

Bernt, Matthias

Article — Published Version

„Keine unklugen Leute“. Die Durchsetzung des „Stadtumbau Ost“

Sub\urban : Zeitschrift für kritische Stadtforschung

Provided in Cooperation with:

Leibniz Institute for Research on Society and Space (IRS)

Suggested Citation: Bernt, Matthias (2017) : „Keine unklugen Leute“. Die Durchsetzung des „Stadtumbau Ost“, Sub\urban : Zeitschrift für kritische Stadtforschung, ISSN 2197-2567, Institut für Geographie, Erlangen, Vol. 5, Iss. 1/2, pp. 41-60,
<https://zeitschrift-suburban.de/sys/index.php/suburban/article/view/273/493>

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/222249>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

„Keine unklugen Leute“

Die Durchsetzung des „Stadtumbau Ost“

Matthias Bernt

Der Beitrag untersucht die Herausbildung des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau Ost“ um die Jahrtausendwende. Er analysiert dabei das Zusammenwirken von Interessen, Ideen und Akteuren, die diesem (damals) neuartigen Ansatz der deutschen Stadtentwicklungspolitik zugrunde lag. In der empirischen Analyse wird deutlich, dass der Stadtumbau in seiner Genese nur als „Hybrid“ aus einem Rettungsprogramm für die ostdeutsche Wohnungswirtschaft und weitergehenden strategischen Planungsansprüchen für die „schrumpfende Stadt“ adäquat verstanden werden kann. Das Zustandekommen dieser doppelten Orientierung spiegelt gleichzeitig die Durchsetzungsstärke einzelner „Schlüsselpersonen“ wieder, denen es gelang, auf die Ausrichtung des im Entstehen begriffenen Programms prägenden Einfluss zu nehmen.

Ersteinreichung: 26. Juli 2016; Veröffentlichung online: 21. Juni 2017

An english abstract can be found at the end of the document.

1. Einleitung

Seit der Jahrtausendwende ist das Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“ ein zentraler Baustein der deutschen Stadtentwicklungspolitik. Es ist ein außerordentlich ‚harter‘ Planungsgegenstand. Bislang wurden im Rahmen des Stadtumbaus etwa 370.000 Wohnungen abgerissen; hierdurch hat sich in fast allen ostdeutschen Städten das Gesicht ganzer Wohngebiete fundamental verändert. Nichtsdestotrotz hat das Thema im Bereich der kritischen Stadtforschung bislang nur wenig Aufmerksamkeit gefunden.

Vor diesem Hintergrund adressiert der vorliegende Artikel zwei Forschungslücken: Dies ist zum einen die Fokussierung des Gros der wissenschaftlichen Diskussion über den Stadtumbau auf die lokale Ebene. Beiträge, die innerhalb des letzten Jahrzehnts erarbeitet wurden, haben so vielfach neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Stadtverwaltungen und lokalen Wohnungsunternehmen beleuchtet (vgl. BMVBW/BBR 2003, Kabisch et al. 2003, Altrock 2004, Bernt 2009, Bernt/Haus 2010, Wiechmann/Pallagst 2012). Dabei wurde beispielsweise ein Trend zu neuen „grant coalitions“ (Bernt 2009) festgestellt, in denen lokale Akteure ihre Strategien nach den Bedürfnissen überlokaler Förderinstitutionen ausrichten. In diesem Zuge wurde nationalen und europäischen Stadtentwicklungspolitiken eine prägende Wirkung auf die lokalen Stadtumbaupraxisen zugesprochen. Gleichzeitig wurde

die Herausbildung eben dieser Politiken auf nationaler Ebene bislang nicht untersucht. Entsprechend zielt dieser Beitrag auf eine empirische Analyse des Zustandekommens des „Stadtumbau Ost“. Es geht mir also um eine Studie, die vor allem den Anspruch hat, eine Wissenslücke in Bezug auf ein eminent wichtiges Praxisfeld der Stadtplanung in Deutschland zu schließen.

Eng verwandt mit der mangelnden Ausleuchtung der nationalen Entscheidungsebene ist eine zweite Lücke in der Stadtumbaudiskussion: Während viele Beiträge den Stadtumbau als Zeichen einer neuen Offenheit von Entscheidungsträgern für eine Stadtentwicklung ohne Wachstum interpretiert haben (vgl. BMVBW 2001, Lang/Tenz 2003, Kil 2004, Wiechmann 2008), mehren sich aktuell (auch vor dem Hintergrund wieder steigender Bevölkerungszahlen) Stimmen, die den erfolgten Abriss als eine von neoliberalen Konzeptionen geleitete Interessenpolitik zugunsten der Wohnungsunternehmen kritisieren. In beiden Diskussionssträngen bleibt das Argumentationsgerüst jedoch in der Regel seltsam ‚akteurslos‘. Im ersten Fall stehen neuartige Ideen sozusagen ‚neben‘ Akteuren, Interessen und Handlungsrestriktionen (kritisch hierzu auch Bernt et al. 2014); es bleibt somit im Unklaren, wie zweifelsohne wünschenswerte neue Planungsparadigmen an Wirkungsmacht gewinnen konnten. In der zweiten Argumentationslinie wirken strukturelle Interessen ebenfalls ‚hinter dem Rücken‘ von Akteuren und es bleibt unbestimmt, wie und warum sich diese im Regierungshandeln tatsächlich durchsetzen konnten.

Aus meiner Sicht verweist dieser Diskussionsstand auf ein tieferes wissenschaftliches Problem: die unbestimmte Konzeptionalisierung der Rolle individueller Akteure für den Wandel von Planungspolitiken. In der Stadtforschungsliteratur wird so häufig auf die Schlüsselrolle einzelner ‚Personen‘ (z. B. von Robert Moses für den autogerechten Umbau New Yorks oder von Karl Ganser für die „IBA Emscher Park“) verwiesen – gleichzeitig lassen sich aber sehr unterschiedliche Vorstellungen darüber finden, wie dieser „Faktor X“ (Gailing/Ibert 2016) genau zum Tragen kommen kann. Unterschiedliche konzeptionelle Zugänge stehen hier häufig nebeneinander und die Rolle von Schlüsselfiguren wird mal mit persönlichen Qualitäten (Schumpeter 1910, Weber 1921, Grint 2000), mal mit Netzwerkpositionen (Tushman 1977, Burt 1992 und 2004, Vedres/Stark 2010), und wieder ein anderes Mal mit den Strukturen von Politikprozessen (Kingdon 1984, Sabatier/Smith 1993) erklärt.

Im vorliegenden Aufsatz versuche ich zu zeigen, dass den unterschiedlichen Ansätzen zur Erklärung des Wirkens von ‚Schlüsselpersonen‘ tatsächlich ein heuristisches Potenzial zugrunde liegt, ohne dessen Nutzbarmachung ein tieferes Verständnis von planungspolitischen Umbrüchen (wie dem „Stadtumbau Ost“) nur schwer gelingen kann. Gleichzeitig argumentiere ich, dass eine realistische Einschätzung der Reichweite des Handelns individueller Akteure nur dann gelingen kann, wenn ihre personenbezogenen Potenziale mit den für sie bestimmenden institutionellen Einbindungen, ihrer Rolle in Interessenkonstellationen und den ihnen zur Verfügung stehenden Machtressourcen zusammen gedacht werden. In der empirischen Analyse müssen also wirtschaftliche, institutionelle und ideenbezogene Umstände gleichermaßen Berücksichtigung finden.

Mit der Absicht, das Zusammenspiel dieser Faktoren zu beleuchten, diskutiert der Aufsatz zentral das Wirken von drei Schlüsselfiguren, die das

Zustandekommen des „Stadtumbau Ost“ auf je verschiedene Weise entscheidend geprägt haben. Sie stehen als Beispiele für eine größere Gruppe von ein bis zwei Dutzend Individuen, für die ein relevanter Einfluss belegt werden kann und die zum Zustandekommen des „Stadtumbau Ost“ beigetragen haben. Die drei hier vorgestellten „Schlüsselpersonen“ stehen dabei stellvertretend für drei Makro-Gruppen von Akteuren (Wohnungswirtschaft, Planung/ Politikberatung und Landesregierung), die Einfluss auf die Gestaltung des Stadtumbaus genommen haben.

Das dieser Untersuchung zugrunde liegende empirische Material wurde in den Jahren 2014 und 2015 im Rahmen eines institutsfinanzierten Forschungsprojektes zum Thema „Schlüsselpersonen in der Raumentwicklung“ am Leibniz-Institut für raumbezogene Sozialforschung gesammelt.[1] Methodisch stützt sich die Studie auf zwei Kernbausteine:

1. eine Literaturlauswertung, in die neben wissenschaftlichen Publikationen vor allem die Jahrgänge 1997 bis 2001 der Zeitschrift *Wohnungswirtschaft* (des Verbandsorgans des Gesamtverbandes der Wohnungswirtschaft), ‚graue Literatur‘ wie Berichte und Gutachten sowie auszugsweise Sitzungsprotokolle der Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel“ einbezogen wurden sowie auf
2. 14 Experteninterviews mit Vertreter_innen der Wohnungswirtschaft, Kommunal- und Landespolitiker_innen, Planer_innen sowie leitenden Repräsentant_innen des Bundesbauministeriums, die in die Entstehung des Programms involviert waren. Die Interviews stützen sich auf einen gemeinsamen Leitfaden und wurden (bis auf eine Ausnahme) digital aufgezeichnet. Sie wurden teilweise transkribiert und textanalytisch ausgewertet.

In der Auswertung wurden zunächst wichtige Gesprächspassagen paraphrasiert und so ‚Material‘ für die Rekonstruktion des Politikprozesses gewonnen. Auf dieser Grundlage wurden anschließend der Ereignisverlauf analysiert, wichtige ‚Weichenstellungen‘ rekonstruiert und Informationen über zentrale ‚Schlüsselpersonen‘ und ihr Handeln gewonnen. In einem zweiten Schritt wurden drei ‚Schlüsselpersonen‘ ausgewählt, deren Motive, Handlungsressourcen und Vorgehensweisen vertieft untersucht wurden. Dieser Schritt stützte sich stark auf Schilderungen der Interviewpartner_innen, die miteinander verglichen und (unter Zuhilfenahme von Informationen aus der Dokumentenanalyse) interpretiert wurden.

In der Diskussion gehe ich wie folgt vor: Um die Grundlagen für die Analyse zu legen, werden zunächst die politikwissenschaftlichen Konzepte diskutiert, die bei der Analyse des empirischen Materials zur Hilfe gezogen wurden. Hieran anschließend wird die Vorgeschichte des Programms „Stadtumbau Ost“ dargestellt. Auf dieser Grundlage werden anschließend drei Schlüsselfiguren vorgestellt, die auf je verschiedene Art und Weise eine zentrale Rolle bei der Entstehung des „Stadtumbau Ost“ gespielt haben. Im Fazit werden Schlussfolgerungen gezogen und die konzeptionellen und planungspraktischen Implikationen der empirischen Analyse reflektiert.

2. Phasenmodelle von Politikprozessen

Die ‚chaotische‘ Struktur von Politikprozessen ist seit langer Zeit Gegenstand des lebhaften Interesses von Politikwissenschaftler_innen. Klassische Studien (z. B. Lasswell 1951, Pressman/Wildavsky 1973, Jones 1977, Polsby 1984, Kingdon 1988, Roberts/King 1996) haben die Einführung neuer Politiken als einen sich über eine gewisse Zeitspanne hinweg vollziehenden Vorgang beschrieben, bei dem mehrere Phasen sequentiell aufeinanderfolgen. Hierbei sind verschiedene Modelle und Phaseneinteilungen vorgeschlagen worden, deren Spezifika und Unterschiede an dieser Stelle nicht im Detail diskutiert werden können. Festgehalten werden kann aus dieser Diskussion jedoch, dass die Einführung von Politikinnovationen als ein Prozess verstanden werden kann, in dem idealtypisch verschiedene Elemente sequentiell aufeinanderfolgen. Analytisch kann in dieser Hinsicht beispielsweise zwischen folgenden drei Phasen unterschieden werden (Roberts/King 1996: 7ff.):

1. *Creation* oder *initiation* beinhaltet das Aufkommen einer neuen Idee und die Verknüpfung dieser Idee mit einem Problem. In dieser Phase melden sich häufig neue Akteure mit Skandalisierungen und Alarmmeldungen zu Wort und dies schlägt sich in Fachpublikationen, Presseberichten und internen Arbeitsgruppen nieder.
2. *Design* umfasst die Übersetzung der neuen Idee in eine Form, die vom politisch-administrativen System aufgenommen werden kann. Typische Produkte dieser Phase sind Positionspapiere, Gutachten oder Memoranden, in denen Grundzüge und Verantwortlichkeiten für eine neue Politik entworfen werden.
3. In der *Implementation* wird eine neue Idee schließlich zur politischen Praxis, indem sie an bestehende Institutionen angepasst bzw. mit der Einrichtung neuer Institutionen verbunden wird. Ausdruck dessen sind typischerweise neue Gesetze und Richtlinien, neue Finanzzuweisungsstrukturen und Behördenzuschnitte.

Die ‚Phasen‘-Perspektive auf Politikprozesse war in der Vergangenheit auch Gegenstand starker Kritiken. So wurde argumentiert, dass die angewandten Modelle empirisch nicht zu verifizieren seien, weil einzelne Phasen häufig ineinander übergingen und auch die Reihenfolge der Phasen in der Realität häufig nicht den verwandten Schemata entspreche. Kritisiert wurde auch der mangelnde Erklärungsgehalt von Phasenmodellen, die eher Beschreibungen liefern als Kausalbeziehungen erhellen würden. In der Konsequenz, so wurde argumentiert, würde die Anwendung von Phasenmodellen zu einer übermäßig vereinfachenden und unrealistischen Perspektive führen (s. a. Jann/Wegrich 2007).

Obwohl die Gültigkeit dieser Kritiken in der Politikwissenschaft heute kaum noch bestritten wird, erfreuen sich die kritisierten Phasenmodelle weiterhin großer Beliebtheit und finden regelmäßig ihre Anwendung bei empirischen Analysen einzelner Politikfelder. Der Hauptgrund hierfür ist, dass sie einfach handhabbare und robuste Schablonen bieten, mit denen Ordnung in den häufig verwirrenden Verlauf von Politikprozessen gebracht werden kann. Ihr größter Nutzen ist dabei tatsächlich ihre Einfachheit und so lange, wie die Grenzen dieser Modelle reflektiert werden, funktionieren sie hervorragend als

‚Werkzeug‘, mit dem ein Zugang zu den komplexen und sich schnell wandelnden Konstellationen realer Politikprozesse gewonnen werden kann.

Von Bedeutung sind hier vor allem zwei Punkte: Erstens helfen Phasenmodelle dabei, die Prozesshaftigkeit von ‚Politikinnovationen‘ zu begreifen. Sie führen zu einem tieferen Verständnis des Innovationsvorgangs, der eben mehrere Stufen enthalten muss, um eine Idee zur politischen Realität werden zu lassen. Das ist vor allem deshalb wichtig, weil in unterschiedlichen Phasen des Innovationsprozesses jeweils unterschiedliche ‚Geburtshelfer‘ mit je unterschiedlichen Qualifikationen, Ressourcen und Beziehungen nötig sein können. Die Betonung der Mehrstufigkeit von Politikinnovationen öffnet damit den Blick auf das Wirken unterschiedlicher Akteur_innen. Zweitens wird in der Literatur regelmäßig darauf verwiesen, dass die in den unterschiedlichen Modellen entwickelten Phasenaufteilungen zwar eine gewisse logische Abfolge haben – in der Realität kann es aber leicht zu einer Überlagerung oder Verschiebung zwischen einzelnen Phasen kommen. Anstelle eines mechanischen Ablaufschemas handelt es sich bei den vorgeschlagenen Phasen also um analytische Kategorien, die es ermöglichen, unterschiedliche Elemente eines konkreten Innovationsprozesses zu identifizieren.

Untersucht man das Aufkommen neuer Politiken nicht nur ideengeschichtlich, ist gerade die aus diesem Verständnis resultierende Vielschichtigkeit interessant, denn sie ermöglicht es, die Verknüpfung von Ideen, Interessen und institutionellen Machtressourcen bei der Herausbildung neuer Programme angemessen zu analysieren.

3. Die Herausbildung des „Stadtumbau Ost“

3.1. Initiation: Wohnungsleerstand als Ausgangspunkt

Wie kann dieses Schema auf den „Stadtumbau Ost“ angewendet werden? Obwohl Soziolog_innen und Stadtplaner_innen in Deutschland bereits in den 1980er Jahren über „Schrumpfung“ diskutiert hatten (bspw. Häußermann/Siebel 1988), dauerte es bis in die zweite Hälfte der 1990er Jahre, bis die Problemlagen von Städten mit zurückgehenden Bevölkerungszahlen durch das politisch-administrative System beachtet wurden. Der Hintergrund, vor dem dies schließlich stattfand, war die transformationsbedingte Krise der ostdeutschen Wohnungswirtschaft, die um die Jahrtausendwende zum Leerstand etwa eines Sechstels des gesamten ostdeutschen Wohnungsbestandes geführt hatte. In seiner Initiationsphase geht der „Stadtumbau Ost“ deshalb stark auf die Problematik wachsender Wohnungsleerstände zurück, die in Ostdeutschland seit Mitte der 1990er Jahre zur Verknüpfung einer Vielzahl von Problemen geführt hatten. Diese betrafen zunächst die Stadtplanung, in wachsendem Maße aber auch die Wohnungs- und die Finanzwirtschaft sowie die kommunalen Haushalte. Denn die meisten ostdeutschen Wohnungsunternehmen hatten zu dieser Zeit erhebliche Ausgaben für die Bedienung von Krediten zu bewältigen, die sie zur Sanierung ihrer Bestände sowie zur Begleichung sogenannter ‚Altschulden‘ aufgenommen hatten. Die mit dem wachsenden Wohnungsleerstand einhergehenden Erlösrückgänge führten für viele von ihnen zu einem dauerhaften Missverhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben und trieben sie in

Richtung einer Unwirtschaftlichkeit ihres Geschäftsbetriebes. Dies war zwangsläufig auch ein Problem für die in der Immobilienfinanzierung tätigen Geschäftsbanken, die in den 1990er Jahren intensiv Kredite an die jetzt von Leerständen betroffenen Wohnungsunternehmen ausgereicht hatten und jetzt sowohl die Bonität der Kreditnehmer_innen als auch die Werthaltigkeit der beliebigen Sicherheiten kritisch hinterfragen mussten. Erhebliche Risiken ergaben sich schließlich auch für die ostdeutschen Kommunen: Da diese in Deutschland als Hauptgesellschafterinnen der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften fungieren, stehen die Kommunen im Falle einer Insolvenz dieser Unternehmen in der Haftung. Eine Insolvenzwellen in der kommunalen Wohnungswirtschaft hätte deshalb in einer Vielzahl von Gemeinden zu dramatischen finanziellen Belastungen geführt.

Mit diesem Zuschnitt war der Wohnungsleerstand nicht allein ein städtebauliches Problem, sondern er evozierte eine Reihe von Kettenreaktionen, die ihn auch zu einem wohnungswirtschaftlichen, finanzpolitischen und fiskalischen ‚Minenfeld‘ machten. Allgemein wurde die Lage damals recht dramatisch eingeschätzt und in Fachkreisen bestand „die große Angst, dass da eine Pleitewelle eines ganzen Wirtschaftszweigs auf uns zurollt [und] [...] dass die Kommunen da mit reingezogen werden, und dass dann die kommunalen Finanzen zusammenbrechen könnten.“ (Interview 6)[2]

Vor diesem Hintergrund kamen die ersten Initiativen zur Diskussion des neuen Leerstandsproblems aus besonders stark betroffenen DDR-Entwicklungsstädten wie Sangerhausen, Hoyerswerda, Schwedt (Oder), Stendal oder Wolfen. Größerer Bedeutung erlangte allerdings schnell die Bundesebene, und hier vor allem die Aktivitäten des Gesamtverbandes der Wohnungswirtschaft (GdW). Anknüpfend an bereits etablierte regelmäßige Konsultationsrunden erreichte dieser bereits im Herbst 1997 die Einrichtung einer Arbeitsgruppe „Wohnungsleerstand in den neuen Ländern“, in der Vertreter_innen von Bundes- und Landesministerien, der GdW selbst sowie einzelne besonders stark betroffene Wohnungsunternehmen gemeinsam eine erste Analyse erarbeiteten.

Nichtsdestotrotz stieß das Thema zunächst auf Widerstände. Schon die Position der Wohnungswirtschaft selbst war zu diesem Zeitpunkt eher widersprüchlich und schwankte zwischen Interesse an der öffentlichen Anerkennung von Handlungsbedarf und Angst vor sinkender Bonität und ‚Panikreaktionen‘ der Mieterschaft. Ähnlich holprig gestaltete sich die Genese des Themas in der Politik. Schon auf Landesebene lassen sich so sehr unterschiedliche Positionen finden, die vom aktiven Thematisieren des Leerstandsproblems und der Auflage eines eigenen Abrissprogramms bis hin zur Problemverweigerung reichten[3]. Ähnlich unübersichtlich waren die Verhältnisse im Bundestag: Neben Thematisierungen vonseiten der Opposition (v. a. Frau Eichstätt-Bohlig für die Grünen und Frau Ostrowski von der PDS) gab es hier SPD-Netzwerker_innen, die zwischen Ministerialbürokratie und Bundestagsfraktion pendelten und das Thema unter der Oberfläche vorantrieben, gänzlich Desinteressierte und Fachpolitiker_innen, die sich nicht mit einem derart unerfreulichen Thema „kontaminieren“ (Interview 7) wollten. Verstärkt wurde die Unsicherheit durch Unklarheiten über den letztendlich nötigen Fördermittelumfang und die in dieser Zeit häufigen Personalwechsel an der Spitze des Bauministeriums.

3.2. Politikdesign: Die Expertenkommission

Vor diesem Hintergrund setzte Bundesbauminister Klimmt schließlich 2000 eine „Expertenkommission Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ ein. Das Zusammenkommen der Kommission ist heute schwer zu rekonstruieren. Die Mehrzahl meiner Interviewpartner_innen geht aber davon aus, dass die Kommission entscheidend auf eine gemeinsame Initiative von Vertreter_innen der Ministerialbürokratie und eines freien, aber in der SPD hervorragend vernetzten, Politikberaters zurückgeht, der über ausgezeichnete Kontakte zum Ministerium verfügte und den Minister im persönlichen Gespräch von dieser Strategie überzeugen konnte (siehe unten).

Die neue ‚Expertenkommission‘ tagte schließlich in fünf zweitägigen Sitzungen zwischen Februar und November 2000 und erarbeitete schließlich eine fast 90-seitige Handlungsempfehlung, die rückblickend den entscheidenden Grundstein für die Anbahnung des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau Ost“ bildete.

Über die mit der Einsetzung einer Expertenkommission verbundenen Ziele gibt es unterschiedliche Interpretationen. Während einige Interviewpartner_innen die Kommission als „Verschiebebahnhof“ und „Alibiveranstaltung“ charakterisierten, erweckte die Kommission für andere Interviewpartner_innen eher den Eindruck einer geschickten Manipulation von politischen Entscheidungsabläufen: „Das waren schon keine unklugen Leute. Die haben schon genau gewusst, wen sie da rein setzen müssen, damit sie ein Ergebnis haben, das sie mehrheitsfähig machen können.“ (Interview 4)

Diese Spannung spiegelte sich in der Zusammensetzung der Kommission wider. Obwohl die maßgeblichen Policy-Initiativen in diesem Bereich bis dato von der organisierten Wohnungswirtschaft lanciert worden waren, erhielt diese als Verband keinen Platz in der Kommission. An ihre Stelle traten vier Geschäftsführer_innen von Einzelunternehmen. Hinzu kamen drei Bankenvertreter_innen, die ebenso wie die Wohnungsunternehmen ein Interesse an der schnellen Gesundung des Marktes hatten. Diesen klar wirtschaftlichen Interessen gegenüber saßen drei Stadtplaner_innen (von denen einer auch eine kommunale Verantwortung hatte), eine Stadtkämmerin sowie zwei Wissenschaftler_innen und eine Mietervertreterin. Über eine eigene Stimme verfügte außerdem der die Kommission betreuende Politikberater. Neben den stimmberechtigten Mitgliedern nahmen an den Kommissionssitzungen als Gäste (ohne Stimme, aber mit Rederecht) Vertreter_innen der ostdeutschen Länder, des Bundesbauministeriums, des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, des Bundeskanzleramtes und der Kreditanstalt für Wiederaufbau teil. Nicht in der Kommission vertreten waren Vertreter_innen der privaten Wohnungswirtschaft, Infrastrukturbetreiber_innen und Fachpolitiker_innen aus den zuständigen Bundes- und Landtagsausschüssen. Zusammengefasst waren in der Kommission also einerseits Personen prägend, die ein starkes Interesse an einem neuen Förderprogramm für notleidende Wohnungsunternehmen hatten, andererseits wurden auch Persönlichkeiten eingeladen, die sich für eine eher planerische Perspektive engagierten.

Auf dieser Grundlage erarbeitete die Kommission drei Gruppen von Empfehlungen: Am klarsten und mit Abstand am wichtigsten war die Forderung nach einem gesonderten Abrissprogramm für 300.000 bis

400.000 Wohnungen in den nächsten zehn Jahren. Diese nahm zwar bezogen auf die Seitenzahl wenig Platz ein und findet sich im Bericht auch eher versteckt gegen Ende des Bandes – zweifelsohne war dies aber „der eigentliche Arbeitsauftrag“ (Interview 5) der Kommission. Gerade für die teilnehmenden Wohnungsunternehmen war eine Förderung von Abrissen absolut zentral, denn diese ermöglichte es ihnen, kostenneutral die zeitgleich beschlossene Altschuldenerleichterung für abgerissenen Wohnraum in Anspruch zu nehmen, ‚tote‘ Betriebskosten zu sparen, sowie durch Umsetzung von Mieter_innen die Rentabilität ihrer ‚Verbleibebestände‘ zu verbessern.[4]

Eine zweite Gruppe von Empfehlungen zielte auf eine Stärkung der Nachfrage nach innerstädtischen Wohnungen, vor allem durch die Unterstützung von Eigentumsbildung. Interessanterweise nimmt dieser Bereich im Bericht den größten Platz ein. Vorgeschlagen wurde dabei ein ganzes Bündel von Einzelmaßnahmen, die von einer Umorientierung der Eigenheimzulage von Neubau zu Bestandswohnungen bis hin zur Privatisierung kommunaler Bestände für Selbstnutzer_innen reichten. Diese Linie wurde in der Kommission vor allem von dem die Veranstaltung managenden Planungs- und Politikberatungsbüro sowie von einzelnen Planer_innen vorangetrieben. Ihr zugrunde lag die Vorstellung, dass sich in dem Leerstand nicht nur ein quantitativer Wohnungsüberhang ausdrücke, sondern dass mit den Plattenbauten in Ostdeutschland ein langfristig nicht marktfähiger Wohnungstyp dominiere. Die daraus resultierende Schlussfolgerung war, dass nicht nur der Abriss von nicht mehr benötigten Wohnungen in diesem Segment konzentriert werden müsse, sondern dass man den Abriss vor allem mit Anreizen verbinden müsse, um die Bewohner_innen randständiger Wohnviertel in die Innenstadt zu ziehen[5].

Eine dritte Zielrichtung orientierte auf die Stärkung gesamtstädtischer Planungs- und Steuerungsverantwortung durch neuartige „Integrierte Stadtentwicklungskonzepte“. Diese Empfehlung nimmt zwar ebenfalls im Bericht nicht viel Platz ein, findet sich aber an zentraler Stelle als Einleitung des Kapitels „Folgerungen und Empfehlungen“. Im Kern ging es dabei um drei wesentliche Neuerungen: (1) Es sollten verbindliche gesamtstädtische Planungskonzepte erarbeitet werden. (2) In diesen Konzepten sollten konkrete Abrisspläne festgehalten werden. (2) Die Pläne sollten nicht mehr allein von der Kommune, sondern in einer öffentlich-privaten Zusammenarbeit mit der Wohnungswirtschaft entwickelt werden.

Insgesamt schlug die Expertenkommission damit einen interessanten Mix aus Beibehaltung, Modifikation und Innovation bestehender Steuerungsinstrumente vor. Im Zentrum stand dabei das neue Abrissprogramm, das eine fundamentale Reorientierung der bisherigen Städtebaupolitik beinhaltete und (vor allem durch seine Verbindung mit einer Sondertilgung von Altschulden) eine Lösung der wohnungswirtschaftlichen Krisensituation versprach.

3.3. Implementation: Programmformulierung und Wettbewerb „Integrierte Stadtentwicklungskonzepte“

Die Vorstellung des Berichtes der Expertenkommission fiel im November 2000 mit einer äußerst ungünstigen Entwicklung zusammen: Aufgrund einer Korruptionsaffäre trat der verantwortliche Bundesbauminister Klimmt

überraschend zurück. In der Folge erschien die politische Unterstützung für die Vorschläge unsicher und viele Beobachter_innen erwarteten, dass die ambitionierten – und teuren – Vorschläge der Expertenkommission wieder in der Schublade verschwinden würden. In dieser Situation bewährten sich die eingespielten Arbeitsabläufe zwischen der organisierten Wohnungswirtschaft und der Ministerialbürokratie in Bund und Ländern: „Auf der Länderseite war Stabilität da. Von der Seite war das erstmal beruhigend. Auf der Seite des Bundes waren die leitenden Ministerialbeamten auch fest im Sattel. Das war auch ein entscheidender Punkt.“ (Interview 5) „[Entscheidend war], dass hier die Leute in den Abteilungen blieben, so dass auch hier Kontinuität gegeben war. Die Aufgabe bestand dann immer nur darin, den neuen Minister einzustimmen und heranzuführen an die Probleme.“ (Interview 6). Entsprechend gingen Bund- und Länderverwaltungen zügig daran, ‚Ausführungsvorschriften‘ für ein neues Förderprogramm abzustimmen. Flankiert und vorangetrieben wurde die verwaltungsmäßige Abarbeitung der Empfehlungen der Expertenkommission durch einen weiterhin hohen Druck der Länder (vor allem durch Sachsen), die teilweise schon eigene Rückbauinitiativen ergriffen hatten. Eine zentrale Rolle spielte auch weiterhin der GdW, der intensiv Öffentlichkeitsarbeit betrieb und in einer ganzen Reihe von Ausschüssen und Lenkungsgruppen auf Bundes- und Landesebene präsent war.

Auf diese Weise kam es schließlich nicht zu einer Verankerung des Stadtumbaus im Gerüst der Städtebauförderung. Dabei verschoben sich allerdings die Gewichte: In der Kabinettsvorlage der Bundesregierung von Ende 2001 konnte man zwar noch die Stichworte „Beseitigung des Angebotsüberhangs, Aufwertung der von Rückbau betroffenen Viertel, Konzentration der Wohnungsbauinvestitionen auf den innerstädtischen Altbau“ als konzeptionell gleichberechtigte Bestandteile einer integrierten Strategie wiederfinden – in Bezug auf die zur Verfügung gestellten Finanzmittel war allerdings schon eine klare Schwerpunktsetzung auf den Rückbau erkennbar. Noch deutlicher wurde diese Orientierung in der die Förderung endgültig regelnden Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern vom 22. Mai 2003. Ohne hier auf die einzelnen Schritte im Detail eingehen zu können, lässt sich für die Implementationsphase eine immer klarere Orientierung des „Stadtumbau Ost“ auf Rückbaumaßnahmen erkennen, während diejenigen Empfehlungen der Expertenkommission, die auf eine Unterstützung der Nachfrage nach selbstgenutztem Wohneigentum im Bestand zielten, sukzessive ins Hintertreffen gerieten.

Gleichzeitig gewannen die im Bericht nur ‚en passant‘ angesprochenen Stadtentwicklungskonzepte enorm an Bedeutung. Entsprechend wurde im Oktober 2001 ein Bundeswettbewerb „Integrierte Stadtentwicklungskonzepte“ ausgelobt, der die Erarbeitung von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten mit bis zu 125.000 Euro förderte. Mit 260 beteiligten Kommunen entwickelte sich der Wettbewerb zu einer Initialzündung für die Umsetzung des Programms. Dabei gewannen planerische Vorstellungen in der Formulierung von Förderzielen deutlich an Gewicht. Denn zum einen wurden sowohl die von den Kommunen eingereichten Konzepte als auch die vom Bund in Auftrag gegebenen Sondergutachten[6] in der Regel von Planer_innen und Architekt_innen erarbeitet. Zum anderen erfolgte die Preisvergabe durch eine Jury, in der Planer_innen ein starkes Gewicht hatten.

3.4. Zwischenfazit: Phasen der Entstehung des „Stadtumbau Ost“

Wie lässt sich diese Entwicklung zusammenfassen? Mit Bezug auf die oben diskutierte Schichtung eines Policy-Innovationsprozesses ergibt sich folgendes Bild:

- Die Initiationsphase, in der das Problem wahrgenommen und als in staatlicher Verantwortung liegender Gegenstand anerkannt wurde, zog sich von etwa 1997 bis 2000 hin. Von vorrangiger Bedeutung waren in dieser Zeit die Aktivitäten des GdW, der für eine andauernde Information der Fachöffentlichkeit sorgte und erste Handlungsvorschläge machte. Hierdurch kam es zu einem starken ‚Framing‘ von Schrumpfung als vorrangig wohnungswirtschaftlichem Problem.
- In der hierauf folgenden Design-Phase ist weiterhin ein starkes Gewicht des GdW zu verzeichnen, das sich in seiner Beteiligung (teilweise ‚über Bande‘) in allen wichtigen Gremien widerspiegelt. Gleichzeitig ist in diesem Punkt die intensive Einmischung eines ‚Policy Entrepreneurs‘ zu verzeichnen (s. u.), der versuchte, auf den Wellen des im Aufkommen befindlichen Stadtumbaus eigene Politikpräferenzen einzubringen und vor allem der Eigentumsförderung einen stärkeren Stellenwert zu verleihen. Dies bedingte eine Aufweitung der Instrumentenvorschläge und verschaffte stadtplanerischen Ansätzen mehr Gewicht.
- In der auf den Bericht der Expertenkommission folgenden Implementationsphase wurde der „Stadtumbau Ost“ schließlich in einem Gerüst von Zuständigkeiten, Verfahrensabläufen und Mittelzuweisungen verankert. Hierbei verschob sich die Zusammensetzung der relevanten Akteur_innen naturgemäß stark in Richtung Landes- und Bundesministerialbeamt_innen. Dabei wurden vor allem der Rückbau als zentrale Programmkomponente gestärkt sowie neuartige ‚Integrierte Stadtentwicklungskonzepte‘ als zentrales Steuerungsinstrument installiert. Eigentumsförderung wurde dabei als Thema zusehends an den Rand gedrängt.

Bereits in einem knappen Überblick kann man also feststellen, dass das Zustandekommen des Stadtumbaus weder allein das Ergebnis einer neuen Offenheit für Planungsstrategien jenseits der Wachstumsgesellschaft (so bspw. Pallagst 2008, Hollander/Nemeth 2011) war, noch aus einer einseitigen Durchsetzung wohnungswirtschaftlicher Interessen resultierte. Die Prioritäten der Wohnungswirtschaft verbanden sich dabei mit bürokratischen und städtebauförderrechtlichen Erfordernissen[7]. Das Ergebnis war ein Programm, das zwischen dem Ziel einer betriebswirtschaftlich gedachten Marktberreinigung und der Intention einer neuartigen Entwicklungsplanung für schrumpfende Städte hin und her schwankte.

4. Drei Schlüsselfiguren

Wie spiegelt sich diese Gemengelage im Handeln zentraler ‚Geburtshelfer‘ des Stadtumbaus wieder? Mit welchen Ideen und Interessen traten diese an? Wer konnte sich dabei durchsetzen und welche Vorschläge wurden an den Rand gedrängt?

4.1. *Frau Riemer: Eine „Mutter Courage der ostdeutschen Wohnungswirtschaft“*

Die erste hier vorgestellte Schlüsselfigur ist Frau Riemer, die ehemalige stellvertretende Geschäftsführerin des GdW. Frau Riemer kommt aus Ostberlin und arbeitete seit den 1970er Jahren als Volkswirtin beim Ministerrat der DDR. Nach der Wende engagierte sich Frau Riemer zunächst im neu gegründeten Verband der Wohnungsgenossenschaften der DDR und wurde nach dessen Fusion mit dem „Gesamtverband der Wohnungswirtschaft“ Leiterin des (insbesondere für Fragen der ostdeutschen Wohnungswirtschaft zuständigen) Berliner Büros des GdW.

Diese Position brachte Frau Riemer eine Vielzahl von Kontakten ein. Nach eigenen Aussagen kannte Frau Riemer in diesem Bereich „eigentlich jeden“. Gut vernetzt war Frau Riemer aber auch in Richtung Politik und Verwaltung: „[...] In den 1990er Jahren gab es eigentlich keine Sachfrage in der Wohnungspolitik, die ich nicht mit begleitet habe. [...] Ich habe ja alle Landesminister geduzt. Eigentlich kannten die mich alle und die Hauptbeamten kannten mich auch.“ (Interview 4). Allgemein wurde Frau Riemer für die ihr eigene engagierte und resolute Art in der ‚Szene‘ hoch geschätzt und mit dem Spitznamen ‚Mutter Courage der ostdeutschen Wohnungswirtschaft‘ bedacht.

Angesichts dieser Umstände nimmt es kaum Wunder, dass Frau Riemer in der Initiationsphase des „Stadtumbau Ost“ eine zentrale Rolle spielte. Ihre Aufgabe bestand dabei zunächst vor allem im hartnäckigen Erzeugen von Aufmerksamkeit: „Man musste erstmal dafür sorgen, dass man das Problem überhaupt in die Köpfe reinbringt. Die [ostdeutschen Landesbauminister] haben sich extrem schwer getan.“ (Interview 4). Trotz anfänglicher Widerstände gelang es Frau Riemer allerdings zusehends, „unser Thema bei denen [den Ministerien] auf die Tagesordnung zu setzen.“ (ebd.) Dabei wurde Frau Riemer schnell zu einer Bezugsperson, bei der viele Fäden zusammenliefen. Auch die ‚Expertenkommission‘ wurde von Frau Riemer begleitet: „[...] Die sind mit Zahlen gespickt worden ohne Ende. Wir haben denen auch zu jeder Sitzung Papier zugeschickt und Aufarbeitungen [...]. Ich glaube auch, dass wir parallel dazu weiter zu den Bundestagsabgeordneten, insbesondere zu denen aus Ostdeutschland und denen, die Städtebau gemacht haben, gegangen sind. Dass die also politisch ein bisschen Druck machen.“ (ebd.)

Dieses Vorgehen erwies sich als erfolgreich und im Ergebnis gelang es schließlich, die Hauptforderungen der Wohnungswirtschaft (ein staatlich gefördertes Abrissprogramm und eine Sondertilgung von Altschulden) ohne Abstriche in den Empfehlungen der Kommission und auch in den späteren Programmentwürfen und Förderrichtlinien zu verankern. Auch an dieser Stelle spielte Frau Riemer eine entscheidende Rolle, denn als Vertreterin des GdW war sie nicht nur an Lenkungsrounden und in Jurys beteiligt, sondern wurde auch in zunehmendem Maße zu Veranstaltungen, Vorträgen und Interviews eingeladen, sodass sie ein Podium erhielt.

Zusammengefasst war Frau Riemer also sehr zentral an der Initiationsphase beteiligt, sie nahm indirekt Einfluss auf die Empfehlungen der Expertenkommission und sie hatte schließlich auch in der Implementation des Stadtumbaus ‚ihre Aktien‘. Wie konnte ihr dies gelingen? Eine Antwort auf diese Frage ist struktureller Natur und verweist auf die Schlüsselrolle, welche

die Wohnungswirtschaft für die Bewältigung der Leerstandskrise einnehmen musste. Hinzu kommt die in Deutschland traditionell enge Verzahnung von Wohnungs- und Städtebauförderungspolitik mit den Unternehmen der kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungswirtschaft. Am GdW führt in der deutschen Stadtentwicklungspolitik kein Weg vorbei und entsprechend konnte Frau Riemer als zentrale Lobbyistin dieses Verbandes von einer nicht zu unterschätzenden Machtposition aus agieren.

Neben dieser strukturell verankerten Position sind aber auch an die Person von Frau Riemer gebundene Merkmale zu erkennen, die ihr ein erfolgreiches Agieren ermöglichten. In dieser Hinsicht kann Frau Riemer als ‚multiple Insiderin‘ beschrieben werden, die in mehrere Netzwerke integriert war (hier vor allem Wohnungswirtschaft, Bundesbauministerium und Bundespolitik) und zwischen diesen Kohäsion herstellen konnte. Zu verweisen ist aber auch auf Frau Riemers engagierten Stil, der eine ostdeutsche Prägung offensiv aufnahm und als besondere ‚Basisnähe‘ produktiv machte. Dieses Persönlichkeitsprofil ermöglichte Frau Riemer zum einen eine hervorragende Vernetzung in das damals eher mit Ostdeutschen besetzte ‚mittlere‘ Politik- und Fachmilieu. Gleichzeitig erleichterte es diese persönliche Prägung, eine Distanz zu etablierten Problemsichten zu entwickeln und auch auf der Ministeriebene offensiv Themen anzusprechen, die bis dahin ‚keiner hören wollte‘.

4.2. Herr Pfeiffer: Politikberatung als Beruf und Berufung

In einer gänzlich anderen Position als Frau Riemer agierte Herr Pfeiffer, der Geschäftsführer der „Empirica AG Forschung und Beratung“, der hier als zweite Schlüsselfigur beim Zustandekommen des „Stadtumbau Ost“ porträtiert werden soll.

Ullrich Pfeiffer, der in den 1960er Jahren sowohl Ökonomie als auch Städtebau studiert hatte, begann seine berufliche Laufbahn nach dem Studium als ‚Redenschreiber‘ des SPD-Wirtschaftsministers Karl Schiller. Nach einigen Jahren wechselte Pfeiffer in das Bundesbauministerium, wo er schnell Karriere machte und bis zum Abteilungsleiter aufstieg. Neben diesen ministerialen Tätigkeiten war Pfeiffer seit den 1970er Jahren in der SPD aktiv und wurde lange Zeit zum eher wirtschaftsliberalen Flügel der Partei gezählt. 1990 gründete Herr Pfeiffer das wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Beratungsunternehmen Empirica. Empirica entwickelte sich schnell zu einem der wichtigsten deutschen Beratungsunternehmen im Bereich Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik und erarbeitete im Laufe der Jahre zahlreiche Gutachten und Beratungsdienstleistungen für Banken, Bausparkassen, Versicherungen, Bauträger, Immobilieninvestoren, Kommunen, Kommunalverbände, Landes- und Bundesministerien sowie Stiftungen.

Für das Thema Wohnungsleerstand begann sich Herr Pfeiffer 1997 intensiver zu interessieren. Dabei ging es zunächst um das Erfassen des Problems, seiner Ursachen und seines Umfangs: „Erst mal schnuppert man rum. Ich war ja nun ziemlich lange in dem Milieu. Man hat eine Menge Kontakte, fachlich unabhängig von der Partei – gute Kontakte. [...] Da habe ich viel rumtelefonieren müssen, bis ich erst mal wusste, wer wirklich was weiß.“ (Interview 1)

Gestützt auf diese Vorarbeiten entfaltete Herr Pfeiffer eine intensive Akquisearbeit. Sein Ziel war es dabei, eine Kommission auf den Weg zu

bringen, um einen qualitativ hochwertigen und umsetzungsfähigen Vorschlag zum Umgang mit dem Leerstandsproblem zu erarbeiten. Zu Hilfe kamen Herrn Pfeiffer in dieser Phase vor allem zwei Umstände: Zum einen verfügte er aus seinem vergangenen Berufsleben über hervorragende Kontakte in das Bundesbauministerium, sodass er im Ministerium ein gern gesehener Gast war, der nach eigenen Aussagen auch den Minister „briefen“ (Interview 1) konnte. Zum anderen war Empirica 1999 gerade dabei, zwei Grundlagenstudien zu Problemen ostdeutscher Wohnungsmärkte zu erarbeiten, die das Unternehmen sozusagen als Vorarbeiten mit in die Waagschale werfen konnte.

Vor diesem Hintergrund erteilte das Bundesbauministerium Pfeiffer schließlich einen Auftrag für die Vorbereitung und Begleitung der einzuberufenden Expertenkommission. Bemerkenswert ist, dass die Auftragsvergabe ‚freihändig‘, das heißt als Direktvergabe durch den Bauminister, erfolgte. Der Spielraum Pfeiffers bei der Gestaltung der Kommissionsarbeit ging zudem deutlich über das bei solchen Veranstaltungen Übliche hinaus. Dies betraf zunächst die Auswahl der Kommissionsmitglieder: „Ich würde mal sagen, 80 Prozent der Personenvorschläge kamen von mir. [...] Das hat mich mindestens 20 Stunden Telefonate gekostet.“ (Interview 1) Von Bedeutung war auch, dass Herr Pfeiffer es schaffte, bei dieser Veranstaltung nicht nur als auftragnehmender Assistent mitarbeiten zu können, sondern wie die eingeladenen Expert_innen Stimmrecht erhielt. Auf diese Weise hatte Pfeiffer nicht nur starken Einfluss auf die Zusammensetzung der Kommission. Er hatte als ihr Manager auch Möglichkeiten zur Gestaltung der Tagesordnung, steuerte die Vergabe von Gutachten und Expertisen und hatte darüber hinaus als Kommissionsmitglied eine Stimme. Dieser Umstand verlieh Pfeiffers Position natürlich erhebliches Gewicht und ermöglichte ihm die Feinsteuerung der Kommissionsaktivitäten: „Also angefangen hatte ich den Bericht schon im Kopf. Sie müssen wissen, was Sie wollen, wenn Sie eine Kommission haben. [...] Ich sage mal so: Kommissionsmanagement ist eine Kunst. Sie müssen mit allen, die Sie dort in die Kommission bitten, vorher telefonieren, damit Sie wissen, warum geht der rein, was will der, was ist seine Oberlobby und so weiter. Sie müssen die Landschaft, durch die Sie da wandern wollen, richtig genau kennen.“ (Interview 1)

Aber welchen Inhalten diene dieses virtuose Kommissionsmanagement? Auch hier ist die Lage ziemlich eindeutig: Herr Pfeiffer hatte seit jeher die Ansicht vertreten, dass mit den Großwohnsiedlungen in der DDR ein nicht zukunftsfähiger Wohnungsbestand gebaut worden sei, dass die kommunalen und genossenschaftlichen Eigentümer dieser Wohnungen eine zu stark marktbeherrschende Stellung innehätten, und dass allgemein die Eigentumsquote in Ostdeutschland zu niedrig sei. Aus Herrn Pfeiffers Sicht gehörten daher der von der Wohnungswirtschaft geforderte Abbruch von Plattenbauwohnungen, die Privatisierung kommunaler Bestände an Einzelseigentümer, die Aufwertung der Innenstädte und die Förderung von Wohneigentum zusammen. Entsprechend sorgte Pfeiffer dafür, dass (1) Expert_innen in die Kommission eingeladen wurden, von denen bekannt war, dass sie ein starkes Interesse an Eigentumsförderung, Innenstadt und Denkmalschutz hatten (quasi als Gegengewicht zu den Wohnungsunternehmen) und dass (2) durch eine intensive Auseinandersetzung mit Bevölkerungsstatistiken in der Kommission die Ansicht durchgesetzt wurde, dass die Leerstände nicht nur

auf einen allgemeinen Bevölkerungsrückgang, sondern auch auf Wanderungsbewegungen weg aus den ‚falschen Wohnungen‘ zurückzuführen seien.

Im Ergebnis dieser Anstrengungen hatten die Empfehlungen der Kommission, wie oben beschrieben, eine klare Schlagseite in Richtung Eigentumsförderung. Diesen ‚Landgewinn‘ gegenüber der Wohnungswirtschaft musste Herr Pfeiffer in den auf die Expertenkommission folgenden Jahren allerdings Stück für Stück wieder aufgeben: „Wir haben ja auf die Weiterentwicklung und Anwendung der Instrumente keinen Einfluss gehabt. [...] Und ich war ziemlich erstaunt, wie sehr dann die Fortentwicklung und Anwendung unter Ausschluss der Öffentlichkeit passiert ist. Die Unternehmen wollten sich wahrscheinlich nicht in die Karten schauen lassen. Es ist gibt dann halt so: ‚Jetzt machen wir die Tür aber wirklich zu. Jetzt machen wir das unter uns.‘“ (Interview 1)

Zusammengefasst kommt Herrn Pfeiffer damit vor allem in der Designphase des Programmes eine zentrale Rolle zu. Diese bestand darin, dass er als ‚Policy Entrepreneur‘ imstande war, eigene Problembeschreibungen konsistent mit neuartigen Politikansätzen zu verknüpfen und über intensive Netzwerkarbeit in der Politik für deren Transport in den politischen Prozess zu sorgen. Erleichtert wurde ihm das durch seine über Jahrzehnte etablierten Kontakte sowie seine hohe wohnungswirtschaftliche Kompetenz. Pfeiffer war frühzeitig in der Lage, Weichenstellungen vorauszusehen, und er verfügte über das Geschick und das Renommee, die ‚richtige Welle zu reiten‘. Seine Legitimation basierte dabei, im Gegensatz zu Frau Riemer, nicht auf der Rolle als Vertreter einer machtvollen Interessengruppe, sondern ausschließlich auf seiner Person, die gerade dadurch, dass sie mitunter Kontroversen provozierte, als unabhängig galt.

Im weiteren Verlauf bewirkte aber gerade diese ‚frei hängende‘ Position, dass Pfeiffer nicht unbedingt in die weitere Entwicklung eingebunden werden musste. Dieser ‚Verzichtbarkeit‘ konnte Pfeiffer nur wenig entgegen setzen. Im Ergebnis fielen mehr und mehr Empfehlungen von Herrn Pfeiffer sukzessive unter den Tisch.

4.3. Herr Buttolo: „Mit dem Herzen dabei“

Bei der dritten hier vorgestellten Schlüsselfigur handelt es sich um Alfred Buttolo, den langjährig zentralen Verantwortlichen für die Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik des Landes Sachsen.

Ähnlich wie Frau Riemer kam Herr Buttolo als ehemaliger DDR-Bürger über Umwege in seine Position. Er ‚rutschte‘ sozusagen über eine Parteikarriere in das Sächsische Innenministerium, und wurde hier zunächst Staatssekretär für Städtebau und Wohnungswesen. Ab dem 1. Januar 2000 wurde sein Aufgabengebiet um die Landesentwicklung erweitert und von 2005 bis 2009 übernahm Herr Buttolo schließlich als Nachfolger von Thomas de Maizière den Posten des sächsischen Innenministers. Mit dieser Berufslaufbahn war Herr Buttolo faktisch über nahezu zwei Jahrzehnte der informelle ‚Bauminister‘ Sachsens und konnte langfristig und „wirklich völlig autark“ (Interview 5) an einer zentralen Schaltstelle zwischen Land, Gemeinden und Bund agieren.

Kennzeichnend für Herrn Buttolos Politikstil war eine enge Verbindung ‚zur Basis‘, das heißt zu den lokalen Wohnungsunternehmen und Gemeindeverwaltungen. Verschiedene Interviewpartner_innen berichteten, dass Buttolo „viel durchs Land getourt“ sei, „sein Ohr an der Basis hatte“, „an

der Front unterwegs war“ usw. Bemerkenswert ist dabei auch die enge Verbundenheit zwischen Herrn Buttolo und der sächsischen Wohnungswirtschaft: „Ich hatte im Freistaat Sachsen einen sehr guten persönlichen Draht zur unternehmerischen Wohnungswirtschaft, aber auch zu ‚Haus&Grund‘. Ich kannte eigentlich fast jedes bedeutsamere Wohnungsunternehmen. [...] Es war zu vielen Mitgliedern aus dem genossenschaftlichen und kommunalen Bereich ein nahezu kameradschaftliches Verhältnis.“ (Interview 5)

Aufgrund seiner hervorragenden Kontakte erfuhr Herr Buttolo bereits zu einem Zeitpunkt, als noch nicht offen über das Leerstandsproblem gesprochen wurde, sehr direkt und unmittelbar von der eigentlichen Lage. Hierdurch hatte er einen Informations- und Lernvorsprung, der ihn in dem Augenblick, als die Leerstandsproblematik öffentlich wurde, zu einem hervorragend informierten Experten machte. Darüber hinaus bewirkte die enge Verbundenheit Buttolos mit der lokalen Wohnungswirtschaft einen schnellen Transport des Themas in das zuständige Sächsische Innenministerium und in die sächsische Landespolitik. Sowohl im Kreis der Ministerialbeamten als auch in der Politik stieß das Thema Abriss dabei zunächst überhaupt nicht auf Zustimmung: „Da hatte ich innerhalb der CDU eine schwere Diskussion durchzustehen. Weil man mir immer wieder gesagt hat: Der Markt macht das alleine. Wir hatten da so Schlaumeier aus den alten Bundesländern. Für die war der Eingriff in eine Struktur etwas – das macht man nicht als Staat. Man lässt doch lieber die Unternehmen in die Insolvenz gehen. Da war immer meine Argumentation: Liebe Freunde, wir reden doch hier nicht über eine Zahnpasta-Bude. Wenn die in die Insolvenz geht, haben wir halt eine Marke weniger. Wir reden über Wohnungsunternehmen!“ (Interview 5)

Allerdings erhielt Herr Buttolo in dieser Angelegenheit intensive Unterstützung von der Landesförderbank und dem Landesfinanzminister. Den Hintergrund hierfür bildet die sächsische Wohnungsbauförderpolitik der 1990er Jahre. Anders als andere Länder hatte die Sächsische Aufbaubank zu dieser Zeit Wohnungsbaufördermittel in besonders hohem Maße durch zinsverbilligte Kredite beziehungsweise als Ergänzungsfinanzierung zu Kapitalmarktfinanzierungen ausgereicht. Die ausgereichten Kredite wurden dabei letztendlich im Grundbuch eingetragen, so dass sie im Fall von Insolvenzen zuletzt bedient worden wären. Vor diesem Hintergrund musste die sächsische Landesförderbank besonders stark an einer Vermeidung von Insolvenzen im Bereich der Wohnungswirtschaft interessiert gewesen sein[8]. Angesichts dieser Situation kam es in Sachsen zu einer besonders intensiven Zusammenarbeit von Spitzen der Landesbank, des Landesfinanzministeriums und des Bereichs „Stadtentwicklung“ im Sächsischen Ministerium des Innern, die Herrn Buttolo in der Landesregierung ‚absicherte‘ und seinem Anliegen den nötigen ‚Rückenwind‘ verschaffte.

Entsprechend wurde Herr Buttolo schnell zu einer weit über Sachsen hinausgehenden Referenzperson für viele Debatten. Nach Einschätzung eines Interviewpartners war er „[...] ein unglaublich kluger Mensch, der das früh verstanden hat und deshalb Vorreiter war in Sachsen. Deshalb hatte er auch die Erfahrung, eben weil er ein bisschen eher da war, die er an den Bund transportiert hat. Und ich weiß, dass der Bund auf Buttolo gehört hat. Und der Buttolo hat sich wiederum selbst kündigt gemacht, der war viel draußen. Der kannte wirklich viele und hat zugehört. Und deshalb war das

ein unglaublich wichtiger Erfahrungsträger. Also Buttolo war auch für die Bundesebene wichtig.“ (Interview 7)

Zusammengefasst lässt sich Herrn Buttolos Rolle beim Zustandekommen des „Stadtumbau Ost“ vor allem in zwei Richtungen beschreiben: Zum einen erkannte Buttolo recht frühzeitig die Problematik und brachte sie in sein Landesministerium ein. Das verschaffte dem Anliegen von Wohnungs- und Finanzwirtschaft die offene Anerkennung durch eine Landesregierung und sorgte vor allem in der Frühphase der Diskussion dafür, dass das Thema nicht so leicht ‚unter den Tisch gekehrt‘ werden konnte.

Zum Zweiten machten die Mischung aus hervorragender Vernetzung, hohem Engagement und sein Status als Quasi-Bauminister Buttolo zu einem unverzichtbaren Bündnispartner. Die stabilen politischen Verhältnisse in Sachsen sorgten dafür, dass er dauerhaft ‚am Ball‘ bleiben konnte und stabilisierten so die informelle Koalition von Abrissbefürwortern über die Zeit.

Ähnlich wie Frau Riemer erscheint Herr Buttolo also zunächst vor allem als ‚multipler Insider‘, der Informationen zwischen der sächsischen Wohnungswirtschaft und der Ministerialbürokratie austauschen und Übersetzungsleistungen in beide Richtungen vollbringen kann. Ähnlich wie bei Frau Riemer spielt auch in diesem Fall die ostdeutsche Biographie eine Rolle, denn sie ermöglichte es Herrn Buttolo zu engen, informellen Beziehungen zu den Geschäftsführer_innen der Wohnungsunternehmen im Freistaat Sachsen aufzubauen, die ihn leichter als einen ‚von uns‘ akzeptierten. Zum anderen sorgte die mit dieser Biographie verbundene Fremdheitserfahrung für eine gewisse Spannung gegenüber etablierten „Selbstverständlichkeiten“ und motivierte Herrn Buttolo sowohl in seiner Partei als auch in der mit Westdeutschen besetzten Ministerialbürokratie dafür, ‚schwierige Diskussionen‘ anzustoßen.

Ein fundamentaler Unterschied, die Herrn Buttolos Position von jener Frau Riemers und Herrn Pfeiffers abhebt, lag allerdings in der institutionellen Rolle Buttolos begründet. Aufgrund seiner Position als Quasi-Bauminister Sachsens konnte er in Verantwortung für ein Bundesland agieren. Hierdurch hatte er Zugriff auf institutionell verankerte Machtressourcen, beispielsweise bei der Programmgestaltung, die es kaum möglich machten, an ihm vorbei zu agieren.

5. Fazit

Welche Schlussfolgerungen können aus diesem empirischen Material gezogen werden? Zunächst wird deutlich, dass sich der „Stadtumbau Ost“ aus einem Bündel von Richtungsentscheidungen zusammensetzt, die jeweils unterschiedlichen Interessenlagen folgten und von unterschiedlichen ‚Schlüsselpersonen‘ eingebracht wurden. Das *framing* von Schrumpfung als wohnungswirtschaftliches Problem bediente so stark die Interessen der Wohnungs- und Kreditwirtschaft, stand aber auch im Einklang mit den Bedürfnissen der Kommunal- und Landeshaushalte. Entsprechend dominierten in diesem Feld Lobbyist_innen der Wohnungswirtschaft und höhere Regierungsbeamte. Das Ergebnis ihrer gemeinsamen Intervention war ein Fokus auf Instrumente, die eine schnelle Marktbereinigung durch Abriss des Wohnungsüberhangs in die Wege leiten sollten. Die Anerkennung staatlicher Verantwortung und die Auflage eines Rückbauförderungsprogramms gingen gleichzeitig mit der Notwendigkeit einher, die Fördermittelvergabe plausibel zu machen und den Sinn der angestrebten

Förderung aus einer Gemeinwohlperspektive zu begründen. Dies führte zum ‚Import‘ planerischer Perspektiven und bahnte den Weg für eine neuartige Integration strategischer Planungsinstrumente mit wohnungswirtschaftlichen Zielstellungen, vor allem im Zusammenhang mit den neu eingeforderten „Integrierten Stadtentwicklungskonzepten“. An dieser Stelle konnten Planer_innen und Städtebauförderer_innen starke Steuerungsansprüche einbringen und neuen Ansätzen für eine ‚Stadtentwicklung ohne Wachstum‘ Geltung verschaffen. Die Innovationen des „Stadtumbau Ost“ sind auf diese Weise sachlogisch miteinander verknüpft und lassen sich in ihrer Genese nur schwer voneinander trennen. In der Summe ist der Stadtumbau daher ein ‚Hybrid‘ aus einem Rettungsprogramm für die (ost-)deutsche Wohnungswirtschaft, tief im Wesen der deutschen Städtebauförderung verankerten Verwaltungs- und Verfahrensregeln und einem weiterreichenden strategischen Planungsanspruch.

Die verschiedenen Bestandteile dieses Hybrides spiegeln dabei sowohl unterschiedliche Interessen als auch eine unterschiedliche Durchsetzungsstärke der an seinem Zustandekommen Beteiligten wieder. Für die hier diskutierten Akteur_innen sieht das Bild dabei wie folgt aus: Für Frau Riemer, als Vertreterin der Wohnungsunternehmen, war die Unterstützung der ostdeutschen Wohnungsunternehmen durch ein Rückbauprogramm sowie durch eine Altschuldenlösung zentral. Die Aufstellung ‚Integrierter Stadtentwicklungskonzepte‘ nahm sie in diesem Kontext als notwendige Auflage hin. An der von Herrn Pfeiffer präferierten Eigentumsorientierung hatte Frau Riemer hingegen kein Interesse. Herr Buttolo agierte mit einer ähnlichen Orientierung. Als Landesvertreter stand ihm jedoch das Anliegen einer sinnvollen Verwendung von Steuergeldern näher – entsprechend unterstützte Herr Buttolo ebenfalls eine starke Orientierung auf Abriss; allerdings war bei ihm die Orientierung auf die Erarbeitung strategischer Pläne stärker ausgeprägt. Die Perspektive von Herrn Pfeiffer (als typischer ‚Policy Entrepreneur‘) war demgegenüber mehr auf die Stärkung von Wohneigentum ausgerichtet. Für ihn war die offensichtliche Krise der großen ostdeutschen Wohnungsunternehmen eine Art ‚Gelegenheitsfenster‘, um diesem von ihm schon lange vorangetriebenen Anliegen stärker Geltung zu verschaffen. Entsprechend unterstützte Herr Pfeiffer ebenfalls den Rückbau, aber mehr als Mittel zum Zweck und mit dem Hauptziel der Stärkung innerstädtischen Wohneigentums. Zusätzlich zu den institutionellen Interessen, hatten die hier vorgestellten Akteur_innen also auch eine Art ‚Mission‘, die wiederum aus den ihnen eigenen Wirklichkeitskonstruktionen und Werteordnungen resultiert.

Vergleicht man die Interventionen dieser drei Schlüsselfiguren mit Blick auf das Ergebnis, wird deutlich, dass Frau Riemer und Herr Buttolo recht erfolgreich waren, während die Policy-Vorschläge vonseiten Herrn Pfeiffers vor allem in einer frühen Phase des Agenda-Settings von Bedeutung waren, aber später sukzessive ‚unter den Tisch fielen‘. An dieser Stelle zeigen sich deutlich die Grenzen neuer Ideen, die nicht auf institutionelle Machtressourcen zurückgreifen können. Während Herr Pfeiffer zwar dafür sorgen konnte, dass seine Handlungsvorstellungen zentral im entscheidenden Politikentwurf verhandelt wurden, fehlte ihm langfristig der Zugriff auf Entscheidungsträger_innen, um sie Realität werden zu lassen. Sowohl die organisierte Wohnungswirtschaft als auch Herr Buttolo als Landesvertreter waren demgegenüber in einer stärkeren Position.

Fasst man diese Befunde auf einer etwas abstrakteren Ebene zusammen, wird klar, dass es vor allem die Verbindung von persönlichen Qualitäten mit einer guten Vernetzung in Politik- und Fach-Communitys, gepanzert durch privilegierte Positionen in Institutionenräumen, ist, die eine langfristig zentrale Rolle beim Zustandekommen des „Stadtumbau Ost“ ermöglichte. Wo nur Netzwerkbeziehungen bespielt werden konnten (wie im Fall von Herrn Pfeiffer), gelangen zwar ‚Initialzündungen‘ – eine langfristige Einflussnahme war aber kaum möglich. Wo andererseits privilegierte Positionen in Institutionenräumen nicht mit überlegenen Netzwerkressourcen einhergingen, waren der Diffusion neuer Ideen enge Grenzen gesetzt. Durchsetzungsstärke in Politikprozessen verlangt also sowohl institutionelle als auch personengebundene Ressourcen.

In einer konzeptionellen Perspektive zeigt der hier untersuchte Fall, dass sich eine gehaltvolle empirische Analyse von Planungspolitiken weder allein auf politökonomische, noch auf institutionalistische oder diskurstheoretische Zugänge verlassen kann, sondern auch den „Faktor X“ (Ibert/Gailing 2016), das heißt die Motive, Handlungsressourcen und Taktiken konkreter Personen in den Blick nehmen muss. Persönlichkeit, Interessen, Wissen und Macht gehen Hand in Hand und dies verlangt nach einer pragmatischen Kombination unterschiedlicher Forschungsperspektiven.

Dies hat auch planungspraktische Konsequenzen. In diesem Sinne zeigt der hier beschriebene Fall, dass die im Zuge des Stadtumbaus – aber auch an vielen anderen Stellen – zu verzeichnende Öffnung vormals staatlich dominierter Planungs- und Politikfelder weder zwangsläufig zu einem wachsenden Einfluss der Wirtschaft, noch zu einer Demokratisierung der Planung durch die Zivilgesellschaft führen muss. Es kommt immer – auch – auf die handelnden Personen an.

Endnoten

- [1] Eine ausführlichere Darstellung der Projektergebnisse findet sich unter <https://leibniz-irs.de/forschung/publikationen/irs-working-paper/> (letzter Zugriff am 30.5.2017)
- [2] Den Interviewpartner_innen wurde Anonymität zugesichert, daher werden die Interviews nicht in einer separaten Liste am Ende des Textes aufgeführt.
- [3] Der Bauminister von Sachsen-Anhalt wurde damals mit der Bemerkung berühmt, er sei kein ‚Abrissminister‘.
- [4] In engem Zusammenhang mit dem empfohlenen Abrissprogramm steht auch die empfohlene Einführung einer „Verwertungskündigung“ für bestehende Mietverträge, die darauf abzielte, zu verhindern, „dass verbleibende einzelne Mieter die Vorbereitung des Abrisses verzögern und damit erheblich verteuern“ (Expertenkommission 2000: 78).
- [5] An dieser Stelle ergab sich in den Empfehlungen ein immanenter Interessengegensatz zwischen den ‚Innenstadt‘-orientierten Expert_innen und den Vertreter_innen der Wohnungswirtschaft (deren Bestände zu einem großen Teil an der Peripherie der Städte lagen), der auch von den meisten interviewten Expert_innen so benannt wurde. Um ein weiteres Vorankommen zu ermöglichen, verzichteten aber beide Seiten auf eine intensive Thematisierung dieses Widerspruchs.
- [6] Die Themen im Einzelnen: Leitbilder für den Stadtumbau; Stadtumbaustrategien für Altbauquartiere; Stadtumbaustrategien für Neubauquartiere; Anpassung der technischen Infrastruktur und der Verkehrsinfrastruktur; stadregionale Handlungskooperationen; Baukulturelle Aspekte im Stadtumbau.
- [7] Die Erarbeitung von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten als Fördergrundlage entsprach dabei lange etablierten Verfahrensweisen der Städtebauförderung. Ein Interviewpartner erläuterte den Zusammenhang wie folgt: „Im Grunde ist es logisch

[...]. Die Politik wird kein Geld ausgeben, wenn nicht ein planerisches System dahinter steckt. Das kann das Land nicht und das kann der Bund nicht; so nach dem Motto: ‚Macht, was Ihr wollt. Hier habt Ihr die Kohle.‘ Das läuft nicht. Politisch läuft das nicht. Und da wären auch Widerstände entstanden, die das Ganze nicht nur hinausgezögert, sondern vielleicht sogar in Frage gestellt hätten. Insofern war die Idee der städtebaulichen Konzepte sinnvoll.“ (Interview 8)

- [8] In den Worten eines Interviewpartners aus dem Bereich der sächsischen Wohnungswirtschaft: „Die SAB hat ein richtig großes Rad gedreht. Die wären pleitegegangen. So viel Wertberichtigung kannst du gar nicht machen!“ (Interview 7)

Autor_innen

Matthias Bernt ist Politologe. Er arbeitet zu Fragestellungen urbaner Governance, zu Gentrification, schrumpfenden Städte, sowie zu Migration und Regenerierung.
matthias.bernt@leibniz-irs.de

Literatur

- Altrock, Uwe (2004): Stadtumbau in schrumpfenden Städten – Anzeichen für ein neues Governace-Modell? In: Uwe Altrock / Ronald Kunze / Ursula von Petz / Dirk Schubert (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2004/2005, 149-170.
- Bernt, Matthias (2009) Partnerships for demolition: The governance of urban renewal in East Germany's shrinking cities. In: International Journal of Urban Regional Research 33/3, 754-769.
- Bernt, Matthias / Haase, Annegret / Großmann, Katrin / Cocks, Matthew/ Couch, Chris / Cortese, Caterina / Krzysztolik, Robert (2014): How does(n't) urban shrinkage get onto the agenda? Experiences from Leipzig, Liverpool, Genoa and Bytom. In: International Journal of Urban and Regional Research, 38/5, 1749-1766.
- Bernt, Matthias / Haus, Michael (2010): Stadtumbau als Problem der Governance-Forschung, In: Matthias Bernt / Michael Haus / Tobias Robischon (Hg.), Stadtumbau komplex: Governance, Planung, Prozess. Darmstadt: Schader-Stiftung, 12-29.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) (Hg.) (2001): Stadtumbau in den neuen Ländern. Integrierte wohnungswirtschaftliche und städtebauliche Konzepte zur Gestaltung des Strukturwandels auf dem Wohnungsmarkt der neuen Länder. Berlin: Eigenverlag.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) / Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hg.) (2003): Auswertung des Bundeswettbewerb „Stadtumbau ost“ – Für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen. Berlin: Eigenverlag.
- Burt, Ronald S. (1992): Structural Holes. The Social Structure of Competition. Cambridge: Cambridge University Press.
- Burt, Ronald S. (2004): Structural holes and good ideas, In: American Journal of Sociology 110/2, 349-399.
- Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ (2000): Bericht der Kommission i. A. des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bauforschung T2949).. Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag.
- Gailing, Ludger / Ibert, Oliver (2016): Schlüsselfiguren: Raum als Gegenstand und Ressource des Wandels. In: Raumforschung und Raumordnung 74/5, 391-403.
- Grint, Keith (2000): The Art of Leadership. Oxford: Oxford University Press.
- Häußermann, Hartmut / Siebel, Walter (1998): Die schrumpfende Stadt und die Stadtsoziologie. In: Jürgen Friedrichs (Hg.), Soziologische Stadtforschung (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie Sonderheft 29, 78-94.
- Hollander, Justin B. / Nemeth, Jeremy (2011): The bounds of smart decline, a foundational theory for planning shrinking cities. In: Housing Policy Debate 21/3, 349-367.
- Jann, Werner / Wegrich, Kai (2007): Theories of the policy cycle. In: Frank Fischer / Gerlad J. Miller / Mara S. Sidney (Hg.), Handbook of Public Policy Analysis. Boca Raton (Florida): CRC Press, 43-62.

- Jones, Charles O. (1977): *An Introduction to the Study of Public Policy* (2. Aufl.). North Scituate: Duxbury Press.
- Kabisch, Sigrun / Bernt, Matthias / Peter, Andreas (2003): *Stadtumbau unter Schrumpfbedingungen. Eine sozialwissenschaftliche Fallstudie*. Wiesbaden: VS Springer.
- Kil, Wolfgang (2004): *Luxus der Leere. Vom schwierigen Rückzug aus der Wachstumswelt. Eine Streitschrift*, Wuppertal: Müller und Busmann.
- Kingdon John. W. (1984): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little & Brown.
- Lang, Thilo / Tenz, Eric (2003): *Von der schrumpfenden Stadt zur Lean City. Prozesse und Auswirkungen der Stadtschrumpfung in Ostdeutschland und deren Bewältigung*. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Lasswell, Harold. (1951): *The Policy Orientation*. In: Daniel Lerner / Harold D. Lasswell (Hg.): *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford University Press, 3-15.
- Pallagst, Karina / Popper, Frank / Hollander, Justin B. / Schwartz, Terry (2009): *Shrinking cities as an emerging planning paradigm*. In: *Progress in Planning* 72/4 (Sonderausgabe), 223-232.
- Polsby, Nelson W. (1984): *Political Innovation in America: The Politics of Policy Initiation*. New Haven: Yale University Press.
- Pressman, Jeffrey N. / Wildavsky, Aaron (1973): *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Roberts, Nancy C. / King, Paula J. (1996): *Transforming Public Policy. Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Sabatier, Paul A. / Jenkins-Smith, Hank C. (1993): *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Schumpeter, Joseph (1910): *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*. Leipzig: Duncker.
- Tushman, Michael (1977): *Special boundary roles in the innovation process*, In: *Administrative Science Quarterly* 22/4, 587-605.
- Vedres, Balász / Stark, David (2010): *Structural folds: Generative disruptions in overlapping groups*. In: *American Journal of Sociology* 115/4, 1150-1190.
- Weber, Max (1980 [1921]): *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr.
- Wiechmann, Torsten (2008): *Errors expected – aligning urban strategy with demographic uncertainty in shrinking cities*. In: *International Planning Studies* 13/4, 431-446.
- Wiechmann, Torsten / Pallagst, Karina (2012): *Urban shrinkage in Germany and the USA: A comparison of transformation patterns and local strategies*. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 36/2, 261-280.

„Smart folks“. On the interrelation of interests, knowledge and power with the emergence of „Stadtumbau Ost“

The paper studies the interrelation of personality, knowledge and power with the emergence of the German program „Stadtumbau Ost“ (Urban Regeneration East). In terms of methods the study is based on a) an analysis of documents with regard to agenda setting and the implementation; b) 14 expert interviews with representatives of housing companies, local and national level politicians and bureaucrats, as well as urban planners who were involved into designing the program.

A major finding of the study is that decisive influence on the actual design of the program has only been possible where privileged institutional resources could be combined with superior networks to other decision-makers and experts. In other words exercising power on planning decisions demands a combination of structural resources with contacts and knowledge which is usually bound to individual persons. Personality, interests, knowledge and power thus go hand in hand.

