

Die schrumpfende Stadt – Herausforderung für eine integrierte Stadtentwicklung

Silke Weidner

1. Einführung

Seit jeher gab es in der Entwicklungsgeschichte von Stadt und in der Praxis des Städtebaus, im Zusammenhang mit ökonomischen und demografischen Verschiebungen, Umbrüche planerischer Entwicklungslinien. Nun scheint sich zu Beginn des 21. Jahrhunderts ein besonders gravierender Bruch zu vollziehen, der gewohnte Entwicklungsmuster ebenso in Frage stellt wie Instrumentarien, die seit Jahrzehnten in der Stadtentwicklungsplanung erfolgreich eingesetzt wurden: Ein Paradigmenwechsel ist eingetreten – eine Vielzahl von Städten und Regionen verzeichnet kein Wachstum mehr, sondern schrumpft. Soziale Schief lagen sind eine der drängenden Begleiterscheinungen.

Der folgende Beitrag geht der Frage nach, welchen damit in Zusammenhang stehenden sozialen Entwicklungen in der schrumpfenden Stadt aus planerischem Verständnis besondere Beachtung geschenkt werden sollte und welche Instrumentarien und Handlungsansätze für verschiedene Akteursebenen angewandt werden könnten.

2. Schrumpfung als vorherrschender Entwicklungsmodus von Städten und Regionen

Die Transformation der ökonomischen Basis – als ein Auslöser der Schrumpfung – hat auch Folgen für das Leben und Wohnen der Stadtgesellschaft. Der anhaltende Wandel von einer Industrie- zu einer Wissensökonomie geht einher mit der Polarisierung von Stadtentwicklung, mit „Gewinnern“ und „Verlierern“ von Räumen und Gruppen, mit tief greifenden Risiken aber auch neuen Chancen für die Zukunft von Stadt.

Von Schrumpfung als vorherrschendem Entwicklungsmodus zu sprechen, ist für zahlreiche Städte und Regionen bereits heute zutreffend: „Rund ein Drittel der insgesamt in Groß- und Mittelstädten lebenden 52 Mio. Einwohner, d. h. rund 18 Mio. leben in Städten, die mit Schrumpfungprozessen konfrontiert sind“ (BBR 2006: 5). Noch wirkt sich auch in diesen Städten der wirtschaftliche Wandel stärker auf die Stadtentwicklung aus und determiniert Wachstum bzw. Schrumpfung von Städten und Stadtregionen in Ost- und Westdeutschland (Arbeitsplatzmigration impliziert). Betrachtet man die Prognosen zum „organären“ demografischen Wandel in den nächsten Jahrzehnten, wird diese Dimension zusätzlich stark an Einfluss gewinnen und die inner- und interregionalen Konkurrenzsituationen werden durch den negativen Geburtensaldo überlagert. Trotzdem bleibt vielerorts, gerade kleinräumig, eine Bipolarität von Wachstum und Schrumpfung. Die Entwicklungen zeigen sich häufig in Form ausgeprägter sozialräumlicher Disparitäten (BBR 2006: 4).

Was aber ist *Schrumpfung*? Für Raumwissenschaften, Planungsdisziplinen und deren Aufgabenfeld kann Schrumpfung definiert werden als quantitativer und qualitativer Rückgang von Nutzungsdichte und Ausnutzungsgrad in Siedlungsgefügen aufgrund vielfältiger

Einflussfaktoren. Diese können einzeln oder überlagert auftreten und entsprechend eine mehr oder weniger starke physische Schrumpfung von baulichen und flächigen Gegebenheiten mit sich bringen (Weidner 2005: 19). Die Auseinandersetzung mit diesem für planerisches Handeln neuen Entwicklungsmodus hat folgenden Untersuchungsstand: nachdem in den 1980er Jahren vor allem Soziologen auf Schrumpfungsprozesse (Fokus Suburbanisierung) und die damit einhergehenden Probleme, vor allem im sozialen Bereich, hingewiesen haben, führte die politische Wende zunächst dazu, dass aus politischer Sicht Wachstum prognostiziert wurde und Schrumpfung überwunden zu sein schien. Seit Ende der 1990er Jahre ist die Schrumpfung nun (zunächst für Ostdeutschland, dann auch für den Westteil des Landes) politisch benannt, Gegenstand zahlreicher Forschungen und im Alltag unübersehbar. Es sind aktuell vor allem die wohnungs- und immobilienwirtschaftlichen Problemlagen, flankiert von Fragen zu Leerstand, zu wegbrechenden zentrumsbildenden Funktionen (und damit Funktionsdichte), zu Verlusten an Raum-, Aufenthalts- und Lebensqualitäten in allen städtischen Bereichen, die wissenschaftlich durchdrungen sind. Erst in den Anfängen stecken hingegen Forschung und Praxis hinsichtlich des Umgangs mit den räumlichen Strukturen und der Steuerung des Verhältnisses von Intensität der Flächennutzung in und außerhalb der Städte (Flächenmanagement etc.). Klassische Formen der Raumordnung, hier z. B. das Zentrale-Orte-System, und Stadtmodelle, wie die Europäische Stadt, stehen bei wachsendem Flächenverbrauch und sich gleichzeitig vermehrenden innerstädtischen Brachflächen sowie Baulücken in ihrer „Reinform“ in Frage. Diese Relevanz und der Untersuchungsstand treffen ebenso zu auf die Infrastruktursysteme (wie Ver- und Entsorgungssysteme, Verkehrsanlagen) der Städte. Sie verzeichnen bei rückläufiger Nachfrage Auslastungs- und Kostenprobleme. Die alters- und haushaltsspezifischen Interessen machen darüber hinaus deutlich, dass es nicht nur um Infrastrukturrückbau sondern auch um Umbau geht. Der Grad der Anpassungsflexibilität lässt sich bei technischer Infrastruktur in Kosten und Aufwand definieren, bei der sozialen Infrastruktur sind diese Fragen weitaus schwieriger zu behandeln. Einrichtungen wie Schulen, Tagesstätten und Bürgerhäuser spielen als Ankerpunkte für soziale Netzwerke, Nachbarschaften und als Identifikationsorte eine bedeutende Rolle in Stadtquartieren (Pahl-Weber/Koziol/Bauer 2006: 39).

Neben den drängenden Forschungsfragen entsteht daraus gerade im Hinblick auf die Soziale Arbeit ein komplexes Aufgabenfeld: Die entspannten Wohnungsmärkte in den schrumpfenden Städten ermöglichen eine hohe Fluktuation der Bevölkerung, so dass Selektionsprozesse der Stadtbewohner nach Einkommen, Lebensstil oder Nationalität in verschiedenen städtischen Teilbereichen verstärkt und beschleunigt werden. Die Dynamik dieser Prozesse führt zu einer zunehmend sozialräumlichen Polarisierung und Segregation in den Städten (Bernt 2002: 42). So genannte benachteiligte Quartiere beeinträchtigen die materiellen und sozialen Lebensbedingungen der dort Lebenden. Sie werden deshalb mehr und mehr auch zu einem zentralen Handlungsfeld von Stadtentwicklungsplanung und Stadtpolitik. Im erweiterten Sinnverständnis der städtebaulichen Stadterneuerung gibt es (erst) seit 1999 mit dem Bund-Länder-Programm „Die Soziale Stadt – Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf“ eine nationale Politik, die sich der Entwicklung von solchen benachteiligten und benachteiligenden Quartieren annimmt. „Dieses Programm speist sich inhaltlich aus den Erfahrungen, die zuvor bei der Realisierung verschiedener Landesprogramme (in NRW, Hamburg und Hessen) und durch die Initiative einzelner Großstädte gesammelt wurden“ (Alisch 2003).

Was die skizzierten Schief lagen noch zusätzlich verschärft, ist, dass kommunales Handeln und damit Stadtentwicklungsplanung sich im Hinblick auf die dargelegten Entwicklungen mit einer weiteren Minderung des schon niedrigen Niveaus an finanziellen Spielräumen auseinandersetzen müssen. Wie die Erfahrungen bereits zeigen, sinken mit der eintretenden Schrumpfung die Ausgaben keineswegs proportional. Dadurch wird die für solche Handlungserfordernisse so wichtige Steuerungsfähigkeit zunächst zunehmend geschwächt. Dies gilt vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Entwicklung und des Bevölkerungsrückgangs nicht nur für das Finanzaufkommen in den Kommunen, sondern auch für die zur Verfügung stehenden Förder- und Strukturmittel der EU, des Bundes und der Länder bzw. des zum Abruf dieser Mittel notwendigen kommunalen Eigenanteils.

Die Veränderungen der Ausgangslage und die resultierenden Anpassungserfordernisse sind also sehr komplex. Die einzelnen Problemlagen beeinflussen bzw. verstärken sich wechselseitig noch und führen vielerorts zu einem kumulativen Abwärtstrend für Quartiere, Städte und Regionen (filtering-down).

3. Veränderter Kontext – neue Anforderungen an Planung?

Schrumpfung bestimmt nun also zunehmend die Situation der Städte und Gemeinden. Durch die wachsende Diskrepanz zwischen kommunalen Ressourcen und Anforderungen stößt die Leistungsfähigkeit des Staates resp. der Kommunen gemäß tradiert Strukturen an ihre Grenzen. Trotzdem, oder gerade deswegen, bestehen Notwendigkeit und Auftrag, die städtebauliche Ordnung sowie das Wohl der Allgemeinheit im Rahmen von planerischem und stadtpolitischem Handeln (kommunale Planungshoheit; BauGB 2006) zu gewährleisten.

Und im Besonderen im großen Maßstab betrachtet gilt die Positionierung zu und Stärkung der Städte als grundlegend für die Weiterverfolgung und Erhaltung des deutschen Raumordnungsverständnisses, wenngleich dort – ebenso wie EU-seitig – ein Abwenden weg von der Ausgleichsförderung in der Fläche hin zur Entwicklungsförderung von Wachstumskernen stattgefunden hat. So besteht Einigkeit unter vielen Experten, dass die Ressourcen Europas die Städte darstellen – die Städte als wirtschaftliche Motoren der Gesellschaft, in einer zunehmend globalisierten Welt (z. B. Sassen 2006: 1).

Diese bedeutende ökonomische Rolle können die Städte jedoch nur einnehmen, wenn auch die soziale Komponente der Intensität und Schnelllebigkeit der Entwicklung standhält. Im Hinblick auf die Bevölkerungsentwicklung wird in diesem Kontext z. B. die Notwendigkeit zur Förderung der räumlichen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund noch wichtiger werden. Denn die gesamtgesellschaftliche Funktion der Städte ist nicht alleine als „Wirtschaftsmotor“ definiert, sie müssen in diesem Kontext auch ihren Integrationsauftrag erfüllen. Hier sind die westdeutschen Städte heute schon mehr (quantitativ) gefordert als die ostdeutschen mit ihren vergleichsweise niedrigen Ausländeranteilen.

Was aber ist *Stadt*? Wie, wo und in welcher Form besteht hier Relevanz und Einfluss von Planung? Dangschat und Blasius bezeichnen Stadt zusammenfassend als „das Ergebnis von menschlicher Organisation im Raum“ (Dangschat/Blasius 1994: 335). Diese Definition soll im Kontext integrierter Stadtentwicklungsplanung und dem benannten Aufgabenkanon ausführlicher in den drei Säulen ‚Stadt als Planungsgegenstand‘, ‚Stadt als Organisationsform‘ und ‚Stadt-Entwicklungsplanung als Vorgehensweise‘ umschrieben werden. Inner-

halb dieser Säulen ergeben sich in der Gestaltung der Zukunft von Stadt bereits sehr unterschiedliche Perspektiven und Aufgabenfelder: Zum einen nach Innen, so z. B. in der strategischen Positionierung, um dem Gestaltungsauftrag resp. der Planungshoheit nachzukommen, weitere Akteure zu involvieren sowie organisatorische Wege ressortübergreifend zu beschreiben, die die Umsetzung von Projekten ermöglichen. Zum anderen nach Außen, wie z. B. im Zuge von Verfahrensdurchführungen etc. (vgl. Abbildung 1).

Zunächst zur ersten Säule, dem ‚Planungsgegenstand Stadt‘: Der Begriff Stadt ist in seiner Ausprägung als Organismus und komplexes Gebilde zusammengesetzt aus „urbs“, als das Gebaute, und „civitas“ die Bürgerschaft, das Gelebte. Stadt als Basis und Zielebene des raumbezogenen Handels besteht damit aus den Dimensionen der gebauten Hülle, also dem physischen Element, und der gelebten Stadt als Lebens-, Sozial-, Arbeits- und Wirtschaftsraum. Beide funktionieren in engem Wechselverhältnis und sind mit weiteren Elementen in einen Verflechtungsraum eingebettet.

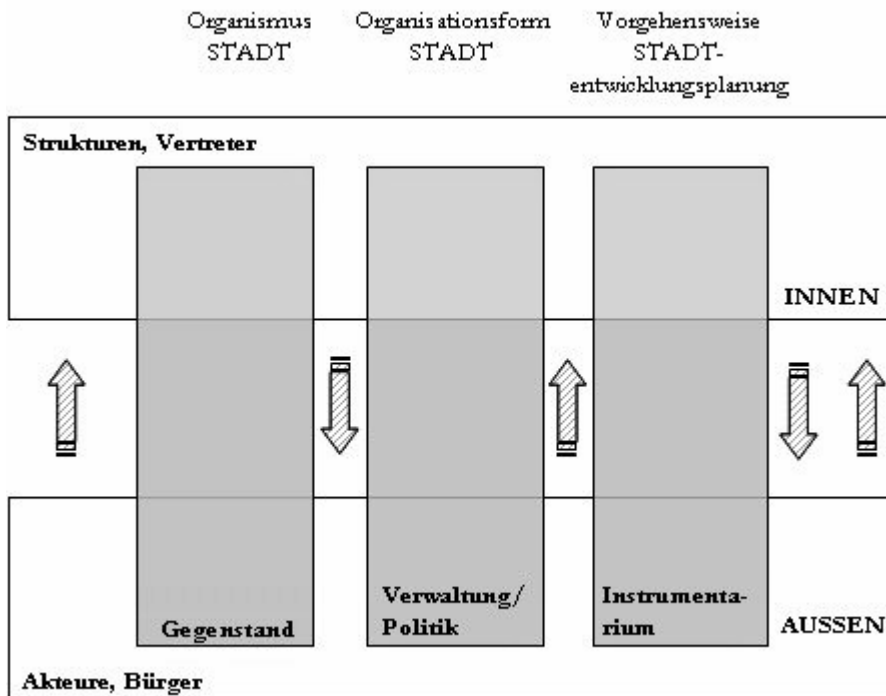


Abbildung 1: Drei Säulen von Stadt im Raumbezug

Sieht man den Raum als intermediären Bereich für das Agieren, so gewinnen unter Schrumpfungsbedingungen und Transformationsprozessen, die teilweise eher Brüche denn Transformation als Resultat aufweisen, temporäre Ansätze, Zwischennutzungen und so genannte Möglichkeitsräume an Bedeutung. In solchen Raumausprägungen wirken nicht bzw. fehlen oft und stören damit selten, die klassischen Ordnungsmuster (Siebel 2002: 39). Eine Aneignung und damit auch Belebung aus bauplanerischer Sicht funktionslos gewordener,

ggf. der Verwahrlosung ausgesetzter Flächen und Gebäude kann dort differenziert stattfinden. Und damit ist auch die soziale Dimension dieser Räume hervorgehoben: „Nicht nur Erinnerungsorte, alle Räume, Städte, Regionen sind soziale Konstruktionen. Sie werden aufgrund menschlichen Verhaltens lesbar gemacht und angeeignet, begrenzt und geöffnet“ (Davy 2007: 4). ‚Raum in der Stadt zu lassen‘ ist eine Ausprägung auf die sich Stadt als Organisationsform ebenso wie Stadtentwicklungsplanung erst noch einlassen müssen – wenngleich auch schon erste sehr gute Beispiele bestehen (so z. B. das Projekt Wächterhäuser in Leipzig: <http://www.bund-bin.de/projekte/anzeige.phtml?id=3010>; 16.04.2007, eine in unüblichem Format derzeit entstehende Bürgerbibliothek in Magdeburg: www.lesezeichen-salbkke.de, 16.04.2007, oder innovative extensive und gemeinschaftliche Freiraumgestaltungen).

Die zweite Säule, die ‚Stadt als Organisationsform‘, enthält die Komponenten Stadtverwaltung als handelnden Akteur sowie Stadtpolitik als verantwortliche Instanz. Die Stadtverwaltung stellt im Bezugsrahmen von Planungserfordernissen einen Teil der Innenperspektive dar, die vorwiegend Steuerungsaufgaben, wie Verwaltungsmanagement, Akteurskoordinierung und Konzepterarbeitungen wahrnimmt. Die Stadtpolitik hingegen bildet die Synapse nach Außen, zur Bürgerschaft: als Stadt- oder Gemeinderat, der durch Selbstbindungsbeschlüsse über informelle Instrumente, wie Rahmenpläne, Stadtentwicklungskonzepte o. ä., Verabredungen eingeht (intern, aber auch gegenüber Dritten) oder durch die Verabschiedung von formellen Instrumenten, wie Bebauungsplänen, im Sinne der städtebaulichen Ordnung und dem Wohl der Allgemeinheit geltendes Recht schafft. Auf diese Organisation kommunaler Handlungsfelder im Sinne ihres verfassungsrechtlichen Status als ‚dritte Ebene‘ im Staat wird hier nicht näher eingegangen.

Betrachtet man nun die dritte Säule, ‚Stadt-Entwicklungsplanung als Vorgehensweise‘, zeigt sich diese als Steuerungs- und Vermittlungsansatz aus der inneren Struktur von Stadt nach Außen. Zum Verständnis lohnt zunächst ein Blick zurück: Die Geschichte der Planung lässt sich in verschiedene Phasen unterteilen (z. B. Siebel 2006: 2-9; Weidner 2004: 124). Diese unterscheiden sich vor allem hinsichtlich des Selbstverständnisses sowie der abweichenden Bedeutsamkeit von Themenfeldern – so auch der sozialen Dimension – bis hin zu entsprechenden Verfahren und Instrumenten. Heute zielt Planung in allen Phasen (Analyse, Konzept, Vollzug) mehr denn je ab auf weiche Standortfaktoren und endogene Potenziale, bedient sich vorwiegend informeller Instrumentarien und Handlungsstrategien sowohl in den Phasen der Analyse und der Konzepterarbeitung als auch im Vollzug. Sie „erweitert [auch] ihren Aktionsraum, indem sie die klassische Arbeitsteilung zwischen Rahmen setzender staatlicher Steuerung und privater Umsetzung überwindet“ (Siebel 2006: 6) und neue (Zwischen-)Formen findet. Und damit ist dies bereits die Überleitung zu der Frage, die Kapitel 4 behandelt: Reichen die tradierten Formen der Planung, die klassischen Instrumente aus, um diesen Herausforderungen gerecht zu werden oder sind neue bzw. modifizierte Strategien von Nöten?

Stadt steht in Summe also für einen Prozess, der bzgl. planerischen Handelns in verschiedenen Phasen, auf verschiedenen Ebenen/Säulen und mittels vielfältiger Akteure unterschiedlichste Beiträge zur Gestaltung attraktiver Lebensbereiche leisten kann und muss.

Der gelebte und weitaus dynamischere Teil im Kontext Stadt wird durch den *Menschen* definiert. So wie dessen Identitätsbildung in Interaktion mit anderen Menschen und – in unterschiedlichen Lebensphasen – durch Einflüsse verschiedener Umgebungen beeinflusst ist, so interagiert der Mensch auch mit seinem Umfeld. Der Identifikationsprozess erfolgt somit

über die Umweltwahrnehmung, das gefühlsmäßige Erleben und eine darauf folgende Reaktion bzw. ein bestimmtes Verhalten (z. B. Aneignung). Für die Planung bedeutet dies, dass durch Schaffung von Räumen, Bebauungs- und Grünstrukturen zwar zunächst Funktionen erfüllt und eine gewisse Gestalt erzeugt wird, diese aber auf jede Person anders wirken (Drossard/Weidner 1996: 20; 27). Raumplanung und Städtebau nehmen damit an der sozialen Konstruktion von Räumen teil. Die Frage, in welchem Maße soziale Prozesse durch Raumgestaltung determiniert werden, wird in zahlreichen Untersuchungen aber nach wie vor auch kontrovers diskutiert. Für diesen Aufsatz steht diese Kausalität jedoch nicht im Vordergrund. Er setzt vielmehr an der gemeinschaftlichen Entwicklung von Stadt an.

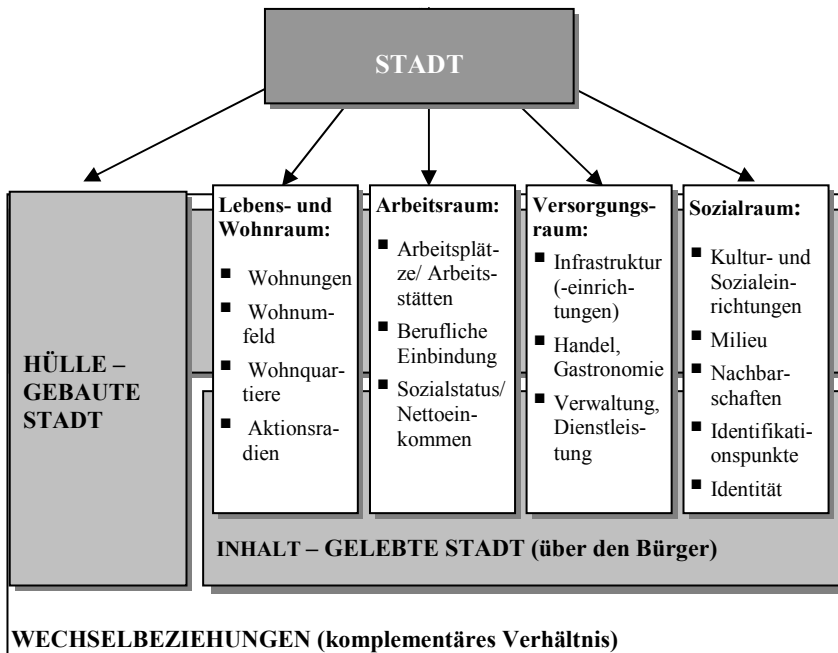


Abbildung 2: Planungsgegenstand und Organismus Stadt

Der Mensch nimmt in seinem Aktionsradius – der bereits durch Funktionen (Funktions- und Nutzungsmischung versus Charta v. Athen) beeinflusst ist – sein Umfeld wahr, interpretiert es, reagiert darauf und gestaltet es. Neben diesen marginalen auf sich bezogenen Einzelaktionen kann er aber auch gezielt Aufgaben zusammen mit anderen identifizieren, auslösen und erfüllen. So kann der Bürger eine aktive Rolle in der Weiterentwicklung seines Wohnumfeldes oder anderer Bereiche einnehmen. Der Bürger also auf der einen Seite eher als passiver Nutzer, auf der anderen Seite mehr aktiv, als Gestalter und Mitwirkender.

4. Strategische Instrumente der Planung in Analyse, Konzept und Vollzug

Anknüpfend an die Säule ‚Stadt-Entwicklungsplanung als Vorgehensweise‘ werden nun einige Gedanken zu strategischen Instrumenten in den verschiedenen Planungsphasen abgeleitet. Stadtentwicklungsplanung umfasst zahlreiche Teildisziplinen wie Stadterneuerung, Stadtplanung, Städtebau, Stadtumbau und bietet damit ein weites Handlungsfeld auch für soziale Aufgaben und Engagement auf unterschiedlichster Maßstabsebene. Die Schrumpfung mit ihren aktuellen Folgen (vgl. Kap. 2), die sich bspw. unter sozialem Blickwinkel in sozialen Brennpunkten oder überforderten Nachbarschaften widerspiegeln, ist Auslöser dafür, dass unter den Begrifflichkeiten Integrierte Stadtentwicklungsplanung, Stadtmanagement oder Urban Management erneut ein Findungsprozess im Hinblick auf Philosophie und Anwendbarkeit vonstatten geht. Gerade die strategische Komponente tritt mehr und mehr in den Vordergrund.

Auch wenn der Begriff des Managements für viele Planer und Soziologen zunächst abschreckend sein mag, erscheint er passend für die oben genannte Entwicklungen und die anstehenden Aufgaben. Leitet man den Inhalt über die Begrifflichkeit her, so besagt das aus dem Lat. abgeleitete „manum agere“ genau das, was Stadt – in ihren Säulen als Organisationsform und als Vorgehensweise – leisten soll: die Beteiligten „an die Hand nehmen“, sowohl in inhaltlicher als auch koordinierender Ausprägung (konzeptionelle und strategische Bausteine, Koordinierung, Kommunikation, Information, Umsetzung und Verfahrensabwicklung). Dieses „an die Hand nehmen“ beschreibt die Schnittstellenfunktion, die integrierte Stadtentwicklungsplanung mit ihren Einzelschritten des Prozesses (Analyse und Leitbilddefinition, Planung, Szenariotechnik und Abwägung, Maßnahmen/Umsetzung sowie Evaluation/Wirkungsbeobachtung) leisten muss. Ein derartiger Managementansatz im Sinne von Steuerung in partnerschaftlichen Formen scheint im Kontext der Schrumpfung auch angemessen. Die aktuellen Herangehensweisen beschreiten wieder mehr und mehr den Weg weg von der physischen Planung, hin zu einem Management des Bestandes und der Organisationsformen, der Kooperation und Lastenverteilung. Sowohl physisch als auch ‚psychisch‘ rücken somit bei ausreichenden Quantitäten Fragen der Qualität – auch in Ausprägungen, die erst noch als solche erkannt und Akzeptanz finden müssen – ins Blickfeld.

Die Zielstellung ‚win-win‘ im klassischen Sinne wird dabei zur Illusion. Dieses voneinander Profitieren, ebenso wie die Verteilung von Lasten und deren Ausgleich, müssen in weitaus größeren Maßstäben (in gewisser Weise projektunabhängig) und längeren Zeitspannen (langfristige Erfolge) gesehen werden.

4.1 Zum Verhältnis von Staat und Bürger in der Stadtentwicklungsplanung

Es gibt zahlreiche – je nach Disziplin auch sehr unterschiedliche – Auseinandersetzungen mit dem Verhältnis von Staat und Bürger. Unterschiedlich im Sinne von weniger Staat – mehr Bürger (Entstaatlichung) und umgekehrt. Das Verhältnis kommt in der Stadtentwicklungsplanung zwischen Stadtverwaltung sowie -politik (zweite Säule) und Bürger im gesamtstädtischen, vor allem aber im Quartiersbereich, zum Tragen.

In Anbetracht der genannten Prämissen scheint eine politische Führungsfunktion der Öffentlichen Hand erforderlich, um Lebensqualität in den Städten zu gewährleisten, dem Gestaltungsauftrag nachzukommen sowie die Koordination von Einzelinteressen und -akti-

vitäten zu gestalten: Der Staat aktiviert und ermöglicht mittels einer kommunikativen Politik- und Planungskultur Entfaltung, leistet also ‚mehr Staat‘ bei der Stärkung der Selbstverantwortung (ganz besondere Leistungsfähigkeit der Kommunen zur Erhöhung der Produktivität der Stadtgesellschaft). Dieses Verständnis von Stadtentwicklung als Spannungsverhältnis von normativen Werten und operativer Umsetzung zielt ab auf eine partnerschaftliche Rollenverteilung zwischen Staat, Unternehmen und Bürgertum in der Stadt mit bürgerschaftlichem Gestaltungsspielraum (Subsidiarität auch nach oben). Die Erfordernis des ‚von oben‘ koordinieren und ‚von unten‘ gestalten (auch in umgekehrter zeitlicher Reihenfolge) wird auch in vielen konkreten Themen und Projekten deutlich: Die Menschen im Stadtteil erwarten von der Stadt als zentrale Stelle Kompetenz und Durchsetzungsvermögen zur Erreichung von sozialer Gerechtigkeit (vgl. z. B. Diskussionen und Aktionen bzgl. Wohnungsabrissen, Schließung von sozialer Infrastruktur o. ä. im Zuge von Stadtumbau-Ost). In dieser zunächst ‚etatistischen Ausrichtung‘ (Schmitt 2007: 25) muss allerdings ein Stück weit unterschieden werden zwischen den ostdeutschen und den westdeutschen Ausprägungen. Erkennbar ist in Ostdeutschland ein bürgerschaftliches Engagement weit mehr außerhalb der Großstrukturen, wie Parteien oder Verbänden, im Sinne von Eigenverantwortung und gemeinwohlorientierten Initiativen.

Folgende Abbildung zeigt Elemente einer solchen gesellschaftlichen Steuerung, mit Betonung der aufgezeigten Ansätze zu Kooperation und Koordination sowie der folgenden Ausführungen zu Partizipation.

Diese aus politikwissenschaftlicher Perspektive deklinierte Struktur stellt eine Basis dar, die über die Layer Raumorientierung, Akteurskonstellationen, Bindungsintensität sowie Institutionalisierungsgrad noch verfeinert und damit im Einzelfall noch weiter angepasst werden muss an die innerstädtische Vorgehensweise der konkreten Planung.

4.2 Partizipation als Element in der Stadtentwicklungsplanung

Wie oben beschrieben sind Rollen und Positionen ebenso im Wandel wie Aufgaben und Themen in der Stadtentwicklung. Im Sinne des dialogorientierten, prozesshaften Vorgehens ändert sich in der Planungsgeschichte erneut die gesamte Philosophie.

Konsens besteht unter Experten unterschiedlicher Disziplinen darüber, dass die formal definierten Beteiligungsformen, wie öffentliche Auslegung, Anhörung und Erörterung nach BauGB, Petitionen, Bürgerbegehren/-entscheid, ebenso wie manche planerischen Elemente auch, nicht ausreichend sind, sondern darüber hinaus informelle Formen von offenen, kooperativen und nicht normierten Vorgehensweisen wie Zukunftswerkstätten, Runde Tische, Foren etc. Anwendung finden müssen. Bei Projekten der Sozialen Stadt, im Stadtumbau, bei Wohnungsabrissen u. v. m. wurden verschiedenste ‚neue‘ Beteiligungsansätze bereits erprobt (eine gute Übersicht findet sich in: Renner 2007: 9-10). Neuere Beteiligungsformen, die traditionelle, konventionelle Methoden ersetzen und rechtlich vorgeschriebene ergänzen, spielen also eine wichtige Rolle. Ihre Ausformung kann aber meist nur im lokalen Kontext gefunden werden: So existieren auf Ebene der ‚gelebten Stadt‘ bspw. völlig verschiedene politische Sozialisationen von Akteuren und deren Zugänglichkeit. So muss innerhalb des Planungsprozesses zunächst geklärt werden, wer die zu Beteiligten sind, wie man diese erreicht/anspricht, welche individuelle und selektive (Raum-)Wahrnehmung sie unter Einfluss ihres persönlichen Wertesystems haben und einbringen (es gibt kaum ein

‚richtig‘ oder ‚falsch‘, ein ‚schön‘ oder ‚hässlich‘). So ist also bei Anstoß der Partizipation von ‚oben‘ (aus staats-hierarchischer Sicht) die Beantwortung der Fragestellungen Wer?, Wann?, Wo? und Wie? zentral, um erfolgreiche und nachhaltige Partizipationsprozesse und -ergebnisse zu erlangen. Um von ‚unten‘ Beteiligungsprozesse auszulösen, müssen die Bürger sich darüber bewusst werden, dass ihre Chancen für Lokales Handeln und Gestalten gerade in Umbruchzeiten vielfältig sein können und diese nutzen. Bürger können und müssen Art und Umfang ihrer bürgerschaftlichen Teilhabe ein Stück weit einfordern und auch selbst bestimmen.

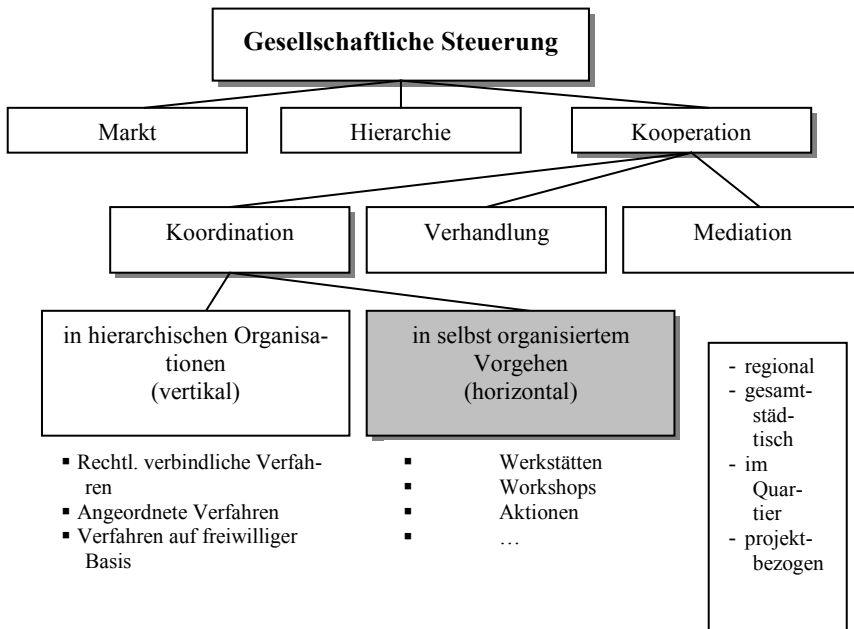


Abbildung 3: Kooperation und Koordination von Prozessen (in Anlehnung an Gawron 2006: 2)

Im Hinblick auf Qualitätssicherung kommt es in der Analyse- und Konzeptphase darauf an – und das gilt nun für alle Beteiligungsformen und Einsatzorte – den Bürgern in strukturierten Planungs- und Steuerungsprozessen eine frühzeitige und kontinuierliche Auseinandersetzung mit Fragen der Stadtentwicklung zu ermöglichen, sie also nicht mit singulären und aus dem Kontext gelösten Themen zu konfrontieren. Gerade auf Quartiersebene kann die Einbeziehung der Bürger in frühen Planungsstadien dazu dienen, lokale Potenziale zu mobilisieren und den Dialog zwischen verschiedenen Akteuren aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und anderen Institutionen zu fördern (Selle 1996: 61-78). Zu dieser Kontinuität zählt auch, dass die Transparenz der danach folgenden oder zu Grunde liegenden Entscheidungen gewährleistet wird. Damit im Zusammenhang steht der Grundsatz, Bürger vor allem

dort einzubeziehen, wo für sie auch tatsächliche Handlungsspielräume bestehen, wo sie mitgestalten können. Der konkrete Projektbezug ist hier hilfreich. Betroffenheit, Neugierde und anschauliche Pilot-/Modellprojekte motivieren Bürger zu aktiver Teilnahme. Bürkner fasst dies wie folgt zusammen: „Beteiligungsformen sollen eine selbstständige kulturelle und politische Kraft bilden, die auf die Gestaltung städtischer Lebensverhältnisse unmittelbaren Einfluss nimmt“ (Bürkner 2005: 192).

Besonderes Gewicht ist innerhalb der Ausrichtung des Planungsprozesses und der Einordnung der Partizipation von Bürgern auf folgende Fragestellungen zu legen: Geht es in der Partnerschaft um Prozessgestaltung oder Entscheidungsfindung, um die Generierung von Humanressourcen durch Eigenleistung, die Initiierung von Maßnahmen oder ist das Ziel die Finanzmittelakquise? Eine klare Zielvorstellung für den Einsatz von strategischen Instrumenten ist nötig um sie richtig anzuwenden. Z. B. ist es Aufgabe und Anliegen der Stadtplanung, Bürger zu beteiligen, um herauszufinden, wo Problemlagen sind (Analysephase: z. B. über Befragungen, Mental Maps o. ä.), welche Ideen und Wünsche bestehen (Konzeptphase: Workshops, Planungszellen o. ä.) und/oder ob Rechte sowie Verantwortung übertragen bzw. die Nutzung von Eigenleistung, z. B. bei der Maßnahmenumsetzung (Vollzugsphase: Patenschaften, Public Private Partnership), generiert werden können.

| Planung/Stadt | Bürger |
|-----------------------------|--|
| Analysephase | Probleme und Chancen benennen |
| Konzeptphase | Ideen und Wünsche einbringen |
| Vollzug, Maßnahmenumsetzung | Eigenverantwortung/ -leistung übernehmen |

Abbildung 4: Möglichkeiten der Beteiligung innerhalb des Planungsprozesses

Gerade die Beteiligung und Einbeziehung von Bürgern („Betroffene“) lässt soziale Identität als Zugehörigkeitsgefühl entstehen, das sich z. B. im positiven Sinne ausdrückt im wiederholten Aufsuchen, Aneignen und Mitgestalten eines Raumes. Im negativen Sinn bewirkt es das Gegenteil, nämlich das Fernbleiben bzw. sogar die Standortverlagerung.

Parallel zu diesem Ansatz der Rahmgebung im organisatorischen Sinne, also der transparenten Strukturierung und Durchführung des Planungsprozesses in allen Phasen, ist auch räumlich eine Struktur mit grundlegenden Ordnungsprinzipien sinnvoll, die den freien Entfaltungen der Menschen einen Rück- und Zusammenhalt ermöglichen. Leitbilder, konzeptionelle Stadtteilpläne o. ä. geben räumliche Entwicklungsrichtungen, Gestaltungsprinzipien und Größenordnungen als Wege zum langfristigen Gesamtziel vor, ohne konkrete Zustände festzuschreiben und Handlungsanweisungen zu formulieren. Die Gefahr, dass

räumliche Abgrenzungen (Grün, Gebäudekanten etc.) Aktionen oder Kommunikationsansätze erschweren, lässt sich durch Beispiele nicht belegen.

In der Vollzugsphase, der Umsetzung von Maßnahmen und Projekten, steht im Hinblick auf Partizipation die Eigenleistung von Bürgern im Vordergrund. Die Koordinierung dieser Art von Gemeinwesenarbeit sowie zahlreicher begleitender Aufgaben wird in besonders schwierigen Stadtteilen häufig durch ein Quartiersmanagement abgedeckt. Auch hier ist also ein informelles Instrument anstelle eines formellen Verfahrens wie das der Bauleitplanung sinnvoll.

4.3 Private Initiativen zur Unterstützung der Stadtentwicklungsplanung

Über den eigens eingeforderten Anspruch auf Beteiligung bestehen weiter greifende Ansätze, die hier als private Initiativen zur Unterstützung der Stadtentwicklungsplanung bezeichnet werden. Sie haben im Gegensatz zur oben beschriebenen Partizipation auch gemein, dass ein gewisser Finanz- und Organisationshintergrund gegeben ist. Neben der Beteiligung von Bürgern und Unternehmen an Analysen und Konzepten, bei Strategieentwicklung und Planung findet hier nicht nur Mitsprache sondern Handeln statt: Bürger oder Unternehmen übernehmen Aufgaben, die für die Weiterentwicklung, Erhaltung oder den Umbau eines Wohnumfeldes, von öffentlichen Aufenthaltsbereichen, einer Einzelhandelslage o. ä. relevant sind. Die Möglichkeiten und auch Praktiken diesbzgl. sind vielfältig.

Für private, organisierte Ansätze und Initiativen von Eigentümern und Akteuren zur Stadtentwicklung gibt es seit der Novellierung des BauGB mit § 171f BauGB sogar einen gesetzlichen Rahmen (so genannte Innovationsbereiche). Die Änderung des BauGB dient an dieser Stelle dem stadtentwicklungspolitischen Ziel resp. der Notwendigkeit zur Stärkung privater Initiativen. In der Praxis kann die Anwendung bereits bei Business Improvement Districts (BID) sowie bei Immobilien- und Standortgemeinschaften nachvollzogen werden. Diese Ansätze finden sich häufig im Kontext von städtebaulichen und einzelhandelsorientierten Vorhaben und können einen Beitrag zur städtebaulichen Verbesserung von Stadtquartieren in funktionaler wie gestalterischer Hinsicht leisten. Die Initiatoren sind häufig Privatpersonen oder Unternehmen, die mit Hilfe dieses Vorgehens ein ganz konkretes Projekt/Vorhaben im Eigeninteresse starten wollen, damit aber auch positive Effekte für z. B. den öffentlichen Raum, das Stadtbild, die Funktionsvielfalt etc. erreichen.

Private Initiativen können aber z. B. auch in Wohnquartieren Aufwertungsmaßnahmen leisten im baulichen (z. B. Einrichtung von Kinderspielplätzen; ‚Grüninspektoren‘ für Freiflächen) wie nichtbaulichen Sinne (Schaffung von Angeboten für Jugendliche etc.). Die Durchführung standortbezogener Maßnahmen in privater, durch eigene Interessenslage begründeter, Verantwortung (Eigentümerinitiative als Hilfe zur Selbsthilfe), resultiert aus eigens identifizierten Handlungsbedarfen. Unter dieser Zielstellung können auch erste Ansätze zu sog. Housing Improvement Districts (HID) oder Neighbourhood Improvement Districts (NID) eingeordnet werden.

Eine weitere Form privater Mitgestaltung stellt das sog. Public Privat Partnership dar. Dies ist im Hochbau inzwischen eine gängige Variante zur Aufgabenteilung, in der Stadterneuerung hingegen fehlen sowohl forschungsseitig als auch im Hinblick auf Umsetzungsbeispiele noch belastbare Erfahrungen. Letztgenannte Kombination gewinnt allerdings unter den genannten Rahmenbedingungen, vor allem der Finanzschwäche und Aufgabenver-

lagerung der Kommune, mehr und mehr an Bedeutung. Gem. einer Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIFU) finden derzeit nur knapp 5% aller Stadtentwicklungsprojekte in einer solchen Partnerschaft statt, perspektivisch wird jedoch ein Anteil von gut 15% erwartet. Den Kommunen ist die Umsetzung von ‚Erstmaßnahmen‘ oder Anschubfinanzierungen bedeutsamer Entwicklungen o. ä. oft möglich, sie ist auch in der Lage, Fördergelder zu positionieren, die eigenhändige Projektentwicklung ist für sie vielerorts jedoch schwer realisierbar.

5. Fazit

Zahlreiche Städte in Deutschland schrumpfen. Insbesondere dadurch ist erneut eine intensive Diskussion um die Sicherung der Innenstädte als funktionsgemischter und damit attraktiver sowie lebenswerter Wohn-, Arbeits- und Freizeitraum in Gang gekommen. Das BBR definiert für die Zukunftsfähigkeit von Gesellschaft und Wirtschaft die Dynamik der „Stadtflüchtigen, Stadtrückkehrer und Stadtpräferierer“ (BBR 2006: 26) als Potenzial für unsere Städte und Stadtregionen. Die als Leitmotto nutzbare ‚Neue Lust auf Stadt für alle!‘ könnte dazu ein Ziel vorgeben, das die weitere Entleerung bestimmter Stadtquartiere – als Ursache ebenso wie Folge vieler Problemlagen – vermindern helfen könnte. Dies zu erreichen erfordert aber ein großes Engagement, das durch die Kommunen auf regionaler (interkommunal), gesamtstädtischer (intra Kommunal) sowie vor allem auf Quartiersebene gestaltet werden müsste.

Diese erfolgreiche Transformation und konstruktive Gestaltung der Städte und Quartiere kann unter den gegebenen Rahmenbedingungen der Schrumpfung jedoch nur durch kooperative Netzwerke aller Beteiligten erfolgen. Deren Gesamtkoordination muss in Anbetracht der komplexen Wechselwirkungen kommunale Aufgabe sein. Erforderlich ist, wie Siebel es nennt, eine „Rehierarchisierung der Planung“ (Siebel 2006: 11) mit gesamtstädtischen integrierten Entwicklungskonzepten, Leitbildern etc. als strategische Rahmgebung und Verabredung mit Akteuren (top down). Die Initiierung sowie Steuerung der Planungs- und Durchführungsprozesse, der Dialog mit den Beteiligten und Betroffenen, die Akquisition und Verzahnung von Finanzierungs- und Fördermitteln sowie der Ausgleich der unterschiedlichen Interessen und Lasten stellen dabei die wichtigsten übergeordneten Handlungsfelder der Stadtentwicklungsplanung dar. Um dem implizierten Aufgabenspektrum nachzukommen, sind eine differenzierte Planungskultur und ein strukturiertes Projektmanagement mit ggf. ressortübergreifenden Arbeitsgruppen sowie festgelegten Koordinierungs-, Lenkungs- und Entscheidungsebenen erforderlich.

Andererseits (bottom up) haben sich unter den geänderten Vorzeichen aber auch die Perspektiven für und auf die weiteren Akteure erneut verändert. Die urbane Gesellschaft, als Mitgestalter der Zukunft von Stadt, gewinnt mehr und mehr an Bedeutung. Die Bürger, Großunternehmen ebenso wie Händler, Kulturschaffende und Infrastrukturbetreiber sind aufgefordert, sich Gehör zu verschaffen und Stadtentwicklung aktiv mitzugestalten. Sie werden gebraucht, um die Aufgabenvielfalt in den Städten nachhaltig erfüllen zu können.

Es gibt dazu keinen Königsweg der Kooperation, der Beteiligung sowie der Koordination. Dem Anspruch muss lokalspezifisch, je nach Raum, Akteuren etc. nachgekommen werden. In diesem Kontext verstehen sich Programme wie Städtumbau oder Soziale Stadt

auch als lernende Programme, die ihre Erkenntnisse durch Austausch und Wissenstransfer immer wieder in die Prozesse vor Ort einspeisen wollen und sollen.

Literatur

- Alisch, M. (2003): Soziale Stadtentwicklung in Deutschland – Implementationshürden und Lösungswege (ausgewählte Untersuchungsergebnisse).
http://www.stadtteilarbeit.de/seiten/theorien/alisch/soziale_stadtentwicklung.htm, 12.04.2007
- Baugesetzbuch, 39. Auflage 2006
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2006): Herausforderungen deutscher Städte und Stadtregionen – Ergebnisse aus der Laufenden Raum- und Stadtbeobachtung des BBR zur Entwicklung der Städte und Stadtregionen in Deutschland. BBR-Online-Publikation Nr. 8/2006
- Bernt, M. (2002): Risiken und Nebenwirkungen des „Stadtumbau Ost“. In: UFZ-Diskussionspapiere, Sektion Ökonomie, Soziologie und Recht Nr. 5/2002, unveröffentlicht. Leipzig
- Bürkner, H.-J. (2005): Partizipation im Stadtumbau – realistische Option oder Illusion? In: Kremer 2005: 184-193
- Dangschat, J./Blasius, J. (1994): Lebensstile in den Städten. Opladen
- Davy, B. (2007): Raumplanung ohne Präservativ, PND Ausgabe 4/2006 (www.planung-neu-denken.de, 30.03.2007). 1-12
- Drossard, M./Weidner, S. (1996): Stadt und Identität – Die Identifikation des Menschen mit seiner Umwelt. Diplomarbeit unveröffentlicht. Kaiserslautern
- Gawron, Th. (2006): REFINA KoReMi. Kooperation in der Region durch interkommunale Zusammenarbeit. Erster Zwischenbericht – Zweiter Teil (unveröffentlicht). Berlin/Leipzig
- Kornhardt, D./Pütz, G./Schröder, Th. (Hrsg.) (2002): Stadt schafft Landschaft. Mögliche Räume. Hamburg
- Kremer, E. (Hrsg.) (2005): Die anderen Städte. IBA Stadtumbau 2010, Band 2 ‚Zivile Kultur‘. Berlin
- Pahl-Weber, E./Koziol, M./Bauer, U. (2006): Rahmenbedingungen für die Rücknahme von Infrastruktur. In: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Stadtquartiere im Umbruch. Werkstatt:Praxis Heft 42. Bonn. 37-42
- Renner, M. (2007): Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung – ein Überblick mit Beispielen aus Projekten. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Bürgermitwirkung in Stadtentwicklungsprozessen. Heft 1/2007. Bonn. 1-16
- Sassen, S. (2006): Cities at the Intersection of New Histories. In: URBAN AGE, Newspaper Essay. Berlin: 1-4
- Schmitt, J. (2007): Bürgerbeteiligung und Bürgermitwirkung – spezifische Ausprägungen von Stadtteilarbeit in ost- und westdeutschen Quartieren: In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Bürgermitwirkung in Stadtentwicklungsprozessen. Heft 1/2007. Bonn. 17-26
- Selle, K. (1996): Von der Bürgerbeteiligung zur Kooperation und zurück. In: Selle 1996: 61-78
- Selle, K. (2005): Eine andere Bürgerbeteiligung ? Geschichten über den Wandel eines alten Bildes. In: Kremer 2005: 164-174
- Selle, K. (Hrsg.) (1996): Planung und Kommunikation. Wiesbaden/Berlin
- Siebel, W. (2002): Urbanität ohne Raum. Der Möglichkeitsraum. In: Kornhardt/Pütz/Schröder 2002: 23-45
- Siebel, W. (2006): Wandel, Rationalität und Dilemmata der Planung. PND Ausgabe 4/2006 (www.planung-neu-denken.de, 30.03.2007). 1- 16
- Weidner, S. (2004): Stadtentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen. Leitfaden zur Erfassung dieses veränderten Entwicklungsmodus von Stadt und zum Umgang damit in der Stadtentwicklungsplanung. Norderstedt