

Bernt, Matthias

Working Paper

## Schlüsselfiguren bei der Entstehung des "Stadtumbau Ost"

Working Paper, No. 55

**Provided in Cooperation with:**

Leibniz Institute for Research on Society and Space (IRS)

*Suggested Citation:* Bernt, Matthias (2015) : Schlüsselfiguren bei der Entstehung des "Stadtumbau Ost", Working Paper, No. 55, Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS), Erkner,  
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-201512162948>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/228585>

**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.*



Matthias Bernt

# Schlüsselfiguren bei der Entstehung des „Stadtumbau Ost“

ISSN 1866-9263

Erkner, November 2015

[www.irs-net.de/download/wp\\_Schluesselfiguren\\_Stadtumbau-Ost.pdf](http://www.irs-net.de/download/wp_Schluesselfiguren_Stadtumbau-Ost.pdf)



Leibniz-Institut für  
Raumbezogene Sozialforschung

Copyright: Dieses Working-Paper der Forschungsabteilung „Regenerierung von Städten“ wurde im Rahmen des abteilungsübergreifenden Brückenprojekts „Schlüsselfiguren als Triebkräfte in der Raumentwicklung“ erstellt. Es ist urheberrechtlich geschützt. Sein Nachdruck oder seine Veröffentlichung ohne die ausdrückliche Genehmigung der Autoren ist nicht gestattet. Textpassagen dürfen gerne unter Beachtung wissenschaftlicher Zitierregeln bei vollständiger Angabe der Quelle verwendet werden:

Matthias Bernt. (2015) Schlüsselfiguren bei der Entstehung des „Stadtumbau Ost. Working Paper, Leibniz-Institut für Raumbezogenen Sozialforschung, 2015

[www.irs-net.de/download/wp\\_Schluesselfiguren\\_Stadtumbau-Ost.pdf](http://www.irs-net.de/download/wp_Schluesselfiguren_Stadtumbau-Ost.pdf)

## **Gliederung**

- 1. Einleitung: Hintergrund, Untersuchungsthema und Vorgehen**
- 2. Politikinnovation als gestufter Prozess**
- 3. Die Herausbildung des „Stadtumbau Ost“**
  - 3.1 Initiation: Wohnungsleerstand als Ausgangspunkt
  - 3.2 Politikdesign: Die Expertenkommission
  - 3.3 Implementation: Programmformulierung und Wettbewerb „Integrierte Stadtentwicklungskonzepte“
  - 3.4 Zwischenfazit
- 4. Drei Schlüsselfiguren**
  - 4.1 Frau Reiter: Eine „Mutter Courage der ostdeutschen Wohnungswirtschaft“
  - 4.2 Herr Peter: Politikberatung als Beruf und Berufung
  - 4.3 Herr Trautvetter: „Mit dem Herzen dabei“
- 5. Fazit**

## **Literatur**

## 1. Einleitung: Hintergrund, Untersuchungsthema und Vorgehen

Seit der Jahrtausendwende ist das Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“<sup>1</sup> ein zentraler Baustein der deutschen Stadtentwicklungspolitik. Es wird in den meisten ostdeutschen Kommunen eingesetzt, um den Umbau dieser Städte für eine reduzierte Bevölkerungszahl zu begleiten, und hat vor allem mit seiner Abrissförderung für eine massive Veränderung der dortigen Wohnungsbestände gesorgt. Während der „Stadtumbau Ost“ heute in vielen Städten zu einer Art „Alltagsgeschäft“ geworden ist, war seine Einführung im Jahr 2001 für die deutsche Stadtentwicklungspolitik mit einer Reihe von durchgreifenden Innovationen verbunden. Von Bedeutung waren dabei vor allem drei Punkte:

Zum Ersten wurde mit der Förderung von Rückbaumaßnahmen erstmals der ersatzlose Abriss von Wohngebäuden gefördert. Damit wurde die Bewältigung von Schrumpfung - anstelle der im Planungssystem bereits etablierten Aufgabe der Steuerung von Wachstum - als neue staatliche Verantwortlichkeit anerkannt.

Zum Zweiten wurde die Förderung mit der Verpflichtung zur Vorlage von „Integrierten Stadtentwicklungskonzepten“ verbunden, die für die gesamte Stadt zu erarbeiten waren und langfristig Zielstellungen für einzelne Teilgebiete definieren sollten. Die Erarbeitung strategischer Pläne stellt dabei für sich nicht unbedingt eine Neuerung dar. Neu ist die Breite, mit der solche Pläne zeitgleich in allen ostdeutschen Städten erarbeitet und faktisch flächendeckend zur Grundlage für die gesamte Städtebauförderung gemacht wurden (vgl. Bernt 2007).

Eine dritte wesentliche Veränderung bestand schließlich in der intensiven Einbeziehung der Wohnungswirtschaft in die Erarbeitung von Stadtentwicklungsstrategien. Im Programm wurde die Beteiligung maßgeblicher Wohnungsunternehmen zur Förderbedingung gemacht. Hierdurch kam es zu einem bis dahin unbekanntem Maß der Durchdringung von Stadtplanung und wohnungswirtschaftlichen Interessen (vgl. Hunger 2003).

Insgesamt ist der „Stadtumbau Ost“ ein Musterbeispiel für Politikinnovation, d.h. für einen umfassenden politischen Wandel, der nicht nur inkrementell bestehende Instrumente modifiziert, sondern Neuartiges einführt und einen Bruch mit bis dahin Etabliertem beinhaltet. Mit Blick auf das Zustandekommen dieser Innovation wird zudem deutlich, dass der „Stadtumbau Ost“ in einem sehr kurzen Zeitraum in die Wege geleitet wurde. Abgesehen von einem kurzen „Aufflackern“ Ende der 1980er Jahre (vgl. Häußermann/Siebel 1988) war struktureller Wohnungsleerstand bis etwa 1997 in der deutschen Stadtpolitik überhaupt kein Thema. Eine Reihe von Beobachtern spricht hier sogar von einer „Tabuisierung“ (Hannemann 2003) von Schrumpfungprozessen durch Politik und Planung. Dies änderte sich in nur wenigen Jahren: 1997/1998 wurde das Thema zuerst von einer Reihe von Wohnungsunternehmen in strukturschwachen Regionen aufgegriffen. 1999 richtete die Bundesregierung eine „Expertenkommission wohnungswirtschaftlicher Wandel in den Neuen Ländern und Berlin (Ost)“ ein und 2001 wurde schließlich das Programm „Stadtumbau Ost“ verabschiedet. Vergleichen mit der in Politikwissenschaft und Publizistik häufig anzutref-

---

<sup>1</sup> Im Folgenden verkürzt genannt als „Stadtumbau Ost“.

fenden Diagnose einer „Immobilität“ von Politik und Planung hat hier also ein „rapider Politikwechsel“ (Rüb 2014) stattgefunden.

Wie kam es dazu? Welche Faktoren ermöglichten diesen Wandel, und wie ist in diesem Kontext das Verhältnis von strukturellen Gegebenheiten und personengebundenem Handeln einzuschätzen? Welche Schlüsselfiguren sind für das Zustandekommen des „Stadtumbau Ost“ verantwortlich und welche Umstände haben es ihnen ermöglicht, diese Rolle zu spielen?

Der vorliegende Beitrag diskutiert diese Fragen auf der Basis einer empirischen Untersuchung über die Rolle von Schlüsselfiguren bei der Herausbildung des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau Ost“. Methodisch stützt sich die Studie auf zwei Kernbausteine:

- a) eine Literaturlauswertung, in die neben wissenschaftlichen Publikationen vor allem die Jahrgänge 1997-2001 der Zeitschrift „Wohnungswirtschaft“ (des Verbandsorgans des Gesamtverbandes der Wohnungswirtschaft), „graue Literatur“ wie Berichte und Gutachten sowie auszugsweise Sitzungsprotokolle der Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel“ einbezogen wurden;
- b) insgesamt 14 Experteninterviews mit Vertretern der Wohnungswirtschaft, Kommunal- und Landespolitikern Planern sowie leitenden Repräsentanten des Bundesbauministeriums, die in die Entstehung des Programms involviert waren. Die Interviews wurden (bis auf eine Ausnahme) digital aufgezeichnet, teilweise transkribiert und textanalytisch ausgewertet.

In der Diskussion gehe ich wie folgt vor: Um die Grundlagen für die Analyse zu legen, wird zunächst das konzeptionelle Verständnis von Politikinnovation als „gestuftem“ Prozess diskutiert. Im Folgenden wird die Vorgeschichte des Programms „Stadtumbau Ost“ dargestellt. Sie bildet sozusagen die Hintergrundfolie für die Analyse der Rolle von Schlüsselfiguren. Auf dieser Grundlage werden dann 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 theoretischen Implikationen der empirischen Analyse reflektiert.

Neben der empirischen Analyse des Zustandekommens des Bund-Länder-Programmes „Stadtumbau Ost“ verfolgt der Beitrag auch ein konzeptionelles Anliegen. Sein Ziel ist die Anwendung der in Gailing/Ibert (2015) ausgearbeiteten Überlegungen über die Rolle von Schlüsselfiguren auf ein vergleichsweise stark institutionalisiertes Feld der Raumentwicklung. Hierdurch soll einerseits gezeigt werden, wie unterschiedliche Konzepte von Schlüsselfiguren in der Realität eines zeitlich gestuften Politikprozesses zusammenwirken. Andererseits soll empirisch untersucht werden, auf welche Weise Institutionen- und Beziehungsräume (vgl. Kilper 2010) von Schlüsselfiguren als Ressourcen genutzt werden können, die es ihnen ermöglichen, Innovationen voran zu treiben.

## 2. Politikinnovation als gestufter Prozess

„Innovation“ ist wissenschaftlich ein uneinheitlich definierter Begriff. Schwierigkeiten bereitet dabei nicht nur die Abgrenzung zwischen fundamentalen Veränderungen und einfachen Modifikationen von bereits Bestehendem, sondern auch die Unterscheidung zwischen prozeduralen und inhaltlichen Aspekten sowie die Frage nach den oft auf verschiedene Akteure verteilten Ursprüngen einer innovativen Idee. Vor diesem Hintergrund wird der Begriff der Politikinnovation hier auf eine pragmatische Weise verwendet: Er beschreibt einen Politikwandel, der einer neuen Idee folgt und (im Sinne Schumpeters) „neue Kombinationen“ beinhaltet. Der Begriff ist damit explizit nicht-normativ. Ob eine Innovation sinnvoll ist oder nicht, bleibt unbeachtet.

Klassische Policy-Studien haben die Herausbildung und Verankerung von Politikinnovationen als Prozess beschrieben, der in mehreren Stufen abläuft (z.B. Lasswell 1951, Pressman/ Wildavsky 1973, Jones 1977, Polsby 1984, Kingdon 1988, Roberts/King 1996). Hierbei sind verschiedene Modelle und Phaseneinteilungen vorgeschlagen worden, die an dieser Stelle nicht im Detail diskutiert werden können. Festgehalten werden kann aus dieser Diskussion jedoch, dass die Einführung von Politikinnovationen ein sich über eine gewisse Zeitspanne vollziehender Vorgang ist, in dem idealtypisch verschiedene Elemente sequentiell aufeinanderfolgen. Analytisch kann in dieser Hinsicht bspw. 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.
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.

Wichtig sind hierbei zwei Punkte: Erstens werden Politikinnovationen nicht allein als ideengeleiteter „Schöpfungsakt“ begriffen, der einer oder mehreren genialen Personen zuzuordnen ist. Die Betonung der Prozesshaftigkeit führt vielmehr zu einem breiteren Verständnis des Innovationsvorgangs, der eben mehrere Stufen enthalten muss, um eine Idee zur politischen Realität werden zu lassen. Das ist vor allem deshalb von Bedeutung, 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 netzwerkartige Zusammenwirken einer Vielzahl von Akteuren, bei dem das Handeln unterschiedlicher Schlüsselfiguren aufeinander bezogen ist und aufeinander aufbaut. Zweitens ergeben sich hierdurch Verknüpfungen zwischen unterschiedlichen Raumdimensionen. Dies gilt in zweierlei Hinsicht: Zum Einen sind politische Akteure häufig auf verschiedenen „Levels“ von Governance (z.B. Gemeinden, Länder, Bund) verortet. Ihr Zusammenwirken verlangt daher eine Verbindung dieser politischen Ebenen. Zum Zweiten agieren

politische und soziale Akteure innerhalb unterschiedlicher Raumdimensionen (Beziehungsräume, Institutionen- und Handlungsräume, Kultur- und Identitätsräume, vgl. Kilper 2010), die verschiedenartigen Logiken folgen und in unterschiedlichem Maße zeitlich stabil sind. Das für Politikinnovationen typische Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure kann damit nur in komplexen Wechselbeziehungen zwischen unterschiedlichen räumlichen Bezügen stattfinden und benötigt deren Synchronisierung. Drittens 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. Auch ein Abbruch des Innovationsprozesses ist möglich, so dass der Innovationsprozess bei der Entwicklung einer Idee stehen bleibt, die aber nie umgesetzt wird. 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 von Innovationsprozessen interessant, denn sie ermöglicht es, die Verknüpfung von Ideen, Interessen und institutionellen Eigenlogiken bei der Herausbildung neuer politisch-administrativer Verfahren angemessen analysieren zu können. Das gilt insbesondere für die Rolle von Schlüsselfiguren. Hier ist die beschriebene Phaseneinteilung von Bedeutung, weil sie es ermöglicht, die Rolle von „policy entrepreneurs“, „change agents“ oder „Governance Pionieren“ in unterschiedlichen Etappen des Politikprozesses besser zu verstehen. Während so etwa für die Kreation einer neuen Idee Wissen, Fantasie und Imagination im Vordergrund stehen, verschieben sich in der Implementation die Gewichte, und es kommt mehr auf Netzwerke, institutionelle Positionen und Ressourcen als auf Originalität und Erfindungsreichtum an. Unterschiedliche Phasen des Politikprozesses erfordern so unterschiedliche Schlüsselfiguren, die mit unterschiedlichen institutionellen und persönlichen Ressourcen ausgestattet sind und in unterschiedlichen Raumkonstrukten agieren. Entsprechend können verschiedene Typen von Schlüsselfiguren unterschieden werden.

### **3 Die Herausbildung des „Stadtumbau Ost“**

#### **3.1 Initiation: Wohnungsleerstand als Ausgangspunkt**

Der „Stadtumbau Ost“ ist ein interessantes Beispiel für dieses Modell, denn er enthält sowohl mehrere aufeinander aufbauende Innovationen als auch unterschiedliche Verantwortlichkeiten für *creation*, *design* und *implementation* der sich aus ihnen ergebenden Politikvorschläge. Er hat in dieser Hinsicht eine ganze Anzahl von „Vätern“ und „Müttern“.

In seinen Ursprüngen geht der „Stadtumbau Ost“ vor allem auf die transformationsbedingte Krise der ostdeutschen Wohnungswirtschaft Mitte der 1990er Jahre zurück. Zu dieser Zeit kamen in Ostdeutschland zwei gegenläufige Entwicklungen zusam-



men: Auf der einen Seite hatte die auf die Wiedervereinigung folgende Deindustrialisierung Ostdeutschlands in fast allen Regionen zu einschneidenden Bevölkerungsverlusten geführt. Gleichzeitig war es, mit starker Unterstützung von Bund und Ländern, zu einer enormen Ausweitung des Wohnungsangebotes gekommen. Vor diesem Hintergrund kam es ab Mitte der 1990er Jahre zu zunehmenden Wohnungsleerständen, die um die Jahrtausendwende etwa ein Sechstel des gesamten ostdeutschen Wohnungsbestandes umfassten.

Diese Situation führte zu einer Vielzahl von Problemen, die simultan sehr unterschiedliche Akteure betrafen und zum Handeln zwangen:

- Für die Stadtplanung führte der wachsende Leerstand zu wachsenden Schwierigkeiten mit der Sanierung des „letzten Drittels“ unsanierter Altbauten, zu zunehmender Verwahrlosung und Verslumung besonders stark betroffener Lagen, zu Problemen mit der Rentabilität und Funktionsfähigkeit technischer Infrastrukturen sowie zu einer kleinräumigen Fragmentierung zwischen sanierten und unsanierten Beständen.
- Für die betroffenen Wohnungsunternehmen schlug sich der Leerstand in massiven Erlösrückgängen nieder. Das war vor allem deshalb problematisch, weil die meisten großen Wohnungsunternehmen zu dieser Zeit erhebliche Ausgaben für die Bedienung von Krediten, die sie zur Sanierung ihrer Bestände (zu einem verglichen mit heute relativ hohem Zinsniveau) aufgenommen hatten, sowie zur Begleichung sogenannter Altschulden zu tätigen hatten<sup>2</sup>. Insgesamt befanden sich damit viele Wohnungsunternehmen in einer außerordentlich schwierigen Situation.
- Erhebliche Risiken ergaben sich auch für die ostdeutschen Kommunen. Da diese in Deutschland als Hauptgesellschafter der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften fungieren, stehen die Kommunen im Falle einer Insolvenz dieser Unternehmen in der Haftung. Eine Insolvenzwelle in der kommunalen Wohnungswirtschaft hätte deshalb in einer Vielzahl von Gemeinden zu dramatischen finanziellen Belastungen geführt.
- Last but not least waren die massiven Wohnungsleerstände auch ein Problem für die in der Immobilienfinanzierung tätigen Geschäftsbanken. Diese hatten in den 1990er Jahren intensiv Kredite an die jetzt von Leerständen betroffenen Wohnungsunternehmen ausgereicht. Angesichts der steigenden Leerstände mussten sowohl die Bonität der Kreditnehmer als auch die Werthaltigkeit der beliehenen Sicherheiten kritisch hinterfragt werden. Problematisch war dabei nicht nur die Gefahr eines Forderungsausfalls bei Insolvenz, sondern auch das Rating der Banken selbst auf den internationalen Kapitalmärkten.

---

<sup>2</sup> Hinzu kam, dass im Rahmen des Altschuldenthilfegesetzes für kommunale und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen eine Privatisierungsaufgabe in Höhe von 15 Prozent des jeweiligen Bestandes festgelegt worden war, bei deren Nicht-Erfüllung die Übernahme des Hauptteils der Schulden durch den Bund hinfällig geworden wäre. Das sich entwickelnde Wohnungsüberangebot machte die Erfüllung dieser Aufgabe für viele Unternehmen nahezu unmöglich, und so hing über der kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungswirtschaft „das Damoklesschwert“ (Interview 7) der vollständigen Bedienung von Altschulden. Im Durchschnitt wird geschätzt, dass die Unternehmen pro qm und Monat etwa 1,- DM für den Altschuldendienst aufbringen mussten – ohne die Übernahme eines Teils der Altschulden durch den Bund wäre dieser Betrag auf 2,- bis 2,50 DM gestiegen.

Mit diesem Zuschnitt war der Wohnungsleerstand nicht allein ein Problem einzelner Vermieter, sondern er evozierte eine Reihe von Kettenreaktionen, die ihn auch zu einem wohnungspolitischen, städtebaulichen, 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 mitreingezogen werden, und dass dann die kommunalen Finanzen zusammenbrechen könnten.“* (Interview 6)

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, denen ihre industrielle Grundlage weggebrochen war und die in überdurchschnittlich starkem Maße von Abwanderung, Bevölkerungsverlusten und Wohnungsleerstand betroffen waren. In der Regel versuchten die Vorstände der kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen, bei ihren jeweiligen Landesregierungen zusätzliche Finanzmittel für die Aufwertung ihrer verbliebenen Bestände zu akquirieren. Je nach lokalen Gegebenheiten wurden die Wohnungsunternehmen hierbei in einigen Fällen von leitenden Kommunalbeamten unterstützt, in anderen nicht.

Parallel dazu gewann ein Handlungsstrang zusehends an Bedeutung, der vor allem über den Gesamtverband der Wohnungswirtschaft (GdW) – die zentrale Lobbyorganisation der kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen – auf die Bundesebene führte. Hier hatten die ostdeutschen Wohnungsunternehmen schon allein aufgrund der Größe ihrer Bestände seit der Vereinigung ein besonderes Gewicht. Daneben hatten sich zwischen dem Bundesbauministerium und dem GdW Zusammenarbeitsstrukturen entwickelt, in denen zwischen Verbandsvertretern und Fachbeamten der Bundes- und Landesministerien „kurze Drähte“ bestanden. Regelmäßig wurde so von Interviewpartnern betont, dass man *„auf der anderen Seite immer wusste, wen man schnell mal anrufen konnte“*, dass *„wir uns ja alle kannten“*, und dass man ein Duz-Verhältnis gehabt hätte.

Praktisch schlug sich diese Verknüpfung in regelmäßigen Konsultationsrunden zwischen leitenden Beamten des Bundesbauministeriums und der GdW-Spitze nieder. Mit dem Aufkommen des Wohnungsleerstandes als neuartigem Problem führte das recht schnell zur Einrichtung einer Arbeitsgruppe „Wohnungsleerstand in den neuen Ländern“, in der Vertreter von Bundes- und Landesministerien, der GdW sowie einzelne besonders stark betroffene Wohnungsunternehmen im Herbst 1997 gemeinsam eine erste Analyse erarbeiteten. In dem hieraus hervorgehenden Arbeitspapier finden sich bereits wesentlichen Rahmungen, die später auch den „Stadtumbau Ost“ prägen sollten. Interessanterweise wurde der wachsende Wohnungsleerstand dabei zunächst als „nicht flächendeckendes“ Problem beschrieben. „In einigen Städten“ sei die Situation jedoch „durchaus als kritisch zu bezeichnen“. Dabei sei deutlich *„...erkennbar, dass die Unternehmen allein ihre Probleme nicht lösen können, sondern sich Bund, Länder und Gemeinden an der Lösung beteiligen müssen“* (AG Wohnungsleerstand 1997: 9). Im Kern wurde damit bereits eine staatliche Verpflichtung für die Bewältigung von Schrumpfungprozessen anerkannt. Gleichzeitig wur-

den diese zentral als wohnungswirtschaftliches Problem definiert. Darüber hinaus wurde in diesem Dokument zentrale Themen angesprochen, die auch den späteren Stadtumbau prägen sollten: Sowohl die Verknüpfung von Leerstand und Altschuldenproblematik als auch der Zusammenhang zwischen Wohnungswirtschaft und Finanzwirtschaft, die Notwendigkeit von öffentlicher Förderung für Rückbaumaßnahmen sowie die Aufforderung zu kommunalen Entwicklungskonzepten finden sich hier in embryonaler Form.

Obwohl das Thema „Leerstand“ auf diese Weise recht schnell als Gegenstand von öffentlicher Verantwortung auf Bundesebene „geframt“ wurde, wäre nichts falscher, als zu diesem Zeitpunkt von einer glatten und reibungslosen Anerkennung des Problems durch Öffentlichkeit, Politik und Fachverbände auszugehen. Schon die Position der Wohnungswirtschaft war zu diesem Zeitpunkt strukturell widersprüchlich: Auf der einen Seite hatte die Wohnungswirtschaft als Ganze ein immenses Interesse an der öffentlichen Anerkennung von Handlungsbedarf. Auf der anderen Seite stand die Mehrzahl der Einzelunternehmen vor dem Problem, dass eine offensive Thematisierung ihrer schwierigen wirtschaftlichen Situation ihre Kreditwürdigkeit auf den Hypothekmärkten auf's Spiel gesetzt hätte. Hinzu kam die Angst vor „Panikreaktionen“ bei der Mieterschaft. Beide Probleme verursachten zusammen einen eher schlingenden Kurs, bei dem die Wohnungsunternehmen einerseits intensiv ihren Hilfsbedarf betonten, aber andererseits vor einer „Dramatisierung“ der Situation warnten<sup>3</sup>.

Heutzutage lässt sich kaum noch die Vielzahl an Tagungen, Positionspapieren und Artikeln rekonstruieren, in denen die GdW-Spitzen, die Landesverbände der Wohnungswirtschaft und einzelne Wohnungsunternehmen im Verlaufe der Jahre 1998 bis 2000 immer dringlicher ein Bundesprogramm zur Sicherung ihrer Existenz forderten. In der Summe kann aber als gesichert gelten, dass 1999 das Thema „Wohnungsleerstand“ in Fachkreisen Allgemeingut geworden war, die wesentlichen Forderungen auf dem Tisch lagen und die organisierte Wohnungswirtschaft zunehmend auch über Politik und Medien Druck machte. Im Mittelpunkt stand dabei zusehends deutlich die Forderung nach einer Streichung von Altschulden für dauerhaft leerstehende Wohnungen sowie ein von Bund und Ländern finanziertes Sonderprogramm zur Förderung von Rückbaumaßnahmen.

Ähnlich holprig gestaltete sich die Genese des Themas in der Politik. Schon auf Landesebene lassen sich sehr unterschiedliche Positionen finden. Auf der einen Seite stand das Sächsische Ministerium des Inneren (bei dem in Sachsen das Wohnungsbau- und Stadtentwicklungsressort angesiedelt ist), das den Wohnungsleerstand recht früh und recht massiv zum Thema machte und 1999 sogar ein eigenes Abrissprogramm auflegte. Im Gegensatz hierzu stand die offizielle Position von Sachsen-Anhalt: Obwohl das Leerstandsproblem hier mindestens ebenso massiv war wie in Sachsen, verweigerte sich der dort zuständige Landesminister lange Zeit der Diskus-

---

<sup>3</sup> Beispielhaft verwahrte sich der GdW so in einer 1997 herausgegebenen Veröffentlichung über „Humanisierung der großen Siedlungen“ (GdW Information 50) gegen „methodisch bedenkliche“ und „undifferenzierte“ Analysen, die einen bedeutenden Wohnungsüberhang in Plattenbaugebieten prognostizierten. Auch eine 1998 vom GdW herausgegebene Studie konnte in Plattenbaugebieten lediglich in „gänzlich strukturschwachen Siedlungen ein(en) allgemeinen Angebotsüberhang“ erkennen (GdW 1998: 200). Die andernorts zu erkennenden Leerstände seien überwiegend modernisierungs- und fluktuationsbedingt.

sion mit der Begründung, er sei kein „Abrissminister“. Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg standen irgendwo dazwischen und legten Einzelprojekte in besonders betroffenen Städten auf (bspw. in Schwedt und in Leinefelde), verhielten sich aber unbestimmt in Bezug auf die bundespolitischen Implikationen. Ähnlich unübersichtlich waren die Verhältnisse im Bundestag: Neben der Thematisierung von Seiten der Opposition (v.a. Frau Eichstätt-Bohlig für Bündnis 90/Die Grünen und Frau Ostrowski für die PDS) gab es hier SPD-Netzwerker, die zwischen Ministerialbürokratie und Bundestagsfraktion pendelten und das Thema unter der Oberfläche vorantrieben, gänzlich Desinteressierte und Fachpolitiker, 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 Bundesbauministeriums.<sup>4</sup>

### 3.2 Politikdesign: Die Expertenkommission

In dieser Situation setzte Bundesbauminister Klimmt schließlich eine „Expertenkommission Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ ein. Diese tagte in fünf 2-tägigen Sitzungen zwischen Februar und November 2000 und erarbeitete schließlich eine fast 90-seitige Handlungsempfehlung, die rückblickend den entscheidenden Meilenstein bei der Anbahnung des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau Ost“ bildete.

Das Zusammenkommen der Kommission geht dabei entscheidend auf eine gemeinsame Initiative von Vertretern der Ministerialbürokratie und eines freien, aber in der SPD hervorragend vernetzten Politikberaters zurück (vgl. Kap. 4.2). Über die mit der Einsetzung einer Expertenkommission verbundenen Ziele gibt es unterschiedliche Interpretationen. Während einige Interviewpartner die Kommission als „Verschiebebahnhof“ und „Alibiveranstaltung“ charakterisierten, erweckte die Kommission für andere Interviewpartner 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 Unsicherheit führte zu einer gewissen Spannung in der Ausrichtung der Kommission: Auf der einen Seite war klar, dass es der Arbeitsauftrag der Kommission sein würde, das von GdW und einzelnen Bundesländervetretern schon lange geförderte Abriss-Förderprogramm auf den Weg zu bringen<sup>5</sup>. Auf der anderen Seite bestand eine gewisse Offenheit für über diesen Kern hinausgehende Themen, so dass die Einbeziehung weiterer Aspekte möglich wurde.

Dies spiegelte sich auch in der Zusammensetzung der Kommission wider. Obwohl die maßgeblichen Policy-Initiativen in diesem Bereich bis dato von der organisierten Wohnungswirtschaft lanciert worden waren, hatte diese als Verband keinen Platz in der Kommission. An ihre Stelle traten vier Geschäftsführer von Einzelunternehmen

---

<sup>4</sup> Zwischen 1997 und 2002 erfuhr das Ressort fünf Ministerwechsel.

<sup>5</sup> Dies umso mehr, als gleichzeitig die Entscheidung getroffen wurde, das Altschuldenhilfegesetz so zu novellieren, dass Altschulden auf abgerissenen Wohnraum erlassen werden konnten (§6a).

(von denen einer sogar im Vorstand des GdW tätig war). Hinzu kamen - und das war ein Novum - drei Bankenvertreter, die ebenso wie die Wohnungsunternehmen ein Interesse an der schnellen Gesundung des Marktes und der Rettung der großen Unternehmen (ihrer Kreditnehmer) hatten. Diesen klar wirtschaftlichen Interessen gegenüber saßen drei Stadtplaner (von denen einer auch eine kommunale Verantwortung hatte), eine Stadtkämmerin sowie zwei Wissenschaftler 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 – teils ausgiebig genutztem – Rede-recht) Vertreter 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 der privaten Wohnungswirtschaft, Infrastrukturbetreiber und Fachpolitiker aus den zuständigen Bundes- und Landtagsausschüssen.

In der Zusammensetzung der Kommission waren also einerseits Personen prägend, die ein starkes Interesse an einem Förderprogramm für Rückbau und einer Unterstützung der Wohnungsunternehmen hatten, andererseits wurden auch starke Persönlichkeiten eingeladen, die sich vor allem für eine mehr planerische Sicht engagierten. Über die Gäste bestanden zudem Brücken in die Ministerien.

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, endlich kostenneutral die zeitgleich beschlossene Altschuldenerleichterung für abgerissenen Wohnraum in Anspruch zu nehmen, „tote“ Betriebskosten zu sparen, und gleichzeitig durch Umsetzung von Mietern die Rentabilität ihrer „Verbleibe-Bestände“ zu steigern.<sup>6</sup>

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 reichten. Diese Linie wurde in der Kommission vor allem von dem die Veranstaltung managenden Planungs- und Politikberatungsbüro sowie von einzelnen Planern vorange-trieben. 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

---

<sup>6</sup> 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).

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 randständiger Wohnviertel in die Innenstadt zu ziehen.

Eine dritte Zielrichtung orientierte auf die Stärkung gesamtstädtischer Planungs- und Steuerungsverantwortung durch neuartige „Integrierte Stadtentwicklungskonzepte“. Diese Empfehlung nimmt zwar ebenfalls 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: a) Es sollten verbindliche gesamtstädtische Planungskonzepte erarbeitet werden. b) In diesen Konzepten sollten konkrete Abrisspläne festgehalten werden. c) Die Pläne sollten nicht mehr allein von der Kommune, sondern in einer öffentlich-privaten Zusammenarbeit mit der Wohnungswirtschaft entwickelt werden.<sup>7</sup>

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 der Altschuldenfrage) eine Lösung der wohnungswirtschaftlichen Krisensituation versprach. Verankert wurde dieses eher wohnungswirtschaftlich motivierte Anliegen allerdings als Städtebauproblem. Es wurde damit in den Rahmen einer bereits vorhandenen und seit Jahrzehnten erprobten Förder-, Steuerungs- und Zuständigkeitsstruktur gestellt. Der neue Inhalt konnte damit sozusagen auf vorhandene Regelwerke und Ablaufschemata „aufgepropft“ werden, ohne diese ändern zu müssen.

### 3.3 Implementation: Programmformulierung und Wettbewerb „Integrierte Stadtentwicklungskonzepte“

Die Vorstellung des Berichtes der Expertenkommission fiel im November mit einer äußerst ungünstigen Entwicklung zusammen: Aufgrund einer Korruptionsaffäre um seinen einheimischen Fußballverein trat der verantwortliche Bundesbauminister Klimmt überraschend zurück und erklärte dies ausgerechnet zum Termin der Pressekonzferenz der Expertenkommission. In der Folge interessierte sich, wie mehrere Interviewte erinnern, „keiner der anwesenden Journalisten auch nur ein Deut für unsere Arbeit“. Viel schwerer wog allerdings die neuerliche Unsicherheit, die mit dem

---

<sup>7</sup> Auch hinter dieser Empfehlung stecken letztendlich verschiedene Interessen, aus denen unterschiedliche Akzentuierungen resultieren: Für die beteiligten Planer stellten die Konzepte eine große Hoffnung auf eine Stärkung kommunaler Steuerungskapazitäten dar. Die Formulierung des entsprechenden Absatzes fußte auf dem Vorschlag von zwei ostdeutschen Planern, die die weitgehend ungeplante Zersiedlung des Umlands ostdeutscher Städte in den 1990er Jahren als sehr problematisch wahrgenommen hatten und jetzt endlich die Chance sahen, der Planung wieder einen größeren Stellenwert zu verschaffen. Auf Seiten der Wohnungswirtschaft wurde dieser Aspekt eher als nachrangig betrachtet. In den Worten eines teilnehmenden Wohnungsunternehmers waren die neuen Stadtentwicklungskonzepte eher „so Beruhigungspillen, die in solche Gutachten mit eingebaut werden müssen, um nicht Widerstände zu erzeugen. Ich muss ja alle ein Stück mitnehmen und da muss ich auch was einbauen, was in der Realität schwer umsetzbar ist.“ (Interview 8) Darüber hinaus lieferten die Konzepte allerdings auch eine gute Arbeitsgrundlage für die absehbare Diskussion um die Neubewertungen der eigenen Portfolios gegenüber den Banken.

Wechsel der politischen Führung im Bauministerium einherging, denn über die Offenheit (oder Verslossenheit) des nachfolgenden Bauministers gegenüber dem Thema war zunächst wenig bekannt. Dass der ambitionierte Entwurf wieder in der Schublade landen würde, war angesichts der geforderten Mehrausgaben von 1,4 Mrd. DM nicht unwahrscheinlich. 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)

Vor diesem Hintergrund 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 an der Erarbeitung konkreter Förderbestimmungen beteiligt war. Auf diese Weise kam es entgegen vieler Befürchtungen nicht zu einem Abbruch der Policy-Initiative, sondern zu ihrer Verankerung.

Gegenüber den Empfehlungen der Expertenkommission verschoben sich dabei 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. Für Rückbau und Aufwertung wurden so zusammen für die nächsten drei Jahre 300 Mio. DM als Verpflichtungsrahmen eingestellt (wobei als Ziel vor allem der Rückbau von 350.000 Wohnungen benannt wurde), während für die Erhöhung der Investitionszulage für innerstädtischen Altbau 35 Mio. DM p.a. und für die Wohneigentumsbildung 50 Mio. DM p.a. zugesagt wurden. 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 wollen, 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. In das neue Programm aufgenommen wurde in diesem Bereich eigentlich nur die vorgeschlagene Umorientierung der Eigenheimzulage von Neubau auf Bestand – mehrere Interviewpartner schätzten das allerdings als geschickten Zwischenschritt ein, um die spätere völlige Streichung der Zulage leichter durchsetzen zu können.

Enorm an Bedeutung gewannen in dieser Phase die im Bericht nur „*en passant*“ angesprochenen Stadtentwicklungskonzepte. Mit diesen wurde in der Implementationsphase eine Neuerung zentral gestellt, die im Bericht der Expertenkommission eher eine Nebenrolle eingenommen hatte. Die Erarbeitung von Plänen als Fördergrundlage entsprach dabei zutiefst dem Wesen der Städtebauförderung, in deren Ressort das neue Programm platziert werden sollte: *„Die hat von vorneherein diesen Planungsgedanken mit dabei. Eine städtebauliche Sanierungsmaßnahme wird nur gefördert, wenn es ein städtebauliches Sanierungskonzept gibt.(...) Das Neue war jetzt eigentlich nur, dass normalerweise bei diesen Sachen nur das Sanierungsgebiet betrachtet wurde, also das Gebiet, in dem man etwas machen will. Und das wurde jetzt ausgeweitet und gesagt: Ihr müsst erstmal eine Konzeption für die Gesamtstadt machen.“* (Interview 6)

In den Worten eines anderen Interviewpartners: *„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)

Da die Expertenkommission in Bezug auf Inhalt, Umfang und Verfahrensweise eher vage Ansprüche als klare Anleitungen vorgelegt hatte und für eine Gesamtentwicklungsplanung unter Schrumpfbedingungen in Deutschland keine Erfahrungen vorlagen, ergab sich damit *„automatisch die Frage: Wie setzen wir das um?“*. (Interview 6)

In dieser Hinsicht wurde der im Oktober 2001 ausgelobte Bundeswettbewerb „Integrierte Stadtentwicklungskonzepte“ zentral, der in einer Mischung aus Zuckerbrot und Peitsche die Erarbeitung von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten mit bis zu 125.000 Euro förderte und gleichzeitig deren Vorlage zur Bedingung für das Ausreichen von Stadtumbaumitteln machte. 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<sup>8</sup> (in der Regel von Planern und Architekten erarbeitet. Zum anderen erfolgte die Preisvergabe durch eine Jury, der vier Vertreter des Bundes, sechs Vertreter der Neuen Länder sowie elf unabhängige Experten aus den Bereichen Stadtplanung, Wohnungswirtschaft, Kreditwirtschaft, Architektur, Denkmalschutz, Landschaftsplanung und Kultur angehörten und die unter dem Vorsitz von Michael Bräuer, einem bekannten Architekten und Stadtplaner aus Rostock, stand.

---

<sup>8</sup> Die Themen im Einzelnen: Leitbilder für den Stadtumbau; Stadtumbaustrategien für Altbauquartiere; Stadtumbaustrategien für Neubauquartiere; Anpassung der technischen Infrastruktur und der Verkehrsinfrastruktur; Stadtregionale Handlungskooperationen; Baukulturelle Aspekte im Stadtumbau.



Wie lässt sich diese Entwicklung zusammenfassen? Unter Bezug auf die oben diskutierte Schichtung eines Policy-Innovationsprozesses in die Etappen Creation bzw. Initiation, Design und Implementation ergibt sich für den Stadtumbau folgendes Bild:

Die Initiationsphase, in der das Problem zusehends erkannt und als in staatlicher Verantwortung liegender Gegenstand anerkannt wurde, zog sich über mehrere Jahre von etwa 1997 bis 2000 hin. Von vorrangiger Bedeutung waren in dieser Zeit die Aktivitäten des GdW, der in Zusammenarbeit mit ausgewählten Kommunal- und Landespolitikern sowie einzelnen Fachbeamten für eine dauernde Information der Fachöffentlichkeit sorgte und erste Handlungsvorschläge machte. Hierdurch kam es zu einem starken „Framing“ von Schrumpfung als vorrangig wohnungswirtschaftlichem Problem. Dies bedingte im weiteren Verlauf eine Zentralität der Wohnungswirtschaft in der Politikformulierung.

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, der versuchte, auf den Wellen des im Aufkommen befindlichen Stadtumbaus eigene Politikpräferenzen einzubringen und vor allem der Eigentumsförderung einen stärkeren Stellenwert zu verleihen. Dies sorgte einerseits für eine Aufweitung der Instrumentenvorschläge und verschaffte andererseits neben der Eigentumsförderung auch 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 Akteure naturgemäß stark in Richtung Landes- und Bundesministerialbeamte. Dabei wurde vor allem der Rückbau als zentrale Programmkomponente gestärkt. Darüber hinaus gewannen – über die Beauftragung von neuen Integrierten Stadtentwicklungskonzepten – aber auch stadtplanerische Ideen an Bedeutung. Inhaltlich wurde die Eigentumsförderung in dieser Zeit zusehends an den Rand gedrängt.

Fragt man sich, welche Akteure in diesem Verlauf bestimmend waren, werden folgende Punkte deutlich:

Zum Ersten lässt sich eine prägende Rolle des GdW über den gesamten Zeitraum belegen. Diese war vor allem für die Initiationsphase zentral, aber auch in der Phase des Politikdesigns und der Implementation lief so gut wie nichts an den Interessen der Wohnungswirtschaft vorbei.

Zum Zweiten haben Vorschläge, die auf eine Ausweitung des Programmes in Richtung Wohneigentumsförderung zielen, zwar stark Eingang in das Agenda-Setting gefunden – in der Implementationsphase wurden sie aber weitgehend ignoriert.

Zum Dritten entfalteten mit der Verankerung des neuen Problemfelds im Aufgabenbereich der Städtebauförderung förderrechtliche und prozedurale Verfahrenslogiken eine starke Prägungskraft. Hierdurch wurde einerseits das bestehende Spektrum von Fördergegenständen ausgeweitet und Schrumpfung als Aufgabe der Städtebauförderung anerkannt. Dabei wurde auch die Rolle der strategischen Planung gestärkt.

Rekonstruiert man den beschriebenen Ablauf der Geschehnisse mit Blick auf die Rolle einzelner Personen wird schnell deutlich, dass die Durchsetzung des „Stadtumbau Ost“ auf das aktive Handeln einer Gruppe von etwa 20-30 Personen zurückzuführen ist. In unterschiedlichen Rollen und mit unterschiedlichen Zielstellungen arbeiteten diese simultan am gemeinsamen Ziel. Schlüsselfiguren, deren persönliches Engagement für den Verlauf der Politikinnovation „Stadtumbau Ost“ eine zentrale Rolle spielte, lassen sich vor diesem Hintergrund in allen Phasen der Programmentwicklung finden und sind in unterschiedlichen beteiligten Institutionen (Ministerialverwaltung, Politikberater, Wohnungsverband...) auszumachen.

Mit der Absicht, das Zusammenspiel dieser Faktoren zu beleuchten, diskutiert das folgende Kapitel 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 in vergleichbarer Weise zum Zustandekommen des „Stadtumbau Ost“ beigetragen haben. Die Auswahl der hier ausführlich diskutierten Personen basiert auf folgenden Überlegungen:

Zum Ersten wurden die hier vorgestellten Personen in allen Interviews als zentrale „Macher“ beschrieben. Immer, wenn gefragt wurde, mit wem man unbedingt noch reden müsse, wurden ihre Namen genannt.

Zum Zweiten stehen diese drei Personen stellvertretend für drei zentrale institutionelle Logiken (Staat, Wohnungswirtschaft, Politikberatung), die den hier beschriebenen Politikprozess prägten. Ihr Handeln verknüpft sich mit an diese Felder gebundenen Interessenlagen und Machtressourcen und ist durch diese in je unterschiedlicher Art und Weise geprägt.

Zum dritten hatten sie aufgrund ihrer unterschiedlichen institutionellen Hintergründe innerhalb der den Politikprozess prägenden Konstellation unterschiedliche Rollen inne. Verbunden mit diesen Rollen repräsentieren sie unterschiedliche Kombinationen von Fähigkeiten, die ihnen das erfolgreiche Ausfüllen dieser Rollen ermöglichten.

Da in den Interviews, auf denen die folgende Diskussion basiert, teilweise sehr persönliche Einschätzungen geäußert wurden, habe ich die Namen der betreffenden Personen anonymisiert. In der Darstellung fokussiere ich zunächst auf die Beschreibung der empirisch feststellbaren Rolle der jeweiligen Person, um mich anschließend der Frage zuzuwenden, wie diese Rolle konzeptionalisiert werden kann und welche Raumbezüge sich in dem jeweiligen Handeln erkennen lassen.

#### 4.1 Frau Reiter: Eine „Mutter Courage der ostdeutschen Wohnungswirtschaft“:

Die erste hier vorgestellte Schlüsselfigur ist Frau Reiter, die ehemalige stellvertretende Geschäftsführerin des GdW. Frau Reiter kommt aus Ostberlin und arbeitete seit den 1970er Jahren als Volkswirtin in der zentralen Arbeitsgruppe für Wohnungspolitik beim Ministerrat der DDR. Nachdem diese Funktion im Verlauf der Wende obsolet wurde, engagierte sich Frau Reiter, mit einem Umweg über den republikweiten Prüfverband der Arbeiterwohngenossenschaften, ab Frühjahr 1990 an führender Stelle für die Neugründung eines Verbandes der etwa 800 Wohnungsgenossen-

schaften der DDR und wurde am 13. März 1990 zu dessen erster Präsidentin. Dieser Verband schloss sich zum 1. Januar 1991 dem „Gesamtverband der Wohnungswirtschaft“ (GdW) an und Frau Reiter wurde Leiterin des (insbesondere für Fragen der ostdeutschen Wohnungswirtschaft zuständigen) Berliner Büros.

Diese Position bedingte für Frau Reiter eine Vielzahl von Kontakten. Nach eigenen Aussagen kannte Frau Reiter in diesem Bereich *„eigentlich jeden“*. Das gilt zunächst für die Vielzahl von Einzelunternehmen, für die Frau Reiter sozusagen die „Frontfrau“ gegenüber der Politik war und in deren Struktur sie durch ihre Tätigkeit im Ministerrat und später im Prüfverband Einblick gehabt hatte. Durch dieses Wissen verfügte Frau Reiter sowohl über überlegene Detailkenntnisse als auch über einen kaum zu schlagenden Informationsvorsprung in Sachen Wohnungswirtschaft. Neben diesem besonderen Wissensvorsprung spielte aber auch die aus der geteilten Wendegeschichte resultierende biographische Nähe zu vielen Akteuren eine Rolle: *„... da sind heute noch viele Freundschaften da. Also aus meiner Sicht kann ich nur sagen: Das war eine verschworene Familie gewesen, die durch den Stadtumbau nochmal einen Schulterschluss machen musste.“* (Interview 4)

In den Wohnungsunternehmen wurde Frau Reiter für die ihr eigenen engagierten und resoluten Art hoch geschätzt und mit dem Spitznamen „Mutter Courage der ostdeutschen Wohnungswirtschaft“ bedacht.

Das Vorhandensein enger Netzwerkbeziehungen lässt sich aber auch in Richtung Politik und Verwaltung konstatieren: *„...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)

Auch in diesem Bereich war Frau Reiter bei allen entscheidenden Beamten gut bekannt und galt allgemein als praktische, kompetente und engagierte Gesprächspartnerin.

Angesichts dieser Konstellation nimmt es kaum Wunder, dass Frau Reiter in der Initiationsphase des „Stadtumbau Ost“ als „Boundary-Spanner“ eine zentrale Rolle in der Vermittlung wohnungswirtschaftlicher Interessen in die Politik und die Verwaltung spielte. Ihre Rolle bestand dabei zunächst vor allem im hartnäckigen Erzeugen von Aufmerksamkeit: *„Eigentlich haben wir 1996 angefangen, das erste Mal vom Leerstand zu hören. Das kriegten wir in den Gremien (des GdW) das erste Mal mit, da waren das schon teilweise 15 Prozent – aber das wollte keiner hören. (...) Man musste erstmal dafür sorgen, dass man das Problem überhaupt in die Köpfe reinbringt... die (ostdeutschen Landesbauminister, MB) haben sich extrem schwer getan.“* (Interview 4)

Trotz des anfänglichen Widerstands gelang es Frau Reiter im Ergebnis intensiver Netzwerkarbeit zusehends *„unser Thema bei denen (den Ministerien, MB) auf die Tagesordnung zu setzen.“* Im Laufe der Zeit ergaben sich dabei mehr und mehr Bündnispartner in einzelnen Landesministerien, beim Städtetag, bei den *„kommunalen Finanzern“* und bei den Banken, die *„wir dann mit in die Veranstaltungen geholt haben.“* Dabei wurde Frau Reiter zusehends zu einer Bezugsperson, bei der viele

Fäden zusammenliefen und deren Meinung eine Rolle spielte. Auf diese Weise gelang es zusehends klar zu machen, *„dass es da ein Problem gibt“*. (Interview 4)

Auf Bundesebene führte die Vorarbeit von Frau Reiter schließlich zur Einsetzung der *„Expertenkommission wohnungswirtschaftlicher Wandel in den neuen Ländern und Berlin (Ost)“* (s.o.). Die Einrichtung einer Kommission wurde dabei vom GdW mit einem lachenden und einem weinenden Auge betrachtet. Auf der einen Seite war man auf Seiten der Wohnungswirtschaft der Ansicht, dass das Problem ausreichend klar sei und man nicht noch mehr Zeit *„mit Reden“* vertun dürfe. Zur Skepsis trug auch bei, dass der GdW als Verband nicht eingeladen war. Auf der anderen Seite verstand man aber auch, dass eine in der Öffentlichkeit als unabhängig empfundene Kommission zur Absicherung der Empfehlung gegenüber Kritik hilfreich und daher nötig sein könnte, um das geforderte Abrissprogramm *„durchzubringen“*: *„Also es war klar: Wir waren ja die einzigen, die immer wieder den Prozess nach vorne getrieben haben. Und man wollte ja eine unabhängige Expertenkommission machen. Und wenn der GdW dort gekommen wäre, dann wären auch all die anderen gekommen. Die Freien (der BFW Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen, MB), Haus&Grund - die hätten alle mitgespielt. Und das wollten wir dann auch nicht. Und dann haben die (das Bundesministerium, MB) gesagt: Das machen wir anders. So mehr aus der Betroffenheitsvariante heraus. (...) Das war für uns auch nicht einfach. Aber man hätte das wirklich anders nicht hin bekommen.“*

Entsprechend galt es vor allem, indirekt Einfluss auf die Diskussion in der Expertenkommission zu nehmen. Dies erfolgte *„...dadurch, dass wir die Unternehmen untergebracht haben. Wir haben ja vor jeder Sitzung, im Vorfeld und im Nachfeld... - das war ja wie eine kleine Arbeitsgruppe, die wir dann hatten. Die sind mit Zahlen gespickt worden ohne Ende. Wir haben ja auch die Expertenkommission selber (über die in der Kommission beteiligten Unternehmen, MB) in verschiedene Städte eingeladen, dass die da tagen und sich mal vor Ort ansehen, was da wirklich passiert. Wir haben denen auch zu jeder Sitzung Papier zugeschickt und Aufarbeitungen, das konnte man ja machen. Das war ja nicht problematisch. Ich glaube auch, dass wir parallel dazu weiter bei den Bundestagsabgeordneten, insbesondere bei denen aus Ostdeutschland und denen, die Städtebau gemacht haben, auch immer mit Papieren gegangen sind. Dass die also politisch ein bisschen Druck machen und sagen: Ihr müsst jetzt mal was machen hier. Ihr könnt nicht immer nur erzählen als Bauministerium. Ihr müsst jetzt auch mal machen.“* (Interview 4)

Dieses Vorgehen erwies sich als erfolgreich und im Ergebnis gelang es schließlich, die Hauptforderungen der ostdeutschen 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 Reiter eine entscheidende Rolle, denn als Vertreterin des GdW war sie nicht nur an Lenkungsunden und Juries (s.o) zentral beteiligt, sondern wurde zusehends auch zu Veranstaltungen, Vorträgen und Interviews des stärker in die Öffentlichkeit gekommenen Themas eingeladen, so dass sie ein Podium erhielt.

Zusammengefasst kommt Frau Reiter beim Zustandekommen des „Stadtumbau Ost“ also eine Rolle in allen Phasen der Politikinnovation zu. Frau Reiter war sehr zentral an der Initiationsphase beteiligt, sie steuerte indirekt das Politikdesign der Expertenkommission und sie hatte schließlich auch in der Implementation „ihre Aktien“.

Wie konnte ihr dies gelingen? Eine Antwort auf diese Frage ist struktureller Natur und verweist auf die Schlüsselrolle, die die Wohnungswirtschaft für die Bewältigung der Leerstandskrise einnehmen musste. Hinzu kommt die in Deutschland traditionell enge Verzahnung von Wohnungsbau- und Städtebauförderungspolitik mit kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungswirtschaft. Am GdW führt in der deutschen Stadtentwicklungspolitik kein Weg vorbei und entsprechend konnte Frau Reiter als zentrale Lobbyistin dieses Verbandes von einer nicht zu wichtigen Machtposition aus agieren.

Neben dieser strukturell verankerten Position sind aber auch an die Person von Frau Reiter gebundene Merkmale zu erkennen, die ihr ein erfolgreiches Agieren ermöglichten. Mit Blick auf die von Gailing/ Ibert (2015) diskutierten Typen von Schlüsselfiguren entspricht Frau Reiter in dieser Hinsicht vor allem dem Typus des „multiple Insiders“, der in mehrere Netzwerke integriert ist (hier vor allem Wohnungswirtschaft, Bundesbauministerium und Bundespolitik) und zwischen diesen Kohäsion herstellen kann. Frau Reiter agierte hier gleichzeitig in mehreren Institutionenräumen und vermochte es, zur Synchronisierung von Politikprozessen zwischen diesen beizutragen. Dass sie dies vermochte, liegt wiederum an ihrer engen Vernetzung innerhalb von Beziehungs- und Interaktionsräumen, die informell zwischen den „Fachseilschaften“ der (ost)deutschen Wohnungs- und Städtebaupolitik bestehen.

Zu verweisen ist aber auch auf Frau Reiters engagierten Stil, der eine ostdeutsche Prägung offensiv aufnimmt und als besondere „Basisnähe“ produktiv macht. Dieses Persönlichkeitsprofil ermöglichte Frau Reiter zum einen eine hervorragende Vernetzung in das damals eher mit Ostdeutschen besetzte „mittlere“ Politik- und Fachmilieu, mit dessen Vertretern sie eine Vielzahl von biographischen Parallelen verband. Gleichzeitig erleichterte es diese persönliche Prägung, eine Distanz zu etablierten Problemsichten zu entwickeln und auch auf der Ministerebene offensiv Themen anzusprechen, die bis dahin „keiner hören wollte“. Gerade in diesem Punkt lässt sich das Vorgehen von Frau Reiter mit der Simmelschen Figur des „Fremden“ in Verbindung bringen, dem es leichter fällt, vermeintliche Selbstverständlichkeiten zu überwinden und neue Wege vorzuschlagen.

#### 4.2 Herr Peter: Politikberatung als Beruf und Berufung

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

Ullrich Peter, 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 Peter in das Bauministerium des Bundes, wo er schnell Karriere machte und bis zum Abteilungsleiter aufstieg. Neben diesen ministerialen Tätigkeiten war Peter seit den

1970er Jahren in der SPD aktiv und wurde lange Zeit zum eher wirtschaftsliberalen Flügel der Partei gezählt. Peter gilt sowohl innerhalb der SPD als auch in der wohnungspolitischen Fach-Community als streitbare, kontroverse, aber auch sehr einflussreiche Person, die im Zweifelsfall auf hochrangige Kontakte in Politik, Wirtschaft und Medien zurückgreifen kann, um ihren Anliegen Gewicht zu verschaffen.

Wohnungspolitisch ist Peter seit langem als engagierter Vertreter einer Wohneigentumsförderung bekannt. Dies führte immer wieder zu Spannungen mit der Politik, aber auch vor allem mit der kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungswirtschaft.

1990 gründete Ullrich Peter das wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Beratungsunternehmen „Empirica“. Empirica entwickelte sich schnell zu einem der wichtigsten Beratungsunternehmen im wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Bereich in Deutschland, das im Laufe der Jahre Gutachten und Beratungspakete für Banken, Bausparkassen, Versicherungen, Bauträger, Immobilieninvestoren, Kommunen, Kommunalverbände, Landes- und Bundesministerien sowie Stiftungen erarbeitete<sup>9</sup>

Für das Thema Wohnungsleerstand begann sich Herr Peter 1997 intensiver zu interessieren. Kurz darauf folgten erste informelle Recherchearbeiten und Vorabaktivitäten. 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)

Die dem eigentlichen Auftritt von Herrn Peter vorausgehenden Vorarbeiten waren dabei recht intensiv: *„Der subjektive Vorlauf war anderthalb Jahre. Ich bin ja ... rumgereist und habe mir das angeschaut. (...) Was man auch machen kann: Man ruft an und sagt, ich verstehe das nicht, wie ist das denn bei Euch, kannst Du mir das mal beschreiben? Man muss ständig seine eigene qualitative Forschung machen. Und das bedeutet natürlich, dass man nicht mit einer 35-Stunden-Woche auskommt, wenn ich 30 Stunden pro Woche diskutiere und Informationen sammle, dann muss ich noch mal 35 Stunden arbeiten.“* (Interview 1)

Gestützt auf diese Vorarbeiten entfaltete Peter eine intensive Akquisearbeit. Sein Ziel war es dabei, eine Kommission auf die Wege zu bringen, die einen qualitätsvollen und umsetzungsfähigen Vorschlag zum Umgang mit dem Leerstandsproblem erarbeitet. Die Expertenkommission war damit originär die Idee von Herrn Peter und wird ihm allgemein auch zugeschrieben. Zu Hilfe kamen Peter in dieser Phase vor allem zwei Umstände: Zum einen verfügte Peter aus seinem vergangenen Berufsleben zu hervorragenden Kontakte in das Bundesbauministerium<sup>10</sup>, so dass er im Ministerium ein regelmäßiger Gast war, der nach eigenen Aussagen auch den Minister „briefen“ konnte. Zum zweiten war Empirica 1999 gerade dabei, zwei Grundlagenstudien zu „Perspektiven des Wohnungsmarktes“ (für die Deutsche Kreditbank), bzw. zu „Per-

<sup>9</sup> Für einen Überblick siehe <http://www.empirica-insitut.de/empi2007/auftraggeber.html>

<sup>10</sup> Berichtet wird in verschiedenen Interviews von engen Kontakten zu einem leitenden Mitarbeiter der Abteilung „Wohnungswirtschaft“, den Peter noch in seiner Zeit als Abteilungsleiter im Bauministerium eingestellt hatte, und zu dem es eine lange „Fachfreundschaft“ gab. Auch zu dem neuen Minister Klimmt gab es wohl gute Kontakte.

spektiven der Eigentumsbildung in ostdeutschen Städten“ (im Auftrag der LBS Ostdeutsche Bausparkassen AG) zu erarbeiten, die sie sozusagen als Vorarbeiten mit in die Waagschale werfen konnte.

Vor diesem Hintergrund erteile das Bundesbauministerium Peter schließlich einen Auftrag für die Vorbereitung und Begleitung der einzuberufenden Expertenkommission. Bemerkenswert ist, dass die Auftragsvergabe „freihändig“, d.h. als Direktvergabe durch den Bauminister, erfolgte. Der Spielraum Peters 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 Peter es schaffte, bei dieser Veranstaltung nicht nur als Auftrag nehmender Assistent mitarbeiten zu können, sondern wie die eingeladenen Experten Stimmrecht erhielt. Auf diese Weise hatte Peter 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 Peters 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 sein Oberlobby und so. 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 deutlich: Peter hatte seit je her die Ansicht vertreten, dass mit den Großwohnsiedlungen in der DDR ein langfristig nicht zukunftsfähiger Wohnungsbestand gebaut worden wäre, dass die kommunalen und genossenschaftlichen Eigentümer dieser Wohnungen eine zu stark marktbeherrschende Stellung inne hätten, und dass allgemein die Eigentumsquote in Ostdeutschland zu niedrig sei. Aus Peters Sicht gehörten daher der von der Wohnungswirtschaft geforderte Abbruch von Plattenbauwohnungen, die Privatisierung kommunaler Bestände an Einzeleigentümer, die Aufwertung der Innenstädte und die Förderung von Wohneigentum zusammen. Entsprechend sorgte Peter dafür, dass a) Experten 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 b) 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 waren. Vor allem die Verankerung von Eigentumsförderungsmaßnahmen scheint dabei ein zentrales Projekt von Herrn Peter gewesen zu sein; von mehreren Interviewpartnern wird der Eindruck vermittelt, dass Peter dieses, ihm am Herzen liegende Thema, auch gegen den Widerstand der Mehrheit der Kommission, immer wieder einbrachte.

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 Peter 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. Wir haben die reingeschrieben, oft unter großem Zeitdruck, so in der letzten halben Stunde einer Kommissionssitzung und so. Und ich habe da auch nicht viele Aktien selber entwickelt, sondern immer, wenn es einigermaßen vernünftig war, habe ich gesagt, abhaken, abhaken. Meine Vorstellung war, dass über die Themen viel intensiver debattiert wird. 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, was dann passiert ist. Es ist gibt dann halt so..., jetzt machen wir die Tür aber wirklich zu. Jetzt machen wir das unter uns. Und dann wird man von irgendwelchen Personen, man kennt ja Gott sei Dank Leute auch persönlich, angerufen: Wir haben da so eine Sitzung, was hältst du denn davon? Also diese politknahen beratenden Tätigkeiten, die sind schon immer von politischen Interessen besetzt, und man kann dann zum Teil gar nichts machen.“* (Interview 1)

Zusammengefasst kommt Herrn Peter 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 die Politik für deren Transport in den politischen Prozess zu sorgen. Erleichtert wurde ihm das durch seine Vielzahl, über Jahrzehnte etablierten Kontakten in die (nicht nur Fach-)Politik, durch seine hohe wohnungswirtschaftliche Kompetenz und durch die Tatsache, dass er als Vorstand eines Beratungsunternehmens – im Gegensatz zur Wohnungswirtschaft – nicht als interessengetriebener Lobbyist angesehen wurde. Peter war aufgrund seiner Wissensbestände, die er sich über eine lange Karriere im Umfeld der Bundesregierung angeeignet hatte, frühzeitig in der Lage, Weichenstellungen vor auszusehen, und er verfügte über das Geschick und Renommé, die „richtige Welle zu reiten.“ Seine Legitimation basierte dabei, im Gegensatz zu Frau Reiter, überhaupt 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 Peter nicht unbedingt in die weitere Entwicklung eingebunden werden musste. Nachdem die großen Klippen umschifft und der Kurs auf das Programm klar war, hätte eine Einbeziehung im Gegenteil eher die schnelle Implementation verkompliziert und wahrscheinlich auch zu einem Aufbrechen von – mit allgemeinen Formulierungen im Vorschlag der Expertenkommission überspielten – Interessenkonflikten führen müssen<sup>11</sup>. Dieser „Verzichtbarkeit“ konnte Peter nur wenig entgegen setzen, zumal

---

<sup>11</sup> Ein Beispiel hierfür ist einerseits das starke Setzen auf die kommunalen Wohnungsunternehmen als Hauptträger des Rückbaus und andererseits der im Bericht geforderte Verkauf „selbstnutzerfähiger“ kommunaler Wohnungen an Einzeleigentümer. Folgte man dieser Empfehlung, wären die Unternehmen also gefordert gewesen, neben einer Vernichtung von eigenem Vermögen durch Abriss auch



ihm mit dem Weggang von Minister Klimmt sowie dem Wechsel des Themas aus der Abteilung „Wohnungswirtschaft“ in die Abteilung „Städtebauförderung“ des Bundesbauministeriums auch der direkte Zugriff auf die politische Spitze des Ministeriums abgeschnitten wurde. Im Ergebnis fielen mehr und mehr Empfehlungen von Herrn Peter sukzessive unter den Tisch.

#### 4.3 Herr Trautvetter: „Mit dem Herzen dabei“

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

Ähnlich wie Frau Reiter kam Herr Trautvetter als ehemaliger DDR-Bürger über Umwege in seine Position. Herr Trautvetter hatte in den 1960er Jahren Maschinenbau studiert und arbeitete anschließend bis 1989 als Gruppenleiter für EDV-Anwendung in der Automobilindustrie. Für Herrn Trautvetter, der schon 1979 in die Blockpartei CDU eingetreten war, führten Wende und anschließende Wiedervereinigung zu einem grundlegenden Richtungswechsel in seiner beruflichen Laufbahn. Er wurde Kreisvorsitzender seiner Partei in einer sächsischen Kleinstadt und als solcher im Mai 1990 von der damaligen de Maiziere-Regierung eher unerwartet zunächst als Regierungsbevollmächtigter in den Rat des Bezirkes und danach in das Regierungspräsidium Chemnitz berufen. Von da „rutschte“ Trautvetter Ende 1990 in die Landesregierung, konkret 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 Trautvetter schließlich als Nachfolger von Thomas de Maizière den Posten des sächsischen Innenministers. Mit dieser Berufslaufbahn war Herr Trautvetter faktisch über nahezu zwei Jahrzehnte der informelle „Bauminister“ Sachsens.

Für den „Stadtumbau Ost“ ist dieser Berufsweg vor allem deshalb von Bedeutung, weil Herr Trautvetter in dieser Funktion über lange Zeit kontinuierlich an der zentralen Schaltstelle zwischen Land, Gemeinden und Bund arbeitete, dort *„wirklich völlig autark agieren“* (Interview 5) konnte.

Kennzeichnend für Herrn Trautvetters Politikstil war eine enge Verbindung „zur Basis“, d.h. zu den lokalen Wohnungsunternehmen und Gemeindeverwaltungen. Verschiedene Interviewpartner berichteten so, dass Trautvetter *„viel durchs Land getourt“* sei, *„sein Ohr an der Basis hatte“*, *„an der Front unterwegs war“* usw. Bemerkenswert ist dabei auch die auf der Grundlage einer geteilten DDR-Biographie basierende, enge Verbundenheit zwischen Herrn Trautvetter 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*

---

noch weitere Verluste von Vermögensbeständen durch Verkauf in die Wege zu leiten. Es ist absehbar, dass dies nicht auf offene Ohren gestoßen wäre.

*Mitgliedern aus dem genossenschaftlichen und kommunalen Bereich ein nahezu kameradschaftliches Verhältnis. Ich erinnere mich da an einen Empfang, den ich im Auftrag meines Ministers für Unternehmen der Wohnungswirtschaft aus dem gesamten Bundesgebiet in Dresden zu geben hatte. Da war man schockiert über die lockere Nähe, die die Kollegen zum Ministerium hatten!“ (Interview 5)*

Aufgrund seiner hervorragenden Kontakte erfuhr Herr Trautvetter bereits zu einem Zeitpunkt, als noch nicht offen über das Leerstandsproblem geredet wurde, sehr direkt und unmittelbar von der eigentlichen Lage. Hierdurch hatte er sozusagen 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 Trautvetters mit der lokalen Wohnungswirtschaft einen schnellen Transport des Themas in das zuständige Sächsische Innenministerium und in die sächsische Landespolitik. Im Kreis der Ministerialbeamten stieß das Thema Abriss dabei zunächst überhaupt nicht auf Zustimmung: *„Es war schwierig, das im Ministerium rüberzubringen und zu sagen: Wir müssen rückbauen. Weil dann immer der Vorwurf kam: Das können Sie nicht machen! Sie vernichten Volksvermögen! (...) Ich hatte seit 1993 einen Abteilungsleiter, den ich sehr schätze und der aus Hamburg kam. Für den war der soziale Wohnungsbau gelebtes Leben! Dass wir auf dieser Schiene bei uns jetzt sagen, wir können drauf verzichten – das war schwierig rüberzubringen.“ (Interview 5)*

Nicht weniger problematisch war die Diskussion in der eigenen Partei: *„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 Trautvetter in dieser Angelegenheit intensive Unterstützung von der Landesförderbank und dem Landesfinanzminister (und späteren Ministerpräsidenten des Landes Sachsen). 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 bzw. als Ergänzungsfinanzierung zu Kapitalmarktfinanzierungen ausgereicht. Daneben war sie selbst als Geschäftsbank in großem Stil in den Hypothekenmarkt eingestiegen und hatte umfangreich Bau- und Modernisierungsvorhaben in Sachsen beliehen. 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 sein<sup>12</sup>. Sie agierte deshalb wesentlich offensiver als andere Landesbanken und entfaltete einen erheblichen politischen Druck, um eine

---

<sup>12</sup> In den Worten eines Interviewpartners aus dem Bereich der sächsischen Wohnungswirtschaft: *„Die SAB hat ein richtig großes Rad gedreht. Die wären Pleite gegangen. So viel Wertberichtigung kannst du gar nicht machen!“ (Interview 7)*

schnelle Beseitigung des Angebotsüberhangs, eine Gesundung des Immobilienmarktes und eine Stabilisierung ihrer Kreditnehmer zu erreichen. Angesichts dieser Situation kam es in Sachsen zu einer besonders intensiven Zusammenarbeit von Spitzen der Landesbank, Finanzministerium und dem Bereich „Stadtentwicklung“ im Sächsischen Ministerium des Innern, die Herrn Trautvetter in der Landesregierung „absicherte“ und seinem Anliegen den nötigen „Rückenwind“ verschaffte.

Auf diese Weise begann die Initiationsphase des „Stadtumbau Ost“ in Sachsen früher als in anderen Bundesländern. Noch vor dem Bund legte das Land ein eigenes (wenn auch nicht besonders hoch dotiertes) Rückbauprogramm auf. Entsprechend wurde Herr Trautvetter 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 Trautvetter gehört hat. Und der Trautvetter hat sich wiederum selbst kundig gemacht, der war viel draußen. Der kannte wirklich viele und hat zugehört. Und deshalb war das ein unglaublich wichtiger Erfahrungsträger. Also Trautvetter war auch für die Bundesebene wichtig.“* (Interview 7)

Beim Lobbying für ein Stadtumbauprogramm arbeitete Herr Trautvetter intensiv mit anderen Befürwortern eines Abrissprogramms zusammen. Aus heutiger Sicht ist es kaum möglich, die Gesamtheit seiner öffentlichen Auftritte in dieser Zeit einzuschätzen und den genauen Ablauf von Trautvetters Interventionen zu rekonstruieren. Typisch für seine Rolle erscheint mir allerdings folgende Episode: Als im Februar 2000 die Expertenkommission einberufen wurde, war eigentlich verabredet worden, dass Bund und Länder nur auf Abteilungsleiterebene präsent sein würden, und dass ihnen nur ein Beobachterstatus zukommen würde. Herr Trautvetter setzte sich über diese Verabredung hinweg und erschien als Staatssekretär persönlich und *„hat sich damit sofort an die Spitze gesetzt“* (Interview 2): *„Der war nicht nur ein ruhiger Beobachter am Rand, sondern der saß breit mitten am Tisch. Und dass der da hinterher nicht mit drauf steht, das war rein formal. Er hat die Kommission genauso geprägt wie die, die sonst so da waren, die Schweren.“* (Interview 3)

Zusammengefasst lässt sich die Rolle von Herrn Trautvetter beim Zustandekommen des „Stadtumbau Ost“ vor allem in zwei Richtungen beschreiben: Zum einen erkannte Herr Trautvetter 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 Tische gekehrt“ werden konnte.

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

Greift man auf die von Gailing/ Ibert (2015) diskutierten Konzepte über Schlüsselfiguren zurück, erscheint Herr Trautvetter ähnlich wie Frau Reiter zunächst vor allem als

„multipler Insider“ und „Intermediärer“, der Informationen zwischen der sächsischen Wohnungswirtschaft und der Ministerialbürokratie austauschen und Übersetzungsleistungen in beide Richtungen vollbringen kann. Ähnlich wie bei Frau Reiter spielt auch in diesem Fall die ostdeutsche Biographie eine Rolle, denn sie ermöglichte es Herrn Trautvetter zum einen, enge informelle Beziehungen zu den Geschäftsführern der Wohnungsunternehmen im Freistaat Sachsen aufzubauen, die ihn leichter als einen „von uns“ akzeptierten und deshalb ein deutlich unkompliziertes Verhältnis pflegten. Zum Zweiten sorgte die mit dieser Biographie verbundene Fremdheitserfahrung für eine gewisse Spannung gegenüber etablierten „Selbstverständlichkeiten“ und motivierte Herrn Trautvetter sowohl in seiner Partei, als auch in der mit Westdeutschen besetzten Ministerialbürokratie, „schwierige Diskussionen“ anzustoßen. Ein großer Unterschied im Agieren von Herrn Trautvetter, der ihn sowohl von Frau Reiter als auch Herrn Peter abhebt, lag allerdings in seiner institutionellen Rolle begründet. Aufgrund seiner Position als Quasi-Bauminister Sachsens konnte Herr Trautvetter als „Leader“ für einen territorial verankerten Institutionenraum agieren. Hierdurch hatte er Zugriff auf institutionell verankerte Machtressourcen, z.B. bei der Programmgestaltung, die es kaum möglich machten, an ihm vorbei zu agieren. Gleichzeitig definierte die mit dieser Position verankerte Verantwortung in hohem Maße Peters „Mission“ und ließ persönliche Werthaltungen in seinem Handeln stärker zurücktreten, als das bei den anderen beiden beschriebenen Personen der Fall ist.

## **5 Fazit**

Im Vergleich dieser drei Schlüsselfiguren lassen sich einige Punkte erkennen, die auch über den „Stadtumbau Ost“ hinaus für das Verständnis der Rolle von Schlüsselfiguren in der Raumentwicklung relevant sind.

Zunächst wird deutlich, dass sich der „Stadtumbau Ost“ eher aus einem Bündel von Innovationen resultierte als aus einer singulären „genialen Idee“. Die einzelnen Neuerungen sind dabei miteinander verzahnt und bauen aufeinander auf. Das Framing von Schrumpfung als wohnungswirtschaftliches Problem bedingte so einen Fokus auf Instrumente, die eine schnelle Marktbereinigung durch Abriss des Wohnungsüberhangs in die Wege leiten sollten. Die Anerkennung staatlicher Verantwortung und die Auflage eines Rückbauförderungsprogrammes gingen mit der Notwendigkeit einher, die Fördermittelvergabe plausibel zu machen und führten zu „Integrierten Stadtentwicklungskonzepten“. Die grundgesetzlich abgesicherte starke Stellung von Hauseigentümern und der Verzicht auf städtebaurechtliche Zwangsinstrumente führten zur Einbeziehung der Wohnungswirtschaft. Die Innovationen des „Stadtumbau Ost“ sind auf diese Weise sachlogisch miteinander verknüpft und lassen sich in ihrer Genese nur schwer voneinander trennen.

Gleichzeitig sind in Bezug auf die Rolle von Personen klar Priorisierungen und Präferenzen unterschiedlicher Akteure festzustellen. Für die hier diskutierten Akteure sieht das Bild wie folgt aus: Für Frau Reiter war die Unterstützung der ostdeutschen Wohnungsunternehmen durch ein Rückbauprogramm sowie durch eine Altschuldenlö-

sung zentral. Die Aufstellung „Integrierter Stadtentwicklungskonzepte“ nahm sie in diesem Kontext als notwendige Auflage hin. Dasselbe gilt für die im Bericht der Expertenkommission stark vertretene Orientierung auf eine Aufwertung der Innenstädte. An der von Herrn Peter präferierten Eigentumsorientierung hatte Frau Reiter kein Interesse. Herr Trautvetter agierte mit einer ähnlichen Orientierung. Als Landesvertreter stand ihm das Anliegen einer nachweislich sinnvollen Verwendung von Steuergeldern näher – entsprechend unterstützte Herr Trautvetter ebenfalls eine starke Orientierung auf Abriss, allerdings war bei ihm die Orientierung auf die Erarbeitung strategischer Pläne ausgeprägter. Die Perspektive von Herrn Peter war demgegenüber mehr auf die Stärkung von Wohneigentum ausgerichtet. Für ihn war die offensichtliche Krise der großen ostdeutschen Wohnungsunternehmen eine Art „Gelegenheitsfenster“, um diesem schon lange vorangetriebenen Anliegen stärker Geltung zu verschaffen. Entsprechend unterstützte Herr Peter ebenfalls den Rückbau, aber mehr als Mittel zum Zweck und mit dem Hauptziel der Stärkung innerstädtischen Wohneigentums.

Vergleicht man die Interventionen dieser drei Schlüsselfiguren mit Blick auf das Ergebnis, wird deutlich, dass Frau Reiter und Herr Trautvetter recht erfolgreich waren, während die Policy-Vorschläge von Herrn Peter 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 Peter zwar dafür sorgen konnte, dass seine Handlungsvorstellungen zentral im entscheidenden Politikentwurf verhandelt wurden, fehlte ihm langfristig der Zugriff auf Entscheidungsträger, um diese Realität werden zu lassen. Sowohl die organisierte Wohnungswirtschaft als auch Herr Trautvetter als Landesvertreter waren demgegenüber in einer stärkeren Position. Ein für die Wohnungsunternehmen unattraktives Rückbauprogramm hätte so nicht funktionieren können; die Aufstellung eines Bundesprogramms ohne Beteiligung der Länder hätte den Strukturen des deutschen Föderalismus widersprochen. Angesichts dieser Umstände konnten Herr Trautvetter und Frau Reiter von einer strukturell starken Position aus agieren. Deutlich wird also, dass Herr Trautvetter und Frau Reiter eine privilegierte Position in langfristig gültigen Institutionenräumen heranziehen konnten, die ihnen eine über den Zeitverlauf stabile Einflussnahme ermöglichten.

Diese strukturbedingt starke Position gilt allerdings potenziell auch für andere Akteure, z.B. für andere Landesministerialbeamte. Dass Herr Trautvetter und Frau Reiter ihren strukturellen Vorteil nutzten, erklärt sich deshalb eher durch ihre überlegene Einbindung in Netzwerke, durch ihr Verständnis der Situation (d.h. durch personen-gebundene Wissensbestände) und durch ihnen eigene persönliche Attribute wie analytische Fähigkeiten, Durchsetzungsstärke etc. Von besonderer Bedeutung ist hier die überlegene Vernetzung der beiden Schlüsselfiguren. In nahezu allen Interviews wird betont, dass Frau Reiter, Herr Peter und Herr Trautvetter, „die Szene hervorragend kannten“, mit wichtigen Entscheidungsträgern „per Du waren“ etc. Der Rückgriff auf diese Netzwerkressourcen ermöglichte den Schlüsselfiguren insbesondere ein schnelles Agieren, er verschaffte Informationsvorsprünge und eröffnete Möglichkeiten, „über Bande zu spielen“.

Fasst man diese Befunde über den Raumbezug der Handlungsstrategien der hier beschriebenen Schlüsselfiguren zusammen, wird klar, dass es vor allem die Verbindung von privilegierten Positionen in Institutionenräumen mit der guten Vernetzung in Politik- und Fach-Communities ist, die eine langfristig zentrale Rolle in Politikprozessen ermöglicht. Wo langfristig nur Netzwerkbeziehungen bespielt werden können (wie im Fall Peter), gelingen zwar „Initialzündungen“ – langfristige Einflussnahme ist aber kaum möglich. Wo andererseits privilegierte Positionen in Institutionenräumen nicht mit überlegenen Netzwerkressourcen einhergehen, sind der Diffusion von neuen Ideen enge Grenzen gesetzt. Durchsetzungsstärke in Politikprozessen verlangt also sowohl institutionelle als auch personengebundene Ressourcen.

In Bezug auf die aus der Literatur vorliegenden Theorien über das Wirken von Schlüsselfiguren zeigt diese Konstellation, dass für die Analyse des Wirkens einer konkreten Person jeweils eine Vielzahl von Konzepten „passt“:

Alle hier beschriebenen Personen sind so in der einen oder anderen Weise in einem Schumpeterschen Sinne „außergewöhnlich Begabte“, alle verfügen über ein gewisses Charisma. Dies spiegelt sich bspw. in einem hohen Maß an analytischen Fähigkeiten wider, die es Frau Reiter, Herrn Peter und Herrn Trautvetter ermöglichten, „windows of opportunity“ zu erkennen und strategisch zu nutzen. Dass es sich hier um Persönlichkeiten handelt, denen eine Schlüsselrolle bei der Herausbildung des „Stadumbau Ost“ zukommt, zeigt sich auch in einer Vielzahl von Interviewsequenzen, in denen der persönliche Beitrag dieser drei Personen herausgehoben und von dem Wirken anderer Personen abgesetzt wird.

Alle drei sind zudem in gewisser Weise „kulturell Fremde“. Die beiden aus der DDR kommenden Akteure bringen in diesem Sinne eine Distanz zu den etablierten Problemdeutungen und Verfahren der bundedeutschen Stadtentwicklungspolitik mit, die ihre Interpretation von Situationen bestimmt, und sie sind stark auf ein kommunikatives Handeln über Organisationsgrenzen hinweg orientiert. Der aus den alten Bundesländern kommende Akteur (und eine Reihe anderer „Wessis“) lässt eine starke Fremdheit – bis hin zur Ablehnung – gegenüber den in industrieller Großtafelbauweise zu Zeiten der DDR entstandenen Wohnungsbeständen erkennen. Während Herr Peter so dem Abriss der „Platten“ gegenüber sehr offen ist, können Herr Trautvetter und Frau Reiter in höherem Maße als andere Akteure über bestehende Problemsichten, Programme und Verfahrensweisen hinaus denken. Aus beiden Perspektiven gelingt es leichter, Selbstverständlichkeiten und implizite Annahmen zu überwinden.

Für alle drei Personen gilt außerdem, dass sie „multiple Insider“ sind und dass sie als „Boundary Spanner“ zwischen verschiedenen Welten vermitteln. Alle drei sind hervorragend vernetzt, haben in verschiedenen Rollen gearbeitet (das gilt insbesondere für Herrn Peter), und sie haben im Zuge ihrer beruflichen Karriere intensiv Kontakte zu anderen Akteuren aufgebaut. In den Interviews findet das seinen Ausdruck in der Art und Weise wie alle Personen immer wieder erzählen, wie sie intensiv „rumtelefoniert“ haben, mit wem man alles „per Du“ ist, dass man „alle kannte“ etc. Das Vorhandensein von Netzwerkressourcen ist so für alle drei Akteure eine *conditio sine qua non*.

Auf alle drei Personen passt zudem der Begriff von „Policy Entrepreneuren“ im Sinne von „advocates who are willing to invest their resources – time, energy, reputation,

and money – to promote a position in return for anticipated future gains“(Kingdon 1984: 179f.). Alle drei haben strategisch gehandelt, alle drei haben zielgerichtet interveniert, als sie „Opportunitätsfenster“ erkannten, und alle drei haben dabei neuartige Verkopplungen von Problemdefinitionen und Lösungsvorschlägen in die Wege geleitet, die an Spielräume innerhalb des Policy-Systems anknüpften.

Zusammengefasst lässt sich also auf jede Schlüsselfigur eine Vielzahl von bestehenden Ansätzen aus der Literatur anwenden. Die etablierten Ansätze sind dementsprechend vor allem deshalb hilfreich, weil sie in je verschiedener Weise Konzepte bieten, um jeweils unterschiedliche Aspekte, die im konkreten Handeln einer Schlüsselfigur zusammen kommen, zu analysieren. Auf persönliche Attribute zielende Theorien (Schumpeter, Weber, Simmel sowie ein Großteil der Managementliteratur) helfen so, die Dimension aktiven, personengebundenen Handelns besser zu verstehen. Konzepte aus der Netzwerkliteratur ermöglichen eine theoriegeleitete Analyse des Eingebundenseins einzelner Individuen in umfangreichere Personenkonstellationen, aus denen sie Wissen, Renommé und Kontakte schöpfen können, und die ihnen beim „Transport“ ihrer Ideen helfen. Strukturalistische Ansätze (bspw. aus der Politikwissenschaft) ermöglichen schließlich ein Verständnis der systemisch bedingt unterschiedlichen Durchsetzungskraft einzelner Akteure.

Gleichzeitig wird in der empirischen Analyse deutlich, dass die „Mischungsverhältnisse“, in denen Schlüsselfiguren aus der Theorie bekannte Rollen ausfüllen, verschieden sind. Die Unterschiede liegen dabei nicht allein in den unterschiedlichen persönlichen Attributen und den im Verlauf der unterschiedlichen Biographien unterschiedlich erworbenen Wissensbeständen begründet. Vielmehr zeigt sich, dass die untersuchten Schlüsselfiguren jeweils deshalb eine Schlüsselrolle einnehmen konnten, weil sie die für die Phase des Politikprozesses nötigen Qualifikationen mitbrachten. Frau Reiter konnte so mit ihrer unglaublich guten Vernetzung für eine schnelle Diffusion von Problemwahrnehmungen und Handlungsvorschlägen sorgen und die getrennten „Welten“ von Wohnungswirtschaft, Bundespolitik und Ministerialbürokratie synchronisieren. Herr Peter vermochte es, gerade aufgrund seiner umstrittenen Persönlichkeit, ein Fachforum zu organisieren, das die analytischen und intellektuellen Ressourcen versammelte, um einen Politikvorschlag in einem komplexen Feld zu erarbeiten. Herr Trautvetter hingegen vermochte als engagierter „Leader“ der sächsischen Baupolitik Kontinuität herzustellen und den Fortgang des Politikprozesses abzusichern.

Deutlich wird hieraus, dass in der Theorie getrennte Eigenschaften von Schlüsselfiguren in der Realität auf eine Art und Weise zusammenfließen müssen, die dem jeweils nötigen nächsten Schritt in der Entwicklung einer Innovation adäquat ist, um diese schließlich durchzubringen. Welche „Mischungsverhältnisse“ nötig sind, hängt dabei vom Gegenstand der Innovation ab sowie dem Kontext, in dem sich diese herausbildet.

## Literatur

AG Wohnungsleerstand (1997): Bericht der Arbeitsgruppe „Wohnungsleerstand in den neuen Ländern“ (unveröffentlichtes Manuskript), Berlin

Bernt, M. (2007): Ambivalenzen im „Stadtumbau Ost“. Strategische Schrumpfungplanung oder Schrumpfen der strategischen Planung? In: Hamedinger, Alexander; Frey, Oliver; Dangschat, Jens S.; Breiffuss, Andrea (Hrsg.): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat, Wiesbaden: VS-Verlag, 207-220.

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 (2015) (eingereicht): Schlüsselfiguren: Eine Literaturanalyse zum „Faktor X“ in Prozessen des räumlichen Wandels. In: Raumordnung und Raumforschung.

Gesamtverband der Wohnungswirtschaft (GdW) (1997): Humanisierung der Großen Siedlungen. Herausforderungen, Ansätze und Leistungsbeiträge der gemeinnützig orientierten unternehmerischen Wohnungswirtschaft in den neuen Bundesländern (GdW Informationen 50), Berlin: Eigenverlag.

Gesamtverband der Wohnungswirtschaft (GdW) (1998): Überforderte Nachbarschaften. Zwei sozialwissenschaftliche Studien über Wohnquartiere in den alten und den neuen Bundesländern (GdW Schriften 48), Berlin: Eigenverlag.

Gesamtverband der Wohnungswirtschaft (GdW) (1999): Zukunft sichern! Programm zur nachhaltigen Stadtentwicklung und zur Sicherung des Bestandes der Wohnungsunternehmen in strukturschwachen Regionen der neuen Länder (GdW Informationen 87), Berlin: Eigenverlag.

Hannemann, Chr. (2003): Schrumpfende Städte in Ostdeutschland – Ursachen und Folgen einer Stadtentwicklung ohne Wirtschaftswachstum. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 28, 16-24.

Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter (1998): Die schrumpfende Stadt und die Stadtsoziologie. In: Friedrichs, Jürgen (Hrsg.): Soziologische Stadtforschung (Sonderheft 29 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie), 78-94.

Hunger, B. (2003): Stadtumbau Ost. Herausforderungen für Städtebau und Wohnungswirtschaft. In: PlanerIn 2, 11–13.

Jones, Ch. (1977): An Introduction to the Study of Public Policy (2nd Edition), North Scituate: Duxbury Press.

Kilper, H. (2010): Governance und die soziale Konstruktion von Räumen. Eine Einführung. In: Kilper, H. (Hrsg.): Governance und Raum, Baden-Baden: Nomos, 9-24.

Kingdon J.W. (1984): Agendas, Alternatives, and Public Policies, Boston: Little & Brown.



Lasswell, H. (1951): The Policy Orientation, In: Lerner, D.; Lasswell, H. (eds.): The Policy Sciences, Stanford CA: Stanford University Press, 3-15.

Polsby, N. W. (1984): Political Innovation in America: The Politics of Policy Initiation, New Haven: Yale University Press.

Pressman, J.; Wildavsky, A. (1973): Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland, Berkeley: University of California Press.

Roberts, N.C. ; King, P.J (1996): Transforming Public Policy. Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Rüb, F.W. (Hrsg.) (2014): Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Theoretischer Rahmen und empirische Befunde (Sonderband 6 der ZfP-Zeitschrift für Politik), Baden-Baden: Nomos.