

Konrad-Adenauer-Stiftung – Politik und Beratung

**Diskurs kommunal 2006
Der Stadt Bestes finden
Wer rettet unsere Städte jetzt?**

Stellungnahmen aus Politik, Kultur, Wissenschaft,
Wirtschaft, Verwaltung und Verbänden

Henning Walcha (Hrsg.)

- Einzelbeiträge -

Gesamtpublikation unter www.politik-fuer-kommunen.de abrufbar

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Hauptabteilung Politik und Beratung
Arbeitsgruppe Innenpolitik
Rathausallee 12
53757 Sankt Augustin
Tel.: 02241-246-2440
Fax: 02241-246-2694
E-Mail: kommunalpolitik@kas.de
www.politik-fuer-kommunen.de

Layout:
Anita Schreiner, Arthur Wallach

© 2006, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin
ISBN 3-937731-87-3
Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Zustimmung der Stiftung
Printed in Germany

Integriertes Vorgehen als Strategie zur Bewältigung der Stadtumbauaufgaben

Prof. Johannes Ringel

Dr.-Ing. Silke Weidner

Lehrstuhl Stadtentwicklung an der Universität Leipzig

Der kommunale Stadtumbauprozess steht vielerorts noch am Anfang, so dass in jeder Stadt resp. Region eine detaillierte Rekonstruktion von globalen Schrumpfungsverläufen, aber vor allem auch lokalen Entwicklungspfaden große Bedeutung zur Vorbereitung anstehender Aufgaben und Betätigungsfelder für Planer und Akteure hat. Aufgrund der Neuartigkeit dieser Ansprüche an die stadträumliche Planung bildet eine Darstellung der Ursachen, Einflussfaktoren sowie Auswirkungen von Schrumpfungstendenzen die Basis für die Ableitung eines kommunalen Handlungsleitfadens zum Umgang mit schrumpfenden Städten.

Das Phänomen der Schrumpfung wird – in Ostdeutschland bereits beinahe flächendeckend – auf der wirtschaftlichen Seite durch einen sozioökonomischen Wandel mit anhaltend hoher Arbeitslosigkeit und einer Erosion des Normalarbeitsverhältnisses verursacht wird. Soziodemografisch ist eine Überlagerung mit starken Bevölkerungsrückgängen und Prozessen der Individualisierung sowie der Pluralisierung von Lebensformen erkennbar. Zusätzlich wurden diese Entwicklungen durch Suburbanisierung und räumliche Disparitäten sowie politische und sonstige (rechtliche, steuerliche) Einflussfaktoren forciert. Die beiden Erstgenannten sind nicht nur Ursache, sondern zugleich Folge der Schrumpfung.

Die Schrumpfung zeigt sich in tief greifenden gestalterisch-funktionalen Veränderungen der Raum- und Siedlungsstruktur (Zentrale Orte System, Brachflächen etc.) mit Auswirkungen auf

den Immobilienmarkt (Leerstände, Mietausfälle, Modernisierungsstau etc.) bzw. initiiert diese selbst. Weiterhin treten Verschiebungen im Verkehrsaufkommen, Fehlbelastungen der technischen und sozialen Infrastruktur sowie soziale Polarisierungen auf, die in der Summe zu immensen Problemen in den kommunalen Finanzhaushalten führen (werden). Der Immobilienmarkt befindet sich in diesem Spannungsverhältnis. Die Zahl temporär verfügbarer Flächen wächst und stellt eine neue Ebene im Vergleich zur bisher durch Dauerhaftigkeit geprägten Stadtstruktur dar.

Aus diesen Einflussgrößen lässt sich die Erkenntnis ableiten, dass die Städte im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen und ihren politikfeldspezifischen Verflechtungen mit Bund und Ländern auf allen Ebenen von diesen Einflüssen betroffen und im Rahmen ihrer Planungshoheit gefordert sind. Stadtpolitisches Handeln ist mehr denn je gefragt, aktiv Einfluss auf die qualitative Steuerung des Transformationsprozesses zu nehmen, um den Konkurrenzkampf im Wettbewerb der Städte und Regionen in Europa zu meistern. Diese Verschiebung im Aufgabenschwerpunkt lässt sich im Hinblick auf stadtpolitisches Handeln und planerische Stadtentwicklung prägnant als Sprung vom gesteuerten Wachstum zur Gewährleistung eines geordneten Rückzugs beschreiben, wobei kleinräumig die Gleichzeitigkeit von Wachstum und Schrumpfung nach wie vor auftreten kann. Im Sinne der Zukunftsverantwortung muss Stadtentwicklungsplanung versuchen, durch ausgeglichene Steuerung der funktionalen und räumlichen Entwicklung von quantitativen sowie qualitativen Anpassungs-, Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen die räumlichen und gestalterischen (Qualitäts-) Bedingungen für funktionsfähige und lebenswerte Städte zu erhalten. Zwar hat sich damit innerhalb dieses als Stadtumbau bezeichneten Vorgehens der Fokus der Planung verändert, die Grundintention aber bleibt, da auch Schrump-

fung Entwicklung und Abriss Gestaltung sein sollen. Der qualitative Ansatz muss hier größere Bedeutung erfahren.

Ein aus diesen Erkenntnissen erarbeiteter Leitfaden zur Erfassung der Schrumpfungsbedingungen und zum Umgang damit in der Stadtentwicklungsplanung benennt konkrete Arbeitsschritte (vgl. Abbildung), die als Checkliste für Kommunen im Stadtumbauprozess herangezogen werden sollten. Sie zeigen ein strategisch und konzeptionell optimiertes Vorgehen zum Umgang mit Schrumpfungsprozessen auf und geben Hinweise zur Anwendung und Installation zugehöriger Einzelinstrumentarien.

Als Basis zur Annäherung an das gewandelte Verständnis und zur Erreichung dieser Zielstellung dient in diesem Prozess zunächst die Erarbeitung eines Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes (INSEK). Es bildet das Grundgerüst für alle Elemente eines integrierten strategischen Vorgehens und soll für das zukünftige Handeln aller am Stadtumbau Beteiligten einen abgestimmten Rahmen schaffen. Es geht weniger um den ‚Plan‘, als vielmehr um den Prozess mit starkem Umsetzungsbezug. Das neue Planungs- und Steuerungsverständnis bezieht sich auch vermehrt auf die Initiierung strategischer Allianzen auf allen Akteursebenen und zwischen allen an ‚Stadt‘ Beteiligten, als dass es im klassischen Selbstverständnis flächendeckend Gestaltungskonzepte entwirft und eine Umsetzung dieser durch formelle Instrumentarien zum Ziel hat. Information steht hier im Vordergrund.

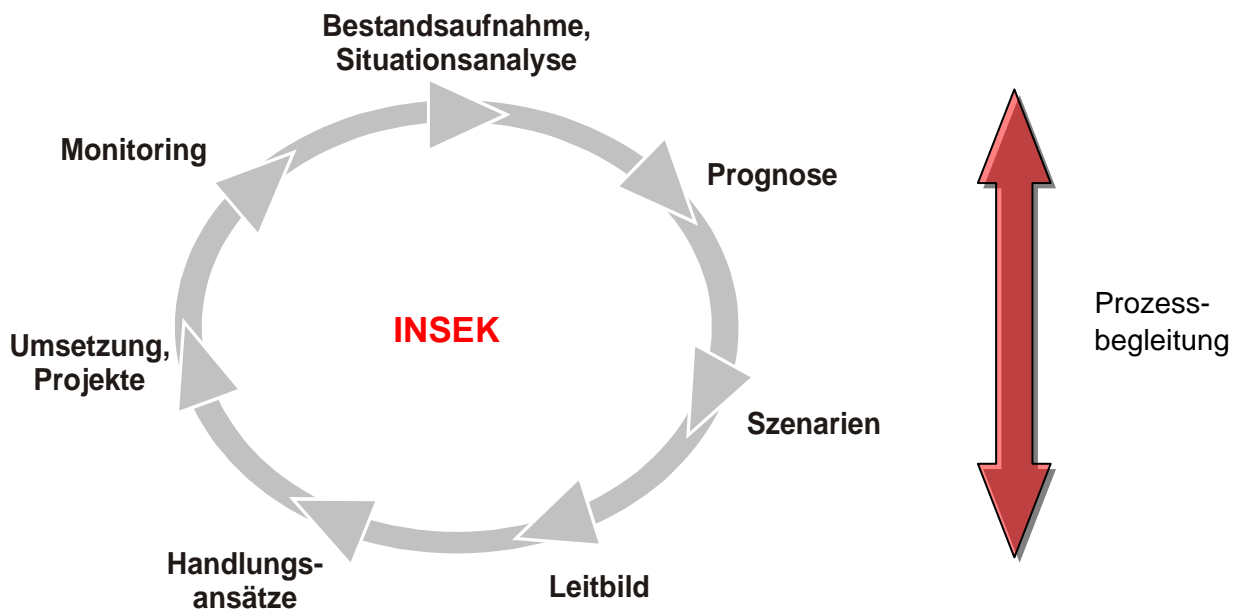


Abb.: Einzelarbeitsschritte eines kontinuierlichen Prozessablaufes der Integrierten Stadtentwicklungsplanung

Am Anfang eines INSEK steht immer eine zielgerichtete Bestandsaufnahme und Situationsanalyse, die dazu dient, den konkreten Entwicklungsstand/-verlauf in einer Stadt festzustellen. Darauf bauen alle weiteren Schritte auf. Datenseitige Prognosen sind dabei ebenso wichtig wie eine experimentelle und gemeinschaftliche Vorausschau in Form von Szenarien und (Raum-) Bildern. An die veränderten Rahmenbedingungen angepasste Leitbilder müssen daraus abgeleitet, diskussionsfähig gemacht, kommuniziert und transportiert werden, mit dem Ziel, Schwerpunkte zukünftigen Handelns zu identifizieren sowie die damit verbundenen Potenziale Bürgern und Akteuren überzeugend zu vermitteln.

Die strategische und konzeptionelle Auseinandersetzung mit Schrumpfungprozessen bedarf einer Deklination bis auf die kleinräumige Ebene. Die konkrete Umsetzung der Planungen und die Prozessbegleitung vor Ort müssen ebenso strukturiert und or-

ganisiert sein wie der übergeordnete konzeptionell-strategische Ansatz. Für die Verständigungsprozesse bieten sich verschiedene Organisationsformen an. Im Kontext knapper Finanzmittel müssen neue Planungsverfahren und Kooperationsformen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren der Stadtentwicklung ebenso unterstützt werden wie das Zusammenspiel öffentlicher und privater Investitionen in Form von PPP-Modellen. Zielstellung der Bürger- und Akteursbeteiligung ist dabei, bürgerschaftliches Engagement zu initiieren, um im Hinblick auf einen gemeinsamen Vollzug des Stadtumbaus Verabredungen zu treffen. Dazu sind Mitwirkungsstrukturen gefragt, die frühzeitig im Prozess ansetzen und die gesamten Themen und Probleme einer Stadt umfassen. Nur der strategische und konzeptionelle Gesamtzusammenhang kann dabei Verständnis erzeugen und dazu beitragen, dass die Bürger als – i.d.R. ehrenamtlich engagierte – Partner agieren. In der Komplexität dieses Teilaufgabenfeldes ist ein Zusammenwirken von Planung, (Immobilien-)Wirtschaft, Kultur und Soziales – eingebettet in eine fachlich kompetente Prozessbegleitung durch Moderation und Mediation – unerlässlich.

Wichtig für dieses Vorgehen ist – gerade bei derart neuen und kaum mit Erfahrungswerten belegten Entwicklungen – eine indikatorengestützte Beobachtung (auch ex ante) und Evaluation des Stadtumbaus. Deshalb wird als Basis für die kommunale Nutzung ein Stadtentwicklungsmonitoring empfohlen, das eine faktengestützte Steuerung ermöglicht, die zur nachhaltigen Schonung von Ressourcen beiträgt und durch Evaluationsfunktion Fehlinvestitionen zu verhindern hilft. Wichtig für ein solches System in der Kommune ist, dass Homogenität von gewählten Bezugs-, Zeit- und Raumgrößen gegeben ist, es nicht nur deskriptiven Charakter hat, sondern prognostische und bewertete Daten – objektiver als auch subjektiver (Identifikation, Image, Wertorientierung etc.) Art – darstellen/einbeziehen kann und sowohl eine ex-post als auch ein ex-ante Betrachtung möglich macht. Die Daten- und Informa-

tionsgrundlage aus sektoralen Systemen ist in manchen Städten bereits gut nutzbar. Wie eine durchgeführte Befragung von Planungsämtern jedoch nachweisen konnte, arbeiten die wenigsten Städte aktiv mit einem passenden Monitoring.

Der Text stellt eine Zusammenfassung der Dissertationsschrift „Stadtentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen – Leitfaden zur Erfassung dieses veränderten Entwicklungsmodus von Stadt und zum Umgang damit in der Stadtentwicklungsplanung“ von Dr. Silke Weidner dar, die von Prof. Ringel betreut und 2005 publiziert wurde.