadtentwicklungsgesellschaft mit der Zeit mehr oder weniger automatisch in diese Richtung? Dies wird in den Experteninterviews häufig in Zusammenhang mit der Frage thematisiert, ob es sich bei einer kommunalen Stadtentwicklungsgesellschaft um ein kommunales Instrument oder um einen eigenständigen Akteur handelt (vgl. Kapitel 7.1).

Wird sie sich aufgrund ihres Aufgabenfeldes, ihrer ohnehin privatwirtschaftlichen Rechtsform und des Versuchs einer weitergehenden Unabhängigkeit von den kommunalen Strukturen immer weiter in Richtung einer privatwirtschaftlichen Gesellschaft entwickeln? Gibt es einen Unterschied zwischen einer ehemals kommunalen Gesellschaft und einem von Anfang an rein privatwirtschaftlichen Unternehmen? Die Fallstudie der STEG Hamburg legt zumindest nahe, dass gewisse Unterschiede auch weiterhin bestehen, die sich positiv auf die Handlungsfähigkeit in benachteiligten Quartieren auswirken können (vgl. Brinkmann 2016: Abs. 175; vgl. Schmitz 2016: Abs. 115 ff.). Vielleicht wird die kommunale Gesellschaft langfristig auch von einem anderen Gesellschaftskonstrukt abgelöst. So gibt es durchaus Gründe, die dafür sprechen könnten, im Laufe des Prozesses von einer kommunalen Gesellschaft zu einem privaten Dienstleister zu wechseln (vgl. Reuter 2016: Abs. 63). Die Frage stellt sich jedoch eher im Entwicklungsprozess und im konkreten Fall, als dass die Arbeit darauf eine allgemeingültige Antwort geben kann. Ihre Betrachtung obliegt einer möglichen Anschlussforschung.

Übertragbarkeit auf Mittel- und Kleinstädte

Die Erarbeitung des Leitfadens erfolgte vor dem Hintergrund der Betrachtung urbaner Quartiere sowie ihrer Rahmenbedingungen und Entwicklungsperspektiven im städtischen Gefüge von Großstädten. Vordergründig scheint die Anwendbarkeit der Bausteine des Leitfadens jedoch auch für Mittel- und Kleinstädte gegeben. Auch bei energetischen Problematiken in Zusammenhang mit weitgehend leer stehenden und baulich sanierungsbedürftigen Ortskernen im peripheren, ländlichen Raum verspricht die Stadtentwicklungsgesellschaft Handlungsmöglichkeiten für Energieeffizienz.

Der Leitfaden selbst wird sich jedoch nicht so einfach auf Mittel- und Kleinstädte übertragen lassen. Einerseits liegt das an den andersgearteten Rahmenbedingungen großstädtischer Quartiere im verdichteten Stadtkörper gegenüber flächigen Siedlungsräumen, gleichzeitig ist der Handlungsdruck oft ein anderer (vgl. Schulze Böing 2017: Abs. 9).

Die vielleicht größten Kritikpunkte sind jedoch das zumeist begrenzte Aufgabenspektrum sowie die abnehmenden Möglichkeiten kommunaler Steuerung in Mittel- und Kleinstädten. Vor allem in kleineren Kommunen ist zu klären, ob die Gesellschaft mit ihrem Aufgabenportfolio längerfristig ausgelastet ist. Rechtfertigen die jeweiligen Aufgabenstellungen es, eine eigene kommunale Stadtentwicklungsgesellschaft vorzuhalten, und kann die Kommune ihren Steuerungsanspruch sicherstellen? (vgl. Kloidt 2017: Abs. 92; vgl. Brinkmann 2016: Abs. 60; vgl. Breimeier et al. 2007: 16). Für Mittel- und Kleinstädte können sich daher gemeinschaftliche Lösungen in Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden oder aber der Rückgriff auf bestehende Stadtentwicklungsgesellschaften auf regionaler Ebene anbieten. Kann dies über eine Stadtentwicklungsgesellschaft auf Landesebene geschehen oder ist eine Lösung über einen privaten Dienstleister die bessere Alternative? Den konkreten Nachweis, ob eine Weiterentwicklung des Leitfadens auch eine Anwendbarkeit in diesen Handlungsräumen zulässt, gilt es folglich noch zu erbringen.

Aufwertungsstrategie

In der Arbeit wird eine integrierte Aufwertungsstrategie als eine wichtige Voraussetzung für den Gesamterfolg der Stadtentwicklungsgesellschaft beschrieben. Sie gilt es im Aufwertungsprozess anzupassen, neu auszurichten und kontinuierlich zu überprüfen. Quartiersentwicklung selbst ist häufig nicht planbar. Vielmehr ist ein „langer Atem“ notwendig, um nachhaltige Aufwertungsergebnisse ablesen zu können. Die Arbeit weist in diesem Zusammenhang die Handlungsfähigkeit einer kommunalen Stadtentwicklungsgesellschaft nach, diesen Prozess zumindest anstoßen und unterstützen zu können.

Weiterer Forschungsbedarf besteht allerdings darin, den Nachweis zu erbringen, was nötig ist, damit die Handlungsvorteile auch einen langfristigen Mehrwert für die Quartiersaufwertung bedeuten. Dabei stellt sich die Frage nach der Reichweite der Handlungspotenziale der Gesellschaft (vgl. Kapitel 7.3). Eine wiederkehrende Diskussion im Rahmen der Interviews war bspw. die Frage: Wie viel muss in einem Quartier angestoßen werden, damit sich eine positive Dynamik entfaltet? Die zwei folgenden Statements spiegeln den grundsätzlichen Tenor dieser Diskussionen wider.

„Es gibt dazu keine gesicherten Erkenntnisse, wie viel in einem Quartier angestoßen werden muss“ (Spars 2016: Abs. 45). „Das ist eine Frage der Sichtbarkeit von Maßnahmen und der kritischen Masse von Investitionen, die einen Vorbildcharakter hat. Da kann man keine Zahlen nennen. Wenn es bspw. um Fassadenerneuerung geht, reicht es nicht, ein Gebäude im Quartier zu sanieren. Das muss schon ein Nukleus sein, ein zusammenhängendes Gebiet, wodurch Ausbreitungseffekte erzielt werden können“ (Zimmer-Hegmann 2016: Abs. 55).

Zwar bestätigen die Experten die Annahme, dass von direkten Maßnahmen im Gebäudebestand eine größere Impulswirkung für die Umsetzung von Energieeffizienz im Gebäudesektor ausgeht als von indirekten Anreizen, wie viel je-

doch tatsächlich angestoßen werden muss, kann im Rahmen der Arbeit nicht geklärt werden. Es gibt keine gesicherten Erkenntnisse, ab wann aus Impulsen eine nachhaltige Quartiersentwicklung wird. Fraglich ist zudem, ob sich solche Erkenntnisse überhaupt pauschalisieren lassen. Einige Experten sprechen von mehreren Gebäuden, die, im Zusammenhang saniert, bereits einen positiven Effekt auf ihr Umfeld haben. Andere nennen mit 30 % – 40 % eine vergleichsweise viel höhere Zahl an Gebäuden, die von der Stadtentwicklungsgesellschaft aufgewertet werden müssen. Selbst die Betrachtung der erfolgreich abgeschlossenen Quartiersaufwertungen der STEG Hamburg lassen kaum Rückschlüsse auf die notwendige kritische Masse zu. Das liegt vor allem an den sich kontinuierlich verändernden Rahmenbedingungen und der Fülle an Einflussfaktoren auf den Entwicklungsprozess. Wäre die Aufwertung auch ohne die Prosperität Hamburgs möglich gewesen? Bildete die Intervention der Stadtentwicklungsgesellschaft erst die Voraussetzung, dass die positive gesamtstädtische Entwicklung auch in den benachteiligten Quartieren zu einer Aufwertung führt?

Sicher ist zumindest, dass bei einer pessimistischen Einschätzung der Quartierssituation entsprechend mehr Initialzündungen im Quartier notwendig sind (vgl. Spars 2016: Abs. 47). Für einen Impuls ist zudem auch immer der zeitliche Faktor entscheidend und wie er mit weiteren Maßnahmen intensiviert wird. Eigentümer und Investoren müssen sehen, dass sich etwas zum Positiven verändert. Das zumindest ist mit direkten Impulsen einfacher. Das Problem besteht jedoch darin, dass ein Reallabor nicht über klassische Laborbedingungen verfügt und Quartiersentwicklung von vielen Faktoren abhängt. An dieser Stelle lassen sich höchstens Hypothesen formulieren, die der weiterführenden Forschungsarbeit als Ausgangspunkt dienen können:

- Ohne positive, übergeordnete Entwicklungstrends ist es nur sehr schwer möglich, eine nachhaltige Entwicklungsperspektive für ein benachteiligtes Quartier aufzuzeigen. Im Zweifel geht dies auf Kosten anderer Quartiere.
- Es muss eine verhältnismäßig große Zahl an Projekten im Gebäudebestand angestoßen werden, um eine kritische Masse zu erreichen.
- Verallgemeinerbare Aussagen, wann eine kritische Masse erreicht ist, sind ortsspezifisch verschieden und daher kaum generalisierbar.
- Die Arbeit der Stadtentwicklungsgesellschaft ist immer mit dem Risiko verbunden, dass es schlussendlich nicht für eine Initialzündung reicht, die zu einer nachhaltigen Quartiersaufwertung führt.

Energetische Sanierungsstandards

Bei der Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen stellt sich die Frage nach den zugrunde zu legenden Sanierungsstandards. Im Sinne der Klimaschutz- und Energieeffizienzziele ist sicherlich eine Komplettsanierung zu favorisieren. Für sie spricht, dass sich mit ihr mehr Energie einsparen bzw. effizienter nutzen lässt. Indem die energetische Performance der sanierten Gebäude der Stadtentwicklungsgesellschaft Vorbildcharakter hat, stellt sie den Standard für Nachahmer dar und kann eine höhere Sichtbarkeit entfalten. Des Weiteren gilt zu berücksichtigen, dass die Qualität von Wohnraum mit geringen energetischen Standards nicht nur in wenigen Jahren wieder überholt sein kann, sondern sich eine solche Entscheidung kurzfristig kaum revidieren lässt (vgl. BMWI 2015a: 4–5).

Gerade in benachteiligten Quartieren ist eine Sanierung mit hohen ohnehin anfallenden Kosten verbunden. Zu diesen kommen dann noch die Kosten einer energetischen Verbesserung des Gebäudes hinzu (vgl. Schulze Darup u. Neitzel 2011: 72). Ohne gesicherte Aussicht auf Refinanzierung kommen damit hohe finanzielle Verluste auf die Stadtent-

wicklungsgesellschaft zu. Gleichzeitig stellt sich die Kosten-Nutzen-Frage. Ist es besser, mehrere Gebäude mit einem geringeren Standard zu sanieren oder lediglich wenige mit hohen energetischen Wirkungsgraden? Wie wichtig ist zudem die Sichtbarkeit der Sanierungsmaßnahmen im Straßenraum, um einen Impulseffekt ausüben zu können? Eine abschließende Antwort kann die Arbeit nicht geben. Mit folgenden Thesen nähert sie sich jedoch der Problematik:

- Im Sinne eines Vorbildcharakters muss es der Anspruch der öffentlichen Hand sein, einen möglichst hohen energetischen Standard in ihren Beständen zu realisieren.
- Ein geringer energetischer Standard lässt Sanierungsfenster ungenutzt.
- Der Sanierungsstandard muss sich an den vorhandenen finanziellen Ressourcen der Gesellschaft orientieren.
- Ein gewisser Standard ist für eine Impulswirkung notwendig. Er sollte nicht unterschritten werden.
- Für die Aufwertungsstrategie ist es günstig, wenn Sanierungsmaßnahmen auch im Straßenraum sichtbar werden.

Sozialverträglichkeit und Gentrifizierung

Eine aktuelle Debatte zur energetischen Sanierung im Wohngebäudebestand dreht sich um die Frage der Sozialverträglichkeit energetischer Maßnahmen bzw. die Probleme von Gentrifizierung und Segregation, die damit einhergehen können (vgl. Neußer 2017: 5; vgl. Großmann et al. 2017: 3). Die vorliegende Arbeit ist sich dieser Diskussion bewusst, sie ist in benachteiligten Quartieren in wirtschaftlich schrumpfenden Regionen jedoch eher von untergeordneter Bedeutung. Dort geht es zumeist nicht um die Verdrängung benachteiligter Bevölkerungsgruppen durch finanziell bessergestellte Bewohnergruppen infolge der Umlegung von Sanierungskosten auf die Mieten. Vielmehr stellt sich die Problematik einer passiven Segregation durch den Fortzug bessergestellter Bevölkerung auch aufgrund der schlechten energetischen Gebäudesituation. Anders als in prosperierenden Räumen gibt es kaum Wohnungsdruck auf die Bestände in benachteiligten Quartieren, die die Umlegung von Sanierungskosten auf die Miete ermöglichen. Auch würde es durch eine gewisse Gentrifizierung überhaupt erst wieder zu einer Mischung in der Bewohnerstruktur kommen (vgl. Kapitel 3.3).

Gleichzeitig muss Quartiersentwicklung jedoch sozial verträglich sein, sodass Investitionen nicht zu negativen Verdrängungsprozessen führen (vgl. Zimmer-Hegmann 2016: Abs. 67). Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Stadtentwicklungsgesellschaft mit der Aufwertung des benachteiligten Quartiers auch auf die Wiederherstellung einer gemischten Bevölkerungsstruktur abzielt. Es geht u. a. darum, Impulse auf dem Immobilienmarkt zu setzen, die eine Entwicklung anstoßen, unter der sich die energetische Aufwertung des Gebäudebestands auch wirtschaftlich rentiert. Dass damit auch Gentrifizierungstendenzen angeregt werden können, zeigt allein die heutige Entwicklung der ehemals von der STEG Hamburg betreuten Problemquartiere Schanzen- und Karolinenviertel. Heute handelt es sich um innerstädtische Szeneviertel, in denen mittlerweile das Thema Verdrängung eine große Rolle spielt (vgl. Stuhlmann 2016: Abs. 36). Folglich sind auch die negativen Effekte von Gentrifizierung bei der Arbeit im Quartier zu berücksichtigen.

Die Stadtentwicklungsgesellschaft bietet jedoch auch Chancen, präventiv für eine sozialverträgliche Quartierssanierung zu sorgen. Dies kann allein schon dadurch geschehen, dass sie in den von ihr sanierten Beständen für erschwingliche Mieten sorgt. Gleichzeitig bieten sich ihr über städtebauliche Verträge und Sanierungsvereinbarungen, Vorgaben der Inanspruchnahme von Förderung oder die Regelungsmöglichkeiten des Sanierungsrechts eine Reihe von

Instrumenten, um die Sozialverträglichkeit von Energieeffizienz- und Sanierungsmaßnahmen auch in den Beständen der privaten Eigentümer sicherzustellen. Die Gefahr von Gentrifizierung stellt sich zumeist jedoch erst im konkreten Aufwertungsprozess. Es ist damit umzugehen, dass eine Entwicklung zur Verbesserung des Zusammenlebens der Menschen in einem Quartier für einzelne ein Leben im Quartier jedoch unmöglich machen kann (vgl. Stuhlmann 2016: Abs. 137 ff.).

Soziale Problemstellungen im benachteiligten Quartier

Der Fokus der Interventionen einer Stadterneuerungsgesellschaft konzentriert sich vor allem auf die baulichen Problemstellungen im Quartier, also die Entwicklung des Immobilienbestands. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob für die Bewohner vor Ort energetische Problemstellungen tatsächlich am drängendsten sind. Gleichzeitig lösen sich mit baulichen Veränderungen nicht automatisch auch sozial-integrative Probleme. Soziale Problemstellungen, wie sie zumeist im Rahmen der Förderung durch das Programm Soziale Stadt angegangen werden, dürfen folglich nicht in den Hintergrund treten. Damit steigt die Bedeutung eines Quartiersmanagements, welches sich im intensiven Dialog mit den sozialräumlichen Problemen der Bewohner eines Quartiers auseinandersetzt (vgl. Lerch 2016: Abs. 48). Ziel ist die Verbesserung der Lebensbedingungen in benachteiligten Wohnquartieren durch Aktivierung und Beteiligung der Betroffenen sowie die Akquirierung, Bündelung und das Management von Ressourcen innerhalb der Verwaltung (vgl. Hinte 2001: 156). Insofern bietet die ergänzende Intervention aus Stadtentwicklungsgesellschaft und Quartiersmanagement in einem benachteiligten Quartier eine Möglichkeit, die Potenziale beider Institutionen wechselseitig zu erhöhen. Städtebauliche Impulse können dabei eine unterstützende Flankierung zur Lösung sozialer Problemstellungen und mangelder Beteiligung sein.

Weiterentwicklung des Leitfadens

Ergebnis der Forschungsarbeit ist ein Leitfaden für die Praxis. Dabei ist das Konzept einer Stadtentwicklungsgesellschaft weder als einzige Lösung für Energieeffizienz in benachteiligten Quartieren zu verstehen, noch ist der Bausteinkatalog abschließend. Eine Kommune muss sich immer die Frage stellen, welche Vorteile die Gründung einer kommunalen Stadtentwicklungsgesellschaft vor dem Hintergrund der konkreten kommunalen Ziele sowie der Rahmenbedingungen im Quartier tatsächlich hat. Es bleibt eine individuell zu beantwortende Frage, ob eine Stadtentwicklungsgesellschaft im konkreten Fall die optimale Lösung ist oder sich vielleicht auch andere Möglichkeiten anbieten. Kann dies nicht auch in vergleichbarer Weise über die Beauftragung eines rein privaten Unternehmens geschehen oder bieten sich bestehende Organisationsstrukturen an, auf die zurückgegriffen werden kann? Auch für diese Wege gibt es gute Gründe. Die Arbeit kann hierzu nur Hinweise geben. Das gilt auch für die Frage nach den geeigneten Voraussetzungen für ein erfolgreiches Gesellschaftshandeln. Ziel des Leitfadens ist es, die kommunale Handlungsfähigkeit zu verbessern, indem er kommunaler Governance eine zusätzliche Möglichkeit für Energieeffizienz im Quartier eröffnet. Seine konkrete Anwendung gilt es in der Praxis zu überprüfen, zu ergänzen und auszubauen.

9.2.2 Ausblick

Ergebnis der Arbeit ist ein Praxisleitfaden für eine Stadtentwicklungsgesellschaft als Agent der Energiewende im Quartier. Mit ihr wird die Kommune in die Lage versetzt, steuernd im Quartier einzugreifen und eigenständig Maßnahmen im Gebäudebestand umzusetzen. Die Stadtentwicklungsgesellschaft kann eine Initialzündung sein, die es mit weiteren Instrumenten wie Anreizsetzung, rechtlichen Rahmenbedingungen, Informationen und Beratungsangeboten zu hinterlegen gilt. Insbesondere unter problematischen Rahmenbedingungen kann energetische Quartiersentwicklung nur in Kombination aller verfügbaren Möglichkeiten kommunaler Governance erfolgreich sein und indem alle handlungsfähigen Akteure eingebunden werden. Dazu ist der Leitfaden in den theoretischen Rahmen kommunaler Governance einzubetten und auf die unterschiedlichen Möglichkeiten kommunaler Governance abzustimmen.

Mit der Stadtentwicklungsgesellschaft wird die aktive Steuerung der Energieeffizienz des Wohngebäudebestands möglich. Die Gesellschaft muss jedoch die sich bietenden Gelegenheiten zur Steigerung der Energieeffizienz im Quartier nutzen. Sie muss geeignete technische Transformationspfade und Akteurskonstellationen finden, durch die eine Quartiersperspektive aufgezeigt wird. Gleichzeitig sind die Kommunalpolitik und die Verwaltung aufgefordert, für die Arbeit der Gesellschaft geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen. Für die Umsetzung von Energieeffizienzzielen in benachteiligten Quartieren ist die Entschlossenheit gefragt, innovative Ansätze zu wagen und etablierte Wege zu verlassen.

Der erarbeitete Handlungsleitfaden ist als Pilot für den Einsatz kommunaler Stadtentwicklungsgesellschaften in benachteiligten Quartieren zu verstehen, der die Umsetzung von Klimaschutz- und Energieeffizienzzielen auf lokaler Ebene ermöglicht. Die Stadtentwicklungsgesellschaft kann zum Schrittmacher energieeffizienter Stadtentwicklung auf Quartiersebene werden.

10 LITERATURVERZEICHNIS

Interviews

- Aumann, Stephan 2017: Experteninterview Fallstudie 2. 01.03.2017. Hamm
- Brinkmann, Martin 2016: Experteninterview Fallstudie 3. 10.08.2016. Dortmund
- Drescher, Burkhard 2016: Experteninterview Empirie 2. 02.06.2016. Bottrop
- Eismann, Stefan 2015: Experteninterview Fallstudie 1. 31.08.2015. Gelsenkirchen
- Franke, Thomas 2016: Experteninterview Empirie 2. 07.09.2016. Berlin
- Horwedel, Eckard 2016: Experteninterview Empirie 2. 06.09.2016. Berlin
- Hofmann, Mario 2015: Experteninterview Fallstudie 1. 10.11.2015. Gelsenkirchen
- Jörrißen, Thomas 2017: Experteninterview Fallstudie 2. 02.03.2017. Hamm
- Kwyas, Michelle 2016: Experteninterview Empirie 2. 02.06.2016. Bottrop
- Kloidt, Ludger 2017: Experteninterview Empirie 2. 08.03.2017. Dortmund
- Lerch, Anna 2016: Experteninterview Fallstudie 1. 31.05.2016. Gelsenkirchen
- Marx, Michael 2016: Experteninterview Fallstudie 1. 18.08.2016. Gelsenkirchen
- Metzmacher, Mathias 2016: Experteninterview Empirie 2. 09.06.2016. Bonn
- Nakelski, Sabine 2016: Experteninterview Empirie 2. 03.06.2016. Düsseldorf
- Neußer, Wolfgang 2016: Experteninterview Empirie 2. 09.06.2016. Bonn
- Planke, Ronny; Schwarzlose, Carsten; Wieck, Solveig 2016: Experteninterview Empirie 2. 09.02.2016. Stralsund
- Pöhler, Kay 2016: Experteninterview Empirie 2. 07.09.2016. Berlin

- Quartiersmanager/-in 1 2016: Experteninterview Empirie 1. Stadt Hagen. 04.01.2016. Hagen
- Quartiersmanager/-in 2 2016: Experteninterview Empirie 1. Stadt Essen. 04.01.2016 Essen
- Quartiersmanager/-in 3 2016: Experteninterview Empirie 1. Stadt Bochum. 08.01.2016. Dortmund
- Quartiersmanager/-in 4 2016: Experteninterview Empirie 1. Stadt Duisburg. 12.01.2016. Duisburg
- Quartiersmanager/-in 5 2016: Experteninterview Empirie 1. Stadt Oberhausen. 11.01.2016. Oberhausen
- Quartiersmanager/-in 6 2016: Experteninterview Empirie 1. Stadt Wuppertal. 21.01.2016. Wuppertal
- Quartiersmanager/-in 7 2016: Experteninterview Empirie 1. Stadt Dortmund. 24.03.2016. Dortmund
- Reuter, Ruth 2016: Experteninterview Empirie 2. 03.06.2016. Düsseldorf
- Rickert, Willi 2016: Experteninterview Fallstudie 3. 30.09.2016. Hamburg
- Rieniets, Tim 2016: Experteninterview Fallstudie 1. 03.08.2016. Gelsenkirchen
- Rommelfanger, Stefan 2016: Experteninterview Fallstudie 1. 06.06.2016. Witten
- Sander, Helga 2016: Experteninterview Fallstudie 1. 22.11.2016. Gelsenkirchen
- Schmitz, Ludger 2016: Experteninterview Fallstudie 3. 31.08.2016. Hamburg
- Schulze Böing, Rita 2017: Experteninterview Fallstudie 2. 16.03.2017. Hamm
- Spars, Guido 2016: Experteninterview Fallstudie 1. 29.06.2016. Wuppertal
- Stratmann, Anna 2016: Experteninterview Empirie 2. 06.09.2016. Berlin
- Stuhlmann, Holger 2016: Experteninterview Fallstudie 3. 29.08.2016. Hamburg
- von der Mühlen, Michael 2016: Experteninterview Fallstudie 1. 22.09.2016. Düsseldorf
- Wolf, Helmut 2016: Experteninterview Fallstudie 1. 25.08.2016. Gelsenkirchen
- Zerle, Martin 2015: Experteninterview Fallstudie 2. 28.08.2015. Hamm
- Zimmer-Hegmann, Ralf 2016: Experteninterview Empirie 2. 25.08.2016. Dortmund

Rechtsquellen

- BauGB: Baugesetzbuch. neugefasst durch Bek. v. 23.9.2004 I 2414 zuletzt geändert durch Art. 6 G v. 20.10.2015 I 1722
- BGB: Bürgerliches Gesetzbuch. neugefasst durch Bek. v. 2.1.2002 I 42, 2909; 2003, 738; zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 17.7.2017 I 2421
- DSchG NRW: Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande Nordrhein-Westfalen (Denkmalschutzgesetz NRW). vom 11. März 1980. Fassung seit 25.11.2016
- EnEV: Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden. vom 24. Juli 2007 (BGBl. I S. 1519); zuletzt geändert durch Art. 3 V v. 24.10.2015 I 1789
- EStG: Einkommenssteuergesetz. in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.10.2009 (BGBl. I S. 3366, ber. S. 3862); zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.08.2017 (BGBl. I S. 3214) m.W.v. 01.01.2018
- GG: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung; zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 23.12.2014 I 2438
- GmbHG: Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung. in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4123-1, veröffentlichten bereinigten Fassung; zuletzt geändert durch Art. 8 G v. 10.5.2016 I 1142

- GO NRW: Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen. aufgrund des Artikels VIII des Gesetzes zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17. Mai 1994 (GV. NW. S. 270) (Fn 2) in der ab dem 17. Oktober 1994 geltenden Fassung bekanntgemacht
- KonTraG: Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich. vom 27. April 1998. Bundesgesetzblatt Jahrgang 1998 Teil I Nr. 24, ausgegeben zu Bonn am 30. April 1998
- Leipzig-Charta: Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007
- Stärkungspaktgesetz: Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen. vom 9. Dezember 2011; beschlossen am 08.12.2011 vom Landtag Nordrhein-Westfalen; veröffentlicht am 16.12.2011 im Gesetz- und Verordnungsblatt Nordrhein-Westfalen (GV. NRW. 2011 S. 662)
- VV Städtebauförderung 2017: Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2017 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen. vom 13.12.2016/02.05.2017

Literaturquellen und Webseiten

- Alisch, Monika 2002: Soziale Stadtentwicklung: Widersprüche, Kausalitäten und Lösungen. Opladen: Leske + Budrich
- Alisch, Monika 2001: Stadtteilmanagement – Zwischen politischer Strategie und Beruhigungsmittel. In: Alisch, Monika (Hg.): Stadtteilmanagement: Voraussetzungen und Chance für die soziale Stadt. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 7–22
- Altrock, Uwe; Bertram, Grischa; Fischer, Friedhelm 2012: Städtische Governance in historischer Perspektive – Zur Konzeption des Bandes. In: Altrock, Uwe; Bertram, Grischa (Hg.): Wer entwickelt die Stadt?: Geschichte und Gegenwart lokaler Governance. Akteure – Strategien – Strukturen. Urban Studies. s. I.: transcript Verlag, 7–26
- Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hg.) 2013: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 7., vollständig aktualisierte Auflage. Wiesbaden: Springer VS
- Anderson, Roger; Musterd, Sako 2005: Area-based- policies: a critical appraisal. In: Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, Jg. 96, H. 4: 377–389
- Baier, Carsten 2016: Die Energiewende im Quartier. Fortschrittskolleg Energieeffizienz im Quartier am 12.01.2016 in der Reihe Ringvorlesung. Dortmund
- Barney, Jay B. 1986: Organizational Culture: Can It Be a Source of Sustained Competitive Advantage? In: Academy of Management Review, Jg. 11, H. 3: 656–665
- Barwisch, Timo 2014: Wenn Straßen zur Last werden: Zum Umgang mit der kommunalen Straßeninfrastruktur unter Schrumpfbedingungen. Technische Universität Dortmund, Dissertation. Dortmund, 2013. Schriftenreihe Studien zur Stadt- und Verkehrsplanung, Bd. 15. Hamburg: Verlag Dr. Kovač
- BBR 2000: Stadtentwicklung und Städtebau in Deutschland: Ein Überblick, Nr. Band 5. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
- BBSR; BBR 2010: Zukünftige Herausforderungen: Nachhaltige Raumentwicklung auf dem europäischen Kontinent in einer sich wandelnden Welt: Nationaler Report für Deutschland zur 15. CEMAT-Konferenz 2010, Nr. Nr. 02/2010. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
- BBSR; BBR 2013: Ziele nachhaltiger Quartiersentwicklung: Querauswertung städtebaulicher Forschungsfelder für die Ableitung übergreifender Ziele nachhaltiger Stadtquartiere. BBSR-Analysen Kompakt: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

- BBSR; BBR 2015: Leitfaden Kooperation im Quartier: Empfehlungen für eine quartiersbezogene Zusammenarbeit von Kommunen und Eigentümervereinen. Berlin: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
- BDA 2012: Energetische Sanierung: Denken im Quartier. Berlin: Bund deutscher Architekten
- Benz, Arthur 1994: Kooperative Verwaltung: Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Hochsch. für Verwaltungswiss., Habil.-Schr. Speyer, 1992. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- Benz, Arthur 2000: Politische Steuerung in lose gekoppelten Mehrebenensystemen. In: Werle; Raymund; Schimank, Uwe (Hg.): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag, 97–124
- Benz, Arthur 2007: Politischer Wettbewerb. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hg.): Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 54–67
- Benz, Arthur; Dose, Nicolai 2010: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, Arthur; Dose, Nicolai (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung. Lehrbuch, Bd. 1. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 13–36
- Benz, Arthur; Mohr, Arno 2008: Der moderne Staat: Grundlagen der politikologischen Analyse. Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft. 2. Auflage. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag
- Berger, Ulrike; Bernhard-Mehlich, Isolde; Oertel, Simon 2014: Die Verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie. In: Kieser, Alfred; Ebers, Mark (Hg.): Organisationstheorien. Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag, 118–163
- Bernt, Matthias 2004: Abrissprogramm Ost. In: Oswald, Philipp (Hg.): Schrumpfende Städte. Schrumpfende Städte, Bd. 01. Ostfildern: Hatje Cantz Verlag, 660–665
- Bernt, Matthias; Haus, Michael 2010: Stadtumbau als Problem der Governance-Forschung. In: Bernt, Matthias; Haus, Michael; Robischon, Tobias (Hg.): Stadtumbau komplex: Governance, Planung, Prozess. Dialog zwischen Gesellschaftswissenschaften und Praxis. Darmstadt: Schader-Stiftung, 12–29
- Bertelsmann Stiftung 2017: Kommunalen Finanzreport 2017. Gütersloh
- Birg, Herwig 2004: Demografische Alterung. In: Oswald, Philipp (Hg.): Schrumpfende Städte. Schrumpfende Städte, Bd. 01. Ostfildern: Hatje Cantz Verlag, 112–119
- Blatter, Joachim K.; Janning, Frank; Wagemann, Claudius 2007: Qualitative Politikanalyse: Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden
- BMUB 2007: Inhalte und Ziele der Leipzig-Charta. Abgerufen von <http://www.bmub.bund.de/themen/stadt-wohnen/stadtentwicklung/kurzinfo/inhalte-und-ziele-der-leipzig-charta/> (zuletzt aktualisiert am 24.05.2007, zugegriffen am 21.04.2018)
- BMUB 2013: Die nationale Stadtentwicklungspolitik: Handlungsfelder. Abgerufen von http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSP/DE/Grundlagen/Handlungsfelder/handlungsfelder_node.html (zugegriffen am 21.02.2018)
- BMUB 2014a: Aktionsprogramm Klimaschutz 2020. Kabinettsbeschluss vom 3. Dezember 2014. Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)
- BMUB 2014b: 10 Jahre Stadtumbau West: Programmprofil und Praxis. Bonn: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)
- BMUB 2014c: Verwaahlte Immobilien: Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwaahlten Immobilien – „Schrottimobilien“. 2. Auflage. Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)
- BMUB 2015: Benachteiligte Quartiere gemeinsam unterstützen: Eine Arbeitshilfe für die kommunale Praxis zur Zusammenarbeit mit Unternehmen und Stiftungen. 1. Auflage. Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)

- BMUB 2016a: Klimaschutzbericht 2016: Zum Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 der Bundesregierung: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)
- BMUB 2016b: Energieeinsparverordnung (EnEV): Aktuelles. Abgerufen von www.bmub.bund.de/P3427/ (zugegriffen am 27.07.2017)
- BMUB 2016c: Bundesumweltministerium fördert kommunale Klimaschutz-Modellprojekte: Pressemitteilung. Abgerufen von <http://www.bmub.bund.de/pressemitteilung/bundesumweltministerium-foerdert-kommunale-klimaschutz-modellprojekte/> (zugegriffen am 18.09.2017)
- BMUB 2016d: Energetische Stadtsanierung in der Praxis II: Erste Ergebnisse der Begleitforschung und gute Beispiele. Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)
- BMUB 2017a: EU-Klimapolitik. Abgerufen von <https://www.bmub.bund.de/themen/klima-energie/klimaschutz/eu-klimapolitik/> (zugegriffen am 04.11.2017)
- BMUB 2017b: Energetische Stadtsanierung in der Praxis III: Umsetzungserfolge und Herausforderungen für die Zukunft. Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)
- BMUB 2017c: Klimaschutz in Zahlen: Fakten, Trends und Impulse deutscher Klimapolitik Ausgabe 2017. Berlin
- BMUB 2017d: Energetische Stadtsanierung in der Praxis I: Grundlagen zum KfW-Programm 432. 2. aktualisierte: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)
- BMUB 2018: Städtebauförderung – Programmgebiete. Abgerufen von http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Home/home_node.html (zuletzt aktualisiert am 2014, zugegriffen am 09.02.2018)
- BMUB; BBSR 2016: Gemeinsame Evaluierung der Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West: Ein Projekt der städtebaulichen Begleitforschung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
- BMUB; BBSR 2017: Zwischenevaluierung des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR); Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)
- BMUB; BBSR; KfW 2018: Programm Energetische Stadtsanierung: Potenziale auf Quartiersebene nutzen! Abgerufen von <http://www.energetische-stadtsanierung.info/> (zugegriffen am 21.02.2018)
- BMVBS, BMVBS 2007: Private Eigentümer im Stadtumbau: Viele einzelne Eigentümer und unterschiedliche Eigentumsverhältnisse: Chance oder Hemmnis beim Stadtumbau West? Werkstatt, Nr. Heft 47. Bonn: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)
- BMVBS 2011: 40 Jahre Städtebauförderung. Bonn: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)
- BMVBS 2012a: Energetische Stadterneuerung – Zukunftsaufgabe der Stadtplanung: Modellvorhaben in Städten der Bundesländer Brandenburg und Sachsen-Anhalt. Werkstatt: Praxis, Nr. Heft 78. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)
- BMVBS 2012b: 5 Jahre Leipzig Charta – Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt: Integrierte Stadtentwicklung in den 27 Mitgliedsstaaten der EU und ihren Beitrittskandidaten. Nationale Stadtentwicklungspolitik. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)
- BMVBS 2012c: EQ Anforderungen an energieeffiziente und klimaneutrale Quartiere: Ein ExWoSt-Forschungsfeld: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)
- BMVBS, BMVBS 2013a: Maßnahmen zur Umsetzung der Ziele des Energiekonzepts im Gebäudebereich – Zielerreichungsszenario –. BMVBS-Online-Publikation, Nr. 03/2013. Bonn: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)

- BMVBS 2013b: Anforderungen an energieeffiziente und klimaneutrale Quartiere (EQ): Ein Projekt des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Werkstatt, Nr. Heft 81. Stand: Juni 2013. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung; Institut Wohnen und Umwelt
- BMVBS 2013c: Transferwerkstatt Soziale Stadt – Investitionen im Quartier: Programmschwerpunkte in der Praxis. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)
- BMVBS; BBR 2007: Auf dem Weg zu einer nationalen Stadtentwicklungspolitik: Memorandum. Bonn: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)
- BMWi 2010: Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung. 28. September 2010. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi)
- BMWi 2012: Die Energiewende in Deutschland: Mit sicherer, bezahlbarer und umweltschonender Energie ins Jahr 2050. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi)
- BMWi 2014a: Sanierungsbedarf im Gebäudebestand: Ein Beitrag zur Energieeffizienzstrategie Gebäude. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)
- BMWi 2014b: Mehr aus Energie machen: Nationaler Aktionsplan für Energieeffizienz. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)
- BMWi 2014c: Energie der Zukunft: Erster Fortschrittsbericht der Energiewende. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)
- BMWi 2015a: Energieeffizienzstrategie Gebäude: Wege zu einem nahezu klimaneutralen Gebäudebestand. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)
- BMWi 2015b: Die Energiewende gemeinsam zum Erfolg führen: Auf dem Weg zu einer sicheren, sauberen und bezahlbaren Energieversorgung. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)
- Bogumil, Jörg; Jann, Werner 2009: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Einführung in die Verwaltungswissenschaft; [Lehrbuch]. Grundwissen Politik, Bd. 36. 2., völlig überarbeitete Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Bogumil, Jörg; Kißler, Leo 1997: Modernisierung des Staates – ein neuer Mix von öffentlicher Regulierung, Marktdynamik und gesellschaftlicher Teilhabe. In: Grande, Edgar; Prätorius, Rainer (Hg.): Modernisierung des Staates? Staatslehre und politische Verwaltung, Bd. 1. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges, 101–114
- Bolay, Sebastian 2006: Arbeitspapier 1 Kommunale Akteure: Ausgangslage, Interessen, Anreize und Handlungen: – eine Literaturlauswertung –. Potsdam: Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung gGmbH
- Boller, Mareike 2013: „Stadt im Kopf“ – Überlegungen aus einer mehrperspektivischen Betrachtung im Stadtteil Köln-Mülheim. In: Schnur, Olaf; Zakrzewski, Philipp; Drilling, Matthias (Hg.): Migrationsort Quartier: Zwischen Segregation, Integration und Interkultur. Quartiersforschung, Bd. 3. Wiesbaden: Springer, 89–106
- Borman, René; Carlow, Vanessa Miriam; Christmann, Antje 2016: Das soziale Quartier: Quartierspolitik für Teilhabe, Zusammenhalt und Lebensqualität. Gute Gesellschaft – soziale Demokratie #2017plus. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung
- Börzel, Tanja A. 2008: Der „Schatten der Hierarchie“ - Ein Governance-Paradox? In: Schuppert, Gunnar Folke; Zürn, Michael (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft, Bd. 41. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, 119–131
- Bourdieu, Pierre 1985: Sozialer Raum und „Klassen“. Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, Bd. 500. 1. Auflage. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Braun, Dietmar; Giraud, Oliver 2003: Steuerungsinstrumente. In: Schubert, Klaus (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft. München: Oldenbourg Verlag, 147–174

- Breckner, Ingrid 2014: Urban Poverty and Gentrification: A Comparative View on Different Areas in Hamburg. In: Petersen, Hans-Christian von (Hg.): Spaces of the Poor: Perspectives of Cultural Sciences on Urban Slum Areas and Their Inhabitans. Mainzer Historische Kulturwissenschaften, Bd. 17: transcript Verlag, 193–208
- Bremeier, Wolfgang; Brinkmann, Hans; Killian, Werner 2007: Kommunale Unternehmen im „Konzern“ Stadt. In: spw – Zeitschrift für sozialistische Politik und Wirtschaft, Jg. 3/2007, H. 3: 14–19
- Bucher, Hansjörg; Schlömer, Claus; Lackmann, Gregor 2004: Die Bevölkerungsentwicklung in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1990 und 2020. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 3/4.2004: 107–126
- Burkardt, Ludwig 2003: Aktuelle Problemlagen aus Sicht der Wohnungsunternehmen. In: Fürst, Franz; Heine, Michael; Spars, Guido (Hg.): Märkte ohne Perspektiven?: Herausforderungen für den Immobilienstandort Berlin. Edition Stadt und Region, Bd. 7. Berlin: Leue Verlag, 31–50
- Campbell, Scott 2003: Case Studies in Planning: Comparative Advantages and the Problem of Generalization. In: University of Michigan Working Paper Series
- Chudobba, Hildegard 2016: Duisburg: Entwicklungsgesellschaft wird Teil der Gebag. In: RP Online vom 16. November 2016. Abgerufen von <http://www.rp-online.de/nrw/staedte/duisburg/entwicklungsgesellschaft-wird-teil-der-gebag-aid-1.6397747> (zugegriffen am 04.10.2017)
- Coase, R. H. 1937: The Nature of the Firm. In: *Economica*, Jg. 4, H. 16: 386
- Cronauge, Ulrich 2016: Kommunale Unternehmen. Finanzwesen der Gemeinden, Bd. Band 3. 6., völlig neu bearbeitete und wesentlich erweiterte Auflage. Berlin: Erich Schmidt Verlag
- Daab, Karlfried 2013: BauGB-Klimaschutznovelle 2011 – Erste Erfahrungen der Kommunen. In: *PlanerIn*, Jg. 2013, H. 6: 50–53
- Deffner, Veronika 2013: Quartiere als soziale Räume. In: Deffner, Veronika; Meisel, Ulli (Hg.): *Stadtquartiere // StadtQuartiere: Sozialwissenschaftliche, ökonomische und städtebaulich-architektonische Perspektive // Sozialwissenschaftliche, ökonomische und städtebaulich-architektonische Perspektiven*. Essen, Ruhr: Klartext Verlag, 83–98
- Deffner, Veronika; Meisel, Ulli 2013: Quartiere in der Stadt. In: Deffner, Veronika; Meisel, Ulli (Hg.): *Stadtquartiere // StadtQuartiere: Sozialwissenschaftliche, ökonomische und städtebaulich-architektonische Perspektive // Sozialwissenschaftliche, ökonomische und städtebaulich-architektonische Perspektiven*. Essen, Ruhr: Klartext Verlag, 7–16
- dena 2017a: dena-Gebäudereport: Sanierungsrate weiterhin viel zu gering (zugegriffen am 23.06.2017)
- dena 2017b: Zwischenfazit dena-Leitstudie Integrierte Energiewende: Impulse und Erkenntnisse aus dem Studienprozess. Berlin: Deutsche Energie Agentur (dena)
- dena 2018a: transition: Das Energiewendemagazin der dena, Nr. 18. Berlin: Deutsche Energie Agentur (dena)
- dena 2018b: Politik für mehr Energieeffizienz. Abgerufen von <https://www.dena.de/themen-projekte/energieeffizienz/politik/> (zugegriffen am 21.02.2018)
- dena; geea 2017: Gebäude-Energiewende braucht offene Technologiepfade, Bezahlbarkeit und Akzeptanz: Ein Theesepapier der Deutschen Energie-Agentur (dena), der Allianz für Gebäude-Energie-Effizienz (geea) und weiterer Verbände aus dem Bereich der Gebäude-energieeffizienz. Berlin: Deutsche Energie Agentur (dena)
- Deutscher Bundestag 2016: Stadtentwicklungsbericht der Bundesregierung 2016 Gutes Zusammenleben im Quartier. Berlin
- Deutscher Städtetag 2014: Positionspapier Klimaschutz und Energiepolitik aktiv gestalten: (Stand: Juli 2014)
- Difu (Hg.) 2011: Klimaschutz in Kommunen: Praxisleitfaden. Berlin
- Döring, Nicola; Bortz, Jürgen 2016: Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften. Springer-Lehrbuch. 5. vollständig überarbeitete, aktualisierte und erweiterte Auflage. Berlin, Heidelberg: Springer

- Drilling, Matthias; Schnur, Olaf 2009: Governance – ein neues Zauberwort auch für die Quartiersentwicklung? In: Drilling, Matthias; Schnur, Olaf (Hg.): Governance der Quartiersentwicklung: Theoretische und praktische Zugänge zu neuen Steuerungsformen ; [Tagung des Arbeitskreises Quartiersforschung der Deutschen Gesellschaft für Geographie vom November 2008 in Berlin]. VS Research Quartiersforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 11–26
- Drilling, Matthias; Schnur, Olaf 2012: Nachhaltigkeit in der Quartiersentwicklung – einführende Anmerkungen. In: Drilling, Matthias; Schnur, Olaf (Hg.): Nachhaltige Quartiersentwicklung: Positionen, Praxisbeispiele und Perspektiven. VS Research. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH Wiesbaden, 11–41
- Drogosch, Kathrin; Heidtmann, Agnetha 2011: Zusammenhänge zwischen der Planung und Entstehung kreativer Quartiere mit Richard Floridas Kreativkapitaltheorie. In: Schnur, Olaf; Schlüter, Sebastian; Rosemann, Till (Hg.): Quartiere neu denken: Seminarberichte. Berlin, 174–204
- DSK 2014: Energetische Quartierserneuerung: Als Motor zur Verbesserung der sozialen, ökonomischen, ökologischen und verkehrlichen Verhältnisse im Quartier. Forschungsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf
- DStGB 2017: Klimaschutz, Energieeffizienz, Gebäudesanierung. Deutscher Städte- und Gemeindebund. Berlin
- Ebers, Mark; Gotsch, Wilfried 2014: Institutionsökonomische Theorie der Organisation. In: Kieser, Alfred; Ebers, Mark (Hg.): Organisationstheorien. Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag, 195–255
- Ebers, Mark; Maurer, Indre 2014: Netzwerktheorie. In: Kieser, Alfred; Ebers, Mark (Hg.): Organisationstheorien. Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag, 386–406
- ecce GmbH 2017: Informationen zur Antragstellung für die Förderung von „Kreative.Quartieren“ in der Metropole Ruhr (Stand 2017). Dortmund
- EG DU Entwicklungsgesellschaft Duisburg mbH 2016: Entwicklungsgesellschaft Duisburg mbH. Abgerufen von <http://www.eg-du.de/> (zugegriffen am 02.11.2017)
- Erhorn-Kluttig, Heike; Jank, Reinhard; Schrepf, Ludger; Dütz, Armand; Rumpel, Friedrun; Schrade, Johannes; Erhorn, Hans; Beier, Carsten; Sager, Christina; Schmidt, Dietrich 2011: Energetische Quartiersplanung: Methoden – Technologien – Praxisbeispiele; [im Rahmen des Begleitforschungsprojektes der Förderinitiative „Energieeffiziente Stadt (EnEff:Stadt)“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi)]. Stuttgart: Fraunhofer-IRB-Verlag
- Flick, Uwe 2010: Triangulation in der qualitativen Forschung. In: Flick, Uwe; Kardorff, Ernst von; Steinke, Ines (Hg.): Qualitative Forschung: Ein Handbuch. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt-Taschenbuch-Verl., 309–318
- Flick, Uwe; Kardorff, Ernst von; Steinke, Ines (Hg.) 2010: Qualitative Forschung: Ein Handbuch. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt-Taschenbuch-Verlag
- Flyvbjerg, Bent 2006: Five Misunderstandings About Case-Study Research. In: Qualitative Inquiry, Jg. April 2006, H. Volume 12 Number 2: 219–245
- Flyvbjerg, Bent 2011: Case Study. In: Denzin, Norman K.; Lincoln, Yvonna S. (Hg.): The Sage handbook of qualitative research. Los Angeles, Calif.: Sage, 301–316
- Forum Baulandmanagement NRW (Hg.) 2005: Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Privaten im Rahmen des Stadtumbaus. Dortmund
- Frey, Oliver 2009: Die amalgame Stadt: Orte. Netze. Milieus. Technische Univ., Diss.–Wien, 2008. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden
- Friesecke, Frank 2008: Stadtumbau im Konsens!?: Zur Leistungsfähigkeit und Fortentwicklung des städtebaulichen Instrumentariums unter Schrumpfungsbedingungen. Bonn: Univ., Inst. für Geodäsie und Geoinformation

- Fryczewski, Iris 2014: Kooperative Quartiersentwicklung. In: Schnur, Olaf; Drilling, Matthias; Niermann, Oliver (Hg.): Zwischen Lebenswelt und Renditeobjekt: Quartiere als Wohn- und Investitionsorte. Quartiersforschung. Berlin: Springer, 103–122
- FSK 2016: Was ist das FSK Energieeffizienz im Quartier? Abgerufen von www.energieeffizienz.ruhr (zugegriffen am 13.03.2018)
- Fürst, Dietrich; Scholles, Frank 2008: Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. 3., vollst. überarb. Aufl. Dortmund: Rohn Verlag
- Gatzweiler, Hans-Peter; Milbert, Antonia 2006: Regionale Disparitäten in den Erwerbsmöglichkeiten: Grund genug für eine ausgleichsorientierte Raumpolitik? In: Informationen zur Raumentwicklung, H. IzR 6/7.2006: 317–324
- GdW 2011: Die soziale Dimension des Klimaschutzes und der Energieeffizienz im Kontext von Bau- und Wohnungswirtschaft: GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V.
- geea 2017: Energiewende und Klimaschutz im Gebäudesektor: Zentrale Fragen und Antworten für die kommende Legislaturperiode: Deutsche Energie Agentur (dena)
- Gerdes, Johann 2003: „Benachteiligte Stadtteile“ in der Hansestadt Rostock. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 3/4.2003: 187–199
- Gerring, John 2009: The Case Study: What it is and What it Does. In: Boix, Carles; Stokes, Susan C.; Gerring, John (Hg.): The Oxford Handbook of Comparative Politics, Bd. 1: Oxford University Press
- Gerth, Michael; Kämpke, Thomas; Rademacher, Franz-Josef; Solte, Dirk 2011: Die soziale Dimension des Klimaschutzes und der Energieeffizienz im Kontext von Bau- und Wohnungswirtschaft: Studie. Ulm: GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V.
- Gläser, Jochen; Laudel, Grit 2009: Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. Lehrbuch. 3., überarb. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Gleißer, Werner 2011: Grundlagen des Risikomanagements im Unternehmen: Controlling, Unternehmensstrategie und wertorientiertes Management. 2. Auflage. München: Verlag Frank Vahlen
- Glock, Birgit 2007: Schrumpfende Städte. Abgerufen von <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/stadt-und-gesellschaft/64405/einfuehrung?p=all> (zugegriffen am 23.09.2015)
- Großmann, Katrin 2007: Am Ende des Wachstumsparadigmas?: Zum Wandel von Deutungsmustern in der Stadtentwicklung; der Fall Chemnitz. Philipps-Universität, Dissertation. Marburg. Urban Studies. Bielefeld: transcript Verlag
- Großmann, Katrin 2017: Energiearmut als multiple Deprivation vor dem Hintergrund diskriminierender Systeme. In: Großmann, Katrin; Schaffrin, André; Smigiel, Christian (Hg.): Energie und soziale Ungleichheit: Zur gesellschaftlichen Dimension der Energiewende in Deutschland und Europa. Wiesbaden: Springer VS, 55–78
- Großmann, Katrin; Schaffrin, André; Smigiel, Christian (Hg.) 2017: Energie und soziale Ungleichheit: Zur gesellschaftlichen Dimension der Energiewende in Deutschland und Europa. Wiesbaden: Springer VS
- Gutenberg, Erich 1983: Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre: Die Produktion, Bd. 1. 24., unveränderte Auflage. Berlin, New York, Heidelberg: Springer VS
- Habermann-Nieße, Klaus; Jütting, Lena; Klehn, Kirsten; Schlomka, Bettina 2012: Strategien zur Modernisierung II: Mit EKO-Quartieren zu mehr Energieeffizienz. Schriften zur Ökologie, Nr. Band 24. Berlin
- Hagebölling, Clemens 2014: Klimaschutz durch städtebauliche Verträge: Klimawandelgerechtes Städtebaurecht vor dem Hintergrund des Gebäudeenergiefachrechts. Marburg: Tectum Verlag
- Haken, Hermann 2004: Die Selbstorganisation komplexer Systeme: Ergebnisse aus der Werkstatt der Chaostheorie; [Vortrag im Wiener Rathaus am 6. Februar 2003]. Wiener Vorlesungen im Rathaus, Bd. 103. 2. Auflage. Wien: Picus-Verlag
- Hanhörster, Heike 2014: Türkeistämmige Eigentümer in Migrantenvierteln: Soziale und räumliche Mobilität der zweiten Generation. Stadt, Raum und Gesellschaft. Wiesbaden: Springer VS

- Häußermann, Hartmut; Kronauer, Martin; Siebel, Walter 2008: Stadt am Rand: Armut und Ausgrenzung. In: Häußermann, Hartmut; Kronauer, Martin; Siebel, Walter (Hg.): An den Rändern der Städte: Armut und Ausgrenzung. Edition Suhrkamp, Bd. 2252. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 7–42
- Hegger, Manfred; Dettmar, Jörg (Hg.) 2014: Energetische Stadtraumtypen: Strukturelle und energetische Kennwerte von Stadträumen. Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag
- Heinze, Rolf 2017: Vom Konzept zur Prozesssteuerung im Quartier; Thesen zur Einführung: Das Quartier als Zauberformel für die Lösung gesellschaftlicher Probleme? Status quo und Perspektive am 2017 in der Reihe Quartierskonferenz am 31.01./01.02.2017. Bochum
- Hellermann, Johannes 2012: Handlungsformen und Handlungsinstrumente wirtschaftlicher Betätigung. In: Hoppe, Werner; Uechtritz, Michael; Reck, Hans-Joachim; Beinert, Stefanie; Beutelmann, Martin; Hellermann, Johannes; Karl, Matthias; Lorenzen, Stefanie; Lux, Herwig; Oebbecke, Janbernd; Ohler, Frank Peter; Olgemöller, Udo H.; Otting, Olaf; Ronellenfisch, Michael; Schuster, Doris-Maria; Siegels, Jörg (Hg.): Handbuch kommunale Unternehmen. Köln, Berlin: Schmidt; de Gruyter, 129–214
- Hemkendreis, Christian 2016: Herausforderungen energetischer Quartiersentwicklung: Analyse der Rahmenbedingungen energetischer Quartiersentwicklung in benachteiligten Quartieren des Ruhrgebiets. In: Schmitt, Hanna C.; Danielzyk, Rainer; Greiving, Stefan; Gruehn, Dietwald; Thinh, Nguyen Xuan; Warner, Barbara (Hg.): Raummuster: Struktur – Dynamik – Planung. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung Blaue Reihe, Bd. 147. Essen: Klartext Verlag, 75–88
- Hiete, Michael; Brengelmann, Simone; Hahn, Ulf; Kallendrusch, Stephanie; Köckler, Heike; Lee, Johanna; Lützkendorf, Thomas; Marquart, Christoph; Matovelle, Alejandra; Naber, Elias; Neumann, Ulrich; Rauschen, Manfred; Schultmann, Frank 2014: Energetische Sanierung von Wohngebäuden im Quartier: zielgruppenspezifische Instrumente. In: IzR Informationen zur Raumentwicklung, Jg. 44., H. 4: 52–67
- Hinte, Wolfgang 2001: Bewohner ermutigen, aktivieren, organisieren: Methoden und Strukturen für ein effektives Stadtteilmanagement. In: Alisch, Monika (Hg.): Stadtteilmanagement: Voraussetzungen und Chance für die soziale Stadt. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 153–170
- Hirsch, Bernhard; Weber, Jürgen; Schulte, Nicole; Huber, Robert; Schuster, Katharina 2014: Zielorientierte Steuerung in Behörden: Masterplan für den öffentlichen Sektor. Steuerung & Controlling in öffentlichen Institutionen. Berlin: Erich Schmidt Verlag
- Holtkamp, Lars 2007: Local Governance. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hg.): Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 366–377
- Homma, Norbert; Bauschke, Rafael; Hofmann, Laila Maija 2014: Einführung Unternehmenskultur: Grundlagen, Perspektiven, Konsequenzen. Wiesbaden: Springer Gabler
- Huffmann, Harald 2011: Kommunales Beteiligungsmanagement. In: Mann, Thomas; Püttner, Günter (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis: Band 2, Kommunale Wirtschaft. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 379–408
- Innovationsagentur Stadtumbau NRW 2011: Problemimmobilien in den Städten und Gemeinden Nordrhein-Westfalens: Erfassung, Beschreibung & Bewertung von aktueller Situation, Perspektiven und Handlungspotenzialen. Arbeitsbuch Problemimmobilien in NRW. Düsseldorf
- Irrek, Wolfgang; Thomas, Stefan: Definition Energieeffizienz: Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH
- IZT 2007: Erneuerbare Energien in Kommunen optimal nutzen – Denkanstöße für die Praxis. Berlin: Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung gGmbH
- Jann, Werner 2002a: Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance? In: König, Klaus (Hg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges, 279–304
- Jann, Werner 2002b: Verwaltungskultur: Ein Überblick über den Stand der empirischen und international vergleichenden Forschung. In: König, Klaus (Hg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges, 425–448
- Jones, Gareth R.; Bouncken, Ricarda B. 2008: Organisation: Theorie, Design Wandel. 5. aktualisierte: Pearson

- Jung, Armin; Wagner, Rüdiger 2015: Energetische Quartierserneuerung: Praxisworkshop 7. Dezember 2015 in Düsseldorf
- Kabisch, Sigrun; Peter, Andreas 2008: Quartiere auf Zeit. In: Schnur, Olaf (Hg.): Quartiersforschung: Zwischen Theorie und Praxis. Quartiersforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, 301–318
- Kaster, Georg 2017: GO NRW § 107 Rn. 25–34. In: Dietlein, Johannes; Heusch, Andreas (Hg.): BeckOK Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen. München: Verlag C.H.Beck, Rn. 25–34
- Katz, Alfred; Seidel, Jan; Sonder, Nicolas 2017: Kommunale Wirtschaft: Leitfaden für die Praxis. Recht und Verwaltung. 2., erweiterte und überarbeitete Auflage. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer
- Keicher, Rolf; Gillich, Stefan (Hg.) 2014: Wenn Würde zur Ware verkommt: Soziale Ungleichheit, Teilhabe und Verwirklichung eines Rechts auf Wohnraum; [... Bundeskongress der Evangelischen Obdachlosenhilfe, der vom 17. bis 19. November 2012 in Nürnberg mit dem Titel "Wohnung gut – alles gut?" stattgefunden hat.]. Research. Wiesbaden: Springer VS
- Keller, Carsten 2015: Problemviertel? Imageproduktion und soziale Benachteiligung städtischer Quartiere. Abgerufen von <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/gangsterlauerer/202834/problemviertel-image-und-benachteiligung> (zugegriffen am 28.02.2018)
- KfW 2010: Förderung von Klimaschutz und nachhaltiger Energiepolitik für die Kommune der Zukunft: Abschlussbericht des Expertenkreises. Frankfurt am Main: Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)
- KfW 2015: Merkblatt Kommunale und soziale Infrastruktur: Energetische Stadtsanierung – Zuschüsse für integrierte Quartierskonzepte und Sanierungsmanager. Frankfurt am Main: Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)
- KGST 1979: Verwaltungsorganisation der Gemeinden: Aufgabengliederungsplan Verwaltungsgliederungsplan. Köln: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGST)
- Kieser, Alfred 2014a: Max Webers Analyse der Bürokratie. In: Kieser, Alfred; Ebers, Mark (Hg.): Organisationstheorien. Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag, 43–72
- Kieser, Alfred 2014b: Der Situative Ansatz. In: Kieser, Alfred; Ebers, Mark (Hg.): Organisationstheorien. Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag, 164–194
- Kloidt, Ludger 2017: Soziale Baulandentwicklung mit NRW.URBAN. Abgerufen von http://www.nrw-urban.de/fileadmin/user_upload/nrw-urban/fotos/news/nrw_beratungstag_2017/Forum_3_SOZIALE_BAULANDENTW_Kloidt.pdf (zuletzt aktualisiert am 30.06.2017, zugegriffen am 22.02.2018)
- Kohler, Stefan 2015: Jahrhundertaufgabe Energiewende: Wo stehen wir? – Einsatz von Wärmedämmung um Sanierungs- und Neubaubereich. Abgerufen von http://www.dena.de/fileadmin/user_upload/Veranstaltungen/Vortraege_GF/sk/120911_SK_Pressegespraech_des_Gesamtverbands_Daemmstoffindustrie_GDI_Berlin_Jahrhundertaufgabe_Energiewende_-_Wo_stehen_wir_-_Einsatz_von_Waermedaemmung_im_Sanierungs-_und_Neubaubereich.pdf (zuletzt aktualisiert am 11. September 2015, zugegriffen am 08.10.2015)
- Kooimann, Jan (Hg.) 1994: Modern Governance: New Government-Society Interactions. Nachdruck. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage
- Kopatz, Michael 2013: Energiewende. Aber fair!: Wie sich die Energiezukunft sozial tragfähig gestalten lässt. 1. Auflage. München: oekom-Verlag
- Krings-Heckemeier, Marie-Therese; Pfeiffer, Ulrich; Hunger, Bernd; Wallraf, Wolfram 1998: Überforderte Nachbarschaften: Zwei sozialwissenschaftliche Studien über Wohnquartiere in den alten und den neuen Bundesländern im Auftrag des GdW. GdW Schriften, Nr. 48. 2. Auflage. Köln und Berlin: GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V.
- Kronauer, Martin; Vogel, Berthold 2008: Ausgrenzung in der Großstadt: Was sind Quartiereffekte, was Lageeffekte? In: Häußermann, Hartmut; Kronauer, Martin; Siebel, Walter (Hg.): An den Rändern der Städte: Armut und Ausgrenzung. Edition Suhrkamp, Bd. 2252. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 235–257
- Krüger, Arvid 2008: Erneuerung der Erneuerung [Elektronische Ressource]: Die Rolle der Stadterneuerung im Kontext von Benachteiligungsphänomenen. Graue Reihe /Elektronische Ressource/ Institut für Stadt- und Regionalplanung <Berlin>, Bd. 10. Berlin: TUB Inst. für Stadt- und Regionalplanung

- Kurtenbach, Sebastian 2017: Armutszuwanderung und Stadtentwicklung. In: Altröck, Uwe; Kunze, Ronald (Hg.): Stadterneuerung und Armut. Jahrbuch Stadterneuerung, Bd. 2016. Wiesbaden: Springer VS, 201–228
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2017: Soziale Baulandentwicklung: Pressemitteilung. Abgerufen von <https://www.land.nrw/de/pressemitteilung/20-millionen-euro-fuer-die-soziale-baulandentwicklung-mehr-flaechen-fuer-den> (zugegriffen am 22.02.2018)
- Leggewie, Claus; Reicher, Christa; Schmitt, Lea (Hg.) 2016: Geschichten einer Region: AgentInnen des Wandels für ein nachhaltiges Ruhrgebiet. Dortmund: Verlag Kettler
- Luft, Stefan 2017: Migration und Bevölkerung. In: Mayer, Tilman (Hg.): Die transformative Macht der Demografie. Wiesbaden: Springer VS, 245–256
- Luhmann, Niklas 1995: Funktionen und Folgen formaler Organisation: Mit einem Epilog 1994. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 20. 4. Aufl. Berlin: Duncker & Humblot
- Luhmann, Niklas 2011: Organisation und Entscheidung. 3. Aufl. Wiesbaden: VS-Verlag
- Madden, Laura T.; Duchon, Dennis; Madden, Timothy M.; Plowman, Donde Ashmos 2012: Emergent Organizational Capacity for Compassion. In: *Academy of Management Review*, Jg. 37, H. 4: 689–708
- Mädling, Heinrich 2005: Schrumpfen ist keine Schande! Abgerufen von <http://www.difu.de/publikationen/schrumpfen-ist-keine-schande> (zugegriffen am 29.06.2015)
- Malik, Fredmund 2009: Systemisches Management, Evolution, Selbstorganisation: Grundprobleme, Funktionsmechanismen und Lösungsansätze für komplexe Systeme. Neuauflage, (5. Auflage). Bern: Haupt Verlag
- Malik, Fredmund 2013: Unternehmenspolitik und Corporate Governance: Wie Organisationen sich selbst organisieren. *Management*, Bd. 2. 2., komplett überarb. und erw. Aufl. s.l.: Campus Verlag
- Marr, Rainer 1993: Betrieb und Umwelt. In: Bitz, Michael; Dellmann, Klaus; Domsch, Michel E.; Egner, Henning; Baetge, Jörg (Hg.): *Vahlens Kompendium der Betriebswirtschaftslehre*. München: Verlag Frank Vahlen, 47–114
- Martens, Wil; Ortmann, Günther 2014: Organisation in Luhmanns Systemtheorie. In: Kieser, Alfred; Ebers, Mark (Hg.): *Organisationstheorien*. Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag, 407–440
- Mayer, Horst O. 2013: Interview und schriftliche Befragung: Grundlagen und Methoden empirischer Sozialforschung. 6., überarb. Aufl. München: Oldenbourg Verlag
- Mayerhofer, Elisabeth; Mokre, Monika 2007: Prekäre Verhältnisse als Zuckerseiten des Lebens. Künstlerinnen und die Creative Class. In: Bankeogger, Karoline; Forster, Edgar J. (Hg.): *Gender in Motion: Genderdimensionen der Zukunftsgesellschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften|GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, 167–188
- Mayntz, Renate 1965: Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisationssoziologie. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Jg. 17, H. 3: 493–502
- Mayntz, Renate 1997a: Soziale Dynamik und politische Steuerung: Theoretische und methodologische Überlegungen. *Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln*, Bd. 29. Frankfurt am Main: Campus-Verlag
- Mayntz, Renate 1997b: Verwaltungsreform und gesellschaftlicher Wandel. In: Grande, Edgar; Prätorius, Rainer (Hg.): *Modernisierung des Staates? Staatslehre und politische Verwaltung*, Bd. 1. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges, 65–74
- Mayntz, Renate 2006: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: Schuppert, Gunnar Folke (Hg.): *Governance-Forschung*, Bd. 1. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges, 11–20
- Mayntz, Renate 2009a: Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive. In: Mayntz, Renate (Hg.): *Über Governance: Institutionen und Prozesse politischer Regelung*. *Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln*, Bd. 62. Frankfurt am Main: Campus-Verlag, 29–40

- Mayntz, Renate 2009b: Einleitung. In: Mayntz, Renate (Hg.): Über Governance: Institutionen und Prozesse politischer Regelung. Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, Bd. 62. Frankfurt am Main: Campus-Verlag, 7–11
- Mayntz, Renate 2009c: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie. In: Mayntz, Renate (Hg.): Über Governance: Institutionen und Prozesse politischer Regelung. Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, Bd. 62. Frankfurt am Main: Campus-Verlag, 41–52
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hg.) 1995: Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Bd. 23. Frankfurt am Main: Campus-Verlag
- Mayring, Philipp 2016: Einführung in die qualitative Sozialforschung: Eine Anleitung zu qualitativem Denken. 6. Auflage. Weinheim und Basel: Beltz Verlag
- Meier, Frank; Schimank, Uwe 2014: Bürokratie als Schicksal? – Max Webers Bürokratiemodell im Licht der Organizational Studies. In: Müller, Hans-Peter; Sigmund, Steffen (Hg.): Max Weber Handbuch: Leben-Werk-Wirken. Stuttgart, Weimar: J. B. Metzler, 354–361
- Mettenberger, Tobias 2013: Stadtsoziologische Zugänge zum Sozialraum Quartier. In: Deffner, Veronika; Meisel, Ulli (Hg.): Stadtquartiere // StadtQuartiere: Sozialwissenschaftliche, ökonomische und städtebaulich-architektonische Perspektive // Sozialwissenschaftliche, ökonomische und städtebaulich-architektonische Perspektiven. Essen, Ruhr: Klartext Verlag, 131–149
- MIK NRW 2013: Haushaltskonsolidierung nach der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) und nach dem Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz). Düsseldorf: Ministerium für Inneres und Kommunales NRW (MIK NRW)
- MKW NRW 2017: Förderprogramm Kreativ.Quartiere Ruhr. Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes Nordrhein-Westfalen (MKW NRW). Abgerufen von <https://www.mkw.nrw/kultur/foerderprogramme/foerderprogramm-kreativquartiere-ruhr/> (zugegriffen am 28.02.2018)
- Müller, Bernhard 2004: Neue Planungsformen im Prozess einer nachhaltigen Raumentwicklung unter veränderten Rahmenbedingungen – Plädoyer für eine anreizorientierte Mehrebenensteuerung. In: Müller, Bernhard; Löb, Stephan; Zimmermann, Karsten (Hg.): Steuerung und Planung im Wandel: Festschrift für Dietrich Fürst. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 161–176
- Müller, Daniel 2015: Methodenseminar. Fortschrittskolleg Energieeffizienz im Quartier am 12.10.2015. Dortmund
- Neitzel, Michael 2013: Gebaute Quartiere. In: Deffner, Veronika; Meisel, Ulli (Hg.): Stadtquartiere // StadtQuartiere: Sozialwissenschaftliche, ökonomische und städtebaulich-architektonische Perspektive // Sozialwissenschaftliche, ökonomische und städtebaulich-architektonische Perspektiven. Essen, Ruhr: Klartext Verlag, 179–196
- Neitzel, Michael; Sudau, Manuel 2015: Das Quartier als Analyse- und Handlungsebene: Wie das energetische Quartierstypisierungsmodell bei der Realisierung der Energiewende im Ruhrgebiet hilft.
- Neu, Claudia 2009: Daseinsvorsorge – eine Einführung. In: Neu, Claudia (Hg.): Daseinsvorsorge: Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, 9–21
- Neußner, Wolfgang 2017: Energie im Quartier: Eine Einführung. In: IzR Informationen zur Raumentwicklung, Jg. 44., H. 4: 4–9
- Niermann, Oliver; Schnur, Olaf; Drilling, Matthias 2014: Das Quartier im Kontext von Lebenswelt und Wohnungswirtschaft – eine Einführung. In: Schnur, Olaf; Drilling, Matthias; Niermann, Oliver (Hg.): Zwischen Lebenswelt und Renditeobjekt: Quartiere als Wohn- und Investitionsorte. Quartiersforschung. Berlin: Springer, 11–32
- North, Douglass Cecil 2005: Institutions, institutional change and economic performance. Political economy of institutions and decisions. 18. printing. Cambridge: Cambridge Univ. Press
- Nusser, Jens 2014: Die EnEV 2014 – Wesentliche Neuerungen, offene Rechtsfragen und praktische Auswirkungen. In: ZUR Zeitschrift für Umweltrecht, H. 2: 67–73

- Oebbecke, Janbernd 2012: Rechtliche Vorgaben für die Gründung kommunaler Gesellschaften. In: Hoppe, Werner; Uechritz, Michael; Reck, Hans-Joachim; Beinert, Stefanie; Beutelmann, Martin; Hellermann, Johannes; Karl, Matthias; Lorenzen, Stefanie; Lux, Herwig; Oebbecke, Janbernd; Ohler, Frank Peter; Olgemöller, Udo H.; Otting, Olaf; Ronellenfisch, Michael; Schuster, Doris-Maria; Siegels, Jörg (Hg.): Handbuch kommunale Unternehmen. Köln, Berlin: Schmidt; de Gruyter, 215–242
- Olfert, Klaus 2016: Organisation. Kompendium der praktischen Betriebswirtschaft. 17th ed. Herne: NWB Verlag
- Oswalt, Philipp 2004: Einleitung. In: Oswalt, Philipp (Hg.): Schrumpfende Städte. Schrumpfende Städte, Bd. 01. Ostfildern: Hatje Cantz Verlag, 12–17
- Ottmann, Matthias 2005: Preisbildung, Standortverhalten und Stadtortentwicklung. In: Bach, Hansjörg; Ottmann, Matthias; Sailer, Erwin; Unterreiner, Frank Peter (Hg.): Immobilienmarkt und Immobilienmanagement: Entscheidungsgrundlagen für die Immobilienwirtschaft. München: Verlag Frank Vahlen, 277–334
- Paetz, Stephan 2014: Bürokratie. In: Müller, Hans-Peter; Sigmund, Steffen (Hg.): Max Weber Handbuch: Leben-Werk-Wirken. Stuttgart, Weimar: J. B. Metzler, 38–41
- Paslack, Rainer 1991: Urgeschichte der Selbstorganisation: Zur Archäologie eines wissenschaftlichen Paradigmas. Wissenschaftstheorie, Wissenschaft und Philosophie, Bd. 32. Wiesbaden: Vieweg+Teubner Verlag
- Pehnt, Martin (Hg.) 2010: Energieeffizienz: Ein Lehr- und Handbuch. 1., korrigierter Nachdr. Berlin: Springer VS
- Poole, Marshall Scott 2004: Central Issues in the Study of Change and Innovation. In: Poole, Marshall Scott; van de Ven, Andrew H. (Hg.): Handbook of Organizational Change and Innovation. Oxford, UK, New York, N.Y.: Oxford University Press, 3–49
- Peitsch, Anna Lena 2005: Strategisches Management in Regionen: Eine Analyse anhand des Stakeholder-Ansatzes. Zugl.: Aachen, RWTH, Diss., 2004. Gabler Edition Wissenschaft Schriften des Center for Controlling & Management, Bd. 19. 1. Aufl. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verlag
- Prittitz, Volker von 1997: Leistungsresponsivität und Verfahrenssteuerung – Modernisierungskonzept des öffentlichen Sektors. In: Grande, Edgar; Prätorius, Rainer (Hg.): Modernisierung des Staates? Staatslehre und politische Verwaltung, Bd. 1. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 115–144
- Przeworski, Adam; Teune, Henry 1970: The Logic of Comparative Social Inquiry. In: American Political Science Review, Jg. 64, H. 04: 30–46
- Purdue, Derrick 2001: Neighbourhood Governance: Leadership, Trust and Social Capital. In: Urban Studies, Jg. 38, H. 12: 2211–2224
- Raschke, Marcel 2014: Rechtsfragen kommunaler Klimaschutzmaßnahmen: Unter besonderer Berücksichtigung des Bau- und Planungsrechts. Zugl.: Bielefeld, Univ., Diss., 2013. Schriften zum Umweltenergierecht, Bd. 14. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges.
- Reicher, Christa 2013: Das (Stadt)Quartier. In: Deffner, Veronika; Meisel, Ulli (Hg.): Stadtquartiere // StadtQuartiere: Sozialwissenschaftliche, ökonomische und städtebaulich-architektonische Perspektive // Sozialwissenschaftliche, ökonomische und städtebaulich-architektonische Perspektiven. Essen, Ruhr: Klartext Verlag, 197–209
- Reicher, Christa; Hesse, Markus 2014: Suburbaner Raum im Lebenszyklus. Urbaner Diskurs. 1. Aufl. Duisburg: asso-Verlag
- Reicher, Christa; Kunzmann, Klaus R.; Polivka, Jan; Roost, Frank; Utku, Yasemin; Wegener, Michael 2011: Schichten einer Region. Berlin: Jovis Verlag
- Riechel, Robert; Koritkowski, Sven; Libbe, Jens; Koziol, Matthias; Trapp, Jan Hendrik 2017: Kommunales Transformationsmanagement für die lokale Wärmewende: TransStadt-Leitfaden. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik
- Rink, Dieter 2010: Schrumpfen als Transformationsproblem: Ursachen und Verlaufsformen von Schrumpfung in Ostdeutschland. In: Bernt, Matthias; Haus, Michael; Robischon, Tobias (Hg.): Stadtbau komplex: Governance, Planung, Prozess. Dialog zwischen Gesellschaftswissenschaften und Praxis. Darmstadt: Schader-Stiftung, 58–77
- Ritter, Ernst-Hasso 2005: Handwörterbuch der Raumordnung. 4., neu bearb. Auflage. Hannover: ARL

- Ronellenfitch, Michael 2012: Neuere Diskussion: Privatisierung und Rekommunalisierung. In: Hoppe, Werner; Uechtritz, Michael; Reck, Hans-Joachim; Beinert, Stefanie; Beutelmann, Martin; Hellermann, Johannes; Karl, Matthias; Lorenzen, Stefanie; Lux, Herwig; Oebbecke, Janbernd; Ohler, Frank Peter; Olgemöller, Udo H.; Otting, Olaf; Ronellenfitch, Michael; Schuster, Doris-Maria; Siegels, Jörg (Hg.): Handbuch kommunale Unternehmen. Köln, Berlin: Schmidt; de Gruyter, 16–31
- Ronellenfitch, Michael 2012: Kommunalrechtlicher Begriff der privatwirtschaftlichen Betätigung der Kommune. In: Hoppe, Werner; Uechtritz, Michael; Reck, Hans-Joachim; Beinert, Stefanie; Beutelmann, Martin; Hellermann, Johannes; Karl, Matthias; Lorenzen, Stefanie; Lux, Herwig; Oebbecke, Janbernd; Ohler, Frank Peter; Olgemöller, Udo H.; Otting, Olaf; Ronellenfitch, Michael; Schuster, Doris-Maria; Siegels, Jörg (Hg.): Handbuch kommunale Unternehmen. Köln, Berlin: Schmidt; de Gruyter, 47–62
- Ronellenfitch, Michael; Ronellenfitch, Lisa 2012: Voraussetzungen und historische Entwicklung privatrechtlicher Betätigung der Kommunen. In: Hoppe, Werner; Uechtritz, Michael; Reck, Hans-Joachim; Beinert, Stefanie; Beutelmann, Martin; Hellermann, Johannes; Karl, Matthias; Lorenzen, Stefanie; Lux, Herwig; Oebbecke, Janbernd; Ohler, Frank Peter; Olgemöller, Udo H.; Otting, Olaf; Ronellenfitch, Michael; Schuster, Doris-Maria; Siegels, Jörg (Hg.): Handbuch kommunale Unternehmen. Köln, Berlin: Schmidt; de Gruyter, 1–15
- Rosenberger, Eva 2014: Kommunen am Markt: Grenzen kommunaler Aufgabenerfüllung im Wettbewerb aus Theorie- und Praxisperspektive. Eine vergleichende Fallstudie. Stuttgart
- Rösner, Hans 2011: Schubkraft und Ausstrahlung: Kompetente Projektentwicklung als unverzichtbarer Bestandteil moderner Stadterneuerungsstrategien. In: ADS Arbeitsgemeinschaft Deutscher Sanierungs- und Entwicklungsträger (Hg.): Sanierungsträger schaffen Zukunft für unsere Städte und Gemeinden. Edition ADS, Bd. 1. Kempten (Allgäu): ADS, 38–44
- Sailer, Erwin 2005: Rahmenbedingungen und Grundtatbestände des Immobilienmarktes. In: Bach, Hansjörg; Ottmann, Matthias; Sailer, Erwin; Unterreiner, Frank Peter (Hg.): Immobilienmarkt und Immobilienmanagement: Entscheidungsgrundlagen für die Immobilienwirtschaft. München: Verlag Frank Vahlen, 31–96
- Sander, Helga 2017: Zukunft findet Stadt: Erneuerungsstrategien in Gelsenkirchen. Das Quartier als Zauberformel für die Lösung gesellschaftlicher Probleme? Status quo und Perspektive am 01.02.2017. Bochum
- Sanders, Karin; Kianty, Andrea 2006: Organisationstheorien: Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden
- Schäfer, Roland; Roreger, Bernd 2014: Kommunale Aufsichtsratsmitglieder: Rechtsstellung kommunaler Vertreter in Aufsichtsräten privater Unternehmen. Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verlag
- Schein, Edgar H.; Schein, Peter 2017: Organizational culture and leadership. The Jossey-Bass Business & Management Series. 5th edition. Hoboken, New Jersey: Wiley
- Scherer, Andreas Georg; Marti, Emilio 2014: Wissenschaftstheorie der Organisationstheorie. In: Kieser, Alfred; Ebers, Mark (Hg.): Organisationstheorien. Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag, 15–42
- Schimank, Uwe 2007: Elementare Mechanismen. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hg.): Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 29–45
- Schiffers, Bertram 2010: Institutionen und Akteure des Immobilienmarktes in schrumpfenden Städten: Governance des Stadtumbaus anhand von Verfügungsrechten. In: Bernt, Matthias; Haus, Michael; Robischon, Tobias (Hg.): Stadtumbau komplex: Governance, Planung, Prozess. Dialog zwischen Gesellschaftswissenschaften und Praxis. Darmstadt: Schader-Stiftung, 94–109
- Schmid, Susanne 2017: Die Entstehung von Migrationspotenzial – neue Entwicklungen. In: Mayer, Tilman (Hg.): Die transformative Macht der Demografie. Wiesbaden: Springer VS, 279–294
- Schmidt, J. Alexander; Walloth, Christian 2012: Die Stadt als komplexes System. Urbane Anpassungsfähigkeit und Resilience. In: RaumPlanung, Jg. 2012, H. 164: 14–18

- Schmidt, Karsten 2016: 1. Teil: Krisenvermeidung, Krisenfrüherkennung und Krisenbewältigung: B. Krisenvorsorge. In: Schmidt, Karsten; Uhlenbruck, Wilhelm (Hg.): Die GmbH in Krise, Sanierung und Insolvenz: Gesellschaftsrecht, Insolvenzrecht, Steuerrecht, Arbeitsrecht, Bankrecht und Organisation bei Krisenvermeidung, Krisenbewältigung und Abwicklung. Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt, 9–37
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd 2003: Stadtbau: Neue Aufgabe – alte Instrumente? In: Informationen zur Raumentwicklung, Jg. 2003, H. 10/11.2003: 695–707
- Schneider, Volker 2004: Politiknetzwerke und die Steuerung komplexer Gesellschaften: Deutsche Fassung. In: Civitas, V. 5, N.1., Jg. 2005, H.: 29–58
- Schneidewind, Uwe; Scheck, Hanna 2013: Die Stadt als „Reallabor“ für Systeminnovationen. In: Rückert-John, Jana (Hg.): Soziale Innovation und Nachhaltigkeit: Perspektiven sozialen Wandels. Innovation und Gesellschaft. Wiesbaden: Springer VS, 229–248
- Schnur, Olaf 2008: Quartiersforschung im Überblick: Konzepte, Definitionen und aktuelle Perspektiven. In: Schnur, Olaf (Hg.): Quartiersforschung: Zwischen Theorie und Praxis. Quartiersforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, 19–51
- Schnur, Olaf 2013: Quartiersforschung revisited: Konzepte und Perspektiven eines stadtgeographischen Forschungsfeldes. In: Deffner, Veronika; Meisel, Ulli (Hg.): Stadtquartiere // StadtQuartiere: Sozialwissenschaftliche, ökonomische und städtebaulich-architektonische Perspektive // Sozialwissenschaftliche, ökonomische und städtebaulich-architektonische Perspektiven. Essen, Ruhr: Klartext Verlag, 17–40
- Schreyögg, Georg; Geiger, Daniel 2016: Organisation: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung: mit Fallstudien. Lehrbuch. 6., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden: Springer Gabler
- Schröteler-von Brandt, Hildegard 2014: Stadtbau- und Stadtplanungsgeschichte: Eine Einführung. Wiesbaden: Springer Vieweg
- Schulze Böing, Rita 2015: Stadtentwicklungsgesellschaft Hamm mbH. Vortrag am 02.06.2015 in der Reihe Fachtagung Flächenpool NRW
- Schulze Darup, Burkhard; Neitzel, Michael 2011: Energieeffizienz mit städtebaulicher Breitenwirkung: Technische und wirtschaftliche Voraussetzungen zur flächenhaften Umsetzung von energetisch hochwertigen Modernisierungen in zusammenhängenden Wohnquartieren: GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V.
- SEG Gelsenkirchen 2011a: Gesellschaftsvertrag der Stadterneuerungsgesellschaft Gelsenkirchen mbH & Co. KG: Entwurf. Gelsenkirchen
- SEG Gelsenkirchen 2011b: Gesellschaftsvertrag der Stadterneuerungsgesellschaft Gelsenkirchen Verwaltungs-GmbH: Entwurf. Gelsenkirchen
- SEG Hamm 2014: Gesellschaftsvertrag der Stadtentwicklungsgesellschaft Hamm mbH. Hamm
- Seibel, Wolfgang 2017: Verwaltung verstehen: Eine theoriegeschichtliche Einführung. 2. Auflage. Berlin: Suhrkamp
- Seidl, Irmis; Zahrnt, Angelika 2010: Argumente für einen Abschied vom Paradigma des Wirtschaftswachstums. In: Seidl, Irmis; Zahrnt, Angelika (Hg.): Postwachstumsgesellschaft: Konzepte für die Zukunft. Ökologie und Wirtschaftsforschung, Bd. 87. Marburg: Metropolis-Verlag, 23–36
- Selle, Klaus 2005: Planen, Steuern, Entwickeln: Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Edition Stadt-Entwicklung. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur
- Sinz, Ralf 2016: 1. Teil: Krisenvermeidung, Krisenfrüherkennung und Krisenbewältigung: IV. Liquiditätsvorsorge. In: Schmidt, Karsten; Uhlenbruck, Wilhelm (Hg.): Die GmbH in Krise, Sanierung und Insolvenz: Gesellschaftsrecht, Insolvenzrecht, Steuerrecht, Arbeitsrecht, Bankrecht und Organisation bei Krisenvermeidung, Krisenbewältigung und Abwicklung. Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt, 38–48
- Smetana, Kurt 2015: Urbanität & Image der Stadt. In: Reicher, Christa; Jansen, Hendrik; Mecklenbrauck, Ilka (Hg.): URBANITÄTEN: Ein interdisziplinärer Diskurs zur Eigenlogik des Städtischen. Urbaner Diskurs. Oberhausen: asso-Verlag, 44–53
- Sommer, Bernd; Schad, Miriam 2014: Change Agents for Climate Change Mitigation in Urban Areas Change Agents für den städtischen Klimaschutz. Empirische Befunde und praxistheoretische Einsichten. In: GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society, Jg. 23, H. 1: 48–54

- Spars, Guido 2003: Institutionenökonomische Untersuchungsbeispiele der Wohnungswirtschaft in Berlin/Brandenburg. In: Fürst, Franz; Heine, Michael; Spars, Guido (Hg.): Märkte ohne Perspektiven?: Herausforderungen für den Immobilienstandort Berlin. Edition Stadt und Region, Bd. 7. Berlin: Leue Verlag, 51–68
- Spars, Guido 2013: Stadtquartiere als Investitionsobjekte. In: Deffner, Veronika; Meisel, Ulli (Hg.): Stadtquartiere // StadtQuartiere: Sozialwissenschaftliche, ökonomische und städtebaulich-architektonische Perspektive // Sozialwissenschaftliche, ökonomische und städtebaulich-architektonische Perspektiven. Essen, Ruhr: Klartext Verlag, 151–162
- Spars, Guido 2014: Quartiere als Investitionsobjekte. In: Schnur, Olaf; Drilling, Matthias; Niermann, Oliver (Hg.): Zwischen Lebenswelt und Renditeobjekt: Quartiere als Wohn- und Investitionsorte. Quartiersforschung. Berlin: Springer, 33–44
- Spars, Guido; Busch, Roland; Kämmerer Christine 2015: Gründerzeit: Sanierung und Neunutzung von Problemimmobilien durch urbane Pioniere. Gelsenkirchen
- Spieker, Raphael 2005: Schrumpfende Märkte in der Wohnungswirtschaft: Ursachen, Folgen und Handlungsmöglichkeiten. Zugl.: Münster (Westfalen), Univ., Diss., 2004. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Bd. 224. Göttingen: V & R unipress
- Stadt Essen 2016: Soziale Stadt – Investitionen im Quartier: Gemeinsam fürs Quartier „Nördliche Zollvereinstraße“. Abgerufen von https://www.essen.de/meldungen/pressemeldung_971461.de.html (zugegriffen am 08.02.2018)
- Stadt Gelsenkirchen 2010: Aktueller Sachstand zur Gründung der Stadterneuerungsgesellschaft Gelsenkirchen Verwaltungs-GmbH (SEG HmbH) als Komplementär-GmbH und der Stadterneuerungsgesellschaft Gelsenkirchen mbH & Co. KG (SEG mbH & Co. KG).
- Stadt Gelsenkirchen 2011: Gründung der Stadterneuerungsgesellschaft Gelsenkirchen Verwaltungs-GmbH (SEG GmbH) und der Stadterneuerungsgesellschaft Gelsenkirchen mbH & Co. KG (SEG mbH & Co. KG) als Komplementär-GmbH: Beschlussvorschlag. Gelsenkirchen
- Stadt Gelsenkirchen 2016a: Revitalisierungsgebiet Bochumer Straße: Integriertes Handlungskonzept. Gelsenkirchen
- Stadt Gelsenkirchen 2016b: Bebauungsplan Nr. 412.1 der Stadt Gelsenkirchen „Waldquartier Buer/Resse“: – Satzungsbeschluss –. Gelsenkirchen
- Stadt Gelsenkirchen 2016c: Revitalisierung Bochumer Straße: Vorbereitende Untersuchungen nach § 141 BauGB. Gelsenkirchen
- Stadt Gelsenkirchen 2017: Revitalisierung der Bochumer Straße: Satzung über die Änderung und Teilaufhebung der Satzung über die förmliche Festlegung des Sanierungsgebiets „Ückendorf-West“ vom 04.11.1991 – neue Bezeichnung: Sanierungsgebiet „Bochumer Straße“
- Stadt Gelsenkirchen, Referat Stadtplanung (61): Die Revitalisierung der Bochumer Straße (zugegriffen am 11.01.2017)
- Stadt Hamburg; STEG Hamburg 2016: Quartiersnachrichten Karolinenviertel: 25 Jahre Sanierung des Karolinenviertels, Nr. 65. Hamburg
- Stadt Hamm 2014: Gründung der Stadtentwicklungsgesellschaft Hamm mbH: Beschlussvorlage der Verwaltung. Hamm
- Statistisches Bundesamt 2015: Bevölkerung Deutschlands bis 2060: 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung
- Statistisches Bundesamt 2017: Einkommens- und Verbraucherstichprobe (EVS): Wohnen (zugegriffen am 05.04.2017)
- STEG Hamburg 2016a: Ein Steg in die Zukunft. Abgerufen von <http://www.steg-hamburg.de/unternehmen/geschichte.html> (zugegriffen am 14.12.2017)
- STEG Hamburg 2016b: meilenstein: Sanierungszeitung Große Bergstraße_Nobistor, Nr. 30. Hamburg
- STEG Hamburg 2016c: eins A: Stadtteilzeitung für das Entwicklungsquartier Altona-Altstadt. Hamburg
- Stratmann, Jutta 2015: Quartiersentwicklung – Leitziele, Bedingungen und Vorgehensweise. In: Dieckbreder, Frank; Meine, Jonas (Hg.): Vielfalt im Quartier: Perspektiven inklusiver Stadtentwicklung. Bethel-Beiträge, Bd. 62. Bielefeld: Bethel-Verl., 37–42
- Strauss, Anselm; Corbin, Juliet 1996: Grounded theory: Grundlagen qualitativer Sozialforschung. Unveränderter Nachdruck. Weinheim: Beltz

- Strauß, Christian 2009: Integrierte Quartierkonzepte: Beitrag der Stadtentwicklungsplanung zum Umgang mit dem demografischen Wandel. In: Drilling, Matthias; Schnur, Olaf (Hg.): Governance der Quartiersentwicklung: Theoretische und praktische Zugänge zu neuen Steuerungsformen ; [Tagung des Arbeitskreises Quartiersforschung der Deutschen Gesellschaft für Geographie vom November 2008 in Berlin]. VS Research Quartiersforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 147–167
- Strubelt, Wendelin 2006: Auf der Suche nach der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – oder: die Suche nach verloren gegangenen SInn der Zeit. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. IzR 6/7.2006: 305–308
- Trapp, Jan Hendrik; Bolay, Sebastian 2003: Privatisierung in Kommunen – eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte. Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)
- Uechtritz, Michael; Otting, Olaf; Olgemöller, Udo H. 2012: Kommunalrechtliche Voraussetzungen für die wirtschaftliche Betätigung. In: Hoppe, Werner; Uechtritz, Michael; Reck, Hans-Joachim; Beinert, Stefanie; Beutelmann, Martin; Hellermann, Johannes; Karl, Matthias; Lorenzen, Stefanie; Lux, Herwig; Oebbecke, Janbernd; Ohler, Frank Peter; Olgemöller, Udo H.; Otting, Olaf; Ronellenfisch, Michael; Schuster, Doris-Maria; Siegels, Jörg (Hg.): Handbuch kommunale Unternehmen. Köln, Berlin: Schmidt; de Gruyter, 63–128
- United Nations 2015: Adoption of the Paris Agreement. Paris
- Vater, Daniela; Zachraj, Eva 2008: Wohnquartiere im Kontext demografischer und baulicher Alterung. In: Schnur, Olaf (Hg.): Quartiersforschung: Zwischen Theorie und Praxis. Quartiersforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, 319–335
- Verwaltungsgericht Arnsberg 2016: Verwaltungsgericht Arnsberg, 5 K 520/15. Arnsberg
- Vogelpohl, Anne 2008: Stadt der Quartiere? Das Place-Konzept und die Idee von urbanen Dörfern. In: Schnur, Olaf (Hg.): Quartiersforschung: Zwischen Theorie und Praxis. Quartiersforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, 69–86
- Vollmar, Bernhard H. 2009: Organisation und Macht – ein handlungstheoretischer Orientierungsdiskurs einer ökonomischen Denkkategorie. In: Haneberg, Lars; Heinicke, Thomas; Mülchen, Roman; Porath, Jane (Hg.): Governance: Entscheidungsfindung und -umsetzung innerhalb staatlicher und wirtschaftlicher Strukturen. Oldenburger Forschungsnetzwerk Wirtschaft – Recht – Bildung, Bd. 6. Oldenburg: BIS-Verl. der Carl-von-Ossietzky-Universität
- Vollmer, Maximilian 2015: Der Dreiklang der Eigentümermobilisierung: Kommunikative Strategien zur Revitalisierung innerstädtischer Quartiere. Zugl.: Kaiserslautern, Techn. Univ., Diss., 2014. Quartiersforschung. Wiesbaden: Springer VS
- WBGU 2011: Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation; [Hauptgutachten]. 2., veränd. Auflage. Berlin: Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU)
- Weber, Max 1922: Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen: J. C. B. Mohr
- Welz, Juliane; Großmann, Katrin 2017: Energiekosten und 20 Wohnstandortentscheidungen: neue Treiber für sozialräumliche Segregationsprozesse? In: Großmann, Katrin; Schaffrin, André; Smigiel, Christian (Hg.): Energie und soziale Ungleichheit: Zur gesellschaftlichen Dimension der Energiewende in Deutschland und Europa. Wiesbaden: Springer VS, 521–550
- Westfälischer Anzeiger Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG 2016: Stadtentwicklungsgesellschaft: OB kann Versprechen nicht halten (zugegriffen am 14.12.2017)
- Wien, Andreas; Franzke, Normen 2014: Unternehmenskultur: Zielorientierte Unternehmensethik als entscheidender Erfolgsfaktor. Wiesbaden: Springer Gabler
- Williamson, Oliver E. 1990: Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Tübingen: Mohr
- Wirtschaftsförderungsgesellschaft Hamm mbH 2015: Willkommen am Ziel X Willkommen in Hamm (zugegriffen am 14.12.2017)
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2006a: „Outsourcing“ kommunaler Aufgaben: Ausarbeitung
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2006b: Rechtliche Zulässigkeit der Privatisierung

- Witzel, Andreas 1985: Das problemzentrierte Interview. In: Jüttemann, Gerd (Hg.): Qualitative Forschung in der Psychologie: Grundfragen, Verfahrensweisen, Anwendungsfelder. Weinheim: Beltz, 227–255
- Wrobel, Patrick; Schnier, Matthias; Schill, Cornelius; Kanngießer, Annedore; Beier, Carsten 2016: Planungshilfsmittel: Praxiserfahrungen aus der energetischen Quartiersplanung. Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag
- Yin, Robert K. 2014: Case study research: Design and methods. 5. ed. Los Angeles, Calif.: Sage
- Zapf, Katrin 1969: Rückständige Viertel: Eine soziologische Analyse der städtebaulichen Sanierung in der Bundesrepublik. Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt
- Zierold, Horst 2006: Perspektivwechsel. Kommunale Steuerung aus der Sicht eines Planungsvagabunden. In: Selle, Klaus (Hg.): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung: Analyse. Erfahrungen. Folgerungen.: Rohn, 234–250
- Zimmer-Hegmann, Ralf 2011: Demografischer Wandel als Herausforderung für die Stadt- und Quartiersentwicklung. In: Dahme, Heinz-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert (Hg.): Handbuch Kommunale Sozialpolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien GmbH Wiesbaden
- Zimmer-Hegmann, Ralf 2014: Zwischen Stigmatisierung und positiver Imageentwicklung – Soziale Stadt als Instrument der Quartiersentwicklung. In: Europa Regional, H. 20, 2012 (2014) 2-3: 120–134

