







PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

# Inhaltsverzeichnis

Editorial

## Foyer

Matthias Bernt: Stadterneuerung, Stadtbau und Schrumpfung: Was ist neu?

Iris Reuther: Making Places

Detlef Sack/Scott Stock Gissendanner: Kein Geld, schwache Parteien, viele Netzwerke und ein Bürgermeister - Trends lokaler Steuerung in Deutschland

Gérard Hutter: Strategische Planung. Ein wiederentdeckter Planungsansatz zur Bestandsentwicklung von Städten

Ulrich Berding: »Strategische Planung« – fest in öffentlicher Hand?

Marion Klemme: Strategische Planung und Bestandsentwicklung: Um wen geht es hier? Und wessen Strategie ist eigentlich gemeint?

Klaus Selle: Wer? Was? Für wen? Wie? In der planungstheoretischen Fachdiskussion bleiben mehr einfache Fragen offen als dies für die Verständigung gut ist.

## Fokus 1 | Bürgerinnen und Bürger als Akteure der Stadtentwicklung

Editorial

Klaus Selle: Bürgerengagement und Bürgerorientierung in Quartier und Stadt. Von der Ausnahme zur Regel?

Thorsten Hallmann/Annette Zimmer: Nonprofit-Sektor, Zivilgesellschaft und Sozialkapital – Drei Perspektiven auf den sozialen Raum „zwischen“ Staat, Markt und Privatsphäre

Christian Welzel: Gemeinwohl als Bürgerwohl: Die Perspektive der Humanentwicklung

## **Fokus 2 | Die Mitwirkung öffentlicher Akteure an der Siedlungsflächenentwicklung**

Editorial

Manfred Fuhrich/Fabian Dosch: Veränderte Rahmenbedingungen und ihre Konsequenzen für die Bodenpolitik

Klaus Einig: Regulierung des Siedlungsflächenwachstums als Herausforderung des Raumordnungsrechts

Michael Droß: Wie Siedlungsentwicklung steuern? Fallstudien zur Regionalplanung und Wohnungsbauförderung in Nordrhein-Westfalen

Gunther Heinrich: Die Stadt Nauen zwischen Wachstum und Stagnation. Rücknahme von Bauflächen in der Bauleitplanung

Bernd Scholl: Thesen zur inneren Entwicklung unserer Städte und Regionen

### **Lesehinweise**

Auf Knopfdruck Haus? Hinweis von Marion Klemme zu einem Artikel von Andreas Grote

„Nichts“ ist nicht gleich „nichts“ ... Anmerkung von Marion Klemme zu einem Text von Antje Havemann und Margit Schild

### **Resonanzen**

Zwei neue Rezensionen zu »Planen.Steuern.Entwickeln« und den Bänden »Planung neu denken« Bd. I und II



PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

## PNDonline II|2007

### Editorial

Mit der zweiten Ausgabe von PNDonline im Jahr 2007 wird Begonnenes fortgesetzt, Vorbereitetes präsentiert und Neues versucht ...

Wie schon bisher präsentieren wir im »Foyer« uns neu zugegangene oder kürzlich bekannt gewordene Texte. Obwohl wir hier nicht den Anspruch verfolgen, diese Texte um gemeinsame Fragestellungen zu gruppieren, ergeben sich doch immer wieder interessante Querbezüge. So auch in dieser Ausgabe:

Matthias Bernt setzt sich mit Stadterneuerung, Stadtumbau und Schrumpfung auseinander und fragt, was denn an der Diskussion über diese Themen neu sei. Eine Antwort: Grundlegend Neues sei kaum zu finden, vielmehr könne Stadtumbau verstanden werden als „widersprüchliche Mischung von Ansätzen vergangener Planungsepochen“ und „als noch nicht abgeschlossene Suchbewegung, die auf einen grundlegenden Umbruch der Rahmenbedingungen für die Bestandsentwicklung reagiert“. Es spricht viel dafür, dass solche Suchprozesse für die Entwicklung der Planungs- und Steuerungspraxis insgesamt kennzeichnend sind.

Auch Iris Reuther hat den Stadtumbau vor Augen. Am Beispiel einer kleinen Mittelstadt im südlichen Sachsen-Anhalt, die sich unter dem Motto *k3* – kleiner, klüger, kooperativ – am Prozess der IBA Stadtumbau 2010 beteiligt, werden verschiedene Projekte beschrieben. Sie verfolgen das Ziel »Places« auszuprägen und so den Ort zu profilieren. Dieser Prozess wird eng verknüpft mit der Erschließung des lokalen »sozialen Kapitals«. Denn: »Insbesondere in kleineren Städten gehören Vertrauensbestände, Zugehörigkeits- und Verantwortungsgefühle, gemeinsame Zielvorstellungen sowie die Intensität und Wirksamkeit bürgerschaftlichen Engagements zu den eigentlichen Ressourcen der Stadtentwicklung«.

Von dieser Beschreibung der Stadtentwicklung zum Aufsatz von Detlef Sack und Scott Stock Gissendanner (Kein Geld, schwache Parteien, viele Netzwerke und ein Bürgermeister - Trends lokaler Steuerung in Deutschland) ist es nur ein kleiner Schritt. Die Autoren zeigen verschiedene Entwicklungen auf, die deutlich werden lassen, dass sich das »traditionelle Gefüge lokalen Regierens« erheblich verändert hat. Ein Fazit: Öffentlich-private Netzwerke sind zentrale Instanzen für Entscheidungen des lokalen Regierens geworden.

Gérard Hutter verknüpft die Stadtentwicklung(splanung) mit der Bestandsumstrukturierung und fragt nach den Möglichkeiten einer strategisch ausgerichteten Steuerung.

Dieser Text ist Ausgangspunkt für einen Versuch: Wir möchten mit PNDonline auch Gelegenheiten zur fachlichen Diskussion schaffen und so einen Beitrag zur Wiederbelebung der »Streit-Kultur« in unserer Disziplin leisten. Denn, so meinen wir, nur so entstehen gemeinsam getragene Positionen, die Grundlage für ein Voranschreiten der fachlichen Entwicklung sein können. Also nahmen wir den Text von Gérard Hutter zum Anlass, um in drei ersten Beiträgen (von Ulrich Berding, Marion Klemme und Klaus Selle) aus unterschiedlicher Perspektive einen Blick auf Bestandesentwicklung und Strategische Planung zu werfen. Wir hoffen, dass diese Diskussion Fortsetzungen findet: In der nächsten Ausgabe wird der Autor des Anlass gebenden Beitrages reagieren und wir hoffen, noch einige Mitdiskutanten zur Fortsetzung der Diskussion gewinnen zu können. Dies ist, wie gesagt, ein Versuch, dem weitere, zu anderen Themen folgen sollen.

Neben dem Foyer werden im Fokus Beiträge zu Schwerpunktthemen gebündelt. Zwei solcher Schwerpunkte sind derzeit identifiziert:

- Bürgerinnen und Bürger als Akteure der Stadtentwicklung – hier werden weitere Beiträge zum Thema präsentiert.
- Mitwirkung öffentlicher Akteure an der Siedlungsflächenentwicklung: Das Thema war angekündigt – nun folgen erste Beiträge.

Damit sind beide Schwerpunkte aktiv – und weitere willkommen. (ks)



PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

# Stadterneuerung, Stadtumbau und Schrumpfung

## Was ist neu?

Obwohl „Stadtumbau“ seit einigen Jahren das wichtigste Thema in der Stadtentwicklung der meisten ostdeutschen und einer wachsenden Zahl von westdeutschen Städten ist, ist seine Beurteilung in deutschen Planerkreisen widersprüchlich geblieben. Insbesondere die Einordnung des Stadtumbaus in die Traditionslinien des stadtplanerischen Umgangs mit der gebauten Stadt hat zu einiger Verwirrung geführt. Interpretieren die einen Beobachter den Stadtumbau als Wiederaufnahme der in den 1980er Jahren schon einmal geführten Diskussion um einen Abschied von der „Wachstumsgesellschaft“ und als Hinwendung zu einem auf Qualitäten orientierten Umbau der Städte, sehen ihn andere eher in einer Kontinuität zu den Flächensanierungsprogrammen der 1960er und 1970er Jahre und kritisieren seine einseitige Ausrichtung auf Abrisse.

Die Situation, in der diese konträren Deutungsmuster auftreten, ist in der Tat neu und ruft zu widersprüchlichen Interpretationen geradezu auf. In knappen Worten lässt sich die Lage in etwa wie folgt beschreiben: Vor allem in der ehemaligen DDR schlugen sich massive Deindustrialisierung, hohe Arbeitslosigkeit und anhaltende Abwanderung in einem enormen Rückgang der Bevölkerungszahlen

nieder. „Schrumpfung“, statt Wachstum, ist zum Normalfall ostdeutscher Stadtentwicklung geworden (vgl. Hannemann 2003 und 2004; Prigge 2004; Gatzweiler et al. 2003) und betrifft in wachsendem Maße auch eine Reihe westdeutscher Regionen. Offensichtlichster Ausdruck dieser Entwicklung ist ein enormer Wohnungsleerstand, der gegenwärtig in Ostdeutschland rund 1,3 Millionen Wohnungen, etwa ein Sechstel des Gesamtbestandes umfasst. Der Leerstand beschränkt sich dabei nicht nur auf (in der öffentlichen Meinung oft stigmatisierte) Plattenbaukomplexe aus der DDR-Zeit, sondern er trifft auch Gründerzeitgebiete, Zwischenkriegsbauten und in wachsendem Maße sogar neu errichtete Wohnparks im Umland der Städte.

„Schrumpfung“, bis vor kurzem in Politik und Planung noch ein Tabuwort, ist vor diesem Hintergrund zum Topthema der Stadtentwicklung geworden. Entsprechend haben Bund und Länder 2001 ein neues Förderprogramm aufgelegt, das den ersatzlosen „Rückbau“ von Wohnraum mit öffentlichen Mitteln unterstützt. Ziel ist der Abriss von 350.000 Wohnungen im Zeitraum von 2002 bis 2009, der mit einer Fördersumme von 2,7 Mrd. Euro subventioniert wird. Dieses Abrissprogramm hat mittlerweile fast überall in Ostdeutschland



Matthias Bernt ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Helmholtz Zentrum für Umweltforschung

Dieser Artikel ist erschienen in: Planungsrundschau 13, Dezember 2006, S.115-126.

begonnen und beschränkt sich bei weitem nicht auf die Beseitigung von ein paar Bau-sünden – in vielen Städten stehen ganze Nachbarschaften zur Disposition.

Wie ist diese Entwicklung zu beurteilen? Stellt der, in Reaktion auf die Schrumpfung eingeleitete, Stadtumbau eine Weiterentwicklung der bereits bekannten Stadterneuerung dar? Oder handelt es sich eher um einen Bruch mit etablierten Verfahrensweisen?

Der vorliegende Aufsatz interpretiert den Stadtumbau - aus der Perspektive der Stadterneuerung - vor allem als noch nicht abgeschlossene Suchbewegung, die auf einen grundlegenden Umbruch der Rahmenbedingungen für die Bestandsentwicklung reagiert. Im Gegensatz zu den oben skizzierten Deutungsmustern wird der Stadtumbau dabei als widersprüchliche Mischung von Ansätzen vergangener Planungsepochen beschrieben, die noch nicht zu einer kohärenten Form gefunden hat.

Um diese These zu verdeutlichen, diskutiere ich im vorliegenden Artikel zunächst sehr kurz die Wandlungen, die der Umgang mit der bereits vorhandenen Stadt in der (west)deutschen Stadterneuerungsgeschichte der letzten Jahrzehnte erfahren hat. Ich argumentiere dabei, dass der Wandel nicht nur planerischen Moden und Paradigmen folgte, sondern dass im Gegenteil diese selbst eine Folge von veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und sich daraus ergebenden Aufgabengefügen waren. Im Anschluss an diesen Ausgangspunkt, der dem mit der Schrumpfung einhergehenden Wandel von Stadterneuerung zugrunde liegt, fasse ich die wesentlichen Herausforderungen für den Umgang mit Beständen zusammen, die sich aus der Schrumpfung ergeben. Auf welche Weise diese neuen Bedingungen von der Stadterneuerungspolitik aufgegriffen werden, diskutiere ich im letzten Abschnitt. Dabei konzentriere ich mich auf praktische Erfahrungen des „Stadtumbau Ost“, an denen am ehesten die Konturen einer neuen Stadterneuerungsphase erkennbar sind.

#### **Von der Flächensanierung zur „behutsamen“ Stadterneuerung**

Der Umgang mit dem vorhandenen Wohnungsbestand ist in den von einer langen Geschichte und einem immensen baulichen Erbe geprägten europäischen Städten seit jeher ein „Dauerbrenner“ der Stadtplanung. Von

den mittelalterlichen Seuchenschutzverordnungen und Bauaufsichten für die Wehranlagen, über den Umbau von Paris durch Baron Haussmann bis hin zu Flächensanierung, behutsamem Stadtumbau und „Urban Renaissance“ haben Staaten im Laufe der Geschichte immer wieder Instrumentarien entwickelt, mit denen in die Entwicklung der gebauten Stadt eingegriffen wurde. Die Art und Weise, in der dies geschah und geschieht, ist aber weder beliebig noch allein baulich-technischen Voraussetzungen oder architektonischen Moden geschuldet. Sie spiegelt im Gegenteil in widersprüchlicher Weise immer auch gesellschaftliche Rahmenbedingungen sowie soziale und ökonomische Veränderungen wider.

Diese Veränderungen des gesellschaftlichen Kontextes haben in der jüngeren deutschen Stadterneuerungsgeschichte wiederholt Kurswechsel der Stadtplanung verursacht, in denen sich Zielstellungen, Planungsphilosophie und Instrumente deutlich änderten. Die westdeutsche Stadterneuerung der 60er und 70er Jahre ist so nur vor dem Hintergrund eines expandierenden Wohlfahrtsstaates zu verstehen, der nicht nur eine rationale Neuordnung der Raumgestaltung anstrebte, sondern sich auch in der Verantwortung sah, für diese die Regie zu übernehmen. Die in dieses „sozialdemokratische“ Stadtentwicklungsmodell eingebettete Flächensanierung verband in typisch fordistischer Weise ökonomisches Wachstum auf der Basis von steigendem Massenkonsum mit der sozialstaatlichen Zielstellung einer umfassenden Verantwortung der Gemeinde für die Herstellung und Gestaltung sozial ausgewogener lokaler Lebensbedingungen. Passend zu dieser Zielsetzung wurde Stadterneuerung damals mit einem ausgefeilten Rechts-Instrumentarium (Besonders Städtebaurecht) ausgestattet, von großen gemeinnützigen Wohnungsunternehmen bestimmt und mit einem heute unvorstellbaren Volumen an Steuergeldern finanziert. In der Praxis hieß Stadterneuerung bis in die 80er Jahre vor allem großflächiger Abriss der vorhandenen Stadt und Ersatz durch gelockerten Neubau. Diesem Kontext entsprach über lange Strecken ein Herangehen, das sich an technischen Plänen und wissenschaftlichen Zielbeschreibungen orientierte und insgesamt dem Ordnungsanspruch einer „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Art. 72 Abs. 2 GG) verpflichtet war.

Als im Laufe der 70er Jahre die staatlichen Finanzetats in Folge von Ölkrise und zurückgehenden Wachstumsraten kleiner wurden,

sich Prognose- und Koordinationsprobleme häuften sowie soziale Bewegungen auf den Plan traten, gerieten diese Vorgehensweisen zusehends unter Druck. So setzte sich, wenn auch mit gewissen regionalen Besonderheiten, im Laufe der 80er Jahre ein Modell von Stadtplanung durch, das von einem umfassenden Gestaltungswillen schrittweise Abschied nahm.

Die Berliner „Behutsame Stadterneuerung“ und die „IBA Emscher Park“ wurden zu Markenzeichen dieser Phase der Stadterneuerung. Sie verband eine weiterhin öffentliche Finanzierung mit einem kleinteiligen und prozesshaften Vorgehen sowie einer Orientierung an den lokalen Umständen. Sukzessive setzte sich im Verlauf der 80er und 90er Jahre ein „Perspektivischer Inkrementalismus“ (Ganser) durch, der Kleinteiligkeit, Kommunikation und eine Orientierung auf „Projekte statt Programme“ zu Leitlinien der Stadterneuerung machte (vgl. Selle 1994, 1996, 2005).

Wesentliche Rahmenbedingungen dieser, in Westdeutschland vielerorts immer noch andauernden, Phase von Stadterneuerung sind ein aufgrund sinkender Wachstumsraten nachlassender Entwicklungsdruck, eine Heterogenisierung von Lebenslagen und Lebensstilen (welche gleichzeitig die Wiederentdeckung der Innenstädte durch die neuen Mittelklassen des aufkommenden flexiblen Akkumulationsregimes und die Herausbildung von sozial schwachen „Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf“ bewirkte) sowie ein Wandel staatlicher Interventionsmodi.

Im Vergleich verschiedener Etappen der Stadterneuerung kann man also einen deutlichen Wandel ausmachen, der im Großen und Ganzen der Linie eines Wandels vom „Ordnungsstaat“ zum „kooperativen Staat“ und einer Verschiebung auf das kleinteilige Begleiten von Entwicklungen folgt. Diesem Abschied von der Perspektive gesellschaftlicher Steuerung und der Hinwendung zu Kleinteiligkeit und Prozesshaftigkeit entspricht auch ein Wandel der Planungskulturen, die sich deutlich diskursiver, dem Projekt angepasster und heterogener präsentieren.

Diese, hier nur kurz skizzierte Wandel der Stadterneuerung ist in den letzten Jahrzehnten viel beschrieben und diskutiert worden. Wesentlich weniger Beachtungen fanden einige Kontinuitäten, die der bundesdeutschen

Stadterneuerung bei allen Umbrüchen eine gewisse Sicherheit verschafften:

Eine erste Kontinuität besteht dabei in der Beständigkeit von Wachstum als Grundlage der Stadtentwicklung. Ziel der Stadterneuerung war vor allem um den Umbau vorhandener Bestände, mitunter auch der Schutz vor ungesteuerter Aufwertung. Der umfassende Abbau von Beständen für deutlich weniger Nutzer spielte bis vor kurzem in der Stadterneuerung kaum eine Rolle.

Dass Wachstum eine entscheidende Rahmenbedingung war, ist vor allem deshalb von Bedeutung, weil sich Stadterneuerung immer vor dem Hintergrund eines prinzipiell funktionsfähigen Wohnungsmarkts abspielte, der durch staatliche Maßnahmen angeregt, kanalisiert und ggf. auch abgefedert werden konnte. Planung funktionierte, weil Stadtentwicklung (resp. Schaffung von neuen Bauflächen, Aufwertung bestehender Gebäude und Neubau) als privates Geschäft funktionierte, das genügend Rendite abwarf, um einen „Deal“ zwischen den Erfordernissen der gesellschaftlichen Reproduktion und den Notwendigkeiten privater Kapitalakkumulation zu ermöglichen.

Die staatlichen Interventionen waren demgegenüber in ihrer Konstruktion immer als Sondermaßnahmen konstruiert, die einem für prinzipiell funktionsfähig gehaltenen Markt wieder „auf die Sprünge“ helfen sollten. Nichtsdestotrotz ist die staatliche Intervention eine dritte Kontinuitätslinie der bundesdeutschen Stadterneuerung. Stadterneuerung war immer zu einem großen Teil staatliche Stadterneuerung und maßgebliches Kennzeichen sowohl der Flächensanierung als auch der „Behutsamen Stadterneuerung“ und selbst der „Sozialen Stadt“ war eine zentrale Rolle des Staates, der die Sanierung von Wohnungsbeständen über direkte und indirekte Förderprogramme mitfinanzierte und Mittel für die Koordination und Steuerung zur Verfügung stellte.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Allerdings änderten sich sowohl Umfang als auch Verfahrensweisen der Förderung im Laufe der Jahre beträchtlich. Wurden beispielsweise Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen an bestehenden Wohngebäuden, in Anlehnung an den Sozialen Wohnungsbau, bis in die 80er Jahre vor allem mithilfe direkten Förderprogrammen finanziert, die mit umfangreichen Bindungen versehen waren, trat seit den späten 80er Jahren und enorm verstärkt mit den „Sonderabschreibungen“ der 90er Jahre in Ostdeutschland eine indirekte Förderung der Haussanierung durch Steuerabschreibungen als wesentliche Finanzierungsquelle in den Mittelpunkt. Der Staat blieb damit zwar wesentlicher Finanzier der Erneuerung.

Vor diesem Hintergrund war die Stadterneuerung sozusagen doppelt abgesichert: einerseits durch private Interessen an Investitionen im Bestand, und andererseits durch einen interventionsfähigen und -willigen Staat.

### Weniger ist weniger

Auf welche Weise verändert Schrumpfung nun die Arbeitsbedingungen der Stadterneuerung? „Schrumpfung“ ist zunächst eigentlich nur die Abnahme von Menge. Bezogen auf den Wohnungsbestand beinhaltet der Begriff im Grundsatz lediglich eine Verminderung der Menge von Personen, die Wohnraum benötigen, und einen Nachfragerückgang für die von ihnen in Anspruch genommenen Infrastrukturen.<sup>2</sup> Dass Schrumpfung für Städte zum Problem wird, hat mit einer ganzen Reihe von verschiedenen Phänomenen zu tun.

Das erste Problem besteht, zurzeit vor allem in Ostdeutschland, im Umfang der Schrumpfung. Städte, die 20 Prozent ihrer Einwohner verloren haben, benötigen nicht nur ein „facelifting“, sondern einen grundlegenden Umbau. Da Verluste in diesen Größenordnungen auch durch einen Mehrverbrauch an Wohnfläche durch die verbliebenen Bewohner nicht aufgefangen werden können, stehen Städte vor der Notwendigkeit, sich von Teilen ihres Bestandes zu verabschieden. In vielen ostdeutschen Städten führt das zur ersatzlosen Aufgabe ganzer Stadtteile, die oft durch Aufforstungen, Rasenflächen oder Parkplätze ersetzt werden. Für die Stadterneuerung impliziert das einen neuerlichen Richtungswechsel, denn mit dem „Rückzug aus der Fläche“ kommt es zu einer Rückkehr außerordentlich harter Planungsgegenstände. Im Zentrum stehen hier nicht mehr kleinteilige Verbesserungen, behutsame Moderationen und anschließende Beispielprojekte, sondern die großräumige Organisation des Abrisses.

---

erung, verzichtete aber gegenüber den Investoren zunehmend auf soziale oder städtebauliche Gegenleistungen. Im Rahmen von aktuellen Programmen wie „Urban“ oder „Soziale Stadt“ wird die Sanierung von Gebäuden in der Regel überhaupt nicht mehr gefördert. Die Förderung unterstützt in diesen Programmen eher Moderations- und Managementprozesse.

<sup>2</sup> Diese Abnahme von Nutzern muss kein Mangel sein. In der Diskussion wird vielmehr oft zu Recht darauf hingewiesen, dass die Schrumpfung auch neue Gestaltungsspielräume eröffnet. Billige Mieten, mehr Grün, Freiräume für unkonventionelle Aktivitäten sind Vorzüge schrumpfender Städte, nach denen prosperierende Städte oft händeringend suchen müssen.

Dieser Themenwechsel führt zwangsläufig zu einer neuen Relevanz gesamtstädtischer Planungsansätze. Will eine Stadt wie Leipzig 20.000 Wohnungen „vom Markt nehmen“, stellt sich zwangsläufig die Frage, wo dies passieren soll. Damit rücken notwendig auch Fragen nach der Rolle einzelner Stadträume für die Gesamtstadt und der Vernetzung zwischen Teilräumen in den Vordergrund. Es kommt zu einer Renaissance comprehensiver Fragestellungen, die über Einzelprojekte hinausweisen, verschiedene Themenfelder umfassen und einen deutlich über den Teilraum hinausgehenden Horizont haben.

Trotz des Überangebots an Wohnungen kann sich die Stadterneuerung nicht ausschließlich auf den Abbau nicht mehr benötigter Substanz konzentrieren. Da nicht nur die Menge der in einer Stadt benötigten Wohnungen zurück geht, sondern sich gleichzeitig die Anforderungen an den Wohnungsbestand ändern, führt die Schrumpfung zusätzlich zu der Notwendigkeit des Umbaus und der Aufwertung der verbleibenden Wohnungsbestände, die schon für sich ein neues Stadterneuerungsprogramm rechtfertigen würden. Die wesentlichste Entwicklung stellt in diesem Zusammenhang die Alterung der Gesellschaft dar, die zu sinkenden Haushaltsgrößen, mehr ganztägigem Aufenthalt in der Wohnung, einem steigenden Bedarf an altersgerecht ausgestatteten Wohnungen und einer Umstrukturierung städtischer Infrastrukturen (weniger Kindertagesstätten, mehr Altenheime) führt. Der derzeitige Wohnungsbestand „passt“ nur noch begrenzt zur vorhandenen und zukünftigen Bevölkerung, und entsprechend werden nicht nur weniger, sondern auch andere Wohnungen gebraucht.

Zu den Herausforderungen im Umgang mit dem vorhandenen Wohnungsbestand gesellen sich in einem bislang unbekanntem Maße Infrastrukturprobleme. Denn weniger Einwohner heißt nicht nur weniger Mieter, sondern auch weniger Fernwärmeumsatz, weniger Wasserverbrauch und weniger Passagiere in der Straßenbahn. Ein starker Rückgang der Bevölkerung führt auf diese Weise zu erheblichen Problemen bei der Auslastung der vorhandenen Versorgungseinrichtungen. Vor allem technische Leitungssysteme werden dadurch in Mitleidenschaft gezogen und insbesondere Wasserver- und -entsorgungssysteme sind heute in vielen ostdeutschen Städten infolge von Unterauslastung in ihrer Funktionsfähigkeit bedroht (vgl. Koziol 2004). Der bis jetzt als zentrales Problem diskutierte Woh-

nungseerstand ist daher nur die „Spitze des Eisberges“. Neben der Anpassung der Wohnungsbestände wird in schrumpfenden Städten auch eine Anpassung der Infrastruktursysteme notwendig. Diese ist zwar technisch problemlos möglich – wirtschaftlich bereitet sie allerdings enorme Schwierigkeiten. Denn Infrastrukturbetreiber stehen in schrumpfenden Regionen vor dem Problem, steigende Investitions- und Instandhaltungskosten bei sinkenden Einnahmen auf eine abnehmende Anzahl an Verbrauchern umlegen zu müssen, die noch dazu räumlich disperser verteilt ist. Mit dieser Konstellation geraten sie leicht in eine „Fixkostenfalle“: da auch bei einem Rückgang der Abnehmerzahlen die Struktur der Versorgungssysteme erhalten werden muss, schlägt sich ein Absatzrückgang nicht in einem entsprechenden Rückgang der Kosten nieder, so dass sich das Verhältnis von Kosten und Umsätzen sukzessive verschlechtert. Die bisherige „Build-and-supply“-Logik städtischer Versorgungsunternehmen, bei der im Prinzip immer nur neue Leitungen an bereits vorhandene Netze angehängt wurden, gerät damit unter Druck (vgl. Koziol 2004, Bernt/Naumann 2006).

Da nach Abrissen die freigewordenen Grundstücke oft nicht wieder bebaut werden, entstehen neue Freiflächen, für die eine Perspektive gefunden werden muss. Dieser an und für sich begrüßenswerte Umstand stellt in der Praxis oft ein Problem dar, denn weniger Bewohner benötigen nicht nur weniger Wohnungen und Infrastrukturleistungen, sondern in der Regel auch weniger Grünräume. Die wachsenden Kosten für die Aufwertung und Unterhaltung der neuen Freiräume können daher nicht durch neue Nutzer aufgefangen werden (vgl. Rößler et al. 2005). Da weder die finanziell bereits unter starkem Druck stehenden Gemeinden die steigenden Kosten tragen können, noch Immobilieneigentümer, die sich ja gerade aus den zu begrünenden Flächen zurückziehen sollen, ein Interesse an der Übernahme der Gestaltungs- und Pflegeaufwendungen haben, entstehen auf den neu gewonnenen Freiräumen oft nur Schotterparkplätze, Rasenflächen und Baumpflanzungen mit wenig Nutzungsmöglichkeiten. Obwohl also auf der einen Seite mehr Freiräume gewonnen werden, verschärft genau diese Ausweitung der Freiräume bereits bestehenden Bewirtschaftungsprobleme. „Mehr Grün durch weniger Häuser“ wird so in der Praxis leicht zum Problem. Bei der Nutzung von gewonnenen Freiräumen geht es daher heute weniger um innovative Entwürfe und

technische Lösungen, sondern die Ökonomie der Freiraumnutzung rückt stärker ins Zentrum.

Zusammengefasst kann man also sagen, dass die Schrumpfung allein sachlich zu einer Vielzahl neuer Aufgaben für die Stadterneuerung führt. Statt neue Räume zu entwickeln, vorhandene Strukturen für neue Nutzer zugänglich zu machen oder einen vorhandenen Entwicklungsdruck abzufedern, muss sich die Planung heute neuen Herausforderungen stellen. Obgleich die Themenfelder (Umbau der Bestände, Anpassung der Infrastruktur, Freiraumgestaltung), die hierbei auftreten, meist altbekannt sind, führt der Kontext der Schrumpfung zu völlig neuen Rahmenbedingungen. Schon allein planungsmethodisch kann die schrumpfende Stadt vor diesem Hintergrund als eine Art „Versuchsanordnung“ (Lütke Daldrup 2001) für die Stadtplanung bezeichnet werden.

#### **Wer soll das bezahlen?**

Der Umgang mit der Schrumpfung ist allerdings nicht allein ein planungsfachliches Problem. Schwierig ist er vor allem deshalb, weil die Stadtplanung den Umbau von schrumpfenden Städten für eine sinkende Nutzerzahl gar nicht allein bewältigen kann. Denn die Verfügung über Wohnungsbestände und Infrastrukturen liegt im Allgemeinen nicht bei der öffentlichen Hand, sondern bei Hausbesitzern, Grundeigentümern, Stadtwerken und Handelsunternehmen. In der Realität muss Planung daher die Interessen unterschiedlichster Akteure integrieren. Die Kooperation mit privatunternehmerischen Akteuren gestaltet sich unter Schrumpfungsbedingungen jedoch schwierig. Denn mit einem zurückgehenden Bedarf Wohnungen, Gewerbeflächen, Busfahrten, Fernwärme, Supermärkten, Grünräumen u.ä. städtischen Versorgungsleistungen sinken auch die Chancen, mit deren Bereitstellung auskömmliche Renditen erwirtschaften zu können. Der Kapitalstrom, der sich in wachsende Regionen mit einem Anbietermarkt ergießt und dessen Vorhandensein immer Grundlage der Stadterneuerung war, wird bei einem Nachfragermarkt zum Rinnsal. Entsprechend schwer hat es die Stadtplanung, die einen funktionierenden Boden- und Immobilienmarkt nicht ersetzen kann. In schrumpfenden Regionen muss sich die Planung daher in wachsendem Maße um die privatwirtschaftlichen Unternehmen, die die für den Betrieb einer Stadt nötigen Infrastrukturleistungen (wie Wohnungen, öffent-

lichen Nahverkehr, Wasserversorgung etc.) anbieten, sorgen und deren Überleben gewährleisten (vgl. Altröck 2005: 166). Planung wird unter diesen Bedingungen „ökonomisiert“ und muss sich stärker an betriebswirtschaftlichen Realitäten ausrichten (vgl. Hunger 2003).

Zu diesem strukturellen Problem kommen unter Schrumpfungsbedingungen neuartige Schwierigkeiten in der Koordination des Handelns eigeninteressierter Marktteilnehmer. Weil es bei der Schrumpfung statt Gewinnen nur Kosten zu verteilen gibt, befinden sich Wohnungsmarkttakteure in einem „Gefangenendilemma“ (Bernt 2005). Da es theoretisch für jeden einzelnen Markttakteur am besten wäre, wenn alle anderen Markttakteure so lange ihre Bestände vom Markt nähmen, bis wieder genügend Nachfrage für die eigenen leeren Bestände vorhanden ist, ergibt sich hier ein klassisches, aus der Theorie rationalen Handelns bekanntes „free-rider-problem“: wenn einerseits alle Marktteilnehmer von der Marktberäumung profitieren, andererseits aber nur die die Kosten dieser Maßnahme tragen, die Rückbau selbst durchführen, kommt der „Trittbrettfahrer“ am günstigsten weg. Da diese Kalkulation allerdings für alle Akteure gleichermaßen gilt, führt sie zu einer allgemeinen Handlungsblockade.

Sowohl physisch als auch ökonomisch und handlungsstrukturell steht der Umgang mit der Schrumpfung vor einer Reihe von interdependenten Problemen, die jedes für sich eine Herausforderung für das etablierte Planungsinstrumentarium darstellen. Die damit notwendig werdende Umorientierung trifft die Stadtplanung zudem zu einem Zeitpunkt, in dem staatliches Handeln selbst Gegenstand grundlegender Veränderungen ist. Zu beobachten ist dabei ein Wandel „von Government zu Governance“, der das traditionelle Verständnis hierarchischer Steuerung zunehmend in Frage stellt (vgl. Benz 2004, Nuissl/ Heinrichs in diesem Band).

Der damit einher gehende Rückzug von Bund und Ländern aus der Finanzierung der Stadterneuerung verschärft in schrumpfenden Gemeinden die ohnehin bereits sehr schwierige Situation. Hier stehen die Kommunalhaushalte bereits auf der Ausgabenseite des vor einer Vielzahl neuer Belastungen (Mäding 2004, Pohlan/ Wixforth 2005). Die wesentlichsten Punkte sind dabei: (Mäding 2004: 88ff.):

- Eine Ausgabenremanez bei rückläufiger Bevölkerung,
- Steigende Ausgaben pro Kopf wegen der Effekte des demographischen Wandels (Alterung, Heterogenisierung, Vereinzelung),
- Zusatzausgaben wegen der Effekte der Binnenwanderung (bspw. Suburbanisierung),
- Zusatzausgaben einer „übermäßigen“ Attraktivitätspolitik bei einer „ruinösen“ Konkurrenz um Einwohner.

Unglücklicherweise stehen den wachsenden Belastungen in schrumpfenden Städten in der Regel auch noch sinkende Einnahmen gegenüber. Da Bewohner und Gewerbe die wesentlichen eigenständigen Einnahmequellen einer Kommune sind, geraten Gemeinden, denen Bewohner und Gewerbe verloren gehen, zwangsläufig in eine Haushaltskrise. Die Folge ist in den stark von Schrumpfung betroffenen Ländern und Kommunen ein „Ausbluten“ der budgetären Grundlagen für eine Finanzierung öffentlicher Investitionen.<sup>3</sup>

Neben der Veränderung von Aufgabenfeldern steht die Stadterneuerung in schrumpfenden Städten also vor der Herausforderung, einen grundlegenden Umbau der Städte mit erheblich weniger finanziellen Ressourcen bewältigen zu müssen. Anders als in vergangenen Planungsepochen ist weder von der Wohnungswirtschaft noch von den Kommunen noch vom Bundesstaat eine Übernahme der Kosten zu erwarten – der Sockel, auf dem sich Stadterneuerung bislang immer abspielte, wird damit brüchig.

<sup>3</sup> Diese Entwicklung ist keine „Zukunftsmusik“, sondern hat bereits begonnen. Jörg Pohlan und Jürgen Wixforth (2005) haben so bei einem Vergleich der Finanzlagen kreisfreier Städte für den Zeitraum von 1995 bis 2002 eine immens schwierige Situation vieler ostdeutscher Städte herausgearbeitet. Nach ihren Clusteranalysen erreichen „ostdeutsche Städte mit extremen kumulierten Problemlagen“ nur noch 39% der Einnahmen ihrer prosperierenden westdeutschen Counterparts (ebenda: 35). Trotz großer Probleme haben diese Städte in den letzten Jahren ihre Personalausgaben (-12,9%), Sachinvestitionen (-14,1%) und ihren laufenden Sachaufwand (z.B. für die Unterhaltung von Straßen, Wegen, Parkplätzen, den Betrieb von kommunalen Einrichtungen u.ä.) drastisch zurückfahren müssen (-8,5%). Gestiegen sind in diesen Städten jedoch die (Pflicht-) Ausgaben für soziale Leistungen (+18,6%). Die Finanzautonomie dieser Gemeinden ist praktisch nicht mehr vorhanden: das Verhältnis Sozialausgaben/Steuerquote liegt bei 90,7% (2002), d.h. von zehn Euro die autonom (ohne Zuteilungen) eingenommen werden, gehen neun Euro für die sozialen Pflichtaufgaben drauf (ebenda: 43).

### Stadtumbau Ost: Manöver in unbekanntem Gewässern

Eine Veränderung in den etablierten Verfahrensweisen der Stadterneuerung liegt also in der Luft. Wohin die Karawane zieht, scheint jedoch noch unklar zu sein. Praktische Erfahrungen im Umgang mit der neuen „Versuchsanordnung“ schrumpfender Städte werden zurzeit vor allem im „Stadtumbau Ost“ gemacht. Dieser wurde mittlerweile in über 260 ostdeutschen Städten begonnen und zielt bis 2010 auf den Abriss von 350.000 Wohnungen. In der Realität vieler ostdeutscher Kommunen ist Schrumpfung heute nicht mehr nur ein diskutierenswertes Paradigma, sondern der Umgang mit ihr wird zusehends zum Alltagsgeschäft der Stadtverwaltungen.

Welche Erfahrungen werden nun beim Stadtumbau gemacht, und welche Stellung nimmt der „neue“ Stadtumbau gegenüber der „alten“ Stadterneuerung ein? Zunächst kann man feststellen, dass der „Stadtumbau Ost“ zu einer neuen Welle von „strategischen“ Plänen geführt hat. Um die Verknüpfung von Rückbau-, Umbau- und Aufwertungsmaßnahmen durchzusetzen und sicherzustellen, dass geplante Gebäudeabrisse in das jeweilige Stadtgefüge nicht zerstören, verbinden Bund und Länder die Vergabe von Fördermitteln mit der Verpflichtung zur Vorlage „Integrierter Stadtentwicklungskonzepte“ (INSEK). Ziel dieses Vorgehens ist es, „die einzelnen Maßnahmen des Stadtumbaus zu einem zukunftsfähigen, sinnvollen Ganzen [zu] verbinden“ (BMVBW 2001: 3, Auslobung) und damit die „Chancen“, durch sinnvolle Gestaltung von Abrissen und Nachnutzungen höhere städtische Qualitäten zu schaffen, zu nutzen. Im Zuge der Schrumpfung kommt es also tatsächlich auch zu einer Rückkehr übergreifender Planungsthemen, die deutlich über die Projektmeierei der letzten Stadterneuerungsphase hinausgehen.

Planungsmethodisch stellen die INSEK jedoch einen merkwürdigen Hybrid dar. Liest man die Anforderungen, die von Bund und Ländern an ihre Erarbeitung gestellt werden, aufmerksam durch, lassen sich in ihnen sowohl Rudimente klassischer rationalistischer Globalsteuerung als auch Ansätze für perspektivisch-inkrementalistische Planungsansätze finden: Einerseits bearbeiten die INSEK tendenziell die gesamte Stadt, sie sind auf lange Frist angelegt und versuchen, verschiedene Ressorts und Akteure zu integrieren. Ausgangspunkt ist im Allgemeinen eine Prob-

leanalyse, in der Prognosen zur Einwohnerentwicklung, zur Arbeitsmarktlage, zum Wohnungsangebot und zur technischen und sozialen Infrastrukturentwicklung miteinander verknüpft werden. Aus dieser Analyse wird ein Abrissmengenkorridor hergeleitet, räumlich verortet und in einen Zeit- und Maßnahmenplan überführt. Die INSEK bearbeiten ihre Aufgabe somit in einer außerordentlich traditionellen Art und Weise und erscheinen auf den ersten Blick leicht als comprehensive Fixzielmodelle, denen ein linear-kausales Steuerungsverständnis zugrunde liegt.

In krassem Widerspruch zu diesem Herangehen steht allerdings die intensive Beteiligung der Wohnungswirtschaft an der Planerstellung. Diese wurde von Bund und Ländern zum entscheidenden Bewilligungskriterium für die Vergabe von Fördermitteln gemacht und in den meisten Gemeinden auch realisiert. Im Ergebnis wurden die INSEK in einem Maße von den großen Wohnungsunternehmen mit-erarbeitet, das bisher in Deutschland unbekannt war (vgl. Hunger 2003). Außer vom Gedanken einer rationalistischen Zielerarbeitung sind sie daher auch von einem durch und durch kooperatives Steuerungsverständnis geprägt. Weit entfernt von fordistischen Planungskonzepten tritt der Lokalstaat dabei nicht mehr als Steuerungszentrum, sondern eher als „primus inter pares“ auf. Der Stadtumbau steht damit für eine grundlegende Verschiebung des Verhältnisses von öffentlichen und privaten Interessen in der Steuerung der Stadtentwicklung: Stadtplanung wird hier nicht mehr als Korrektiv gegenüber Entwicklungsproblemen, die durch Märkte nicht zu lösen sind, verstanden und mit den dafür nötigen Ressourcen ausgestattet; vielmehr orientiert sie im Kern auf „Public Private Partnerships“ und richtet ihre Handlungsprioritäten nach den sich daraus ergebenden Erfordernissen aus!

Die mit hochfliegenden Ambitionen in Gang gesetzten „Integrierten Stadtentwicklungskonzepte“ gerieten daher in der Praxis von zwei Seiten her unter Druck:

Zum einen führte der integrierende und strategische Anspruch der Pläne zu so umfangreichen Analyse- und Integrationsanforderungen, dass diese von den Gemeinden nur selten in Gänze bewerkstelligt werden. Fasst man die zugänglichen Evaluationen von „Integrierten Stadtentwicklungskonzepten“ (BMVBW 2003a und b, Eichstädt/Emge 2003) zusammen, muss davon ausgegangen werden, dass die

Mehrzahl dieser Konzepte unter klassischen Prognosedefiziten leidet: Einwohner- und Haushaltsprognosen waren oft zu einfach gestrickt, Leerstandsentwicklungen wurden extrapoliert, wohnungswirtschaftliche Aspekte blieben unterbelichtet, Infrastrukturprobleme wurden nur selten thematisiert.

Zum zweiten erweist sich im Verlauf der letzten Jahre die Einbeziehung der Hauseigentümer, die mit ihrem Eigentum quasi über eine Vetomacht im Stadtumbau verfügen, zunehmend als entscheidender Pferdefuß, der der Umsetzung der gemachten Pläne entgegen steht. Dass es überhaupt Wohnungsunternehmen gibt, die bereit sind, ihre Wohnungen abzureißen, ist maßgeblich der Subventionierung des Abrisses durch das Programm „Stadtumbau Ost“ geschuldet. Sie ermöglicht es nicht nur, den Abriss kostenneutral zu gestalten, sondern versüßt den Abriss darüber hinaus mit „Aufwertungsmitteln“. Von entscheidender Bedeutung ist außerdem eine 2001 erfolgte Novellierung des „Altschuldenhilfegesetzes“, die es aus der DDR stammenden Wohnungsunternehmen ermöglicht, „Altschulden“<sup>4</sup> für abgerissenen Wohnraum erlassen zu bekommen. Für die Bereitschaft, eigene Vermögenswerte zu vernichten, erhalten diese Unternehmen im Gegenzug also die Möglichkeit, sich von einer drückenden Schuldenlast zu befreien, die in den „Erblasttilgungsfonds“ überschrieben und damit dem allgemeinen Staatshaushalt aufgebürdet wird. Zum Abriss bereit sind deshalb vor allem – um nicht zu sagen, fast ausschließlich – kommunale und genossenschaftliche Unternehmen, die über ausreichend „Substanz“ verfügen, um Vermögensverluste bilanziell verkraften zu können und die mit dem Erlass von „Altschulden“ für abgerissenen Wohnraum als nahezu einzige Eigentümergruppe durch den Abriss von nicht mehr benötigtem

Wohnraum sogar etwas gewinnen können. In Sachsen, dem Spitzenreiter in Sachen Abriss, wurden so zwischen 2000 und 2004 fast 90 Prozent aller Wohnungsabriss von kommunalen Wohnungsgesellschaften und Wohnungsgenossenschaften getätigt.<sup>5</sup> Alle anderen Eigentübertypen beteiligen sich kaum am Abriss, profitieren aber von der Sanierung des Immobilienmarktes.<sup>6</sup>

Bei der Einbeziehung der verschiedenen Eigentümergruppen in den Stadtumbau besteht also eine systematische Schieflage, und als Konsequenz ergibt sich eine spezifische städtäumliche Verteilung der Abrisse, die sich nicht prioritär an städtebaulichen Kriterien, sondern an Zugriffsmöglichkeiten orientiert. Die Folge ist eine Konzentration der Abrisse auf die „Platte“, die überwiegend von kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen verwaltet wird. Plattenbauviertel werden damit zu „Spenderstadtteilen“, die die Last der Wohnungsmarktkonsolidierung stellvertretend für den Rest der Stadt tragen müssen. Problematisch ist dabei nicht nur, dass Entwicklungsperspektiven für Plattenbauviertel, die immerhin noch rund ein Fünftel des gesamten ostdeutschen Wohnungsbestandes ausmachen, zunehmend aus dem Blick geraten. Anlass zur Sorge bietet auch die Entwicklung in den „Umstrukturierungsgebieten“ selbst, in denen die Abrisse zwar auf Hochtouren laufen, aber oftmals kaum noch in ein, wie auch immer geartetes, städtebauliches Konzept eingebettet werden können. Der Grund liegt auch hier wieder in den politischen Fehlleistungen, die in den 90er Jahren bei der Transformation des DDR-Wohnungswesens gemacht wurden. Bedingt durch die Restitutionsregelung „Rückgabe vor Entschädigung“ sowie die im Altschuldenhilfegesetz festgeschriebene Privatisierungsverpflichtung ist es heute die Regel, dass in ostdeutschen Stadtteilen jedes Haus einer anderen Eigentümergesellschaft gehört, deren Firmensitze über die ganze BRD verstreut sind. Selbst in, verglichen mit Altbaugebieten, homogenen Plattenbauvierteln wie Leipzig-Grünau oder Halle-Neustadt lassen sich ein bis zwei Dutzend verschiedene Eigentümer finden. Da all diese Eigentümer abhängig von ihrer Be-

<sup>4</sup> Die „Altschuldenproblematik“ ist ein stadtentwicklungspolitischer Dauerbrenner, der aus der Transformation der ostdeutschen Wohnungswirtschaft von der Plan- zur Marktwirtschaft resultiert. Die Finanzierung des Wohnungsneubaus erfolgte in der DDR über langfristige Kredite der Staatsbank, so dass ein Berg von „Altschulden“ entstand, der nach der Privatisierung der Staatsbank von westdeutschen Geschäftsbanken übernommen wurden. Um den zu befürchtenden Zusammenbruch der Wohnungswirtschaft zu verhindern, erließ die Bundesregierung deshalb 1993 ein „Altschuldenhilfegesetz“, das die „Altschulden“ bei 150 DM/qm kappete und die darüber liegenden Verbindlichkeiten in den „Erblasttilgungsfonds“ des Staatshaushaltes übernahm. Da das „Altschuldenhilfegesetz“ in der Praxis immer wieder zu Schwierigkeiten führte, wurde es mehrmals überarbeitet – letztmalig 2001, als ein neuer §6a eingefügt wurde, der eine Streichung von „Altschulden“ für abgerissenen Wohnraum ermöglichte.

<sup>5</sup> Vgl. Sächsische Aufbaubank, Wohnungsmarktmonitoring 2004/2005, Dresden 2005, 22.

<sup>6</sup> Dort wo, wie in Leipzig oder Chemnitz, ebenfalls Stadtumbau auch mit privaten Eigentümern stattfindet, beschränkt er sich meist auf ruinöse Gebäude, für die die Chancen, einen Kreditgeber für Sanierungsmaßnahmen zu finden, bei Null liegen.

triebsform, Unternehmenspolitik und Finanzlage unterschiedliche Kapazitäten und Möglichkeiten haben und jeweils verschiedenen ökonomischen Restriktionen und Notwendigkeiten unterliegen, ergibt sich eine große Heterogenität von Interessenlagen, mit denen der Stadtumbau umgehen muss. Diese große Zahl von Einzelinteressen macht eine übergreifende Planung und Steuerung außerordentlich schwierig und Abrisse sind bislang vor allem Ausdruck der Kooperationswilligkeit von Eigentümern – mit der Folge, dass die in vielen Fällen die städtebauliche Struktur „perforiert“. Wer heute beispielsweise durch bestimmte Bereiche des Leipziger Ostens oder den westlichen Rand Leipzig-Grünaus fährt, wird ein buntes Nebeneinander von topsanierten Häusern, maroden Ruinen, aufwändig gestalteten Miniparks und vor sich hin gammelnden Brachflächen finden, in dem nur wenig räumliche Logik erkennbar ist.

Die umfangreichen Pläne, die erst vor vier Jahren erarbeitet wurden, gelten heute oft schon wieder als überholt, und der Anspruch auf einen „nachhaltigen Stadtumbau“ wird durch eine Mischung aus Ratlosigkeit und „Durchwursteln“ ersetzt. Hinzu kommt eine zunehmend deutlicher werdende Reduktion der Probleme des Stadtumbaus auf die Probleme der abreißenden Unternehmen. Verfolgt man die Diskussion der letzten Jahre wird man kaum bestreiten können, dass Probleme der Wasser- und Wärmeversorgung, des öffentlichen Personennahverkehrs, der Wohnumfeld- und Freiraumentwicklung, der Seniorenbetreuung und Bewohnerbeteiligung im Vergleich zu solchen der Abrissförderung oder der Hypotheken- und Altschuldenbelastung im Themenranking fast gar keine Rolle mehr spielen. Obwohl beispielsweise die Anpassung der städtischen Infrastruktur im Rahmen des Aufwertungsteils des Stadtumbau-Programms zu den förderfähigen Maßnahmen gerechnet wird, werden bislang nur in sehr geringem Umfang Mittel des Stadtumbauprogramms tatsächlich für den Rückbau der stadttechnischen Infrastruktur eingesetzt. Auch in diesem Bereich bleibt also vom integrativen und „nachhaltigen“ Anspruch, mit dem der Stadtumbau auf den Weg gebracht wurde, in der Praxis nur wenig übrig. Hinter dem Wohnungsüberhang ist vielmehr schon jetzt ein weiterer „Probleberg“ absehbar, der in kurzer Zeit nach neuen staatlichen Fördermitteln verlangen wird. Abb.: „Wald“nutzung auf Abrissfläche im Leipziger Osten (Foto: M. Bernt)



#### The future is unwritten

Obwohl die Bereitschaft zum Paradigmenwechsel, befördert durch die „Integrierten Stadtentwicklungskonzepte“, in der städtebaulichen Planung mittlerweile breite Resonanz gefunden hat, kann von einer neuen Planungskultur kaum die Rede sein. Die Bewältigung der Schrumpfung orientiert sich bislang vielmehr an aus der Geschichte der Stadterneuerung bekannten Planungsansätzen, die noch dazu in einer widerspruchsvollen Art und Weise miteinander verknüpft werden. In der Realität wird dabei oft deutlich, dass die Verknüpfung gegensätzlicher Planungsansätze nicht unbedingt zu einer Neutralisierung, sondern häufig eher zu einer Verdoppelung der Störfaktoren für die öffentliche Planung führt. Vermittelt die neue Welle von „Stadtentwicklungskonzepten“ noch den Eindruck eines Anspruchs auf die öffentliche Steuerung eines „nachhaltigen“ Stadtumbaus, zeigt sich in der Umsetzung oft ein Pragmatismus, der nicht nur das „Gott-Vater-Modell“ (Siebel 1989) von Planung weit hinter sich gelassen hat, sondern kaum noch überhaupt einen Gestaltungsanspruch erkennen lässt. Unter dem Zwang der Finanzknappheit schiebt sich dabei zunehmend eine Politik des „Muddling through“ in den Vordergrund. Da diese aber kaum in der Lage ist, die drängendsten Probleme schrumpfender Städte zu lösen, sind weitere Änderungen absehbar.

Der Stand des Stadtumbaus kann daher wohl am ehesten mit dem Titel eines neueren Films zum Thema schrumpfender Städte als „Nicht mehr, noch nicht“ beschrieben werden.

Abb.: „Wald“nutzung auf Abrissfläche im Leipziger Osten (Foto: M. Bernt)

Zwar hat der Stadtumbau die etablierten Themen und Verfahren der Stadterneuerung an vielen Stellen hinter sich gelassen – sein eigenständiger Charakter hat sich gleichwohl noch nicht herausgebildet. Metaphorisch gesprochen, hat das Schiff zwar den Hafen verlassen, wohin es segelt ist allerdings noch nicht abzusehen.

### Literatur

- Altrock, U. (2005): Stadtumbau in schrumpfenden Städten – Anzeichen für ein neues Governance-Modell?, In: Altrock, Uwe/ Kunze, Ronald/ Petz, Ursula von/ Schubert, Dirk (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2004/05, Berlin: Universitätsverlag der Technischen Universität Berlin, 149-170.
- Benz, A. (2004) (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden: VS - Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bernt, M. (2003): Die „Behutsame Stadterneuerung“ im Berlin der 90er Jahre. Berlin: Schelzky & Jeep.
- Bernt, M. (2005): Stadtumbau im Gefangendilemma. In: Weiske, C./ Kabisch, S./ Hannemann, C. (Hrsg.): Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus. Interessensgegensätze, temporäre Koalitionen und Entscheidungsstrukturen in schrumpfenden Städten. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 109-131.
- Bernt, M./ Fritsche, M. (2005): Von Programmen zu Projekten. Die ambivalenten Innovationen des Quartiersmanagements. In: Greifenhagen, S./ Neller, K. (Hrsg.): Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 202-218.
- Bernt, M./ Naumann, M. (2006, im Erscheinen): Wenn der Hahn zubleibt. Wasserversorgung in schrumpfenden Städten. In: Frank, S./ Gandy, M. (Hrsg.): Hydropolis. Die Stadt und das Wasser. Frankfurt a.M.: Campus.
- Bundesministerium für Bauen, Wohnen und Verkehr (2003a): Dokumentation zum Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“. Berlin: Eigenverlag.
- Bundesministerium für Bauen, Wohnen und Verkehr (2003b): Erste Ergebnisse der Auswertung der Wettbewerbsbeiträge. <http://www.bmvbw.de>. (Zugriff: 9. Januar 2003)
- Bundesministerium für Bauen, Wohnen und Verkehr (2001): Wettbewerb Stadtumbau Ost. Für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen. – Auslobung und Wettbewerbsunterlagen, Berlin.
- Eichstädt, W./ Emge, R. (2003): Wissenschaftliche Auswertung der 44 Integrierten Stadtentwicklungskonzepte (ISEK) in Mecklenburg-Vorpommern. Im Auftrag der Gemeinden des Landes M-V, koordiniert durch das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern. <http://www.am.mv-regierung.de/stbfr/pages/konzepte.htm>. (Zugriff: 20. Februar 2006)
- Gatzweiler, H.-P. / Meyer, K./ Milbert, A. (2003): Schrumpfende Städte in Deutschland? – Fakten und Trends. In: Informationen zur Raumentwicklung (10/11.2003), 557-575.
- Hannemann, C. (2003): Schrumpfende Städte in Ostdeutschland – Ursachen und Folgen einer Stadtentwicklung ohne Wirtschaftswachstum. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/2003, 16-23.
- Hannemann, C. (2004): Marginalisierte Städte. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag.
- Häußermann, H. (1995): Von der „sozialistischen“ zur „kapitalistischen“ Stadt, In: Aus Politik und Zeitgeschichte vom 17.3.1995.
- Hunger, B. (2003): Stadtumbau Ost. Herausforderungen für Städtebau und Wohnungswirtschaft. In: PlanerIn (2), 11-13.
- Koziol, M. (2004): Folgen des demographischen Wandels für die kommunale Infrastruktur. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 43 (1), 69-83.
- Lütke Daldrup, E. (2001): Die perforierte Stadt. Eine Versuchsanordnung. In: StadtBauwelt (150), 40-45.
- Mäding, H. (2004): Demographischer Wandel und Kommunalfinanzen. Einige Trends und Erwartungen. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 43 (1), 84-102.
- Pohlan, J./ Wixforth, J. (2005): Schrumpfung, Stagnation und Wachstum – Auswirkungen

auf städtische Finanzlagen in Deutschland. In: Gestring, N. et al. (Hrsg.): Jahrbuch StadtRegion 2004/05. Schwerpunkt: Schrumpfende Städte. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 19-48.

Prigge, W. (2004): Schrumpfungspfade, In: Oswalt, Philipp (Hrsg.): Schrumpfende Städte. Berlin: Hatje Caltz Verlag, 42-50.

Rößler, S./ Bernt, M./ Kabisch, S. (2005): Interessengegensätze erfordern neue Umsetzungsstrategien. Freiraumentwicklung und Stadtumbau in der Großsiedlung Leipzig-Grünau. In: Stadt + Grün 9, 15-20.

Sächsische Aufbaubank (2005): Wohnungsmarktmonitoring 2004/2005, Dresden.

Selle, K. (1994): Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln - Ein Werkbuch. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 69, Dortmund.

Selle, K. (Hrsg.) (1996): Planung und Kommunikation - Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Wiesbaden/ Berlin: Bauverlag.

Selle, K. (2005): Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.





PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

# Making places

*Place is the key economic and social organizing unit of our time. Richard Florida*

## Einführung

Als *Place* bezeichnet der amerikanische Publizist in seinem jüngsten Bestseller die Qualität eines Ortes im Sinne eines Schauplatzes des öffentlichen Lebens<sup>1</sup>. Dabei spielen die Zusammenhänge zwischen der gebauten Umwelt und den naturräumlichen Situationen eine ebensolche Rolle wie die Interaktionen und Beziehungen der unterschiedlichen Personen, die diesen Ort beleben, dort Inspirationen empfangen, aber auch Identitäten ausprägen und Bindungen an jenen *Platz in der Stadt* eingehen. Hinter dieser These verbirgt sich eine veränderte Bedeutung urbaner Lebensstile und Standorte für die wirtschaftliche Entwicklung der Informations- und Wissensgesellschaft. Während die Standorte der alten Industrien durch Bodenschätze, Wasserkraft oder die Lage im Verkehrsnetz bestimmt wurden, sind die aktuellen Aufsteiger oft Orte mit hoher Lebens- und Freizeitqualität. Nicht umsonst hat die raumstrukturelle Forschung eine Zeit lang den Blick bevorzugt auf die so genannten *sunbelts* gerichtet. Bei genauerem Hinsehen lassen sich hier auch enge Verflechtungen mit Bildungsstandorten und prägenden kulturellen Identitäten feststellen, die oft an sichtbare Symbole, markante Eigen-

schaften einer Landschaft und besondere Mentalitäten einer Region geknüpft sind.

Ein solches Bild für die nachgefragten kreativen kulturellen Milieus als neue Standortfaktoren für die wirtschaftliche Entwicklung wurde zunächst auf die Metropolen und Großstädte projiziert. In einer vernetzten und globalisierten Welt treffen diese Faktoren aber letztlich auf alle Standorte in einem veränderten Städtesystem zu. Dabei kommt den sozialen und kulturellen Ressourcen, die in symbolische und ideelle Werte einer Stadt umgemünzt werden können, eine wachsende Bedeutung zu. Diese müssen ermittelt, aktiviert und dann auch sichtbar und erlebbar gemacht werden. Sie dienen einer Ausprägung von Identitäten einer Stadtgesellschaft nach innen und zugleich einer Profilierung der Städte nach außen.

Insbesondere in kleineren Städten gehören Vertrauensbestände, Zugehörigkeits- und Verantwortungsgefühle, gemeinsame Zielvorstellungen sowie die Intensität und Wirksamkeit bürgerschaftlichen Engagements zu den eigentlichen Ressourcen der Stadtentwicklung. Die Ausprägung urbaner und identitätsstiftender kultureller Milieus ist sehr eng und konkret an die Ausbildung von Stadtprofilen gekoppelt. Man spricht von *sozialen Kapital-*



Prof. Dr. Iris Reuther ist Professorin für Stadt- und Regionalplanung an der Universität Kassel

Dieser Beitrag ist erschienen in: "Revitalisierender Staedtebau", Hrsg: Juerg Sulzer, Goerlitz Kompetenzzentrum Revitalisierender Staedtebau und Masterstudiengang Denkmalpflege der TU Dresden, Band 5

<sup>1</sup> Florida, Richard (2004): *The Rise of the Creative Class ... and how it's transforming work, leisure, community, & everyday life*, New York, S. 231 f.

len<sup>2</sup>, die es zu erschließen gilt. Dabei kommt den Wegen ihres Transfers eine besondere Bedeutung zu. Die Eigner und Produzenten solcherart Kapitale sind über Kommunikationsprozesse und Interaktionen miteinander verbunden. Diese beruhen auf Verhandlungslogiken, die mittels Vertrauen oder auch Macht in Bewegung kommen. In der Regel werden Entscheidungen über die Transferierung und Verteilung der sozialen Kapitale in kommunikativen Akten getroffen. Sie sind im Vorfeld von Kooperationen angesiedelt oder begleiten diese Findungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse. Neben den verfassten Institutionen der Städte – gemeint sind hier vor allem die Stadträte und Verwaltungen – geschieht dies in informellen Gremien und Netzwerken. In einer kleinen Stadt sind diese sehr stark an Nachbarschaften und besondere Aktivitäten oder Traditionen der Stadtgesellschaft gebunden. Ihre Schauplätze sind in der Regel die öffentlichen Räume und die Orte der Gemeinschaft. Dabei spielen die Eigentums-, Verfügungs- und in gewisser Weise die Gewohnheitsrechte, aber auch Konventionen und Rituale eine erhebliche Rolle.

Abb. 1: Situation in der Lutherstraße vor den Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen (Quelle: Frank-Heinrich Müller, Photographiedepot)

Abb. 2: Pilotprojekt Lutherstraße/Badergasse nach den Maßnahmen für eine Zwischennutzung (Quelle: Büro für urbane Projekte)



Mit dem Blick auf die Transformationsprozesse in den von Bevölkerungsschwund, Nutzungsverlusten und Neuorientierung geprägten Städten Ostdeutschlands steht die spannende Frage, ob es hier gelingt, den Stadtumbau als Entwicklungspfad für die Ausprägung von *Places* zu nutzen. Der Fokus soll deshalb auf der Profilierung einer kleinen Mittelstadt im südlichen Sachsen-Anhalt liegen, die im Rahmen der Internationalen Bauausstellung IBA Stadtumbau 2010 unter dem Motto *k3 – kleiner, klüger, kooperativ* ihre sozialen und kulturellen Kapitale zur Entwicklung neuer *Pla-*

<sup>2</sup> Die Autorin bezieht sich hier auf eine Position von Christine Weiske, Technische Universität Chemnitz, Institut für Soziologie, Regionalforschung und Sozialplanung in einem unveröffentlichten Manuskript vom Oktober 2003.

ces in ihrer historischen Altstadt nutzt. Die Lutherstadt Eisleben mit aktuell etwa 20.000 Einwohnern war über Jahrhunderte vom Kupferbergbau des Mansfelder Landes geprägt. Zugleich ist die Stadt in die Kulturlandschaft des Harzvorlandes eingebettet und kann auf ein besonderes Alleinstellungsmerkmal verweisen. Der Überlieferung nach wurde der Reformator Martin Luther 1483 in Eisleben geboren und getauft. Der Zufall wollte es, dass er auf einer Reise ins Mansfelder Land hier auch seine letzte Predigt hielt und starb. Damit verfügt die Lutherstadt Eisleben in ihrer bis heute mittelalterlich geprägten südlichen Altstadt über zwei Adressen, die 1996 in die UNESCO-Liste der Welterbe-Stätten aufgenommen wurden. Hierzu gehört das nach einem Brand im Jahre 1693 von der Eisleber Bürgerschaft wieder errichtete Geburtshaus mit der benachbarten Armenschule, die ab 1817 das Ensemble dieser bedeutungsvollen Adresse vervollständigte. Im Jahre 1856 wurde ein altes Eckhaus neben dem Geburtshaus an der heutigen Lutherstraße abgerissen und nach den Plänen von Friedrich August Stüler durch eine Einfriedung ersetzt. Damit konnte der seit über 300 Jahren museal genutzte Ort im Stadtbild besser sichtbar gemacht werden.



Wenige Schritte weiter entlang der Lutherstraße, die fast alle Touristen auf ihrem Weg zum Sterbehaus und der Andreaskirche oberhalb des Marktes nutzen, nahm ein aktiver Stadtumbau in Eisleben seinen Anfang. Vor dem Hintergrund hoher Leerstände und einiger Brachflächen sowie ausbleibender Nachfrage nach Wohnungen oder Geschäftsräumen kamen die privaten Grundstückseigentümer des extrem dicht überbauten Quartiers zwischen der Lutherstraße und der Badergasse auf das Technische Dezernat der Stadtverwaltung zu. Sie suchten Unterstützung für die Umsetzung einer gemeinsam entwickelten Idee, die auch Grundstücke im Eigentum der Stadt sowie der städtischen Wohnungsgesellschaft einschlossen. Auf vier von insgesamt

neun Parzellen sollte die in weiten Teilen stark sanierungsbedürftige und ruinöse Bausubstanz zugunsten erweiterter Freiräume für die Nachbargrundstücke entfernt werden. Zugleich wurden Vorschläge für eine stadt-bildverträgliche Einfriedung der Grundstücke an der Lutherstraße, für die Nutzung einer frei werdenden Parzelle als Freisitz eines angestammten Lokals sowie für eine perspektivische Neubebauung auf einem der vier Grundstücke unterbreitet. Die Rückbauvorschläge waren insgesamt in einem Denkmalbereich gelegen und bezogen sich auch auf ein Einzeldenkmal gemäß Denkmalschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt.

### Rote Türen

Den Konsens mit den betroffenen Eigentümern zu einem Pilotprojekt für den aktiven Stadtumbau nahm die Lutherstadt Eisleben zum Anlass, das IBA-Thema *k3 – kleiner, klüger, kooperativ* mit Leben zu erfüllen. Sie unterstützte die Eigentümer bei der privatrechtlichen Regelung der neu zu ordnenden Grundstücke, beantragte die Förderung der Abriss- und Aufwertungsmaßnahmen und beauftragte einen Landschaftsarchitekten mit dem Entwurf für die veränderten städtebaulichen Konturen und die Gestaltung der neuen Freiräume. Nach gut zwei Jahren waren die alten Gebäude verschwunden, die neuen Giebel und Mauern realisiert und die Bäume für den Freisitz gepflanzt. Kurz vor der Übergabe und Einweihung unterbreitete das IBA-Büro unter Federführung der Stiftung Bauhaus Dessau den Vorschlag, die neuen Mauern des Pilotprojektes mit einer ersten Roten Tür zu markieren. Genau an jener Stelle, wo nach den Vorstellungen des privaten Grundstückseigentümers wieder ein Wohnhaus errichtet werden kann, verkündet eine kleine Tafel: Platz für Neues. Unter dieser Überschrift sind die Adressen der Ansprechpartner vermerkt. Der erste *Place* eines aktiven Stadtumbaus hatte ein neues Gesicht erhalten (Abb. 3).

Die Vorschläge zu einer konkreten Umsetzung des Projektes wurden im Rahmen einer konzertierten Aktion des *Gemeinschaftswerkes Lutherstadtumbau* entwickelt. Dahinter verbirgt sich ein interdisziplinärer Workshop mit Architekten aus der Region, zuständigen Vertretern der Denkmalbehörden und verschiedener Bereiche der Verwaltung sowie interessierten Grundstückseigentümern. In einer von der Stadtverwaltung und vom IBA-Büro präzise vorbereiteten zweitägigen Sitzung wurden



Abb. 3: Die erste rote IBA-Tür in der Lutherstraße  
(Quelle: Büro für urbane Projekte)

insgesamt drei Ideen geboren. Dazu gehörte auch das Projekt *Adresse Weltkulturerbe – Luthergeburtshausensemble 2006*. Hier kooperiert die Lutherstadt Eisleben intensiv mit der Stiftung Luthergedenkstätten in Sachsen-Anhalt und musste wegen der Prominenz des Standortes und seinem Status als UNESCO-Weltkulturerbe einen aktiven Stadtumbau sowie die Profilierung der Altstadt als Tourismusstandort mit dem Schutz von hochkarätigen Einzeldenkmälern und der städtebaulichen Entwicklung in einem Denkmalbereich vereinbaren. Den Stein ins Rollen brachte ein offenes Wort über die Interessenlagen von Stadt und Stiftung. Direkt neben dem prominenten Geburtshaus von Martin Luther prangte über viele Jahre eine Ruine neben einem ebenfalls schon lange leer stehenden kleinen Wohn- und Geschäftshaus an der Halleschen Straße. Trotz ihrer angespannten Haushaltslage erwarb die Lutherstadt Eisleben die beiden Problemgrundstücke und bot der Stiftung die Entwicklung eines gemeinsamen Projektes an. Innerhalb weniger Stunden war ein erster Konsens darüber gefunden, dass man hier die Sanierung und Neugestaltung des Geburtshauses mit der Etablierung eines neuen Besucherzentrums für den Luther-Tourismus koppeln könnte. Deshalb sollten die beiden verschlissenen Gebäude (eines davon auch ein Einzeldenkmal) durch einen charaktervollen Neubau ersetzt werden. In einem mühsamen Diskurs mit den zuständigen Denkmalbehörden wurde gemeinsam die Aufgabenstellung für einen eingeladenen Gestaltungswettbewerb formuliert, der bereits ein halbes Jahr nach dem Workshop ausgelobt wurde. Wieder ein Jahr später konnte auf der mittlerweile frei geräumten Grundstücksfläche die zweite Rote Tür geöffnet werden (Abb. 4). Wieder ein Jahr später konnte das Richtfest für das neue Geburtshausensemble gefeiert werden.

Ein drittes Projekt wurde an der Nahtstelle zwischen der historischen Altstadt und dem

Abb. 4: Öffnung der zweiten roten IBA-Tür zum Spatenstich für das Projekt ‚Adresse Weltkulturerbe – Luthergeburtshaus-Ensemble‘ durch die amt. Bürgermeisterin der Lutherstadt Eisleben (Quelle: Büro für urbane Projekte)



ehemaligen Stadtgraben realisiert, der als öffentliche Grünfläche genutzt wird. Hier konnte der Rückbau eines ruinösen Wohngebäudes den Platz für eine temporäre Feifläche vergrößern, die in Abstimmung mit den privaten Grundstückseigentümern mehrere Parzellen umfasst. Die historische Stadtmauer wurde ein Stück verlängert und neben einer kleinen Pforte vermeldet eine Botschaft an der dritten Roten Tür, dass auch hier wieder gebaut werden kann. Zwischenzeitlich sieht man, wie Spaziergänger und Passanten auf der frischen Wiese den neuen Ausblick auf den Turm der Petrikirche genießen, wo Martin Luther getauft wurde.

#### Denkmalschutz im perforierten Stadtraum

Die vergleichsweise neuen Fragestellungen zum Denkmalschutz in einem bereits perforierten historischen Stadtraum von hohem Wert – wie sie im Stadtumbaugebiet Altstadt der Lutherstadt Eisleben anstehen – haben Debatten vor Ort, aber auch auf Landes- und Bundesebene ausgelöst. Vor diesem Hintergrund und angesichts der sehr großen Anzahl, zum Teil unsanierter und gefährdeter Einzeldenkmale hat die Lutherstadt Eisleben die Erarbeitung eines „konzeptionellen Stadtumbauplanes mit integrierter Denkmalpflege“ begonnen. Die ersten, scheinbar fast spontan entwickelten Projekte haben gezeigt, dass ein angemessener Umgang mit untergenutzter oder leer stehender Gebäudesubstanz sowie leeren oder brach fallenden Grundstücken nur in konkreten Schritten eingeübt und kultiviert werden kann. Im Kern geht es um die gezielte Unterstützung privater Grundstückseigentümer und interessierter Bauherren sowie um Aktivitäten auf Parzellen, die der Lutherstadt Eisleben gehören oder in ihrer Verfügung liegen. Neben einem aktuellen Überblick zum Bestand und zur Eigentümersituation verständigen sich die Vertreter der Verwaltung in regelmäßigen Abständen zu einem *Projektplan*. Parallel dazu führen sie

permanent Gespräche mit den betroffenen Eigentümern oder potenziellen Interessenten. Auf dieser Grundlage haben sich der Informationsgrad, die Problemsicht, aber auch die Aktivierungsmöglichkeiten für einen Stadtumbau auf Initiative, Anregung oder in Regie der Stadt qualifiziert und präzisiert. Die vorliegenden Erkenntnisse und der Abstimmungsstand fließen in den *konzeptionellen Stadtumbauplan* im Sinne einer Lesart für das Gesamtgebiet ein. Diese beziehen sich auf folgende Essentials:

- *Visitenkarte Altstadt* – Hier geht es um die Qualifizierung des südlichen Altstadtbereiches als Tourismusstandort mit einem entsprechenden öffentlichen Raumsystem, Stadtbild und relevanten Nutzungsangeboten.
- *Grüne Altstadt* – Hier geht es in Ergänzung zur *Visitenkarte* um die Vernetzung vorhandener und im Rahmen aktiver Stadtumbaumaßnahmen neu entstehender Grün- und Freiräume, die temporären und permanenten Charakter haben können.
- *Verkehrsentlastung* – Auf Ebene der Gesamtstadt sowie unter Berücksichtigung der aktuellen Situation wurden mehrere neuralgische Knotenpunkte im Bereich des Stadtumbaugebietes Altstadt hinsichtlich ihrer Ausbaufähigkeit zur Optimierung der Verkehrsführung untersucht. Die konzeptionellen Überlegungen zu einer veränderten Verkehrsführung fließen als Strategieausgabe in das Planwerk ein.
- *Differenzierung zur Denkmalpflege* – In enger Abstimmung mit allen zuständigen Denkmalbehörden wurde in Anknüpfung an die *Lesart* ein Orientierungs- und Entscheidungsrahmen ausgearbeitet, der sich auf die *Visitenkarte* (mit strengen Maßstäben), aber auch auf Bereiche mit höheren Entwicklungschancen auf der einen Seite und Problemadressen auf der anderen Seite bezieht.

Im Gegensatz zu einem klassischen städtebaulichen Rahmenplan, der flächendeckende Aussagen zu baulich-räumlichen Maßgaben trifft, werden im konzeptionellen Stadtumbauplan in Ergänzung zu einem räumlichen und strategischen Leitbild einige Prinzipien im Umgang mit dem Einzelfall formuliert; sie lauten:

- *Sicherung* von markanten Stadtbild prägenden Objekten und Ensembles;

- Erhaltung / Wiederherstellung von *Konturen* im Stadtraum unter Berücksichtigung der Standorte und der Substanz sowie in Verbindung mit städtebaulichen Qualitäten;
- Schaffung von stadtbildverträglichen und alltagstauglichen *Freiräumen* auf Brach- oder Umbaubauflächen (Hier werden ein *temporärer* und ein *permanent* Status unterschieden.);
- *Erneuerung und Umbau* von chancenreichen Adressen unter Berücksichtigung von Denkmalaspekten und Eigentümerinteressen.

### Qualifizierung der Altstadt als Wohnstandort

Es bleibt die Frage, welche Auswirkungen die realisierten Projekte und die Arbeit an einem konzeptionell angelegten Planwerk auf die Qualifizierung der historischen Altstadt als Wohnstandort, als Anziehungspunkt für die Bürger und Gäste der Stadt und schließlich als Schauplatz eines zeitgenössischen öffentlichen Lebens der Stadtgesellschaft haben. Ein sehr genauer Blick in die aktuellen Daten der Einwohnerentwicklung und Bautätigkeit zeigt, dass sich das Ausmaß der Einwohnerverluste in der Altstadt im Vergleich mit anderen Teilen der Stadtregion zusehends verkleinert. Während die private Bautätigkeit in den umliegenden Ortschaften deutlich geringer geworden ist, verzeichnet der Standort Altstadt als einziger in der Lutherstadt Eisleben relative Zuwächse, wenn auch auf einem sehr kleinen Niveau. Gewiss kann man hier noch nicht von einer *Reurbanisierung* sprechen, aber die Argumente von Bauherren in der Altstadt sind aufschlussreich. Ein junger Mann ist aus dem Westen wieder nach Lutherstadt Eisleben zurückgekommen, hat dafür einen sicheren Arbeitsplatz aufgegeben und saniert gemeinsam mit seinen Brüdern ein geerbtes Haus, in dem er selbst wohnen möchte. Das Oberhaupt einer jungen Familie hat in einer vergleichsweise ruhigen Ecke der Altstadt ein Fertighaus durch einen Bauträger errichten lassen, weil ihm die Gegend als Wohnort seiner Großmutter vertraut ist. Die Eigentümerin eines kleinen Reihenhauses bekennt, dass sie mit ihren beiden Nachbarinnen schon lange befreundet ist und mit ihnen die Vorzüge der Innenstadt und den kleinen Garten hinter dem Haus genießt, den man Gott sei Dank nicht aufwendig beackern muss wie auf dem Lande.

### Drehbuch für einen Lutherweg



Abb. 5: Raumidee für den Eisleber Lutherweg  
(Graphik: Büro für urbane Projekte)

Mit dem Baufortschritt am neuen Luthergeburtshausensemble wurde die Frage laut, welches Bild die Bürger und Gäste künftig haben werden, wenn sie sich auf den Weg zwischen den beiden prominenten Adressen durch die Altstadt bewegen. Deshalb wurde in einer neuerlichen Aktion des Gemeinschaftswerkes Lutherstadtumbau die Idee für einen „Lutherweg“ entwickelt. Zunächst begaben sich die Direktoren der Stiftung Luthergedenkstätten, die Vertreter des IBA-Büros, einige Mitarbeiterinnen der Stadtverwaltung, die Stadtarchivarin gemeinsam mit zwei jungen Architekten und einem Spaziergangsforscher auf diesen besonderen Weg. Sie wurden von der Erzählung über alte Traditionen zu hinterleuchteten Fenstern, aber auch angesichts frisch geputzter Giebel und neuer Mauern inspiriert. Auf diese Weise entstand das Drehbuch für eine Inszenierung des Lutherweges im öffentlichen Raum der Stadt: mit Lutherworten an Hauswänden, Leuchtkästen in blinden Fenstern oder kleinen Gärten hinter neuen und alten Mauern, die zum Verweilen einladen. Der Einladung zu einem ersten öffentlichen Spaziergang auf dem imaginären Lutherweg folgten hunderte Bürger, die geduldig zuhörten, was die Gestalter ihnen über die



Abb. 6: Vorstellung der Prototypen für eine Inszenierung des Eisleber Lutherweges  
(Quelle: Büro für urbane Projekte)

Prototypen für die ungewöhnlichen Fenster erzählten. Sie sahen der Bürgermeisterin zu, wie sie gemeinsam mit ihrem Vorgänger im

Amt eine Rose mit dem Namen *Martin Luther* pflanzte. Sie wurden Zeugen, wie das Werk eines Sgraffito-Künstlers auf einer Mauer enthüllt wurde, die wenige Wochen zuvor mit einer Schmiererei aus der rechten Szene für Aufsehen gesorgt hatte. Und: Sie fragten nach der nächsten Roten Tür.

### Erkenntnisse

1. Beim Stadtumbau geht es um eine veränderte Interpretation des öffentlichen Raumes in der Stadt. Jede Stadtgesellschaft hat hierfür ihren eigenen Wertekanon (Geschmack, Pragmatik, Priorität, Mentalität). Städtebau, Architektur, Stadtgestalt oder gar Denkmalschutz sind nicht die alleinigen Felder eines physischen und schon gar nicht eines mentalen Stadtumbaus.



Abb. 7: Erster öffentlicher Spaziergang auf dem Eisleber Lutherweg (Quelle: Büro für urbane Projekte)

2. Wir müssen mit der mehr oder minder heterogenen, sich weiter transformierenden und erneuernden Stadt leben und zu einer gelenkten oder gestalten Perforation gelangen. Diese Stadt ist auch eine räumlich entspannte, weniger dicht genutzte Stadt, die erst allmählich wieder Zuspruch, Nachfrage und Inanspruchnahme von Flächen und Räumen erfahren wird.

3. Ohne Symbolik, Rituale, Zuwendung, Aufmerksamkeit und Kommunikation, aber auch eine Prioritätensetzung geht es nicht. Stadtumbau ist in der Tat die Suche nach einem konzeptionellen *Roten Faden* für das System der öffentlichen Räume und Identität stiftenden Orte in der Stadt.

### Deshalb braucht es

- andere Bilder: Rote Türen und Tische auf den Straßen, blaue Schirme neben frischen Blumen und leuchtende Kästen vor blinden Fenstern. Sie sind Seh- und Gehhilfen für den Umgang mit den veränderten *Places*;

- neue Angebote und Konventionen: Ein Grundstück nebenan, die Hilfe zur Einigung mit dem Nachbarn, ein Wegerecht, temporäre Regelungen zur Anreicherung von neuen Frequenzen und Nachfragen sind deshalb das konkrete Gesicht und Programmbausteine für ein *Placemaking*.

- ein verändertes Planungsverständnis oder besser: Ein sukzessiver, konzeptioneller und sogar szenographischer Städtebau kann die Mitwirkungsbereitschaft und Integration der Akteure zunächst besser fördern als eine auf die Baustrukturen und Gestaltungsmittel reduzierte Rahmen- oder gar Bauleitplanung mit restriktiven Satzungen – eben *Making Places*.



PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

# Kein Geld, schwache Parteien, viele Netzwerke und ein Bürgermeister

Trends lokaler Steuerung in Deutschland

## Einleitung

Die aktuelle Aufgabenstellung der Stadtentwicklungspolitik hat die Bundesregierung in ihrem Städtebaulichen Bericht von 2004 klar formuliert: Eine „gute und bezahlbare Infrastrukturversorgung unter den Bedingungen einer abnehmenden und alternden Bevölkerung“ ist ebenso zu gewährleisten wie die Sicherung der „Städte als Standort für Arbeit und Wirtschaft und Stätten der Innovation“ (BMVBW 2004: I). Wie kann dies unter den Bedingungen öffentlich thematisierter Finanznot in Städten und Gemeinden geschehen? Eine Reihe von Stichworten verweist auf Kooperation als wesentliche Steuerungsweise der Stadtentwicklungspolitik: So etwa „abgestimmtes Vorgehen“, „konzertierter Ressourceneinsatz“, „enge Abstimmung der Kernstädte mit den Nachbargemeinden“, „das Zusammenwirken verschiedener Politikfelder“ (Ebd.: I-III). Es wird eine veränderte Aufgabenverteilung zwischen öffentlicher Hand, privater Wirtschaft und Bürger/innen propagiert. Allerdings: „Für die städtebauliche Entwicklung bleibt weiterhin eine politische Führungs- und Kontrollfunktion der öffentlichen Hand

erforderlich, um die Bewohnbarkeit der Städte zu garantieren, die Gestaltungsmaßstäbe zu sichern und dabei den Schutz der Schwächeren zu gewährleisten.“ (Ebd.: V).

Unser Beitrag zielt auf einen systematischen Überblick über aktuelle Steuerungsprobleme in deutschen Städten und Kommunen ab.<sup>1</sup> Ausgehend von dem Dilemma, dass eingangs skizzierte Anforderungsprofil der Stadtentwicklung mit knappen Finanzressourcen bearbeiten zu müssen, werden die Wahlbeteiligung und die Ausdifferenzierung der lokalen Parteien- und Vereinslandschaft einerseits sowie Privatisierung und Fragmentierung der

<sup>1</sup> Zur Definition: In Absprache mit den Herausgebern werden die Begriffe lokale Steuerung und Local Governance von uns hier synonym verwendet und beinhalten auch interkommunale Kooperationen (s.a. Bovaird et al. 2002). Lokales Regieren wird auf die traditionelle Form des Regierens durch Bürgermeister und Rat bezogen. Der Begriff Steuerungskapazität verweist auf jene Fähigkeiten, die es erlauben, politische Zielbestimmungen informiert vornehmen zu können sowie entsprechende Entscheidungen zu implementieren und zu kontrollieren. Grundsätzlich thematisieren wir die Steuerungsprobleme für die gesamte Bundesrepublik, wobei sich aufgrund unseres Forschungshintergrundes eine gewisse ‚West‘-Verzerrung ergeben kann. Wir gehen jedoch davon aus, dass die hier skizzierten Entwicklungen auch für die Steuerung in ostdeutschen Städten und Gemeinden relevant sind.



Dr. Detlef Sack ist Mitarbeiter am Fachgebiet Politische Theorie, Universität Kassel.

Prof. Ph.D. Scott Stock Gissendanner ist Juniorprofessor am Seminar für Politikwissenschaft, Universität Göttingen.

Dieser Beitrag ist erschienen in: Städte im Umbruch, Ausgabe 4/2007, S. 29-35.

lokalen Organisationen der Leistungserbringung andererseits skizziert. Daran schließt die Entstehung polyzentraler Arrangements der Stadtentwicklungspolitik an, d.h. es erfolgte eine aufgabenbezogene Netzwerkbildung von zuvor aus der Verwaltung ausgelagerter Einheiten mit privaten Unternehmen und bürgerschaftlichen Organisationen. Gleichzeitig wurde durch die Gemeindeordnungsreformen der 1990er Jahre in allen Bundesländern die Rolle der direkt gewählten (Ober-) Bürgermeister aufgewertet.

Im Rahmen der Debatte um lokale Steuerung in der Stadtentwicklungspolitik vertreten wir die These, dass ein Formwandel dergestalt stattgefunden hat, dass eine entsprechende Steuerungskapazität in das polyzentrale Gefüge aufgabenbezogener Netzwerke gewandert ist wie auch vom direkt gewählten (Ober-) Bürgermeister beansprucht wird.

#### **Das Dilemma: Knappe Finanzen bei hohem Handlungsdruck**

In der Auslegung des Art. 28 des Grundgesetzes (Kirchhof 1985) wird richtigerweise argumentiert, dass das deutsche Regierungssystem Städten und Gemeinden einen minimalen Grad finanzieller Autonomie garantiert. Dies beinhaltet das Recht auf kommunale Steuern und auf Einkünfte, die den zugewiesenen Aufgaben angemessen sind. Der Tenor der fachwissenschaftlichen Debatte ist jedoch, dass kommunale Finanzhoheit und hinreichende Mittelausstattung zur Fiktion geworden sind. Dies basiert auf chronisch unangemessenen Einkünften, andauernd steigenden fixen Kosten und dem Verlust der Kontrolle über das kommunale Budget infolge der komplexen und verwobenen Ein- und Ausgabesituation im deutschen Föderalismus.

Ausdruck und Garantie kommunaler Finanzhoheit ist die Höhe der „freien Spitzen“. Hierbei handelt es sich um Finanzierungsbeiträge der Verwaltungs- für die Vermögenshaushalte, die über Pflichtzuführungen hinausgehen und somit als Indikator für die kommunale Finanzkraft wie lokale Autonomie gelten (Karrenberg und Münstermann 1998: 438). Diese frei verfügbaren Einkünfte in deutschen Städten und Gemeinden tendieren mittlerweile gegen Null. Viele Kommunen waren während der vergangenen Dekaden wiederholt am Abgrund des finanziellen Ruins – trotz tiefer Einschnitte bei Sozial-, Personal- und Investitionsausgaben nach 1990 (Karrenberg und Münstermann lfd. Jg.). Städte und

Gemeinden weisen seit den 1970er Jahren Defizite auf und sind seit 1976 nicht mehr in der Lage, Zins und Tilgung existierender Schulden aus ihren eigenen Einnahmen zu bestreiten (Naßmacher und Nassmacher 1999: 251). Regelmäßig gibt es zyklische Krisen: Das Defizit stieg auf über 4,5 Milliarden Euro in den Jahren 1971, 1975, 1981, 1995 und erreichte einen Höhepunkt mit 7 Milliarden Euro in 2003 (Mädling 1998; Karrenberg und Münstermann 2005).

Deutsche Kommunen haben die Finanzknappheit und -unsicherheit mitunter durch deutliche Investitionskürzungen zu kompensieren versucht. Die von den Städten betätigten Investitionen haben sich seit 1993 stetig verringert. Im Jahr 2004 investierten sie ein Drittel weniger als 1994. Dem steht ein großer Bedarf an öffentlichen Investitionen für Schulen, Straßen, Sanierungen, Brandschutzmaßnahmen, Pflegeheimen, Kindertagesstätten, Sport- und Kultureinrichtungen, touristische Infrastruktur sowie Energie sparende Maßnahmen und Reparaturen gegenüber (Wohlmann 2006; Reidenbach et al. 2002). Aktuell sind neue Investitionen in vielen Städten und Gemeinden sowohl durch knappe Vermögenshaushalte beschränkt sowie durch die Unmöglichkeit, zusätzliche Personalkosten und Sachaufwendungen aus dem Verwaltungshaushalt zu tragen. Dabei zeigt sich, dass insbesondere ostdeutsche Städte und Gemeinden ihre Investitionsausgaben weiterhin reduzieren müssen. Einnahmen (94,6% des Westniveaus in 2006) und Ausgaben (92,6%) liegen unter dem Niveau westdeutscher Städte und Gemeinden. Gleichzeitig ist der Anstieg der Leistungen für das Arbeitslosengeld II höher (8,7% Anstieg in 2006 gegenüber 6,5% in Westdeutschland) und die Struktur der Einnahmen ungünstiger. Diese ist durch einen wesentlich geringeren Steueranteil und einen höheren Anteil an laufenden Zuweisungen geprägt (Karrenberg und Münstermann 2006). Die „Deökonomisierung“ ostdeutscher Städte (Hannemann 2003) drückt sich in der vergleichsweise desolateren Lage der öffentlichen Haushalte aus.

Zugleich wächst der Handlungsdruck in Städten und Gemeinden. Die derzeitige Debatte nimmt insbesondere den demographischen Wandel in den Blick, d.h. die prognostizierte Abnahme und Alterung der Gesellschaft und die Auswirkungen auf die lokalen Infrastrukturen und die Stadtentwicklung. Dies gilt im besonderen Maße für Ostdeutschland (Hannemann 2003), aber auch für einige westdeut-

sche Regionen. Während einige Autor/innen für eine Entdramatisierung der Debatte um den demographischen Wandel plädieren (z.B. Mäding 2004), spitzen andere zu: „Der demographische Wandel dürfte [...] grundlegender noch als die kommunale Finanznot, die sich eher noch verschärfen wird, alle kommunalen Kräfte herausfordern“ (Sarcinelli und Stopper 2006: 8). Allerdings ist zu betonen, dass mit der öffentlichen Aufmerksamkeit für den demographischen Wandel bisherige Probleme in Städten und Gemeinden mitnichten gelöst sind. Vor dem Hintergrund der Ausdifferenzierung von Städtehierarchien und der Verschärfung interkommunaler Standortkonkurrenzen sind Initiativen in der Wirtschafts- und Strukturpolitik gefordert, die Produktions- wie Konsumtionspotenziale anziehen und damit regionales ökonomisches Wachstum sichern. Zugleich haben sich Städte und Gemeinden den Problemen von Arbeitslosigkeit, segregierter Armut und geringer Integration von Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund zu widmen (Siebel 2004).

Lokales Regieren kann - das ist die allgemeine Lesart – nicht im genügenden Maße mit distributiver Steuerung im Sinne der Verteilung finanzieller Mittel auf die beschriebenen Herausforderungen reagieren. Zugleich verringern Arbeitslosigkeit und Abwanderung sukzessive die Einnahmen vieler Kommunen. Schließlich sind viele soziale Problemlagen für eine Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen, aber auch bürgerschaftliche Initiativen, also für kooperative Steuerung, zunächst wenig attraktiv bzw. besonders voraussetzungsvoll, da es vor dem Hintergrund der Schrumpfungproblematik – anders als beim Aufbau von „Innovationsclustern“, Einzelhandelszentren oder prominenten Kulturbauten - im Wesentlichen um Kürzungen und um die Verteilung von Verlusten geht. Die Schaffung von öffentlich finanzierten „Quasimärkten“ ist wiederum an die – prekäre – Finanzausstattung von Städten und Gemeinden gebunden.

**Kommunalwahlen, Parteien und lokale Vereinsstrukturen**

Lokales Regieren sieht sich jedoch nicht allein mit dem Dilemma neuer Anforderungen bei reduzierten Ressourcen konfrontiert. Drei politischsoziologische Entwicklungen haben traditionelle Formen des Regierens nachdrücklich verändert.

Die hessischen Kommunalwahlen des März 2006 haben einmal mehr den anhalten Trend der sinkenden Wahlbeteiligung vor Augen geführt: Es gingen lediglich 45,8% der Wahlberechtigten an die Urnen, das war gegenüber den entsprechenden Wahlen in 2001 ein Rückgang um 7,1 Prozentpunkte. In der Langzeitbetrachtung zeigt sich dass die Wahlbeteiligung in Hessen in den 1980er Jahren noch konstant knapp unter 80% lag, um dann mit den Kommunalwahlen im März 1993 kontinuierlich auf das aktuelle Maß zu sinken. Ähnliche Entwicklungen zeichnen sich in den anderen Bundesländern ab. Selbst Baden-Württemberg und Bayern als prosperierende Regionen in Deutschland waren bei Kommunalwahlen im Landesdurchschnitt von sinkender Wahlbeteiligung betroffen. Insofern ist der grundsätzliche Trend in ostdeutschen Städten und Gemeinden kein besonderes Phänomen, wenngleich die Wahlbeteiligung im bundesweiten Vergleich eher niedrig ist (Tab. 1).<sup>2</sup> Über die Gründe wie die Bewertung der sinkenden Wahlbeteiligung wird gestritten. Während die einen auf die Ent-Bindung aus alten Milieustrukturen (De-Alignment) und zunehmende gesellschaftliche Individualisierung, auf räumlich verdichtete soziale Probleme und politische Unzufriedenheit verweisen, argumentieren andere, dass das soziale Spektrum der Nichtwähler eher heterogen ist und Nicht- Wahlen auch als Ausdruck politischer Zufriedenheit gewertet werden könnte (als Überblick s. Hennig et al. 2001).

Tab. 1: Entwicklung der Wahlbeteiligung in BRD  
Quelle: Statistische Landesämter der Länder, eigene Berechnungen

Land	Wahlbeteiligung Mitte der 1970er Jahre in %, Jahr in Klammern	Stimmanteile CDU/CSU und SPD in %, Jahr in Klammern	Wahlbeteiligung letzte Kommunalwahl in %, Jahr in Klammern	Stimmanteile CDU/CSU und SPD letzte Kommunalwahl in %, Jahr in Klammern
Baden-Württemberg	67,3 (1975)	68,1 (1975)	52,0 (2004)	53,1 (2004)
Bayern	78,2 (1978)	62,6 (1978)	63,3 (2002)	56,5 (2002)
Hessen	79,5 (1977)	90,2 (1977)	45,8 (2006)	73,2 (2006)
Niedersachsen	91,8 (1976)	90,2 (1976)	57,3 (2001)	80,5 (2001)
Nordrhein-Westfalen	86,4 (1975)	91,0 (1975)	54,4 (2004)	75,4 (2004)
	Wahlbeteiligung Beginn der 1990er Jahre in %, Jahr in Klammern	Stimmanteile CDU, SPD und PDS/Linkspartei in %, Jahr in Klammern	Wahlbeteiligung letzte Kommunalwahl in %, Jahr in Klammern	Stimmanteile CDU, SPD und PDS/Linkspartei letzte Kommunalwahl in %, Jahr in Klammern
Sachsen	76 (1990)	70,9 (1990)	46 (2004)	73,6 (2004)
Sachsen-Anhalt	66,2 (1994)	79,2 (1994)	43,4 (2004)	78,5 (2004)

Genau die Deutungskonflikte um die Gründe sinkender Wahlbeteiligung stellen die lokalen

<sup>2</sup> Die Daten sind im Rahmen des Projektes „Urban Governance“ an der Universität Kassel erhoben worden. Daraus erklärt sich die Auswahl der Bundesländer.

Parteien aber vor das Problem, dass ihre demokratische Legitimationsgrundlage unsicher und umstritten geworden ist; bei allen offenkundigen regionalen Unterschieden markiert dies eine wesentliche Veränderung lokalen Regierens.

Tabelle 1 zeigt zudem, dass die politische Entscheidungsfindung im Rat nicht nur von einer unsicheren politischen Legitimation beeinträchtigt ist, sondern sich durchaus praktische Probleme der Mehrheitsfindung stellen. Die Ausdifferenzierung des lokalen Parteiensystems lässt sich anhand des Rückgangs des Stimmanteils der beiden deutschen Volksparteien (CDU/CSU und SPD) gut erkennen. In den westdeutschen Parlamenten gewinnen neben den kleineren Parteien FDP, Bündnisgrüne und Linkspartei auch freie Wählergruppen und gemeinsame Listenvorschläge an Bedeutung. Nunmehr sind Ein-Parteien-Mehrheiten und Koalitionsbildungen im Rat mit jeweilig einer kleineren Partei zunehmend unwahrscheinlich. Je nach Gemeindegröße und lokaler politischer Kultur werden in den Räten All- oder Mehr-Parteien-Koalitionen geschmiedet oder für jedes Sachproblem parlamentarische Mehrheiten gesucht. Auch in den südlichen Bundesländern ist ein Rückgang des Stimmanteils der Volksparteien zu verzeichnen. Dort existiert eine historische Erfahrung mit der starken Vertretung freier Wählergruppen; so betrug deren Anteil bei den Kommunalwahlen 1975 in Baden-Württemberg landesweit 26,7%. In den ostdeutschen Städten und Gemeinden bleibt der Anteil der drei Volksparteien – die PDS/Linkspartei wird hier als eine solche in den ostdeutschen Kommunen verstanden – relativ stabil, jedoch ist auch deren Integrationskraft beschränkt. Zudem sind Bündnisse von drei statt zwei Parteien zu schmieden. Bei allen Unterschieden zwischen bundesdeutschen Städten und Gemeinden ist ein genereller Trend<sup>3</sup> dahingehend zu verzeichnen, dass aufgrund der Ausdifferenzierung des lokalen Parteiensystems politisch belastbare Regierungskoalitionen im Rat zunehmend aufwändiger herzustellen und zugleich instabiler sind. So wie die sinkende Wahlbeteiligung ei-

ne prekäre Legitimation lokalen Regierens zur Folge hat und die Ausdifferenzierung des lokalen Parteiensystems besonders in den nördlichen Bundesländern zu höherem Aufwand und Transaktionskosten bei parlamentarischer Mehrheitsbeschaffung führt, so haben auch die Veränderungen in der Vereinslandschaft lokales Regieren verändert. Je nach Stadt- oder Gemeindegröße hatten Vereine in ihrer Verkoppelung mit Parteien und Verwaltung, man mag hier auch von ‚Filz‘ sprechen, insoweit eine grundlegende Bedeutung für lokales Regieren als sie gesellschaftliche Forderungen zusammenfassten, dann gegenüber Bürgermeister und Stadtverordneten kommunizierten, jedoch schließlich auch im Sozial-, Sport- und Kulturbereich zentrale Aufgaben übernahmen. Sie haben mit ihrer Tätigkeit und personellen Verkoppelung mit Repräsentanten des politischen Systems, gesellschaftliche Forderungen kanalisiert und zur Schaffung politischer Legitimität beigetragen.

Spätestens seit den 1980er Jahren sind alte Kooperationsformen zwischen Verwaltung, Parteien und Vereinen unter Druck geraten. Die Strukturveränderung der lokalen Vereinslandschaft besteht zunächst darin, dass sich die Zahl relevanter Verbände, Vereine, freier Träger, Bürgerinitiativen und anderer Gruppierungen deutlich erhöht hat. „Es sind daher nicht die mitgliederstarken Großvereine, die heute die lokale Vereinslandschaft prägen, sondern vielmehr die Vielzahl der relativ jungen kleinen und mittleren Vereinen mit meist spezifischem Angebot“ (Zimmer 1998: 252).<sup>4</sup> Zugleich ist die Tätigkeit einzelner Mitglieder zunehmend unstet und zeitbegrenzt geworden; dauerhafte Vereinstätigkeit hat etwas von ihrem Stellenwert als Element politischer Identität oder Milieu-Bindung eingebüßt. Sie wird nunmehr in Teilen auch rein funktionell betrachtet und dient zum einen der Professionalisierung und dem Karriereinteresse einzelner tragender Mitglieder. Zum anderen werden Vereine über Verträge in die öffentliche Leistungserbringung eingebunden, haben sich damit gegenüber Politik und Verwaltung jedoch auch in neuer Form qua Effektivität zu verantworten. Im Umgang von Politik und Verwaltung mit den Vereinen zeigt sich wiederum, dass die Ausdifferenzie-

<sup>3</sup> Dieser generelle Trend erfährt durch die spezifischen örtlichen Gegebenheiten unterschiedliche Ausprägungen. Die machtpolitische Positionen in der Kommune hängen nicht allein von den Regelungen der Gemeindeordnungen ab, sondern von der jeweiligen Konstellation zwischen Bürgermeister und Rat (parteilpolitische Homogenität, wechselnde/unklare Mehrheiten im Rat, Kohabitation, d.h. unterschiedliche parteipolitische Mehrheiten zwischen Bürgermeister und Rat) sowie konkordanz- bzw. konkurrenzorientierten Einstellungsmustern (Gehne und Holtkamp 2005, Gissendanner und Kersting 2005).

<sup>4</sup> Allein die Entwicklung in der freien Wohlfahrtspflege ist exemplarisch. Die Zahl der Einrichtungen ist von 52.475 im Jahre 1970 auf 93.566 im Jahr 2000 gestiegen. Nur zwischen 1993 und 2000 erhöhte sich die Zahl um fast 13.000 Einrichtungen (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege 2001).

rung der Vereinlandschaft sowohl hinsichtlich eines angemessenen Umgangs mit gesellschaftlichen Forderungen zwecks Erzeugung politischer Legitimität als auch hinsichtlich der Überprüfung der Leistungsfähigkeit der Vereine zeit-, geld- und informationsaufwändiger geworden ist.

Insgesamt deuten die drei hier skizzierten politisch-sozialen Entwicklungen darauf hin, dass lokales Regieren seine milieubasierte traditionelle politische Legitimation in Teilen eingebüßt hat bzw. ihre Herstellung transaktionskostenaufwändiger geworden ist. Seine Steuerungskapazität wird zugleich dadurch beeinträchtigt, dass der generelle Trend vorherrscht, dass die Bildung politischer Mehrheiten im Rat schwieriger geworden ist.

### **Ausgliederung und Netzwerkbildung**

Traditionelles Regieren hat sich zudem durch zwei politisch-administrative Trends maßgeblich verändert. Erstens sind infolge europäischer Liberalisierungen im Infrastruktursektor und einer von Sparzwängen diktierten Finanzpolitik sowie mit der Durchsetzung des ‚Neuen Steuerungsmodells‘ organisatorische Ausgliederungen wie auch formelle und materielle Privatisierungen vorgenommen worden, die zu einem „Konzern Stadt“ (Wohlfahrt und Zühlke 1999) mit einer fragmentierten Leistungserbringung führten. Zweitens sind aufgrund funktionaler Schwierigkeiten und der Notwendigkeit in bestimmten Aufgabenfeldern, so in der Stadtentwicklung, aufgaben- und projektspezifisch Ressourcen zu bündeln, in den Städten und Gemeinden Netzwerke zwischen Verwaltung, Wirtschaft und Bürgerschaft gegründet und verstetigt worden, die zu einem polyzentralen Arrangement der öffentlichen Leistungserbringung geführt haben.

Die Dezentralisierung kommunaler Verwaltungen durch die Einführung von Kontrakten und Budgetierung sowie die Ausgründung von Eigenbetrieben, formellen Privatisierungen im GmbHs und AGs und schließlich materiellen (Teil-)Privatisierungen in Form organisatorischer wie vertraglicher öffentlich-privater Partnerschaften oder des gänzlichen Verkaufs von ehemals öffentlichen Leistungseinheiten hat in den 1990er Jahren an Fahrt aufgenommen und befindet sich weiterhin in der Entwicklung. Für den Trend der organisatorischen Dezentralisierung liegen eine Reihe empirischer Studien vor, die den Weg in den „Konzern Stadt“ belegen: Nach zehn Jahren ‚Neues Steuerungsmodell‘ sind

in ca. einem Viertel der deutschen Kommunen Kontrakte zwischen Verwaltungsspitze und Verwaltung eingeführt worden. In deutlich über der Hälfte wurden Budgetierung und dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung realisiert (Bogumil et al. 2006). Auch der Trend der Privatisierung und der ‚GmbHisierung‘ der öffentlichen Verwaltung ist für Städte und Kommunen unterschiedlicher Größenordnungen mittlerweile gut belegt. Grundsätzlich zeigt sich, dass mit der Stadtgröße die Anzahl der Beteiligungen wächst – in den dreißig größten deutschen Städten sind es durchschnittlich ca. 90 Beteiligungen der Kommunen –, die Ausgliederungen erfolgen zu über 70% in Form von GmbHs, an 30-40% der Ausgliederungen und Beteiligungen sind private Unternehmen beteiligt. Hohe Anteile formeller Privatisierungen weisen die Aufgabenbereiche Energie, ÖPNV, Wohnungswirtschaft, Stadtentwicklung auf, die Einbeziehung privater Akteure erfolgt zudem im Abfall- und Entsorgungsbereich sowie bei Krankenhäusern (Killian et al. 2006). Schließlich gibt es aufgabenspezifische Studien, die die zunehmende Verbreitung unterschiedlicher Formen von Public Private Partnership belegen (Sack 2003). In der Summe ist festzustellen, dass eine Privatisierung kommunaler Leistungserbringung in dem Sinne erfolgt ist, dass zunehmend Organisationen, denen Gemeinwohl „eben nicht im Rechtssinne aufgegeben [worden ist]“ (Kämmerer 2001: 33) ebenso stattgefunden hat wie eine organisatorische Dezentralisierung. Diese betrifft zentrale Aufgabenfelder der Stadtentwicklung.

Im „Konzern Stadt“ sind vor diesem Hintergrund Fragmentierung und zentrifugale Tendenzen diagnostiziert worden (Wohlfahrt und Zühlke 1999). Jedoch hat in den 1990er Jahren eine Gegenbewegung zur Privatisierung und organisatorischen Dezentralisierung eingesetzt. Für die einen handelt es sich um den Wandel einer „verwaltungspolitischen Themenkonjunktur“ (Jann und Wegrich 2004) vom New Public Management zu Governance. Andere betrachten die neue Rolle von Netzwerken und bürgerschaftlichem Engagement lediglich als Supplement zur „Ökonomisierung des öffentlichen Sektors“ (Harms und Reichard 2003). Mit dem Begriff der lokalen Governance kann aus einer theoretischen Perspektive die Bildung autonomer und aufgabenspezifischer Netzwerke unterschiedlicher Akteure in den Städten und Gemeinden auf einen Begriff gebracht werden (Stoker 1998: 23-4). Zu denken ist im deutschen Kontext an themenbezogene Netzwerke in der

Wirtschaftsförderung oder Integrationsbündnisse sowie an quasi-institutionalisierte Strukturen wie Stadtteilkonferenzen, Quartiersmanagement, ressortübergreifende ‚Raumhaushalte‘, Lokale Agenda 21 Prozesse, Initiativen zum Erhalt von Sportstätten, Kulturstiftungen und vieles mehr (Friedrichs/Vranken 2001: 34).

Diese aufgabenspezifische Netzwerkbildung folgt drei Gründen: Erstens erfordern Auslagerungen und Dezentralisierungen funktional immer wieder organisatorische Re-Integrationen, um sinnvoll Leistungen anbieten zu können. Hier finden sich unterschiedliche dezentralisierte Organisationen zu zeitlich begrenzten Kooperationen zusammen, um überhaupt handlungsfähig zu sein.<sup>5</sup> Zweitens werden von Seiten stadtentwicklungspolitisch relevanter Förderprogramme von Bund und Ländern, etwa zu Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf oder zu Innovationsnetzwerken, entsprechende Anreize gesetzt, insofern die Vergabe finanzieller Mittel an lokale Kooperation unterschiedlicher Organisationen gekoppelt wurde. Und schließlich kommen in aufgabenspezifischen Netzwerkbildungen auch Partizipations- und Gestaltungsbedürfnisse von Bürger/innen zur Geltung, die sich im Rahmen viel beschworenen bürgerschaftlichen Engagements über Organisationen an lokaler Leistungserbringung beteiligen. Durch diese aufgabenspezifischen netzwerkartigen Re-Integrationen entsteht in den Städten und Gemeinden in Reaktion auf organisatorische Fragmentierung zunehmend ein polyzentrales Arrangement der Leistungserbringung, d.h. ein Gefüge mit unterschiedlichen, befristeten und projektorientierten Knotenpunkten mit begrenzter Entscheidungshoheit.

### **Die neuen Rollen von Rat, Bürgerschaft und Bürgermeister**

Im Rahmen einer Zwischenzusammenfassung bleibt zu betonen, dass hier allgemeine Trends vorgestellt wurden, die sich je Stadt und Gemeinde unterschiedlich zeigen. Gleichwohl halten wir diese Trends für bedeutsam hinsichtlich lokalen Regierens. Dessen traditionelle Struktur im Dreieck zwischen Rat, Bürgerschaft und Bürgermeister hat sich grundsätzlich verändert. Über die Genehmigung der einzelnen Verträge, bestimm-

te Vertrags Elemente sowie über ein Beteiligungscontrolling stehen den kommunalen Parlamenten durchaus Instrumente der Kontrolle der öffentlichen Leistungserbringung zur Verfügung. Auch gibt es keine formalen Hürden, stadtentwicklungspolitische Zielsetzungen zu formulieren und über Bauleitplanung wie Haushaltspolitik mit Leben zu erfüllen. Faktisch zeigt sich jedoch, dass zentrale Wissensressourcen, die einer parlamentarischen Entscheidungsfindung zu Grunde liegen, in das polyzentrale Arrangement der Leistungserbringung abgewandert sind. Im einzelnen Vertragsverhältnis liegen die Informationen eher bei den ausgegliederten operativ tätigen Organisationseinheiten als bei der öffentlichen Verwaltung oder dem Parlament. In den aufgabenbezogenen Netzwerken werden unter den zur Umsetzung relevanten Akteuren faktische Vorentscheidungen getroffen, die der Rat selten grundsätzlich in Frage stellen kann. Selbst für Querschnittsfelder wie die Stadtentwicklungspolitik erweist sich dann das Gefüge der unterschiedlichen Netzwerke als eher intransparent und die jeweilige Leistungserbringung als nicht zurechenbar.

Die Bürgerschaft ihrerseits steht vor ähnlichen Problemen. Die ihr eigenen Instrumente geben nur begrenzten Spielraum. Die – je Bundesland unterschiedlichen – Regelungen zu Bürgerbegehren und -entscheiden ermöglichen im Einzelfall durchaus Veto-Entscheidungen gegen Ausgliederungen und Privatisierungen, taugen aber nicht als Mittel, positiv Anliegen zu formulieren. Das Anfang 2006 eingeführte Informationsfreiheitsgesetz scheint qua Paragraf und Gebührenordnungen die Transparenz nicht zu befördern. Die Teilnahme engagierter Bürger/innen an aufgabenspezifischen Netzwerken im Rahmen des bürgerschaftlichen Engagements befördert eine Tendenz, den Blick und die Kräfte auf Einzelmaßnahmen zu richten.

Sodann richtet sich der Blick auf die besondere Rolle der (Ober-)Bürgermeister, die durch die flächendeckende Einführung ihrer Direktwahl während der 1990er Jahre über eine neue Legitimationsgrundlage zu verfügen scheinen. In dem beschriebenen Dilemma lokalen Regierens zwischen erheblichem stadtentwicklungspolitischen Handlungsdruck bei knappen finanziellen Ressourcen einerseits und organisatorischer Polyzentralität bei zurückgehender Steuerungskapazität vom Rat andererseits ist die Rollenbestimmung des (Ober-)Bürgermeisters durch die Entwicklung und Nutzung zweier wesentlicher Kompeten-

<sup>5</sup> Zu einem entsprechenden Beispiel in der US-amerikanischen kommunalen Wirtschaftspolitik s. die empirische Studie von Agranoff/ McGuire 1998

zen gekennzeichnet. Zunächst geht es um die Organisierung eines kollektiven Wissens, welches gleichermaßen eine Kenntnis über die lokalen Problemlagen, über politisch gewollte bzw. akzeptable Zielbestimmungen sowie über die Position und Aufgabenbestimmung der unterschiedlichen Netzwerke der Leistungserbringung beinhaltet. Zum Zweiten beruht die Steuerungskapazität der Bürgermeister in der Stadtentwicklungspolitik darin, kollektive Handlung anzuleiten (Gissendanner und Kersting 2005). D.h. dass infolge der generellen Schwäche lokaler Parteien bei bestehender Notwendigkeit, im Parlament über Finanzplanung und Bauleitplanung abzustimmen, die Aufgabe, politische Mehrheiten zu organisieren, zunehmend auf den (Ober-)Bürgermeister übergegangen ist. Für die politische Mehrheitsfindung und Legitimation, aber auch für die Realisierung von Projekten sind (Ober-)Bürgermeister damit befasst, unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen in ihre Stadtentwicklungspolitik einzubinden. Schließlich kommt der Verwaltungsspitze die Aufgabe zu, für spezifische Aufgaben Leistungserbringungseinheiten zusammenzubringen, die aufgrund von Ausgliederung und (Teil-)Privatisierung eben nicht mehr der direkten Anweisung und Kontrolle der Verwaltungsspitze unterliegen.

Die (Ober-)Bürgermeister sind aufgrund ihrer institutionellen Aufwertung in der Reformwelle der Gemeindeordnungen der 1990er Jahre, aber auch aufgrund der oben beschriebenen fünf Tendenzen, die sich auf das lokale Regieren ausgewirkt haben, zu zentralen Akteuren geworden, von denen eine öffentliche Steuerungskapazität in der Stadtentwicklungspolitik abhängt. Sie sind mit einem komplexen Anforderungsprofil konfrontiert: Sie haben eine Organisationskompetenz aufzuweisen, aufgrund derer in der Verwaltung technische und personelle Ressourcen im hinreichenden Maße gebündelt werden, um über Problemlagen in Städten und Kommunen sowie über die polyzentralen Arrangements der Leistungserbringung hinreichend informiert zu sein und deren Effektivität kontrollieren zu können. Ihnen fällt die Aufgabe zu, Akteure zu motivieren und Netzwerke zu initiieren. Sie installieren informelle Gefüge von Vor-Entscheidern. Sie entscheiden (mit) über die entsprechende Ressourcenausstattung und beteiligen sich ggf. an der Auflösung der Kooperation. Aufgrund dieser privilegierten Stellung bestimmt sich die Steuerungskapazität der (Ober-)Bürgermeister sodann nicht zuletzt dadurch, inwieweit es ihnen gelingt,

persönliche Eigenschaften und soziale Einbettungen zu administrativen Ressourcen von Amtsträgern umzumünzen. Von jenen hängt es in nicht geringem Maße ab, ob und wie die Funktion der (Ober-)Bürgermeister ausgefüllt werden kann.

#### Fazit

Stadtentwicklungspolitik ist eine Querschnittspolitik mit der Aufgabe, unterschiedliche Akteure und Aufgabenfelder zu integrieren. Das komplexe Anforderungsprofil, aktuelle Problemlagen wie etwa der demografische Wandel, aber auch die prekäre Finanzlage in Städten und Gemeinden schaffen immer wieder dilemmatische Situationen, in denen Handlungsbedarf und Steuerungskapazität deutlich auseinander klaffen. Das traditionelle Gefüge lokalen Regierens zwischen Rat, Bürgerschaft und (Ober-)Bürgermeister ist durch zurückgehende Wahlbeteiligung, die Ausdifferenzierung der lokalen Parteien- und Vereinslandschaft sowie durch organisatorische Dezentralisierung, Privatisierungen und polyzentrale aufgabenspezifische Netzwerkbildung erheblich verändert worden. Die Zonen der Entscheidung lokalen Regierens sind von lokalen milieugebundenen Parteien und den Mehrheitsfraktionen im Rat in öffentlich-private Netzwerke der Leistungserbringung gewandert, die je für sich in einem spezifischen Aufgabenfeld agieren. Für eine umfassende Stadtentwicklungspolitik, die dem – eingangs für das BMVBW skizzierten – Anforderungsprofil gerecht werden will, sind damit erhebliche Fragen aufgeworfen, da die legitime Steuerungskapazität für eine umfassende, Aufgabenfeld übergreifende und zudem interkommunale Strategie städtischen Strukturwandels in ein polyzentrales Arrangement unterschiedlicher Netzwerke übergegangen ist.

Nicht zuletzt durch die institutionelle Aufwertung des Amtes der (Ober-)Bürgermeister in den Städten und Gemeinden kommt diesem Amt nunmehr eine maßgebliche Funktion zu. Damit wird lokales Regieren zunehmend von den jeweiligen persönlichen Führungsqualitäten der Amtsinhaber/innen bestimmt. Dies mag je nach normativem Standpunkt unterschiedlich bewertet werden. Zugleich scheint es jener Debatte zu widersprechen, welche lokale Governance insbesondere als Verbreitung von Netzwerken versteht (Bovard et al. 2002). Wir gehen dagegen eher von einem Spannungsfeld zwischen kooperativen und hierarchischen Elementen der Steuerung

in Städten und Gemeinden aus. Der weiteren Debatte und Analyse bleibt es überlassen, ob sich hinsichtlich der hier diagnostizierten Veränderung lokaler Steuerung deutliche Unterschiede zwischen ost- und westdeutschen Städten ergeben. Diese könnten sich daraus ergeben, dass „Deökonomisierung“ und „Depopulation“ (Hannemann 2003) dazu führen, dass Netzwerkbildungen in ostdeutschen Städten nicht bzw. in geringerem Maße Unternehmen integrieren und zugleich bürgerschaftliches Engagement weniger von jenen formal hoch gebildeten Personen mittleren Alters getragen wird, die aus beruflichen Gründen in den Westen abwandern. Es ist aber wiederum zu vermuten, dass die politische Kultur ostdeutscher Städte auch von solidarischen Einstellungen geprägt ist, die Kooperationen befördern. Empirische Vergleiche lokaler Steuerung der Schrumpfungprozesse in strukturell ähnlichen ost- und westdeutschen Städten wären hier sinnvoll.

#### Literatur

- Agranoff, Robert/Mc Guire, Michael 1998: Multinetwork Management: Collaboration and the Hollow State in Local Economic Policy. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 8(1): 68-91.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2004: Städtebaulicher Bericht 2004. Berlin:BMVBW.
- Bogumil, Jörg / Grohs, Stephan / Kuhlmann, Sabine 2006: Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung – Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Bovaird, Tony / Löffler, Elke / Parrado-Díez, Salvador (Hrsg.) 2002: *Developing Local Governance Networks in Europe*. Baden-Baden: Nomos
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege 2001. Gesamtstatistik der Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege. Berlin. Erschienen als „Tabelle IX.Er: Freie Wohlfahrtspflege“ auf [www.sozialpolitik-aktuell.de](http://www.sozialpolitik-aktuell.de), heruntergeladen am 23.April 2006.
- Gehne, David/ Holtkamp, Lars 2005: Fraktionsvorsitzende und Bürgermeister in NRW und Baden-Württemberg. In: Bogumil, Jörg/ Heinelt, Hubert (Hrsg.), *Bürgermeister in Deutschland: Politikwissenschaftliche Studien* zu direkt gewählten Bürgermeistern. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften
- Friedrichs, Jürgen / Vranken, Jan 2001: *European Urban Governance in Fragmented Societies*. In: Andersen, Hans Thor/Kempen, Ronald van: *Governing European Cities. Social fragmentation, social exclusion and urban governance*. Aldershot u.a.: Ashgate, S. 19-40
- Gissendanner, Scott/ Kersting, Norbert. 2005. „Mayors and Good Governance in Northern Germany: A Trend to Strong Local Executives?“ Paper prepared for presentation at the 3rd ECPR Conference, Budapest, 8-10 September 2005.
- Hannemann, Christine 2003: Schrumpfende Städte in Ostdeutschland – Ursachen und Folgen einer Stadtentwicklung ohne Wirtschaftswachstum. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 28/2003
- Harms, Jens / Reichard, Christoph (Hrsg.): *Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends*. Baden-Baden: Nomos
- Hennig, Eike/Lohde-Reiff, Robert/Sack, Detlef 2001: Wahlenthaltung in der Großstadt: Das Beispiel Frankfurt am Main, in: *Frankfurter Statistische Berichte* 3/2001. S. 224-251
- Jann, Werner/Wegrich, Kai 2004: Governance und Verwaltungspolitik. In: Benz, Arthur (2004) (Hg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS-Verlag, S. 194-214
- Kämmerer, Jörn Axel 2001: *Privatisierung. Typologie – Determinanten – Rechtspraxis – Folgen*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Karrenberg, Hanns and Engelbert Münstermann 1998: *Kommunale Finanzen*. In: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.): *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*. 2., völlig überarbeitet und aktualisierte Auflage. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 437-460
- Karrenberg, Hanns and Engelbert Münstermann, laufende Jahrgänge: *Gemeindefinanzbericht. Der Städtetag*.
- Killian, Werner/Richter, Peter/Trapp, Jan Hendrik (Hrsg.) 2006: *Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Be-*

- funde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung. Berlin: Edition Sigma
- Kirchhof, Paul 1985: Die kommunale Finanzhoheit, in: Püttner, Günter (Hrsg.): Handbuch der kommunale Wirtschaft und Praxis, Bd. 6, Kommunale Finanzen, Berlin, S. 53-66
- Mäding, Heinrich 1998. „Kommunale Haushaltskonsolidierung in Deutschland“ In Heinrich Mäding and Rüdiger Voigt (Hrsg.): Kommunalfinanzen in Umbruch Opladen: Leske+Budrich
- Mäding, Heinrich 2004: Demographischer Wandel und Kommunalfinanzen – Einige Trends und Erwartungen. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Jg. 43(1), S. 84-102.
- Naßmacher, Hiltrud /Naßmacher, Karl-Heinz. 1999: Kommunalpolitik in Deutschland. Opladen: Leske + Budrich.
- Reidenbach, Michael/ Apel, Dieter/ Frischmuth, Birgit/ Grabow, Busso/ Mäding, Heinrich/ Schuleri-Hartje/ Ulla-Kristina. 2002. Kommunale Investitionsbedarf. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik
- Sack, Detlef 2003: Gratwanderung zwischen Partizipation und Finanzengpässen. Ein Überblick über die deutsche PPP-Entwicklung. In: Zeitschrift für öffentliche und gemischt-wirtschaftliche Unternehmen, Heft 4/2003, S. 353-370
- Sarcinelli, Ulrich/Stopper, Jochen 2006: Demographischer Wandel und Kommunalpolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 21-22/2006, S. 3-10
- Siebel, Walter (Hrsg.) 2004: Die europäische Stadt. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Stoker, Gerry 1998: Governance as Theory: Five Propositions. In: International Social Science Journal 50: 17-28.
- Wohlfahrt, Norberg/Zühlke, Werner 1999: Von der Gemeinde zum Konzern Stadt. Auswirkungen von Ausgliederung und Privatisierung für die politische Steuerung auf kommunaler Ebene. Dortmund: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen
- Wohltmann, Matthias 2006: Kreisfinanzen 2006: Landkreise trotz Defizitminderung weiterhin in tiefroten Zahlen. In: Der Landkreis 76(4-5): 214-250
- Zimmer, Annette 1998: Vereine und lokale Politik. In: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. 2., völlig überarbeitet und aktualisierte Auflage. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 247-262





PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

# Strategische Planung

Ein wiederentdeckter Planungsansatz zur Bestandsentwicklung von Städten

In der internationalen Diskussion zur Stadt- und Regionalentwicklung erlebt die strategische Planung eine Renaissance. Auch in der deutschsprachigen Debatte mehren sich in den zurückliegenden Jahren die praktischen und theoretischen Arbeiten, die diesen Begriff verwenden. Dabei bleibt oftmals unscharf, was mit strategischer Planung gemeint ist. Der Beitrag entwickelt einen konzeptionellen Vorschlag, um strategische Planung im Kontext der Stadtentwicklung als neuen Steuerungsansatz zu nutzen. Nach einem Blick auf die Renaissance strategieorientierter Planung fasst der Autor unter dem Oberbegriff der strategischen Planung sowohl den perspektivischen Inkrementalismus als auch solche Ansätze zusammen, die sich stärker am Managementprozess von Unternehmen orientieren - mit spezifischen Vorteilen für die Analyse der Bestandsentwicklung von Städten.

Zahlreiche europäische Städte (wie z. B. Barcelona, London, Wien) befassen sich seit Anfang der 1990er Jahre wieder ausführlich mit methodischen und prozessualen Fragen strategischer Planung. In der angelsächsisch geprägten Planungstheorie zeigt sich eine intensive Debatte über strategische Planung als sozialer Prozess für das Management räumlichen Wandels (vgl. z.B. Healey 1997, Sallet/Faludi 2000, Albrechts 2004, Bryson 2004, Klotz et al. 2005). Trotz vielfältiger Unterschiede im Detail gibt es einen gewissen Konsens darüber, was heutzutage unter strategischer Planung verstanden wird:

- Strategische Planung *akzeptiert die Grenzen* umfassender, langfristiger und rationaler Orientierung. Sie erkennt an, dass sich langfristige Orientierung, Überprüfung und Revision nicht gegenseitig ausschließen, sondern wechselseitig erfordern.

- Sie bezieht sich auf die *externen Rahmenbedingungen* von Städten und Regionen (z.B. demografischer und ökonomischer Wandel) und sucht für die damit verbundenen Herausforderungen Lösungsansätze zu entwickeln.
- Sie vertraut auf *Überzeugung und Selbstbindung* der Beteiligten und nicht auf hoheitlich-imperative Interventionen. Sie ist deshalb auch eingebettet in Netzwerke und kooperative Akteursbeziehungen. Je nach Themen und Kontext kann es zur Initiierung einer breit angelegten öffentlichen Diskussion kommen.
- Strategische Planung setzt *Schwerpunkte*. Sie versucht nicht alles mit allem zu verknüpfen und optimale Ergebnisse unabhängig von Umsetzungsbedingungen zu erzielen. Schwerpunktsetzungen zeigen sich in zwei-



Gérard Hutter ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Netzwerk-Koordinator im Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. (IÖR), Dresden.

Dieser Artikel ist erschienen in: RaumPlanung 128, Oktober 2006, S.210-214

zweierlei Hinsicht: durch Konzentration auf ausgewählte Themen und auf bestimmte Räume (Verzicht auf flächendeckende Planung).

- Zugleich sucht sie eine *integrative* Betrachtung der ausgewählten Schlüsselthemen zu erreichen und Kooperationen zwischen den relevanten Akteuren zu stabilisieren. Die Einbindung der kommunalen Investitions- und Finanzplanung ist bisher allerdings in vielen Fällen nicht gelungen (vgl. Klotz et al. 2005, Hutter/Wiechmann 2005).
- Sie verfügt über eine *klare Zielorientierung* (z.B. in Form quantitativer Ziele) und zeigt eine enge Verbindung von Zielen und Handlungen auf. Sie qualifiziert und bündelt zahlreiche Projekte, die die Stadt- und Regionalentwicklung "materiell" verändern. Projekte werden nicht allein aus Zielvorgaben "abgeleitet", sondern können auch zu neuen Zielen anregen (adaptive Beziehung von "topdown"-Vorgaben und "bottom-up"-Initiativen, vgl. Klotz et al. 2005: 162).
- Sie will lokale und regionale *Akteure mobilisieren* und ihnen Orientierung verschaffen. Im Vordergrund steht die Entwicklungs-, nicht die Ordnungsfunktion der Planung.
- Strategische Planung sieht sich daher eher als *Ergänzung zum bestehenden formalen Instrumentarium* der für Planung zuständigen Akteure der Stadt- und Regionalentwicklung (unter anderem Bauleit-, Regional-, Landschafts- und Verkehrsplanung).
- Dem entspricht, dass sie weniger der Produktion formaler Dokumente dient als der Schaffung eines *Bezugsrahmens für die zahlreichen Entscheidungen*, die die Stadt- und Regionalentwicklung beeinflussen.

Verglichen mit der angelsächsischen Diskussion hat der Begriff "Strategische Planung" in der deutschsprachigen Raumplanung bisher relativ wenig Widerhall gefunden. In jüngster Zeit mehren sich jedoch die konzeptionellen Beiträge, die ihn verwenden (vgl. z.B. Ritter 2006, Wiechmann/Hutter 2007). In Arbeiten zu "Strategien der urbanen Regenerierung" von Städten (Kühn/Liebmann 2006) oder zur "Rückkehr großer Pläne" (siehe die Beiträge in Klotz et al. 2005) findet er Gebrauch. Dabei wird allerdings nicht immer klar, ob der Begriff wirklich etwas Neues meint, wie er an bekannte Konzepte anschließt und welche spezifischen Vorteile er aufweist. Handelt es sich

bei der zunehmenden Aufmerksamkeit für strategische Planung eher um eine Mode, die im Kern auf die Diskussion zum perspektivischen Inkrementalismus zurückzuführen ist? Und für welche Themen der Stadt- und Regionalentwicklung ist sie besonders wichtig?

Der Beitrag entwickelt zunächst einen konzeptionellen Vorschlag, was unter strategischer Planung im Kontext der Stadtentwicklung zu verstehen ist. Dabei zeigt sich, dass sowohl der perspektivische Inkrementalismus als auch stärker am Managementprozess von Unternehmen ausgerichtete Ansätze Varianten strategischer Planung sind. Der nachfolgende Abschnitt veranschaulicht am Beispiel der Stadtentwicklungsplanung, welche Vorteile dieses Verständnis für die Analyse von Strategien zur Bestandsentwicklung von Städten hat.

### Konzeptionelles Verständnis von strategischer Planung

Wie die Integrierte Entwicklungsplanung der Kommunen, so ist auch die strategische Planung ein "Kind" der planungseuphorischen 1960er Jahre. In der zweiten Hälfte der 1970er Jahre sind die Prämissen der Planungseuphorie gründlich hinterfragt und hinsichtlich ihres Allgemeinheitsanspruchs schließlich zu Fall gebracht worden. Dies motivierte nicht wenige Praktiker/innen und Wissenschaftler/innen dazu, sich auf rechtlich reguliertes Routinehandeln zu beschränken und/oder einzelne Projekte der Stadt- und Regionalentwicklung in den Vordergrund zu rücken. Andere hingegen suchten nach einem "dritten Weg" zwischen Entwicklungsplanung einerseits und Alltagshandeln und Projekteuphorie andererseits. Sie fanden ihn in Form des "perspektivischen Inkrementalismus", wie ihn Karl Ganser und Kollegen praktizierten. Seit Mitte der 1990er Jahre mehren sich international und in den letzten Jahren auch hierzulande die Beiträge zur strategischen Planung, so dass dieser Aufsatz ihre Renaissance nicht in Zweifel zieht.

Für den Umgang mit dieser Diskussionslage gibt es mindestens drei konzeptionelle Optionen:

- Die erste Option setzt strategische Planung im Kern mit dem *perspektivischen Inkrementalismus* gleich (vgl. z.B. Spiegel 2005, Kühn/Liebmann 2006), was allerdings ihre Neuheit fraglich macht. Der Begriff "Strate-

gische Planung" ist hier eigentlich entbehrlich.

- **Unternehmensorientierte Option:** Die zweite Option bezweifelt, dass Perspektivenplanung eine klar strategische Orientierung verfolgt und argumentiert für ein engeres Verständnis von Strategieplanung (vgl. z.B. Meyer zum Alten Borgloh 2005, tendenziell auch Ritter 2006). Hier planen Planer/innen vor allem dann strategisch, wenn sie für Schlüsselthemen konkrete Ziele und Handlungsprogramme formulieren und deren Umsetzung kontrollieren - möglichst anhand eines geschlossenen Prozesses, der begleitende und nachträgliche Kontrollen umfasst und strategisches Lernen fördert. Strategische Planung soll einem rationalen Management- und Lernprozess entsprechen. Dies ist aber nur unter besonderen Kontextbedingungen zu erwarten, da die Handlungsstruktur auf lokaler Ebene stärker fragmentiert ist als in Unternehmen.
- **Flexible, variantenreiche Option:** Noch andere sehen strategische Planung als einen Oberbegriff für sehr verschiedene Konzepte und Werkzeuge, deren Effektivität bei unterschiedlichen lokalen und regionalen Rahmenbedingungen auch unterschiedlich einzuschätzen ist (vor allem Bryson 2004). Wie und warum man strategisch plant, wird wichtiger als die Beantwortung der Frage, ob jemand strategisch plant. Neu ist hier das situative Verständnis für die Einsatzmöglichkeiten strategischer Planung, nicht der Begriff an sich. Diese Option sieht das Strategische vor allem darin, dass Planer/innen für bestimmte Themen und deren Kontext entweder eine stärker offene (perspektivischer Inkrementalismus) oder geschlossene strategische Planung wählen (integrierter Prozess mit Schlüsselthemen, Zielsystem, Programmen und Kontrollen). In Städten mit strategischer Planungstradition, wie in München, ist auch die Kombination von Elementen dieser beiden Planungsvarianten denkbar.

Eine Strategie entsteht erst dann, wenn die externen und internen Kontextbedingungen der Stadtentwicklungsplanung mit ihren Inhalten und Prozessen abgestimmt sind (vgl. Klotz et al. 2005: 179). Damit ist der Blick auf das Ganze von Inhalten, Prozessen und Kontext entscheidend dafür, was man unter "strategisch" versteht (vgl. Abb. 1). Sowohl die Vielfalt als auch die Fragmentierung lokaler Kontextbedingungen legen ein flexibles, variantenrei-

ches Verständnis strategischer Planung nahe. Dieser Beitrag ist deshalb der dritten Option verpflichtet.

Strategische Planung ist eine disziplinierte Anstrengung zum Herbeiführen grundlegender Entscheidungen (siehe dazu und zum Folgenden Bryson 2004). Diese Entscheidungen beeinflussen in signifikanter Weise das Handeln einer Organisation. Sie bestimmen, wofür Ressourcen verwendet werden und wofür nicht. Möglichst viele ("inclusivity") der von strategischen Entscheidungen betroffenen Akteure treffen sie zum richtigen Zeitpunkt ("speed") auf der Basis einer angemessen komplexen Wissensbasis ("systems thinking").

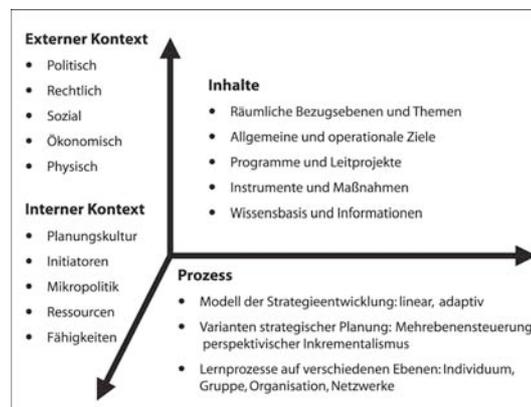


Abb. 1: Dimensionen der Strategieentwicklung: Inhalt, Prozess und Kontext (Quelle: eigene Darstellung)

Worte wie "strategisch", "Strategie" und folglich auch "Strategische Planung" unterliegen der Gefahr eines inflationären Gebrauchs. Sie verbreiten sich dann als modische Erscheinungen in Diskursen lokaler und regionaler Akteure (vgl. Klotz et al. 2005: 159). Blickt man auf den Alltag von Planerinnen und Planern, beispielsweise von Stadtplanern zur Steuerung der Siedlungsentwicklung (vgl. Beiträge in Selle 2006), wirkt die häufige Verwendung der Worte "strategisch" und "Strategie" überzogen und akademisch. Dieser Eindruck erklärt sich auch theoretisch, und zwar durch zwei allgemeine Merkmale der Strategieentwicklung, die eines ihrer Kernprobleme erhellen:

- **Festlegen:** Strategien liefern konkrete Inhalte und abstrakte Gründe, um Projekte und Maßnahmen zu realisieren. Sie wirken zugleich wie Scheuklappen und liefern die Gründe mit, um solche Sichtbegrenzungen zu tragen. Sie sind ebenso wirkungsvoll dadurch, dass man sich auf etwas konzentriert, wie dadurch, dass man etwas vernachlässigen zu können glaubt. Es ist nicht ihr Sinn, häufig geändert zu werden. Es wäre deshalb überraschend, wenn im Planungsalltag

ständig über alle möglichen Themen gesprochen würde, denen man strategische Bedeutung zumisst.

- **Offenhalten:** Geplante Strategien zur Stadt- und Regionalentwicklung verändern die physische Realität nicht direkt, sondern indirekt durch die Beeinflussung der vielen operativen Entscheidungen von Planern (z.B. im Rahmen des Alltags der Bebauungsplanung oder der Stadterneuerung) und durch die Steuerung von Projekten. Dabei bleibt immer unsicher, ob Strategien "eins zu eins" umzusetzen sind. Veränderte oder nicht beachtete Umsetzungsbedingungen wie auch nicht beabsichtigte Initiativen können strategischen Wandel nahe legen.

Gerd Albers hat in diesem Sinne die städtebauliche Entwicklungsplanung durch "Festlegen und Offen halten" (1994: 402 f.) charakterisiert. Ähnlich widersprüchlich fordern Doehler-Behzadi et al. (2005: 76), dass Planung unter Schrumpfungsbedingungen "zum Teil als offener Prozess ohne genaues Ziel stattfinden (muss) - gleichzeitig wird jedoch die strategische Ausrichtung der Stadtpolitik auf Ziele und eine deutliche Umsetzungsorientierung wichtig".

	Strategische Planung als integrierter Prozess	Perspektivischer Inkrementalismus
Festlegungen auf der Zielebene	Schlüsselthemen, abstrakte Ziele und operationales Zielsystem	Schlüsselthemen und abstrakte Ziele
Offenhalten auf der Zielebene	Änderung des Zielsystems durch strategisches Lernen	Realisieren von Synergieeffekten und Einbindung in Alltagshandeln
Funktion von Leitprojekten	Gelegenheit für Fokussierung des Alltagshandelns	Gelegenheit für "Außeralltäglichkeit"
	Impulse für strategisches Lernen	Impulse für Innovationen
Gestaltung des adaptiven Prozesses	Allgemeine Zielvorgaben "von oben" und Pläne "von unten"	Projektorientierte Planung für Schlüsselthemen
	Begleitende und nachträgliche Kontrolle, z.T. mit Indikatoren	Kontrolle der Qualität einzelner Projekte
Mögliche Fallstricke und Grenzen	Integrierter Prozess als Rhetorik oder bürokratisches Ritual	Innovative Projekte als "Insellösungen"
Dokumentenbasis	Plandokumente	Strategische Studien, Memoranden, Projektunterlagen

Abb. 2: Strategische Planung als integrierter Managementprozess oder perspektivischer Inkrementalismus (Quelle: eigene Darstellung)

**Strategische Planung als integrierter Managementprozess** konzentriert sich auf die Organisation eines komplexen Kommunikationsprozesses, der allgemeine Zielvorgaben und Rahmensetzungen "von oben" mit Teilplänen "von unten" sukzessive abstimmt (vgl. Bryson 2004). Im Ergebnis führt dies zu einem für

Schlüsselthemen formulierten operationalen Zielsystem. Damit lässt sich feststellen, ob strategische Ziele erreicht wurden oder nicht. Aus Abweichungen zwischen Zielen und realisierten Ergebnissen kann sich der Bedarf für einen strategischen Kurswechsel ergeben. Die hierfür erforderlichen Informationen liefert ein System begleitender und nachträglicher Kontrollen. Die Stadtentwicklungsplanung Leipzigs (vor allem für die Jahre 1998 bis 2005) veranschaulicht, wie strategische Planung als integrierter Prozess in der Praxis funktioniert. Veränderte sozioökonomische Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung in den 1990er Jahren und hoher Leerstand führten hier zur Abkehr von einer allgemeinen Wachstumsstrategie für den Wohnungsbestand. Handlungsprioritäten fanden ihren Ausdruck in der Klassifizierung von Stadtteilen und Quartieren - unter anderem als "konsolidierte Gebiete", "Umstrukturierungsgebiete mit Priorität" oder "Umstrukturierungsgebiete ohne Priorität". Analysen zu den Entwicklungsperspektiven der Gebiete bildeten die Basis für die Kategorienbildung und Zielformulierung. Der Stadtentwicklungsplan "Wohnungsbau und Stadterneuerung" fasste die analytischen Ergebnisse und Planaussagen für das gesamte Stadtgebiet zusammen, ohne hierdurch flächendeckend zu sein. Parallel zur planerischen Zielformulierung erfolgte die Einrichtung eines Monitoring-Systems, welches unter anderem die Bevölkerungsentwicklung in den einzelnen Gebieten erfasste. Konzeptionelle Stadtteilpläne ergänzten den Stadtentwicklungsplan. Leitprojekte und vielfältige Einzelmaßnahmen dienten der Umsetzung. Die Ähnlichkeit mit dem strategischen Management von Unternehmen zeigt sich auch in der Betonung des Wettbewerbsgedankens der Leipziger Stadtentwicklungsplanung. (Wettbewerb mit dem Umland und im internationalen Kontext).

Der **perspektivische Inkrementalismus** war der konzeptionelle Ansatz der IBA Emscher Park im Ruhrgebiet (1989-1999). Ohne dass er bisher konsequent auf die Stadtentwicklungsplanung angewendet worden wäre, nennen ihn zahlreiche Praxisbeispiele zur Erläuterung ihres Planungsverständnisses. Der perspektivische Inkrementalismus konzentriert sich darauf, im Rahmen einer Perspektive und hiermit korrespondierender Qualitätskriterien für Schlüsselthemen viele vom Alltag abgehobene Projekte umzusetzen. Offen bleibt, welche Synergieeffekte die Projekte bewirken und welche Bedeutung diese für das Alltagshandeln lokaler Akteure haben. Dies ist keine

Schwäche, sondern bewusste Konzentration. Etablierten Akteuren und "Fremden" soll die Gelegenheit zur Entwicklung des "Neuen" und "Außeralltäglichen" gegeben werden. Eine Einschränkung des überhaupt Möglichen wird zum einen durch vorhandene Potenziale (z.B. Brachflächen wie im Falle der IBA Emscher Park) und zum anderen durch abstrakte Ziele und Qualitätskriterien erreicht. Projekte müssen einen klaren Themen- und Qualitätsbezug aufweisen (z.B. kosten- und flächensparendes Bauen auf Brachen), werden indes nicht so sehr hinsichtlich ihrer Synergieeffekte, sondern als Summe von Einzelprojekten kontrolliert. Was sich als strategische Orientierung zwischen Perspektive und abstrakten Zielen einerseits und Projekten andererseits befindet, bleibt im Ergebnis eher vage. Auch charismatische Persönlichkeiten, günstige organisationsstrukturelle sowie landespolitische Voraussetzungen sind keine Gewähr für einen nachhaltigen Einfluss der Projekte auf die Strategieentwicklung (für die IBA Emscher Park spricht Karl Ganser nach ihrem Ende von einem "Rückfall in die gängige Normalität" [2006: 544]).

Strategische Planung als integrierter Prozess weist eine klare gesamtstädtische Ziel- und Lernorientierung auf, setzt aber auch eine flexibilitätsorientierte lokale Planungskultur zur Vermeidung bürokratischer Rituale und ein geringes Ausmaß an mikropolitischen Konflikten voraus (z. B. durch einen Strategieausschuss im Stadtrat wie in Wolfsburg). Sie erfordert einen hohen Rückhalt in Politik und Bevölkerung (vgl. Meyer zum Alten Borgloh 2005). Es wird Städte geben, in denen die Verfolgung einer projektorientierten Planungsstrategie im Sinne des perspektivischen Inkrementalismus mehr Erfolgsaussichten hat. Insofern dürfte gerade aus strategischer Sicht keine der beiden Planungsvarianten generell der anderen überlegen sein.

### **Strategische Planung zur Bestandsentwicklung von Städten**

Der vorliegende Beitrag formuliert auf der Basis einer Auswertung der internationalen und nationalen Planungsdiskussion den Vorschlag, strategische Planung flexibel und variantenreich zu verwenden (vgl. Bryson 2004). Sowohl der perspektivische Inkrementalismus, wie ihn Karl Ganser und Kollegen prägen, als auch stärker unternehmensorientierte Ansätze sind in diesem Verständnis strategieorientierte Ansätze der Stadtentwicklungsplanung. Dieses konzeptionelle Verständnis

fördert robuste Strategien zur Bestandsentwicklung, insbesondere für den Umgang mit dem demografischen Wandel in Städten und Gemeinden.

Im Zuge der Renaissance der strategischen Planung stand von Beginn an auch die Frage der Weiterentwicklung des Gebäude- und Infrastrukturbestands in Abgrenzung zu einer dominanten Wachstumsstrategie im Mittelpunkt (vgl. z.B. Healey 1997: 15). In Deutschland haben anhaltende Bevölkerungsverluste und hohe Gebäudeleerstände ostdeutscher Städte das Thema des demografischen Wandels und der Bestandsentwicklung wieder in den Vordergrund rücken lassen - insbesondere seit Etablierung des Förderprogramms "Stadtumbau Ost". Mittlerweile bemühen sich zahlreiche lokale und regionale Akteure um ein differenziertes Bild ihrer spezifischen sozioökonomischen Entwicklungsperspektiven und suchen strategische Planungsansätze zu entwickeln (vgl. z.B. Bertelsmann-Stiftung 2006). Um den Bedarf an solchen Ansätzen zu decken, müssen zahlreiche Sachinformationen (lokale Bevölkerungsentwicklung insgesamt und differenziert nach Stadtteilen und Quartieren, Wanderungsbewegungen, Infrastrukturbestände, zukünftige Bedarfe, Szenarienentwicklung usw.) verarbeitet und mit politischen Entscheidungen verbunden werden. Strategische Planung ist vor allem auch ein Prozess zur Förderung von Prioritätenentscheidungen – beispielsweise räumlich durch Prioritäten für flächenhaften Rückbau in perspektivlosen Gebieten und aus stadtwirtschaftlichen Gründen. Prioritätenentscheidungen sind notwendigerweise auch konfliktbehaftet.

Für jede Kommune ist letztendlich eine "maßgeschneiderte" Gesamtstrategie zweckmäßig, um ihren spezifischen Kontextbedingungen Rechnung zu tragen. Zur Formulierung ressortübergreifender Strategien verwendet die Bertelsmann-Stiftung einen Strategiezyklus mit fünf Phasen (2006: 188 ff.):

1. Vorbereitung und Sensibilisierung von Entscheidungsträgern und Öffentlichkeit,
2. Transparenz über die demografische "Entwicklung herstellen,
3. Ziele vereinbaren und Schwerpunktthemen identifizieren,
4. Handlungskonzepte erarbeiten und

5. langfristige Wirkungen analysieren und bewerten.

Bei der Verwendung dieses Phasenschemas können kommunale Akteure einen stärker projektorientierten Planungsansatz (= Perspektivischer Inkrementalismus) oder einen stärker unternehmensorientierten Ansatz wählen (= Strategische Planung als integrierter Managementprozess). Letzteres liegt nahe, wenn lokal ein Grundkonsens hinsichtlich der Notwendigkeit einer bestandsorientierten Strategie zum Umgang mit dem demografischen Wandel besteht. Demgegenüber liegt eine projektorientierte Strategie nahe, wenn bisher erst wenig lokale Erfahrungen mit Bestandsentwicklung vorhanden sind und strategische Planung eher als Experiment, denn als Notwendigkeit gesehen wird. Insofern hilft der in diesem Beitrag entwickelte konzeptionelle Ansatz kommunalen Akteuren, die strategische Ausrichtung ihrer Stadtentwicklungsplanung zu diskutieren.

#### Fazit

Die allgemeine Planungsdiskussion beachtet zunehmend die Grundidee der strategischen Planung (z.B. die Beiträge in Selle 2006, Sinning 2006). Strategien zur Entwicklung des Gebäude- und Infrastrukturbestands von Städten können von ihr durch die Präzisierung ihres Planungsansatzes profitieren. Vorteilhaft daran ist, dass dies vor allem die Diskussion über das "Wie" der Strategieentwicklung intensiviert. Planen als gedankliches "Probehandeln" ist angesichts unsicherer Rahmenbedingungen der Stadt- und Regionalentwicklung selbst in seinem Nutzen unsicher geworden. Ein anhaltendes Interesse für Fragen strategischer Planung dürfte helfen, diese Unsicherheit zu reduzieren.

#### Literatur

Albers, G.: Stadtentwicklungsplanung. In: Roth, R./Wollmann, H. (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen 1994, S. 398-470

Albrechts, L.: Strategie (Spatial) Planning Re-examined. In: Environment and Planning B: Planning and Design, Vol. 37/2004, S. 743-758

Bertelsmann-Stiftung (Hg.): Wegweiser Demographischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden. Gütersloh 2006

Bryson, J. M.: Strategie Planning for Public and Nonprofit Organizations. A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement. San Francisco 2004

Doehler-Behzadi, M./Keller, D. A./Klemme, M./Koch, M./Lütke Daldrup, E./Reuther, I./Seile, K.: Planloses Schrumpfen? Steuerungskonzepte für widersprüchliche Stadtentwicklungen. Verständigungsversuche zum Wandel der Planung. In: disP 767, Heft 2/2005, S. 77-78

Ganser, K.: Alles geplant - was nun? In: Selle, K. (Hg.): Planung neu denken. Bd. 7. Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Dortmund 2006, S. 529-546

Healey, P.: The Revival of Strategie Spatial Planning in Europe. In: Healey, P./Khakee, A./Motte, A./Needham, B. (Hg.): Making Strategie Spatial Plans. Innovation in Europe. London 1997, S. 3-79

Hutter, G./Wiechmann, T.: Stadtumbau als strategischer Prozess - Möglichkeiten der Kommunikation kommunaler Akteure für neue gemeinsame Prioritäten am Beispiel Dresden. In: Weiske, C./Kabisch, S./Hannemann, C. (Hg.): Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus. Wiesbaden 2005, S. 737-754

Klotz, A./Frey, A./Ludwig Boltzmann Institut für interdisziplinäre Stadtforschung (Hg.): Verständigungsversuche zum Wandel der Stadtplanung. Wien/New York 2005

Kühn, M./Liebmann, H.: Strategies for Urban Regeneration - Transformation of cities in Northern England and Eastern Germany. In: German Annual of Spatial Research No. 7. Berlin 2006 (Im Erscheinen)

Meyer zum Alten Borgloh, C.: Eine Renaissance der Stadtentwicklungsplanung? Die strategische Entwicklungsplanung - untersucht in den europäischen Dienstleistungsmetropolen Barcelona und Frankfurt/Main. Dortmund 2005

Pirhofer, G.: Strategische Planung in europäischen Städten. In: Klotz et al. 2005, S. 70-36 .

Ritter, E.-H.: Strategieentwicklung heute - Zum integrativen Management konzeptioneller Politik (am Beispiel der Stadtentwicklungsplanung). In: Seile 2006, S. 729-745

Salet, W./Faludi, A (Hg.): The Revival of Strategie Spatial Planning. Amsterdam 2000

Selle, K. (Hg.): Planung neu denken. Bd. I. Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Dortmund 2006

Sinning, H. (Hg.): Stadtmanagement. Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region). Dortmund 2006

Spiegel, E.: "Große Pläne" - in den 70er Jahren und heute. In: Klotz et al. 2005, S. 73-76

Wiechmann, T./Hutter, G.: Die Planung des Unplanbaren - Was kann die Raumplanung von der Strategieforschung lernen? In: Dangschat, J./Breitfuss, A./Frey, O./Hamedinger, A (Hg.): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. Wiesbaden 2007 (Im Erscheinen)





PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

## »Strategische Planung« – fest in öffentlicher Hand?

In seinem Beitrag erörtert Gérard Hutter Verständnis, Bedeutung und Perspektiven »strategischer Planung« als Ansatz zur Bestandsentwicklung von Städten. Zu Beginn seiner Ausführungen stellt Hutter das in der Literatur vorzufindende Grundverständnis strategischer Planung vor – auffällig ist hier, dass Hutter strategische Planung als ein autarkes Subjekt darstellt: Strategische Planung »akzeptiert«, »bezieht sich auf...«, »vertraut«, »setzt Schwerpunkte«, »versucht« usw. und ist somit eigenständig aktiv. Schon hier wird erkennbar, dass der Verfasser die Akteure, die strategische Planung betreiben und gestalten, kaum zum Gegenstand seiner Überlegungen macht. Deutlich wird dies auch in den Ausführungen Hutters zum »konzeptionellen Verständnis von strategischer Planung«: Der Autor stellt zur Diskussion, unter welchen Bedingungen welche Art von Strategie »entsteht«: »Eine Strategie entsteht erst dann, wenn die externen und internen Kontextbedingungen der Stadtentwicklungsplanung mit ihren Inhalten und Prozessen abgestimmt sind«. Wenn eine Strategie »entstehen« soll, braucht es – so hat es den Anschein – eher einen »Schöpfer« als Personen und Institutionen, die sie entwickeln und nach ihr zu handeln versuchen. Und was passiert, wenn die Strategie fertig ist? Wird sie dann in die Welt entlassen und man

kann ihr bei ihrem Wirken zusehen? Wohl kaum. Bei aller Differenzierung, um die sich Hutter bemüht, beispielsweise bei der Unterscheidung verschiedener Planungsansätze – »strategische Planung als integrierter Managementprozess« versus »perspektivischer Inkrementalismus« – lässt er die Akteure all dessen weitgehend außer Acht.

Im Zuge der weiteren Ausführungen zeigt sich, dass Hutters Ausblenden der Urheber jedweder Planung, sei sie nun »strategisch« oder nicht, in einer offenbar nicht weiter infrage gestellten Annahme begründet ist: Natürlich ist es die öffentliche Verwaltung der Kommune, die alle Fäden in der Hand hält, die Strategien entwickelt, plant, gestaltet und Urheberin aller wesentlichen Entwicklungen in der Stadt ist. Die Selbstverständlichkeit dieser Zuordnung scheint so groß, dass der Akteur und sein (strategisches, planendes) Handeln verschmelzen, Verwaltung und strategische Planung werden eins.

Dass die Stadtverwaltung nicht allein auf weiter Flur steht, sieht Hutter schon, aber er sieht die Rollen anscheinend absolut eindeutig verteilt: Im Mittelpunkt stehen die für die Stadtentwicklung zuständigen kommunalen Organe, die dann zur Legitimation und Umsetzung



Ulrich Berding ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung, RWTH Aachen

ihrer Strategien den Rückhalt Dritter benötigen – genannt werden hier Politik und Bevölkerung. Dass nicht nur das tägliche Stadtentwicklungsgeschehen maßgeblich von Akteuren aus Unternehmen, Verbänden, Vereinen und Zivilgesellschaft bestritten wird, scheint Hutter ebenso wenig zu erkennen, wie die Tatsache, dass all diese nicht-öffentlichen Akteure selbst (strategisch) planen, Weichen stellen und Entscheidungsprozesse betreiben, die zum Teil sehr unmittelbar auf die Stadtentwicklung auswirken. Gerade in Fragen der Bestandsentwicklung (um die es in Hutters Ausführungen dem Untertitel seines Aufsatzes zum Trotz allerdings kaum geht) kommt Eigentümern, Nutzern, Investoren und potenziellen zukünftigen Interessenten eine wesentliche Bedeutung zu. Mehr noch als bei Projekten auf der sprichwörtlichen grünen Wiese ist der Umgang mit dem Bestand immer auch ein Umgang mit unterschiedlichsten Interessen, Einflüssen, Kompetenzen und Ressourcen. Es wäre eine interessante Frage, wie dieses Zusammenspiel der Akteure funktioniert und welche Akteure in welchen Allianzen Strategien entwickeln und umsetzen. Diese Fragen bleiben in Hutters Beitrag offen.



PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

# Strategische Planung und Bestandsentwicklung

Um wen geht es hier? Und wessen Strategie ist eigentlich gemeint?

„Strategische Planung“ – ein Begriff der, so schreibt Hutter, oftmals unscharf bleibt. Folglich ist zuerst zu fragen: Was bedeutet eigentlich Strategie? Im Duden steht dazu: „Genauer Plan des eigenen Vorgehens, der dazu dient, ein militärisches, politisches, psychologisches o.ä. Ziel zu erreichen, u. in dem man diejenigen Faktoren, die in die eigene Aktion hineinspielen könnten, von vornherein einzukalkulieren versucht“ (Duden, Das Fremdwörterbuch 2007, 994). Unter Wikipedia findet man auch: „Eine Strategie ist ein längerfristig ausgerichtetes planvolles Anstreben einer vorteilhaften Lage oder eines Ziels.“ Bzw. Strategie ist der „große Plan über allem“ oder das „grundsätzliche Muster der Handlungen“ (<http://de.wikipedia.org/wiki/Strategie>, Zugriff 02.02.2007).

Diese Begriffserläuterungen zeigen, dass strategisches Handeln immer im Bezug auf eine Person(engruppe) zu sehen ist. Mit Blick auf Planung oder die hier angesprochene Bestandsentwicklung bleibt jedoch offen, wer hier überhaupt gemeint ist bzw. sein könnte. Um wessen Handlungsmuster, Aktion und Ziele geht es? Für wen ist diese Lage vorteilhaft? Welche Faktoren werden von wem einkalkuliert?

Insbesondere bei der Bestandsentwicklung sind viele Akteure involviert. Eigentümer, Bewohner, Nutzer, Planer etc. – sie alle entwickeln Bestand. Diese Personen haben – mit Blick auf ihre verschiedenartigen Kontexte unterschiedliche Rationalitäten und (eigene) Logiken und damit auch verschiedene Sichtweisen und Wahrnehmungen. Und nahe liegend ist, dass daraus letztendlich auch eigene Strategien resultieren. Oder andersherum ausgedrückt: Was für den einen eine vorteilhafte Strategie ist (vor dem Hintergrund seiner eigenen Rationalität), ist für den anderen noch längst keine „Strategie“ oder läuft der eigenen Strategie auch zu wider.

Wer macht strategische Planung? In dem Beitrag von Gérard Hutter bleibt offen, von wessen Strategie hier die Rede ist. Damit geht einher, dass auch ungeklärt bleibt, wie die Strategien verschiedener Akteure miteinander abgestimmt werden oder was passiert, wenn gegenläufige Strategien aufeinander treffen. Zwar wird gesagt, dass strategische Planung nicht auf „hoheitliche-imperative Interventionen“ vertraut und in „kooperative Akteursstrukturen eingebettet“ ist, es gibt allerdings kaum Hinweise, wie „sie“ (auf andere als hoheitliche Art) entwickelt werden soll.



Marion Klemme ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung, RWTH Aachen

Die nicht geklärte Akteursfrage zieht eine weitere Unschärfe nach sich. So heißt es: „Eine Strategie entsteht erst dann, wenn die externen und internen Kontextbedingungen der Stadtentwicklungsplanung ... abgestimmt sind“. Bezieht man die vorausgegangenen Überlegungen ein, so bleibt offen, was „extern“ und was „intern“ ist, bzw. wer dieses festlegt. Für wen ist etwas intern, für wen extern – oder eben auch umgekehrt? Zugrunde gelegt wird hier eine „Inklusivität“, was heißen soll, dass „möglichst viele (...) der von strategischen Entscheidungen betroffenen Akteure“ diese treffen sollen. Wer legt diese Inklusivität fest? Und wie funktioniert das Zusammenspiel respektive die Strategieabstimmung mit den „Exklusiven“?



PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

# Wer? Was? Für wen? Wie?

In der planungstheoretischen Fachdiskussion bleiben mehr einfache Fragen offen als dies für die Verständigung gut ist.

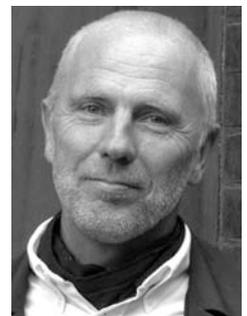
›Am Anfang jeden Theoretisierens steht die kritische Begriffsarbeit‹. Sätze wie diesen liest man allenthalben in Einführungstexten zu unterschiedlichen Wissenschaften. Für die Planungstheorie scheinen sie aber lange Zeit keine starke Prägekraft gehabt zu haben. Denn »Wer sich anschickt, von ›Planung‹ zu reden, muss vorweg als Ausgangslage zur Kenntnis nehmen: Es herrscht eine gerade abenteuerliche Grenzenlosigkeit des Planungsbegriffs vor« (Keller 2006, I,352)<sup>1</sup>.

Das gilt auch heute noch. Der Text von Gérard Hutter, der hier zum Ausgangspunkt einiger Anmerkungen und Vorschläge genommen wird, ist in Vielem der vorherrschenden Ar-

gumentationsweise in der Planungstheorie verpflichtet und eignet sich daher gut zur Verdeutlichung der einfachen Fragen, die wir beantworten sollten, wenn wir in der Verständigung über den noch zu benennenden gemeinsamen Gegenstand weiter kommen wollen. Insofern geht es hier auch nicht um Kritik am Beitrag selbst, sondern um die hier nur exemplarisch vorzufindenden Unklarheiten unserer Diskussion.

## Wer plant für wen?

Die frühe Planungstheorie kannte weder Akteure noch Aufgaben: Es ging um den Prozess des Planens *an sich* – was auch immer das ist oder sein kann. Ausdrücklich wurde darauf hingewiesen, dass dieses »Planen« unabhängig von der jeweiligen Aufgabe zu betrachten sei – es gehe ganz allgemein um Ziel-Mittel-Wahl, rationale Entscheidungen und dergleichen (vgl. Friedmann 2006, I,269 f., Selle 2005, Kap.3). Ein Teil der amerikanischen Diskussion ist immer noch diesem Gegenstandsverständnis verpflichtet, während im europäischen Raum – zumeist implizit – von Prozessen der Stadt-, Regional-, Landschafts- oder allgemeiner: Raumplanung die Rede ist. Dabei scheinen es öffentliche Akteure – welche auch immer – zu sein, die da planen. Aber auch das ahnt man zumeist nur, expliziert wird es nicht.



Prof. Dr. Klaus Selle ist Inhaber des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung an der RWTH Aachen

<sup>1</sup> Hier wird unter (räumlicher) »Planung«, das alltägliche Begriffsverständnis einengend, eine spezifische Tätigkeit öffentlicher Akteure verstanden, die darauf gerichtet ist, die »raumwirksamen Tätigkeiten« verschiedener öffentlicher Ressorts, Dienststellen, Betriebe etc. zu koordinieren und – im Zusammenhang mit bestimmten Planarten – Rahmen für die privaten (durch Marktmechanismen gesteuerten) Verfügungsmöglichkeiten über Grund und Boden zu setzen; Diese Planung basiert auf gesetzlich geregelten Verfahren, ist klar identifizierbaren öffentlichen Institutionen übertragen und bedarf der politischen Legitimation. Eine solche Planung bereitet Entwicklungen im Raum vor, koordiniert, setzt (rechtliche) Rahmen. Entwickelt, verändert wird von anderen – es können dies andere öffentliche Akteure sein, vorrangig aber wird es sich um private Raumnutzer handeln. Die Ziele dieser Planung bedürfen also zu ihrer Realisierung der Mitwirkungsbereitschaft anderer. Früher ist dieses Verhältnis treffend als »Huckepack-Implementation« benannt worden.

Beides gilt auch für den hier zum Ausgangspunkt genommenen Text: Es wird erwähnt, dass es um Raumplanung bzw. Stadtentwicklung gehe. Und da von den »für Planung zuständigen Akteuren der Stadt- und Regionalentwicklung« die Rede ist und beispielhaft Bauleit-, Regional-, Landschafts- und Verkehrsplanung genannt werden, wird man auch nicht fehl in der Annahme gehen, dass hier »strategische Planung« öffentlicher Akteure gemeint ist. Aber welche sind das genau? Und was planen sie?

Spätestens an dieser Stelle beginnen in der großen Mehrzahl auch jüngerer planungstheoretischer Aufsätze die Unschärfen. Es gibt »die Planung« »der öffentlichen Akteure« nicht. Es gibt hingegen im öffentlichen Sektor viele Akteure, die auf unterschiedliche Weise planen. Und es gibt einige Akteure und Verfahren, deren Aufgabe es ist, das raumwirksame Handeln dieser verschiedenen öffentlichen Organisationseinheiten durch das Aufstellen entsprechender Pläne zu koordinieren. In einigen besonderen Fällen – etwa im Zuge der Aufstellung von Bebauungsplänen – reicht das Handeln dieser Akteure über das Koordinieren hinaus und greift ein in die Sphäre der privaten Verfügung über Grund und Boden, in dem hier Rahmenbedingungen für die bauliche Nutzung gesetzt werden.

Womit wir schon bei der zentralen Frage sind: Wenn Planen »Probehandeln« oder »Rationale Vorbereitung späteren Handelns« ist, dann muss doch deutlich gemacht werden, wessen Handeln da eigentlich vorbereitet werden soll. Damit ist der zweite systematische Unschärfenbereich vieler planungstheoretischer Beiträge angesprochen. Denn eben das bleibt unklar. So auch im Text von Gérard Hutter:

Einmal ist die Rede davon, dass »Strategische Planung« grundlegende Entscheidungen herbeiführen soll, die »in signifikanter Weise das Handeln *einer Organisation* beeinflussen«. Soweit so klar. In dem Fall ginge es also z.B. um die Vorbereitung kommunalen Handelns in bestimmten Aufgabenbereichen – nehmen wir etwa die Schulentwicklung. Auch die kommunale Verkehrsplanung wäre hier (mit Einschränkungen) zu nennen. Hier gibt es umgrenzbare Organisationseinheiten mit definierten Aufgabenbeständen, klaren Planungsaufgaben und Ressourcen für die Umsetzung der Planungsziele. Und weil dies so ist, sind in diesen Bereichen die strategischen Pläne auch nie ausgestorben.

Ein andermal ist exemplarisch von der Bebauungsplanung oder der Stadterneuerung die Rede. Auch das mit der IBA Emscher Park in Verbindung gebrachte Konzept des »Perspektivischen Inkrementalismus« verweist auf Gleiches: In allen diesen Fällen geht es nicht mehr um eine Organisation, die für sich plant, sondern um *Pläne und Konzepte, die jemand macht, der nicht oder selbst über die Mittel zur Umsetzung der Planaussagen verfügt*. Hier wird für andere geplant, über deren Mitwirkungsbereitschaft man nichts weiß. Insofern ist es hier im Regelfall mit der Strategie nicht weit her.

Das gilt bereits für alle Versuche, raumwirksames Handeln öffentlicher Akteure zu koordinieren. Schließlich scheiterten die früheren Generationen der Entwicklungspläne in erster Linie daran, dass sich viele der mit ihnen »vorzusteuern« Ämter und Dienststellen schon zum Zeitpunkt der Drucklegung der Pläne nicht mehr an deren Aussagen gebunden fühlten. Und nicht umsonst ist die schwächste Form der raumwirksamen Koordination – die Flächennutzungsplanung – vielerorts auf Protokollfunktionen reduziert, obwohl sie durchaus strategische Funktionen haben kann.

Vollends ins Leere laufen öffentliche Absichten nicht selten dort, wo sie sich auf private Akteure und die Eigendynamiken der Märkte beziehen. Hier sind mit den klassischen Instrumenten bestenfalls Rahmensetzungen möglich – und ob die Rahmen ausgefüllt werden, entzieht sich der – strategischen – Planbarkeit.

Aus eben dieser Einsicht in die begrenzte Reichweite entstand ja die Praxis<sup>2</sup> des Perspektivischen Inkrementalismus. Hier mischen sich öffentliche Akteure in private Angelegenheiten, was allein vom Ressourceneinsatz her nur punktuell möglich ist, und wirken unter Mobilisierung des ganzen Instrumentenspektrums an der Realisierung ausgewählter Projekte mit – verbunden mit der Absicht, diese Einmischung an einer strategischen Ausrichtung zu orientieren. Hier geht es dann schon längst auch nicht mehr nur um »Planung«, sondern um alle Facetten der Projektentwicklung, also um raumwirksames Handeln selbst.

<sup>2</sup> Ich spreche hier ausdrücklich nicht vom Konzept. Denn die nicht von Ganser selbst stammenden Erläuterungen des Konzeptes haben gerade diesen Entstehungshintergrund eher verwischt denn erhellt.

Während strategische Planung im ersten Fall (Organisation plant für sich selbst und realisiert mit eigenen Ressourcen) wirkungsvoll sein kann, ist sie im zweiten Fall (Kommune koordiniert das raumwirksame Handeln öffentlicher Akteure) bestenfalls eine Absichtserklärung von begrenzter Haltbarkeit. Und im dritten Fall (öffentlicher Akteur versucht raumwirksames Handeln Privater mitzugestalten) laufen strategische Absichten oft ins Leere oder lassen sich nur punktuell realisieren.

Das macht, und nur darum geht es hier, dringend Unterscheidungen und Präzisierungen vonnöten. Denn in allen drei Fällen bedeutet strategisches Planen (und Handeln) sehr Verschiedenes.

### Was?

Der vorliegende Artikel von Gérard Hutter hat einen sehr interessanten Untertitel. Er lautet: »Ein wiederentdeckter Planungsansatz zur Bestandsentwicklung von Städten«. Der letzte Teil des Untertitels weckte Hoffnungen. Hoffnungen darauf, dass hier endlich einmal ein planungstheoretischer Artikel aufgabenbezogen argumentiert. Die Erwartung: Hier fragt einer, was Bestandsentwicklung heute bedeute, welche Herausforderungen damit verbunden sind und welchen Beitrag eine (noch genauer zu fassende) strategische Planung zum Beispiel (noch genauer zu bestimmender) öffentlicher Akteure leisten könnte. Denn eben an solchen Beiträgen fehlt es.

Noch immer wird – in theoretischen Texten – der Aufgabenbezug vom Planen oder Steuern und Entwickeln abgekappt. Es stehen Verfahren und Institutionen im Mittelpunkt der Betrachtung: *das System der Raumplanung, die Aufstellung der Bauleitpläne, die Implementation der Landschaftsplanung, die Kooperation in der Regionalplanung* – oder eben *die Strategische Planung in der Stadtentwicklung* etc.

Aus dieser *verfahrensbezogenen* Perspektive werden die *city forming processes* (Friedmann) allerdings ebenso wenig verständlich wie die Voraussetzungen und Wirkungen des Handelns einzelner Akteure.

Und auch die Frage, welche Art des Planens, Steuerns oder Entwickelns angemessen wäre, kann aus dieser Perspektive nicht beantwortet werden.

Das ist etwa so, als betrachte man ein Werkzeug und seinen Einsatz – zum Beispiel einen Hammer, mit dem Nägel eingeschlagen werden, ohne zu fragen, ob es in der beobachteten Situation nützlich ist, überhaupt zu Hammer und Nagel zu greifen. Und so bleibt man Gefangener einer Betrachtungsweise, die in der Frühzeit der großen Informationssysteme für die räumliche Planung einmal so beschrieben wurde: »Wer als Lösung nur den Hammer kennt, dem wird jedes Problem zum Nagel«.

Für Praktiker stellt sich dieses Problem nicht, denn sie gehen in ihrer Alltagsarbeit von konkreten Aufgabenstellungen aus<sup>3</sup>. Anders aber ein Großteil der Planungstheoretiker: Sie sehen explizit von der Aufgabe ab oder betrachten die Verfahrensgestaltung oder »das Planen« selbst als Problem.

Will man diese Begrenzungen überwinden, liegt es nahe eine andere Forschungsperspektive einzunehmen. Man könnte sie im Unterschied zur erstgenannten als *raum- und akteursbezogen* bezeichnen. Mit ihr wird die Blickrichtung um 180° gedreht und zugleich der Blickwinkel erweitert: Nicht Verfahren und Steuerungsformen stehen im Vordergrund sondern Entwicklungen im Raum, die begriffen werden als Ausdruck des Handelns einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure. Gefragt wird also: *Was* geschieht im Raum bzw. soll dort geschehen? Und: *Wer* prägt diese Entwicklungen, bzw. *welche* Akteure sind beteiligt oder betroffen? Und handlungsorientiert wäre zu ergänzen: *Wie* kann auf diese Entwicklungen und die daran Beteiligten eingewirkt werden? Hier kommen dann – unter anderem – auch die vorgenannten Verfahren und Formen wieder ins Spiel.

Die verfahrensbezogene Perspektive mag möglicherweise dort zu relevanten Ergebnissen führen, wo die öffentlichen Akteure ihr eigenes Handeln planen, also eigene raumwirksame Tätigkeiten vorsteuern und – sofern die betrachtete Verfahrenssequenz bis zur Umsetzung reicht – über die für die Planrealisierung erforderlichen Ressourcen verfügen (siehe oben die Beispiele Schulentwicklung und Verkehrsplanung). Wobei auch hier gewisse Aussagengrenzen schnell erreicht sind.

<sup>3</sup> Was nicht heißt, dass sie nicht oft gezwungen wären, Probleme mit unzureichenden Mitteln anzugehen (Bsp.: Bearbeitung der Probleme benachteiligter Stadtquartiere mit dem Instrumentarium eines Stadtplanungsamtes). Das aber ist dann eher ein Problem der Organisationsstrukturen oder aber (wie beim genannten Beispiel) eines der überhaupt zur Verfügung stehenden Steuerungsmöglichkeiten.

Hingegen ist die raum- und akteursbezogene Perspektive überall dort erforderlich, wo Entwicklungen im Raum zum Gegenstand werden, die im Wesentlichen von privaten Akteuren geprägt werden. Hier können öffentlich Akteure nicht das Verhalten Dritter »planen«, sondern es bestenfalls beeinflussen. Wo diese Beeinflussung über das Setzen von Rahmenbedingungen der Bodennutzung hinausgeht, verlassen wir die Sphären des Planens und begeben uns in die vielgestaltige Welt des Aushandelns, Vereinbarens, Kooperierens, des Zusammenführens verschiedener Akteure und des Bemühens, in den Schnittmengen ihrer Aktivitäten zu abgestimmtem Handeln zu kommen. Mit anderen Worten: Hier ist von »governance« die Rede.<sup>4</sup>

Ein Beispiel mag verdeutlichen, was gemeint ist: Nehmen wir die im Untertitel des Hutter'schen Textes genannte Bestandsentwicklung als Beispiel. Wenn wir vereinfacht als generelle Aufgabe im Handlungsfeld Bestandsentwicklung die Anpassung vorhandener Bauten und Raumnutzungen an ökonomische und demografische Entwicklungen ansehen und dabei erneut von öffentlichen Akteuren ausgehen, lassen sich wieder die bereits oben erwähnten drei »Fallgruppen« bilden:

Fall 1: Eine klar identifizierbare *Organisation plant* und *realisiert* in ihrem Aufgabenbereich die Anpassungsprozesse. In einigen Städten wären zum Beispiel die Schulverwaltungsämter in diesem Sinne für Unterhalt und Anpassung der Schul-»Bestände« verantwortlich. Taucht man tiefer in diesen Aufgabenbereich ein, wird man erkennen, dass es auch hier so einfach nicht ist (denn viele Mittel entstammen nicht dem städtischen Haushalt und es gibt weitere Abhängigkeiten und Fragmentierungen), aber man wird immerhin in Umrissen Funktion und Bedeutung einer strategischen Ausrichtung des Handelns in diesem Feld erkennbar machen können.

Fall 2: Bleiben wir der Einfachheit halber weiter beim Beispiel der Anpassung öffentlicher Infrastrukturen und bewegen uns damit weiterhin *innerhalb der öffentlichen Sphäre*. Und unterstellen wir die Aufgabe einer Vorsteuerung bzw. *Koordination* der entsprechenden

Aktivitäten in den *verschiedenen kommunalen Ämtern und Unternehmen*. Hier wird sofort klar, dass wesentliche der von Hutter genannten Voraussetzungen für strategische Planung nicht mehr gegeben sind: es gibt nicht die *eine Organisation* und es ist völlig unklar, wer denn für die Konzipierung einer strategischen Orientierung zuständig sein und wer über die Mittel zu deren Umsetzung verfügen könnte. Planungs- und Umsetzungskompetenzen sind hochgradig fragmentiert und eine strategische Planung (etwa eines Planungs- oder Stadtentwicklungsamtes) würde sich im luftleeren Raum bewegen und schon in ihrer Entstehung von den Tiefbau-, Hochbau-, Jugend-, Schulverwaltungsämtern, den Liegenschaftsbetrieben, dem kommunalen Gebäudemanagement oder der öffentlichen Immobilienwirtschaft und vielen anderen kommunalen Akteuren unterlaufen. Dennoch gebietet es die Situation der Gemeindehaushalte, auch in diesem komplexen eigenen Handlungsfeld zu einer gewissen Planbarkeit zu kommen. Es wäre daher sowohl praktisch wie theoretisch interessant, die Möglichkeiten einer strategischen Orientierung zu erörtern. Das aber kann nur in Kenntnis der konkreten Aufgaben und der realen Akteursstruktur gelingen. Am Anfang entsprechender konzeptioneller Überlegungen muss also eine entsprechende Aufgaben- und Akteursanalyse stehen.

Fall 3: Wesentliche Aufgabenfelder einer bestandsorientierten Stadtentwicklung werden ganz oder überwiegend von den Eigenaktivitäten privater Akteure geprägt. Ob es nun um die Wiedernutzung von Brachen, Umstrukturierungen in Wohnungsbeständen, Stabilisierung problematischer Quartiere oder *business improvement* geht – öffentliche Akteure haben bestenfalls indirekten Einfluss. Diese Steuerungsmöglichkeit mag dort an Gewicht gewinnen, wo die Kommunen selbst als Marktteilnehmer auftreten (etwa mit Grundeigentum bzw. eigenen Wohnungsbeständen) oder in erheblichem Umfang öffentliche Förderung anbieten können. In der großen Mehrzahl der Fälle ändert dies jedoch nichts daran, dass jeder Versuch mit öffentlichen strategischen Plänen in diesen Maßnahmenbereichen wirksam werden zu wollen nichts anderes wäre als eine Rechnung ohne Wirt. Was nun keinesfalls heißt, dass hier von strategischer Planung nicht die Rede sein sollte oder dass öffentliche Akteure keine Chance zur Mitwirkung an der Bestandsentwicklung hätten. Diese nur scheinbar paradoxe Feststellung sein kurz erläutert:

<sup>4</sup> Um ein Missverständnis zu vermeiden: Die beiden Perspektiven schließen einander nicht aus. Ebenso wie in der Wirklichkeit Formen von *government* und *governance* miteinander verflochten vorzufinden sind, kann es für bestimmte wissenschaftliche Zwecke sinnvoll sein, zum Beispiel eine raum- und akteursbezogene Perspektive in einem zweiten Schritt auf spezifische Verfahren bzw. Instrumente öffentlicher Akteure zu fokussieren.

- Wenn Kommunen strategisch ausgerichtete Aussagen für *ihr eigenes Handeln* formulieren, so ist das für andere Marktteilnehmer von erheblicher Relevanz. Wenn etwa die lokalen öffentlichen Akteure sichtbar machen, in welchen Stadtteilen sie Reinvestitionen planen bzw. wo sie beabsichtigen, Infrastruktur zurückzubauen, wo Anstregungen zur Prophylaxe gegen mögliches »Absinken« unternommen werden sollen und wo nicht, wo auf Brachen Wohnbaulandpotenziale gesehen werden und wo nicht – so geben sie damit auch Signale, die anderen Akteuren, zum Beispiel solchen aus der Immobilienwirtschaft, Orientierungen ermöglichen. Es ist daher nicht verwunderlich, dass mancherorts gerade solche Akteure die Kommunen drängen, über punktuelle Entscheidungen hinaus wieder selbstbindende strategische Aussagen zu machen, die ihnen – den Unternehmen – Investitionssicherheit geben. In der Praxis wird zudem allein die *Absicht* zur Aufstellung solcher Pläne Anlass für die Aufnahme von Gesprächen und die Entwicklung kooperativer Handlungsansätze sein.
- Gemeinhin ist die planungstheoretische Debatte auf den öffentlichen Sektor fixiert. Aber gerade in der Bestandsentwicklung wird deutlich, wie sinnvoll es wäre, den Blick auch auf andere Akteure zu richten. Denn sie prägen die Stadtentwicklung. Und: Sie nutzen auch ein Planungsinstrumentarium. Es wäre also sehr sinnvoll, das Stichwort »Strategische Planung« auch auf die Privatwirtschaft anzuwenden und etwa die Strategien von Wohnungsunternehmen in nachfrageorientierten Märkten zu analysieren. Man würde dann sehr viel mehr von der tatsächlichen Raumentwicklung verstehen – und zudem Aufschluss darüber gewinnen, wie öffentliches und privates Handeln sinnvoll ineinander greifen könnten.
- Überall dort, wo Kommunen wirkungsvoll an der Bestandsentwicklung mitwirken, geht es weniger um Pläne (wiewohl die vielfach – siehe oben – Anlass für Verständigungsprozesse waren), sondern vor allem um die vielen Facetten der Kooperation. Wir bewegen uns hier begrifflich also außerhalb der »Planung« und reden über Vereinbarungen, Pakte, Projekte im Schnittbereich privater und öffentlicher Interessen.

Um den Gedankengang an dieser Stelle abubrechen: Es dürfte deutlich geworden sein,

dass es sehr ertragreich sein könnte, am Beispiel einzelner Handlungsfelder aufgaben- und akteursorientiert vorzugehen, das heißt: die besondere Situation der jeweiligen Räume und die spezifischen Interessen und Handlungsoptionen der Akteure (oder Stakeholder) zu analysieren um von hier ausgehend Aussagen – zum Beispiel über die Mitwirkung öffentlicher Akteure an diesen Prozessen – treffen zu können. Dann würde auch deutlicher werden, was etwa »Strategische Planung« konkret heißen könnte.

Leider fehlt es noch weitgehend an solchen Untersuchungen.

### Wie?

Eine Eigenart der planungstheoretischen Diskussion der letzten Jahrzehnte besteht darin, dass sie die Art des »Planens« in »Modellen« abzubilden suchte. Kaum eine Abhandlung dieses Themas, die nicht beim »rationalen«, »komprehensiven« oder »geschlossenen« Modell der 50er und 60er Jahre des letzten Jahrhunderts beginnt und spätere Entwicklungen dazu in Bezug setzt. Wenn aktuell von der »Renaissance« strategischer Planungskonzepte gesprochen wird, dann handelt es sich auch hier um einen solchen – impliziten – Rückgriff. An diesen »Modellen« ist viel zu kritisieren – etwa, dass offensichtlich keine einheitliche Meinung darüber besteht, was denn nun ein »Modell« ist – etwa im Unterschied zu »Paradigma«, »Idealtypus«, »Theorie«, »Ansatz«, »Konzept« oder »Verständnis« (alle diese Bezeichnungen finden in diesem Zusammenhang auch Verwendung). Oder dass dort erkennbar jeweils Teilaspekte für das Ganze gehalten wurden und die Verfechter des nächsten *Modells* eben das dem Vorgänger zum Vorwurf machten. Und zweifellos ebenso unfruchtbar waren die vermeintlichen Dichotomien, die vielen »Entweder-Oders«, die über lange Jahre aufrechterhalten wurden: Die Auseinandersetzung um komprehensives vs. inkrementalistisches Modell war ein Beispiel dafür, wie sich wissenschaftliche Debatten in wolkige Realitätsferne flüchten und selbst erzeugten Problemen widmen konnten. Um noch ein weiteres zu nennen: Auch der vor diesem Hintergrund entstandene Streit um projektbezogenes vs. strategisch ausgerichtetes Steuern, um »Großen Plan« und »Kleinen Schritt« ist wirklichkeitsfremd. Wer sich den Realitäten nähert und die Praxis einer um aktive Mitgestaltung bemühten kommunalen Stadtentwicklung(spolitik) analysiert wird immer Elemente von allem finden:

Selbstverständlich gehört es zur professionellen Kompetenz räumlicher Planung Zusammenhänge in Raum und Zeit zu betrachten und in Kenntnis solcher Bezüge Entwicklungsvorstellungen auszuarbeiten – also »strategisch« zu denken (vgl. z.B. zahlreiche Praxisbeiträge – etwa von Lindner, Lütke Daldrup, Reiß-Schmidt, Zierold u.a. in *Planung neu denken* Bd. II).

Aber diese »Strategischen Pläne« sind in der Praxis lediglich fachliche *Vorstellungen* von dem was sein sollte oder könnte. Hinter ihnen steht oft nicht einmal das Nachbarressort, geschweige denn der Stadtrat. Und der nächste Investitionswillige mag von solchen Vorgaben erst recht nichts wissen. So gehört es zur Natur solcher Pläne, dass sie oft in Schubladen verschwinden. Wenn es gelingt, genügend starke Verbündete hinter bestimmte Absichten zu versammeln, mag das einige Zeit vermeidbar sein und eine kurze Strecke planvoller Entwicklung möglich werden. Aber der nächste unvorhergesehene Impuls kommt bestimmt und damit auch die Revision – oder die Aufhebung – des Konzepts.

Ganz ähnliches ist von der Stadtentwicklungspolitik insgesamt zu sagen: Selbstverständlich gehört es zu guter kommunaler Politik, sich strategisch auszurichten und dies zu kommunizieren. Denn es ist auch für die anderen Akteure in der Stadt bedeutsam zu wissen, welchen Kurs die Stadtregierung zu steuern gedenkt. Aber ein Dezernentenwechsel, von dem Wechsel der politischen Mehrheiten ganz zu schweigen, reicht, um das Programm Makulatur werden zu lassen. Und dennoch ist es gut und richtig, erneut (und immer wieder) über strategische Orientierungen nachzudenken. Im guten Fall bilden sich dann über die Zeit doch zumindest einige Grundlinien heraus. Dieser Fall allerdings ist selten. Was nicht zuletzt daran liegt, dass vielerorts seitens der öffentlichen Akteure gänzlich auf eigene Zielbildung verzichtet wird, um möglichst flexibel auf jede sich bietende Option reagieren zu können.

Die Diskussionsgeschichte der Planungstheorie ist voll von ähnlich unproduktiven und realitätsfernen Gegensatzpaaren: Ob es nun um den vermeintlichen Gegensatz von moderierendem und hoheitlichen Steuerungsverhalten (beides greift in der Realität ineinander), um Plan- oder Prozessorientierung (beides vereint sich im professionellen Handeln), um Rückzug oder Ausweitung öffentlicher Steuerungsansprüche (beides ist nebeneinander

vorzufinden) oder eben um Projekt vs. Strategie geht – in allen Fällen gilt: Nicht entweder/oder sondern sowohl/als auch kennzeichnen die Wirklichkeit. Gleichzeitigkeiten widersprüchlicher Entwicklungen, Anforderungen und Orientierungen prägen also die Bedingungen, unter denen öffentliche Akteure an der räumlichen Entwicklung mitwirken.

Möglich waren diese Kontroversen nur als Konflikte der »Idealtypen« – und die sind ihrer Natur nach nicht empirisch gewonnen und auch nicht an der Wirklichkeit zu messen. Wer immer aus diesen luftigen Höhen herabstieg zu den Realitäten im Raum, der fand aus gutem Grund nur mehr »Mischungsverhältnisse« (Siebel 2006, I. 199) oder, wie Gérard Hutter sehr zutreffend feststellt, »sehr verschiedene Konzepte und Werkzeuge« zugleich vor.

So eben sieht die Wirklichkeit diesseits der »Modelle« aus. Und das legt es nahe, diese Art der Modellbildung ganz beiseite zu legen. Denn sie tragen nicht zur Erhellung der Wirklichkeit bei, sondern verstellen eher den Blick auf sie.

Sehr viel bedeutsamer ist es, das bisherige Denken vom Kopf auf die Füße zu stellen – als statt Modelle oder Konzepte im Rahmen von akteurs- und aufgabenbezogenen Analysen Entwicklungen im Raum zum Ausgangspunkt und Gegenstand unserer Arbeit zu nehmen.

Dabei werden wir sicher analytischer Instrumente bedürfen, um etwa Steuerungsverhalten in seiner realen Komplexität und Gleichzeitigkeit beschreiben zu können. Ob dabei »Handlungsmuster«, wie wir sie derzeit – anknüpfend an Albers – verwenden, nutzbringend sind (vgl. Klemme und Selle in *Planung neu denken* Bd. I), wird sich zeigen. Jedenfalls liegt noch viel Arbeit vor einer derart an den Wirklichkeiten ausgerichteten Auseinandersetzung mit Planen, Steuern und Entwickeln ...

Klaus Selle

(Alle Quellenangaben beziehen sich – sofern nicht der Text von Gérard Hutter angesprochen wird – auf die ersten drei Bände des *Neudenken-Projekts*)



PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

# Fokus 1

## Bürgerinnen und Bürger als Akteure der Stadtentwicklung

### Editorial

Fortsetzung folgt ... Dies könnte ein Motto sein, unter dem die neue Ausgabe des Fokus 1 steht. Dabei verlassen die Beiträge ein wenig die konkrete Ebene empirischer Beschreibungen und Analysen und wenden sich konzeptionellen und begrifflichen Fragen zu.

Unmittelbar an die Überlegungen, die in der letzten Ausgabe zu den Problemen und Defiziten der Teilhabepaxis angestellt wurden, knüpft der Text von Klaus Selle an. Hier geht es um praktische und konzeptionelle Folgeerungen, die – u.a. im Rahmen des vhw-Projektes »Teilhabe« – gezogen werden sollten oder doch könnten.

Schon in diesem Beitrag werden Fragen danach aufgeworfen, was denn eigentlich unter bürgerschaftlichem Engagement zu verstehen ist und wie dies abzugrenzen ist von »Teilhabe«, »Mitwirkung« und anderen, scheinbar nahebei angesiedelten Begriffen.

Dass es bei solchen begrifflichen Fragen nicht nur um Worte geht, macht der Artikel von Thorsten Hallmann und Annette Zimmer deutlich: Auch sie betrachten den sozialen Raum »zwischen« Staat, Markt und Privatsphäre und stellen fest, dass die wissenschaft-

liche Beschäftigung unterschiedliche Perspektiven herausgebildet hat, die bei der Analyse dieses Schnittfeldes helfen sollen: Die Sozialkapitaltheorie, den Dritte-Sektor-Ansatz und die Zivilgesellschaftsdebatte. Jede dieser Perspektiven beleuchte, so die Autoren, den Zwischenraum von Staat, Markt und Privatsphäre aus unterschiedlichen Blickwinkeln, auf unterschiedlichen Ebenen und mit unterschiedlichen Intentionen. Alle Ansätze wiesen zudem spezifische blinde Flecken auf, so dass – so die Empfehlung – alle drei gemeinsam genutzt werden sollten.

Wenn über bürgerschaftliches Engagement gesprochen wird, muss man nicht lange auf die Frage nach dem »Gemeinwohl« warten. Ob es denn da um individuellen Nutzen oder doch die Förderung des Allgemeinwohls gehe, kann etwa so eine Frage lauten. Was nicht selten eine nächste aufwirft: Was ist denn das »Gemeinwohl«? Mit eben diesem Problem setzt sich Christian Welzel auseinander. Er erläutert wie und warum der Begriff so umstritten ist (ja, in seiner derzeitigen Verwendung: sein muss) und schlägt vor, »summarisch« vorzugehen, also nach der Wohlfahrt stiftenden Wirkung der Bürgeraktivitäten zu fragen und den Versuch zu unternehmen, diese empirisch dingfest zu machen. (ks)





PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

# Bürgerengagement und Bürgerorientierung in Quartier und Stadt

Von der Ausnahme zur Regel?

Bürgerbeteiligung und bürgerschaftliches Engagement werden in jüngerer Zeit allenthalben propagiert, ja gelegentlich geradezu eingefordert. Aber Programme und Bekenntnisse stimmen vielfach nicht mit den Realitäten in den Quartieren und Städten überein. Zwischen Sonntagsrede und Alltagshandeln klaffen, wie bereits beschrieben (Selle 2006) beschrieben, vielfach auseinander.

Wer über das Beschreiben (und Beklagen) dieser Situation hinaus kommen will, wird nach Wegen zu suchen haben, die von den durchaus vorhandenen positiven Einzelfällen zum Alltagshandeln führen.

Dies ist, zugegeben, eine nicht eben geringe Aufgabe. Aber die Erfahrungen aus mehr als dreißig Jahren verweisen ja nicht nur auf Widerstände und Probleme. Sie bieten vielmehr auch ein enormes Potenzial an Wissen um Möglichkeiten und Voraussetzungen bürgerschaftlicher Teilhabe und bürgerorientierter Stadtentwicklung. Zudem sind heute die Verhältnisse im Schnittbereich von Staat und Gesellschaft derart in Bewegung geraten, dass möglicherweise in besonderer Weise Chancen bestehen, alte Begrenzungen zu überwinden.

## 1. Wovon ist eigentlich die Rede? Verständigungsbedarf

Es gibt viele Bezeichnungen für den Gegenstand, um den es hier geht: Partizipation, Beteiligung, Mitwirkung – auch von zivilgesellschaftlichem oder bürgerschaftlichem Engagement ist die Rede, von Bürgerorientierung, kommunikativer oder dialogorientierter Planungs- und Politikkultur und vielem mehr ...

Damit wird aber durchaus nicht Gleiches bezeichnet. Anlass genug, eingangs einige Klärungen zu versuchen und dabei auch notwendige Eingrenzungen vorzunehmen. Dabei sollen wieder einige der einfachen »W-Fragen« als Hilfestellung dienen [vgl. Selle 2000, 2005]: *Wer* beteiligt oder engagiert sich? Was ist der Gegenstand bzw. das Ziel des Engagements bzw. *woran* können sich die Bürgerinnen und Bürger beteiligen? Und: *Wie* ge-



Prof. Dr. Klaus Selle ist Inhaber des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung an der RWTH Aachen

Dieser Beitrag in gekürzter Form ist erschienen in: Forum Wohneigentum, Heft 5|2006, S.297-303

schieht das? Wie werden die Teilhabe- und Politikprozesse gestaltet? Wie werden die Schnittstellen bürgerschaftlichen und – zum Beispiel – kommunalen Handelns gestaltet?

### **Wer? Die Bürgerinnen und Bürger als Akteure**

Stadtentwicklung resultiert aus dem Handeln vieler Akteure. Bei den folgenden Überlegungen steht eine Gruppe im Mittelpunkt – die Bürgerinnen und Bürger.

Allerdings ist das noch eine zu unscharfe Bestimmung, denn die bürgerschaftlichen Akteure verfügen über verschiedene Rollen, die ihnen unterschiedliche Möglichkeiten eröffnen, auf die Entwicklungen ihres Quartiers und ihrer Stadt einzuwirken – als Wahlbürger, als Marktteilnehmer, als Beteiligte und Betroffene von öffentlichen Planungen oder als Akteure eigener Kompetenz – und damit als potenzielle Partner öffentlicher Akteure [vgl. Zimmer 2005, S. 33f].

Alle diese Rollen sind heute wichtig, wenn wir von bürgerschaftlicher Teilhabe an den Geschicken ihres Quartiers, ihrer Stadt sprechen. Dennoch ist, um den Raum an dieser Stelle nicht zu sprengen, eine Eingrenzung vonnöten: Die Aufmerksamkeit richtet sich im Folgenden vor allem auf die

- direkte Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an den Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen öffentlicher Akteure,
- die (gemeinschaftlichen) Eigenaktivitäten der Bürgerinnen und Bürger.<sup>1</sup>

Handeln in jeder dieser Formen – ob man nun zur Bürgerversammlung geht oder in einer Initiative etc – setzt Einsatz, Engagement voraus. Insofern wird, die Vielfalt zivilgesellschaftlicher Aktivitäten zusammenfassend und in den Mittelpunkt der Betrachtung stellend auch von »bürgerschaftlichem Engagement« gesprochen. Dem steht, so lautet zumindest das Ziel, die *Bürgerorientierung* der kommunalen Politik und Verwaltungen gegenüber (im

Falle von Unternehmen wäre dann von *Kundenorientierung*) zu sprechen (vgl. ähnlich: Bertelsmann 2003).

Greift das eine mit dem anderen sinnvoll ineinander kann man die so entstandene lokale *Politik- und Planungskultur* möglicherweise als kommunikativ, dialogorientiert oder kooperativ bezeichnen.

Bürgerschaftliches Engagement und Bürgerorientierung werden damit als zwei selbständige Diskussions- und Untersuchungsgegenstände sichtbar. Man soll sie nicht vorschnell in einen Topf werfen, sie sehr wohl aber (auch) aufeinander bezogen diskutieren, denn eine der für die Stadtentwicklung nicht unbedeutenden Fragen ist ja darauf gerichtet, ob und wie das eine mit dem anderen sinnvoll verbunden werden kann.

Wer von den verschiedenen Rollen der Bürgerinnen und Bürger bzw. von den verschiedenen Formen der Teilhabe spricht, muss auch von den unterschiedlichen Möglichkeiten reden, diese Rollen wahrzunehmen und auszufüllen: Ob es nun das Wahlrecht ist, die Lebenslage, das Einkommen, die Arbeitslosigkeit, die soziale Ausgrenzung, kulturelle Marginalisierung, institutionelle Hürden ... es gibt viele Faktoren, die Teilhabechancen auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger sehr ungleich werden lassen und damit ihre Möglichkeiten, an Prozessen der Stadtentwicklung aktiv teilzunehmen. Auch dies ein Grund, nicht undifferenziert von *der* Teilhabe *der* Bürgerinnen und Bürger zu sprechen.

Insbesondere in neueren Ausführungen zum bürgerschaftlichen Engagement wird gern vernachlässigt, dass für ohnehin benachteiligte Gruppen die Schwelle zu gemeinschaftlichen Eigenaktivitäten besonders hoch ist. Programme, die vor allem in benachteiligten Quartieren in großem Umfang bürgerschaftliches Engagement voraussetzen, geraten daher in die Gefahr, von falschen Voraussetzungen auszugehen und die kleinen Schritte, die tatsächlich gegangen werden können, nicht angemessen zu würdigen [vgl. Matthias Sauter 2006].

Dabei ist die Erkenntnis, dass die Bereitschaft zu und das Interesse an (gemeinschaftlichen) Eigenaktivitäten differenziert betrachtet werden müssen, keineswegs neu. Schließlich beginnen ja die Auseinandersetzungen mit bürgerschaftlichen Eigenaktivitäten nicht erst in diesen Jahren. Ob es früher um das »Genos-

<sup>1</sup> Beides wird in der Literatur (auch in früheren Arbeiten des Verfassers) gelegentlich als

▪ Entscheidungsbeteiligung (Teilhabe an Prozessen Dritter) bzw.

▪ Leistungsbeteiligung (Eigenaktivitäten)

bezeichnet [vgl. hierzu auch Sauter 2006]. Das macht wichtige Unterschiede deutlich, führt aber – wie die Erfahrung lehrt – zu Missverständnissen die Rolle öffentlicher Akteure betreffend und wird auch dem Charakter bürgerschaftlicher Eigenaktivitäten nicht gerecht. Darauf soll unten (Stichwort »Woran?«) näher eingegangen werden.

senschaftswesen« ging, um »Gemeinwesenarbeit«, »Selbsthilfe« oder »informelle Arbeit« ... stets wurde deutlich, dass manche Bevölkerungsgruppen aus eigener Kraft nur schwer Zugang zu gemeinschaftlichen Eigenaktivitäten finden: Oft, etwa bei Langzeitarbeitslosen, prägen wiederholte Entwertungs- und Entmutigungserfahrungen ihre Haltung und lassen ihnen auch den Weg gemeinschaftlichen Handelns wenig aussichtsreich erscheinen. Wer diese Schwelle senken will, der muss Perspektiven und klare Rahmenbedingungen schaffen, um auf dieser Grundlage mit langem Atem Empowerment- und Enablingstrategien zu betreiben [vgl. etwa Selle 2005, Kap 13; Hinte u.a. 2001 sowie zahlreiche Hinweise auf die frühere Diskussion zum Thema unter [www.stadtteilarbeit.de](http://www.stadtteilarbeit.de)].

### **Woran Teil haben? Engagement für was?**

Woran haben denn da die Bürgerinnen und Bürger teil, worauf könnte sich ihr Engagement richten? Der Frage erster Teil scheint mit einem Stichwort wie »Entscheidungsbeteiligung« beantwortet – und ist es doch nicht. Ein genauerer Blick ist notwendig.

Haben die Bürgerinnen und Bürger im Zuge der »Bürgerbeteiligung« wirklich an *Entscheidungen* teil?

Die Antwort lautet: Zumeist nicht. In den Handlungsfeldern der Stadtentwicklung werden die Bürgerinnen und Bürger vielmehr vor allem an *Verfahren* beteiligt. Ob es um Bauleitpläne geht oder Naturschutzgebiete, um Umweltprüfungen, Hochwasserschutz oder Lärminderung – in diesen und vielen anderen Aufgabenbereichen wird durch Gesetze und Richtlinien heute die Öffentlichkeitsbeteiligung gefordert. Die Planungsfachleute in den öffentlichen Verwaltungen erfüllen diese Vorschriften und die Bürgerinnen und Bürger werden so zu Verfahrensbeteiligten.

Ob diese Teilhabe auf die mit den Verfahren vorbereiteten Entscheidungen in einem erheblichen Anteil der Fälle nachhaltiger Einfluss hat steht sehr dahin. Belastbare empirische Untersuchungen gibt es meines Wissens dazu nicht. Alltagserfahrungen legen aber die Vermutung nahe, dass es oft bei den Verfahren bleibt und die realen Entscheidungsprozesse von der formalen Abarbeitung der Beteiligungspflichten weitgehend abgeschottet bleiben.

Im besten Fall sind die Bürgerinnen und Bürger an der *Meinungsbildung* beteiligt und es bleibt in den meisten Fällen unklar, wie sich diese zu den späteren Entscheidungen verhält.

Aber damit der unklaren Bezüge nicht genug: Wer Entscheidungsbeteiligung meint, unterstellt, dass diese Entscheidungen auf die Entwicklung der Städte und Quartiere unmittelbar Einfluss hätten. Aber trifft das zu? Sind es wirklich die öffentlichen Akteure und ihre Entscheidungen, die die räumliche Entwicklung bestimmen? Im Regelfall nicht: Private Akteure verfügen über Grundstücke, investieren und bauen. *Sie* gestalten die Stadt. Die öffentlichen Akteure setzen zumeist nur einen Rahmen – und ob der im intendierten Sinne ausgefüllt wird, entscheiden die Kräfte des Marktes.

Das hat System. Denn in den Verfahren der Bauleitplanung – um nur dieses Beispiel zu nennen – sind die Schritte Planaufstellung (= fachliche Entscheidungsvorbereitung), Satzungsbeschluss (= politische Entscheidung) und Umsetzung (= private Projektrealisierung) auch hinsichtlich der jeweils involvierten Akteure getrennt. Selbst wenn also aus der Teilhabe am Aufstellungsverfahren ein Einfluss auf die (politische) Entscheidungsfindung erfolgen sollte, so ist der politisch beschlossene Plan doch nur eine (oft sehr weite und flexible) Vorgabe für die nachfolgende Projektentwicklung und die kann zu räumlichen Wirklichkeiten führen, die sich von den mit dem politischen Beschluss beabsichtigten deutlich entfernen.

Wir sind dabei unversehens mitten in der aktuellen theoretischen Diskussion über die Reichweite öffentlichen Handelns im Raum angelangt [vgl. ausführlich Selle 2005] – eine Erörterung, die auch unmittelbare Auswirkungen auf Teilhabeprozesse hat. Denn es geht um deren Substanz, um die Frage, woran man da eigentlich tatsächlich Teil haben könnte.

Die Auseinandersetzung mit der Substanzfrage ist für die Einschätzung der Erfolgswahrscheinlichkeit partizipativer Prozesse von zentraler Bedeutung. Denn wir müssen unterstellen, dass die primäre Motivation zur Beteiligung auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger nicht auf Verfahren oder Pläne, auch nicht auf Entscheidungen *an sich* gerichtet ist, sondern auf reale Veränderungen (oder deren Verhinderung) in Quartier und Stadt. Aber eine Teilhabe daran könne vielfach gar nicht

gewährleistet werden – selbst wenn es beabsichtigt wäre.

Anders zu beantworten ist die Frage nach dem »Woran« im Falle der bürgerschaftlichen Eigenaktivitäten. Hier kann man a priori unterstellen, dass die Bürgerinnen und Bürger mit ihrem Handeln unmittelbar wirksam werden wollen: Ob man da nun dem Sportverein beiträgt, Grabeland gemeinsam pachtet, ein nachbarschaftliches Hilfe-Netz knüpft, ein Künstler-Haus ausbaut, eine Initiative gegen den „sozialen Verfall“ des Stadtteils gründet, mit der Aktion „Park & Fight“ für mehr Parkplätze im Straßenraum eintritt, eine Stadtteilgenossenschaft gegründet oder ein Bürgerzentrum in eigener Regie betrieben wird – stets soll nicht nur geredet und entschieden, sondern auch gehandelt werden, aus eigener Kraft, orientiert an eigenen Zielen und Interessen. Und man erwartet in der Regel auch, dass der Nutzen des eigenen Engagements (der mehr umfassen kann als das Erreichen des unmittelbaren Zwecks) bald spür- und sichtbar wird.

Tragen die Bürgerinnen und Bürger auf diese Weise zur Quartiers- und Stadtentwicklung bei? Zweifellos. Sie verändern Bau- und Nutzungsstrukturen, gestalten das soziale Leben (mit) und geben so negative wie positive Impulse für die Entwicklung des Quartiers.

Eigentlich unterscheidet sich ihr Handeln in dieser Hinsicht nicht von dem der Marktakteure: Die eröffnen Ladenlokale, schließen einen Betriebsstandort, betreiben die Bebauung eines ehemaligen Bahnhofareals, beteiligen sich mit eigenen Mitteln am Umbau eines Quartiersplatzes und so fort: In beiden Fällen verfolgen Akteure eigene Ziele und Interessen, handeln auf eigene Rechnung, gehen ggf. Risiken ein, wägen Aufwand (Engagement) und Ertrag (eigener Nutzen) ihres Handelns ab, nutzen Partnerschaften für das Erreichen eigener Ziele und so fort ...

Das Vertrackte an diesem Vergleich ist jedoch, dass ein Großteil der Literatur zum bürgerschaftlichen Engagement das Handeln der Bürger doch ganz anders sieht als das der Unternehmen – man erwartet von ersteren, dass sie ihr Handeln am Gemeinwohl ausrichten, während ein ähnlicher Gedanke in der Marktsphäre wesensfremd erscheint (lediglich Menschen mit langem Gedächtnis mögen sich daran erinnern, dass es auch einmal eine lebendige »Gemeinwirtschaft« gab) und selbst beim »corporate citizenship« oder den ver-

schiedenen Formen des Sponsoring Eigeninteressen als normale Motivation angesehen werden.

So wird im Bericht der Enquetekommission etwa bürgerschaftliches Engagement mit »gemeinwohlorientierten« Aktivitäten [Enquete 2002, S. 2] gleichgesetzt, die wo möglich »der Erledigung öffentlicher Aufgaben« dienen [Ebd. S. 25].

Aber ist der Eintritt in den Sportverein oder dessen Wirken dem Gemeinwohl förderlich (lassen wir die Einstufung als „gemeinnützig“ im Sinne der Abgabenordnung einmal beiseite)? Was haben die Pächter des Grabelandes mit dem gemeinen Wohl im Sinn? Gar die Park&Fight-Kämpfer und jene, die ihre ausländischen Nachbarn am liebsten aus dem Stadtteil verbannen möchten? Verfolgen nicht auch die Künstler im heruntergekommenen Altbau, in dem sie sich Ateliers einrichten, vorrangig eigene Interessen? Und selbst bei den Initiatoren des Bürgerzentrums kann man unterstellen, dass sie in erster Linie der kulturellen Ödnis ihres Umfeldes etwas entgegenzusetzen wollen, etwas, das ihren Ansprüchen an einen lebendigen Stadtteil entspricht.

Die Beispiele mögen deutlich machen, dass man in problematisches Gelände gerät, wenn man bürgerschaftliche Eigenaktivitäten vorschnell auf »Gemeinwohlproduktion« oder gar »die Erledigung öffentlicher Aufgaben« reduziert. Hier seien drei eher theoretisch-konzeptionelle und zwei praktische Gesichtspunkte benannt:

- Wenn mit Gemeinwohlorientierung und öffentlichem Aufgabenbestand Inhalt und Grenzen des Begriffs »Bürgerschaftliches Engagement« bestimmt werden sollten, stellt sich die nahe liegende Frage: Wo und von wem wurden Gemeinwohl und öffentlicher Aufgabenbestand abschließend definiert? Geht das überhaupt? Falls nein: Wer verfügt über entsprechende Definitionsmacht? In welchen Verfahren und mit welcher Legitimation wird geklärt, ob (zum Beispiel!) ein Kulturprojekt dem Gemeinwohl dient oder den Eigeninteressen der Aktivisten?
- Sind bürgerschaftliche Aktivitäten also nur »relevant«, wenn sie den Vorgaben öffentlicher Akteure entsprechen? Bei der »Entscheidungsbeteiligung« ist das ohnehin weitgehend der Fall, denn hier werden Themen und Verfahren von öffentlichen

Akteuren vorgegeben. Soll dieses Verständnis auch auf die Eigenaktivitäten übertragen werden? Geschähe dies, verlöre da nicht der Begriff »bürgerschaftliches Engagement« sein republikanisches Gewand und käme da nicht wieder das alte etatistische »Ehrenamt« hervor?

- Entspricht ein solches Verständnis dem Anspruch, die Bürger in den Mittelpunkt der Betrachtung zu stellen? Was würde sich ändern, wenn man bürgerschaftliches Engagement aus der Perspektive der Bürgerinnen und Bürgern betrachtet und definiert?

Nun zu den eher praktischen Aspekten:

- Ist ein allein auf staatliche Vorgaben ausgerichtetes Verständnis von bürgerschaftlichem Engagement nicht schon deswegen realitätsfern, weil viele der heute gelobten Beispiele zivilgesellschaftlicher Eigenaktivitäten an Staat und Kommunen vorbei entstanden oder sogar ausdrücklich gegen sie durchgesetzt werden mussten?
- Lassen sich bürgerschaftliche Aktivitäten überhaupt »einplanen« und für die Erledigung öffentlicher Aufgaben »funktionalisieren«? Oder hat Priddat [2000, 198] Recht, wenn er feststellt: »Wir können nicht davon ausgehen, dass die ... Bürger leichterhand in der Lage sind, die organisatorische Kompetenz auszubilden, die nicht zu liefern sie den Staat gerade kritisieren«. Eine praktische Konsequenz läge darin, im Bürgerschaftliches Engagement eine Chance zu sehen, die »Qualität öffentlicher Güter ... kooperativ abzustimmen« [a.a.O. S. 197], nicht aber ihre »Produktion« in zivilgesellschaftliche Sphären auszulagern.

Kurzum: Es spricht viel dafür, dass ein solches »etatistisches« oder »paternalistisches« Verständnis von bürgerschaftlichem Engagement theoretisch, programmatisch und praktisch in die Irre führt.

Deutlich einfacher und klarer wird die Sicht der Dinge, wenn man die Bürgerinnen und Bürger sowie die Vielzahl der zivilgesellschaftlichen Vereinigungen, Initiativen und Verbände als Akteure eigener Kompetenz ansieht. Sie handeln eigenen Interessen folgend. Es mag allerdings Schnittbereiche geben, an denen sich das bürgerschaftliche Agieren mit Interessen von Kommunen und Staat treffen. Für diese und nur für diese Fälle (sie können sich auf einzelne Projekte aber auch länger-

fristige Verflechtungen beziehen) muss bestimmt werden, worin der Gemeinwohlbeitrag besteht und wie dieser öffentlich gefördert werden könnte, bzw. wie die Kooperation auszugestalten wäre. So entsteht eine offene Verbindung (»loose coupling«), auf die die öffentlichen Akteure vor allem mit der Gestaltung von Rahmenbedingungen und tauschförmigen Beziehungen Einfluss nehmen.

Um das oben eingeführte Begriffspaar zu nutzen: *Bürgerschaftliches Engagement* steht hier im Mittelpunkt der Betrachtung, an keiner Seite beschnitten durch etatistische oder paternalistische Vorgaben. Ihm gegenüber und auf das Ermöglichen und Fördern bürgerschaftlicher Aktivitäten ausgerichtet, finden wir *bürgerorientierte* Kommunen, die, wer wollte es ihnen verübeln, auf der Bürgerseite vor allem jene Aktivitäten im Auge haben, die sich mit den Zielen eigenen Handelns verbinden lassen. Und diese Schnittmengen sind dann Gegenstand kooperativer Gestaltung, bei der beide Seiten geben und nehmen.

Gegenüber den vorherrschenden Sichtweisen auf »Bürgerbeteiligung«, »Mitwirkung«, »Teilhabe« wird mit dem Begriffspaar »Bürgerengagement – Bürgerorientierung« ein Perspektivenwechsel um nahezu 180 Grad vollzogen.

Gemeinwohl und öffentlicher Aufgabenbestand werden unter diesen Vorzeichen als nicht abschließend definierbar angesehen. Beides ist im Fluss und bedarf immer wieder der Neu-Justierung – und zwar nicht durch einen Akteur, sondern durch Verfahren in denen öffentliche wie unterschiedliche private, gesellschaftliche und öffentliche Belange eingebracht und untereinander abgewogen werden. Womit sich eine weitere mögliche Konsequenz abzeichnet: In diesem Fall bestünde eine wesentliche Rolle öffentlicher Akteure in der Gewährleistung entsprechender Verfahren.

Ein solches Rollenverständnis ist nicht neu und nicht fremd:

Vor 20 Jahren wurde (zum Beispiel) im Zusammenhang mit der »Selbsthilfediskussion« in verschiedenen gesellschaftlichen Feldern bereits mit Begriffen wie »loose coupling« und »intermediären Organisationen« auf prozessuale und institutionelle Konsequenzen hingewiesen. Auch die Frühphase der Gemeinwirtschaft und des Genossenschaftswesens (bis zu den 20er Jahren des

letzten Jahrhunderts) hält zahlreiche Modelle für die Gestaltung von Austausch- und Kooperationsbeziehungen zwischen Staat und Gesellschaft bereit, die wie die Geschichte zeigt, auch für die Bewältigung großer gesellschaftlicher Aufgaben geeignet sein können.

Und fremd sollte uns dieses Verständnis staatlichen Handelns deswegen nicht sein, weil wir es aus der Relation Staat/Markt schon kennen. Hier geht man – nicht erst seit Adam Smith – davon aus, dass die Wirtschaftssubjekte, verfolgen sie nur ordentlich ihre Interessen, zum gemeinen Wohl beitragen: Export steigern, Finanzkraft stärken, Arbeitsplätze schaffen, Steuern zahlen. Auch hier identifiziert der Staat Schnittmengen, in denen es ihm aus industrie-, wirtschafts-, forschungs- oder regionalpolitischen Gründen opportun erscheint, fördernd tätig zu werden. Und die Kommunen verhalten sich nicht anders, wenn sie in Public-Private-Partnerships die Bebauung der Bahnbrache betreiben oder den Platz in der Innenstadt umgestalten.

Überlegungen wie diese zeigen, dass das Verhältnis öffentlicher und zivilgesellschaftlicher Aktivitäten zueinander noch in vielen Punkten der genaueren Bestimmung bedarf und dass solchen Klärungsbemühungen eine gewisse Brisanz inne wohnt – in Theorie wie Praxis.

### **Wie? Kommunikation und Kooperation gestalten**

Bürgerschaftliches Engagement kann viele Formen annehmen. Hier möchte ich mich auf einen Ausschnitt konzentrieren – die Kommunikationsprozesse zwischen bürgerschaftlichen und öffentlichen Akteuren. Dabei gehe ich von einem Rollenbild aus, das sich aus dem zuvor über Bürgerengagement und Bürgerorientierung Gesagtem ergibt: Bürgerinnen und Bürger werden hier als eigenständige Partner, als selbständig Handelnde begriffen. Sie nehmen in eigener Kompetenz an Dialog und Kooperation teil. Die bürgerorientierte Kommune betreibt diesen Dialog ihrerseits und legt dabei Wert darauf, dass alle an der Kommunikation Beteiligten »auf Augenhöhe« miteinander Umgang pflegen.

Daraus folgt unter anderem: monologische Formen der Kommunikation, also z.B. die schlichte Informationsarbeit *allein* werden diesem Rollenverständnis nicht gerecht – sie können möglicherweise als Basis weiter gehender Verständigung angesehen werden, er-

lauben es aber nicht, bereits von Dialog zu sprechen. Gleiches gilt für Befragungen: Auch hier handelt es sich zunächst nicht um eine dialogische Form der Kommunikation. Im Negativfall können Befragungen sogar zum Kommunikationsersatz werden: Die »Umfrageabhängigkeit« der Politik etwa sei, so war kürzlich auf einem Medienkongress zu hören, darauf zurück zu führen, dass die Politiker den direkten Bezug zur Alltagswelt verloren hätten und ihn sich auf diese Weise wiederzubeschaffen suchen. Im Positivfall entstehen mit Befragungen Grundlagen für spätere Dialoge, indem sich eine Seite Kenntnis über Kommunikationsinteressen und Mitwirkungsbereitschaft der anderen verschafft (wobei eine gewisse Asymmetrie nicht zu übersehen ist, die erst durch einen öffentlichen Diskurs über eben diese Befragungsergebnisse ausgeglichen werden könnte).

Hier kommen selbstverständlich bereits normative Implikationen zum Ausdruck, aber wer sich mit dem *Wie* der Bürgerorientierung, wer sich mit dem Alltag der Kommunikation zwischen Bürgern und Kommune auseinandersetzt, benötigt Kriterien, um ihn beschreiben und einschätzen zu können.

Das galt auch für Darstellungen von Problemen, Deformationen und Grenzen der traditionellen Bürgerbeteiligung, die im letzten Heft des Forum Wohneigentum (H. 4, insbesondere S. 234 ff.) beschrieben wurden. Auch ihnen lagen normative Maßstäbe zugrunde, auf die hier lediglich hingewiesen wird, ohne sie ausführlich herleiten und erläutern zu können [vgl. dazu Selle 2005: 532 ff.]: Es sind dies – neben der Frage nach der Substanz der Teilhabemöglichkeit und der Einbeziehung aller relevanten Akteure – vor allem die folgenden:

- **Fairness:** Angesichts der ungleichen Artikulations- und Durchsetzungsfähigkeiten der verschiedenen Beteiligten an der Quartiers- und Stadtentwicklung müssen »Spielregeln« vereinbart sein, die auf Angleichung der Teilhabechancen zielen. Hierzu gehören unter anderem: Transparenz der Verfahren, gleicher Informationszugang, fachliche Beratung für alle Seiten etc.
- **Kompetenz:** Kommunikationsprozesse müssen inhaltlich und prozessual kompetent gestaltet werden. Dazu gehört auch die angemessene Vermittlung der Inhalte, eine rechtzeitige Klärung der Rahmenbedingungen und eine unparteiische Verfahrenssteuerung. Insbesondere ist die Kompetenz

der Teilhabeprozesse aber erkennbar am Grad der Einbeziehung des Wissens vieler Akteure. Denn »Zivilgesellschaft« richtet die Gesellschaft auf einen höheren Grad der Wissensnutzung ihrer Bürger ein: sie betreibt die Demokratisierung des Wissens, um problemgerechtere Entscheidungen der Politik zu erreichen – »knowledge-driven-democracy« [Priddat 2000: 200]. Mit Blick auf bürgerschaftliche Eigenaktivitäten geht es dabei nicht nur um Wissen, sondern auch um die Nutzung der Handlungspotenziale aller Beteiligten – im Sinne des »Ermöglichtens« und (wo Schwellen zu überwinden sind) des »Aktivierens«.

- **Effektivität:** Bürgerschaftliche Aktivitäten, ob im Kontext von Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen oder in Form von gemeinschaftlichem Handeln, sollen etwas bewirken. Aus der Absicht etwas verändern (oder Veränderungen verhindern) zu wollen speist sich zu großen Teilen die Motivation zum Engagement. Insofern ist die Erkennbarkeit von Wirkungen ein weiteres zentrales Kriterium, eines, das insbesondere im Kontext der Verfahrensbeteiligung vielfach nicht erfüllt wird.

Ein weiterer eher theoretischer Bezug ist vonnöten: Eigenaktivitäten und Partizipation werden gelegentlich mit zwei verschiedenen Politikmodi in Verbindung gebracht: Bei der bürgerschaftlichen Beteiligung an Verfahren und Entscheidungen Dritter handelt es sich um »Government«, in diesem Fall um partizipatives Regieren. Dort, wo Bürger selbst aktiv sind und in dieser Rolle zu Partnern öffentlicher Akteure werden, wird man von »Governance« sprechen können. In diesem Fall wäre damit die Ausgestaltung von Kooperationsprozessen und Netzwerken zwischen öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren gemeint. Beides hängt im wirklichen Leben oft eng miteinander zusammen: Wollmann [2006, 305 f.] weist z.B. zu Recht darauf hin, dass auf der kommunalen Ebene gerade dieser Mix von Government- und Governance-Elementen und damit auch von hierarchischen und kooperativen Steuerungsmodi besondere Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet. Es ist aber für die Diskussion von Bedeutung, sich zu versichern, wovon gerade die Rede ist. Denn es geht hier um Voraussetzungen und Funktionsweisen der Teilhabe: Im »Government-Modus« kann Teilhabe angeboten oder (z.B. durch Bürgerentscheide) erzwungen werden; dabei bleibt die Rollenverteilung zwischen den Akteuren gekennzeichnet durch

eine klare Verantwortungszuordnung (die öffentlichen Akteure entscheiden und verantworten) und in der Regel auch durch ein hierarchisches Rollengefälle. Treffen zivilgesellschaftliche und kommunale Akteure im »Governance-Modus« aufeinander kann die Kooperation (ebenso wenig wie die ihr zugrunde liegenden Eigenaktivitäten) ermöglicht, aber nicht »angeordnet« werden. Insbesondere Letzteres wird gern übersehen, wenn bürgerschaftliches Engagement zur Steuerungsressource öffentlicher Akteure erklärt wird.

Soweit einige, keinesfalls abschließende Klärungsversuche. Sie machen, am Rande bemerkt, übrigens auch deutlich, wie groß noch die Blindstellen in der Diskussion und der Bedarf an empirisch orientierten Forschungen ist – gehe es um die Potenziale des Engagements, Reichweiten bzw. Restriktionen der Bürgerorientierung oder die Möglichkeiten der Schnittstellengestaltung zwischen Kommune und Bürgerschaft (dazu unten mehr).

## **2. Zentrale Anforderungen an Bürgerorientierung: Verlässlichkeit und Kontinuität**

Die Alltagsprobleme wurden beschrieben (im ersten Teil dieses Artikels, FW H.4/06, S. 235 ff.) und Klärungen zentraler Begriffe versucht. Bleibt die Frage: Was tun? Bei der Suche nach Antworten auf diese Frage konzentriere ich mich im Folgenden vor allem auf den Aspekt der Bürgerorientierung, also auf das, was auf Seiten von Politik und Verwaltung getan werden kann und muss, um die Ausnahmen zur Regel werden zu lassen.

Begonnen sei mit einer allgemeinen Überlegung, die als Orientierung für das Folgende dienen kann:

Das erfolgreiche Zusammenwirken von Bürgerschaft und kommunaler Verwaltung bzw. Politik ist auf Einzelfälle beschränkt. Das ist – fast überall – die Ausgangslage. Diese Situation signalisiert zunächst eine Abweichung vom Anspruch umfassender Bürgerorientierung und kennzeichnet mithin bereits einen Handlungsanlass.

Wesentlicher aber noch und aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger gedacht: Wer hier auf offene Ohren und Dialogbereitschaft stößt, kann schon im nächsten Fall, an anderer Stelle, am anderen Ort mit Kommunikationsverweigerung oder »pro-forma-Beteiligung« konfrontiert werden. Carola Scholz [2006, S. 144] beschreibt diesen Sachverhalt so: »Auf der ei-

nen Seite wird verstärkt um den aktiven, sich einmischenden Bürger geworben, auf der anderen Seite der Bürgerprotest ignoriert, wenn dieser sich z.B. gegen umstrittene Großprojekte richtet«. Aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger entsteht so eine widersprüchliche Situation: Ihr Engagement wird beschworen, gar eingefordert, bleibt aber in vielen Fällen wirkungslos, reibt sich auf an Widerständen oder ist gar ausdrücklich unerwünscht, wenn es mit Plänen anderer Art kollidiert.

Bürgerengagement ist aber nur ganz oder gar nicht zu haben. Man kann es nicht nach Wunsch ein- oder abschalten.

Wer diesen einfachen Grundsachverhalt ignoriert, darf sich nicht wundern, wenn auch gut gemeinte und kompetent konzipierte Teilhabeangebote auf wenig Gegenliebe stoßen: »Wir haben uns doch«, so ein Planer mit einer Klage, die oft zu hören ist »bei der Bürgerbeteiligung zum neuen Entwicklungskonzept so viel Mühe gegeben, aber es kamen wieder nur die, die immer kommen ...«.

Tatsächlich entwerfen die Negativerfahrungen auch positive Ansätze – und so bestätigen sich alle Beteiligten wechselseitig in ihren Vorurteilen: »Da kommen doch immer nur die ›Berufsbürger‹ und: »Das bringt doch sowieso nichts« ... So und ähnlich lauten die Einschätzungen, mit denen eine Negativspirale in Gang gehalten wird, die in unterschiedlichsten Formen der Sprachlosigkeit münden kann.

Wer Spiralen dieser Art durchbrechen will, wird eine zentrale Voraussetzungen herstellen müssen: Verlässlichkeit.

An dieser Stelle ist möglicherweise ein kurzer Ausflug in die Philosophie der Kommunikation hilfreich: In seinen Überlegungen zu »Form und Formen der Kommunikation« stellt Dirk Baecker [2005, 25] die These von der *Rekursivität* der Kommunikation vor und erläutert sie so: »Kommunikation ... kommt nur zustande, wenn sie auf sich selbst zurückgreifen kann. Sie kann daher auch nur anfangen, wie man in Eisenbahnabteilen, auf Parties oder in Seminaren immer wieder feststellen kann, wenn sie hinreichend viel Boden gewonnen hat, um anzunehmen, dass sie bereits angefangen hat«.

Das ist allgemeinverständlich geschrieben. Und klingt doch auf den ersten Blick befremdlich, wenn nicht paradox: Da kommt etwas erst

zustande, wenn man annehmen kann, dass es bereits zustande gekommen ist. Tatsächlich aber deckt sich diese Überlegung mit den Erfahrungen all derer, die sich über längere Zeit mit der Gestaltung von Kommunikationsprozessen auseinander gesetzt haben – und zwar in zweierlei Weise:

- Kommunikation gelingt dann am ehesten, wenn sie auf positive Vorerfahrungen aufbauen kann. In einem vom vhw veranstalteten Werkstattgespräch, in dem es um Teilhabemöglichkeiten bei der Quartiersentwicklung ging [vgl. die Dokumentation in Forum Wohneigentum H.3/06] fasste das einer der Teilnehmenden in folgender Metapher zusammen: »Eine partizipative politische Kultur entsteht nur in längeren Zeiträumen – erst dann vermag sie den Humus für neue Partizipation zu bilden«. Damit fügen sich die Sprachbilder zusammen: Kommunikation benötigt, wie Baecker schon schreibt, einen *Boden* und dieser ist besonders fruchtbar dann, wenn er mit dem über lange Zeit entstandenen *Humus* positiver Praxis durchsetzt ist.
- Die an einem Kommunikationsprozess Teilnehmenden müssen aber nicht unbedingt bereits über gemeinsame Erfahrungen verfügen. Ihre Verständigung gelingt auch dann, wenn sie eine »Basis und eine Grundstimmung« zum Beispiel für »selbst bestimmtes bürgerschaftliches Handeln« [Hatzfeld 2006: 15] *wahrnehmen*, wenn man Grund zu der – wie Baecker schreibt – *Annahme* hat, dass die Kommunikation gelingen kann. Ähnliches meint Carola Scholz [2006: 138], wenn sie eine »Vertrauensbasis zwischen den öffentlichen und privaten Akteuren der Stadtentwicklung« als Voraussetzung für mehr Bürgerengagement ansieht und unter Bezug auf Putnams Überlegungen zum »Sozialen Kapital« feststellt, dass Bürgergesellschaft am ehesten dort entsteht, wo »soziale Beziehungen ... und ein Mindestmaß an Vertrauen zwischen politischen und gesellschaftlichen Akteuren *gewachsen* sind«. Als letzter Zeuge in dieser Reihe sei Birger Priddat [2000: 157] aufgerufen, der diese Überlegungen auf institutionelle Aspekte bezieht: »Haben die Bürger gewisse sichere Institutionen, die ihrem Gerechtigkeitssensus entsprechen, werden sie optionenfreudiger. Sie gewinnen die Freiheit, riskanter zu handeln, auch politisch neue Erfahrungen und Optionen einzugehen, wenn sie ›basalen commitments‹ vertrauen können«.

Das mag manchen abstrakt erscheinen. Und lässt sich doch anhand vieler alltagspraktischer Erfahrungen illustrieren. Auch im politischen Leben gibt es Beispiele für dieses Zusammenspiel von Einstellung und Erfahrung: Guy Kirsch hat in einem Podiumsbeitrag während des vhw-Verbandstages in Berlin zum Beispiel deutlich gemacht, wie in der Schweiz das Institut der direkten Teilhabe an wichtigen politischen Entscheidungen das Verhalten und die Einstellungen der Menschen (etwa ihr Interesse an den politischen Geschehnissen) und somit die politische Kultur insgesamt prägt.

Vergleichbares, wenn auch in sehr viel kleinerem Maßstab, kann man bei uns z.B. in Stadtteilen beobachten, in denen über lange Zeit eine verlässliche Infrastruktur des Engagements und der Teilhabe aufgebaut wurde. Auch hier verändert sich die lokale politische Kultur. Solche Beispiele zeigen aber auch, dass es nur weniger unbedachter (gelegentlich auch: gezielter) Einschnitte bedarf, um das aufgebaute Vertrauen zu verspielen.

Das Prinzip der Rekursivität lässt sich also für unseren Argumentationszusammenhang in dem einen Stichworten zusammenfassen: Verlässlichkeit – und daraus entsteht: Vertrauen. Vertrauen in die Absichten des Gegenübers und Vertrauen in die eigenen Handlungsmöglichkeiten. Vertrauen, das letztlich jenen »Humus« bildet, aus dem neue Teilhabe entsteht.

Verlässlichkeit und Vertrauen bezeichnen, ganz im Sinne Baeckers, Zirkelschläge, Rückgriffe auf etwas Vorgängiges oder doch die Annahme, dass es dieses »Vorher« gibt, auf dem man aufbauen kann. Hier ist also von einer »Positivspirale« die Rede, die es in Gang zu setzen gilt und die zentrale Frage lautet: Wie diesen Zirkel in Gang setzen, wie Kontinuität bewirken, wie über lange Zeit den Boden bereiten?

### 3. Nächste Schritte: Ein Zehn-Punkte-Programm

»Die zentrale These ... ist, dass die Stadt nur dann eine Zukunft haben kann, wenn es gelingt, die eigene politische Verantwortung, die Verpflichtung für das Macht- und Sozialgebilde Stadt mit dem Bürger als hervorgehobenes politisches Agens wieder zu erkennen – und das nicht von oben befohlen, sondern von unten getragen« [Böhme 2006: 16].

So könnte ein weit gestecktes Ziel lauten, eines das zugleich deutlich macht, dass die Zukunft auch eine Vergangenheit hat, indem es an die Ursprünge der Kommune als »zivilgesellschaftliche Gemeinde« erinnert [vgl. Wollmann 2002]. Was ist auf dem Weg dorthin zu tun? Einige zentrale Schritte seien hier in Form eines »Zehn-Punkte-Programms« zusammengefasst. Die dabei zur Gliederung verwandten Stichworte, wie auch viele der Inhalte nehmen Bezug auf die laufenden Erörterungen<sup>2</sup> der vom vhw eingesetzten »Arbeitsgruppe Partizipation«:

#### **Konzepte klären, Geschichte nutzen, Rahmenbedingungen klären: die theoretische Debatte**

1. *Begriffe schärfen, Konzepte klären, Geschichte nutzen:* Man muss, wie die Hinweise auf Klärungsbedarfe im ersten Kapitel dieses Beitrages deutlich machen sollten, mit möglichst klaren Begriffen operieren und wohl auch die (normativen) Implikationen der Konzepte für das Zusammenwirken von Staat und Zivilgesellschaft herausarbeiten, um sich über die hier in Rede stehenden Fragen sinnvoll verständigen zu können. Dabei geht es sowohl um die »Staatsbilder«, also das Verständnis von Rolle und Aufgaben der öffentlichen Akteure (vgl. den Beitrag von Schuppert zum Verbandstag in Berlin), wie um Begriffe von Governance, Zivilgesellschaft etc., aber auch um die Orientierung im Bezeichnungsdschungel »Bürgerbeteiligung«, »Mitwirkung«, »Teilhabe«, »bürgerschaftliches Engagement«, »Bürgerorientierung« und so fort.

Solche Diskussionen bedürfen zweifelsohne eines gewissen Abstraktionsgrades. Um sie aber für die Entwicklung der Praxis fruchtbar zu machen, ist immer wieder darauf zu drängen, dass sie sich auch dem »wirklichen Leben« vor Ort stellen – indem etwa gefragt wird, was denn, zum Beispiel, Governance in der Wirklichkeit der Quartiersentwicklung bedeutet oder doch bedeuten kann.

Vielfach gewinnt man in den aktuellen Debatten den Eindruck, alle Fragen seien neuen und würden erstmals zu beantworten sein. Das trifft jedoch nicht zu. Rückblicke täten Not: Bereits im Zitat von Helmut Böhme wird deut-

<sup>2</sup> Hinweis: Die Darstellung in Kapitel 3 greift zahlreiche Ideen auf, die in der vom vhw eingerichteten »Arbeitsgruppe Partizipation« entwickelt wurden – interpretiert und akzentuiert sie aber auf z.T. eigene Weise. Folgerichtig hat der Autor dieses Beitrags auch für diese Fassung die Verantwortung zu übernehmen – und für die authentische Meinung der AG auf die Zusammenfassung ihrer Ergebnisse verweisen.

lich, dass es bei der Auseinandersetzung mit heutigen Herausforderungen vielfach auch darum geht, etwas *wieder* zu erkennen, historische Vor- und Frühbilder, etwa des Verhältnisses von Bürgern und Kommune, zu erinnern. Diese Erkenntnis wird in vielen Zusammenhängen deutlich: Wenn etwa der frühere nordrhein-westfälische Minister für Städtebau [Vesper, in: Boll 2004: 9] dazu aufrief, »die Zukunft der Stadt *wieder* selbst in die Hand« zu nehmen – dann ist das »wieder« in seiner Äußerung historisch betrachtet sehr berechtigt: Schließlich haben die vielfältigen gemeinschaftsbezogenen Aktivitäten der lokalen Zivilgesellschaft eine lebendige Tradition [vgl. auch Wollmann 2002]. Die allerdings muss heute nicht nur erinnert, sondern in zeitgemäße, neue Formen übersetzt werden. Die Arbeit daran hat eben erst begonnen [vgl. Evers 2004a].

Ähnliches gilt auch für die Geschichte der Genossenschaftsbewegung. Auch sie bietet ein reiches Potenzial an Erfahrungen, aus dem geschöpft werden kann [vgl. Novy 1983, Novy/Prinz 1985] – nicht nur was das große Spektrum der Möglichkeiten bürgerschaftlicher Eigenaktivitäten und ihrer Organisationsformen betrifft. Auch die Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts entwickelten Unterstützungsstrukturen und differenzierten Austauschbeziehungen (»Leistung gegen Leistung«) im Verhältnis von Staat und gesellschaftlichen Eigenaktivitäten bieten sehr plastisches Anschauungsmaterial, wenn es erneut darum geht, ein »Rahmenwerk für faire und verantwortliche Selbstregulierung« [Offe 1990] zu schaffen.

2. *Rahmenbedingungen analysieren, mögliche Folgen für die Bürgerorientierung erörtern:* Wenn es darum geht, sich den Realitäten zu stellen, so darf auch die Auseinandersetzung mit den Rahmenbedingungen kommunalen Handelns nicht fehlen. Hier vollziehen sich derzeit so gravierende Veränderungen, dass vielfach von einer »Auszehrung« der Handlungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene die Rede ist. Dass dies Auswirkungen auf die Rolle der Kommunen und (auch) ihr Verhältnis zu Bürgerinnen und Bürgern hat, liegt auf der Hand. Aber welche das sind und ob bzw. wie Bürgerorientierung angesichts dieser Voraussetzungen noch sinnvoll zu gestalten ist, bedürfte der Diskussion.

### **(Mehr) Wissen erzeugen: die empirischen Beiträge**

3. *Möglichkeiten erkunden:* Noch weiß man viel zu wenig über die Potenziale bürgerschaftlichen Engagements und die Möglichkeiten einer sinnvollen Kooperation zwischen Kommunen und bürgerschaftlichen Akteuren. Hier öffnet sich ein weites Feld für empirisch orientierte Forschungen. Um nur einige der interessierenden Fragen zu nennen:

- Welche Eigenaktivitäten sind (z.B.) in den Quartieren vorzufinden?
- Welche bürgerschaftlichen Gruppen sind in welchen Handlungsfeldern der Quartiers- und Stadtentwicklung aktiv?
- Welche Gruppen entwickeln keine erkennbaren gemeinschaftlichen Aktivitäten? Welche Ursachen lassen sich dafür benennen?
- Lassen sich spezifische Bezüge zwischen Aufgaben/Inhalten und Engagementbereitschaft erkennen?
- Welche Rahmenbedingungen sind für bestimmte Engagementformen wesentlich und welche Möglichkeiten hat die Kommune, darauf Einfluss zu nehmen?
- Sind fördernde und hemmende Faktoren für die Herausbildung von Kooperationen zwischen bürgerschaftlichen Gruppen und Kommune zu benennen?

In welchem Umfang und in welcher Weise lassen sich bürgerschaftliche Aktivitäten in integrierten kommunalen Strategien »einplanen«?

Mit der Anwendung des Milieuansatzes auf Fragen der Engagementbereitschaft liegen erste Informationen vor (vgl. u.a. Frank Jost, Thomas Perry 2006, S. 246 ff). Sie können gleichsam als Hypothesen für andere empirische Zugänge genutzt werden: Denn erst mit detaillierten Studien vor Ort, mit denen die reale Vielfalt bürgerschaftlicher Aktivitäten sichtbar gemacht wird (»Topografie des Engagements«), die Mobilisierungsprozesse und Engagementverläufe nachzeichnen etc., wäre den Wirklichkeiten näher zu kommen.

Auch hier ist daran zu erinnern, dass wir mit der Arbeit nicht am Anfang beginnen müssen. Im Zuge der Diskussionen um Selbsthilfe und informelle Arbeit etwa sind auch Erkenntnis-

se – etwa über die alltäglichen Möglichkeiten zum Engagement (vgl. Mauthe/Selle 1988) bei jenen Gruppen, die heute eher nicht mit bürgerschaftlichen Aktivitäten in Verbindung gebracht werden – erzeugt worden, an die man heute wieder anknüpfen könnte.

4. *Restriktionen analysieren:* Die Entwicklung lokaler Bürgerorientierung setzt auch die (empirische) Auseinandersetzung mit Restriktionen, mit Grenzen und Reichweiten voraus. Praktische Erprobung und wissenschaftliche Erörterung könnten hier Hand in Hand gehen. Dabei gilt es, sich verstärkt auch den Widrigkeiten und Wirklichkeiten zuzuwenden, ihre Ursachen zu untersuchen und Möglichkeiten zum Handeln unter schwierigen Bedingungen zu erkunden – erst dann kann es gelingen, Ansprüche und Wirklichkeiten wieder etwas näher zueinander zu bringen. Es muss also zum Beispiel mit größerem Nachdruck als bisher gefragt werden, welche

- Gründe für begrenzte Reichweiten, für Missverständnisse, Widerstände und Scheitern wesentlich sind,
- Faktoren zur Überwindung der Grenzen beitragen können,
- Prozesselemente zur Unterstützung der Bürgerorientierung vor Ort eingesetzt werden könnten.
- und damit: welche Bedingungen zur Verbreitung positiver Erfahrungen und »guter Praxis« geschaffen werden müssten.

**Anstöße geben, Handeln vor Ort verändern: die praxisrelevanten Impulse**

5. *Die Kraft des Beispiels nutzen:* Es wird zwar in diesem Kontext immer wieder betont, dass es wichtig ist, über das einzelne, erfolgreiche Beispiel hinaus zu kommen. Das heißt aber keineswegs, dass die Vielzahl der positiven Einzelfälle nicht mehr von Belang ist. Das Gegenteil ist vielmehr der Fall: Das erfolgreiche Praxisbeispiel ist auch weiterhin das beste Überzeugungsmittel. Mehr als dreißig Jahre erfolgreichen Bemühens um Bürgerorientierung im Einzelfall bieten zudem ein schier unerschöpfliches Anregungspotenzial und bilden den Hintergrund für einen Grundbestand an Wissen über Methoden [vgl. Bischoff u.a. 2005] und Voraussetzungen [vgl. zusammenfassend: Selle 2005, S. 532 ff.] gelingender Kommunikation. Insofern steht die Ausein-

andersetzung mit »guter Praxis« auch weiterhin ganz oben auf der Agenda.

6. *Vielfalt sichtbar machen:* Wer sich heute in Kommunen umschaute, wird in vielen Kontexten lebendiges Engagement, interessante Kooperationen, Bemühen um Bürgerorientierung oder gute Beteiligungsbeispiele finden. Diese Vielfalt wird durch die Konzentration auf wenige hervorgehobene Fälle oft verdeckt. Auch die Tatsache, dass es nur selten rege Querverbindungen zwischen verschiedenen Handlungsfeldern – Kultur, Soziales, Städtebau, Quartiersentwicklung, lokale Ökonomie, etc. – gibt, führt dazu, dass oft die linke Hand nicht weiß, was die rechte bereits getan hat oder noch betreibt. Gäbe es so etwas wie einen kommunalen »Atlas der Bürgerorientierung« würde in vielen Gemeinden vermutlich eine rege Vielfalt sichtbar, die als Ausgangspunkt für Weiterentwicklungen dienen könnte.

7. *Vernetzen und Verbinden:* Das Herstellen von Verbindungen, das Knüpfen von Netzen erweist sich schon in der Alltagsarbeit vor Ort als sehr hilfreich (etwa bei Freiwilligenarbeit und Förderung des Ehrenamtes oder im Kontext von Strategien der Sozialen Stadt). Hier gibt es noch viele unausgeschöpfte Potenziale. Aber auch Netzwerke über kommunale Grenzen hinweg (heißen sie nun Civitas-Netzwerk, Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement, Netzwerk Soziale Stadt etc.) haben ihren Nutzen erwiesen. Auch hier gibt es noch Entwicklungspotenziale – insbesondere bei der Hilfestellung untereinander (»peer counseling«) und bei der Information quer zu bestehenden Netzen.

8. *Begonnenes verstetigen:* Es wurde schon darauf verwiesen: Viele beispielhafte Teilhabeprojekte sind (auch) zeitlich begrenzt. Das liegt zumeist daran, dass die benötigten Ressourcen (politischer Wille, lokale Aufmerksamkeit, Personen, Geld etc.) nur befristet zur Verfügung stehen. Die Herausforderung besteht nun darin, nach Möglichkeiten zu suchen Teilhabestrukturen dort, wo dies erforderlich ist, zu verstetigen und so jene Kontinuität herzustellen, die Basis für sich entfaltende Kommunikation ist (Rekursivität).

Was das heißt, wird – zum Beispiel – ganz unmittelbar in jenen benachteiligten Quartieren sichtbar, die aus einer staatlichen Förderung »herausfallen«: Da wurden über mehrere Jahre Netzwerke geknüpft, Bewohnerinnen und Bewohner in Entscheidungsprozesse involviert, Kooperationen angestiftet – und mit

einem Mal soll das alles nicht mehr möglich sein. Von nun an hätten die Prozesse »selbst tragend« zu sein, aus eigener Kraft zu erfolgen, heißt es dann. Es soll hier nicht diskutiert werden, unter welchen Bedingungen öffentliche Hilfen für die Quartiersentwicklung befristet werden sollen und können – aber es dürfte unstrittig sein, dass die Kommunikation vor Ort nicht auf Dauer von staatlichen Zuschüssen abhängig sein kann. Die Herausforderung besteht also darin, Strukturen auf- oder umzubauen und Verhaltensweisen einzuüben, die sich als alltagstauglich erweisen. Das gelingt derzeit nur in Ausnahmefällen.

Diese Herausforderung stellt sich selbstverständlich auch dort, wo Kommunen aus eigener Kraft Beteiligungsprozesse – etwa im Umfeld eines wichtigen Vorhabens der Stadtentwicklung – in Gang gesetzt haben. Auch hier stellt sich die Frage: Was folgt danach?

Wer diese Frage stellt, wirft zugleich eine neue auf: Heißt verstetigen etwa: weiter so wie bisher? Also: Weiter Werkstätten, Anhörungen, Dialoge – auch wenn das Vorhaben, um das es ursprünglich ging, bereits in der Realisierung ist? Das kann nicht gemeint sein.

Verlässlichkeit und Vertrauen müssen, um einem Missverständnis vorzubeugen, keinesfalls in ununterbrochenen Beteiligungsaktivitäten ihren Ausdruck finden. Das ginge an der Sache und auch an Möglichkeiten und Interessen der Beteiligten, insbesondere der Bürgerinnen und Bürger vorbei. Im besten Fall kann Verlässlichkeit sogar die Notwendigkeit zur (Entscheidungs-)Teilhabe mindern: So weiß man aus früheren Untersuchungen, dass z.B. in Sanierungsgebieten, in denen nach anfänglichen scharfen Konflikten eine verlässliche Infrastruktur der Teilhabe mit transparenten Verfahren eingerichtet wurde, das Engagement zurück ging, zurück gehen konnte – denn nun lief ja alles in sinnvollen Bahnen und die Bewohnerinnen und Bewohner konnten ihre Energien auf andere Ziele lenken. Verstetigen heißt also hier: Eröffnen verlässlicher *Möglichkeiten* zur Teilhabe in einer von wechselseitigem Vertrauen geprägten Atmosphäre.

Auch mit Blick auf das zivilgesellschaftliche Engagement ist bereits festgestellt worden, dass viele Aktivitäten hier nur von begrenzter Dauer sind und sein können. Auch hier wird man also nicht unterschiedslos von Verstetigung sprechen oder sie gar unterstellen bzw. einfordern können. Die Frage ist, welche insti-

tionellen Arrangements möglich und notwendig sind, um Begrenzung und Kontinuität miteinander vereinbar zu machen. Vielleicht können die von Adalbert Evers [2006: 51] erwähnten »hybriden Einrichtungen« auf Lösungsmöglichkeiten verweisen. Gemeint sind »Organisationen, die von mehreren, einander oft fremden Elementen zugleich geprägt sind – von staatlicher Verantwortung und bürgerschaftlicher Kooperationsbereitschaft, von unternehmerischer Initiative und der Mitverantwortung der Familien und einzelner Nutzer«. Am Beispiel der Schulen erläutert Evers wie hier Schnittstellen zwischen Kommune, lokaler Wirtschaft (»aufs Berufsleben vorbereiten«) und zivilgesellschaftlichen Akteuren (Vereine, Träger aus dem Sozial- und Kulturbereich) entstehen könnten, die auch zeitlich befristeten, auf einzelne Projekte und Aufgaben gerichteten bürgerschaftlichen Initiativen Anknüpfungspunkte bieten könnten. Dies ist nur ein Beispiel für das, was in früheren Diskussionen als »Infrastruktur des Engagements« bezeichnet wurde. Damals wie heute geht es dabei vor allem um das Eröffnen von verlässlichen *Möglichkeiten* – und nichts anderes wird auch mit dem Schlagwort vom »ermöglichenden Staat« bezeichnet.

9. *Alltagshandeln am Leitbild der Bürgerorientierung ausrichten*: Das Interesse an offenen, dialogorientierten Prozessen ist in den Großstrukturen der (öffentlichen wie privaten) Verwaltungen, aber auch in der Politik, nicht sehr ausgeprägt, die Widerstände hingegen schon. Die Reichweite der Bemühungen um Bürgerorientierung bleibt begrenzt: Große Teile der Verwaltungen werden bislang von den positiven Erfahrungen, die mit und in Teilhabeprozessen gewonnen werden, nicht erreicht. Das wird schon beim Bemühen um Verstetigung sichtbar: Die zuvor geschaffenen Sonderorganisationen (z.B. Stadtteilbüros) sind dann oft nicht mehr finanzierbar. Wenn es nicht gelang, deren Arbeitsweisen in die Regelstrukturen hineinzutragen, so bricht die Kontinuität (der Kommunikation, der Netze etc.) ab.

Ähnliches gilt auch, wenn man sich professionelle Moderatoren »einkauft«, die ein Feuerwerk von Beteiligungsmethoden abbrennen, Politik und Verwaltung aber ihre gewohnten Verhaltensweisen beibehalten können.

In den beschriebenen Fällen finden keine »nachhaltigen« Veränderungen vorhandener Strukturen und Arbeitsformen statt. Bürgerorientierung wird nur von wenigen Akteuren

in den Großstrukturen praktiziert. Wenige Türen weiter weiß man von alledem nichts und wüsste man es, würde man es nicht zu schätzen wissen.

Die (sehr) große Herausforderung besteht also darin, das Handeln einer ganzen Kommune »bürgerorientiert« umzugestalten. Wie weit dies reichen kann und muss, macht das Leitbild der Civitas-Kommunen deutlich, zu dem von den Beteiligten unter anderen folgende, hier nur in einem kurzen Auszug zitierten, Grundsätze erarbeitet wurden [Bertelsmann Stiftung 2003]:

- »Wir wollen in unserer Kommune einen politischen Grundkonsens erreichen, der bürgerschaftlicher Mitwirkung einen hohen Stellenwert gibt. ...
- Wir sind davon überzeugt, dass Bürgerorientierung und Bürgerengagement die Qualität, Effizienz und Legitimation der Entscheidungsprozesse innerhalb der Kommune maßgeblich stärken.
- Wir streben ein partnerschaftliches und respektvolles Verhältnis zwischen Politik, Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürgern an.
- Wir verstehen Bürgerorientierung als integrierten Prozess: Wir arbeiten gemeinsam mit beteiligten Bürgerinnen und Bürgern an Planungen und deren Umsetzung. Wir informieren im Vorfeld transparent, intensiv und professionell.
- Wir führen einen dauerhaften Dialog zwischen Verwaltung, Politik sowie Bürgerinnen und Bürgern.
- Wir gewährleisten, dass Bürgerinnen und Bürger die Entscheidungsstrukturen von Politik und Verwaltung sowie die Entscheidungen selbst nachvollziehen können. ...
- Wir widmen denjenigen Bevölkerungsgruppen besondere Aufmerksamkeit, die bis dato in Politik und Verwaltung unterrepräsentiert sind. ...
- Wir setzen uns dafür ein, dass Bürgerinnen und Bürgern, Stadtteilparlamenten und bürgerschaftlichen Initiativen mehr Entscheidungsrechte eingeräumt werden. ...
- Wir unterstützen die Bürgerinnen und Bürger in ihrer Selbstorganisation und helfen,

sie in die Lage zu versetzen, ihre Interessen effektiv im Sinne des Gemeinwohls zu organisieren«.

Leitbilder dieser Art setzen – das macht der erste Punkt deutlich – einen breit angelegten Konsensfindungsprozess voraus. Das allein bedeutet vielerorts schon eine Kraftanstrengung der besonderen Art. Die Umsetzung des Leitbildes in die Verästelungen der Verwaltung hinein ist dann weitere harte Arbeit, die mit langem Atem betrieben werden will. Es wird deutlich, hier muss Organisations- und Personalentwicklung betrieben werden, es gilt, Einstellungen und Verhalten – etwa in Schulungen [vgl. Wermker 2006] – zu ändern und die vielen Einzelaktivitäten auf diesem Weg zusammenzuhalten. Es ist dies nicht unmöglich, stellt aber insbesondere in großen Kommunen (und Unternehmen) eine Herausforderung dar, die bislang nur in wenigen Fällen ernsthaft angegangen wurde. Hier bleibt viel zu tun.

*10. Standards setzen und einhalten:* Für das »Change Management«, für die Gestaltung der Prozesse hin zu Bürgerorientierung in der Breite sind Standards hilfreich, die dem Handeln Orientierung geben und zugleich das Vorranschreiten auf dem Weg messbar machen. Aus Leitbildern, wie dem oben genannten, können hierfür Kriterien abgeleitet werden. Auch Lokale Demokratiebilanzen dürften in diesem Kontext hilfreich sein [vgl. Reinert 2002, Bertelsmann Stiftung 2003b]. Ebenso weisen verschiedene Versuche, »Good Governance« mit Hilfe konkreter Kriterien zu operationalisieren, in diese Richtung.

Um deutlich zu machen, wozu es hier geht, ist vielleicht der Hinweis auf ähnliche Bemühungen in einem anderen Handlungsfeld hilfreich: Auch bei dem Bemühen, kommunales Handeln an den Zielen nachhaltiger Stadtentwicklung zu orientieren, wurden anfänglich vor allem Projekte betrachtet. Auch hier wurde deutlich, dass eine breiter angelegte »Erfolgskontrolle auf Handlungsebene« erforderlich ist, um Fortschritte auf dem Weg zur Nachhaltigkeit sichtbar zu machen [vgl. Fuhrich 2006: 367 ff.]. So wurden Indikatoren-systeme entwickelt, die kommunales Handeln in seiner Breite beschreibbar und so das Vorranschreiten auf dem langen Weg zur Nachhaltigkeit messbar werden lässt.

Eine ganz ähnliche Aufgabe stellt sich auch bei der Bürgerorientierung. Die Bewältigung dieser Aufgabe würde erleichtert, wenn es An-

reize und Unterstützung von außen gäbe. So könnte öffentliche Förderung, die in vielen Feldern der Stadtpolitik heute Beteiligung voraussetzt, an solchen Standards orientiert werden. Nicht mehr das Erfüllen von Verfahrensbedingungen im konkreten Förderfall, sondern das Erreichen eines bestimmten Niveaus der Bürgerorientierung in der Gesamtschau auf die kommunalen Aktivitäten wäre dann die relevante Bezugsgröße. So würde auch verhindert, dass es in Sachen Bürgerbeteiligung beim Einzelfall bleibt und stattdessen eine Verbesserung in der Breite bewirkt.

### **Politik und Planung neu denken?**

Die Forderung, etwas neu zu denken, ist derzeit en vogue. Sie ist in wenigen Feldern so berechtigt, wie in der kommunalen Planung und Politik. »Die klassische Planung, die staatszentrierte des 19. und 20. Jahrhunderts, zerfällt«, stellt etwa Dieter Hoffmann-Axthelm [2006: 525 ff] fest, eine »Verschiebung des Planungszentrums in die Gesellschaft hinein« sei zu beobachten und zugleich eine »Dezentrierung der Handlungsstruktur«.

Die damit einher gehenden Veränderungen sind weit reichend. So sieht Anthony Giddens etwa eine neue »mixed economy« im Schnittbereich von Staat und Zivilgesellschaft entstehen – nicht ohne den Modernisierungsbedarf im bestehenden Institutionensystem zu benennen: »Government can act in partnership with agencies in civil society to foster community renewal and development. The economic basis of such partnership is what I shall call the new mixed economy. That economy can be effective only if existing welfare institutions are thoroughly modernised« [hier zitiert nach Peacock 2000: 180]. Ob wir tatsächlich auf dem Weg zu einer »Gemeinwirtschaft« neuer Art sind, wird sich noch erweisen müssen. Aber unstrittig ist sicher, dass sich die Rollen und Aufgaben von Staat, Kommunen, Märkten und Gesellschaft – nach Jahrzehnten scheinbarer Stabilität – in Bewegung befinden, ohne dass schon zu sagen wäre, wo diese Bewegung endet. Um noch einmal Hoffmann-Axthelm [a.a.O. 527] zu zitieren »das Neue ... steht noch aus: wie sich in Zukunft Teile, Kompetenzen und Subjekte zu neuen Handlungseinheiten an anderem Ort zusammensetzen könnten« ist ganz offensichtlich noch unklar. Erkennbar ist lediglich: Es ändern sich Strukturen, Kompetenzen und Handlungsweisen, Aufgaben werden neu verteilt und viele Akteure der Stadt- und Regionalentwicklung müssen sich an neue Rollen gewöhnen und in veränderten

Konstellationen agieren lernen. Das gilt in besonderer Weise auch für die kommunale Politik, die zudem noch weit reichenden Veränderungen ihrer Rahmenbedingungen ausgesetzt ist. Hier ist viel »neu zu denken«.

Erkennbar ist auch: Die Veränderungen sind ambivalent. Sie erzeugen Gewinner und Verlierer. Ob die Bürgerinnen und Bürger in ihrer Rolle als Mitgestalter der Quartiers- und Stadtentwicklung zu den Gewinnern gehören, wie gelegentlich vermutet wird [vgl. z.B. Bogumil, Holtkamp 2002: 73], muss sich zeigen. Aber sicher hatte jener Beigeordnete Recht, der im Rahmen des vhw-Workshops zur Teilhabe im Quartier die Vermutung äußerte, dass der beschleunigte Rollenwandel auch Chancen zu mehr Bürgerorientierung eröffne.

Es gehört nun zu den Merkmalen der neuen Zeiten, dass man die Verantwortung für die Gestaltung dieses Umbruchprozesses nicht leichterhand an »den Staat« delegieren kann. Hier ist die Gesellschaft selbst gefordert. Von hier können und müssen Impulse ausgehen, die den Veränderungen Richtung und Ziele geben. Insofern ist es sehr zu begrüßen, wenn Vereine, Stiftungen und Verbände – wie etwa der vhw – sich die Bürgerorientierung zum Anliegen machen und sie nach Kräften zu befördern suchen. Nur auf diesem Weg wird sich die Lücke zwischen den schon lange angestrebten Zielen und der noch immer vorherrschenden Realität schließen lassen. Dass dieser Weg lang und steinig ist, wird niemand bestreiten wollen. Aber auch wer lange Wegstrecken vor sich hat, beginnt bekanntlich mit ersten Schritten.

### **Literatur**

Baecker, Dirk (2005) Form und Formen der Kommunikation. Frankfurt [Suhrkamp]

Bertelsmann Stiftung (Hg) (2003) Leitbild Bürgerorientierte Kommune. Orientierungsrahmen und Qualitätsmaßstab. 2. Auflage, Gütersloh

Bischoff, Ariane; Selle, Klaus; Sinning, Heidi (2005) Informieren. Beteiligen. Kooperieren. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren und Methoden. Kommunikation im Planungsprozess, Bd. 1, Dortmund [Dortmunder Vertrieb und Planungsliteratur]

Böhme, Helmut (2006): Die Stadt und ihre Bürger. Versuch zur Klärung eines schwieri-

- gen Verhältnisses aus historischer Sicht. In: Ulrich Hatzfeld, Franz Pesch (Hg.): Stadt und Bürger. Darmstadt [Verlag Das Beispiel] S. 16 ff.
- Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars (2002): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben. Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem. In: Libbe, Jens; Tomerius, Stephan; Trapp, Jan Hedrik (Hg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Berlin, S. 71-87
- Geißel, Brigitte (2005) Zivilgesellschaft und Local Governance: Good Fellows? In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 18. Jg. H. 3/2005 S. 19 ff.;  
-> PNDonline I|2007 Foyer
- Hatzfeld, Ulrich (2006) : 18 Millionen Meinungen über Stadt – Wie wird Stadt zum öffentlichen Thema? In: Ulrich Hatzfeld, Franz Pesch (Hg.): Stadt und Bürger. Darmstadt [Verlag Das Beispiel] S. 10 ff.
- Hatzfeld, Ulrich; Pesch, Franz (Hg.) (2006) Stadt und Bürger. Darmstadt [Verlag Das Beispiel]
- Hinte, Wolfgang u.a. (2001): Grundlagen und Standards der Gemeinwesenarbeit. Reader für Studium, Lehre und Praxis.. Münster [Votum]
- Hoffmann-Axthelm, Dieter (2006): Planung zwischen Zerfall und Neuerfindung. In: Klaus Selle (Hg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Planung neu denken Bd 1. Dortmund [Verlag Dorothea Rohn] S. 515-528
- Jost, Frank; Perry, Thomas (2006): Mein Haus – mein Quartier – meine Stadt. Ergebnisse der Trendbefragung 2005 zum Thema Partizipation. In: Forum Wohneigentum H. 4/2006 S. 246 ff.)
- Mauthe, Anne; Selle, Klaus (1988) Alltag und Engagement. Zu einigen Voraussetzungen gemeinschaftlichen Handelns im Wohnbereich. In: RaumPlanung H. 40 (März 1988) S. 24-29
- Peacock, Mark S. (2000) Third Way Politics and the Future of Social Democracy. In: Birger Priddat (Hg.) Der bewegte Staat. Marburg [Metropolis] S.167 ff
- Priddat, Birger (2000) Der bewegte Staat. Formen seiner ReForm. Notizen zur »new governance«. Marburg (Metropolis Verlag)
- Scholz, Carola (2006): Stadtentwicklung braucht Beteiligungskultur – Bürgerorientierung als kommunale Gesamtstrategie. In: Fachkommission Stadtentwicklung der Heinrich Böll Stiftung (Hg.) (2006) Das neue Gesicht der Stadt. Strategien für die urbane Zukunft im 21. Jahrhundert. Berlin [Heinrich Böll Stiftung] S. 137 ff.
- Schroer, Markus (2006): Raum, Macht und soziale Ungleichheit. In: Leviathan H. 1/2006 S. 105-123
- Selle, Klaus (2000): Was? Wer? Wie? Warum? Voraussetzungen und Möglichkeiten einer »nachhaltigen« Kommunikation. Dortmund
- Selle, Klaus (2005): Planen. Steuern. Entwickeln. Der Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. edition stadt|entwicklung. Dortmund [Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur]
- Selle, Klaus (2006): Bürgerschaftliche Teilhabe in Quartier und Stadt. In: vhw-Forum Wohneigentum H. 4/2006 S. 234-241;  
-> PNDonline I|2007 Fokus 1
- Vorkamp, Wolfgang (2005) Integration durch Partizipation. Aktives Bürgerengagement und die Rolle von Vereinen in Ostdeutschland. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 18. Jg. H. 3/2005 S. 69 ff.
- Wermker, Klaus (2006) Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern an Quartiersentwicklung und Stadtumbau. In: vhw Forum Wohneigentum H.3/2006 S. 181-184
- Wollmann, Hellmut (2002): Die Bürgergemeinde - ihr Doppelcharakter als politische Kommune und (zivil-) gesellschaftliche Gemeinde. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften H. 11/2002
- Wollmann, Hellmut (2006): Das traditionelle deutsche Kommunalsystem – Auslaufmodell oder Erfolgsstory? Betrachtungen in international vergleichender Perspektive. In: Klaus Selle/Lucyna Zalas (Hg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Planung neu denken Bd 1. Dortmund [Verlag Dorothea Rohn] S. 292-307
- Zimmer (2005): Vom Ehrenamt zum Bürgerschaftlichen Engagement. Einführung in den Stand der Debatte. In: Forschungsjournal NSB 18. Jg. H. 3/2005 S. 29 ff.

Zimmer, Annette (2006): Bürgerschaftlichen Engagement – Grundlage für ein neues Verhältnis zwischen Bürger und Staat. In: Forum Wohneigentum H. 4/2006 S. 258 ff.



PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

# Nonprofit-Sektor, Zivilgesellschaft und Sozialkapital

Drei Perspektiven auf den sozialen Raum „zwischen“ Staat, Markt und Privatsphäre

In der aktuellen gesellschaftspolitischen Debatte richten sich viele Hoffnungen auf den Bereich des bürgerschaftlichen Engagements und der gemeinnützigen Organisationen. Auf lokaler Ebene ist die Einbindung von Vereinen und Verbänden in sozialstaatliche Strukturen zwar schon seit vielen Jahren eine Selbstverständlichkeit, in Zeiten knapper Kassen und einer Neudefinition staatlicher Zuständigkeiten gewinnt sie jedoch zunehmend an politischer Brisanz. Entsprechend widmen sich auch die Sozialwissenschaften seit einiger Zeit verstärkt dem Feld „zwischen“ Staat und Markt. Hier sollen drei Ansätze vorgestellt werden, die auf unterschiedliche Weise versuchen, die Rolle von gemeinnützigen Organisationen, Verbänden und sozialen Netzwerken konzeptionell zu erfassen: Der Dritter-Sektor-Ansatz, die Zivilgesellschaftsdebatte und die Sozialkapital-Theorie. Im Anschluss an die Darlegung ihrer jeweiligen Stärken und Schwächen wird abschließend für eine Zusammenschau und Integration dieser Ansätze sowie für ihre verstärkte Anwendung auf der lokalen Ebene und im Kontext der Erneuerung von Stadtgesellschaft plädiert.

## Der Nonprofit- oder Dritter-Sektor-Ansatz

Diese Forschungsrichtung hat in den vergangenen Jahren am meisten dazu beigetragen, den Raum bürgerschaftlicher Selbstorganisation hinsichtlich seiner Ressourcen und Leistungen statistisch zu erfassen. „Dritter Sektor“ bezeichnet einen Bereich, der „zwischen“ Staat, Markt und Privatsphäre angesiedelt ist. Der Dritte Sektor übernimmt eine „intermediäre“ bzw. vermittelnde Funktion zwischen den genannten Bereichen. Danach gehören zu diesem Bereich Organisationen, die weder dem „ersten“ (Staat) noch dem „zweiten“ (Ökonomie) Sektor zuzuordnen sind (vgl. Seibel 1992). So zeichnen sich Dritter-Sektor- oder

Nonprofit-Organisationen in Abgrenzung zum Staat und zur öffentlichen Verwaltung durch ihre Nicht-Amtlichkeit aus. Im Unterschied zu Firmen und Unternehmen besteht ihre Zielsetzung auch nicht in der Gewinnausschüttung an ihre Eigner. Dies bedeutet, dass Gewinne zwar erwirtschaftet werden können, aber wieder in die Organisation reinvestiert werden müssen. Von Einheiten wie Familie, Clan oder Ethnie grenzen sich Nonprofit- oder gemeinnützige Organisationen schließlich durch das Merkmal der Freiwilligkeit von Mitgliedschaft und Mitarbeit ab. Nach der international einflussreichen Definition des Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, welches seit Beginn der 1990er Jahre in-

Prof. Dr. Annette Zimmer  
ist Inhaberin des  
Lehrstuhls für Sozialpolitik  
und Vergleichende  
Politikwissenschaft am  
Institut für  
Politikwissenschaft der  
Universität Münster.

Thorsten Hallmann ist  
wissenschaftlicher  
Mitarbeiter am o.g.  
Lehrstuhl.

Dieser Beitrag ist  
erschienen in: Hatzfeld,  
Ulrich/Pesch, Franz  
(Hrsg.): Stadt und Bürger,  
Darmstadt: Verlag Das  
Beispiel, S. 86-89

ternational vergleichend den Dritten Sektor in mehr als 30 Ländern primär statistisch erfasst, zeichnen eine Nonprofit-Organisation folgende Merkmale aus: Ein Mindestmaß an formeller Struktur, organisatorische Unabhängigkeit vom Staat, Nichtgewinnorientierung und Freiwilligkeit der Mitgliedschaft und Mitarbeit (vgl. Anheier 1995: 16).

Das Johns-Hopkins-Projekt ordnete den deutschen Nonprofit-Sektor im internationalen Vergleich im Mittelfeld ein, mit einer Wirtschaftskraft von rund vier Prozent des Bruttoinlandsproduktes und knapp fünf Prozent des Erwerbsarbeitsvolumens (vgl. Zimmer/Priller 2004: 40, 55). Dass über die Hälfte der Ausgaben von Nonprofit-Organisationen auf öffentlichen Haushalten bestritten werden, überrascht auf den zweiten Blick nicht: Hier schlägt die spezifisch deutsche Auslegung des Subsidiaritätsprinzips zu Buche, wonach vom Staat garantierte soziale Dienstleistungen primär von nicht-staatlichen Trägern erbracht werden sollen, jedoch überwiegend aus öffentlichen Mitteln (inklusive der Sozialversicherungen) bezahlt werden. Somit sind in Deutschland viele Nonprofit-Organisationen in den Bereichen Soziale Dienste oder Gesundheit als eine Art Auftragsunternehmen für den Staat tätig. Aufgrund der großen Bedeutung der NPOs für die wohlfahrtsstaatliche Leistungserstellung entfallen auch zwei Drittel der Arbeitsplätze im deutschen Nonprofit-Sektor auf das Sozial- und Gesundheitswesen (vgl. Bauer 1997: 134ff., Priller/Zimmer 2004: 52ff.).

Historisch geht die Konzeption des Dritten Sektors auf den Begründer des Kommunitarismus, Amitai Etzioni, und die US-amerikanische Reformdebatte der 70er Jahre zurück (vgl. Etzioni 1973). Nach seiner Einschätzung besitzen weder Staat noch Markt die Fähigkeit zur tiefgreifenden Erneuerung des Wohlfahrtsstaates, sondern nur der Dritte Sektor, weil dieser durch seine Nicht-Gewinnorientierung und ethische Antriebskraft Vorteile gegenüber den beiden Konkurrenzsektoren aufweist: Nonprofit-Organisationen könnten die Effizienz eines Unternehmens mit der Gemeinwohlorientierung des Staates verbinden, da sie wie Unternehmen effizient wirtschaften, aber gleichzeitig gemeinwohlorientiert tätig sind. Die Befassung mit dem Dritten Sektor erfolgte in den USA zunächst aus einer Abwehrperspektive gegenüber der herrschenden Polarisierung der Reformdebatte zwischen Staatsinterventionismus und Marktradikalismus inklusive ei-

nem zu befürchtenden Abbau sozialer Mindeststandards heraus. In der Praxis gestaltete sich die soziale Dienstleistungserstellung in der Folge auch zunehmend in der Form von „Public-Private Partnerships“, mit Nonprofit-Organisationen als Partner des Staates (vgl. Salamon 1989). Funktionalitätsorientierte oder steuerungstheoretische Aspekte standen bei der Beschäftigung mit dem Dritten Sektor zunächst im Mittelpunkt. Im Zusammenhang mit politikwissenschaftlichen Debatten, die seit den 1970er Jahren ein sich veränderndes Verständnis von Staatlichkeit diskutieren, gewinnt der Dritte Sektor als gemeinwohlorientierter privater Bereich zunehmend an Bedeutung. Auch in Deutschland ist daher eine Erweiterung der Perspektive auf Nonprofit-Organisationen unter Aspekten ihrer politischen und kulturellen Bedeutung angesagt und notwendig.

### Die Debatte um die Zivilgesellschaft

Hierbei kann an die wesentlich ältere Konzeption der Zivilgesellschaft angeknüpft werden. Das Konzept der Zivilgesellschaft blickt auf eine lange Tradition zurück, die bis in die Antike zurückgeht. In jüngerer Zeit wurde der Begriff „Zivilgesellschaft“ wesentlich mitgeprägt von dem italienischen unorthodoxen Marxisten Antonio Gramsci. Dieser verstand unter Zivilgesellschaft eine Sphäre des Konflikts und der Auseinandersetzung um politische Deutungshoheit und gesellschaftlichen Konsens. An dieser Debatte um „den richtigen Weg“ und die Konzeption vom „guten Leben“ sind viele gesellschaftliche Akteure beteiligt. Neben Wissenschaften und Künsten kommt hierbei auch den bürgerschaftlichen Assoziationen – Vereinen, Verbänden, Initiativen – eine wichtige Rolle zu. Ja, letztere können sogar als Kern der Zivilgesellschaft angesehen werden (vgl. Demirovic 1991: 43, Klein 2001: 109ff.). Seit den 1970er Jahren lässt sich eine verstärkte Konjunktur, aber auch ein Wandel von Begriff und Konzept der „Zivilgesellschaft“ feststellen. Aufgegriffen von osteuropäischen Dissidentenkreisen wurde er im Kontext der neuen sozialen Bewegungen und infolge im gesamten sozialwissenschaftlichen und politischen Spektrum populär. Inzwischen unterscheidet man zwischen „Zivilgesellschaft“ als in die Zukunft gerichtetes gesellschaftliches und politisches Projekt sowie als „Zivilgesellschaft“ als Beschreibung eines gesellschaftlichen Raums, wobei aber jeweils die demokratietheoretische Bedeutung klar hervorgehoben wird:

„Erstens wird damit (*mit Zivilgesellschaft, Anm. d. Verf.*) ein Projekt bezeichnet. Und zwar die Utopie der sich freiwillig und selbst organisierenden, demokratischen, in der Anerkennung von Menschenrechten gründenden Gesellschaft. Zweitens fungiert Zivilgesellschaft als deskriptiv-analytischer Begriff, mit dem man sinnvollerweise nicht eine Sphäre, sondern eine Praxis beschreiben sollte: die Aktivität von Vereinen, Netzwerken, Initiativen und Nichtregierungsorganisationen (...). Jenseits von, aber nicht unbedingt in Frontstellung gegen Staat und Markt“ (Frankenberg 2003).

Obgleich das Konzept der Zivilgesellschaft sehr facettenreich ist und die Debatte höchst uneinheitlich verläuft, lassen sich einige gemeinsam Grundgedanken ausmachen: Verbunden mit Zivilgesellschaft wird eine Orientierung auf:

- negative und positive Freiheit, somit eine Abwehrhaltung gegenüber autoritären Eingriffen in die individuelle und gemeinschaftliche Lebensgestaltung und zugleich die Forderung nach demokratischen Gestaltungsmöglichkeiten (vgl. Klein 2001: 252).
- die „Ziviliät“ der Konfliktaustragung, die auf gegenseitiger Anerkennung der Opponenten als Diskursteilnehmer basiert,
- bürgerschaftliche Assoziationen als politische Akteure, in denen ein Potenzial zur Erreichung dieser Ziele verortet wird.

In stärkerem Maße als mit dem Nonprofit-Sektor verbindet sich mit der Zivilgesellschaft ein normativ-demokratietheoretischer Anspruch und eine gesamtgesellschaftliche Konzeption. Es werden politische, kulturelle und institutionelle Veränderungsbedarfe festgestellt und im Hinblick auf die Festigung und Weiterentwicklung von Demokratie formuliert (vgl. Kocka 2003). Unter der zivilgesellschaftlichen Perspektive werden gemeinnützige Organisationen daher weniger funktional „von oben“ in Hinblick auf ihr Leistungsvermögen bei Markt- und Staatsversagen betrachtet, sondern eher „von unten“ als Träger von Ansprüchen und Motivationen gewertet (vgl. Lauth 2003: 44ff.).

Leider hat die Popularisierung des Konzepts dazu geführt, dass der Begriff Zivilgesellschaft an analytischer Schärfe deutlich eingebüßt hat (vgl. Heins 2002: 7ff.). Zu bemängeln ist, dass es sich um einen sehr unbestimmten Begriff handelt, der kaum noch rückgekoppelt wird an

theoretische Debatten der Organisations-, Partizipations- und politische Kulturforschung. Auch ist unter dem Label „Zivilgesellschaft“ viel von „Sollen“ und „Können“ die Rede, ohne dass eine empirische Überprüfung vorgenommen würde. Insgesamt, so kann man festhalten, steht die Etablierung einer empirischen Zivilgesellschaftsforschung im engeren Sinne noch aus (vgl. Heins 2002: 85).

### Die Sozialkapitaltheorie

Sozialkapital ist der weitaus jüngste der hier vorgestellten Begriffe. Dennoch hat gerade dieser sehr schnell und auf breiter Basis Einzug in den akademischen und politischen Sprachgebrauch gefunden. Bezug genommen wird dabei oft auf die Konzeption des Sozialkapitals von Robert Putnam. Hinter dieser „steht ein außerordentlich schlichter Gedanke“ (Putnam/Goss 2001: 20), nämlich dass soziale Netzwerke sowohl aus steuerungs- wie demokratietheoretischer Sicht positive Wirkungen hervorrufen. Sozialkapital ist das „Kapital des Vertrauens“ (Immerfall 1996: 485). Dieses Vertrauen bildet quasi den sozialen Kitt auf der direkten, persönlichen Ebene. Es wirkt aber darüber hinaus als generalisiertes Vertrauen auch positiv in größere soziale Einheiten zurück. In seinem Buch „Making Democracy Work“ (1993) hat Putnam mit dem jeweiligen „Sozialkapital“ begründet, warum die Bilanz der Verwaltungsreformen im Norden und Süden Italiens derart unterschiedlich ausfällt: Während in Norditalien Effizienz- und Effektivitätszuwächse sowie eine hohe Dichte an sozialen Netzwerken zu beobachten sind, fällt die Evaluation für Süditalien negativ aus. Hier tritt man auf der Stelle, wobei gesellschaftlich ein Mangel an Vereinen und Initiativen und damit an sozialen Netzwerken jenseits der Familienclans festzustellen ist. Putnams Fazit lautet daher: „Gutes Regieren in Italien ist ein Nebenprodukt von Gesangsvereinen und Fußballclubs“ (Putnam 1993: 176, Übersetzung d. Verf.). In „Bowling Alone“ (1995) formulierte er bezogen auf die amerikanische Gesellschaft den Umkehrschluss: Wenn man seine Freizeit nicht mehr gemeinsam in Clubs bzw. Vereinen verbringt, dann hat das Auswirkungen auf den sozialen Zusammenhalt. Die Individualisierung von Freizeitaktivitäten führt langfristig zu einem Verlust bürgerschaftlicher Tugenden und insofern zu politischem Desinteresse. Die Folge davon ist letztlich eine Legitimations- und Akzeptanzkrise der Demokratie.

Dieser Ansatz könnte gerade deshalb eine so hohe wissenschaftliche Attraktivität gewonnen

haben, weil er einen längst notwendigen Abschied von der „Rational-Choice-Perspektive“ markiert. Diese Sichtweise konstituiert den individuellen Menschen primär als „homo oeconomicus“, der seine Entscheidungen aufgrund rationaler Nützlichkeitsabwägungen trifft. Das ist jedoch allein zur Erklärung vieler gesellschaftliche Phänomene – von der Wahl einer Partei oder des Ehepartners bis zu plötzlichen politischen Umbrüchen – offensichtlich ebenso unzureichend wie ältere soziologische Ansätze, die individuelle Orientierungen als in hohem Maße von vorgegebenen Normen und Werten abhängig betrachten. Im Sozialkapitalansatz scheint jedoch eine Versöhnung des „ökonomischen“ und des „sozialen“ Menschen möglich: Mit der Schaffung von Sozialkapital oder Vertrauen verfolgt der einzelne zwar private und eigennützige Zwecke, zeitigt zugleich aber positive externe und damit gesellschaftliche Effekte. Mitgliedschaft und Mitmachen in gemeinnützigen Organisationen hilft nicht nur dem bzw. der Engagierten, sondern hat auch einen gesamtgesellschaftlichen Nutzen.

Sozialkapital zahlt sich demnach immer aus und steht quasi umsonst zur Verfügung. Ein derart pflegeleichtes Vademecum ist für jede politische Sonntagsrede bestens geeignet. Leider hat die zunehmende Popularität des Begriffs „Sozialkapital“ – ähnlich wie bei dem Konzept der Zivilgesellschaft – ebenfalls zum Verlust der begrifflichen Schärfe geführt (vgl. Offe 1999). Auch wirft die Methodik von Putnam Probleme auf: Wie lässt sich soziales Kapital messen und welche Rolle spielen die politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen und die lokalen Traditionen bei der Ausbildung generalisierten Vertrauens? Es ließe sich auch umgekehrt argumentieren: Diese institutionellen Kontexte seien entscheidend sowohl für die Bildung von bürgerschaftlichen Assoziationen, aber auch für die individuelle Entscheidung zugunsten demokratieförderlicher Verhaltensweisen (vgl. Kriesi/Baglioni 2003). Adalbert Evers bemängelt schließlich eine „politische Leerstelle im Konzept Robert Putnams“ (Evers 2002: 59): Wie soziales Kapital politisch wirkt, ist ihm zu Folge auch eine (Un-)gleichheits- und Machtfrage. Demnach kann soziales Kapital auch negative demokratietheoretische Effekte zeitigen, in dem es bestehende soziale Spaltungen verstärkt und gegenüber Menschen, die wenig soziales Kapital bilden können, politisch ausschließend wirkt (vgl. ebd. 66).

## Schlussfolgerung

Der Überblick über Dritter-Sektor-Ansatz, Zivilgesellschaftsdebatte und Sozialkapitaltheorie hat gezeigt, dass ihnen der positive Bezug auf gemeinnützige Organisationen gemein ist. Sie beleuchten den Zwischenraum von Staat, Markt und Privatsphäre aus unterschiedlichen Blickwinkeln, auf unterschiedlichen Ebenen und mit unterschiedlichen Intentionen. Alle Ansätze weisen zudem spezifische „blinde Flecken“ auf, so dass besser als jeder Einzelne eine Zusammenschau aller drei geeignet scheint, Aufschluss über Potenziale, Funktionen und Leistungen bürgerschaftlicher Assoziationen und Aktivitäten zu geben:

- Die Sozialkapitaltheorie setzt auf der Ebene des Individuums als zugleich ökonomisch und sozial handelndes Wesen an und erforscht seine Einstellungen und Verhaltensdispositionen in Hinblick auf deren gesamtgesellschaftliche Effekte.
- Der Dritter-Sektor-Ansatz betrachtet primär die Ebene der Organisation und analysiert ihre Bedeutung vor allem als funktionale Ergänzung und Alternative zu Staat und Markt.
- Die Zivilgesellschaftsdebatte befragt die Rolle bürgerschaftlicher Selbstorganisation auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene in demokratie- und konflikttheoretischer Perspektive sowie in Hinblick auf ihre Machtressourcen.

Die aktuell zu konstatierenden Veränderungen des Verhältnisses zwischen Staat, Markt und gemeinnützigen Organisationen wirft gerade für die urbane Gesellschaft sozial und politisch brisante Fragen auf, denen sich die genannten Ansätze empirisch annehmen sollte: Welche Folgen haben die zu beobachtenden Tendenzen der Vermarktlichung sozialer Dienstleistungen oder auch der Rückzug des Staates zugunsten von „Eigenverantwortung“? Inwiefern ist die Funktion bürgerschaftlicher Assoziationen als Ort der Sozialisation, der Vertrauensbildung und als kritische Instanz gegenüber dem Staat von den Veränderungen betroffen? Inwieweit wird etwa durch die Delegation bestimmter Aufgaben an den Dritten Sektors auch eine obrigkeitstaatlich geprägte „Regierungsmentalität“ in die Praxis bürgerschaftlicher Assoziationen transportiert, welche die Zivilgesellschaftsdebatte aus normativer Perspektive bekämpft? Und wie gravierend wären andererseits die Folgen eines ersatzlosen fi-

nanziellen Rückzugs des Staates von sozialen Aufgaben, die der Dritte Sektor jahrzehntelang im seinem Auftrag wahrgenommen hat, zum Beispiel in der kommunalen Drogen-, Jugend- und Obdachlosenhilfe?

### Literatur

Anheier, Helmut K. (1995): Theories of the Nonprofit Sector: Three Issues, in: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 1/1995: 15-23

Bauer, Rudolph (1997): Zivilgesellschaftliche Gestaltung in der Bundesrepublik: Möglichkeiten oder Grenzen? Skeptische Anmerkungen aus Sicht der Nonprofit-Forschung, in: Schmals, Klaus M./Heinelt, Hubert (Hrsg.): *Zivile Gesellschaft. Entwicklung, Defizite und Potentiale*, Opladen: Leske+Budrich, S. 133-153

Demirovic, Alex (1991): Zivilgesellschaft, Öffentlichkeit, Demokratie, in: *Das Argument*, Nr. 185, S. 41-55

Etzioni, Amitai (1973): The Third Sector and Domestic Missions, in: *Public Administration Review* 33, S. 314-324

Evers, Adalbert (2002): Bürgergesellschaft und soziales Kapital. die politische Leerstelle im Konzept Robert Putnams, in: Haus, Michael (Hrsg.): *Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik. Theoretische Analysen und empirische Befunde*, Opladen: Leske+Budrich, S. 59-75

Frankenberg, Günter (2003): Die neueste Klöppeltechnik für Brüsseler Spitzen, in: *Frankfurter Rundschau*, 13.08.2003, S. 8

Heins, Volker (2002): Der Mythos der globalen Zivilgesellschaft, in: Frantz, Christiane/Zimmer, Annette (Hrsg.): *Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs*, Opladen: Leske+Budrich, S. 83-101

Immerfall, Stefan (1996): Das Kapital des Vertrauens. Über soziale Grundlagen wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit, in: *Gegenwartskunde*, Jg. 45/4, S. 485-495

Klein, Ansgar (2001): *Der Diskurs der Zivilgesellschaft*, Opladen: Leske+Budrich

Kocka, Jürgen (2003b): Zivilgesellschaft in historischer Perspektive, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Jg. 16, Heft, 2, S. 29-37

Kriesi, Hanspeter/Baglioni, Simone (2003): Putting Local Associations Into Their Context. Preliminary Results From a Swiss Study of Local Associations, in: *Swiss Political Science Review*, Vol. 9/3, S. 1-34

Lauth, Hans-Joachim (2003): Zivilgesellschaft als Konzept und die Suche nach ihren Akteuren, in: Bauerkämper, Arnd (Hrsg.): *Die Praxis der Zivilgesellschaft. Akteure, Handeln und Strukturen im internationalen Vergleich*, New York/Frankfurt: Campus, S. 31-56

Mayer, Margit (2002): Soziales Kapital und Stadtentwicklungspolitik – ein ambivalenter Diskurs, in: Haus, Michael (Hrsg.): *Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik. Theoretische Analysen und empirische Befunde*, Opladen: Leske+Budrich, S. 33-58

Offe, Claus (1999): „Sozialkapital“. Begriffliche Probleme und Wirkungsweise, in: Kistler, Ernst et al. (Hrsg.): *Perspektiven gesellschaftlichen Zusammenhalts*, Berlin, S. 113-120

Putnam, Robert D. (1993): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton

Putnam, Robert D. (1995): Bowling Alone: America's Declining Social Capital. In: *Journal of Democracy*, Vol. 6, S. 65-78

Putnam, Robert D./Goss, Kristin A. (2001): Einleitung, in: Putnam, Robert D. (Hrsg.), *Gesellschaft und Gemeinsinn. Sozialkapital im internationalen Vergleich*, Gütersloh, S. 15-43

Salamon, Lester M. (1989): The Voluntary Sector and the Future of the Welfare State, in: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 18, S. 11-24

Seibel, Wolfgang (1992): Dritter Sektor, in: Bauer, Rudolph (Hrsg.): *Lexikon des Sozial- und Gesundheitswesens*, München: Oldenbourg, 455-460

Zimmer, Annette/Priller, Eckhard (2004): *Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel. Ergebnisse der Dritte-Sektor-Forschung*, Opladen: VS





PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

# Gemeinwohl als Bürgerwohl:

## Die Perspektive der Humanentwicklung

Ich gehe in diesem Beitrag davon aus, dass man vor den Schwierigkeiten, die mit einer inhaltlichen Bestimmung des Gemeinwohls verbunden sind, nicht kapitulieren muss. Diese Schwierigkeiten, so meine These, lassen sich aber nur meistern, wenn man sich von „organischen“ Gemeinwohlkonzeptionen lossagt und statt dessen auf eine „summarische“ Konzeption setzt, die im Gemeinwohl nicht mehr und nicht weniger als das Wohl der Bürger sieht, die einer Gemeinschaft angehören. Ich gehe zunächst auf die unlösbaren Schwierigkeiten ein, die jede organische Gemeinwohlkonzeption mit sich bringt. Daraus leite ich die Notwendigkeit einer summarischen Gemeinwohlkonzeption ab und stelle zwei Lösungswege vor, die einer solchen Konzeption folgen: nämlich das demokratische Verfahren und die empirische Wohlfahrtsmessung. Im letzten Schritt versuche ich zu zeigen, dass sich diese beiden Lösungen unter der Theorie der Humanentwicklung zu einer empiriefähigen Gemeinwohlkonzeption bündeln lassen.

### 1. Zur Umstrittenheit von Gemeinwohlinhalten

Der Streit darüber, worin das Gemeinwohl besteht, ist Jahrtausende alt. In der europäischen Geistesgeschichte ist er mindestens bis in die griechische Antike zurückzuverfolgen. Es ist im Kern ein Streit um die „gute“ oder „gerechte Ordnung“, also jene Ordnung des Gemeinwesens, die ein Maximum an Wohlfahrt für möglichst viele ihrer Mitglieder erzielt. Schon Aristoteles hat diese Frage mit seinem systematischen Vergleich von polis-Verfassungen behandelt. Es ist diese unweigerlich normative Frage, von der das politikwissenschaftliche Forschungsinteresse seinen ursprünglichsten Antrieb bezieht.

So antriebswirksam die Frage nach dem Gemeinwohl letztlich ist, so unbestimmt und scheinbar beliebig ist doch ihre Beantwortung. Bereits ein kurzer Blick in die Ideengeschichte

zeigt, dass der Gedanke des Gemeinwohls von verschiedenen Gruppierungen und Kräften mit den unterschiedlichsten politischen Zielsetzungen besetzt worden ist (siehe dazu den Beitrag von Fischer in diesem Band). Die Ideologien des Kapitalismus, des Liberalismus, des Nationalismus, des Sozialismus und des Pazifismus haben das Gemeinwohl ebenso auf ihre Fahnen geschrieben wie die Arbeiterbewegung, die Frauenbewegung, die Bürgerrechtsbewegung, die Ökologiebewegung oder neuerdings die Bewegung der Globalisierungskritiker. Praktisch alle gesellschaftlichen Zielvisionen, wie konträr sie auch immer sein mögen, sind unter Verweis auf das Gemeinwohl propagiert worden. Offenkundig qualifiziert sich jede politische Idee, die einen halbwegs wünschbaren Zielzustand von Gesellschaften anvisiert, für das Prädikat Gemeinwohl.



Dr. Christian Welzel ist Professor für Politikwissenschaften an der internationalen Universität Bremen.

Dieser Beitrag ist erschienen in: Neidhard, Friedhelm / Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.), Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz (WZB-Jahrbuch 2002), Berlin: Sigma, S. 109-126.

Wie es scheint, fungiert der Gemeinwohlbegriff in erster Linie als politische Kampfformel im öffentlichen Diskurs. Parteilichkeit in der inhaltlichen Bestimmung ist somit ein Wesensmerkmal seines Gebrauchs (Neidhardt 2001). So gut also die Gemeinwohrrhetorik als Legimitationsformel für beliebige Ziele geeignet ist, so wenig scheint sie als empirisch-analytische Kategorie zu taugen, die man unparteiisch anwenden kann. Dieses Problem betrifft im besonderen Maße die „organischen“ Gemeinwohlkonzepte.

## 2. Die Problematik „organischer“ Gemeinwohlkonzepte

„Organische“ Gemeinwohlkonzepte gründen in der Überzeugung, dass eine Gemeinschaft als Organismus zu betrachten ist, der mehr sei als die Summe seiner Teile. Diese Denktradition geht auf Aristoteles zurück und hat in der europäischen Staatsphilosophie eine breite Spur hinterlassen, die über Thomas von Aquin, Hobbes, Rousseau und Hegel bis zu den Kommunitaristen der heutigen Zeit führt. Vertreter der organischen Denktradition verstehen das Gemeinwohl als einen Bestandteil der Staatsräson, die über der Gesellschaft schwebt und dem Wohl der Bürger vorgelagert ist. Das Gemeinwohl ist demnach der Staatsgewalt und nicht der Bürgergesellschaft überantwortet.

Im organischen Gesellschaftsbild ist die Gemeinschaft mehr als die Summe der Individuen, die sie bilden. Deshalb kann das Gemeinwohl auch nicht das summarische Wohl der Individuen sein, die dieser Gemeinschaft angehören. Es ist vielmehr ein Ganzheitsgut eigener Qualität, das sich der Disaggregation auf individuell zurechenbaren Nutzen entzieht, ähnlich wie bei Rousseau der Gemeinwille keineswegs mit dem Mehrheitswillen oder gar dem Willen aller gleichzusetzen ist.

Die organische Konzeption löst das Gemeinwohl vom messbaren Wohl der Individuen ab. In der Konsequenz dessen ist das Gemeinwohl auch nicht an die Zustimmung der Individuen gebunden. Freilich wird dies selten so gesagt, um den antidemokratischen Charakter dieser Denkweise nicht offenkundig werden zu lassen. Trotzdem ist ihre Demokratiefeindlichkeit nicht von der Hand zu weisen. Denn zur Ermittlung eines Gemeinwohls, das weder der Messung zugänglich ist noch aus öffentlicher Zustimmung generiert wird, bleibt nur ein Weg offen: Es muss aus „höheren Einsichten“ gewonnen werden. Auf diese Weise wird

die Gemeinwohlfindung der intellektuellen Reflexion von Sozial- und Staatsphilosophen überantwortet. Das Gemeinwohl erschließt sich aus ihren höheren Einsichten und mündet von dort in intellektuelle Gewissheit. Offenbarung, nicht Zustimmung, wird dadurch zum Bestimmungskriterium des Gemeinwohls. Damit wird der Weg zum „intellektuellen Priestertum“ beschritten.

Die Schwierigkeiten, die sich mit dieser organischen Auffassung stellen, sind unauflösbar. Denn mit der gleichen Gewissheit, mit der sich ein bestimmtes Ziel als Gemeinwohl propagieren lässt, kann dieses auch in Abrede gestellt und durch andere Ziele ersetzt werden. Die Festlegung auf ein a priori definiertes Ziel als Inhalt des Gemeinwohls ist deshalb immer Parteinahme für eine unter mehreren möglichen Positionen. Eine solche Festlegung hat darum Willkürcharakter. Und Willkür kann nicht Grundlage der Gemeinwohlfindung sein.

Das Problem der Willkür ist unweigerlich mit der organischen Gemeinwohlkonzeption verknüpft. Dieses Problem lässt sich darum nur beheben, wenn man die organische Gemeinwohlkonzeption aufgibt und durch eine summarische ersetzt, die in der Gesellschaft in erster Linie die Ansammlung der Individuen sieht, die ihr angehören. Politisch-praktisch führt dieser Ausweg zum demokratischen Verfahren; auf der empirisch-analytischen Ebene mündet er in die moderne Wohlfahrtsmessung.

## 3. Der praktisch-politische Ausweg: Das demokratische Verfahren

Wie kann man zu einer Bestimmung des Gemeinwohls kommen, die unparteiisch und nicht beliebig, aber dennoch gemeinschaftlich tragfähig ist? Der Pluralismustheoretiker Ernst Fraenkel offerierte eine Lösung, indem er die Bestimmung des Gemeinwohls nicht der Selbstgewissheit seiner Prediger überließ, sondern es einem Verfahren überantwortete, das geeignet schien, die tragfähigste Position zu ermitteln (Fraenkel 1964). Nach Fraenkel, Habermas und vielen anderen ist das probate Verfahren ein diskursives und zugleich demokratisches: nämlich der offene und freie Ideenwettbewerb um die Gunst der Stimmbürger. Gemeinwohl ist demnach, was als Abstimmungsergebnis am Ende eines freien und offenen Gemeinwohldiskurses steht. Das ist auch die Position des kritischen Rationalismus von Karl Popper. So wie in der Wissen-

schaft die Suche nach „Wahrheit“ nur im Wettstreit der Theorien um empirische Evidenz entschieden werden kann, so kann in der Politik die Suche nach dem Gemeinwohl nur im Wettstreit der Ideen um öffentliche Zustimmung entschieden werden (Popper 1958). Es kann zwar durchaus sein, dass die Zustimmung für ein Gemeinwohlziel, das für Sozialphilosophen zur intellektuellen Gewissheit geworden ist, nicht auf dem Wege des demokratischen Verfahrens erreicht wird. Das demokratische Verfahren bleibt aber der einzige Weg, auf dem solche Zustimmung überhaupt erzielt werden kann. Ein Gemeinwohl dagegen, das keine Zustimmung findet, ist ein Widerspruch in sich, weil es kein gemeinschaftlich getragenes Wohl ist, sondern lediglich das Wohl der Minderheit, die es propagiert.

Der demokratischen Auffassung zufolge ist das Gemeinwohl kein Gut, das sich einer vermeintlich höheren Einsicht erschließt, die dann als Offenbarung allen Uneinsichtigen auferlegt werden darf. Diese Position kann man nur einnehmen, wenn man eine Unmündigkeitstheorie des Bürgers vertritt (was zum Beispiel bei den Gegnern direktdemokratischer Verfahren teilweise der Fall ist).

Demgegenüber ist das Gemeinwohl nach der kritisch-rationalen Auffassung eine Mehrheitsposition oder ein Konsens, der erst durch Verfahren gefunden werden muss (allerdings unter Wahrung des Minderheitenschutzes). Vernünftigerweise kann als Gemeinwohl nur akzeptiert werden, was sich im freien Wettbewerb der Gemeinwohldefinitionen vor dem Urteil der Bürger behauptet. Eine Gemeinwohl-idee stattdessen auf höhere Einsichten zu gründen, bedeutet, sich diesem Urteil zu entziehen. Auf diese Weise beseitigt man Ergebnisoffenheit und ersetzt sie durch Dogmen.

Dogmen zeigen sich nicht nur in Gestalt totalitärer Systeme und Ideologien. Sie treten uns auch in den liberalen Demokratien entgegen, wenn Gruppierungen und Instanzen nach der Maxime „Wahrheit statt Mehrheit“ agieren und aus ihren vermeintlich höheren Einsichten besondere Vollmachten und Rechte ableiten. Ein Beispiel dafür war die Beanspruchung eines besonderen, auch Gewalt einschließenden, Widerstandsrechts von Seiten der militanten Anti-Atomkraftbewegung (vgl. Guggenberger 1984; Oberreuther 1986).

Wege der Gemeinwohlsicherung können nicht durch parteiliche Vorwegnahme einer

ganz bestimmten Gemeinwohl-idee beschriftet werden. Der einzig gangbare Weg ist die Verfahrenssicherung, konkret: die Sicherung der Offenheit des demokratischen Verfahrens für alle Ideen, die auch die Offenheit des Verfahrens als Geschäftsgrundlage akzeptieren. Ideen, die sich ihrer Einsichten so gewiss sind, dass sie diese über die Offenheit des Verfahrens stellen, ist dagegen mit Argwohn und gegebenenfalls mit Maßnahmen zu begegnen, die verhindern, dass diese Ideen sich durchsetzen. Das gebietet das Popper'sche Paradox der Toleranz. Denn um das Toleranzprinzip zu schützen, darf man gegenüber allem tolerant sein – nur nicht gegenüber der Intoleranz.

#### **4. Der empirisch-analytische Ausweg: Die vergleichende Wohlfahrtsmessung**

Die vergleichende Wohlfahrts- und Lebensqualitätsforschung nimmt sich der Gemeinwohlproblematik pragmatisch an. Sie zergliedert das Gemeinwohl in einzelne Kollektivgüter, die man messen kann, wie zum Beispiel: Frieden und innere Sicherheit, Bürgerrechte, soziale Grundversorgung, materieller Wohlstand und Umweltschutz. Für diese spezifischen Kollektivgüter lassen sich in der Tat empirische Indikatoren bestimmen. Sie erlauben es, verschiedene Gesellschaften nach dem Grad einzustufen, in dem sie bestimmte Zielzustände erreichen. Darüber hinaus ist es möglich, die Strategien herauszufiltern, die am ehesten zur Erreichung bestimmter Ziele geeignet sind. Damit schreiben wir nicht ein bestimmtes Ziel vor. Aber wir können sagen: Wenn dieses Ziel erreicht werden soll, muss diese oder jene Maßnahme ergriffen werden. In diesem Zusammenhang ist es auch möglich, Zielkonflikte zwischen unterschiedlichen Kollektivgütern, etwa Umweltschutz und Wirtschaftswachstum oder Bürgerfreiheit und innere Sicherheit, aufzuzeigen.

Der offenkundige Nachteil dieses Ansatzes besteht darin, dass man die Gesamtkonzeption Gemeinwohl zunächst aufgibt, indem man einzelne Kollektivgüter betrachtet, die zum Teil sogar in Konflikt zueinander stehen. In einem weiteren Schritt lässt sich die Gesamtkonzeption jedoch wieder einholen, indem man die Zielerreichung auf mehreren Politikfeldern in summarischen Maßen bündelt (z.B. Estes 1998). Dabei lässt sich auch die Gleichgewichtigkeit im Profil der Zielerreichung ermitteln und als zusätzliche Dimension der Qualitätsbeurteilung berücksichtigen. Dazu wurden verschiedene Wohlfahrts- und Le-

bensqualitätsindizes entwickelt, wie der „Physical Quality of Life-Index“ für physiologische Lebensqualität, der „Freedom House Index“ für Bürgerrechte oder der „Corruption Perception Index“ für Elitenkorruption (siehe die Übersicht von Sirgy et al. 2001). Diese Indizes beleuchten verschiedene, insbesondere materielle, ökologische und bürgerrechtliche, Aspekte der Lebensqualität, die in einer Gesellschaft vorherrschen. Dies sind empirische Annäherungen an die „conditio humana“, die in einer Gesellschaft vorherrscht. Zum großen Teil kann man darin einen gelungenen Versuch sehen, zentrale Aspekte der Gemeinwohlrealisierung im Ländervergleich „sichtbar“ zu machen.

Dabei ist die Auswahl der Kollektivgüter, an denen das Gemeinwohl gemessen wird, keineswegs beliebig. Es wird ja die Lebensqualität beispielsweise nicht daran gemessen, wie viele Massenvernichtungswaffen ein Land produziert. Implizit werden die Lebensqualitäts- und Wohlfahrtskriterien aus allgemeinschlichen Bedürfnissen gewonnen, die als solche unstrittig sind (Moon & Dixon 1988; Doyal & Gough 1992). Dass der Schutz vor Kriminalität, eine soziale Grundsicherung, materieller Wohlstand, eine intakte Umwelt und Bürgerrechte jeweils allgemeinschliche Bedürfnisse darstellen, dürfte wohl kaum ernsthaft in Frage gestellt werden.

Die Lebensqualitätsforschung verwendet übrigens auch Maße, die das Gemeinwohl aus der Gegenperspektive beleuchten, nämlich der Exklusionsproblematik. Hier geht es um die Frage, wie viele Menschen von der Erreichung eines bestimmten Gemeinwohlaspekts ausgeschlossen sind. Beispiele für Maße, die diesen Aspekt erfassen, sind der „Gini-Koeffizient“ für Besitz- und Einkommensungleichheit, der „Misery-Index“ für Inflation und Arbeitslosigkeit sowie der „Human Poverty Index“ für den Anteil der unterhalb der Armutsgrenze lebenden Menschen (Human Development Report 2000). Je höher diese Maße ausfallen, desto größer ist der Anteil der Menschen, die von einem bestimmten Aspekt des Gemeinwohls ausgeschlossen sind.

Mit ihrer Orientierung an unbestreitbaren menschlichen Bedürfnissen steht die „empirische Gemeinwohlforschung“ auf einer humanistischen Grundlage. Dies bedeutet, dass Wohlfahrt und Lebensqualität als das summarische Wohl aller Menschen begriffen werden, die eine Gesellschaft konstituieren. Die Frage, wessen Wohl das Gemeinwohl ist, wird somit

gegen das organische und zugunsten des summarischen Gemeinschaftsverständnisses beantwortet. Diese Perspektive verdeckt nicht die Exklusionsproblematik, sondern macht sie messbar. Denn umso geringer die Lebensqualitäts- und Wohlfahrtsmaße für eine Gesellschaft ausfallen (beziehungsweise umso stärker die Misery- und Poverty-Maße ausfallen), desto mehr Menschen sind von den entsprechenden Kollektivgütern ausgeschlossen und desto schlechter ist es um das Gemeinwohl bestellt. Das Gemeinwohl ist demnach eine kontinuierlich gedachte Größe, die umso stärker ausgeprägt ist, je weiter sich der Kreis der Personen zieht, die es mit einschließt. Wie weit dieser Kreis jeweils ist, dokumentieren die von der Wohlfahrts- und Lebensqualitätsforschung erhobenen Daten. Exklusionsprobleme werden dadurch gerade erst sichtbar gemacht.

Es kommt nicht von ungefähr, dass die Lebensqualitätsforschung von der philosophischen Gemeinwohldiskussion kaum zur Kenntnis genommen wird. Denn der Gedanke, dass das Gemeinwohl etwas mit der messbaren Lebensqualität der breiten Massen zu tun haben könnte, ist der intellektuellen Gemeinwohldiskussion in gewisser Weise fremd, zumindest außerhalb des angelsächsischen Raums. Es herrschen noch organische Vorstellungen vor, die das Gemeinwohl eher vom Staat als vom Bürger her denken. Dabei sollte man sich der normativen Implikationen dieser Denkweise bewusst sein. Denn die Auffassung, man könne eine durch höhere Einsichten gewonnene Gemeinwohldefinition über das summarische Wohl der Individuen stellen, spricht den Menschen ihre Mündigkeit ab. Ein Gemeinwohlverständnis, das sich auf höhere Einsichten beruft, entbehrt deshalb der Demokratiefähigkeit.

Die Lebensqualitätsforschung dagegen bezieht das Gemeinwohl konsequent auf das messbare summarische Wohl der Individuen. Über lange Zeit zog die Lebensqualitätsforschung aber nicht die eigentlich nahe liegende Konsequenz aus dieser Haltung. Die Wohlfahrtsforschung operierte mit gesetzten „objektiven“ Kriterien, von denen nicht bekannt war, inwieweit sie sich im „subjektiven“ Wohlbefinden der Menschen widerspiegeln. Aus diesem Grund hat man die objektive um eine subjektive Wohlfahrtsforschung ergänzt (Eckersley 1998). Auf diese Weise ist eine enge Verbindung zur Sozialpsychologie und zur repräsentativen Umfrageforschung entstanden. Diese Verbindung ermöglicht es, den Zusammenhang zu untersuchen, der zwischen

objektiven und subjektiven Wohlfahrtsindikatoren besteht. Damit wird überprüfbar, welche objektiven Wohlfahrtsstandards zum subjektiven Wohlbefinden der Menschen beitragen und in welchem Maße sie dies tun. Um die subjektive Wohlfahrtsdimension zu erschließen, wurden verschiedene Skalen über subjektives Wohlbefinden, persönliches Glück und individuelle Lebenszufriedenheit entwickelt (vgl. Diener et al. 1995).

### **5. Demokratie, Wohlfahrt und der mündige Bürger**

Man kann in der Erweiterung zur subjektiven Wohlfahrtsmessung eine noch entschiedener humanistisch-demokratische Fokussierung sehen. Diese Erweiterung bedeutet nämlich, dass das Selbsturteil der Menschen zur zentralen Instanz der Wohlfahrtsbemessung wird. Normativ betrachtet ergibt dies nur Sinn, wenn man den Menschen auch eine entsprechende Urteilskompetenz zuschreibt. Andernfalls würde das Urteil der Menschen keine Orientierungshilfe bieten, die es sich überhaupt zu ermitteln lohnte. Demgegenüber wird die Idee des mündigen Bürgers negiert, wenn man das Urteil der Menschen nicht als Instanz der Gemeinwohlbemessung anerkennt. Ohne die Idee des mündigen Bürgers ist freilich auch der demokratische Gedanke sinnlos. An die Stelle des mündigen Bürgers müsste dann wieder die höhere Einsicht und eine Art der Bevormundung treten, die auch dann Bevormundung bleibt, wenn sie intellektuell auf hohem Niveau untermauert wird. Eine Gesellschaft mag Ziele erreicht haben, die uns noch so ehrwürdig erscheinen; sie hat aber vor den Menschen versagt, wenn deren Selbstzuschreibung von Glück und Zufriedenheit geringer ausfällt.

Es geht hier nicht darum, einer Romantik der Glückseligkeit das Wort zu reden. Vielmehr geht es darum, das Eigenurteil der Menschen als Bemessungsgrundlage für das Gemeinwohl ernst zu nehmen. Dies entspricht einer humanistischen Grundhaltung, wie sie Thomas Jefferson in die amerikanische Unabhängigkeitserklärung schrieb („the pursuit of happiness“) oder wie John Stuart Mill sie formulierte, als er feststellte: „Each is the only safe guardian of his own interests“. Diese Prämisse widerspricht der Vorstellung, es gäbe höhere Einsichten, die bestimmte Instanzen dazu ermächtigten, anderen zu offenbaren, was ihrem Wohl und Glück am besten diene.

Dies heißt nicht, man dürfe nicht andere überzeugen wollen. Aber der Prüfstein der Überzeugung ist das Urteil derer, die überzeugt werden sollen, und nicht die Gewissheit derer, die überzeugen wollen. Auch hat eine demokratisch gewählte Regierung durchaus ein Mandat, unpopuläre Maßnahmen zu treffen, wenn sie dies aus übergeordneten Gesichtspunkten für richtig hält. Nur hat sie dafür kein unbegrenztes Mandat, sondern muss ihre Gewissheiten von Zeit zu Zeit dem Votum der Bürger stellen. Und soweit geregelte Verfahren für demokratische Sachabstimmungen existieren, kann einer Regierung in Einzelfällen auch das Votum der Bürger aufgezwungen werden. Das sind die Grundsätze der liberalen Demokratie, die nur dann einen Sinn haben, wenn man zu der Idee des mündigen Bürgers steht. Und nur wenn wir zu dieser Idee stehen, haben wir eine unparteiische Bemessungsgrundlage, um all das, was wir selber dem Gemeinwohl gerne zuschreiben würden, einem Test zu unterziehen, in dem die befragten Subjekte und nicht wir selber die Urteilsinstanz sind.

Die liberale Demokratietheorie und die empirische Wohlfahrtsforschung haben gemeinsam, dass sie Gemeinschaft nicht organisch, sondern von ihrer Zusammensetzung sehen, nämlich als Gemeinschaft von Individuen. Gemeinschaft wird damit konsequent von ihren Konstituenten gedacht. Das Gemeinwohl kann deshalb nichts anderes sein als das summarische Wohl ihrer Mitglieder. Unter dieser Prämisse vereint der Ansatz der Humanentwicklung die liberale Demokratietheorie mit der empirischen Wohlfahrtsforschung.

### **6. Gemeinwohl in der Perspektive der Humanentwicklung**

Es ist maßgeblich dem Ökonomen Amartya Sen zu verdanken, dass die Entwicklungsdiskussion der letzten Jahre eine stärker humanitäre Fokussierung erhalten hat (Sen 2001). Nach Sens Auffassung sollten gesellschaftliche Entwicklungen nur insofern als Humanentwicklung qualifiziert werden, als sie die Chancen der Menschen befördern, ihr Leben selbstbestimmt zu gestalten. Wie Sen in seinem Kapitel „Development as Freedom“ darlegt, bedeutet dies beispielsweise, dass Wohlstandswachstum ohne Menschenrechtsverbesserungen ein unvollständiger Beitrag zur Humanentwicklung sei. Menschenrechte und Demokratie sind nach Sen als integraler Bestandteil von Humanentwicklung mitzu-

denken (siehe auch Rose 1995; Dalai Lama 1999).

Es ist die anthropologische Prämisse dieses Ansatzes, dass die Fähigkeit des Menschen zur Selbstbestimmung das eigentliche Merkmal ist, das ihn als Gattungswesen gegenüber anderen Spezies auszeichnet (so schon Marx und lange vor ihm die Humanisten, wie beispielsweise Pico della Mirandola; siehe auch Birch & Cobb 1981). Unter dieser Prämisse ist jede gesellschaftliche Entwicklung, die dieser Befähigung zur größeren Entfaltung verhilft und sie kultiviert, ein Beitrag zur Humanentwicklung.

Ausgehend von Sens Prämissen habe ich das Konzept der Humanentwicklung weiter ausgearbeitet. Dazu habe ich die Humanentwicklung in drei Kernelemente untergliedert und dabei die Kultur als eines dieser Elemente identifiziert (Welzel 2002; Welzel, Inglehart & Klingemann 2002). Nach meiner Konzeption bilden individuelle Ressourcen, emanzipatorische Werte und Freiheitsrechte die drei Kernelemente der Humanentwicklung. Denn inwieweit die Befähigung der Menschen zur Selbstbestimmung eingeschränkt oder befördert wird, entscheidet sich in drei Bereichen sozialer Realität: (1) im Bereich der sozio-ökonomischen Bedingungen, (2) im Bereich der vorherrschenden Werte des menschlichen Zusammenlebens und (3) im Bereich der institutionellen Regeln, denen es unterworfen ist (siehe dazu die schematische Darstellung in Tabelle 1).

Tabelle 1: Die Trias der Humanentwicklung  
Quelle: Welzel (2002: 44).

	Ökonomische	Ethische	Institutionelle
	<b>H u m a n e n t w i c k l u n g</b>		
Elemente der Humanentwicklung	Ressourcenverfügung	Emanzipationsansprüche	Freiheitsrechte
Prozesse, die die Elemente hervorbringen	Ressourcenwachstum (Modernisierung)	Anspruchssteigerung (Wertewandel)	Rechtserweiterung (Demokratisierung)
Beitrag der Elemente zur Humanentwicklung	Autonomiegewinn durch wachsende <i>objektive Mittel</i>	Autonomiegewinn durch steigende <i>subjektive Ansprüche</i>	Autonomiegewinn durch umfassendere <i>rechtliche Garantien</i>
Kausale Priorität in der Abfolge der Elemente	<i>Mittel</i>	<i>Ambitionen</i>	<i>Garantien</i>
Fluchtpunkt, in dem die Elemente zusammenlaufen	<b>Autonomiegewinn der Menschen, d. h. Humanentwicklung der Gesellschaft</b>		

Ein Mangel an individuell verfügbaren Ressourcen bildet die konkreteste und unmittelbar spürbarste Not, die die Befähigung der Menschen zur Selbstbestimmung einschränkt. Menschen, die Not an materiellen Gütern leiden und deshalb tagtäglich um ihre ökonomische Existenz kämpfen müssen, sind vieler Optionen und Chancen beraubt, die wohlhabenderen Menschen offen stehen. Ähnliches gilt für Menschen, die über eine geringe Bildung und wenig Zugang zu Information verfügen. Neben materiellem Mangel, sind deshalb auch geringe Bildung, Informationsknappheit und geringe Kommunikationschancen Faktoren, die die Befähigung zur Selbstbestimmung einschränken. Diese Einschränkung besteht auf der Ebene der objektiven Mittel, die den Menschen zur Verfügung stehen. Vor diesem Hintergrund ist die Rolle der sozio-ökonomischen Entwicklung zu bewerten. Sozio-ökonomische Entwicklung lässt zum einen zwar traditionelle Erwerbsfelder schwinden und löst damit auch Modernisierungsängste aus. Im Großen und Ganzen aber vermehrt sie die materiellen Güter, steigert das Bildungsangebot und erweitert die Informations- und Kommunikationschancen für die breite Masse der Menschen. Sozio-ökonomische Entwicklung steigert somit die Selbstbestimmungschancen auf der Ebene der individuell verfügbaren Ressourcen.

Wie gesagt, kann die allgemein menschliche Befähigung zur Selbstbestimmung durch die vorherrschenden gesellschaftlichen Bedingungen starken Einschränkungen unterworfen sein. Dies muss aber nicht nur im Bereich der individuell verfügbaren Ressourcen so sein. Ein anderer Bereich, in dem diese Befähigung eingeschränkt sein kann, sind die vorherrschenden gesellschaftlichen Wertorientierungen. In Gesellschaften, in denen der Konformität und Disziplin im Kollektiv eine deutlich höhere Wertschätzung zukommt als der individuellen Freiheit und Kreativität, haben die Menschen geringere Möglichkeiten, eigene Lebensentwürfe zu verfolgen. In kulturell „disziplinierten“ Gesellschaften sind die Menschen auf ein sehr eingeschränktes Spektrum von rigide definierten Rollen festgelegt. Vor diesem Hintergrund wird die Bedeutung des emanzipatorischen Wertewandels ersichtlich, den wir in vielen Gesellschaften beobachten können. Der allmähliche Übergang von stark disziplinarischen zu eher emanzipatorischen Wertorientierungen hat zur Folge, dass sich die Selbstbestimmungschancen von Seiten der kulturellen Bedingungen verbessern.

Ein dritter Bereich schließlich, in dem die gesellschaftlichen Bedingungen restringierend auf die Selbstbestimmungschancen wirken können, sind die institutionellen Regeln des Zusammenlebens. Von Seiten der ökonomischen und der kulturellen Bedingungen ist es um die Selbstbestimmungschancen gut bestellt, wenn individuelle Ressourcen in reichem Maße verfügbar sind und wenn emanzipatorische Werte kulturelles Gewicht haben. Die institutionellen Bedingungen können dem jedoch entgegenstehen, wenn den Menschen wesentliche Rechte vorenthalten bleiben. Zivile und politische Freiheitsrechte sind deshalb das wesentliche Ingredienz der Humanentwicklung im Bereich der Institutionen. Aus dieser Perspektive ist der Trend von autoritären zu demokratischen Verfassungen, der in den letzten Jahrzehnten nahezu weltweit zu beobachten war (Huntington 1991), als ein wesentlicher Beitrag zur Humanentwicklung zu bewerten.

Individuelle Ressourcen, emanzipatorische Werte und Freiheitsrechte bilden drei separate Elemente der Humanentwicklung. Diese drei Elemente stehen allerdings nicht unverbunden nebeneinander. Vielmehr zeigt sich, dass Gesellschaften, die eines dieser Elemente stark oder schwach ausprägen, dazu neigen, auch die anderen beiden Elemente entsprechend stark oder schwach auszuprägen. Dies geht aus Schaubild 1 (A und B) deutlich hervor. Dem empirischen Befund zufolge ist die Zusammenfassung von Ressourcenvielfalt, emanzipatorischer Kultur und demokratischen Institutionen unter dem Begriff der Humanentwicklung nicht bloß eine akademische Schöpfung. Stattdessen wird hiermit ein tatsächlich existierender Zusammenhang auf einen Begriff gebracht.

Dieser Zusammenhang verdichtet sich in dem emanzipatorischen Fokus, auf den seine drei Elemente gerichtet sind. Dieser Fokus bindet emanzipatorische Werte an die Ressourcenvielfalt und demokratische Institutionen an emanzipatorische Werte. Die Wirkungszusammenhänge kann man sich dabei sehr vereinfacht wie folgt vorstellen: Steigt die Verfügung der Menschen über materielle, intellektuelle und informationelle Ressourcen, so gelangen sie in den Besitz der Mittel, die ihnen größere Spielräume individueller Selbstbestimmung eröffnen. Dadurch verlieren die disziplinarischen Werte, die überlebensnotwendig sind, um in einer Gemeinschaft mit knappen Gütern zu bestehen, ihre Funktion. Die Erweiterung des Spielraums für individu-

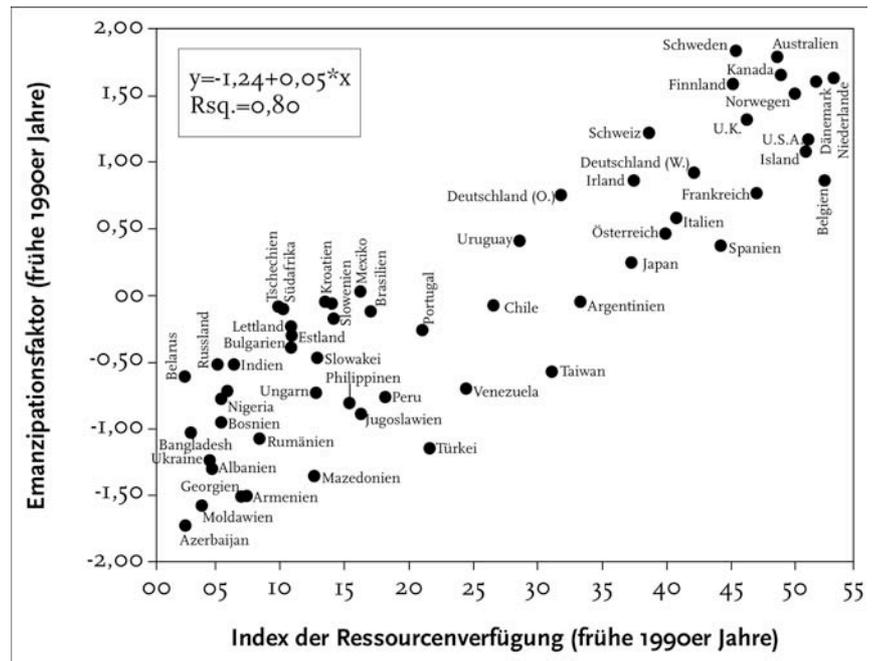


Abbildung 1A:  
Ressourcenverfügung und  
Emanzipationsansprüche<sup>1</sup>  
Quelle: Welzel (2002, S.  
143)

elle Selbstbestimmung spiegelt sich dann auch kulturell wider, indem eine Akzentverschiebung zugunsten emanzipatorischer Werte stattfindet. Fast automatisch mit diesem Bewusstseinswandel steigt auch die Wertschätzung demokratischer Institutionen, stellen diese doch den legalen Rahmen individueller Selbstbestimmung bereit. Erfolgt ein emanzipatorischer Wertewandel im Rahmen

einer Diktatur, so werden damit die kulturellen Vorfeldbedingungen für einen Übergang zur Demokratie bereitet. Geht dieser Wertewandel dagegen in einer Demokratie vorstatten, so wird sie gestärkt, weil ihr institutionelles Freiheitsangebot dann effektiver ausgeschöpft wird.

Meines Erachtens ist schwer zu bestreiten, dass die Prozesse, die im Rahmen der Humanentwicklung zusammenwirken, zugleich die allgemein menschlichen Befähigungen zur Selbstbestimmung befördern. Der Fokus

<sup>1</sup> *Lesehilfe horizontale Achse:* Je weiter man sich von links nach rechts bewegt, desto wohlhabender, gebildeter und sozial diversifizierter ist eine nationale Bevölkerung. Index der Ressourcenverfügung: Kombiniertes Index für die Verteilung materieller Ressourcen (Landbesitz, pro-Kopf-Einkommen), intellektueller Ressourcen (Alphabetisierung, Absolventen tertiärer Schulen) und soziale Komplexität (Urbanisierung, Größe Dienstleistungs- und Industriesektor) nach Vanhanen (1997), standardisiert auf 100.

*Lesehilfe vertikale Achse:* Je weiter man sich von unten nach oben bewegt, desto emanzipatorischer ist eine nationale Bevölkerung im Durchschnitt orientiert. Emanzipationsfaktor: Faktorenanalytische Zusammenfassung der nationalen Durchschnittswerte für Freiheitsstreben, Verhaltenstoleranz, spontanes Engagement, Selbstzufriedenheit und soziales Vertrauen, standardisiert von -2 bis +2 (siehe Tabelle 2).

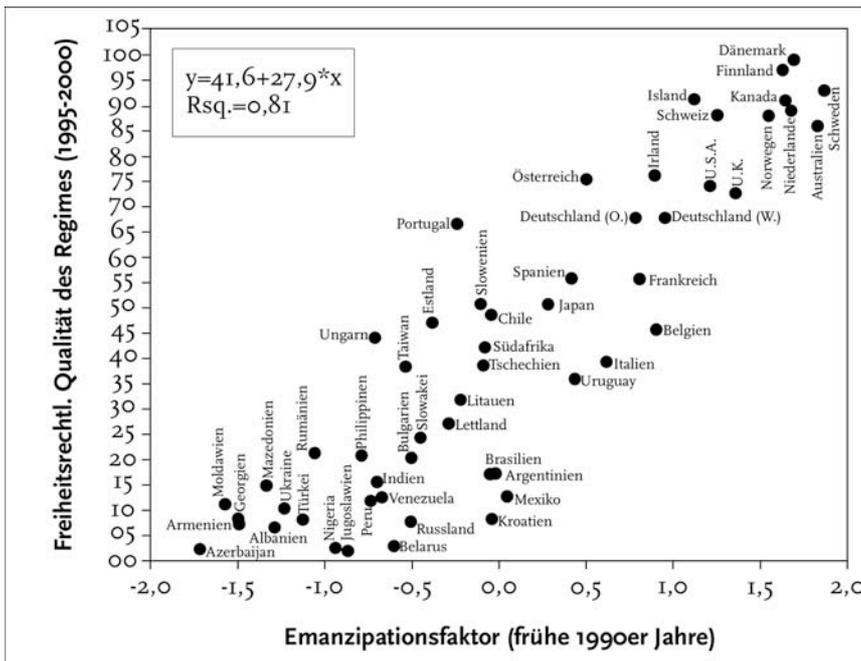


Abbildung 1B:  
Emanzipationsansprüche  
und Freiheitsrechte<sup>2</sup>  
Quelle: Welzel (2002: 143)

auf menschliche Selbstbestimmung ist eine normative Setzung, die unter der Maßgabe der Humanentwicklung folgerichtig ist. Aber heißt dies zugleich, dass die Maßgabe der Humanentwicklung ihrerseits nur normativ begründet werden kann und damit notwendigerweise eine Setzung bleibt? Oder hat der Maßstab der Humanentwicklung nicht auch eine empirische Grundlage in den realen Motivationen der Menschen? Mit anderen Worten: Befriedigt Humanentwicklung, wenn und insofern sie stattfindet, ein ureigenes menschliches Bedürfnis nach Selbstbestimmung? Und: Besteht dieses Bedürfnis unangesehen der Kulturtradition einer Gesellschaft? Anhänger des Kulturrelativismus mögen argumentieren, dass ein solches Bedürfnis in nicht-westlichen Kulturen gar nicht existiere. Ich dagegen schließe mich der alten Auffassung Maslows (1970) an, dass das Bedürfnis nach Selbstbestimmung in der Tat kulturspezifisch ist und von den Kulturen, die es

<sup>2</sup> *Lesehilfe horizontale Achse:* Je weiter man sich von links nach rechts bewegt, desto emanzipatorischer ist eine nationale Bevölkerung im Durchschnitt orientiert. Emanzipationsfaktor: Faktorenanalytische Zusammenfassung der nationalen Durchschnittswerte für Freiheitsstreben, Verhaltenstoleranz, spontanes Engagement, Selbstzufriedenheit und soziales Vertrauen, standardisiert von -2 bis +2 (siehe Tabelle 2).

*Lesehilfe vertikale Achse:* Je weiter man sich von unten nach oben bewegt, desto besser ist die freiheitsrechtliche Qualität eines Regimes bezüglich Umfang und Effektivität der Freiheitsrechte. Index konstruiert aus den Einstufungen von Freedom House für den Umfang ziviler und politischer Bürgerrechte und den Einstufungen von Transparency International für Korruption (benutzt wurde die Umkehrung des Korruptionsindex, der als Maß für „rule of law“ gelten kann). Aus der Verknüpfung des Umfangs der Freiheitsrechte und von „rule of law“ ergibt sich die freiheitsrechtliche Qualität eines Regimes, standardisiert auf 100 Prozent (siehe Welzel: 141 ff.).

weniger zur Entfaltung kommen lassen, überformt oder unterdrückt, aber nicht beseitigt wird (siehe auch Schwartz 1992). Glücklicherweise ist dies nicht bloß eine Glaubensfrage, sondern eine solche, die der empirischen Prüfung zugänglich ist (siehe dazu die Befunde von Schmuck, Kasser und Ryan 2000).

Zur empirischen Prüfung eignen sich zwei Indikatoren aus dem Frageprogramm der Weltwertstudien. Dies sind repräsentative Bevölkerungsumfragen, die in über 60 Gesellschaften aus den unterschiedlichsten Kulturkreisen durchgeführt wurden. Zum einen wurden die Bürger gefragt, wie viel Freiheit sie in der Gestaltung ihres Lebens zu haben glauben. Zum anderen wurden sie gefragt, wie zufrieden sie im Allgemeinen mit ihrem Leben sind. Sollte Selbstbestimmung ein allgemein menschliches Bedürfnis sein, das kulturspezifisch ist, dann müsste das Freiheitsempfinden der Menschen einen positiven Einfluss auf ihre Lebenszufriedenheit haben – und zwar in allen Gesellschaften, unabhängig davon, welchem Kulturkreis sie angehören. Die Analyse der Umfragedaten fördert in der Tat dieses Ergebnis zu Tage: Das individuelle Freiheitsempfinden hat in allen Gesellschaften einen signifikant positiven Einfluss auf die Lebenszufriedenheit, gleich ob wir es mit Befragten aus Nigeria, China, Indien, der Türkei, Russland, Polen, Italien, Schweden, Argentinien oder Kanada zu tun haben, um nur einige kulturell sehr unterschiedliche Länder zu nennen. Und wie Schaubild 2 dokumentiert, fällt der Zusammenhang zwischen Freiheitsempfinden und Lebenszufriedenheit besonders deutlich aus, wenn er über ganze Gesellschaften betrachtet wird. Mit anderen Worten sind die Menschen einer Gesellschaft umso zufriedener mit ihrem Leben, je stärker das allgemeine Freiheitsempfinden in dieser Gesellschaft ausfällt. Die Menschen sind mit ihrem Leben also nicht unbedingt deshalb zufriedener, weil ihr eigenes Freiheitsempfinden aus dem Durchschnitt hervorsticht, sondern weil das allgemeine Freiheitsempfinden stark ausgeprägt ist.

Aus diesen Befunden lassen sich drei Schlussfolgerungen ziehen: Erstens gibt es ein allgemein menschliches Bedürfnis nach Selbstbestimmung. Zweitens sind unterschiedliche Gesellschaften in der kulturellen Überformung und Einschränkung dieses Bedürfnisses unterschiedlich „erfolgreich“. Drittens jedoch erzeugen die Gesellschaften, die darin besonders erfolgreich sind, auch besonders hohe

psychologische Kosten, die an entsprechend geringen Raten der Lebenszufriedenheit abzulesen sind. Dies mindert die intrinsischen Motivationen der Menschen, hemmt ihre Initiative und Kreativität und bewirkt dadurch geringere schöpferische Leistungen in Wirtschaft und Kultur.

Ich möchte die Behauptung wagen, dass die Theorie der Humanentwicklung eine Konzeption von Gemeinwohl, ja vielleicht sogar von Zivilisation, formuliert, die an die typischste menschliche aller Befähigungen anknüpft, nämlich die Selbstbestimmung. Diese Theorie teilt die humanistischen Prämissen, die auch dem demokratischen Verfahren und der Wohlfahrtsmessung zugrunde liegen; und sie integriert diese Ansätze in einem Konzept, das auf die Beurteilung der „humanitären Qualität“ von Gesellschaften abzielt. Ich wüsste nicht, wie man die Idee des Gemeinwohls überzeugender einlösen kann – zumindest nicht unter einer Gemeinwohlperspektive, die humanistisch statt etatistisch angelegt ist.

**Schlussbemerkungen: Emanzipation und Gemeinsinn**

Meine abschließenden Bemerkungen will ich einer Kritik widmen, die für die Gemeinwohldiskussion von hoher Relevanz ist. Die Kritik nämlich, dass mit dem Aufkommen emanzipatorischer Werte ein Egoismus Einzug halte, der den Gemeinwohl zerstöre. Diese Kritik findet in jüngster Zeit zunehmend Wiederhall, ist aber keineswegs neu (vgl. Putnam 2000). Im Grunde ist sie so alt, wie das Bewusstsein darüber, dass Gesellschaften sich rapide verändern.

Nach Lage unserer Umfragedaten steht die „civic malaise“-These jedoch auf schwachen empirischen Füßen. Im Grunde basiert sie auf einer Fehlinterpretation dessen, was emanzipatorische Werte ausmacht. Dies wird erkennbar, wenn man sich die Einstellungen anschaut, die bei der Komposition emanzipatorischer Werte zusammen wirken. Zum einen handelt es sich dabei in der Tat um egogetonte Einstellungen, die auf eine unabhängige Rolle des Selbst Gewicht legen. Dazu zählen die Ansprüche auf Meinungsfreiheit und Mitsprache des einzelnen bei Gemeinschaftsangelegenheiten sowie seine Bereitschaft zum Protest gegen Maßnahmen, die seine Interessen oder moralischen Überzeugungen tangieren. Zum anderen gehört zu den emanzipatorischen Werten aber auch eine Haltung der Offenheit gegenüber Alter-Ego.

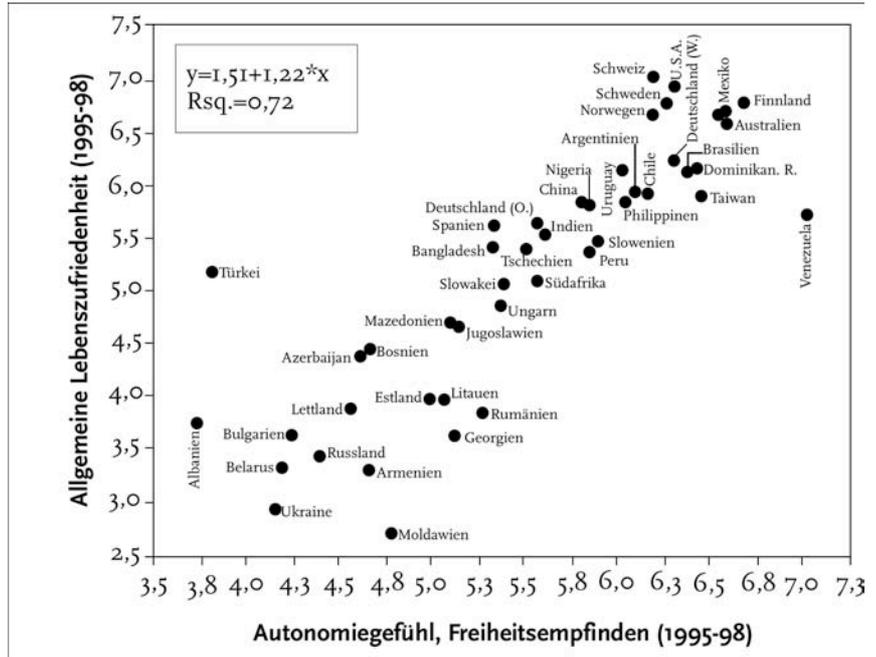


Abbildung 2: Freiheitsempfinden und Lebenszufriedenheit<sup>3</sup>  
Quelle: Welzel (2002: 44)

Diese Haltung ist an zwischenmenschlicher Toleranz und zwischenmenschlichem Vertrauen abzulesen (siehe dazu Tabelle 2).

Die Komposition emanzipatorischer Werte, so wie wir sie empirisch mit unseren Umfragedaten ermitteln, spiegelt eine Haltung wider, die man als eine Haltung der „Selbsterfahrung in Wechselseitigkeit“ charakterisieren kann (Rawls 1993). Das Element der Wechselseitigkeit, das diese Haltung beinhaltet, macht sie gemeinschaftsfähig. Selbsterfahrung ist ein eminentes Bedürfnis des Menschen, das sich schlicht aus der fundamentalen Tatsache seines Ich-Bewusstseins ergibt. In der Regel ist Selbsterfahrung an Kontakte und Beziehungen mit anderen Menschen gebunden,

<sup>3</sup> *Lesehilfe horizontale Achse:* Je weiter man sich von links nach rechts bewegt, desto ausgeprägter ist im Durchschnitt das Autonomiegefühl und Freiheitsempfinden einer nationalen Bevölkerung. Autonomiegefühl erhoben über Variable 66 (WWS): „Some people feel they have completely free choice and control over their lives, while other people feel that what they do has no real effect on what happens to them. Please use this scale where 1 means ‘none at all’ and 10 means ‘a great deal’ to indicate how much freedom of choice and control you feel you have over the way your life turns out“. Manche Menschen haben das Gefühl, absolut freie Wahl und Kontrolle über ihr Leben zu haben, während andere Menschen glauben, daß das, was sie tun, keine wirklichen Auswirkungen auf ihr Leben hat. Bitte benutzen Sie diese Skala, auf der 1 ‘überhaupt nicht’ und 10 ‘sehr viel’ bedeutet, um einzuschätzen, wie viel Entscheidungsfreiheit und Kontrolle Sie darüber haben, wie sich Ihr Leben gestaltet.

*Lesehilfe vertikale Achse:* Je weiter man sich von unten nach oben bewegt, desto größer ist im Durchschnitt die Selbst- und Lebenszufriedenheit in einer nationalen Bevölkerung. Lebenszufriedenheit erhoben über Variable 65 (WWS): „All things considered, how satisfied are you with your life as a whole these days?“ Wie zufrieden sind Sie, alles in allem betrachtet, heute mit Ihrem Leben?. Die Antworten waren auf einer rating-Skala von 1 („unzufrieden“) bis 10 („zufrieden“) einzustufen.

Variablen	Faktorladungen	
Freiheitspräferenzen <sup>1</sup>	0,90	
Verhaltenstoleranz <sup>2</sup>	0,88	
Spontanes Engagement <sup>3</sup>	0,83	
Selbstzufriedenheit <sup>4</sup>	0,84	
Soziales Vertrauen <sup>5</sup>	0,73	
Erklärte Varianz	45%	
Kaiser-Meyer-Olkin Maß	0,73	
N	57	

Koeffizienten sind Faktorladungen aus der unrotierten Hauptkomponentenanalyse. Faktoren mit ‚Eigenwerten‘ größer 1 extrahiert. Faktorladungen kleiner 0,10 nicht angezeigt.

Quelle: Einstellungsdaten aggregiert aus 42 Ländern der zweiten Weltwertstudie (WWS) von 1990 und 15 Ländern der dritten WWS (1995-98).

<sup>1</sup> Erste und zweite Priorität der Befragten für „giving people more say in important government decisions“ und „protecting freedom of speech“ (Variablen 106-107 der WWS) addiert zu einer 0-3 Ordinalskala (3 Punkte wenn beide Aussagen auf Rang 1 und 2, 2 Punkte wenn eines dieser items auf Rang 1, 1 Punkt wenn eines der items auf Rang 2 und 0 Punkte wenn keines dieser items auf Rang 1 oder 2, Fehlwerte nicht mit eingeschlossen). Aggregierte Daten sind nationale Mittelwerte auf dieser 0-3 Ordinalskala.

<sup>2</sup> „Not mentioned“ für „disliked neighbors“ als „1“ kodiert und gegen „0“ für alle restlichen Antworten dichotomisiert (Fehlwerte nicht mit eingeschlossen); Codes für Nachbarn mit AIDS (Variable 58 WWS) und homosexuelle Nachbarn (Variable 60 WWS) zu einer 0-2 Ordinalskala addiert. Aggregierte Daten sind nationale Mittelwerte auf dieser 0-2 Skala.

<sup>3</sup> „Already done“ für „signing petitions (Variable 118 WWS) als „1“ kodiert und gegen „0“ für alle restlichen Antworten (Fehlwerte nicht mit eingeschlossen) dichotomisiert. Aggregierte Daten sind nationale Prozentsätze der Befragten, die angaben, schon einmal eine Petition unterschrieben zu haben.

<sup>4</sup> 10-Punkte Ratingskala für persönliche Lebenszufriedenheit (Variable 65 WWS). Aggregierte Daten sind nationale Durchschnittswerte auf dieser 1-10 Skala. Zur Frageformulierung siehe Schaubild 3.

<sup>5</sup> Befragte, die angaben „most people can be trusted“ (Variable 27 WWS) als „1“ kodiert und gegen „0“ für alle restlichen Antworten dichotomisiert (Fehlwerte nicht mit eingeschlossen). Aggregierte Daten sind nationale Prozentanteile der Befragten, die glauben, den meisten Menschen vertrauen zu können.

Tabelle 2: Die Komposition emanzipatorischer Werte: Aggregierte Faktorenanalyse über 57 Nationen  
Quelle: Welzel (2002: 190).

denn nur aus deren Reaktionen erfährt man etwas über sich selbst. Dabei ist die Haltung der Wechselseitigkeit für den einzelnen so rational wie sie für die Gemeinschaft funktional ist. Die Haltung der Wechselseitigkeit beruht nämlich auf dem „Tit for Tat“ Prinzip, das sich im Laufe der Evolution als überlebenssichernde Verhaltensstrategie behauptet hat (Axelrod 1989). Wer beispielsweise sehr viel Wert auf seine persönliche Freiheit legt, dem muss daran liegen, dass diese auch von anderen anerkannt und respektiert wird. Dies kann er aber nur erwarten, wenn er selber die Freiheit der anderen respektiert und dies offen zeigt: Tit for Tat. Es ist deshalb rational, wenn freiheitsbewusste Menschen sich nicht wie rücksichtslose Egoisten benehmen, sondern sehr wohl die Grenzen beachten, die ihnen die Freiheit der anderen setzt.

Was wir mit der Akzentverschiebung von disziplinaren zu emanzipatorischen Werten beobachten, ist nicht eine Erosion von Gemeinsinn per se, sondern eine Verlagerung

im Gemeinschaftsverständnis. Es handelt sich um eine Verlagerung von einem servilen Verständnis, in dem der einzelne lediglich als Diener der Gemeinschaft gilt, zu einem zivilen und humanitären Verständnis, das dem einzelnen die Rolle eines mitgestaltenden, aber in dieser Mitgestaltung selbstbestimmten, Bürgers zuweist. Die Behauptung, diese Entwicklung unterhöhle die Gemeinwohlfähigkeit der Gesellschaft, ist schwerlich aufrecht zu erhalten.

Schließlich zeigen die Daten der Weltwertstudien, dass die emanzipatorische Orientierung mit einer Reihe von Einstellungen zusammenhängt, die andere Autoren als „anthropozentrisch“ oder „altruistisch“ beschrieben haben (Bürklin, Klein und Russ 1998). So geht mit stärker emanzipatorischen Orientierungen eine ausgeprägtere Solidarität mit benachteiligten Minderheiten einher. Gleiches gilt für die Bereitschaft, den Umweltschutz zu fördern und den sozialen Ausgleich in den Nord-Süd Beziehungen voranzubringen (Welzel 2002: 295-311). Es dürfte kaum von der Hand zu weisen sein, dass diese Einstellungen gemeinwohlförderlich sind. Im emanzipatorischen Wertewandel steckt deshalb ein beträchtliches zivilisatorisches Potential.

## Literatur

- Axelrod, Robert (1980): *The Evolution of Cooperation*, New York: Basic Books.
- Birch, Charles & John B. Cobb Jr. (1981): *The Liberation of Life: From the Cell to the Community*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bürklin, Wilhelm, Markus Klein & Achim Ruß (1996): „Vom postmateriellen zum anthropozentrischen Wertewandel“. In: *Politische Vierteljahresschrift* 37 (4): S. 517-536.
- Dalai Lama (1999): „Buddhism, Asian Values, and Democracy“. In: *Journal of Democracy* 10 (January): S. 3-7.
- Diener, E., M. Diener & C. Diener (1995): „Factors Predicting the Subjective Well-Being of Nations“. In: *Journal of Personality and Social Psychology* 69: S. 851-864.
- Doyal, Glen & Ian Gough (1991): *A Theory of Human Need*, New York: Guilford Press.
- Eckersley, Richard (2000): „The State and Fate of Nations: Implications of Subjective Measu-

- res of Personal and Social Quality of Life“. In: *Social Indicators Research* 52: S. 3-27.
- Estes, Richard J. (1998): „Trends in World Social Development, 1970-1995: Development Challenges for a New Century“. In: *Journal of Developing Societies* 14 (1), S. 11-39.
- Fraenkel, Ernst (1964): *Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie*. In: Ernst Fraenkel, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 297-325.
- Guggenberger, Bernd (1984): *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie*. In: B. Guggenberger & Claus Offe (Hrsg.), *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 184-195.
- Human Development Report (2000), hrsg. v. United Nations Development Program, New York: Oxford University Press.
- Huntington, Samuel P. (1991): *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press.
- Maslow, Abraham (1970): *Motivation and Personality* (2. Auflage, Erstauflage 1954), New York: Harper & Row.
- Moon, Bruce E. & William J. Dixon (1992): „Basic Needs and Growth-Welfare Trade-Offs“. In: *International Studies Quarterly* 36 (Spring): S. 191-212.
- Neidhardt, Friedhelm (2001): *Öffentlichkeit und Gemeinwohl*. In: H. Münkler/K. Fischer (Hg.): *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung*. Berlin, S. 156-175.
- Oberreuther, Heinrich (1986): *Wahrheit statt Mehrheit? An den Grenzen der parlamentarischen Demokratie*. München.
- Popper, Karl R. (1958): *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde* (2 Bände), Tübingen: Mohr.
- Putnam, Robert D. (2000): *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster.
- Rawls, John (1993): *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press.
- Rose, Richard (1995): „Freedom as a Fundamental Value“. In: *International Social Science Journal* 145: S. 457-471.
- Schmuck, Peter, Tim Kasser & Richard M. Ryan (2000): „Intrinsic and Extrinsic Goals“. In: *Social Indicators Research* 50: S. 225-241.
- Schwartz, Shalom H. (1992): „Universals in the Content and Structure of Values: Theoretical Advances and Empirical Tests in 20 Countries“. In: Zanna, Mark P. (Hrsg.): *Advances in Social Psychology*, New York: Academic Press, S. 1-65.
- Sen, Amartya (2001): *Development as Freedom*, New York: Knopf.
- Tooby, John & Leda Cosmides (1992): „The Psychological Foundations of Culture“. In: Barkow, Jerome H., Leda Cosmides & John Tooby (Hrsg.): *The Adapted Mind: Evolutionary Psychology and the Generation of Culture*, Oxford: Oxford University Press, S. 19-136.
- Welzel, Christian (2002): *Fluchtpunkt Humanentwicklung. Die Grundlagen der Demokratie und die Ursachen ihrer Ausbreitung*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Welzel, Christian, Ronald Inglehart & Hans-Dieter Klingemann (2002): „The Theory of Human Development. A Cross-Cultural Analysis.“ *European Journal of Political Research*, i.E.





PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

## Fokus 2

### Die Mitwirkung öffentlicher Akteure an der Siedlungsflächenentwicklung

#### Editorial

Der Fokus 2 startet mit einer Annäherung an das Thema, die ausgehend von den Rahmenbedingungen und ihrer Auswirkungen auf die Bodenpolitik verschiedene Ebenen streift, auf denen öffentliche Akteure im Bereich der Siedlungsflächenentwicklung aktiv sind: von Bund und Land über Regionalplanung bis hin zur kommunalen Ebene gibt es verschiedene Blickwinkel auf Steuerungsaspekte der Siedlungsflächenentwicklung.

Wir beginnen mit einem Beitrag, der ausgehend von den aktuellen Rahmenbedingungen Konsequenzen für die Bodenpolitik aufzeigt. Manfred Fuhrich und Fabian Dosch betrachten „Boden“ dabei aus vier verschiedenen Richtungen: Die Blicke „zurück“ und „nach vorn“ fangen die räumliche (Um)verteilung und die langfristige Abnahme der Bevölkerung ein. Für weitere Schrumpfungsfacetten die komplexe Dynamik sensibilisiert uns der „geschärfte Blick“: „Schrumpfung ist mehr als nur Bevölkerungsverlust“. Und der „Blick zur Seite“ führt uns die zeitliche und räumliche Koexistenz der Prozesse von Wachsen und Schrumpfen vor Augen. Betrachtet werden mit diesen Entwicklungen immer auch Anforderungen an das städtebauliche und bodenpolitische Instrumentarium: Wie trägt das

BauGB den Anforderungen Rechnung und wie sind die Programme zum Stadtbau fortzuführen? Die Blickrichtungen münden in „fünf Ansichten zur Bodenpolitik“ mit Hinweisen wie mittels Flächenmanagement, Innenentwicklung oder kompakten Siedlungsformen eine Trendwende vom Flächenverbrauch hin zum Flächenkreislauf möglich wird.

In den Möglichkeiten zur „Regulierung des Siedlungsflächenwachstums“ knüpft auch der Beitrag von Klaus Einig an. Um letztendlich Steuerungspotenziale des Raumordnungsrechts zu benennen, wird zuerst die kommunale Planungshoheit und auch das „Verhalten Bauland produzierender Gemeinden“ betrachtet. Die kommunale Praxis zeigt, wie sehr auch Eigeninteressen kommunales Planen leiten und wonach kommunalpolitische Erfolge ausgerichtet werden. Die Neuausweisung von Bauland genießt dabei weiterhin eine hohe Priorität. Anknüpfend an die Darstellung der Steuerungskapazitäten von Regionalplänen und landesweiten Raumordnungsplänen werden die Möglichkeiten einer Verschärfung raumordnungsrechtlich verbindlicher Vorgaben (bspw. Mengenregulierung) betrachtet und abschließend marktanalogen Verfahren wie handelbaren Flächenausweisungsrechten gegenübergestellt.

Der Frage „wie steuern?“ geht auch Michael Droß nach. Anhand empirischer Fallstudien in NRW prüft er, inwiefern Regionalplanung und Wohnungsbauförderung einen Steuerungsbeitrag zur Entwicklung von Wohnbauflächen leisten können: Gelingt es ihnen, eine intendierte Konzentration der Wohnsiedlungsentwicklung zu beeinflussen oder nicht? Grenzen werden in beiden Fällen schnell ersichtlich, was den Autor veranlasst, Empfehlungen zur Verbesserung der Instrumentengestaltung zu geben. Beispielsweise ist zu prüfen, wie die Wohnungsbauförderung Schwächen der Angebotsplanung ausgleichen kann und inwiefern sich die Ziele der Regionalplanung sowie die Kriterien der Wohnungsbauförderung im Sinne einer Optimierung ihres Steuerungsvermögens qualifizieren lassen.

Der anschließende Beitrag dringt ein Stück weiter vor in den Steuerungsalltag – wenn es um die konkrete Handhabung von Baurecht in der kommunalen Planung geht. Gunther Heinrich berichtet aus Nauen, einer Stadt „zwischen Wachstum und Stagnation“. Skizziert werden die wesentlichen Entwicklungsschritte der Stadt, Bezug nehmend zur Flächenausweisung vor Ort. Die Hoffnung auf einen massiven Bevölkerungszuwachs schlug sich hier im FNP in einer umfassenden Siedlungserweiterung nieder. „Visionen und Wirklichkeiten“ – Die Nachfrage trat nicht in dem erhofften Maße ein und die räumliche Umsetzung erfolgte eher zufällig und nicht entsprechend vorgedachter Siedlungsmodelle. Das Beispiel Nauen zeigt planungspraktisch, wie schwierig es ist, das Ruder herumzureißen, sind die Bebauungspäne erst einmal im Verfahren. Und Durchsetzung und Handhabung einer Rücknahme von Bauflächen erweisen sich gegenüber politischen Entscheidungsträgern als schwer durchsetzbar.

Abschließend fasst Bernd Scholl grundlegende Eckpunkte zur Innenentwicklung in zwölf Thesen zusammen. Einmal mehr wird deutlich, dass die Dreh- und Angelpunkte der Ausrichtung der Entwicklung von Städten und Regionen die Akteure sind: Innen oder außen? Das hängt maßgeblich von der strategischen Orientierung der Beteiligten, der „Denkmuster“ sowie von „klug gestalteten Prozessen“ ab. Und mit Blick auf die Instrumente wird ersichtlich, dass nicht nur deren Ausgestaltung von Bedeutung ist, sondern in entscheidendem Maße auch die jeweilige Anwendung, wie die „Genehmigungspraxis“ in der Baurechtschaffung. Auf zahlreiche Beispiele gelungener Innenentwicklung wird Be-

zug genommen, doch alles deutet darauf hin, dass es noch „keine Trendwende in der Zersiedlung unseres Lebensraums“ gibt. An einer Aussage wird auch in diesem Fokus noch weiter anzuknüpfen sein: „Jeder Ort hat seine spezifischen Randbedingungen und Erfordernisse.“ Erst wenn die lokalen Triebkräfte bekannt sind, das Alltagshandeln und die Eigendynamiken transparent gemacht werden, bestehen entsprechende Anknüpfungspunkte, um Entwicklungsmöglichkeiten weiter neu zu denken ... (mk)



PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

# Veränderte Rahmenbedingungen und ihre Konsequenzen für die Bodenpolitik

Die Bevölkerung Deutschlands hat sich neu verteilt und wird langfristig deutlich zurückgehen. In den nächsten Jahren wird auch der Westen durch Bevölkerungsverluste geprägt sein. Bis 2050 wird die Einwohnerzahl von heute 82,5 auf ca. 75 Mio. sinken. Schrumpfung ist als komplexer Prozess definiert durch die Strukturindikatoren: Bevölkerungsentwicklung, Bevölkerungswanderung, Arbeitsplatzentwicklung, Arbeitslosigkeit, Realsteuerkraft und Kaufkraft. In Zukunft wird es verstärkt Rückgang und Wachsen in räumlicher Nachbarschaft geben. Die Konsequenzen für eine nachhaltige Bodenpolitik liegen vor allem in kompakten Siedlungsformen, einem regional angepassten Flächenmanagement, der Berücksichtigung wirtschaftsstruktureller Entwicklungen und in einer Aktivierung der Bestandsreserven zur Eingrenzung des Siedlungswachstums.

## Vier Blicke auf den Boden

### **Der Blick zurück: Die Bevölkerung in Deutschland hat sich neu verteilt**

In der Bundesrepublik Deutschland leben 82,5 Mio. Einwohner. Diese Zahl ist seit 1997 als bundesweiter Wert nur geringfügig gestiegen, aber die Verteilung auf den Raum weist eindeutige Verlagerungen aus. Seit Anfang der 1990er Jahre haben die neuen Bundesländer erheblich an Bevölkerung verloren: mehr als 1,5 Mio. Einwohner. Vorpommern und das nördliche Mecklenburg stellten bisher die einzigen hochgradigen Entleerungsräume dar. Insgesamt sind in der BRD ca. 270 Gemeinden durch Einwohnerverluste gekennzeichnet.

Wachstumsstarke Regionen und Städte setzen ihre positive Entwicklung fort. Zahlreiche Städte konnten einen bereits einsetzenden Rückgang durch Zuwanderung aus dem Osten und einigungsbedingtes Wirtschaftswachstum bremsen oder sogar umkehren. Den wenigen „Gewinnern“ im Westen stehen zahlreiche „Verlierer“ im Osten gegenüber. So haben besonders die Mittelstädte in den neuen Bundesländern an Bevölkerung verloren. Fast jede zweite Mittelstadt ist betroffen.

### *Konsequenzen aus der räumlichen Umverteilung der Bevölkerung*

Aus den sehr unterschiedlichen regionalen Rahmenbedingungen ergeben sich geänderte Anforderungen an eine nachhaltige Stadtentwicklungspolitik. Die eher auf die Steue-



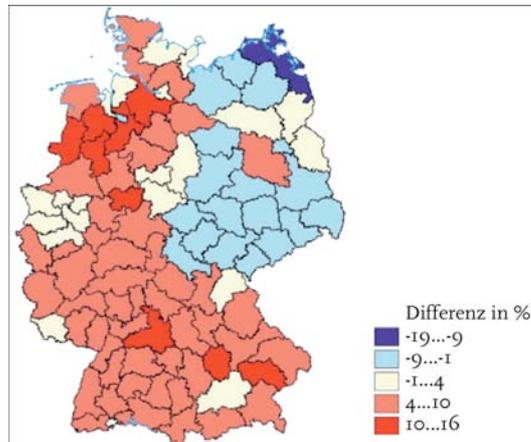
Dr. Manfred Fuhrich ist Referatsleiter des Referats I 2 Stadtentwicklung, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.



Dr. Fabian Dosch ist Referatsleiter des Referats I 5 Verkehr und Umwelt, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

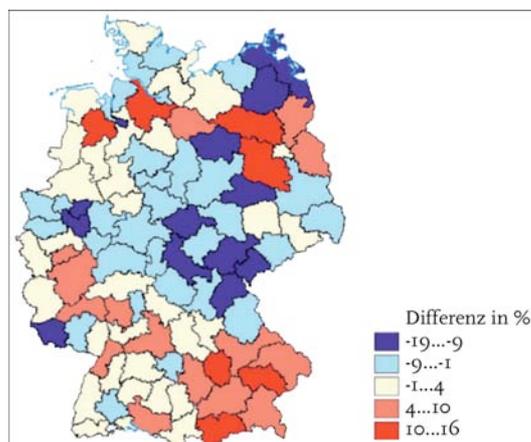
Dieser Beitrag ist erschienen in: Forum Wohneigentum, Heft 2|2005, S. 59-65.

Die bereits in den 1980er Jahren in vielen westdeutschen Städten zu beobachtenden Bevölkerungsverluste der Städte an ihr Umland wurden vielerorts als vorübergehend angesehen. Zudem wurden die schon damals strukturell angelegten Rückgänge bei der Zahl der Stadtbewohner im Westen durch die Ost-West-Wanderungen überlagert. Damit wurde die Chance verpasst, schon rechtzeitig eine nachhaltige Entwicklung der Städte mit weniger Ressourceneinsatz für weniger Menschen einzuleiten.



Karte 1:  
Bevölkerungsentwicklung  
Deutschland 1991-1999.  
Quelle: BBR Laufende  
Raumbeobachtung.

Die Novellierung des Baugesetzbuchs trug diesen Herausforderungen Rechnung und unterstützte die Anstrengungen für den Aufbau-Ost. Die anfänglich auf die Beseitigung des Leerstands fixierten Programme und Maßnahmen erfuhren eine notwendige Ergänzung durch städtebauliche Entwicklungskonzepte. Der Wettbewerb „Stadtumbau-Ost“ lieferte hierzu wichtige Impulse. Das Bundesländer-Förderprogramm „Stadtumbau-Ost“ hat wesentliche Beiträge zur Stabilisierung der Lebensverhältnisse in den ostdeutschen Gemeinden geleistet. Nur in einzelnen Regionen im Westen ergaben sich vergleichbare Problemlagen dort, wo globale Entwicklungen zu Krisen in Weltmarkt abhängigen Branchen führten. Hierauf reagierte das ExWoSt-Forschungsfeld „Stadtumbau-West“, das der Vorbereitung des neuen Programmbereichs in der Städtebauförderung diente (ExWoSt 2005).



Karte 2:  
Bevölkerungsentwicklung  
bis 2020  
Quelle: BBR; INKAR PRO.

Die bereits in den 1980er Jahren in vielen westdeutschen Städten zu beobachtenden Bevölkerungsverluste der Städte an ihr Umland wurden vielerorts als vorübergehend angesehen. Zudem wurden die schon damals strukturell angelegten Rückgänge bei der Zahl der Stadtbewohner im Westen durch die Ost-West-Wanderungen überlagert. Damit wurde die Chance verpasst, schon rechtzeitig eine nachhaltige Entwicklung der Städte mit weniger Ressourceneinsatz für weniger Menschen einzuleiten.

### **Der Blick nach vorn: Die Bevölkerung nimmt bundesweit langfristig ab**

Die in der Vergangenheit den Osten flächendeckend kennzeichnende Entwicklung wird auch zunehmend bundesweite Verbreitung finden. Allerdings wird die Bevölkerungszahl von heute 82,5 Mio. Einwohnern in den nächsten Jahren noch leicht auf 83 Mio. Einwohner zunehmen. Dies darf aber nicht den Blick darauf verstellen, dass ab etwa 2013 ein rückläufiger Trend einsetzen wird, der bis zum Jahr 2050 ca. 75 Mio. Einwohner in der BRD erwarten lässt. Sollte die Zuwanderung auf unter 100.000 Personen pro Jahr sinken und wird die Lebenserwartung niedriger angesetzt, so wird eine Bevölkerungszahl von nur noch 67 Mio. Einwohnern erwartet.

Bereits für die noch überschaubare Zeitspanne der nächsten 15 Jahre weist die Prognose des BBR auf ein verändertes Bild in der räumlichen Verteilung von Zuwachs und Verlust von Bevölkerung hin. Der Nordosten bleibt zwar weiterhin Entleerungsgebiet, aber weitere Regionen mit hohen Bevölkerungsverlusten kommen hinzu. Hiervon ist die gesamte Mitte der BRD von Aachen bis Görlitz betroffen. Demgegenüber ist besonders in den westlichen Speckgürteln von Berlin, dem südlichen von Hamburg und dem weiten Umland von München ein hoher Bevölkerungszuwachs zu erwarten. Alle neuen Bundesländer verlieren überdurchschnittlich zwischen 24 und 31 Prozent der Bevölkerung. Die Entwicklung setzt sich in den nächsten Jahrzehnten fort.

Die Aussichten für einzelne Städte lassen die besonderen Herausforderungen erkennen, vor denen die betroffenen Städte stehen werden. So hat Hoyerswerder ein Drittel, Dessau ein Fünftel der Bevölkerung verloren, und auch im Westen haben Städte wie Bremerhaven, Duisburg, Hagen prozentual zweistellige Einwohnerrückgänge. Unter diesen Bedin-

gungen stellt sich die Frage, wie der Staat die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Regionen und Gemeinden der BRD sichern können wird.

#### *Konsequenzen aus der künftigen räumlichen Umverteilung*

Bundesweite Durchschnittswerte lassen bereits erkennen, dass Konsequenzen für die Bodenpolitik unausweichlich sind. Aber: Räumlich ergeben sich höchst unterschiedliche Auswirkungen. In den Wachstumsregionen wird es darum gehen, Reserven zu mobilisieren und Ressourcen bewusst zu nutzen, um eine nachhaltige Entwicklung zu steuern. Im verstärkten Maße werden solche städtebau- und bodenpolitischen Instrumente benötigt, die eine geordnete räumliche Entwicklung der Gemeinden unterstützen, die erheblich an Bevölkerung verlieren. Der Rückgang wird nicht sprunghaft verlaufen, sondern eher schleichend, mit der Gefahr, dass der Handlungsbedarf nicht erkannt wird. Die letzte Novellierung des Baugesetzbuchs hat wichtige Ergänzungen für die Aufgaben des Stadtumbaus gebracht. Gleichwohl bleiben Fragen offen. So sind z. B. der Umgang mit Zwischennutzungen und deren rechtliche Ausgestaltung klärungsbedürftig. Ebenso erfordert eine konsequente Rückgabe von bisher baulich genutzter Flächen ein Umdenken im Umgang mit Nutzungsoptionen (BBR 2004-1). In dem neuen ExWoSt-Forschungsfeld „Stadtquartiere im Umbruch“ werden Modellvorhaben zu diesem Thema wissenschaftlich begleitet (ExWoSt 2005).

Zwischennutzung und Renaturierung stellen nämlich neue Anforderungen an das bodenpolitische Instrumentarium, insbesondere betrifft dies bestehende Baurechte. Dies berührt nicht nur den Eigentumsschutz, sondern auch die Bewertung von Bauland und Immobilien. In der Konsequenz ergeben sich auch Anforderungen für Neubauten, wenn ihr Rückbau bereits bei den Investitionen mitgedacht werden soll. Vorbilder liefern das Bergrecht für die Renaturierung von Abbaugebieten. Auch Fondlösungen erfahren durch den Stadtumbau, mehr noch durch den Rückbau, neue Aufmerksamkeit.

#### **Der geschärfte Blick: Schrumpfung ist mehr als nur Bevölkerungsverlust**

In der öffentlichen Diskussion wird der Begriff „Schrumpfung“ sehr verkürzt auf den Rückgang von Einwohnerzahlen. Dies ist allerdings

kein neues Phänomen, denn die Flucht aus der Stadt ins Umland hält seit mehreren Jahrzehnten an. Bereits Mitte der 1980er Jahre wurde dies problematisiert (Häußermann/Siebel 1986). Heute ist allerdings ein differenzierter Begriff zu Grunde zu legen, der demographische und sozio-ökonomische Größen beinhaltet.

Nach den vom BBR entwickelten sechs Strukturindikatoren ist Schrumpfung definiert durch: Bevölkerungsentwicklung, Bevölkerungswanderung, Arbeitsplatzentwicklung, Arbeitslosigkeit, Realsteuerkraft und Kaufkraft. Nach dieser Definition ist Schrumpfung dann gegeben, wenn die Mehrzahl der Indikatoren besonders negativ ist (Gatzweiler 2003). Damit wird deutlich, dass Bevölkerungsrückgänge allein noch kein Indiz für Schrumpfung sind. Die Stadt kann sogar eine starke Position haben, wenn die Kaufkraft hoch ist, der kommunale Haushalt solide und ein gutes Angebot an Arbeitsplätzen vorhanden ist.

Die Debatte um den „Stadtumbau-Ost“ suggeriert anfänglich eine Gleichsetzung von Wohnungsleerständen und Schrumpfung. Tatsächlich sind leerstehende Wohnungen nur Ausdruck dafür, dass die Bewohner für die Wohnungen fehlen. Menschen, die weg gezogen sind, haben nur woanders Arbeit finden können. Es sind also in erster Linie Defizite des Wirtschaftsstandortes, die Probleme für den Wohnstandort erzeugen. Die einsetzenden Schrumpfungsprozesse im Westen sind viel weniger durch Leerstände von Wohngebäuden als viel mehr durch Strukturkrisen einzelner Branchen geprägt. Fehlende Arbeitsplätze führen zu Kaufkraftverlusten, die wiederum den örtlichen Einzelhandel gefährden und zu Leerständen in den Städten führen. Kommunale Finanznot engt den lokalen Gestaltungsspielraum ein.

Schrumpfung erweist sich also als eine komplexe Dynamik. Auf der Basis der BBR-Definition ergibt sich für Deutschland folgende Situation: Nahezu flächendeckende Schrumpfung im Osten – mit einzelnen Wachstumsinseln – und zunehmend im überwiegend altindustrialisierten Westen. Wenige wachstumsstarke Städte in den Metropolregionen werden stärker werdenden Schrumpfungstendenzen in Regionen mit Strukturschwächen – auch im Westen – gegenüber stehen.

### *Konsequenzen aus regionalen Schrumpfungprozessen*

Die Reduktion des Begriffs „Schrumpfung“ auf Bevölkerungsrückgang greift zu kurz. Stadtbau muss mehr sein als Wohnungsabriss im unternehmerischen Interesse von „Marktbereinigung“. Das gesellschaftliche Interesse verlangt nach einem differenzierten Ansatz von Standortpolitik. In erster Linie stellt sich die Frage nach der Konkurrenz der Städte als Wirtschaftsstandorte untereinander. Fernwanderungen werden durch den Arbeitsmarkt, aber nicht durch Unzufriedenheit mit der Wohnung und dem Wohnumfeld ausgelöst. Dagegen drücken Stadtrandwanderungen lokale Standortdefizite aus.

Hier kann eine nachhaltige Bodenpolitik ansetzen. Zumal in solchen Städten, in denen sich die örtlichen Boden- und Immobilienmärkte mangels Nachfrage entspannen. An diesen Standorten werden zukünftig auch solche Nutzungen realisierbar, die sich bisher nicht gegen die ökonomisch Stärkeren durchsetzen konnten. Hierin liegt auch eine Chance für die Wiederentdeckung der Stadt als attraktiver Lebensraum.

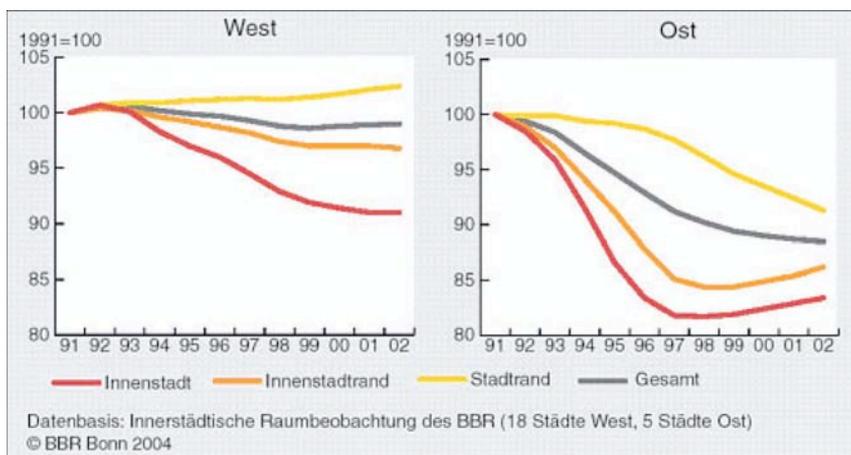


Abb. 1:  
Bevölkerungsentwicklung in  
Großstädten in Ost und  
West.

Quelle: BBR Laufende  
Raumebeobachtung.

Eine nachhaltige Entwicklung schließt auch ein, rückläufige Siedlungsdichte nicht als Verlust von Urbanität zu begreifen, sondern als Perspektive, die Städte grüner mit mehr Freiraumqualitäten zu gestalten. Kompakte Stadt und grüne Stadt stellen kein Widerspruch dar. Gerade wachsende Städte müssen mit den vorhandenen Ressourcen sparsam umgehen. Langfristig könnten nämlich auch solche Regionen von rückläufigen Entwicklungen erfasst werden, die heute noch von so genannten Zukunftsbranchen bestimmt sind. Deren Schicksal wird aber zunehmend nicht am Ort entschieden, sondern in Zentralen von Weltkonzernen ohne lokale Kenntnis der Folgen

von Unternehmensentscheidungen und ohne Verantwortung für den Standort.

Der Lernprozess in den Schrumpfungsbereichen kann hilfreich sein für Städte, die heute noch durch Wachstum geprägt sind. Das städtebauliche und bodenpolitische Instrumentarium ist vor dem Hintergrund einschlägiger Erfahrungen im „Stadtbau-Ost“ weiter zu entwickeln. Die Ausgestaltung des „Stadtbau-West“-Programmereichs der Städtebauförderung profitiert bereits jetzt davon.

### **Der Blick zur Seite: Rückgang und Wachsen in Nähe und Nachbarschaft**

Charakteristisch für die Stadtentwicklung in Deutschland ist, dass es weiterhin wachsende Städte und Stadtregionen gibt, die Zahl der schrumpfenden Städte aber zunehmen wird. Zudem wird es auch in wachsenden Städten einzelne Stadtteile geben, die durch Schrumpfung betroffen sind. Dieses Phänomen der Koexistenz ist nicht nur zur gleichen Zeit zu beobachten, sondern sogar in räumlicher Nähe.

Soweit es den Strukturindikator „Bevölkerungsentwicklung“ betrifft, kann unabhängig von regional spezifischen Einflussfaktoren generell festgestellt werden, dass Innenstädte weiterhin Bevölkerung verlieren, während die Suburbanisierung weiter voranschreitet. Auch im innerstädtischen Vergleich sind die innerstädtischen Gebiete die Verlierer, während die Innenstadtrandlagen zwar auch verlieren, aber deutlich weniger. Besonders augenfällig wird im Ost-West-Vergleich, dass im Osten alle städtischen Lagen verlieren. Im Westen sind die Verluste der Innenstadt im Gegensatz zum Innenstadtrand und zur Gesamtstadt besonders hoch.

### *Konsequenzen aus Gleichzeitigkeit und Nachbarschaft von Schrumpfen und Wachsen*

Die großräumigen Disparitäten finden ihre kleinräumige Entsprechung im örtlichen Nebeneinander von wachsenden und schrumpfenden Gebieten. Dabei ist immer wieder zu beobachten, dass sogar in räumlicher Nachbarschaft entgegengesetzte Entwicklungen erfolgen. Vernachlässigte Stadtteile erhalten eine wachsende Wertschätzung. Gemiedene Stadtteile werden „in“, während andere in der Gunst zurückfallen. Diese Entwicklungen sind nun nicht in erster Linie das Ergebnis eines klugen Einsatzes städtebaulicher oder bodenpolitischer Instrumente. Aber dieser kann unterstützend und stimulierend wirken, wenn

der Standort grundsätzlich angenommen wird. Dies gilt natürlich vor allem für solche Areale, die nach der Aufgabe der bisherigen Nutzung zunächst brachliegen und dann von „Pionieren“ oder Investoren entdeckt werden. Gute Beispiele sind hier Konversionsprojekte innerstädtisch gelegener Kasernengelände oder andere leerstehende öffentliche Einrichtungen wie Krankenhäuser, Schlachthöfe, Markthallen.

Diese unternehmerischen Entscheidungen müssen allerdings eingebettet sein in konzeptionelle Vorstellungen über die künftige Entwicklung des Stadtteils. So können große Erwartungen in das neue Instrument des „städtebaulichen Entwicklungskonzeptes“ und des „Stadtumbauvertrages“ gesetzt werden. Eine Schlüsselrolle spielen dabei die Wertermittlung und die Konditionen zu denen die Stadtbrachen veräußert werden. Gibt die bisherige Nutzung, die neue Nutzung oder die Nutzung anderer Brachflächen in der Nachbarschaft Orientierung für die Preisgestaltung? Hiervon hängt entscheidend ab, ob auch weniger profitable Nutzungen eine Perspektive haben. So kann ein neuer Park zur Aufwertung vernachlässigter Quartiere führen und damit die Keimzelle für ein neues Image legen. Das Nebeneinander wachsender und schrumpfender Areale und das Nacheinander solcher Phasen sind Elemente urbaner Vielfalt und verlangen nach einem ebenso behutsamen wie innovativen Einsatz des städtebaulichen und bodenpolitischen Instrumentariums.

**Fünf Ansichten zur Bodenpolitik**

**Siedlungswachstum durch Flächenmanagement mindern und steuern**

Langfristig begünstigt die skizzierte demographische Entwicklung das flächenpolitische Ziel einer deutlichen Verminderung der Flächeninanspruchnahme, insbesondere wenn die Zahl der Haushalte und Wohnfläche pro Kopf Sättigungsgrenzen erreicht haben wird. Schon seit einigen Jahren sinkt die Flächeninanspruchnahme, seit 2001 zum dritten Mal in Folge bundesweit auf nunmehr 93 ha pro Tag. Der Rückgang der Zunahme spiegelt sich in fast allen Bundesländern wider. Insbesondere die Gebäude- und Freiflächenzunahme, zu mehr als der Hälfte am Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV)-Zuwachs beteiligt, ist deutlich rückläufig und hat sich innerhalb weniger Jahre nahezu halbiert. Grund ist nicht nur die nachlassende Bautätigkeit (StBA 2003, RNE 2004) für Wohnen, sondern auch

die erheblich zurückgegangene Ausweisung neuer Gewerbe- und Industriegebiete sowie von Flächen für Handel- und Lagerstätten, die in den 1990er Jahren noch enorme Zuwachsraten verzeichneten (UBA 2004). Weitere Gründe liegen in einer effizienteren Bestandsflächennutzung und demographischen Ursachen. Insgesamt ist die Flächeninanspruchnahme gegenüber dem Spitzenwert von 131 ha pro Tag bundesweit damit um nahezu 1/3 in nur 3 Jahren zurückgegangen.

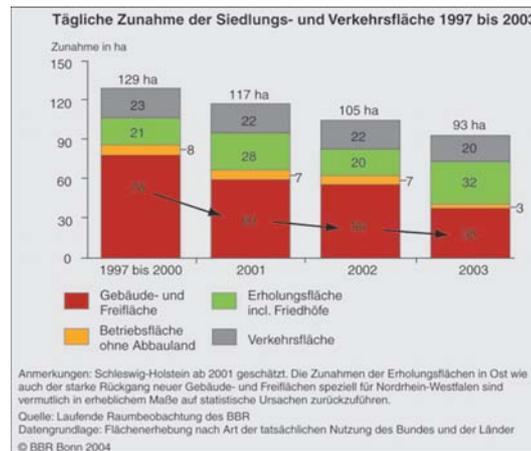


Abb. 2: Tägliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche 1996-2003. Quelle: BBR Laufende Raumbearbeitung.

Bei der künftigen Entwicklung der Flächeninanspruchnahme wird es erhebliche Entwicklungsunterschiede geben. In wirtschaftlich erfolgreichen Regionen mit Bevölkerungszunahme ist auch mittelfristig mit anhaltend hoher Flächeninanspruchnahme zu rechnen (vgl. Bürkner et al. 2004). Insbesondere die hohen Baulandpreise werden in diesen Räumen aber auch den sparsamen Umgang mit Fläche und die Wiedernutzung von Brachflächen begünstigen. In Schrumpfungregionen hingegen wird schon jetzt deutlich weniger Fläche nachgefragt. Derzeit wird trotz Leerstand, Brachflächen und sinkender Nachfrage vielerorts das Angebot an neuer Siedlungsfläche aber noch erweitert. In der Folge sinken die Siedlungsdichten und damit auch die Auslastung öffentlicher Infrastrukturen. Deshalb sind gerade in schrumpfenden Regionen Aktivitäten zum Flächenmanagement besonders wichtig, etwa um die großen Potenziale wiedernutzbarer Flächen zu mobilisieren und die bereits vorhandenen Infrastrukturbestände besser auszunutzen.

Bisher konzentrieren sich die kommunalen und regionalen Aktivitäten zum Flächenmanagement auf die Wachstumsregionen insbesondere des Südens und Westens der BRD (vgl. Einig und Dosch 2004). Wegweisend sind die Akteurs-Bündnisse für das Flächensparen auf Länderebene, wie sie etwa in Bayern oder Baden-Württemberg initiiert wurden. Sie tragen

maßgeblich dazu bei, den notwendigen Strukturwandel zu einer bestandsorientierten Siedlungsentwicklung zu fördern. Generell erhält künftig das Flächenmanagement in Stadtreigionen, d. h. der nachhaltige Umgang mit den Flächen im Siedlungsbestand, einen deutlich höheren Stellenwert als die Planung neuer Siedlungsgebiete. Aufgrund der vielen regionalen Facetten dieser Entwicklung dürfte der Planungsbedarf insgesamt eher zu- als abnehmen.

### **Innenentwicklung durch Nutzung der Reserven im Bestand fördern**

Der Zuwachs an Siedlungsflächen war im alten Bundesgebiet seit 1960 ein persistentes Phänomen. Die Zunahme verlief wesentlich schneller als die der Bevölkerung oder die Zahl der Erwerbstätigen. In den neuen Bundesländern vollzog sich die Suburbanisierung in den 1990er Jahren im Zeitraffer. Durch den Neubau großer Einkaufs- und Produktionszentren am Stadtrand besonders in Ostdeutschland, aber auch eine nachlassende Nachfrage nach Gewerbeflächen bundesweit, entstand ein großes Überangebot auf den meisten regionalen Gewerbebaulandmärkten. Auch bei Wohnbauland bestehen außerhalb der Agglomerationsräume zunehmend Angebotsüberhänge (BBR 2004-2). Der rückläufige Wohnungsneubau dürfte, abgesehen von regionalen Besonderheiten, auch mittelfristig kaum eine wesentliche Belebung erfahren. Eine sinkende Nachfrage sowohl vom Wirtschafts- als auch Wohnungsbau könnte eine dauerhafte Trendwende des langfristigen Siedlungswachstums bewirken. Allerdings sinkt damit auch der Marktdruck zur Wiedernutzung von Brachflächen.

Die Zunahme der Siedlungsflächen und der Rückgang der Siedlungsdichte würden erkennbar abgeschwächt, wenn die Reserven im Bestand konsequent abgebaut werden könnten. Die Bestandsangaben variieren je nach Definitionen und bauleitplanerischer Verfügbarkeit (BBR 2004-2); Größenordnungen von 70.000 bis 140.000 ha wurden hochgerechnet. Hinzu kommt ein geschätzter Zuwachs von 12 ha pro Tag (UBA 2004) – trotz steigender Wiedernutzung. Der Zuwachs des Vorrats ist also höher als die Entnahme durch Recycling. Nach der BBR-Baulandumfrage reicht die durch Siedlungsbrachen mobilisierte Reserve für gewerbliche Nutzung für drei Jahre (BBR 2004-2).

### **Infrastrukturkosten senken durch kompaktere Siedlungsformen**

Trotz rückläufigen Flächenverbrauchs und regionalen Tendenzen der Reurbanisierung sinken die Siedlungsdichten derzeit weiter. Nach wie vor steigt die Ausstattung von Siedlungs- und Verkehrsflächen je Einwohner bzw. die Siedlungsdichten nehmen ab – in den neuen Ländern stärker als in den alten, in ländlichen Räumen stärker als in Agglomerationsräumen. Doch diese relativen Werte ergeben sich nicht nur durch realen Zuwachs an Siedlungsfläche, sondern sind relativer Ausdruck des Rückganges der Einwohnerzahl. Besonders gravierend zeigen sich die Folgen der Schrumpfung in den ostdeutschen Großstädten. Hier wird erkennbar, dass Schrumpfung eben nicht zugleich Rückgang der Siedlungsfläche bedeutet oder wenigstens Abschwächung des Zuwachses.

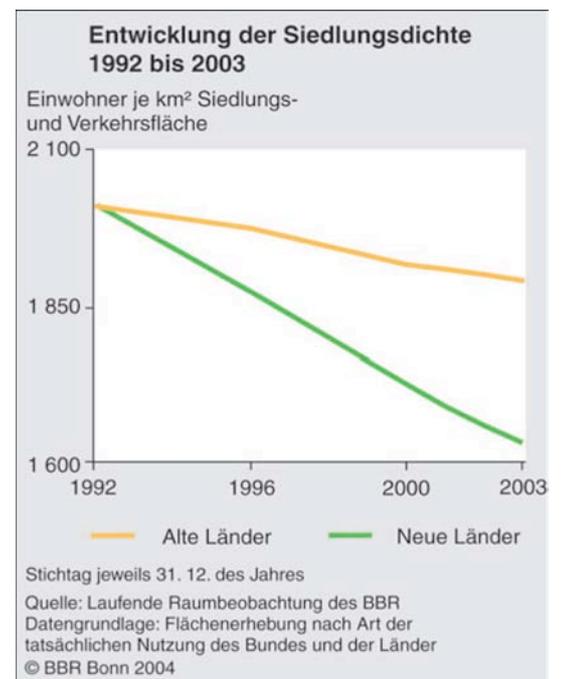


Abb. 3: Veränderung der Siedlungsdichte 1992 bis 2003.

Insbesondere in altindustrialisierten Regionen könnten die Siedlungsdichten in den Städten deutlich stärker abnehmen als in suburbanen Räumen. Sinkende Siedlungsdichten führen zu einer abnehmenden Auslastung der Ver- und Entsorgungssysteme (ANU 2004). Dies bedingt einen technischen Mehraufwand und Mehrkosten, die auf weniger Menschen verteilt werden. Die Produktion öffentlicher Infrastrukturvorsorgeleistungen wird bei Schrumpfung teurer als unter verdichteten Entwicklungspfaden. Das Infrastrukturangebot wird bei gleich bleibenden Standards und Fixkosten seine Tragfähigkeitsgrenzen schnell erreichen. Empirische Analy-

sen warnen vor den ökonomischen Risiken einer dispersen Siedlungsentwicklung unter demographischen Schrumpfbedingungen (Schiller und Siedentop 2005). Eine kompakte Bebauung würde die Belastung der öffentlichen und privaten Haushalte sowie von Betrieben mit technischer Infrastruktur erheblich senken. Auch bei der sozialen und kulturellen Versorgungsinfrastruktur ergeben sich Kostenvorteile bei einer kompakteren Siedlungsentwicklung.

### ***Wirtschaftsstrukturelle Entwicklung erfordert verstärktes Gewerbeflächenmanagement***

Das regionale Angebot an Arbeitsplätzen bestimmt maßgeblich die künftige Siedlungsentwicklung. Die wirtschaftsstrukturelle Entwicklung dürfte für die Bodenpolitik bedeutsamer sein als die demographische Entwicklung, wenngleich regional weit schwieriger vorhersehbar. Die Bevölkerung wandert mit den Arbeitsplätzen – Siedlungswachstum oder Schrumpfungsprozesse sind die Folge. Zusätzlich bewirkt der Trend von der Industrie zur Wissensgesellschaft auch erhebliche Veränderungen der arbeitsplatzspezifischen Flächennachfrage sowie ihrer räumlichen Verteilung. Weniger Produktion, mehr bürogebundene Dienstleistungen – das könnte, jenseits aller räumlichen Facetten, die gewerbliche Flächennachfrage insgesamt bremsen.

Schon jetzt gibt es große Überhänge auf den meisten Gewerbebaulandmärkten (BBR 2004), selbst in Agglomerationsräumen der alten Bundesländer. Bekannt sind die großen Gewerbeflächenüberhänge in Ostdeutschland. Diese werden sichtbar, wenn der erwartete Flächenbedarf in Relation gesetzt wird zu den verfügbaren Flächenreserven. Der Gewerbeflächenbedarf der nächsten Jahrzehnte kann in fast allen Städten und Kreisen aus dem Bestand gedeckt werden. Nach der Modellrechnung sind Flächenreserven in einigen Kreisen für über 100 Jahre vorhanden (Glaser et al. 2004). Angesichts dieser Flächenüberhänge im Bestand verwundert es nicht, wenn die tatsächliche Zunahme der Gewerbeflächen in Ostdeutschland bereits seit 1998, dem Auslaufen der besonderen Abschreibungsmöglichkeiten für Ost-Immobilien mit 50 Prozent „Sonder-AFA“, deutlich zurückgegangen ist.

Mit der langfristigen Schrumpfung wird auch eine weitere Rezentralisierung von Einzelhandelseinrichtungen festzustellen sein, wie sie sich schon seit einigen Jahren andeutet. Eine alternde Bevölkerung benötigt weniger

konsumtive Güter. Einzelhandelsbranchen werden auch hierzulande zunehmen. Es gibt aber auch wachsende Märkte: Neben Zukunftsbranchen (etwa Informationstechnologie, Nano-/Biotechnologie, Medien) sind hier personenbezogene Dienstleistungen zu nennen. So werden etwa Gesundheits- und Pflegedienste zunehmen, die gewisse Mindestanforderungen an Verdichtung stellen (Bürkner et al. 2004).

Die EU-Osterweiterung führt zu einer verstärkten Abwanderung von Betrieben aus Deutschland in Billiglohnländer. Eine Belebung der Gewerbeflächenmärkte, abgesehen von wenigen lokalen und regionalen Ausnahmen, ist auch auf längere Sicht unwahrscheinlich. Für die großen Überhänge sind neue Management-, Kooperations- und Vermarktungsstrategien erforderlich, die bisher noch wenig angegangen wurden. Vielerorts werden auch ein dauerhafter Rückbau von nicht vermarktbareren Flächenbeständen und eine Renaturierung der einzige Weg sein, die Flächenüberhänge gerade außerhalb zentraler und verkehrsgünstiger Lagen zurückzuführen.

### ***Perspektiven für den Flächenkreislauf eröffnen***

Zumindest in strukturschwachen Räumen werden viele der heute geplanten und realisierten Wohn- und Gewerbegebiete in naher Zukunft als bauliche Altlasten leer stehen. Deshalb gilt es schon heute, die Altlasten von morgen durch Umplanung, Einstellung bzw. Reduzierung in der Bauleitplanung zu vermeiden (ANU 2004). In schrumpfenden Regionen ist die Förderung der Erschließung neuer Bauflächen mit Mitteln der öffentlichen Hand nicht tragfähig. Die Berücksichtigung volkswirtschaftlicher Kosten und Einspareffekte wird gute Begründungen für eine bestandsorientierte Siedlungsentwicklung liefern. Nahe liegend ist, dass die Kommunen sich deutlich mehr als heute mit den Flächenreserven und der Verfügbarkeit dieser auseinandersetzen müssen, wozu ein kleinräumiges Monitoring zählt.

Der Mix von Instrumenten für eine nachhaltige Bodenpolitik ist vielfach dokumentiert, z. B. vom Rat für nachhaltige Entwicklung, dem Sachverständigenrat für Umweltfragen oder im Fortschrittsbericht 2004 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (ARL 2004, Dosch 2005, Bundesregierung 2004). Diese lassen sich stichwortartig u. a. mit den Begriffen Kostentwahrheit, Mengenreduzierung, Aufwer-

tung des Siedlungsbestandes, Akteursanreize Flächenmanagement, Region und Dialog umschreiben. Die demographische und wirtschaftsstrukturelle Entwicklung erfordert die Anpassung der sozialen, technischen und verkehrlichen Infrastruktur, eine Qualifizierung und Flexibilisierung der Wohnungsbestände und den sinnvolle Umgang mit Wohnungsleerständen und Brachflächen. Auch empirisch lässt sich nachweisen, dass eine deutliche Reduzierung des Flächenverbrauchs bei effizienterem Flächenrecycling realisierbar ist (Bergmann et al. 2004). Es geht nicht um Verzicht, sondern um Gestaltung der Handlungsspielräume und den Gewinn neuer Standortqualitäten. Für eine dauerhafte Trendwende vom Flächenverbrauch hin zum Flächenkreislauf müssen den Akteuren – neben dem viel diskutierten Mix aus ordnungs- und planungsrechtlichen Vorgaben – auch monetäre Signale gegeben werden. Flächensparen muss sich lohnen, die (Wieder-)Nutzung von Bestandsflächen lukrativer sein als die Neuausweisung. Hier liegt ein wesentlicher Schlüssel zum Erfolg. Dann kann es gelingen, Nachhaltigkeit und Effizienz in der Flächennutzung zusammenzubringen und sie langfristig in Richtung einer Kreislaufwirtschaft auszurichten.

#### Literatur

Akademie für Natur- und Umweltschutz Baden-Württemberg (2004): Bevölkerungsrückgang – Konsequenzen für Flächennutzung und Umwelt. Hutter, C-P., Troge, A. (Hrsg.), Beiträge Band 35, Stuttgart.

Akademie für Raumordnung und Landesplanung (2004): Positionspapier eines adhoc-Arbeitskreises zur Flächenhaushaltspolitik, Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2004): Bevölkerungsprognose INKAR PRO. Bonn. – Weitere Informationen zu den Daten siehe unter: [www.bbr.bund.de](http://www.bbr.bund.de), dort: INKAR 2004 (Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung)

BBR (2004-1): Zwischennutzung und neue Freiflächen, Bonn.

BBR (2004-2): Bauland- und Immobilienmärkte, Ausgabe 2004, Bonn.

Bergmann, E.; Dosch, F. (2004): Von Siedlungsexpansion zum Flächenkreislauf. Trendwende zu einem haushälterischen Um-

gang bei der Flächeninanspruchnahme? In: PlanerIN 01-2004, S. 5-8. Berlin.

Bürkner, H-J.; Berger, O.; Luchmann, C.; Tenz, E. (2004): Der demographische Wandel und seine Konsequenzen für Wohnungsnachfrage, Städtebau und Flächennutzung. IRS-Working Paper, Erkner.

Bundesregierung (2004): Bericht der Bundesregierung über die Perspektiven für Deutschland – Nationale Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Fortschrittsbericht 2004. Unterrichtung durch die Bundesregierung. BT-Drucksache 15/4100 vom 02.11.2004.

Dosch, F. (2005): Trendwende eingeleitet: Flächeneffizienz statt Zersiedelung. – Zwischenbilanz der flächenpolitischen Diskussion vor dem Hintergrund aktueller Trends. Unveröff. Manuskript für Arbeitsmaterialien der ARL.

Einig, K.; Dosch, F. (2004): Von der Siedlungsexpansion zur regionalen Innenentwicklung: der Beitrag integrierter Flächenmanagementansätze. In: Jahrbuch für Bodenpolitik 2004. Dieterich, H., Löhr, D. und Tomerius, S. (Hrsg.), VWF, Verlag f. Wissenschaft u. Forschung, Akademische Abhandlungen zur Raum- und Umweltforschung 2004, S. 85-118.

Gatzweiler et al (2003): Schrumpfende Städte in Deutschland; In: Stadtumbau, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/11.2003, S. 557 ff.

Glaser, J.; Krause, J.; Bonny, H. W.; Bunde, J. (2004): Wettbewerbsfähigkeit des regionalen Gewerbeflächenpotenzials in Ostdeutschland, unveröff. Bericht, Hamburg.

Häußermann, H.; Siebel, W. (1986): Die Chancen des Schrumpfens, In: Die Zeit, 22.03.1986.

Schiller, G.; Siedentop S. (2005): Infrastrukturfolgekosten der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen. DISP 160, 2005, S. 83-93.

Umweltbundesamt (2004): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr. Materialienband. UBA-Texte 90/2003, Berlin.

ExWoSt: Weitere Informationen zu den Projekten des BBR siehe unter „[www.stadtumbauost.info](http://www.stadtumbauost.info)“, „[www.stadtumbauwest.de](http://www.stadtumbauwest.de)“, „[www.stadtquartiere-im-umbruch.de](http://www.stadtquartiere-im-umbruch.de)“, „[www.flaeche-im-kreis.de.de](http://www.flaeche-im-kreis.de.de)“



PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

# Regulierung des Siedlungsflächenwachstums als Herausforderung des Raumordnungsrechts



Klaus Einig ist stellvertr.  
Referatsleiter  
Raumentwicklung,  
Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung, Bonn.

Dieser Beitrag ist erschienen  
in: DISP 160, 1/2005, S. 48-  
57.

In Germany, there is growing political concern about the continuous growth of built-up areas. There have been many attempts to fight urban sprawl, the development of urban spatial patterns with low density, and large outward expansion. But state and regional planning has not been as effective as its protagonists had hoped. Until now, land use regulation has generally emphasized so-called command-and-control approaches, which specify zoning standards that give little flexibility to regulated communities. A command-and-control approach in regional planning identifies a specific goal (for example, maximum allowable urban development in an area of open space) and gives communities some latitude in meeting this target. Over the past several years, the political debate has evolved rapidly, giving increased attention to a promising set of new policies in land use regulation that recognize the potential role of market forces in achieving sustainable urban forms. A new tool for controlling urban sprawl was designed: tradable zoning rights. This marketbased instrument represents a departure from the conventional form of commandand-control regulation in regional planning. Until now, however, policymakers have largely ignored this suggestion. More successful steps will involve the design of market mechanisms for conventional approaches to land use regulation that are politically acceptable.

## 1. Einleitung

Die Aufgabe der Baulandentwicklung ist in Deutschland den Gemeinden übertragen, ihre Erfüllung erfolgt somit dezentralisiert (siehe Kapitel 2). Ob die Dämpfung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums von 129 Hektar pro Tag im Jahre 2000 auf 30 Hektar pro Tag bis zum Jahre 2020 gelingt, wie es sich die nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung vorgenommen hat (Die Bundes-

regierung 2002:99), ist somit abhängig vom Umfang der Baulandentwicklung einer großen Zahl von Gebietskörperschaften.

Da Gemeinden ihr Baulandausweisungsprivileg nicht nur zur Verfolgung städtebaulicher Ziele einsetzen, sondern das bodenrechtliche Instrumentarium beispielsweise auch für hauswirtschaftliche, bevölkerungs- oder arbeitsmarktpolitische Zwecke verwenden, besteht latent die Gefahr, dass aus der Aggrega-

tion kommunaler Ausweisungsentscheidungen eine ineffiziente Bodenallokation resultiert. Der interkommunale Standortwettbewerb ist für die Gemeinden ein Anreiz zur Ausweisung von mehr Bauland, als mit dem «30-ha-Ziel» vereinbar ist. Die Erhöhung der Allokationseffizienz durch kommunales capacity building ist eine wichtige, aber keine hinreichende Bedingung, um die Gemeinden zu einer sparsameren bauleitplanerischen Bodeninanspruchnahme zu motivieren.

Auch interkommunale Kooperation wird das «30-ha-Ziel» nicht unmittelbar erreichen (siehe Kapitel 3). Denn eine drastische regionale Dämpfung der Neuausweisungsquote von Bauland bedeutet einen gravierenden Verteilungskonflikt. Solange leistungsfähige Mechanismen des Nutzen-Lasten-Ausgleichs fehlen, hat seine Lösung auf dem Wege freiwilliger horizontaler Abstimmung kaum Aussicht auf Erfolg.

Eine treffsichere Mengengrenzung kommunaler Baulandbereitstellung kann allenfalls von der überörtlichen Raumordnung erwartet werden (siehe Kapitel 4). Bisher sind rechtliche Ermächtigungen zur quantifizierten Mengenregulierung der gemeindlichen Baulandausweisung allerdings erst im Landesplanungsrecht einzelner Länder verankert (siehe Kapitel 5). Auf die gemeindescharfe Festlegung eines maximal zulässigen Baulandkontingents als Ziel der Raumordnung hat der Landesgesetzgeber in der Regel verzichtet (siehe Kapitel 6). Zwar werden Schranken für die kommunale Baulandentwicklung durch den Freiraumschutz gesetzt, eine ausreichende Baulandvorsorge für jede Gemeinde, und sei dies nur im Rahmen der Eigenentwicklung, muss die Raumordnungsplanung allerdings gewährleisten. Einen relevanten Beitrag zur Begrenzung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums konnte das Raumordnungsrecht so bisher nicht leisten. Von unterschiedlicher Seite wird daher eine restriktive Mengensteuerung durch die Raumordnung der Länder gefordert (siehe Kapitel 7). Eine Aufrüstung des ordnungsrechtlich geprägten Allokationsmechanismus traditionellen Raumordnungsrechts würde allerdings auf Seiten der Gemeinden hohe Anpassungskosten verursachen. Eine Alternative bietet die Flexibilisierung bewährter raumordnungsrechtlicher Instrumente durch Verankerung des Allokationsprinzips handelbarer Flächenausweisungsrechte (siehe Kapitel 8). Denn diese marktanaloge Mengenlösung verspricht eine treffsichere und flexiblere Er-

reichung des «30-ha-Ziels», als ein ordnungsrechtlich verschärftes Verfahren der Mengensteuerung.

## 2. Verhalten Bauland produzierender Gemeinden

Die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes und das städtebaurechtliche Baulandausweisungsprivileg des Baugesetzbuches haben die Gemeinden mit einer weit reichenden Planungshoheit ausgestattet und sie zur Regulierung von Grundstücksnutzungen durch Bauleitpläne verpflichtet, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Neben der Planungshoheit hat der Gesetzgeber den Gemeinden durch §123 BauGB die Verantwortung für die Baulanderschließung übertragen. Im europäischen Vergleich findet sich kaum eine ähnlich weit gehende gesetzliche Erschließungsverpflichtung der kommunalen Ebene. Die Gemeinden erzeugen somit nicht nur in rechtlicher Hinsicht durch ihre lokale Rechtsetzung das Gut Bauland, sondern auch materiell durch bodenordnerische und erschließungstechnische Maßnahmen.

Normative Modelle kommunaler Planungshoheit basieren auf der Annahme, dass Gemeinden nicht gewinnorientiert oder egoistisch handeln, sondern ihre Entscheidungen am Gemeinwohl ausrichten. Wenn sie mittels ihrer Bauleitplanung Inhalt und Schranken des Grundeigentums bestimmen, muss sich ihr Handeln durch Gemeinwohlgründe legitimieren lassen und auf rechtfertigende städtebauliche Gründe berufen können. Die kommunale Praxis zeigt allerdings, dass eher Eigeninteressen kommunales Planen leiten als abstrakte Gemeinwohlkonzepte. Gemeinden sind allenfalls lokale Wohlfahrtsmaximierer, die nur jene Planungen verfolgen, von denen sie sich positive Effekte für ihre lokale ökonomische, soziale, städtebauliche, ökologische oder politische Situation versprechen.

Als Schlüssel zum kommunalpolitischen Erfolg gilt noch immer ein attraktives Baulandangebot, das sich durch gute Lagen, ein großes Flächenangebot und niedrige Bodenpreise auszeichnet. Für Gemeinden genießt die Neuausweisung von Bauland, selbst unter lokalen Schrumpfungsbedingungen und umfangreich bemessenen Innenentwicklungspotenzialen, daher noch immer eine hohe Priorität. Dies ergab eine Umfrage unter 910 repräsentativ ausgewählten Gemeinden. Nur 11% der Kommunen rechnen damit, dass ihr Baulandbedarf der nächsten 10 bis 15 Jahre

vorrangig durch Innenentwicklung zu bewältigen ist (Schäfer et al. 2000:31). Dies bestätigt auch die aktuellste Baulandumfrage des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. Obwohl seit Mitte der 1990er-Jahre eine stetig zunehmende Entspannung der Wohnbaulandmärkte beobachtet werden kann, planen bis 2008 vier von fünf befragten Gemeinden eine Bedarfsdeckung durch zusätzliche Wohnbaulandausweisung; durchschnittlich 18 Hektar je Kommune (Müller-Kleißler und Rach 2004). Zwar verfügen knapp die Hälfte aller Gemeinden im Bundesgebiet über Wiedernutzungsflächen, die sich für eine wohnungswirtschaftliche Nutzung eignen, aber von diesen Flächen befinden sich in den Alten Ländern nur 38 % und in den Neuen Ländern erst 7% in bauleitplanerischer Bearbeitung (ebenda:50). Insgesamt rund drei Viertel des für Wohnbaunutzungen geeigneten Wiedernutzungspotenzials wird aktuell nicht von den Gemeinden für Innenentwicklungszwecke mobilisiert.

Im Bereich der Gewerbebaulandentwicklung ist langfristig mit einer sinkenden Aussenbereichsquote zu rechnen (Beckmann und Dosch 2004:59ff.). Gründe für den Rückgang sind das bereits erreichte Gewerbeflächenüberangebot, die rückläufige öffentliche Subventionierung kommunaler Gewerbeflächenentwicklung und der Erfolg gewerblicher Branchenrevitalisierung.

In der Summe fällt die Neubaulandausweisung für Wohn- und Gewerbeziecke aber immer noch sehr umfangreich aus. Als treibender Faktor gilt – neben anderen Ursachen – auch die kommunale Angebotsplanung: Die Gemeinden entwickeln das Bauland und überlassen seine Bebauung den Grundeigentümern. Private Eigentümer von baureifen Grundstücken haben aber nicht in jedem Fall ein Interesse an der sofortigen baulichen Realisierung. Auf den Bodenmärkten vieler Verdichtungsräume herrscht daher ein Grundstücksmangel, da Bauland von Eigentümern gehortet wird. Diese Situation wird als Baulandparadox bezeichnet, weil es paradox ist, wenn kostspielig zusätzliches Bauland durch die Gemeinden produziert wird, obwohl baureife Flächen in ausreichendem Umfang existieren (Davy 2000). Zur Überwindung dieses Paradoxons wird schon lange eine aktive Bodenpolitik gefordert (BMBau 1993: 121; DSt 2002): Die Gemeinden erwerben erst die Grundstücke, bevor sie deren Baureife entwickeln.

Zusätzlich fördern politische Initiativen, wie in Bayern und Baden-Württemberg die Landeskampagnen zum Flächenressourcen-Management (LfU 2003; StMLU 2003) oder die Modellvorhaben des Bundes zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung und Flächenkreislaufwirtschaft (BBR 2004a, 2004b), die Mobilisierung von Baulandreserven und den Vorrang der Innenentwicklung vor der Neuausweisung.

Damit den Umweltbelangen bei der Bauleitplanung in größerem Umfang als bisher Rechnung getragen wird, hat die 2004 in Kraft getretene Novelle des Baugesetzbuches (Europarechtsanpassungsgesetz Bau) eine Umweltprüfung für alle Bauleitpläne eingeführt und die Bodenschutzklausel verschärft (Die Bundesregierung 2004:199).

Diese Versuche von kommunalem capacity building haben bisher noch keine Trendwende bei der Siedlungsexpansion eingeleitet. Die rückläufige Rate des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums seit 2000 ist vielmehr konjunkturell bedingt (Dosch und Einig 2004). Gemeinden lassen sich allenfalls auf eine gleichberechtigte Kombination von Innen- und Außenbereichsentwicklung ein. Anreize für die Neuausweisung von Bauland sind noch immer stark, weshalb das «30-ha-Ziel» nicht allein auf dem Wege kommunaler Selbstregulierung erreichbar ist.

### 3. Problemlösungskapazität interkommunaler Kooperation

Das Kooperationsprinzip gilt seit den 1990er-Jahren als Leitbild des verantwortungsteilenden Staates und bildet die normative Basis einer kooperativen Raumplanung. Sowohl formelle Formen von Gemeindegrenzen überschreitender Zusammenarbeit, wie interkommunale Gewerbegebiete und gemeinsame Flächennutzungspläne, als auch informellere Kooperationsansätze, ergänzt um Zielvereinbarungen oder Verträge, wie die Stadt-Umland-Konzepte in Schleswig-Holstein, regionale Strukturkonzepte in Berlin-Brandenburg oder regionale Einzelhandelskonzepte, sind mittlerweile in der Praxis verbreitet (ARL 1998; Bunzel et al. 2002; Einig 2003; Einig et al. 2005; Jähnke und Gawron 2000; Heinz 2000; Spannowsky und Borchert 2002). Es verwundert daher nicht, dass von interkommunaler Kooperation auch ein Beitrag zur Begrenzung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums erwartet wird (Enquete-

Kommission 1998:349; Rat für Nachhaltige Entwicklung 2004:13).

Im Gegensatz zu der hierarchischen Verordnung eines Reduktionsziels kann bei einem kooperativen Lösungsweg weder die Zielakzeptanz noch der Zielvollzug gegen den Willen der Beteiligten durchgesetzt werden. Beides setzt vielmehr Freiwilligkeit und gleichberechtigte Mitbestimmung voraus.

Die Gemeinden einer Region müssen sich untereinander auf das anzustrebende regionsweite Reduktionsniveau verständigen und anschließend festlegen, wie viel Bauland jede Gemeinde noch neu ausweisen darf. Ist die Einigung auf ein regional anzustrebendes Verstärkungsniveau – zumindest auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner – noch zu erwarten, gilt die Aufteilung der einzelgemeindlichen Möglichkeiten der Baulandentwicklung als deutlich konflikträchtiger. Dieses Problem weist alle Eigenschaften eines Null-Summen-Spiels auf, bei dem der Gewinn der einen Kommune den Verlust der anderen bedeutet. Zwischengemeindliche Interessenkonkurrenz prägt daher das Klima der Zusammenarbeit. Es fühlen sich vor allem die Kernstädte und jene Gemeinden benachteiligt, die konsequent Innenentwicklungsstrategien verfolgen oder die bereits an die Grenzen ihrer städtebaulichen Außenbereichsentwicklung gestoßen sind. Die Neuausweisung von Bauland auf der «grünen Wiese» verändert das regionale Baulandangebot und Bodenpreisniveau zu ihren Ungunsten (UBA 2003:60). Von 149 im Jahre 2000 befragten Groß- und Mittelstädten sieht die Mehrheit eine vorrangige städtebauliche Entwicklung auf Wiedernutzungsflächen entscheidend durch die interkommunale Konkurrenz gehemmt. Interkommunalen Projekten des Flächenrecyclings werden deshalb von 73% der befragten Städte schlechte Erfolgchancen bescheinigt (Tomerius und Preuß 2001:41).

Erfolgreiche Kooperationen sind nur dann zu erwarten, wenn ein «Vernetzungsnutzen» entsteht, d.h. ein Kooperationsgewinn realisiert wird, der größer ist, als wenn alle Gemeinden unabgestimmt planen. Ansonsten existiert kein positives Kompensationsbudget, durch das die Gewinner die Verlierer ausgleichen könnten (Spannowsky und Borchert 2002:163ff.). Blockadesituationen sind dann allenfalls durch Koppelgeschäfte bzw. Paketlösungen zu bewältigen (Scharpf 2000:218).

Interkommunale Kooperationslösungen in der Baulandpolitik sind realistisch, wenn eine deutliche Senkung der Transaktionskosten gelingt (Gillette 2001; Einig 2003), «eine Win-win-Situation entsteht» (Bunzel et al. 2002: 304) und «ein fairer Ausgleich von Nutzen und Lasten erfolgt» (DSt 2002:9). Diese Bedingungen sind in der kommunalen Praxis allerdings nicht selbstverständlich. Bisher dominieren eher interkommunale Planungsansätze, die nicht eine Reduktion der Baulandausweisung zum primären Ziel haben, sondern möglichst vielen Ausweisungswünschen der Gemeinden gerecht zu werden versuchen (Gawron 2004). Vielfach wird daher bezweifelt, ob interkommunale Kooperation einen wesentlichen Beitrag zur Senkung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums zu leisten vermag (Einig 2001; Jörissen und Coenen 2004:58).

#### 4. Instrumenteller Rahmen raumordnungsrechtlicher Regulierung

Durch verbindliche Festlegungen geben die landesweiten Raumordnungspläne nach §8 ROG die raumordnerische Konzeption für das gesamte Landesterritorium vor, während die Regionalpläne nach §9 ROG diese Ordnungs- und Entwicklungskonzeption aufgreifen und durch ihre eigenen verbindlichen Festlegungen für die jeweiligen Teilräume konkretisieren. Die Regionalplanung nimmt so eine Mittlerrolle zwischen dem landesweiten Raumordnungsplan und der kommunalen Bauleitplanung ein.

Seit dem Baurechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichtes von 1954 orientiert sich die Aufteilung der Planungsrechte innerhalb des Systems räumlicher Planung an einer Dichotomie örtlicher und überörtlicher Belange. So obliegt den Gemeinden die örtliche Planung, deren rechtliche Grundlage dem Bodenrecht entspringt, und die überörtliche Planung fällt in den Aufgabenbereich der Raumordnung der Länder, deren Kompetenztitel im Raumordnungsrecht des Bundes und der Länder geregelt ist. Konkret bedeutet dies, dass eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Grundeigentums weitestgehend der gemeindlichen Ebene vorbehalten ist, während die verbindlichen Festlegungen der Raumordnung nicht unmittelbar die Nutzung des Grund und Bodens zum Gegenstand haben. In der Arbeitsteilung innerhalb des Raumplanungssystems übernimmt die Raumordnung die Funktion der räumlichen Rahmensetzung und koordiniert so die Bauleitplanung der Gemeinden.

Landesweite Raumordnungspläne und Regionalpläne treffen gegenüber Gemeinden verbindliche Festlegungen zur Erhaltung des Freiraumes, zur räumlichen Entwicklung zentraler und nichtzentraler Orte und in Einzelfällen auch zu Umfang und Standorten kommunaler Baulandausweisung. In Bauleitplan- und Baugenehmigungsverfahren sind diese verbindlichen Festlegungen von den Gemeinden zu beachten oder zu berücksichtigen. Das Ausmaß ihrer rechtlichen Bindung ist abhängig von der Rechtsnormqualität der Festlegungen.

Raumordnungsrechtlich verbindlich wirken nur die Erfordernisse der Raumordnung:

- Ziele der Raumordnung lösen für Gemeinden eine strikte Beachtungspflicht aus, die nicht durch bauleitplanerische Abwägung oder Ermessensausübung überwunden werden kann.
- Grundsätze der Raumordnung sind Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen der Gemeinden. Sie begründen eine Berücksichtigungspflicht und können daher – im Gegensatz zu den Zielen der Raumordnung – durch eine gerechte Abwägung der Gemeinde überwunden werden.

Materiell ist der kommunale Vollzug dieser Beachtens- und Berücksichtigungspflichten durch Raumordnungsklauseln im Baurecht und Fachplanungsrecht gesichert. Im Sinne von Hucke (1983:50) weisen die Ziele der Raumordnung mit ihren restriktiven Bindungswirkungen einen ausgesprochen ordnungsrechtlichen Charakter auf. Die Festlegungen der Regionalplanung zur Steuerung kommunaler Baulandentwicklung sind vorwiegend Verhaltensvorschriften in Form von Geboten bzw. Verboten, die darauf abzielen, eine Bandbreite zulässiger Verhaltensweisen der Gemeinden zu bestimmen. Sie leisten eine systematische Verkürzung des kommunalen Handlungs- und Möglichkeitsraumes, dessen Beschneidung nicht über preislich vermittelte Nutzungsbeschränkungen, sondern mit Hilfe unmittelbar in der Dimension der Handlungsvariable überbrachter Verhaltensvorschriften gesteuert wird (Gawel 1994: 96).

In Raumordnungsplänen kommen unterschiedliche Typen verbindlicher Festlegungen zur Steuerung kommunaler Baulandausweisung zum Einsatz (ARL 1999:173ff.; Domhardt und Spannowsky 2002; Einig und Spiecker 2002; Einig 2003: 483).

Mittels positivplanerischer Ziele und Grundsätze der Raumordnung können Raumordnungspläne auf direktem Wege (aktivplanerisch) die Baulandausweisungen der Gemeinden lenken und begrenzen.

Mittels negativplanerischer raumordnungsrechtlich verbindlicher Festlegungen, vor allem in Form zeichnerisch dargestellter Raumordnungsgebiete, erhöht die Raumordnung der Länder den Schutzstatus von nicht für bauliche Nutzungen geeigneten Gebieten, um sie vor einer bauleitplanerischen Widmung für Bauzwecke zu schützen. Raumordnungsgebiete des Freiraumschutzes vermögen die Baulandentwicklung der Gemeinden allerdings nur indirekt räumlich zu lenken, indem sie eine relative Umwidmungssperre rechtsverbindlich aussprechen. Eine Ausrichtung baulicher Vorhaben auf jene Standorte, die eine besondere Eignung für bauliche Nutzungen aufweisen, vermögen treffsicher nur positivplanerische Raumordnungsgebiete für Siedlungsentwicklung.

Positiv- und negativplanerische Steuerungsansätze basieren auf zwei Instrumententypen mit unterschiedlicher Wirkungsweise:

- Mengensteuernde Instrumente dienen entweder einer Begrenzung des Umfangs der gemeindlichen Neuausweisung von Bauland oder der Erhaltung eines Mindestbestandes von Freiraum,
- standortsteuernde Instrumente bezwecken entweder die präzise Lenkung kommunaler Baulandentwicklung auf raumordnerisch geeignete Standorte oder die standortgenaue Abwehr einer Neuausweisung.

	Positivplanerischer Ansatz	Negativplanerischer Ansatz
<b>Standortsteuernde Instrumente</b>	Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung	Grünzäsuren
<b>Mengensteuernde Instrumente</b>	Gemeindescharfe Kontingente maximal zulässiger Brutto-Neubaulandausweisung	Mindestflächenanteil des Biotopverbundes an Planungsregion

### 5. Steuerung durch landesweite Raumordnungspläne

Eine direkte Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung wird von wenigen landesweiten Raumordnungsplänen praktiziert. Die Mehrzahl der Pläne enthält lediglich unbestimmte Zielformulierungen, die beispielsweise eine Abwendung von Zersiedlung oder einen allgemeinen Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung zum

Tab. 1:  
Regulierungsprinzipien in  
Raumordnungsplänen  
(eigene Darstellung).

Innen- vor der Außenentwicklung zum Inhalt haben. Für die Steuerung kommunaler Baulandausweisungen sind in landesweiten Raumordnungsplänen vorrangig die folgenden Festlegungen von Bedeutung:

- Die Siedlungsflächenzuwächse sind auf zentrale Orte zu konzentrieren. Die Baulandentwicklung nicht-zentraler Orte wird vielfach auf eine an den Bedürfnissen der ortsansässigen Bevölkerung und Wirtschaft orientierte Eigenentwicklung beschränkt. Dadurch soll die dezentrale Konzentration im Siedlungssystem gesichert werden.

- Entwicklungsachsen richten die kommunale Baulandentwicklung auf Schwerpunktgemeinden aus, um den Schienen-ÖPNV betriebswirtschaftlich auszulasten, ein bandartiges Zusammenwachsen von Siedlungen zu verhindern und eine bauliche Verdichtung der Achsenzwischenräume zu vermeiden.

- Vorranggebiete für Großprojekte halten langfristig Standortoptionen für flächenintensive Ansiedlungen (z.B. Kraftwerke, sperrige Infrastrukturen) offen. Raumordnungsgebiete zum Freiraumschutz oder zur Lenkung von Windkraftanlagen werden bisher selten in landesweiten Raumordnungsplänen ausgewiesen.

Beispiele für eine positivplanerische Mengen- oder Standortsteuerung kommunaler Baulandentwicklung finden sich unter anderem in folgenden Landesentwicklungsplänen:

- Der Landesraumordnungsplan von Schleswig-Holstein aus dem Jahre 1998 beschränkt quantitativ den Wohnungsneubau in Gemeinden, die kein Siedlungsschwerpunkt sind. Ein als Ziel der Raumordnung festgelegter 20-Prozent-Rahmen erlaubt den betroffenen Gemeinden im Zeitraum 1995 bis 2010 eine Baulandvorsorge für den Wohnungsbau in Höhe von 20% des Wohnungsbestandes von Anfang 1995. Durch die gemeindescharf festgelegte Obergrenze soll eine disperse Verteilung der Baulandausweisung vermieden werden.

- Durch potenzielle Siedlungsbereiche (durch eine generalisierende schwarze Linie abgegrenzt) wird im Gemeinsamen Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsbereich von Brandenburg-Berlin (Lep eV) von 1998 eine räumliche Konzentration kommunaler Baulandentwicklung betrieben.

- In Hessen gibt der Landesentwicklungsplan von 2000 Mindestdichten für den Wohnungsneubau (Wohneinheiten je Hektar Bruttowohnbauland) vor, die nach Regionen, Strukturräumen und Zentralitätsfunktion differenziert werden. Sie sind von der Bauleitplanung der Gemeinden zu berücksichtigen und dienen der Regionalplanung als Richtwert für die Ableitung kommunaler Baulandkontingente.

- Mit dem Entwurf des nordrhein-westfälischen Landesentwicklungsplans III im Jahre 1984 wurden Verdichtungsräume abgegrenzt, um innerhalb dieser Gebiete die Bauleitplangenehmigung an die Einhaltung quantifizierter Schwellenwerte zu binden. Die Gemeinden, deren Siedlungs- und Verkehrsflächenanteil bereits die Hälfte der Gemeindefläche erreicht hatte, sollten vorrangig prüfen, ob der geltend gemachte Flächenbedarf nicht auf dem Wege interkommunaler Zusammenarbeit befriedigt werden kann. In Gemeinden, deren Siedlungs- und Verkehrsflächenanteil die Schwelle von zwei Dritteln der Gemeindefläche überschritten hatte, sollte eine bauliche Inanspruchnahme von Freiraum nur zugelassen werden, wenn an anderer Stelle Siedlungsfläche wieder dem Freiraum zugeführt wird (Der Minister für Landes- und Stadtentwicklung des Landes NRW 1984:5). Diese gemeindescharfen Schwellenwerte erzeugten im Anhörungsverfahren erhebliche kommunale Widerstände, sodass der Entwurf vom Minister zurückgezogen wurde.

## 6. Mengensteuerung durch Regionalpläne

Mengensteuernde Instrumente sind in Regionalplänen deutlich seltener vertreten als standortsteuernde Ansätze. Sie basieren vorrangig auf der Festlegung von Richt- und Orientierungswerten, deren Adressat die einzelne Gemeinde ist. Ihre Bedeutung ist in der Regionalplanung allerdings immer mehr zurückgegangen. Bezugsgröße verbindlicher wie empfehlender Richt- und Orientierungswerte ist in den meisten Fällen die Bevölkerung, so kann nur indirekt der Umfang kommunaler Baulandausweisung gesteuert werden.

Ein flächenbezogener Ansatz der Mengensteuerung wird in der Regionalplanung von Hessen praktiziert (Einig und Spiecker 2002:152 f.). Das Wachstum des Siedlungsraumes wird hier auf der Gemeindeebene durch Ausweisung verbindlicher, quantifizierter Flächenwerte für den zukünftig realisierbaren Siedlungsflächenzuwachs begrenzt. Im Rahmen einer gemeindescharfen Flächenbe-

darfsermittlung werden in der Planungsregion Südhessen getrennt der Wohnbauland- und der Gewerbebaulandbedarf für jede Gemeinde ermittelt. Die Ergebnisse der Flächenbedarfsermittlung werden – in Einzelfällen orientiert an aktuellen Gegebenheiten vor Ort (z. B. größere Baulandreserven) und gemeindlichen Entwicklungsvorstellungen – in gemeindescharfe verbindliche Baulandkontingente für den maximalen Bedarf an zusätzlicher Brutto-Baulandfläche für Wohn- und Gewerbenutzungen transformiert. Als Ziel der Raumordnung definieren diese Baulandkontingente eine Obergrenze zulässiger Baulandausweisung im Außenbereich für den Geltungszeitraum des Regionalplans.

Flankiert wird dieser mengensteuernde Ansatz durch eine standortsteuernde Komponente. Durch Ausweisung von Vorranggebieten für Siedlungsflächenzuwachs, deren Fläche in der Summe größer dimensioniert ist als das eigentliche Mengenkottingent für die Baulandentwicklung im Außenbereich, können die Standorte von Siedlungserweiterungen präzise gesteuert werden.

Einen ähnlichen Ansatz verfolgt die Regionalplanung von Nordrhein-Westfalen, sie verzichtet allerdings auf die Ausweisung gemeindescharfer Baulandkontingente und weist nur die Flächen aus, in denen Gemeinden Siedlungszuwachsflächen verorten sollen. Auch wenn diese zeichnerischen Festlegungen in Einzelfällen die lokalen Wachstumsbedingungen empfindlich einschränken, belassen sie der Mehrzahl der Gemeinden so umfangreich bemessene räumliche Entwicklungsspielräume, dass im Ländervergleich keine überproportionale Dämpfung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums erreicht werden konnte.

Auch wenn leistungsfähige mengensteuernde Instrumente in den meisten Ländern nicht zur Verfügung stehen, ermöglicht selbst das traditionelle standortsteuernde Instrumentarium eine Schrankensetzung für die kommunale Baulandausweisung. In Wachstumsgemeinden müssen nur wenige regionalplanerische Beschränkungen der lokalen Entwicklung hingenommen werden, da hier örtliche Voraussetzungen anzutreffen sind, die eine außenbereichsorientierte Baulandbereitstellung aus Sicht der Raumordnung sinnvoll erscheinen lassen. Demgegenüber schränken Festlegungen in Eigenentwicklungsgemeinden den Umfang der Baulandentwicklung strikter ein. Die Neuausweisung kann hier

nur im Rahmen des Eigenentwicklungsbedarfs, der von den Bewohnern und der Wirtschaft des Ortes selbst ausgeht, befriedigt werden.

	Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in %	
	1996–2000	2000–2003
Schleswig-Holstein	3,6	2,4
Hamburg	0,8	1,6
Niedersachsen	4,1	2,4
Bremen	3,6	0,8
Nordrhein-Westfalen	3,5	2,1
Hessen	2,3	1,3
Rheinland-Pfalz	3,1	2,0
Baden-Württemberg	3,9	2,5
Bayern	6,0	2,8
Saarland	2,0	1,2
Berlin	3,5	0,6
Brandenburg	6,0	3,9
Mecklenburg-Vorpommern	7,7	6,4
Sachsen	6,2	3,1
Sachsen-Anhalt	8,1	4,6
Thüringen	3,9	2,0
Deutschland	4,5	2,6
West	4,0	2,3
Ost inkl. Berlin	6,2	3,8

Die geringe Steuerungskapazität der Regionalplanung zur treffsicheren Begrenzung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums resultiert aber nicht nur aus dem Fehlen mengensteuernder Instrumente. Sie ist auch eine direkte Folge ihres Auftrages zu angemessener Flächenvorsorge. Nach §2 Abs. 2 Nr. 9 ROG sind zur Verbesserung der Standortbedingungen für die Wirtschaft in erforderlichem Umfang Flächen vorzuhalten, und dem Wohnbedarf der Bevölkerung ist Rechnung zu tragen. Die Gewährleistung ausreichender Flächen für Wohnen und Arbeiten rechnen auch Landesplanungsgesetze zu den wesentlichen planerischen Aufgaben (beispielsweise §2 Abs. 10 des Landesplanungsgesetzes von Rheinland-Pfalz). Die Regionalplanung hat somit ein Bedarfsdeckungsprinzip zu erfüllen. Je dringender sich ein lokaler Flächenbedarf artikuliert, desto mehr ist die Gemeinde zum planerischen Tätigwerden und zur Ausweisung zusätzlicher Baulandflächen verpflichtet und – entsprechend der örtlichen Vorbelastungssituation – die Regionalplanung zur Ermöglichung einer entsprechenden Baulandpolitik angehalten.

Ein weiterer Erklärungsfaktor des bescheidenen Beitrages der Raumordnungsplanung zur Dämpfung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums ist der Widerstand ihrer Ad-

Tab. 2: Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Prozent. (Eigene Berechnung nach Daten der laufenden Raumbearbeitung des BBR)

ressaten. Schon immer war der Beziehung zwischen Regionalplanung und kommunaler Bauleitplanung ein Spannungsverhältnis immanent. Je mehr sie in ihren Regionalplänen «die Umverteilung von Wirtschafts- und Bevölkerungspotenzialen zwischen den unteren Gebietseinheiten fordern muss, desto eher werden die ursprünglich horizontalen Verteilungskonflikte zwischen den unteren Einheiten in vertikale Kompetenzkonflikte zwischen den Ebenen umgesetzt» (Scharpf und Schnabel 1979:36). In den Verfahren der Regionalplanaufstellung und -fortschreibung äußert

	1996–2000	2002	2010	2020	Gesamt- reduktion 2000–2020
<b>Agglomerationsräume</b>					
SuV-Zuwachs in ha/Tag	42	34	26	10	-32
SuV-Zuwachs in m <sup>2</sup> /Einwohner	3,6	2,9	2,2	0,8	-2,8
<b>Verstädterte Räume</b>					
SuV-Zuwachs in ha/Tag	57	46	35	13	-44
SuV-Zuwachs in m <sup>2</sup> /Einwohner	7,2	5,9	4,5	1,7	-5,5
<b>Ländliche Räume</b>					
SuV-Zuwachs in ha/Tag	31	25	19	7	-24
SuV-Zuwachs in m <sup>2</sup> /Einwohner	10,4	8,5	6,5	2,5	-7,9
<b>Bund</b>					
SuV-Zuwachs in ha/Tag	129	105	80	30	-99
SuV-Zuwachs in m <sup>2</sup> /Einwohner	5,7	4,7	3,6	1,3	-4,4

Tab. 3: Szenarien für den Beitrag einzelner Teilräume zur Erreichung des «30-ha-Ziels» bis 2020 auf der Basis einer Trendfortschreibung des realen Siedlungs- und Verkehrsflächenzuwachses (SuV) von 1996–2000 und 2002. (Eigene Berechnung; Dosch/Einig 2004, S. 97)

sich dies durch kommunale Strategien negativer Koordination. Der Regionalplan wird nur im Hinblick auf die eigene Betroffenheit beurteilt, und im Falle einer negativ berührten Interessenposition wird mit ablehnendem Widerstand und Vetopositionen reagiert (Fürst 1991: 91). Auf lokalen Eigennutzen konditionierte Kommunalpolitiker und Amtsleiter werten restriktive Festlegungen zum Umfang ihrer Baulandausweisung als gravierende Einschränkung ihrer kommunalen Planungshoheit. Kommunale Spitzenverbände setzen sich daher für eine Rücknahme des Steuerungsanspruchs der Regionalplanung ein (StGB NRW 1999). In der Tendenz ist vielfach eine faktische Abschwächung der Regelungsintensität die Folge, die ihren Ausdruck in der Flucht in abstrakte, räumlich wenig konkrete Zielformulierungen findet (Priebes 1999:251).

## 7. Ausbau der Mengensteuerungskapazität von Raumordnungsplänen

In ihrem Fortschrittsbericht zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie spricht sich die Bundesregierung – neben einem Bündel anderer Maßnahmen – für eine Schärfung raumordnungsrechtlich verbindlicher Vorgaben und die gezieltere Ausrichtung bereits bestehender planerischer Instrumente am Bedarf einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung aus (Die Bundesregierung 2004:213). Der Rat für Nachhaltige Entwicklung fordert, neben anderen Politikempfehlungen, Mindestinhalte für quantifizierte Mengenziele in der Raumordnungsplanung (2004:17). Eine restriktivere raumordnungsrechtliche Mengenregulierung wäre das Ergebnis dieser Reformpläne.

Für jede Gemeinde müssten präzise Zielniveaus durch die Raumordnung der Länder verbindlich vorgegeben werden. Denn nur gemeindegrenze Ziele der Raumordnung können die Gemeinden zur Reduktion ihrer Neuausweisungsquote auch gegen ihren Willen veranlassen. Gemeindegrenze Mengenkontingente sind ordnungsrechtlicher Natur, da sie eine individualverbindliche staatliche Vorgabe nicht fungibler Baulandausweisungsbefugnisse zum Inhalt haben (Gawel 2000: 12). Zukünftig müsste die Restriktivität des ordnungsrechtlichen Charakters gemeindegrenze Mengenvorgaben allerdings noch erhöht werden, soll das «30-ha-Ziel» treffsicher erreicht werden.

Im Verfahren der Aufstellung und auch im anschließenden Vollzug der Raumordnungspläne wären anschließend mit jeder Gemeinde sehr harte Verteilungskonflikte auszutragen. Eine treffsichere Mengenbegrenzung könnte dann, angesichts der heute schon herrschenden Akzeptanzkrise restriktiver, gemeindegrenze Festlegungen, kaum erwartet werden. Bei einer Verschärfung raumordnungsrechtlicher Mengensteuerung, ohne gleichzeitige Veränderung ihrer ordnungsrechtlich geprägten Allokationslogik, bliebe die erzielte Flexibilität, die resultierende Allokationseffizienz und die rechtliche Verhältnismäßigkeit gering (Einig und Siedentop 2005).

Eine praktikable Alternative zur ordnungsrechtlichen Aufrüstung der Mengensteuerungskapazität der Raumordnungsplanung bietet die Flexibilisierung des raumordnungsrechtlichen Allokationsprinzips mengensteuernder Instrumente (Einig 2005).

## 8. Flexibilisierung der Allokation durch Raumordnungsrecht

Mit dem Instrument handelbarer Flächenausweisungsrechte steht ein ökonomisch anreizendes marktanalogenes Verfahren zur treffsicheren und flexiblen Erreichung des «30-ha-Ziels» zur Verfügung (Bizer et al. 1998). Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hält diesen Ansatz für das ökologisch wirksamste und ökonomisch effizienteste Instrument zur Reduzierung der baulichen Flächeninanspruchnahme (SRU 2000: Tz. 85, 534; ähnlich Haren/Michaelis 2005). Jüngst hat sich auch der Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung von Baden-Württemberg für die Einführung dieses Instruments in Baden-Württemberg ausgesprochen (NBBW 2004). In einer Pilotstudie konnte bereits die Umsetzbarkeit dieses Ansatzes am Beispiel des Nachbarnschaftsverbands Karlsruhe untersucht werden (Böhm et al. 2003).

Bei handelbaren Flächenausweisungsrechten wird die maximal tolerierbare Baulandausweisung im Außenbereich als Obergrenze für einen Planungsraum der Raumordnung rechtsverbindlich fixiert. Mittels des landesweiten Raumordnungsplans könnte dies für das gesamte Landesterritorium oder durch Regionalpläne für einzelne Teilräume geschehen (NBBW 2004:40). Anschließend wird der Gesamtumfang maximal zu entwickelnden Baulands durch Verbriefung in Form von Flächenausweisungsrechten in zahlreiche Einzelkontingente kostenlos unter den Gemeinden eines Landes bzw. einer Region aufgeteilt.

Eine Baulandausweisung im Außenbereich ist dann nur noch gestattet, wenn die Gemeinde im entsprechenden Umfang Flächenausweisungsrechte einlöst. Ähnlich wie bei einem Gutschein legitimiert erst die Vorlage des Ausweisungsrechts zur gewünschten Leistung, und vergleichbar mit einem Bezugschein verfällt das einzelne Ausweisungsrecht nach seiner Einlösung. Der insgesamt realisierbare Umfang auf den Außenbereich orientierter Baulandentwicklung hängt somit ausschließlich von der Gesamtzahl der Flächenausweisungsrechte ab, die eine Gemeinde besitzt.

Für die Aufteilung der Flächenausweisungsrechte unter den Gemeinden (Primärallokation) werden aktuell verschiedene Verfahren diskutiert (Walz et al. 2004; Hansjürgens und Schröter 2004). Soll vorrangig die Effizienz

maximiert werden, bietet sich die Versteigerung der Flächenausweisungsrechte an den Meistbietenden an (Einig 2000). Obwohl diese marktliche Primärzuteilung am ehesten effiziente Allokationsergebnisse verspricht, wird sie von der Politik strikt abgelehnt (Einig und Hutter 1999:289). Um die politische Akzeptanz zu erhöhen, ist eine kostenlose Zuteilung der Rechte vorgesehen (NBBW 2004; Bizer et al. 1998). Nur die spätere Sekundärallokation der Flächenausweisungsrechte, d.h. der Handel der Rechte zwischen den Gemeinden, könnte dann über eine Börse abgewickelt werden. Nicht von den Gemeinden genutzte Flächenausweisungsrechte und zu späteren Zeitpunkten neu verbrieft Kontingente sollen bei beiden Vorschlägen zwischen den Gemeinden handelbar sein.

Das Verfahren der Primärallokation von handelbaren Flächenausweisungsrechten ist sehr ähnlich gestaltet wie die Zuteilung gemeindscharfer Baulandkontingente durch die Regionalplanung von Hessen. Der wesentliche Unterschied ist die Handelbarkeit der Flächenausweisungsrechte. Die Einführung einer Sekundärallokation auch in der Regionalplanung, z.B. über eine Landesbörse, würde die Flexibilität dieses raumordnungsrechtlichen Allokationsverfahrens deutlich erhöhen. Unterschiedliche Anpassungsreaktionen der Gemeinden auf eine restriktivere Mengengrenzung des Gesamtumfangs ihrer kommunalen Baulandentwicklung sind auf diese Weise möglich. Gemeinden, die über ihr Baulandkontingent hinaus einen dringenden Flächenbedarf befriedigen wollen, können bei Zulassung eines interkommunalen Handels von anderen Gemeinden nicht benötigte Anteile eines Baulandkontingents erwerben. Nicht ausgenutzte Baulandkontingente wären mit Profit zu veräußern. Die Handelbarkeit von Baulandkontingenten könnte so den Freiheitsgrad der Gemeinden zur Gestaltung ihrer Baulandentwicklung im Außenbereich erhöhen und gleichzeitig garantieren, dass die verbindliche landesweite Obergrenze nicht überschritten wird. Bei einer ordnungsrechtlich dominierten Mengensteuerung wäre dies nur in den Fällen gewährleistet, in welchen eine Zielabweichung durch den Regionalplanungsträger bzw. eine Landesplanungsbehörde positiv gewertet wird. Grundsätzlich müsste jede einzelne Gemeinde mit ihrem Baulandkontingent auskommen, um abzusichern, dass der Landesrahmen nicht überschritten wird.

Die Flexibilisierung regionalplanerischer Festlegungen könnte nicht nur die Allokationseffizienz raumordnungsrechtlicher Zuteilungsentscheidungen verbessern, sondern gleichzeitig die Verhältnismäßigkeit der erforderlichen Rationierung des zukünftigen Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums unter dem Regime des «30-ha-Ziels» für die Gemeinden gewährleisten.

Ist die Mengengrenze einmal fixiert und die Regeln der Primärallokation durch die Politik entschieden, kann es der marktanalogen Sekundärallokation überlassen bleiben, wie die Baulandkontingente unter den Gemeinden aufgeteilt werden.

Auf welchen Standorten die Gemeinden, durch den Besitz von Flächenausweisungsrechten legitimiert, eine bauliche Freirauminanspruchnahme mittels ihrer Bauleitplanung vorbereiten, kann das Lenkungsverfahren allerdings nicht beeinflussen. Es ist kein Instrument zur Standortsteuerung, sondern dient ausschließlich der treffsicheren Mengengrenzung. Es garantiert, dass nicht mehr zusätzliches Bauland entwickelt wird, als Baulandkontingente von den Gemeinden eingelöst werden.

Nun resultieren negative Folgen der Siedlungs- und Verkehrsflächenexpansion nicht nur aus dem schieren Umfang kommunaler Baulandausweisung, sondern vor allem aus ihrem räumlichen Verteilungsmuster (Siedentop 2004). Gegenüber diesen räumlichen Effekten ist das Verfahren handelbarer Ausweisungsrechte blind und bedarf daher der «Zähmung» durch raumplanerische Instrumente (SRU 2004: Tz. 214). Ansonsten drohen Gefahren örtlicher wie zeitlicher Belastungsspitzen (hot spots) (NBBW 2004:39) sowie eine Erosion des zentralörtlichen Systems (Einig und Hutter 1999:298). Diese negativen Wirkungen können durch kombinierte Ausweisung negativ- und positivplanerischer Raumordnungsgebiete in Regionalplänen vermieden werden. So werden schützenswerte Freiraumbereiche vor Bebauung bewahrt und die Baulandausweisung auf geeignete Standorte ausgerichtet.

Da der Ansatz handelbarer Baulandkontingente von seiner temporalen Wirkungsrichtung zukunftsorientiert ist, kann er nicht dazu beitragen, bestehende Überhänge bereits durch die Bauleitplanung gewidmeten Baulands abzubauen (Einig 1999). Die planungsrechtlich gewidmeten und erschlossenen Bau-

landreserven sind in vielen Regionen allerdings bereits so umfangreich bemessen, dass hier zur Erreichung des «30-ha-Ziels» auch eine Reduktion baureifer Baulandbestände erforderlich ist (Einig 2000).

## 9. Schlussfolgerungen

Obwohl ein System handelbarer Flächenausweisungsrechte gegenüber einem Raumordnungsregime klassisch ordnungsrechtlicher Prägung eine präzisere Treffsicherheit bei höherer Allokationseffizienz und größerer Flexibilität verspricht, wird seine Einführung flankierend zum bestehenden raumordnungsrechtlichen Instrumentarium kategorisch von Politik, Landesplanung, kommunalen Spitzenverbänden und den Lobbyisten der Bau- und Wohnungswirtschaft abgelehnt (Die Bundesregierung 2004: 203; Institut für Städtebau Berlin 2004; Joerissen und Coen 2004: 42ff.; Rat für Nachhaltige Entwicklung 2004:19).

Als zentraler Ablehnungsgrund wird vielfach die verfassungsrechtliche Bedenklichkeit handelbarer Flächenausweisungsrechte genannt, insbesondere ihr Verstoß gegen Art. 28 Abs. 2 GG, der den Gemeinden eine kommunale Selbstverwaltung garantiert (eine andere Meinung vertreten Brandt und Sanden 2004; Meurer et al. 1999; Schmalholz 2002).

Im Vergleich mit reinen Marktlösungen wird die Bewältigung von Knappheitsproblemen auf dem Wege rechtlicher Kontingentierung von zahlreichen Akteuren immer noch als fairer betrachtet (Kirchgässner 2003:25ff.). Sollte es daher gelingen, bereits bewährte raumordnungsrechtliche Instrumente durch Flexibilisierung der Allokationsleistung marktanaloger Mengenlösungen anzunähern, wie dies hier am Beispiel der handelbaren Baulandkontingente gezeigt wurde, ist mit einer höheren Akzeptanz und einfacheren politischen Durchsetzbarkeit zu rechnen.

Für die Regionalplanung in Hessen zeigen erste Überlegungen, wie das positivplanerische Instrumentarium zur Steuerung der kommunalen Baulandausweisung so optimiert werden kann, dass zukünftig eine drastischere Reduktion des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums gelingt, aber gleichzeitig der Freiheitsgrad kommunaler Planungsakteure nur verhältnismäßig eingeschränkt wird (Einig 2005). Die Neueinführung eines Systems handelbarer Flächenausweisungsrechte, ergänzend zum bestehenden

planungsrechtlichen Instrumentarium, wäre dann nicht erforderlich.

## Literatur

ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1998): Interkommunale und regionale Kooperation. Hannover.

ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1999): Grundriss der Landes- und Regionalplanung. Hannover.

Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.) (2003): Arbeitshilfe – kommunales Flächenressourcen-Management. München.

Beckmann, G./ Dosch, F. (2004): Gewerbebaulandversorgung. In: BBR Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Bauland- und Immobilienmärkte. Bonn, S. 59–77.

Bizer, K. et al. (1998): Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächennutzung. Berlin.

Böhm, E. et al. (2002): Vorstudie zur Ausgestaltung eines Systems handelbarer Flächenausweisungskontingente. Ansätze für Baden-Württemberg am Beispiel des Nachbarschaftsverbands Karlsruhe. ISI, Karlsruhe.

Brandt, E./Sanden, J. (2004): Verfassungsrechtliche Zulässigkeit neuer übergreifender Rechtsinstrumente zur Begrenzung des Flächenverbrauchs. Berlin.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2004a): Fläche im Kreis. Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung. In: ExWoSt-Informationen, 25/1, Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2004b): Innovative Projekte zur Regionalentwicklung. Ein MORO-Forschungsfeld. In: MORO-Informationen, 1/1, Bonn.

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1993): Baulandbericht 1993. Bonn.

Davy, B. (2000): Das Baulandparadoxon: Wie planbar sind Bodenmärkte? In: Einig, K. (Hrsg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung. Berlin, S. 61–78.

Der Minister für Landes- und Stadtentwicklung des Landes NRW (1984): Landesentwicklungsplan III, Entwurf, Düsseldorf.

Der Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg (2004): Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg. Sondergutachten. Stuttgart.

Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2002): Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft. Köln, Berlin.

Die Bundesregierung (Hrsg.) (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.

Die Bundesregierung (Hrsg.) (2004): Fortschrittsbericht zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Berlin.

Domhardt, H.-J./Spannowsky, W. (2002): Aufgaben und Möglichkeiten der Steuerung der regionalen Siedlungsentwicklung. In: Spannowsky, W./Mitschang, S. (Hrsg.): Fach- und Rechtsprobleme der Nachverdichtung und Baulandmobilisierung. Köln u.a., S. 107 ff.

Dosch, F./Einig, K. (2004): Von der Siedlungsexpansion zur regionalen Innenentwicklung. In: Dieterich, H. et al. (Hrsg.): Jahrbuch für Bodenpolitik 2004. Berlin, S. 85–117.

Einig, K. (1999): Handelbare Ausweisungs- und Bauungsrechte. In: Libbe, J. (Hrsg.): Neue Instrumente zur Steuerung des Flächenverbrauchs. In: Dokumentation «Forum Stadtökologie», Köln: difu, S. 42–56.

Einig, K. (2000): Mengensteuerung des Baulandangebotes durch marktanalogue Instrumente. In: Einig, K. (Hrsg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung. Berlin, S. 302–321.

Einig, K. (2001): Ressourcenschonende Siedlungsentwicklung durch interkommunal abgestimmte Baulandpolitik. In: NABU Naturschutzbund Deutschland e. V. (Hrsg.): Flächen intelligent nutzen. Strategien für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. Bonn, S. 50–69, <http://www.nabu.de/downloads/studien/dokuf/laechen-nutzen.pdf>.

Einig, K. (2003): Positive Koordination in der Regionalplanung. Transaktionskosten des Planentwurfs in Verhandlungssystemen. In:

- Informationen zur Raumentwicklung, H. 8/9, S. 479–503.
- Einig, K. (2005): Integration des Marktmechanismus in die Regionalplanung. In: Informationen zur Raumentwicklung, H4/5 2005, S. 281–295
- Einig, K./Hutter, G. (1999): Durchsetzungsprobleme ökonomischer Instrumente – das Beispiel handelbarer Ausweisungsrechte. In: Bergmann, A. et al. (Hrsg.), Siedlungspolitik auf neuen Wegen. Berlin, S. 289–309.
- Einig, K./Siedentop, S. (2005): Strategien zur Senkung des Flächenverbrauchs. In: Czybulka, D. (Hrsg.): Wege zu einem wirksameren Naturschutz – Erhaltung der Biodiversität als Querschnittsaufgabe. Baden-Baden, S.159–181.
- Einig, K./Spiecker, M. (2002): Die rechtliche Zulässigkeit regionalplanerischer Mengenziele zur Begrenzung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums. In: Zeitschrift für Umweltrecht, 13. Jg., Sonderheft «Flächenhaushaltspolitik», S. 150–157.
- Einig, K./Weith, T./Siedentop, S. (2005): Regionales Flächenmanagement. Berlin (im Erscheinen).
- Enquete-Kommission «Schutz des Menschen und der Umwelt» (1998): Konzept Nachhaltigkeit. Vom Leitbild zur Umsetzung. Berlin.
- Fürst, D. (1991): Koordination in der Raumplanung. In: Jahrbuch für Staats- und Verwaltungswissenschaft. Bd. 5, S. 53–75.
- Gawel, E. (1994): Umweltallokation durch Ordnungsrecht. Ein Beitrag zur ökonomischen Theorie regulativer Umweltpolitik. Tübingen.
- Gawel, E. (2000): Effizientes Umweltordnungsrecht – Anforderungen und Grenzen aus ökonomischer Sicht. In: Gawel, E./Lübbecke, G. (Hrsg.): Effizientes Umweltordnungsrecht. Baden-Baden, S. 9–34.
- Gawron, T. (2004): Reduzierte Flächeninanspruchnahme durch interkommunale Kooperation? In: UFZ-Bericht, Nr. 25/2004, Leipzig, <http://www.ufz.de>.
- Gillette, C. P. (2001): Regionalization and Interlocal Bargains. In: New York University Law Review, Vol. 76, April 2001, S. 190–271.
- Hansjürgens, B./Schröter, Ch. (2004): Zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme durch handelbare Flächenausweisungsrechte. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 4/5, S. 260–269.
- Haren, von Ch./Michaelis, P. (2005): Handelbare Flächenausweisungsrechte und Planung. In: Informationen zu Raumentwicklung, H 3 (im Erscheinen).
- Heinz, W. (2000) (Hrsg.): Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich. Stuttgart u.a.
- Hucke, J. (1983): Regulative Politik. Das Beispiel Umweltschutz. In: Voigt, R. (Hrsg.): Abschied vom Recht? Frankfurt am Main, S. 50–66.
- Institut für Städtebau Berlin (Hrsg.) (2004): Ergebnisprotokolle der vier Dialogveranstaltungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung zur «Verminderung der Flächeninanspruchnahme». Berlin.
- Jähnke, P./Gawron, T. (2000) (Hrsg.): Regionale Kooperation. IRS, Erkner.
- Jörissen, J./Coenen, R. (2004): Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung. Auswertung einer Befragung der interessierten und betroffenen Akteure. In: Hintergrundpapier, Nr. 10, Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag.
- Kirchgässner, G. (2003): Kontingentlösungen als Instrumente der Wirtschafts- und insbesondere der Umweltpolitik: Die ökonomische Perspektive. In: Kneopfel, P. (Hrsg.): Begrenzen um mehr zu erreichen. Kontingente als Instrumente der Umwelt- und Raumordnungspraxis. Eidgenössisches Personalamt, Bern, S. 25–39.
- Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg (Hrsg.) (2003): Kommunales Flächenmanagement – Arbeitshilfe. Karlsruhe.
- Meurer, P./Nagel, B./Roller, G. (1999): Die Eignung von Instrumenten für eine nachhaltige Flächenbewirtschaftung aus ökonomischer und rechtlicher Sicht. In: Friedrichs, J./Hollaender, K. (Hrsg.): Stadtökologische Forschung. Theorien und Anwendungen. Analytica, Berlin, S. 279–298.

- Müller-Kleißler, R./Rach, D. (2004): Wohnbaulandversorgung. In: BBR (Hrsg.): Bauland- und Immobilienmärkte. Bonn, S. 40–58.
- Priebs, A. (1999): Räumliche Planung und nachhaltige Siedlungsentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 4, S. 249–254.
- Rat für Nachhaltige Entwicklung (2004): Mehr Wert für die Fläche: Das «30-ha-Ziel» für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land. Berlin.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (2000): Umweltgutachten 2000. Stuttgart.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (2004): Umweltgutachten 2004. Stuttgart.
- Schäfer, R./Lau, P./Specovius, C. (2000): Baulandbereitstellung: Rechtstatsachenforschung zur Entwicklung, Erschließung und Finanzierung von Bauland. BMVBW, Berlin.
- Scharpf, F. (2000): Interaktionsformen – Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.
- Scharpf, F. W./Schnabel, F. (1979): Steuerungsprobleme der Raumplanung. In: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 10, S. 12–57.
- Schmalholz, M. (2002): Zur rechtlichen Zulässigkeit handelbarer Flächenausweisungsrechte. In: Zeitschrift für Umweltrecht, Sonderheft 2002, 158 ff.
- Siedentop, S. (2004): Die «Tyrannei der kleinen Entscheidungen» – Zum Dilemma kumulativer Wirkungen in der räumlichen Umweltvorsorge. In: Naturschutz und Landschaftsplanung, 36, H. 11, S. 341–346.
- Spannowsky, W./Borchert, D. (2002): Interkommunale Kooperation als Voraussetzung für die Regionalentwicklung. Kaiserslautern.
- Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (1999): 10 Thesen – Verhältnis von Landes- und Regionalplanung zur kommunalen Planungshoheit. In: StGB NRW-online.
- Tomerius, S./Preuß, T. (2001): Nachhaltige Ressourcennutzung – Flächenmanagement/Flächenrecycling. Difu, Berlin.
- Umweltbundesamt (Hrsg.) (2003): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr. In: Texte 90/03, Berlin.
- Walz, R. et al. (2004): Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungsrechte unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte. Arbeitspapier für den Workshop am 29. November 2004. Karlsruhe.





PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

# Wie Siedlungsentwicklung steuern?

Fallstudien zur Regionalplanung und Wohnungsbauförderung in Nordrhein-Westfalen

In Finanzmittelschwäche der öffentlichen Hand und die Sicherung der Daseinsvorsorge erfordern die konsequente Steuerung der Siedlungsentwicklung. Doch verfügen wir auch über die nötigen Instrumente dazu? In diesem Beitrag stehen Raumordnung und die Wohnungsbauförderung im Mittelpunkt der Betrachtung. Ihr Beitrag zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung wird anhand empirischer Fallstudien in Nordrhein-Westfalen analysiert. Die Ergebnisse dienen dazu, Ansatzpunkte für die Verbesserung der siedlungspolitischen Steuerung zu benennen.

## 1 Einführung

Das Siedlungsflächenwachstum verlagert sich seit Jahrzehnten aus den Kernstädten immer weiter nach außen. Heute wachsen die Siedlungsflächen im ländlichen Umland der Agglomerationen am stärksten (vgl. BBR 2005, S. 56). Besonders starke Zuwächse erfahren die Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern. „Das Siedlungswachstum erfolgt überwiegend räumlich dispers statt dezentral konzentriert“ (ebd., S. 58). Es sind die vergleichsweise hohen Infrastrukturkosten dieser dispersen und wenig dichten Siedlungstätigkeit, die unter dem Eindruck einer wachsenden Finanznot der öffentlichen Haushalte zum Thema werden (vgl. Schiller; Siedentop 2005, S. 83). Die im Herbst 2005 vorgestellte Pilotstudie „Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten am Beispiel der Region Haveland-Fläming“ belegt, dass Bestandsentwicklung kostendämpfend wirkt (BMVBW/

BBR 2005). Neben der Bestandsentwicklung wird zur Kosteneinsparung eine Konzentration der Siedlungstätigkeit in größeren Einheiten empfohlen (vgl. Schiller; Siedentop 2005, S. 85 f.).

Im Einzelnen sind folgende Zusammenhänge zwischen Infrastruktur und Siedlungsentwicklung von Bedeutung:

- Die Erneuerung von Infrastruktur kann heute nicht mehr durch die erhobenen Gebühren finanziert werden (vgl. ebd. 2005, S. 83). Daher sollte der kostenträchtige Ausbau der Infrastruktur gestoppt und die vorhandenen Finanzmittel auf die Sicherung der bestehenden Infrastruktur gelenkt werden
- Dazu ist es notwendig, die Siedlungsentwicklung nicht außerhalb von im Zusammenhang bebauter Siedlungsteile, sondern im Bestand voranzutreiben. So kann u.U.



Michael Droß ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Raumentwicklung, TU München.

Dieses Manuskript diente als Grundlage der gleichnamigen Veröffentlichung in der Zeitschrift Raumforschung und Raumordnung, Heft 5, 2006, S. 370-380.

auch die Einwohnerdichte erhalten und die vorhandene Infrastruktur ausgelastet werden. Denn die Einwohnerdichte geht durch die wachsenden individuellen Wohnflächenansprüche sukzessive zurück

- Auf Gemeindeebene sollte die Siedlungsentwicklung möglichst auf gut mit Infrastruktur erschlossene Standorte konzentriert werden, z.B. Nahverkehrshaltepunkte
- Wenn Neubau unverzichtbar ist, dann soll er dicht und kompakt ausgeführt werden. Das ermöglicht kurze Leitungsnetze der technischen Infrastruktur und eine hohe Nachfragedichte und baut hohen Kosten und schwacher Auslastung vor
- Aus der regionalen Perspektive ist es sinnvoll, die künftige Siedlungsentwicklung auf größere Einheiten zu konzentrieren, um Skaleneffekte nutzen zu können.

Diese hier ökonomisch begründeten Ziele, Verdichtung und Konzentration auf gut erschlossene und ausreichend große Standorte, dienen im gleichem Maße ökologisch motivierten Überlegungen im Sinne einer generellen Reduktion der Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke.

#### *Instrumente zur Umsetzung*

Seit einiger Zeit wird über neue Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung diskutiert.<sup>1</sup> Bisher konnten noch keine der diskutierten Instrumente, wie z.B. handelbare Flächennutzungsrechte, Bodenwertsteuer und Bodenflächensteuer in Deutschland eingeführt werden. Gegen handelbare Flächennutzungsrechte spricht nach Meinung vieler Akteure die kommunale Planungshoheit (vgl. Einig 2005, S. 55), die Bodenflächensteuer ist in ihrer Wirkung umstritten (vgl. Droß 2004, S. 148 ff.) und die Bodenwertsteuer dürfte in der derzeit beabsichtigten aufkommensneutralen Form keine großen Wirkungen zeigen. Verbleiben die vorgeschlagenen Instrumente im Diskussionsstadium, so sind die konventionellen Instrumente, wie Städtebau- und Wohnungsbauförderung, KFZ-Besteuerung und Raumordnung in Bewegung gekommen. So werden in der Regionalplanung einige neue Ansätze verfolgt (vgl. z.B. in Informationen zur Raumentwicklung, H. 4/5 2005) und die Wohnungsbauförderung wurde in einigen

<sup>1</sup> S. aktuell Informationen zur Raumentwicklung 4/5 2005, DISP H. 160 2005.

Bundesländern im Sinne der hier verfolgten Ziele qualifiziert: In Brandenburg wird beispielsweise die Schaffung von Wohneigentum nur dann gefördert, wenn sie der Innenentwicklung dient (vgl. MSWV Brandenburg 2004). Zur Verringerung der Inanspruchnahme von Grund und Boden werden in Bayern Maßnahmen bevorzugt gefördert, die brachliegende Flächen oder vorhandene Bausubstanz nutzen oder im Rahmen einer angemessenen Verdichtung bestehender Siedlungsgebiete durchgeführt werden (vgl. SI Bayern 2003, Nr. 7.1). Für die Förderung des Baus oder Kaufs von Eigenheimen gelten Grundstücksobergrenzen von 400 bis 800 m<sup>2</sup> je nach Gebietskategorie (vgl. ebd. Nr. 15.2).

In Nordrhein-Westfalen kann die Förderung selbst genutzten Wohnraums seit 1996 in den Verdichtungsräumen des Landes mit einem Ökobonus um 10.000 DM aufgestockt werden, wenn die Geschoßflächenzahl höher 0,8 ist (vgl. MLS NRW 1996 Nr. 5.33). Diese Regelung wurde in den Folgejahren weiter ausdifferenziert und auch die Mietwohnungsbauförderung umgestaltet.

Es bestehen also Ansätze, das konventionelle Instrumentarium an die veränderten Bedingungen anzupassen. Diese Ansätze sollen hier evaluiert werden. Dazu wurden Beispiele aus Nordrhein-Westfalen, die bereits angesprochene Wohnungsbauförderung, sowie die Regionalplanung für den Regierungsbezirk Düsseldorf ausgewählt, dem am dichtesten besiedelten Regierungsbezirk der Bundesrepublik.<sup>2</sup>

## **2 Ausgangsbedingungen**

Der Beitrag der Regionalplanung zur Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung wird aus unterschiedlichen Blickwinkeln kritisch beurteilt. K. Einig verweist darauf, dass die Regionalplanung einen Auftrag zur angemessenen Flächenvorsorge hätte und daher letztlich lokalen Flächenbedarfen entsprechen müsste (vgl. Einig 2005, S. 53). Das setzt flächensparsamem Handeln der Regionalplanung Grenzen. Konkrete Flächennutzungsentscheidungen wären primär ökonomisch motiviert und daher am besten monetär zu steuern (vgl. Dosch; Einig 2005, S. 1 f.). Eine ähnliche Rich-

<sup>2</sup> Die hier zugrunde liegende empirische Untersuchung umfasste zusätzlich die Region Stuttgart und in geringerer Untersuchungstiefe weitere Großstadregionen (vgl. Droß 2004, zur Auswahl der Fallstudien S. 75 ff.). Alle Fallstudien hier darzustellen, hätte den Rahmen des Aufsatzes gesprengt.

tung verfolgt D. Fürst, wenn er schreibt. Die Regionalplanung wäre zur Steuerung nicht so sehr geeignet, da sie zu weit vom Marktgeschehen entfernt agiere (vgl. Fürst 1996, S. 168).

Das Raumordnungsgesetz des Bundes definiert die Raumordnung respektive Regionalplanung als zusammenfassende Planung. Sie wiegt die unterschiedlichen Raumnutzungsansprüche gegeneinander und untereinander ab (vgl. § 1 Abs. 1 ROG). Das kommt im Raumordnungsgesetz vielfach zum Ausdruck. So sind die Grundsätze des § 2 gegeneinander und untereinander abzuwägen. Der in Grundsatz Nr. 2 kodifizierte Vorrang der Innenentwicklung oder der Grundsatz, die großräumige Freiraumstruktur zu erhalten, sind zwar eindeutig im Sinne der hier formulierten Ziele zu verstehen. Aber sie können in der Abwägung gegen andere Grundsätze als weniger wichtig erachtet werden und abgeschwächt oder gar nicht zur Geltung kommen.

Das bedeutet, dass die Regionalplanung allenfalls im Einzelfall den hier gestellten Zielen Verdichtung und Konzentration auf ausreichend große Standorte einen Vorrang einräumen kann. Nach der geltenden Rechtslage ist daher nicht zu erwarten, dass die Regionalplanung die Steuerung der Siedlungsentwicklung in die gewünschte Richtung intensivieren kann. Im Folgenden soll nun geprüft werden, ob die Praxis der Regionalplanung diesen Befund bestätigt. Die Untersuchung soll auch zeigen, welche Möglichkeiten bestehen, die Steuerung der regionalen Ebene zu verbessern. Dazu steht ein Vorschlag im Raum, nämlich den hierarchischen Aufbau des Planungssystems dergestalt zu nutzen, dass die Vorgaben an die Regionalplanung restriktiver gefasst werden. Das könnte beispielsweise dadurch geschehen, dass die Bundesländer in ihren Landesraumordnungsplänen Obergrenzen der Freirauminanspruchnahme verankern (vgl. Einig 2005, S. 53 f.).

Für die Konzentration der Siedlungsentwicklung existieren keine derartigen Vorschläge. Das klassische Instrument dazu ist die Begrenzung der Gemeinden auf Eigenentwicklung. Eigenentwicklung kennzeichnet den Bedarf an Wohnraum, der sich innerhalb einer Stadt oder Gemeinde ergibt; Zuzüge von außen sind darin nicht eingeschlossen. Hinsichtlich der Wirksamkeit dieses Instrumentes

bestehen unterschiedliche Einschätzungen.<sup>3</sup> Die Fähigkeiten der Regionalplanung, die Siedlungsentwicklung auf bestimmte Kommunen zu konzentrieren, werden daher zu prüfen sein.

In der Einleitung wurde als weiteres Instrument die Wohnungsbauförderung Nordrhein-Westfalens ins Spiel gebracht. Die Wohnungsbauförderung ist ein sehr marktnahes Instrument. Sie kann z.B. mit einem Darlehen jemanden unmittelbar in die Lage versetzen, eine Eigentumswohnung zu kaufen. Daher könnte sich die Wohnungsbauförderung als sehr wirksames Instrument zur Steuerung der Siedlungsentwicklung erweisen. Wie wirksam sie sich in der Praxis tatsächlich erweist, bleibt noch zu untersuchen. In jedem Falle sprechen die Argumente dafür, dass die Wohnungsbaupolitik die Siedlungsentwicklung wirksamer steuern kann, als es der Raumordnung möglich ist.

### 3 Methodik

Um die Ausgangsthese prüfen zu können, ist es wichtig, die Wirksamkeit der ausgewählten Instrumente zu kennen. Eine Möglichkeit, die Wirksamkeit zu eruieren, besteht darin, die Siedlungsentwicklung mit den zuvor gesetzten Zielen (der Regionalplanung oder Wohnungsbaupolitik) zu vergleichen. Doch dieser Weg muss scheitern, da zu viele Faktoren die Siedlungsentwicklung beeinflussen. Daher wurde hier ein anderer Weg beschritten, um valide Ergebnisse zu erreichen, eine Untersuchung des Implementationsprozesses neuer Zielsetzungen in die Regionalplanung und die Wohnungsbauförderung. Denn seit der 2. Hälfte der 1980er Jahren wuchsen die Siedlungsflächen infolge großen Bevölkerungswachstums stark an. Bald setzte eine Debatte darum ein, wie diesem Siedlungsflächenwachstum begegnet werden könnte (vgl. Droß 2004, S. 41. ff.). Wohnungsbaupolitik und Raumordnung reagierten mit einer Änderung ihrer Ziele und Förderkriterien. Wie dieser Aushandlungsprozess – zwischen Bezirksplanungsbehörde und Wohnungsbauministerium auf der einen Seite und den Kommunen auf der anderen Seite – verlief, gibt nun Aufschluss darüber, welche Widerstände bei der Implementation reformierter Zielsetzungen auftraten und ob und wie sich diese Widerstände in der Zielformulierung niederschlugen. Daraus kann wiederum auf die Wirksam-

<sup>3</sup> Vgl. Einig 2005, S. 52 f. mit positiver Einschätzung und Droß 2004, S. 89, 91 ff. mit negativer Einschätzung.

keit geschlossen werden. Denn die Fähigkeit, Zielsetzungen neuen Anforderungen anzupassen, ist ein wichtiger Beurteilungsmaßstab für die Instrumente Raumordnung und Wohnungsbauförderung. Die Untersuchung wurde anhand von Dokumentenanalysen und Interviews durchgeführt.<sup>4</sup>

#### 4 Fallstudien zum Implementationsprozess

Mit den Fallstudien Regionalplanung Düsseldorf und Wohnungsbauförderung Nordrhein-Westfalen soll nun gezeigt werden, welchen Beitrag diese Instrumente zur Implementation der eingangs definierten Ziele zu leisten vermögen. Im ersten Abschnitt steht die Regionalplanung im Fokus, zunächst mit der Regelung, die die Kommunen zu berücksichtigen haben, sollten sie zusätzliche Siedlungsflächen benötigen. Diese Regelung dient der Innenentwicklung und der baulichen Verdichtung. Der Aufbau ist im Folgenden (nahezu) immer derselbe: Im Anschluss an die Zielbeschreibung folgt der Abschnitt „Rezeption“, in dem die Reaktionen der Akteure dargestellt werden. Abschließend folgt dann immer der Kommentar des Autors.

##### 4.1 Regionalplanung

###### *Innenentwicklung und Dichte*

„Die Kommunen sollen zusätzlich dargestellte Siedlungsbereiche erst in Anspruch nehmen, wenn die Möglichkeiten der Stadtinnenentwicklung, der Wiedernutzung von Flächen sowie des Flächentausches keinen genügenden Handlungsspielraum mehr lassen, die weitere Siedlungstätigkeit vorausschauend zu planen und zu steuern“ (GEP Abschn. 1.1, Z 2). Um neue Siedlungsflächen auszuweisen, muss die Gemeinde stichhaltig darlegen, dass sie über keine oder nur ungenügende Reservflächen verfügt (vgl. Abschn. 1.1, Z 2.2 u. Begr.).

###### *Rezeption*

Die Regelungen werden kontrovers aufgenommen. Für den Regierungsbezirk Düsseldorf fordern die Naturschutzverbände und der Kommunalverband Ruhrgebiet höhere Hürden für die Inanspruchnahme von Freiraum für Siedlungszwecke. Sie möchten gerne über die Baulückenschließung hinaus auch noch

Nachverdichtungsmaßnahmen in den Katalog aufgenommen wissen. Die Bezirksplanungsbehörde lehnt diese Ansinnen ab. Der Grund: Der planerische Handlungsspielraum der Kommunen würde zu sehr eingeschränkt und die Innenentwicklung sei zu schwierig, um sie stärker zu priorisieren.<sup>5</sup> Diesen Aspekt unterstreicht die folgende Stellungnahme der Stadt Düsseldorf:

„Das Problem einer geordneten Innenentwicklung sind die fehlenden Dispositionsmöglichkeiten. Die Gemeinden haben geringen Einfluss darauf, zu welchem Zeitpunkt Grundstücke bebaut werden. Auch sind die gesetzlichen Instrumente der Baulandmobilisierung, wie z.B. das Baugebot nach § 176 BauGB, mit geringer Wirkung einzustufen. Die Bebauung von Baulücken und freien Grundstücken kann zwar in Düsseldorf durch ein offensiveres Bauflächenmanagement verstärkt werden, damit wird aber die generelle Abhängigkeit einer Bebauung von Grundstücken von dem Eigentümer- und auch Investorenverhalten nicht beeinträchtigt. Die Realisierung von Baugebieten im Bestand ist wegen der zahlreichen Restriktionen wie Baulandhortung, Eigentümerprobleme, hohe Grundstückspreise, Altlasten u.a. zeitlich sehr aufwändig (Anregung 060 der Stadt Düsseldorf, Reg.Bez. 1997).

Von der Kleinstadt Rees wird die Umsetzung des Ziels aus ähnlichen Erwägungen als sehr problematisch eingeschätzt: „Zu 70 % werden Baulücken für die nachfolgende Generation als Vorhalteflächen bereitgehalten und stehen dem Markt nicht zur Verfügung, werden aber den betroffenen Städten in der Statistik als verfügbare Bauflächen angerechnet ...“ (vgl. Anregung 002 der Stadt Rees, ebd.).

Die Kommunen lesen den Plantext auch als Aufforderung, höhere bauliche Dichten im Neubau zu erreichen. Tatsächlich könnten sie die vorhandenen Bauflächen flächensparend nutzen und müssten dann erst später auf weitere Entwicklungsmöglichkeiten – Reservflächen oder zusätzliche Siedlungsbereiche – zurückgreifen. Augenscheinlich bestehen auch hier Schwierigkeiten:

„Selbst flächensparende Bauweisen mit einer höheren Bebauungsdichte stoßen ... auf erheb-

<sup>4</sup> Interviews führte der Autor mit Regionalplanern, Mitgliedern des Regionalrats Düsseldorf, kommunalen Vertretern und Vertretern der Landesregierung Nordrhein-Westfalen (vgl. Droß 2004, S. 77 ff.)

<sup>5</sup> Vgl. Anregung 003 der Naturschutzverbände, Anregung 003 des Kommunalverbands Ruhrgebiet und den Ausgleichsvorschlag 205/003 sowie 703/003 der Bezirksplanungsbehörde in Regierungsbezirk Düsseldorf 1997.

lichen Widerstand in der Bevölkerung und damit auch im politischen Raum“ (Stadt Düsseldorf, vgl. ebd.). „Die Bemühungen ..., über die Bauleitplanung verdichtete Bauweisen festzuschreiben, werden in der Realität allzu häufig durch mangelhafte Nachfrage umgekippt. Im ländlichen Raum spricht sich die Bevölkerung zu 75 % für ein Einfamilienhaus aus“ (Stadt Rees, vgl. ebd.).

#### *Kommentar*

In den zitierten Stellungnahmen werden die Schwierigkeiten der Innenentwicklung deutlich. Von beiden Städten wird die Abhängigkeit von den Eigentümern, sowie die fehlende Nachfrage nach dichter Bebauung betont. Damit wird klar, dass die Regionalplanung mit dem Ziel der Innenentwicklung an Grenzen stößt, die durch Schwierigkeiten der Bauleitplanung bedingt sind, das Ziel umzusetzen. Tatsächlich hat die Bauleitplanung lediglich vorbereitende Funktion und muss daher stark auf die private Initiative setzen (vgl. BauGB-Kommentar, § 1, Rn. 7), d.h. die Grundeigentümer. Und die Grundeigentümer besitzen durch Bodenrecht und Bauleitplanung eine starke Position (vgl. Davy 2000, S. 68). Diese unbefriedigende Bodenmarktsteuerung führt zu großen Schwierigkeiten, die Innenentwicklung voranzutreiben.<sup>6</sup>

Ein zweiter Aspekt ist die hohe Nachfrage nach aufgelockerter Bebauung. Wird dichte Bebauung nicht nachgefragt, ist die Realisierung von kompakten und dichten Bauweisen schwierig. Kommunale Bauleitplanung ist Angebotsplanung und kann daher auf die Nachfrage keinen Einfluss nehmen. Auch hier scheitert die Regionalplanung mit ihrer Zielsetzung an den Bedingungen und Möglichkeiten auf der lokalen Ebene.

#### *Bevorzugte Entwicklung von Gemeinden und Stadtteilen mit Haltepunkten des schienengebundenen Öffentlichen Verkehrs*

Der Planentwurf des Regionalplans enthielt die prioritäre Nutzung von Siedlungsbereichen mit Haltepunkten des schienengebun-

denen Öffentlichen Verkehrs. Kommunen im ländlichen Raum aber auch Großstädte mit Entwicklungsgebieten ohne entsprechende Haltepunkte übten scharfe Kritik an diesem Planziel. Das Planziel wurde daraufhin entschärft. Nun genügt es, wenn die Haltestellen des schienengebundenen Verkehrs durch leistungsfähige Buslinien erreicht werden können:

„Siedlungsbereiche, die an Haltepunkten des schienengebundenen Öffentlichen Personennahverkehrs liegen oder in absehbarer Zeit angebunden werden sollen bzw. die durch leistungsfähige Buslinien mit solchen Haltepunkten verknüpft sind, sind vorrangig und nutzungsintensiv in Anspruch zu nehmen“ (GEP, Abschn. I.I, Z 2.3)

#### *Rezeption*

In der ursprünglichen Regelung sahen insbesondere die Gemeinden in den ländlich strukturierten Räumen des Regierungsbezirks eine grobe Benachteiligung. Beispielsweise schreibt der Kreis Kleve, dass „... nicht alle Städte und Gemeinden des Kreises Kleve über einen Bahnanschluss verfügen. Die Beachtung des Zieles würde jegliche Siedlungsentwicklung in diesen Städten und Gemeinden verhindern“ (Anregung 067 des Kreises Kleve, Reg.Bez. 1997). Ähnliche Stellungnahmen gaben eine Reihe weiterer ländlicher Gemeinden sowie die Stadt Duisburg ab (vgl. Zitat im Abschnitt Wohnungsbauförderung).

#### *Kommentar*

Tatsächlich verfügt eine Reihe von Städten und Gemeinden über nur geringe Potenziale an den ÖPNV-Haltepunkten. Zwar hatte eine entsprechende Untersuchung ergeben, dass z.B. im Gebiet des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr über mindestens 3 Jahre hinweg der prognostizierte Bedarf an Wohneinheiten innerhalb eines 1 km-Radiusses um Straßen, Stadt-, U-Bahn- und DB-Haltestellen hätte gedeckt werden können. Doch war der Umfang der Potenziale in den Städten und Gemeinden sehr unterschiedlich und es gab auch Kommunen, die überhaupt keine Potenziale in diesem Einzugsbereich hatten. Dazu zählten natürlich v.a. die dünner besiedelten Teile Nordrhein-Westfalens (vgl. MASSKS NRW 1999, S. 40 ff.). Entsprechend der Regelungen im Regionalplan-Entwurf wäre also eine Reihe von Städten und Gemeinden in der Siedlungsentwicklung beschränkt gewesen. Und zwar solange, bis die Kommunen mit Potenzialen an den Schienenthaltepunkten Bauland

<sup>6</sup> Zwar stehen den Kommunen mit städtebaulichen Verträgen und Entwicklungsmaßnahmen weitere Instrumente zur Verfügung, doch werden auch diese als nicht ausreichend erachtet, eine zielgemäße Steuerung des Bodenmarkts zu erreichen (vgl. Droß 2004, S. 146 f.). Aus ihrer Sicht kritisieren die Gemeinden, dass die Mitwirkungsbereitschaft der Privaten nicht immer ausreichend sei (vgl. Stemmler 1999, S. 14). „Insbesondere ist auf die Gefahr hinzuweisen, dass Standortentscheidungen für Bauleitpläne von der Flächenverfügbarkeit bzw. der Verkaufsbereitschaft der Eigentümer abhängig gemacht werden ...“ (Güttler/Krönert 1994, S. 8).

ausgewiesen hätten. Und eben diese Beschränkung, eine Art Siedlungsentwicklungsstopp, konnte die Bezirksplanungsbehörde nicht durchsetzen.

Daneben steht aber möglicherweise auch das Ziel selbst in Frage. Denn mit der Entwicklung an den Haltepunkten sollen die Möglichkeiten zur Nutzung des komfortablen, schieneengebundenen Öffentlichen Verkehrs gesteigert werden. Doch ist nun keinesfalls sicher, dass solche Haushalte in die geförderten Wohnungen einziehen, die den Öffentlichen Verkehr auch nutzen (vgl. Holz-Rau 2001, S. 272 f.). Wie immer man zu dieser Argumentation auch steht, eines wird an dieser Stelle deutlich: Die hier diskutierten Ziele sind keinesfalls unumstritten und das nicht nur im politischen Raum, sondern auch in der Fachwelt.

#### *Konzentration auf regional bedeutsame Schwerpunkte*

Zur regionalen Schwerpunktbildung sollen in den verdichteten Räumen des Regierungsbezirks dreizehn von den Städten und Gemeinden vorgeschlagene regional bedeutsame Wohnstandorte entwickelt werden (vgl. GEP Abschn. 1.2, Z 2.1). Diese Konzentration soll dazu beitragen, die weitere Freirauminanspruchnahme für Siedlungszwecke zu verringern. Was einen Standort zum regional bedeutsamen Standort qualifiziert, ist dabei die Tatsache, dass er größer als 20 ha ist, sich für den Geschosswohnungsbau eignet, über eine Anbindung an den schieneengebundenen ÖPNV verfügt und seine Inanspruchnahme eine geringe Eingriffsintensität bedeutet (vgl. ebd.). Die Entwicklung der regional bedeutsamen Standorte ist als freiwilliges Ziel im Regionalplan verankert.

#### *Kommentar*

Die regional bedeutsamen Standorte entsprechen den mit diesem Aufsatz verfolgten Zielsetzungen in hohem Maße: Sie sollen die Wohnsiedlungsentwicklung in dichter Bebauung an großen Standorten bündeln, die im Einzugsbereich von Haltestellen des schieneengebundenen Personennahverkehrs liegen. Allerdings sind mit der Zielformulierung zwei gewichtige Nachteile verbunden. Erstens steht die erhoffte Konzentrationswirkung in Frage, solange andernorts die Siedlungsentwicklung vorangetrieben werden kann, wie der vorangegangene Abschnitt zeigt. Zweitens ist die Realisierung der Standorte freiwillig.

Der Regionalplanung fehlt hier die Möglichkeit, bei den Kommunen auf andere Weise als durch (versuchten) Zwang einen Verzicht auf die weitere Siedlungsentwicklung zu erreichen. Hier macht sich sehr deutlich bemerkbar, dass der Instrumentenkasten der Regionalplanung nur Überzeugung und das ordnungspolitische Instrumentarium enthält. Tauschmittel sind nicht vorgesehen, wären aber notwendig, um dem Engpass unbefriedigender Steuerung zu entkommen.

Ein weiterer entscheidender Aspekt ist die abflachende Konjunktur im Mehrfamilienhausbau. Bereits vor Verabschiedung des Regionalplans vermuteten die verantwortlichen Regionalplaner einen Nachfragerückgang. Demgemäß stand die plangemäße Bebauung der regional bedeutsamen Standorte von Beginn an in Frage (vgl. Droß 2004, S. 98). Tatsächlich wurden mittlerweile alle Standorte in Angriff genommen, allerdings überwiegend in verdichteter Ein- und Zweifamilienhausbebauung. Die Nachfragesituation hat sich tatsächlich so verändert, dass die Standortgemeinden die ursprüngliche Idee einer Bebauung mit Geschosswohnungsbau in hoher städtebaulicher Dichte verworfen haben.<sup>7</sup>

#### **4.2 Zwischenfazit**

Innenentwicklung ist für die Städte und Gemeinden eine schwierige Aufgabe. Dazu kommt, dass die Wohnungsnachfrage (zumindest derzeit) auf eine eher weniger verdichtete Bebauung abzielt und sich die Kommunen daher schwer tun, die gewünschte stärkere Verdichtung zu erreichen.

Zur Konzentration der Wohnsiedlungsentwicklung die Bebauung von Siedlungsbereichen mit Schienenanschluss zu priorisieren, misslang. Der Widerstand der Städte und Gemeinden, für die diese Regelung einen Siedlungsentwicklungsstopp bedeutet hätte, war zu groß. Aber ohne die deutliche Verringerung oder einen Stopp der Entwicklung auf der einen Seite ist an der anderen Seite keine Konzentration möglich. Daher ist dann auch eine andere Zielsetzung, die Bildung von regional bedeutsamen Standorten, in ihrer Konzentrationswirkung von vornherein stark in Frage gestellt. Bezüglich der Realisierung der regional bedeutsamen Standorte spielt die schwache Nachfrage nach Wohnungen in verdichtetem Wohnungsbau eine große Rolle.

<sup>7</sup> Quelle: Telefongespräch mit Herrn Axt, Bezirksregierung Düsseldorf, Dezernat 62, am 24.01.2006

### 4.3 Wohnungsbauförderung

Im folgenden Abschnitt steht zunächst die Förderung von Miet- und Genossenschaftswohnungen zur Diskussion. Deren Förderkriterien wurden durch ein Konzentrationsziel ergänzt.

#### *Förderung von Miet- und Genossenschaftswohnungen*

Die Wohnungsbauförderungsbestimmungen in Nordrhein-Westfalen wurden in der Vergangenheit schrittweise um ökologische und raumordnerische Belange ergänzt. Seit 1998 wird der Miet- und Genossenschaftswohnungsbau nur noch im Einzugsbereich von Haltepunkten des Öffentlichen Personennahverkehrs gefördert:

„Miet- und Genossenschaftswohnungen werden nur gefördert, wenn die Wohnungen ... im Einzugsbereich eines vorhandenen oder geplanten Haltepunktes des schienengebundenen Öffentlichen Personennahverkehrs liegen (z.B. Deutsche Bahn, S-Bahn, U-Bahn oder Straßenbahn). Förderfähig ... sind alle Bauvorhaben, die in einer Entfernung von bis zu 1,5 Kilometern zu einem solchen Haltepunkt errichtet werden“ (MBW NRW 1998, Anlage 1, Nr. 1.1).

Der Einzugsbereich von 1,5 Kilometern kann allerdings überschritten werden, wenn besondere Qualitäten des Zubringersystems zum Schienenverkehrshaltepunkt (z.B. Bus) dieses erlauben. Auch Radwegeverbindungen können berücksichtigt werden. Des Weiteren existieren Ausnahmeregelungen für solche Städte und Gemeinden, die weder über einen Haltepunkt noch über ein qualifiziertes Zubringersystem verfügen. Dort können Vorhaben dann gefördert werden, wenn ein besonderer Bedarf an öffentlich geförderten Wohnungsbau besteht oder die Vorhaben der Innenentwicklung dienen (vgl. MBW NRW 1998, Anlage 1, Nr. 1.1).

#### *Rezeption*

Das Kriterium 'Anbindung an den schienengebundenen Öffentlichen Personennahverkehr' ist nahezu wortgleich zu der bereits diskutierten Regelung des Regionalplans Düsseldorf zur vorrangigen Nutzung von Siedlungsflächen an Schienenhaltepunkten. Da die Änderung der Kriterien der Mietwohnungsbauförderung zeitgleich mit dem Entwurf des Regionalplans Düsseldorf diskutiert wird, beziehen sich die Kommunen mit ihrer

Kritik auf beide Regelungen. Die Stadt Duisburg kommentiert:

„Wenn künftig nur noch an schienengebundenen ÖPNV-Haltepunkten Siedlungsentwicklung und Wohnbauförderung möglich wären, werden weit weniger Wohnungen gefördert werden können. Für eine Stadt im Strukturwandel, die sich darum bemüht, ein akzeptables und ausreichendes Wohnungsangebot für ihre BürgerInnen zu bieten, wäre das eine starke Einschränkung“ (Stadt Duisburg, Anregung 004; Reg.Bez.1997).

Die Städte und Gemeinden liefen Sturm gegen die Neuregelungen der Kriterien zur Wohnungsbauförderung, bis dann die aus dem Regionalplan bekannte Ausnahmeregelung mit einigen weiteren Ergänzungen eingeführt wurde (vgl. oben „der Einzugsbereich von 1,5 Kilometern kann allerdings überschritten werden...“ usw.).

#### *Kommentar*

Ein Förderstopp ist für die Kommunen genauso wenig hinnehmbar, wie ein Siedlungsentwicklungsstopp, zumal wenn beides zusammenfällt. Davon abgesehen, dass wie bereits erörtert, die Zielsetzung selbst umstritten ist, spielt ein weiterer Aspekt eine Rolle: Die ursprüngliche Formulierung ist technokratisch, bar jeder Berücksichtigung räumlicher Unterschiede und lokaler Gegebenheiten. Darauf weist die zitierte Stellungnahme der Stadt Duisburg.

#### *Eigentumsförderung*

Die Grundförderung für selbst genutzten Wohnraum kann seit 1996 in den Verdichtungsräumen des Landes mit einem Ökobonus aufgestockt werden, wenn ein bestimmter Dichtewert überschritten wird. Später wird die Regelung räumlich ausdifferenziert und die Boni erhöht. Ein Regionalbonus von bis zu 25.000 ff in den Verdichtungsräumen ist möglich und ein Ökobonus falls die Grundstücksfläche oder der Grundstücksanteil unter 200 m<sup>2</sup> liegt (vgl. MSWKS NRW 2003, Nr. 5.32 ff.). Grundsätzlich gilt für die Förderung seit 1998 eine Grundstücksobergrenze von 400 m<sup>2</sup> (vgl. MBW NRW 1998, Nr. 19). Mittels der verschiedenen Boni kann das Förderdarlehen um ca. die Hälfte vergrößert werden.

### *Räumliche Verteilung der geförderten Maßnahmen*

Kontinuierliche Datenerhebungen des Wohnungsbauministeriums machen es möglich, die räumliche Verteilung der geförderten Maßnahmen nachzuvollziehen. Lagen die geförderten Maßnahmen in den Jahren 1995 bis 1998 zu mehr als 60 % in der ländlichen Zone, waren es 1999 bis 2004 durchschnittlich nur noch 47 %.<sup>8</sup> Der Anteil der Maßnahmen in den Ballungskernen und solitären Verdichtungsgebieten betrug 1995 bis 1998 etwa 20 % und stieg im Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2004 auf 35 %. Im absoluten Vergleich blieb die Zahl der Förderfälle in der ländlichen Zone zwischen 1995 und 2004 in etwa gleich. In der Ballungsrandzone vergrößerte sie sich leicht und in den Ballungskernen und solitären Verdichtungsgebieten um den Faktor drei. Die Zahl der Förderfälle insgesamt ist also angestiegen.

#### *Kommentar*

Die deutliche Umverteilung der geförderten Maßnahmen ist als Erfolg der Wohnungsbaupolitik zu verbuchen. Es zeigt sich, dass ein qualifizierter Einsatz von Subventionen sehr wirksam zur Umsetzung räumlicher Ziele beitragen kann. Kritisch anzumerken ist, dass die raumordnerische Gliederung in Ballungskerne, -randzonen usw. allzu grobmaschig ausfällt. Denn bei dieser großräumigen Zonierung bleibt die standörtliche Beurteilung offen. Ob tatsächlich all jene Standorte in den ländlichen Zonen weniger den Kriterien einer ressourcenschonenden Siedlungsentwicklung entsprechen, als Standorte in der Ballungsrandzone oder in den Ballungskernen bleibt ohne nähere Überprüfung Spekulation.

Dass die Regelungen überhaupt eingeführt werden konnten, überrascht angesichts des Gegenwinds, den es bei der Novellierung der Kriterien zur Miet- und Genossenschaftswohnungsbauförderung gab. Ein Ministeriumsvertreter begründet dies damit, dass für die ländlichen Räume die Fördersumme insgesamt gleich blieb und für die Förderung in den Verdichtungsräumen ein Vorteil entstand.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Quelle der Daten hier und im Folgenden: MSWKS, Ref. IV A 3, 2005.

<sup>9</sup> Quelle: Telefongespräch mit Herrn Ministerialrat Kramp, Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Referat IV A 3, Konzeption und Durchführung der Wohnraumförderungsprogramme am 18.08.05.

### **4.4 Zwischenfazit**

Weder der Regionalplanung noch der Wohnungsbaupolitik gelingt es, die intendierte Konzentration der Wohnsiedlungsentwicklung in ihren Zielen bzw. Kriterien so zu verankern, dass daraus tatsächlich ein Einfluss auf die Entwicklung zu erwarten wäre. Der Widerstand der Städte und Gemeinden gegen die ursprünglich geplanten Regelungen, die Siedlungsentwicklung und Mietwohnungsbau für eine Reihe von Kommunen erschwert bis unmöglich gemacht hätte, war zu groß. Nachvollziehbar ist die Kritik der Städte und Gemeinden insofern, als dass die Ursprungsregelung jegliche räumlichen Unterschiede außer Acht lies.

Bei der Eigentumsförderung gelang eine spektakuläre Umstellung der Förderkriterien. Auch hier sind die Kriterien sicher zu grob und wäre eine Ausdifferenzierung sinnvoll. Doch ist diese Umstellung ein gewaltiger Fortschritt in der Wüste einseitig auf sozialpolitische Ziele ausgerichteten Wohnungsbaupolitik. Die Umstellung konnte aber nur gelingen, weil insgesamt der Fördertopf vergrößert wurde und damit niemandem wehgetan wurde. Dieser Ansatz dürfte angesichts leerer öffentlicher Haushalte nicht übertragbar sein.

### **5 Ansatzpunkte für eine qualifiziertere Steuerung**

Was bedeuten die Ergebnisse für die Wirksamkeit der Regionalplanung und der Wohnungsbauförderung? Welchen Beitrag können diese beiden Instrumente dazu leisten, die Wohnsiedlungsentwicklung besser zu steuern und wo sollten ergänzende Instrumente ansetzen?

#### *Innenentwicklung und Dichte*

Die Wohnungsnachfrage tendiert in Richtung gering verdichteter Bebauung, so dass die Gemeinden Schwierigkeiten haben, die Ausnutzung der maximal möglichen Dichten zu erreichen. Die Wohnungsbaupolitik leistet mehr. Sie setzt mit der Eigentumsförderung direkt bei den Nachfragern an und kann hier direkten Einfluss ausüben.

Die Regionalplanung fördert die Innenentwicklung, stößt aber an Grenzen, da die Zieladressaten, die Städte und Gemeinden, ihrerseits nicht in ausreichendem Maße steuern können. Dafür wurde als Grund das unbefriedigende Instrumentarium der Bauleitplanung benannt. Um die Steuerung zu intensivieren,

könnte nun die Regionalplanung versuchen, den Druck auf die Kommunen zu erhöhen. Doch grundsätzlich ist die Bauleitplanung als Angebotsplanung konzipiert. Sie hat lediglich vorbereitende Funktion (vgl. Droß 2004, S. 143) und bleibt in der Umsetzung schwach. Zwar stehen den Kommunen mit städtebaulichen Verträgen und Entwicklungsmaßnahmen weitere Instrumente zur Verfügung, doch werden auch diese als nicht ausreichend erachtet, eine zielgemäße Steuerung des Bodenmarkts zu erreichen (vgl. ebd. S. 146 f.). Die Kommunen können also möglicherweise besser steuern, doch besteht immer eine Grenze, die nicht zu überwinden ist. Daher sind Vorschläge skeptisch zu beurteilen, den Druck auf die Kommunen mittels stärkerer Vorgaben zu erhöhen. Obergrenzen der Freirauminanspruchnahme in den Landesraumordnungsplänen zu verankern und dadurch die Regionalplanung in ihrer Steuerungsfähigkeit zu stärken, wie oben zitiert, hält der Autor daher für einen falschen Weg. Denn es kann nicht sinnvoll sein, über den Umweg Raumordnung zu steuern, wenn weit einfachere und direktere Möglichkeiten zur Steuerung existieren. Diese bietet die Wohnungspolitik an. Ihr kann ein erfolgreiches Einwirken auf die Siedlungsentwicklung attestiert werden. Sie kann mit der Wohnungsbauförderung die Innenentwicklung wie auch die bauliche Dichte direkt fördern.

Nun deckt der geförderte Wohnungsbau nicht gerade den größten Teil der Wohnungsbaufertigstellungen ab und sind daher weitere Instrumente notwendig. Ein gangbarer Weg besteht darin, die Infrastrukturkosten in vollem Umfang zu internalisieren und den Eigentümern in Rechnung zu stellen. Diese Internalisierung findet heute nicht statt. Unter anderem müssen „...die Bewohner städtisch geprägter Siedlungen höherer Dichte ... die Mehrkosten disperser Nutzungsstrukturen als Steuer und Gebührenzahler mittragen“ (Schiller; Siedentop 2005, S. 86). Die volle Internalisierung der siedlungsstrukturell bedingten Kosten ist das Instrument, welches dem Verursacherprinzip am besten dient und daher an der richtigen Stelle ansetzt. Zwar bestehen heute noch keine praxisgerechten Methoden für die Erhebung der Infrastrukturfolgekosten (vgl. ebd. S. 91), doch ist davon auszugehen, dass diese Methoden unter dem Druck der Kosten in nächster Zeit entwickelt werden.

### *Konzentration im regionalen Maßstab*

Die freiwillige Ausbildung regional bedeutsamer Standorte funktioniert im Regierungsbezirk Düsseldorf – allerdings anders als es geplant in niedrigerer Bebauungsdichte. Der erreichte Effekt ist bezogen auf das Ziel einer Konzentration der Wohnsiedlungsentwicklung gering, da es weder der Regionalplanung noch der Wohnungsbauförderung gelang, Siedlungsentwicklung und Mietwohnungsbauförderung an solchen Standorten zu unterbinden, die nicht mit einem Schienenhaltepunkt ausgestattet sind.

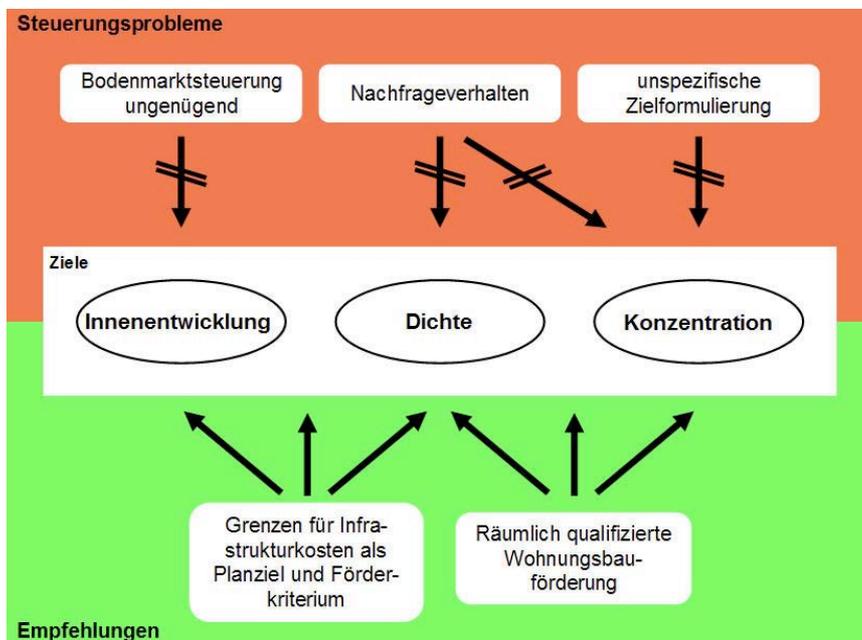
Ein zentraler Grund für das Scheitern dürfte die technokratische Formulierung im Entwurf der Förderrichtlinien und des Regionalplans sein: Regeln ohne jede räumliche oder sachliche Differenzierung verfehlen ihr Ziel. Dazu kommt noch die Zielsetzung selbst, die Konzentration an Haltepunkten des schienengebundenen Öffentlichen Verkehrs, deren Wirksamkeit umstritten ist. Um erfolgreich zu einer Konzentration zu gelangen, sollte anders vorgegangen werden. Angesichts stark belasteter öffentlicher Haushalte bietet es sich an, die Konzentration im regionalen Maßstab mit den Mehrkosten disperser Nutzungsstrukturen zu begründen und diese Mehrkosten – wie bereits oben gefordert – zu internalisieren.

Der Raumordnung kommt die Aufgabe zu, die Berechnung der Infrastrukturfolgekosten für Siedlungserweiterungen in ihren Plänen für alle Städte und Gemeinden verbindlich zu machen, sobald geeignete Methoden für die Berechnung zur Verfügung stehen. Auch sollte sie den Kommunen Know-How zur Entwicklung preisgünstiger Nutzungsstrukturen bereitstellen und die Kommunen entsprechend beraten. Zu prüfen wäre dann auch, ob finanzielle Transfers der Bundesländer an die Gemeinden eventuell an Obergrenzen der Infrastrukturkosten geknüpft sein könnten.

Unter diesen Bedingungen dürften die kleineren Gemeinden rascher bereit sein, auf Siedlungserweiterungen zu verzichten. Dann könnte tatsächlich die Siedlungsentwicklung auf größere Einheiten konzentriert werden. Die Wohnungsbauförderung sollte dann genau auf die Förderung auf Standorte in diesen größeren Einheiten abgestellt sein – sowohl die Mietwohnungsbauförderung, als auch die Eigentumsförderung.

Die Abbildung zeigt die wesentlichen Ergebnisse im Überblick: Die Ziele Innenentwick-

lung und Dichte kann die Regionalplanung nur unzureichend verfolgen, da bei den Adressaten der Regionalplanung, den Kommunen, Steuerungsprobleme festzustellen sind. Daher ist diese Steuerungsschwäche der Regionalplanung innerhalb des Systems Raumordnung nicht zu beheben. Ergänzende Instrumente sind notwendig.



Die Konzentration der Siedlungsentwicklung können weder Regionalplanung noch Wohnungsbaupolitik erreichen. Offensichtlich spielt hier der grundlegende Unterschied im Instrumentarium – ordnungspolitisch versus ökonomisch – keine Rolle. Entscheidend dürfte sein, wie begründet wird, warum bestimmte Gemeinden keine Fördermittel mehr erhalten, bzw. ihre Siedlungsentwicklung einschränken sollen. Ein zweiter Aspekt ist die geringe Nachfrage nach verdichteter Bebauung.

Diese Steuerungsprobleme können behoben werden, wenn klare Vorstellungen einer Kosten sparenden Siedlungsstruktur entwickelt und von der Regionalplanung vertreten werden. Die Mehrkosten disperser Nutzungsstrukturen zu internalisieren ist der zentrale Ansatz dazu. Des Weiteren sollten die hier dargelegten Ansätze zur Qualifizierung der Wohnungsbauförderung in Nordrhein-Westfalen weiter verfolgt werden.

## 6 Nachruf

Die Regionalplanung leistet heute keinen hohen Beitrag zur Steuerung der Siedlungsentwicklung. Ihr Steuerungsvermögen ist nicht sonderlich ausgeprägt, da sie instrumentell

eingeschränkt ist. Letztlich liegen die Chancen in einem Instrumentenmix. Und hier kommt der Regionalplanung große Bedeutung zu, da sie ihre Kernqualifikation, die Einschätzung räumlicher Qualitäten und die Beurteilung von Standortalternativen voll ausspielen könnte. Diese Qualifikation bringt sie bereits heute in die Planungsprozesse ein. Doch ist die Regionalplanung bisher vor allem damit beschäftigt, gegen die zentralen Trends der Siedlungsentwicklung anzusteuern – Dekonzentration und Dispersion. Trends die von einigen Politiken, auch der Wohnungsbaupolitik, gefördert werden.

Zwar wurden in diesem Aufsatz einige Positivbeispiele für Kriterien zur Wohnungsbauförderung diskutiert. Doch ist die Phase räumlich unqualifizierter Wohnungsbauförderung in Deutschland offensichtlich noch nicht vorbei. Denn gerade erst, mit dem Wohnungsbauprogramm 2006, hat die Landesregierung Nordrhein-Westfalen die ökologisch und ökonomisch äußerst sinnvolle und hoffnungsvolle Linie ihrer Vorgängerregierung aufgegeben. Die Förderrichtlinien wurden „verschlankt“ und zwar so sehr, dass die räumliche Orientierung völlig aufgegeben wurde. Weder die Grundstücksobergrenzen, noch die räumliche Differenzierung der Eigentumsförderung, noch die Akzentuierung der sozialen Wohnraumförderung durch die Ausrichtung auf die Haltepunkte des schienengebundenen Verkehrs wurde erhalten (vgl. MBV NRW 2006).

An dieser Stelle kommt nun ein Merkmal der Regionalplanung ins Spiel, welches sonst immer als Nachteil gilt, sich hier aber als Vorteil herausstellt: Die Mittelfristigkeit ihrer Wirkung und ihre Politikferne. Denn der Regionalplan Düsseldorf überlebt einen Machtwechsel in der Politik um eine ganze Reihe von Jahren, die Wohnungsbauförderungsbestimmungen nur um einige Monate.

## Literatur

BauGB-Kommentar = Ernst, Werner; Willy Zinkahn; Walter Bielenberg; Michael Krautzberger: Baugesetzbuch. 69. Ergänzungslieferung 2002.

Bayerisches Staatsministerium des Innern (Hg.): Wohnraumförderungsbestimmungen 2003. Bekanntmachung vom 11. November 2002.

- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Raumordnungsbericht 2005. Bonn 2005 = Berichte, Band 21
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung durch Plan und Zertifikat. Themenheft. Informationen zur Raumentwicklung H. 4/5 2005.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten. Fachtagung am 26. September 2005 in Berlin.
- Davy, Benjamin: Das Bauland-Paradoxon: Wie planbar sind Bodenmärkte? In: Einig, Klaus (Hg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung. Berlin 2000, S. 61-78 (= Akademische Abhandlungen zur Raum- und Umweltforschung).
- Dosch; Einig 2005: Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung durch Plan und Zertifikat. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 4/5 2005, S. I-VIII.
- Droß, Michael: Konzepte und Instrumente zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung – Fläche, Kosten, Widersprüche. Dortmund 2004 (= Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur: Regio spezial; 3)
- Einig, Klaus: Integration des Marktmechanismus in die Regionalplanung. In: Informationen zur Raumentwicklung H. 4/5 2005, S. 281-295.
- Fürst, Dietrich: Regionalplanung im System gesellschaftlicher Steuerung In: ARL (Hg.): Zukunftsaufgabe Regionalplanung. Wissenschaftliche Plenarsitzung 1995 in Chemnitz. Hannover 1996, S. 157-172 (= Arbeitsmaterial; 221).
- Holz-Rau, Christian: Verkehr und Siedlungsstruktur – eine dynamische Gestaltungsaufgabe. In: Raumforschung und Raumordnung H. 4 2001, S. 264-275.
- Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.): Baulandentwicklung an der Schiene. Dortmund 1999.
- Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.): Wohnraumförderungsbestimmungen. Runderlass vom 26.01.2006
- Ministerium für Bauen und Wohnen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.): Wohnraumförderungsbestimmungen. Runderlass vom 21.01.1998
- Ministerium für Landes- und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.): Wohnraumförderungsbestimmungen 1984 (Fassung 1996). Runderlass vom 09.03.1996
- Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport (Hg.): Wohnraumförderungsbestimmungen Runderlass vom 05.02.2003.
- Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg: Richtlinie zur Förderung von selbst genutztem Wohneigentum, Runderlass des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg vom 16. Juli 2002. Änderungserlass vom 15. Juli 2004.
- Nakelski, Sabine: Förderung des Wohnungsbaus am schienengebundenen Nahverkehr: Erfahrungen aus Nordrhein-Westfalen. In: Einig, Klaus (Hg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung. Berlin 2000, S. 274-281 (= Akademische Abhandlungen zur Raum- und Umweltforschung).
- Netzwerk Stadt und Landschaft (Hg.): Urban Sprawl. Themenheft. DISP 160, 1/2005
- Regierungsbezirk Düsseldorf: Gebietsentwicklungsplanentwurf. Vorschlag zum Ausgleich der Meinungen. Synopse der Anregungen und Bedenken. Düsseldorf 1997 (CD).
- Regierungsbezirk Düsseldorf: Gebietsentwicklungsplan Düsseldorf. Düsseldorf 2000.
- Schiller, Georg; Stefan Siedentop: Infrastrukturfolgekosten der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen. In: DISP 160, 2005, S. 83- 93.





PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

# Die Stadt Nauen zwischen Wachstum und Stagnation

Rücknahme von Bauflächen in der Bauleitplanung

## Kurzporträt der Stadt Nauen

Die Stadt Nauen liegt im Bundesland Brandenburg im östlichen Teil des Landkreises Havelland an der Landschaftsgrenze zwischen der so genannten Nauener Platte und dem niedriger gelegenen Havelländischen Luch. Die Entfernung zum Berliner Stadtzentrum beträgt 40 km, bis zur Landeshauptstadt Potsdam sind es rund 30 km und die Kreisstadt Rathenow ist etwa 50 km entfernt. Dank der verkehrsgünstigen Lage ca. 10 km vom westlichen Berliner Ring, an den Bundesstraßen B5 und B273 sowie an der Bahnstrecke Berlin-Hamburg hat Nauen seit 1990 eine insgesamt positive Entwicklung durchlaufen.

Der kompakte, runde – noch weitgehend geschlossene – Stadtgrundriss der Altstadt hat sich über die Jahrhunderte bewahrt und bildet heute den städtebaulich bedeutendsten Teil der ehemaligen Kreisstadt. Die historische Altstadt ist seit 1994 festgesetzter Denkmalbereich, wurde zur gleichen Zeit zum förmlichen Sanierungsgebiet erklärt und stellt heute einen wesentlichen positiven Standortfaktor dar. Die nun seit ca. zehn Jahren laufende Stadtsanierung hat bereits große Erfolge zu verzeichnen. Dennoch besteht bei ca. einem Drittel aller Gebäude mittlerer bis hoher Er-

neuerungsbedarf. Über ein Viertel aller Gebäude stehen – zumeist zustandsbedingt – leer (vgl. Abb. 1). Besonders schwierig stellt sich die Situation für den Einzelhandel in der Altstadt dar. Hier erschweren die Entwicklungen auf der „grünen Wiese“ (z.B. Havelpark in Dallgow-Döberitz) und die Nähe zu Berlin und Potsdam die Entstehung und Stabilisierung eines vitalen Einkaufsbereichs.



Die Stadt Nauen erfüllt trotz ihrer relativ geringen Einwohnerzahl die Funktion eines Mittelzentrums in einem weiten, dünn besiedelten und agrarisch geprägten Umland. Als mittelzentrale Einrichtungen sind besonders



Gunther Heinrich ist Leiter des Fachbereichs Bau der Stadt Nauen

Dieser Beitrag ist erschienen in: Das Flächensparbuch. Diskussion zu Flächenverbrauch und lokalem Bodenbewusstsein. Besecke, A./Hänsch R./Pinetzki, M (Hrsg.) (2005) TU Berlin 2005

Abb. 1: Altstadt Nauen, Leerstandskartierung 2003 (Quelle: Stadtplanungsamt Nauen)

zu erwähnen: die Havelland-Klinik, das Finanzamt, Amtsgericht, Dienststellen der Landkreisverwaltung, ein differenziertes Schulangebot mit zwei Gymnasien, einer Gesamtschule, drei Grundschulen und einer Förderschule.

### Einwohner- und Wirtschaftsentwicklung

Der Landesentwicklungsplan Zentralörtliche Gliederung weist Nauen als Mittelzentrum im engeren Verflechtungsraum aus. Faktisch endet der engere Verflechtungsraum jedoch am westlichen Berliner Ring. Dies zeigt sich in der Bevölkerungsentwicklung: Während 1994 – 2003 die Berlin näheren Gemeinden extreme Bevölkerungssteigerungen verzeichneten (Falkensee: + 61,5 %, Wustermark + 74%, Brieselang + 93,8%, Wustermark + 94%), ist die Bevölkerungszahl in Nauen stagnierend (+ 2,3% im Zeitraum 1994 – 2003). Nauen nimmt damit die Zwischenposition zwischen den Gartenstadtsiedlungen des direkten westlichen Berliner Umlands und dem äußeren Entwicklungsraum ein, der weitgehend von rückläufigen Bevölkerungszahlen gekennzeichnet ist (z.B. Rathenow – 10,1% von 1993 bis 2004).

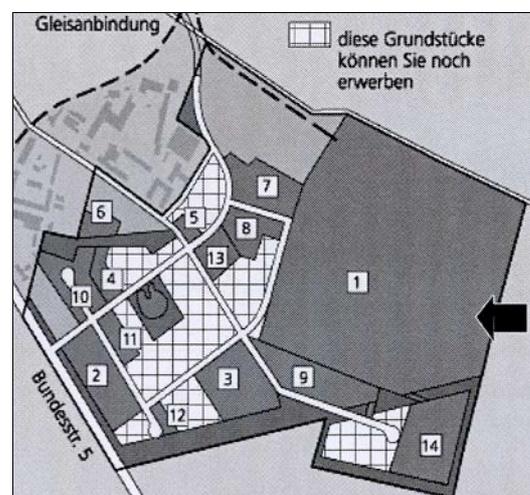


Abb. 2/3: Gewerbegebiet Ost, oben: Vermarktungsstand (mit Sichtpfeil des Luftbildes); rechts: Luftbild  
Quelle: Stadtplanungsamt Nauen)

Die rasante Bevölkerungsentwicklung im westlichen Berliner Umland nach der „Wen-

de“ und die zu Ende der DDR-Zeit problematische Wohnungsversorgung in Nauen führten in den ersten Diskussionen um einen Flächennutzungsplan 1990 zur Ausweisung großer Stadterweiterungsflächen. Mit der Fertigstellung des „Wohnparks“ Hamburger Straße mit 474 Wohnungen 1996 konnte die größte Wohnungsnot gemildert werden. Parallel hierzu modernisierte die städtische Wohnungsbaugesellschaft GEWOGENA sukzessive ihren Wohnungsbestand am Altstadtrand (Plattenbaugelände am Karl-Bernau-Ring).

Wie in vielen Regionen Ostdeutschlands brachen die vor 1990 strukturbestimmenden Wirtschaftszweige, wie z.B. die zeitweise größte Zuckerfabrik Europas, mit der politischen Wende zusammen. Es gelang jedoch mit der frühzeitigen Realisierung neuer Wohngebiete und des Industrie- und Gewerbegebietes Nauen-Ost (vgl. Abb. 2 und 3) mit dem Bosch-Siemens Hausgerätewerks im Gewerbegebiet Ost niedergelassen. Die weitere Vermarktung stagniert seit einigen Jahren, die Auslastung liegt dort bei ca. 80%. Insgesamt ist Nauen heute von einer hohen Arbeitslosigkeit gekennzeichnet, gleichzeitig verzeichnet die Stadt jedoch einen Einpendlerüberschuss.

Hinsichtlich der Versorgungsmöglichkeiten sah sich Nauen wie alle Städte in Ostdeutschland nach 1990 einem erheblichen Investitionsdruck ausgesetzt. In den letzten 15 Jahren wurden insgesamt drei Standorte des großflächigen Einzelhandels entwickelt. Das Einkaufszentrum „Nauener Karrée“ liegt stadtstrukturell günstig am nördlichen Rand der historischen Altstadt an der Achse zwischen Altstadt und Bahnhof. Für die beiden anderen Projekte, die am westlichen bzw. östlichen Stadtrand liegen, wurden zum einen der brach gefallene Standort der ehemaligen Gärtnerischen Produktionsgenossenschaft und zum anderen eine leer stehende Agrotechnik-Halle umgenutzt. Eine Neuversiegelung von grüner Wiese fand in beiden Fällen nicht statt.

Problematischer sind die planungsrechtlich schwer zu fassenden Discounter mit bis zu 700 qm Verkaufsfläche, die in den meisten Fällen ohne Bebauungsplan die baurechtliche Genehmigung erhalten haben und aufgrund ihrer Vielzahl und den zunehmenden altstadttypischen Randsortimenten die Einzelhandelsentwicklung in der Altstadt erschweren.

Eine einschneidende Veränderung brachte die Gemeindegebietsreform im Oktober 2003. Nauen wuchs von zuvor 60,34 km<sup>2</sup> Fläche und 11.000 Einwohnern auf jetzt 263,1 km<sup>2</sup> (+336%) mit 17.000 Einwohnern. Mit jetzt ca. 64 Einwohnern je km<sup>2</sup> liegt Nauen noch 25% unter der im bundesweiten Vergleich ohnehin niedrigen Bevölkerungsdichte des Landes Brandenburg. Mit 263,1 km<sup>2</sup> ist Nauen eine der 20 „größten“ Städte Deutschlands, größer als Frankfurt am Main, Düsseldorf oder Stuttgart. Mit der Gemeindegebietsreform hat Nauen nicht nur einen umfangreichen Flächenzuwachs erfahren, sondern auch interessante bau- und kulturgeschichtliche Ortsteile hinzugewonnen. Beispielhaft seien der Ortsteil Ribbeck mit dem durch das Fontane-Gedicht berühmt gewordenen Birnbaum, das ehemalige Landgut der Familie Borsig in Groß Behnitz, sehenswerte Dorfanlagen in Tietzow, Niede und Börnicke oder die Zeugnisse der Luch-Entwässerung in den Ortsteilen Bergerdamm und Kienberg. Nauen hat damit ein erhebliches touristisches Potential, das es in den kommenden Jahren zu entwickeln gilt.

#### Bauflächenausweisungen am Beispiel der Stadterweiterung Südwest

Die Stadt Nauen hat bereits 1990 die Aufstellung des Flächennutzungsplans (FNP) beschlossen. Dieser erste FNP konnte 1992 Rechtskraft erlangen, womit die Stadt Nauen eine der ersten Gemeinden des Havellands mit rechtsverbindlichem FNP war. Das damals diskutierte Leitbild sah Nauen als Handwerks-, Gewerbe- und Dienstleistungszentrum sowie überörtlich attraktive Einkaufsstadt mit einem ausreichenden Angebot verschiedenster Wohnformen. Die Entwicklung von gehobenen attraktiven Einfamilienhaussiedlungen wurde tendenziell abgelehnt. Dagegen fand das Leitbild einer ökologisch bewussten Stadt eine große Zustimmung.

Zu Beginn der 1990er Jahre bestand die Hoffnung auf einen massiven Bevölkerungszuwachs. Der FNP basierte auf der Annahme einer Verdoppelung der Bevölkerungszahl innerhalb von zehn Jahren. Die zur Befriedigung eines solchen Wohnflächenbedarfs auszuweisenden Wohnbauflächen wurden anhand verschiedener Siedlungsmodelle diskutiert. Im Ergebnis wurde einer halbkreisförmigen Siedlungserweiterung auf der Nauener Platte mit fingerartigen Erweiterungen entlang der Hauptachsen (Hamburger Straße, Brandenburger Straße, Ketziner Straße) der Vorzug gegeben (vgl. Abb. 7). Die Ausweisung

im FNP sah schließlich trotz der für die Ziele einer nachhaltigen Bodenpolitik positiven Leitbilddiskussion eine massive Stadterweiterung Südwest vor, die sich entlang der Brandenburger Straße bis zum Ortsteil Neukammer ausdehnen sollte und diesen Ortsteil in den Siedlungskörper einbezogen hätte. Insgesamt wurde ein Wachstums- und Nachholbedarf von 168 ha neuer Wohnbauflächen im Flächennutzungsplan als notwendig erachtet und dargestellt.



Abb. 4: Rahmenplan Stadterweiterung Südwest: Bebauungsstruktur des Vorschlages Anfang der 1990er Jahre (Quelle: Stadtplanungsamt Nauen)

Für die Stadterweiterung Südwest wurden in den Folgejahren zwei Rahmenpläne erarbeitet, die die bauliche Entwicklung lenken sollten. Das Entwicklungskonzept der Stadterweiterung legte von Beginn an einen besonderen Schwerpunkt auf die Verknüpfung der neuen Wohngebiete mit dem Innenstadtbereich. Das auf den Kirchturm bzw. das Rathaus ausgerichtete radiale Erschließungssystem sollte durch zwei durchgehende Ringstraßensysteme ergänzt werden (vgl. Abb. 4).

Die parallel laufende verbindliche Bauleitplanung entsprach nicht einer städtebaulich wünschenswerten, organischen Entwicklung von Teilbereichen der Stadterweiterung von innen nach außen. Die konkrete Bauleitplanung und Bebauung war eher zufallsorientiert, je nachdem wo Investoren Grundstücke erworben hatten und bereit waren, eine Bebauungsplanung durchzuführen.

Im Ergebnis dieser „Investorenplanung“ und der tatsächlich eingetretenen Bevölkerungsentwicklung wurde die Stadterweiterung nur in kleinen Teilen realisiert. Die Stadt hat sich bis heute eher fingerförmig entlang der beiden Hauptachsen Hamburger Straße und Brandenburger Straße entwickelt. Weite Bereiche dazwischen bleiben voraussichtlich unbebaut. Beispielhaft sei ein Bebauungsplan erwähnt, der die planungsrechtlichen Voraus-

setzungen für die Errichtung von über 600 Wohnungen geschaffen hat, wovon bis heute, sechs Jahre nach Rechtskraft des Plans, gerade 18 WE realisiert wurden.

Für das weitere „Schicksal“ der Stadterweiterung Südwest in der Geschichte der Flächennutzungsplanung der Stadt Nauen ist es entscheidend, dass sie in dem 1992 genehmigten und in Kraft getretenen FNP enthalten war. Alle zeitlich folgenden FNP-Änderungsverfahren berücksichtigten die Stadterweiterung weiterhin, auch als sich mehr und mehr abzeichnete, dass die 1992 damit verbundenen Entwicklungserwartungen nach menschlichem Ermessen nicht mehr eintreten würden. Die frühe Rechtskraft führte dazu, dass sich die erst nachfolgend konkretisierenden Ziele der Raumordnung und Landplanung am bestehenden FNP orientieren mussten. Bebauungspläne auf der „grünen Wiese“ der Stadterweiterung Südwest fanden daher in den Folgejahren immer die Zustimmung der Landes- und Regionalplanung.

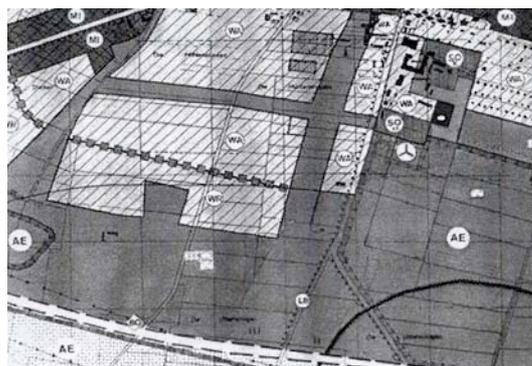


Abb. 5/6: Ausschnitt Stadterweiterung Südwest im Spiegel der Flächennutzungsplanung 1992 und 1997. Erkennbar werden die verbindlichere Abgrenzung und die Rückschnitte bei den Wohnbauflächen. (Quelle: Stadtplanungsamt Nauen)

Bereits kurz nach der Rechtskraft des ersten Flächennutzungsplans wurde Änderungsbedarf erkannt. Das erste Änderungsverfahren wurde in den Jahren 1992 bis 1997 durchgeführt und im Mai 1998 rechtskräftig. Die Stadterweiterung Südwest musste sich der konkretisierenden Planung für die Ortsumfahrung der Bundesstraße B5 anpassen. Darüber hinaus wurde das städtebaulich-

landschaftliche Entwicklungskonzept der Stadterweiterung berücksichtigt. Dies führte zu einer deutlichen Zurücknahme der Stadterweiterung auf den Bereich zwischen der Innenstadt und der B5 (neu) mit den dort erforderlichen immissionsschutzrechtlichen Abständen von ca. 300 m (vgl. Abb. 5 und 6).

Eine Rücknahme der Stadterweiterung erfolgte aber nicht aus Gründen des sparsamen Umgangs mit der Fläche auf der Grundlage aktualisierter Entwicklungserwartungen, sondern aufgrund einer konkurrierenden Fachplanung.

Bereits im Dezember 1998 wurde das zweite FNP-Änderungsverfahren eingeleitet. Zielstellung war unter anderem die Einarbeitung des Leitbildes, das 1997/98 in einer Stadtentwicklungsdiskussion erarbeitet worden war. Die als „Nauen – die liebenswerte und vielseitige FunkStadt“ benannte Strategien der Stadtentwicklung und definierte zehn Leitprojekte, die Schwerpunkt der Stadtentwicklung in den Folgejahren sein sollten. Im Leitbild wurde der Vorrang für Innenentwicklung und Bestand festgehalten sowie die Durchführung neuer Planungen nur noch bei entsprechendem Bedarf als sinnvolle Strategie der Stadtentwicklung benannt. In der politischen Diskussion setzte sich die Mehrheitsmeinung durch, neue Bebauungspläne für Wohnungsbau erst dann wieder festzusetzen, wenn die Sanierung des Wohnungsbestandes in der Altstadt entscheidende Fortschritte gemacht hätte. Dieser postulierte „Planungsstopp“ hatte keine praktischen Auswirkungen, denn es waren so viele Bebauungspläne im Verfahren, dass es in Nauen ohnehin keinen Bedarf an neuen B-Plänen gab. Darüber hinaus war die „Goldgräberstimmung“ der Nachwendejahre vorbei und die Grundstückspreise sanken kontinuierlich. Die politische Willensbekundung kam ein paar Jahre zu spät.

Ein neuer „Bedarf“ wurde Mitte der 1990er Jahre entdeckt. In den Jahren 1995 / 1996 erfolgten die ersten Aufstellungsbeschlüsse für Bebauungspläne, die Baurecht für klassische Einfamilienhausgebiete schaffen sollten. Damit änderte die Stadt ihre im ersten FNP-Aufstellungsverfahren festgelegte Entwicklungslinie. Dabei ging die Stadt mit ihrer Entwicklungsgesellschaft selbst voran und entwickelte ab 1996 das Einfamilienhausgebiet „Am Mahlbusen“ am westlichen Stadtrand. Dieses Gebiet wurde parzelliert, erschlossen und danach an Einzelbauherrn veräußert. Die ersten Baugenehmigungen wurden im Mai

1999 erteilt. Es handelte sich dabei tatsächlich um das erste klassische Einfamilienhausgebiet in Nauen. Mit diesem Angebot kam Nauen 1999 aber bereits zu spät: Umliegende Gemeinden hatten den Bedarf an Einfamilienhausgrundstücken bereits gedeckt. Die Vermarktung lief schleppend, die Entwicklungsgesellschaft musste schließlich Insolvenz anmelden und wurde aufgelöst. Heute sind ca. zwei Drittel der 83 Grundstücke vermarktet, wobei Haupttriebfeder des Verkaufs die alljährliche Diskussion über die Abschaffung der Eigenheimzulage ist.

Obwohl das im Dezember 1998 eingeleitete zweite FNP-Änderungsverfahren im Gegensatz zu seinem Vorgängerverfahren eine komplette Neuaufstellung beinhaltete, bleiben die wesentlichen Grundzüge der Planung beibehalten. Die Stadterweiterung wurde nicht verändert, auch wenn es erste Diskussionen über den Sinn der Beibehaltung dieser Darstellung gab. Letztlich wurde in der Diskussion dem Argument gefolgt, nicht leichtfertig „etwas aufzugeben, was man schon mal hat“. Eine Position, die durch die Stellungnahmen der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung unterstützt wurde, die die Stadterweiterung Südwest nie kritisch hinterfragte. Der Flächennutzungsplan in der Fassung des zweiten Änderungsverfahrens wurde im Oktober 2001 rechtskräftig.

**Bauflächenrücknahme im Flächennutzungsplan: Vision und Wirklichkeit**

Nach Durchführung der Gemeindegebietsreform im Land Brandenburg war klar, dass eine Neuaufstellung des Flächennutzungsplans für die größer gewordene Stadt notwendig wurde. Der Einleitungsbeschluss für das Verfahren wurde im April 2004 gefasst. Derzeit ist der Vorentwurf im frühzeitigen Beteiligungsverfahren. In der Diskussion über den neuen Vorentwurf brachte die Verwaltung den Vorschlag ein, die Stadterweiterung Südwest in einigen Bereichen zurückzunehmen. Die Stadterweiterung sollte sich in ihrem nördlichen Teil auf die fingerartige Entwicklung entlang der Hauptachsen Hamburger Straße und Brandenburger Straße konzentrieren. Ein breiter Keil, in dem sich seit der Erstdarstellung im FNP 1992 (vgl. Abb. 7) keinerlei bauliche Entwicklungen abzeichneten, sollte als Grünfläche dargestellt werden (vgl. Abb. 8). Grundlage dieses Vorschlags ist die Bevölkerungsprognose des Landes, die für Nauen im Zeitraum 2002 bis 2020 einen Bevölkerungszuwachs von insgesamt ca. 500

Personen schätzt (vgl. Tabelle 1). Diese Prognose bezieht sich auf die vergrößerte Gesamtstadt, also sowohl auf die Kernstadt als auch auf die 14 Ortsteile.

Altersgruppe	2002	2005	2010	2015	2020	Anderung
Bevölkerung gesamt	16.945	17.224	17.448	17.519	17.441	+496
bis unter 16 Jahre	2.005	1.877	2.110	2.196	2.159	+154
15 bis unter 65	11.975	12.037	11.784	11.759	11.347	-601
über 65 Jahre	2.965	3.310	3.550	3.584	3.907	+597

In der Präsentation des Vorentwurfs im Bauausschuss wurden die Effekte dieser Bevölkerungsschätzung mit ihren Auswirkungen auf die Wohnbaugebiete ausführlich erläutert. Selbst unter der Annahme, dass sich alle neuen Bewohner ausschließlich in der Stadterweiterung Südwest niederlassen sollten und alle Neubürger ein einzeln stehendes Einfamilienhaus auf einem 700 m<sup>2</sup> großen Grundstück errichten würden, könnte die Stadterweiterung Südwest in der Darstellung des bisherigen FNP ein Mehrfaches von diesem prognostizierten Bevölkerungswachstum aufnehmen. Selbst bei Rücknahme der oben genannten Teilfläche wäre immer noch eine erhebliche Flächenreserve für unerwartete Zuzüge vorhanden.

Letztlich konnte sich die Verwaltung nicht durchgesetzt. Ausschlaggebend waren weniger die Fakten und die sich daraus ergebenden notwendigen Schlussfolgerungen, sondern das Gefühl, nicht zu viel vermeintliches Zukunftspotential aufgeben zu wollen. Symptomatisch ist die Aussage eines Abgeordneten, der seine Ablehnung damit begründete, dass der neue Entwurf nicht schön abgerundet und kompakt, sondern so zerfleddert aussähe.

Um den Fakten zumindest ansatzweise zu folgen, wurde als eine Art Kompromiss erreicht, dass der äußerste Halbkreis der Wohnbauflächen im Stadterweiterungsgebiet zurückgenommen wurde (vgl. Abb. 9). Immerhin konnte so auf ca. 18 ha potentielle Neuversiegelung verzichtet werden, für die allerdings auch im Geltungszeitraum des Flächennutzungsplans keine Nachfrage absehbar ist.

Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit Argumenten einer nachhaltigen Flächenpolitik findet in den politischen Gremien der Stadt Nauen nicht statt.

Tab. 1:  
Bevölkerungsprognose für die Stadt Nauen bis 2020 auf dem Gebietsstand zum 26.12.2003 (Quelle: LDS 2004)



Abb. 7-9: Stadterweiterung Südwest, Planung und Realität: oben: FNP 1992; mitte: Vorlage der Verwaltung für den Bauausschuss 2004; unten: Beschlusslage des Bauausschusses (Quelle: Stadtplanungsamt Nauen)

### Schlussfolgerungen

Die Erfahrungen aus der Planungspraxis in Nauen lassen sich in folgenden Thesen zusammenfassen:

- In Nauen gibt es trotz der Bürgerrechts- und Umweltbewegung der 1980er Jahre kaum gewachsene Strukturen einer umweltschutzengagierten Bürgerbewegung, die als Lobby für eine zukunftsorientierte nachhaltige Flächenpolitik auftreten könnte.

- Die Umweltschutzthemen treten gegenüber den wirtschaftlichen Problemen, insbesondere der unvermindert hohen Arbeitslosigkeit, in Ostdeutschland in den Hintergrund.
- Der weitere Flächenverbrauch wird in den dünn besiedelten Flächenländern wie Brandenburg von weiten Kreisen der Bevölkerung nicht als Problem gesehen. Das Ziel eines möglichst nachhaltigen Umgangs mit der Fläche ist nicht im Bewusstsein der Öffentlichkeit verankert.
- Solange das „Häuschen im Grünen“ als die ideale Wohnform gilt, wird der Investitionswunsch des Einzelnen Vorrang haben vor einer mehr theoretischen Zielstellung des Umweltschutzes.
- Das „30-Hektar-Ziel“ ist ein gesellschaftliches Ziel, das nur durch Maßnahmen der Politik auf allen politischen Ebenen erreicht werden kann. Es ist nicht zu erwarten, dass die Anstöße zur Durchsetzung dieses Umweltschutzziels von „unten“ kommen.
- Die Kommunalpolitik betreibt immer noch weitgehend „Kirchturmpolitik“. Im Land Brandenburg hat sich dies nach der Gemeindegebietsreform im Oktober 2003 noch verstärkt, da teilweise übergroße Gemeinden entstanden sind. Von den Kommunen ist daher nur in den seltensten Fällen eine Umorientierung der Kommunalpolitik auf das „30-Hektar-Ziel“ zu erwarten. Fläche ist z.B. in Nauen kein knappes Gut.
- Freiwillige interkommunale Kooperation ist eine Fiktion, sobald es um Geld geht. Ressourcensparende Kooperationsmodelle sind derzeit nur für konkrete Einzelprojekte oder für Infrastrukturmaßnahmen (Straßen, Abwasser, Trinkwasser etc.) denkbar.
- Die Bereitschaft der Kommunen, ihre Flächennutzungsplanung auf das Ziel einer nachhaltigen Bodenpolitik umzustellen wird nicht durch Umweltberichte der Bundesregierung oder Sachverständigengutachten wissenschaftlicher Beiräte erreicht. Eine Umorientierung wird nur dort gelingen, wo die drohenden Schattenkosten der Infrastrukturausweitung die ohnehin knappen Kassen zu sprengen drohen.
- Konkurrierende, teilweise sich widersprechende Umweltschutzziele sind kontraproduktiv. Wie soll eine Stadt eine möglichst

kompakte Siedlungsstruktur im Sinne eines flächensparenden Bauens realisieren und gleichzeitig die EU-Normen zur Luftreinhaltung oder die Bestimmungen des Abwasserabgabegesetzes einhalten? Auf den ersten Blick scheinen sich diese Ziele zu widersprechen.

- Der demographische Wandel, der sich vor allem in Ostdeutschland durch in weiten Bereichen sinkende Bevölkerungszahlen bemerkbar macht, führt zu einer weiteren Ausdünnung der Siedlungsstruktur („Stadumbau“, Umplanung von noch nicht realisierten Bebauungsplänen zugunsten einer Einfamilienhausbebauung).
- Die Zeit der großen Flächeninanspruchnahme im Außenbereich, sei es für Wohnungsbau- oder Einzelhandelsprojekte, ist zumindest in Nauen vorbei. Heute und in Zukunft geht es eher darum, den ab 1990 vorbereiteten allzu weit gespannten Rahmen mit Inhalt zu füllen. Daher ist bei der Diskussion klar zwischen Plan und Realität zu unterscheiden.
- Ein kommunales Flächenmanagement, das langfristig der Kommune die Teilhabe am Immobilienmarkt sichert, kann bei der derzeitigen Finanzausstattung der Kommunen nicht gelingen. In Nauen findet z.B. ein Flächenankauf nicht statt. Auch die Revitalisierung innerstädtischer Brachflächen bzw. aufgebener Liegenschaften des Bundes, der Post oder Bahn bleibt mangels Finanzausstattung eine ausschließlich private Angelegenheit.

#### Lösungsvorschläge

- Aus Sicht einer brandenburgischen Kleinstadt wird die Durchsetzung von Umweltschutzziele ganz klar vom Zustand der Kommunalfinanzen gesteuert. Wenn die Bundes- oder Landespolitik entsprechende Ziele durchsetzen will, bedarf es entsprechender Förderprogramme mit möglichst geringem kommunalem Eigenanteil. Als Beispiel kann die Luftreinhalteplanung genannt werden. Hier wird Nauen als erste brandenburgische Kommune 2005 mit der Umsetzung erster Maßnahmen beginnen, aber nur, weil es ein Förderprogramm gibt, das 75% der Kosten abdeckt.
- Die Revitalisierung von Brachflächen ist sicherlich ein herausragendes Ziel, das sich alle Kommunen „auf ihre Fahne schrei-

ben“. Eine tatsächliche Umsetzung ist aber in der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation in einer brandenburgischen Kleinstadt nicht möglich. Weder kann die Kommune die mit der Revitalisierung verbundenen Kosten tragen (Altlastenuntersuchung, Altlastensanierung, Ordnungsmaßnahmen, Erschließung, Planung etc.), noch findet sich derzeit ein privater Investor, der die Kosten zu übernehmen bereit ist. Brachflächenrevitalisierung funktioniert nur in Städten, in denen noch ein gewisser Investitionsdruck vorhanden ist. Daher kann dieses Ziel nur erreicht werden, wenn die finanziellen Lasten abgemildert werden. Hier sind steuerliche Vergünstigungen, wie z.B. die Befreiung von der Grunderwerbssteuer oder die Befreiung von bestimmten gesetzlich geforderten, Kosten steigernden Untersuchungen denkbar.

- Die ordnungsbehördlichen Instrumente sind zu verbessern. Das Verursacherprinzip des Bundesbodenschutzgesetzes sollte besser durchgesetzt werden können. Es könnte doch eine Regelung denkbar sein, dass eine Fläche mit einem Altgewerbestandort 5 Jahre nach Aufgabe der Nutzung an den Bund gegen einen symbolischen Wertausgleich von 1,- ff/qm fällt, sofern der Alteigentümer keine Maßnahmen zur Beseitigung der nicht mehr benötigten Baulichkeiten durchführt und auch keine Nachnutzung auf dem Gelände stattfindet. Der Bund hätte im Anschluss die Verpflichtung, die Flächen zu beräumen und sie für eine Nachfolgenutzung vorzubereiten.
- Auch die Gebote in den §§ 175 ff. BauGB sind derzeit eher stumpfe Schwerter. Die kleineren Gemeinden sind weder finanziell noch rechtlich in der Lage, diese Baugebote durchzusetzen. So blieben Anhörungen in der Nauener Altstadt zur Vorbereitung eines Modernisierungs- und Instandsetzungsgebots nach § 177 BauGB von den Eigentümern einfach unbeantwortet, ohne dass die Stadt dann weitere Schritte hätte einleiten können, da sie immer selbst finanziell „mit im Boot“ gewesen wäre. Hier muss ein Instrumentarium gefunden werden, das die Eigentümer stärker in die Pflicht nimmt. Vielleicht könnten die Enteignungsmöglichkeiten in den Fällen verbessert werden, in denen die Eigentümer trotz eines Modernisierungs- und Instandsetzungsgebots ihre Häuser weiter verfallen lassen.

- Ein Hauptproblem bei der Zurücknahme einmal ausgewiesener Bauflächen sind die Entschädigungsregelungen der §§ 39 ff. BauGB. Hier könnte z.B. die 7-Jahres-Regel des § 42 Abs. 2 BauGB reduziert werden, um schnellere entschädigungslose Änderungen zu ermöglichen.
- Eine wichtige, leider oft vernachlässigte Frage sind die Schattenkosten, die auf die Kommune bei der Neuausweisung und Neuerschließung von Wohngebieten zukommen. In Nauen beschränkt sich die Diskussion bisher darauf, keine öffentlichen Flächen auszuweisen. Das heißt, bei einer Neuplanung werden keine öffentlichen Grünflächen mehr ausgewiesen, da die Stadt die vorhandenen bereits nicht mehr sachgerecht pflegen kann. Des Weiteren wird diskutiert, ob neue Wohngebiete nicht doch durch Privatstraßen erschlossen werden könnten. Es fehlen also Kenntnisse über die Gesamtzusammenhänge und die tatsächlichen Kosten einer Neuausweisung. Hier wären gegebenenfalls Arbeitshilfen für die Kommunen eine hilfreiche Unterstützung.



PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

# Thesen zur inneren Entwicklung unserer Städte und Regionen

## Einführung

Nach wie vor ist die Zersiedelung unseres Lebensraumes eine zentrale, schwierige und ungelöste Aufgabe.

In den hoch entwickelten Ländern Europas werden den Kulturlandschaften für Siedlungszwecke pro Tag mehrere hundert Hektar Boden entzogen, dies vor dem Hintergrund stagnierender oder sogar schrumpfender Bevölkerung. Die Entwicklung der Siedlungsfläche hat sich in vielen Ländern bereits von der Bevölkerungsentwicklung abgekoppelt. Veränderungen in der Landwirtschaft, die vielerorts zu einem Rückzug aus der landwirtschaftlichen Produktion führen können, werden zu neuen Herausforderungen in der Begrenzung der Siedlungsfläche führen.

In Schwellenländern wird der Flächenverbrauch durch Zunahme der Bevölkerung einerseits und Zuwachs der Fläche pro Kopf andererseits, beispielsweise im Bereich Wohnen, angetrieben. Dabei wird der planvolle Umgang mit der Ressource Boden häufig den Zielen wirtschaftlicher Expansion untergeordnet, wie dies zu Zeiten der Industrialisierung auch in Europa der Fall war. Erst seit der Etablierung von Raumplanung und Raum-

ordnung in vielen europäischen Ländern in den 1950er bis 1970er-Jahren, wurde der planvolle Umgang mit dem Raum und seinen Möglichkeiten, aber auch mit vorhandenen und zu erwartenden Konflikten zu einem wichtigen Thema. Auch wenn die Zersiedelung nicht zum Stillstand gebracht werden konnte, darf die Wirkung raumplanerischer Instrumente und Verfahren natürlich nicht unterschätzt werden. In vielen Ländern wurde erst vor etwa 50 Jahren mit der flächendeckenden und landesweiten Planung begonnen und die Raumplanung, so wie wir sie heute kennen, aufgebaut. In der Schweiz dürfte zudem die Einführung des Sachplanes zur Sicherung der Fruchtfelder einen nicht unerheblichen Beitrag zur Begrenzung der Siedlungsfläche geleistet haben.

Es genügt aber nicht, nur defensiv gegen die Zersiedelung anzugehen. Moderne Raumplanung muss sich auch aktiv mit der Entwicklung integraler Konzepte befassen, um Spielräume für die Begrenzung der Siedlungsfläche erkennen zu können und diese dann mit einer Vielzahl zu beteiligender Akteure nutzen zu können. Die Grundstrategie der Raumentwicklung zur Erreichung dieses zentralen Zieles kann als «Innenentwicklung

Dr. Bernd Scholl ist  
Professor für  
Raumentwicklung am  
Institut für Raum- und  
Landschaftsentwicklung der  
ETH Zürich

Dieser Beitrag ist erschienen  
in: Stadtgespräche, S. 80-  
87. Scholl, B. (Hrsg.);  
Zürich 2007.

vor Außenentwicklung!» bezeichnet werden<sup>1</sup>. Dabei werden unweigerlich schwierige Konflikte zu klären und zu lösen sein. Es ist aber offensichtlich, dass auch mit einer weiteren Zersiedelung die Konfliktdichte zunehmen wird und die Spielräume für Besiedelung immer enger werden. Damit soll auch nicht gesagt sein, dass Konflikte etwas per se Negatives sind. Raumbedeutsame Konflikte sind eine normale Begleiterscheinung, wenn unterschiedliche Interessen an der Nutzung der knappen und nicht vermehrbaren Ressource Boden im Spiel sind. Wo Konflikte herrschen, bestehen meist auch Chancen. Eine aktionsorientierte Raumplanung sollte darauf aus sein, nicht vor Konflikten auszuweichen, sondern sich tatkräftig damit auseinanderzusetzen<sup>2</sup>.

In Ländern wie der Schweiz und Deutschland sind die negativen Folgewirkungen der Zersiedelung schon seit langem bekannt. Diese betreffen beispielsweise Zunahmen des Verkehrs, des Energieverbrauches, aber auch erhöhte Kosten in Unterhalt und Betrieb der Infrastrukturen. Nicht zu unterschätzen sind Effekte, die mit dem – mit der Zersiedelung einhergehenden – Sinken der mittleren Wohndichte verbunden sein können. Wenn beispielsweise Mindestdichten von etwa 20 Einwohnern pro Hektar unterschritten werden, wie beispielsweise in Einfamilienwohnhausgebieten oft üblich, ist ein ökonomischer Betrieb des öffentlichen Verkehrs nicht mehr möglich. Beispiele nordamerikanischer Städte zeigen die starke Abhängigkeit vom Auto als weitgehend einzigem Verkehrsmittel in den Suburbs. In der Schweiz ist neben allen diesen Gründen auch die Gefahr vorhanden, dass besondere landschaftliche Schönheiten verloren gehen. Sie sind natürlich für den Tourismus von Bedeutung. Sehr oft, und zunehmend, wird eine gute Erreichbarkeit von Kulturlandschaften mit hoher Qualität für Freizeit und Erholung als Standortvorteil für die Wirtschaft angesehen. Die Fachwelt ist sich deshalb weitestgehend darüber einig, dass die Zersiedelung, wenn nicht gestoppt, so doch zumindest gebremst und auf ein beherrschbares Maß reduziert werden muss. Insbesondere unter dem Eindruck knapper öffentlicher Mit-

<sup>1</sup> Scholl, B.: Innenentwicklung vor Außenentwicklung. In: Ministerium für Umwelt und Verkehr und Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg und Institut für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.): Kongressbericht «Innenentwicklung vor Außenentwicklung» vom 15./16. Mai 2003 in Karlsruhe.

<sup>2</sup> Siehe dazu: Scholl, B.: Aktionsplanung. Zur Behandlung komplexer Schwerpunktaufgaben in der Raumplanung. VDF-Verlag, Zürich 1995. S. 20–22.

tel und schrumpfender Bevölkerung, auch im Westen von Deutschland, steht das Thema der Begrenzung des Siedlungsflächenverbrauchs ganz oben auf der Agenda<sup>3</sup>. Zunehmend wird man sich der fatalen Konsequenzen bewusst, wenn immer weniger Menschen für Erneuerung, Betrieb und Unterhalt immer größer werdender Siedlungen und Infrastrukturen aufzukommen hätten.

So hat die Bundesregierung von Deutschland in der Legislatur 2003–2006 auf Vorschlag des Nachhaltigkeitsbeirates das Ziel verfolgt, den Verbrauch von Siedlungsfläche von derzeit etwa 100 ha Fläche auf 30 ha zu reduzieren. Natürlich ist den Beteiligten klar, dass dies ein mehr oder weniger gegriffener Wert ist. Aber das Nennen dieser Zielmarke hat der Diskussion um das zentrale Dauerthema der Raumentwicklung wichtige Impulse verliehen. Es hat beispielsweise auch offen gelegt, dass die meisten Städte und Kommunen keine Vorstellung vom tatsächlichen Siedlungsflächenverbrauch haben, dieser sehr selten bilanziert wird und kaum Vorstellungen über die Reserven, und hier insbesondere die inneren Reserven des bestehenden Siedlungsgefüges bestehen. Zu den inneren Reserven gehören nicht nur die klassischen Baulücken, sondern auch Potenziale für Umnutzungen und behutsame und maßvolle Nachverdichtungen bestehender Gebiete. Das Ausloten solcher Potenziale führt oft zu ganz neuen Möglichkeiten und faszinierenden Aufgaben und vergrößert die inneren Reserven<sup>4</sup>. So vermuten wir, dass in Deutschland eine der großen inneren Reserven in den Einfamilienwohnhausgebieten der 1950er- und 1960er- Jahre zu finden sein wird.

Ohne die Übersicht der möglichen inneren Reserven müssen Strategien zur Raumentwicklung Stückwerk bleiben und sind wenig robust. Schon bei geringen Veränderungen nicht beeinflussbarer Umstände werden dann

<sup>3</sup> Im Landesplanungsbericht 2005 von Baden-Württemberg war das Thema Flächenverbrauch und Innenentwicklung, neben den möglichen Folgen demographischer Veränderungen, ein Schwerpunktthema. Siehe hierzu: Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg Stuttgart (Hrsg.) (2005): Landesentwicklungsbericht Baden-Württemberg 2005. Räumliche Entwicklung. Flächeninanspruchnahme. Demographischer Wandel.

<sup>4</sup> Dies betrifft beispielsweise auch Hafenaureale im Einzugsgebiet der großen Wasserstrassen von Rhein und Neckar. Siehe hierzu: Stöckner, U. (2006): Hafenaureale revitalisieren – Strategien für Stadt und Hafen: aufgezeigt am Beispiel der Rhein- und Neckarhäfen. Schriftenreihe des Instituts für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe (TH).

vorhandene Strategien<sup>5</sup> über Bord geworfen. Innenentwicklung macht jedenfalls Sinn – unabhängig von der demographischen und der ökonomischen Entwicklung.

Zu Recht hat man deshalb erkannt, dass es nun vor allem darum gehen wird, in der Operationalisierung, also der praktischen Umsetzung des raumplanerischen Gebotes zum sparsamen Umgang mit dem Boden, Fortschritte zu erzielen. Entsprechend wurden mit öffentlichen Mitteln zahlreiche Vorhaben lanciert, die in der einen oder anderen Weise Versuche zum «nachhaltigen Flächenmanagement» fördern. In Bayern, Baden-Württemberg, auch in Nordrhein-Westfalen werden erhebliche Anstrengungen in diese Richtung unternommen. Zahlreiche Forschungs- und Kooperationsvorhaben, auch auf Bundes- und europäischer Ebene<sup>6</sup>, wurden und werden auf den Weg gebracht.

Vor diesem Hintergrund entstand eine Initiative der Hamasil-Stiftung, Zürich, welche den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung verpflichtet ist. Das Institut für Städtebau und Landesplanung der Universität Karlsruhe sowie das Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung der ETH Zürich haben die Initiative gerne aufgenommen und führten im ersten Halbjahr 2005 mit Unterstützung der Hamasil-Stiftung eine Veranstaltungsreihe «Stadtgespräche» an der ETH Zürich durch.

Zentrales Anliegen der Veranstaltungen war es, die für Stadtplanungen verantwortlichen Fachleute größerer Städte aus Deutschland und der Schweiz zusammenzubringen und Erfahrungen und Erkenntnisse zur Innenentwicklung auszutauschen. In einem Vorbereitungsstreffen im Herbst 2005 wurde verabredet, dass jeder Vortrag zu bedeutsamen Thesen führen sollte. In einer Auswertungsveranstaltung im November 2005 wurden die Erkenntnisse ausgetauscht. Sie führten beim Schreibenden zu Thesen, die als Annäherung zum Stand der Innenentwicklung, zu offenen Fragen und Perspektiven verstanden werden sollen. Die Thesen werden in diesem Beitrag zur Diskussion gestellt.

## Thesen zur Innenentwicklung

### *1. Innenentwicklung vor Außenentwicklung: Strategie der Raumentwicklung in dicht besiedelten Ländern und Regionen*

Innenentwicklung ist in dicht besiedelten Ländern und Regionen eine unausweichliche Aufgabe für eine nachhaltige räumliche Entwicklung.

In den letzten 50 Jahren ist mehr gebaut und sind mehr Flächen in Anspruch genommen worden als durch alle Generationen zuvor. Soll der Zersiedlung der Kulturlandschaften Einhalt geboten werden und sollen nachfolgenden Generationen Spielräume in der Gestaltung ihrer Lebensräume bewahrt werden, müssen die Anstrengungen und Mittel auf die innere Entwicklung der bestehenden Siedlungen in Stadt und Region konzentriert werden.

Innenentwicklung nutzt dabei vorhandene Flächenreserven im schon bebauten Gebiet. Dazu gehören beispielsweise die Entwicklung von Industrie- und Gewerbebrachen, im Vergleich zur möglichen Ausnutzung unternutzte Gebiete und Baulücken, aber auch maßvolle bauliche Ergänzungen und Verdichtungen.

Schätzungen und Erhebungen zeigen, dass 10 bis 20 Prozent der vorhandenen Siedlungsflächen als Reserve zur Verfügung stehen. Flächen der inneren Entwicklung befinden sich aber häufig in zentraler Lage. Infolge erhöhter Ausnutzungsmöglichkeiten in solchen Lagen kann der Anteil der Geschossfläche am Gesamtbestand deshalb deutlich höher liegen. Die rein quantitativen Beiträge von Innenentwicklung sind deshalb im Hinblick auf ihre Bedeutung für die strategische nicht zu unterschätzen.

Wegen des ständigen Wandels in Wirtschaft, Gesellschaft, Freizeit, Kultur und Wohnen werden immer wieder neue innere Reserven entstehen. Langfristiges Ziel muss es sein, die Inanspruchnahme neuer Siedlungsflächen drastisch zu reduzieren. Der Boden ist eine nicht vermehrbare Ressource.

Die innere Entwicklung der Erweiterung der Siedlungsfläche vorzuziehen hat ökonomische, ökologische und soziale Vorteile. Die knappen und knapper werdenden natürlichen und finanziellen Ressourcen erfordern weit intensivere Anstrengungen als bisher. Bei abnehmender und älter werdender Bevölkerung

<sup>5</sup> Maurer, J.: Planerische Strategien und Taktiken; Scholl, B.: Strategische Planung. Beides in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung.

<sup>6</sup> Nachhaltiges Bauflächenmanagement der Landeshauptstadt Stuttgart (NBS): [www.stuttgart.de](http://www.stuttgart.de), Modellvorhaben räumlicher Ordnung (MORO): [www.bbr.bund.de/moro](http://www.bbr.bund.de/moro)

– eine demographische Entwicklung, die in vielen Ländern und Regionen in Europa absehbar ist – ist Innenentwicklung auch ein Beitrag zur Konsolidierung des Bestandes. Eine weitere Ausdehnung der Siedlungsfläche würde immer höhere Lasten des Betriebes und Unterhaltes der Siedlungen und ihrer Infrastrukturen immer weniger Menschen aufbürden. Ob die Qualität des Bestandes dann auf lange Sicht gewahrt werden könnte, ist mehr als fraglich.

Schon jetzt verfolgen viele der größeren Städte in Deutschland und Europa, ins besondere bei engen Gemarkungsgrenzen, Innenentwicklung vor Außenentwicklung. Es existieren eindruckliche Projekte der inneren Entwicklung, die auch ein Beitrag zur Standortqualität, zur Positionierung und Profilierung in der europäischen und weltweiten Konkurrenz von Städten und Regionen sein können. Wirkungsvolle Städteneetze, wie in der Schweiz und in Deutschland, können auch Beiträge zur Begrenzung der Siedlungsflächenerweiterung sein.

Entscheidend für den Erfolg der inneren Entwicklung wird es sein, zu regional abgestimmten und verankerten Strategien der inneren Entwicklung zu kommen. Es ist kontraproduktiv, wenn die Mehrzahl der Gemeinden im Einzugsbereich der größeren Städte nach wie vor auf Siedlungserweiterung setzt, sei es, um durch Landverkäufe die kommunalen Finanzen verbessern zu wollen, durch Ausweisungen günstigen Baulandes zahlungskräftige Steuerzahler anziehen zu wollen oder aus Prestige Gründen, um auf Einwohnerzunahmen auf der grünen Wiese zu setzen.

Es wird deshalb auch darauf ankommen, in Gemeinden dieser Größe die Vorteile von Innenentwicklung gegenüber Außenentwicklung zu demonstrieren, Strategien zur Siedlungsentwicklung nach innen zu erarbeiten und diese auch umzusetzen. Dafür gibt es keine Patentrezepte. Jeder Ort hat seine spezifischen Randbedingungen und Erfordernisse. Beispiele zeigen, dass Innenentwicklung gemeindeübergreifende Zusammenarbeit stimulieren kann und neue Formen des interkommunalen Ausgleiches mitbedacht werden sollten. Jedenfalls wird es auch darauf ankommen, dass in den größeren Städten auch hochwertige Wohnungen in einem sicheren und lebenswerten Wohnumfeld mit hoher Qualität bereitgestellt werden können. Dies auch, um der Abwanderung insbesondere von gut situierten Familien entgegenzuwirken. Erfahrungen und

Erfahrungen und Untersuchungen belegen, dass städtische Bewohner auch beim Erwerb von Wohnungseigentum am liebsten im gewohnten Umfeld nach geeigneten Möglichkeiten suchen<sup>7</sup>. Deshalb sind jenseits von Großprojekten auch viele kleine Vorhaben der Innenentwicklung, die über Generationen verwirklicht werden können, von großer Bedeutung.

## 2. Innenentwicklung auch eine Frage des Denkmusters

Die Siedlungsentwicklung der letzten Jahrhunderte (spätestens seit der Industrialisierung) beruhte weitgehend darauf, zusätzliche «Erfordernisse» unserer Gesellschaften durch Ausweitung der Siedlungsfläche zu begegnen. Die dafür entwickelten Instrumente, Verfahren und Routinen sind durch die Verteilung von Zuwachs an Fläche geprägt. Auch die Ausbildung der raumbedeutsamen Disziplinen (Architektur, Stadtplanung, Ingenieurwissenschaften) war schwerpunktmäßig auf Aufgaben der Erweiterung des Siedlungsbestandes und seiner Infrastrukturen ausgerichtet. Sicher gab es schon immer eine Beschäftigung mit dem Bestand, sei es im Rahmen von Sanierungsmassnahmen, dem Füllen von Baulücken oder der Konversion disponibler Areale. Gleichwohl nahm die Siedlungsfläche unaufhörlich zu und hat sich von der Einwohnerentwicklung abgekoppelt. Gegenwärtig werden in Deutschland pro Tag immer noch knapp 100 ha «grüne Wiese» überbaut, in der Schweiz 1 qm pro Sekunde.

Um zu einer Reduktion des Flächenverbrauches zu gelangen, wird es darauf ankommen, das Grundverständnis der Siedlungsentwicklung zu verändern. Ausgangspunkt der Anstrengungen ist Siedlungsentwicklung nach innen. Die Erneuerung, sinnvolle Ergänzung und der intelligente Betrieb des Bestandes stehen im Vordergrund. Von dort her sollten Investitionen bedacht werden. Ohne Zweifel wird dies effektiv nur gelingen, wenn von Anfang an integrierte Lösungen der raumrelevanten Disziplinen erarbeitet werden.

Bei der Sensibilisierung der Politik, der Aus- und Weiterbildung auf allen Stufen raumrelevanter Disziplinen, muss Innenentwicklung oberste Priorität eingeräumt werden.

<sup>7</sup> Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA): [www.bmbf.de](http://www.bmbf.de); EU-Projekt PROSIDE. Promotion Sustainable Inner Urban Development: [www.proside.de](http://www.proside.de)

### 3. *Innenentwicklung als komplexe, aber integrierte Aufgabe*

Aufgaben der Innenentwicklung sind in der Regel komplexer als jene der Außenentwicklung. Die höhere Anzahl zu beteiligender privater und öffentlicher Akteure und damit verbundener erhöhter Konfliktdichte, tragen ebenso dazu bei, wie die in hoch entwickelten Gesellschaften hohe Regelungsdichte und langen Verzugszeiten. Von ersten Überlegungen, bis zu realen Entwicklungen, können 20 bis 30 Jahre vergehen. Damit verbundene Ungewissheiten, Risiken und Überraschungen müssen bei Innenentwicklung immer mitbedacht werden. Zur Klärung damit verbundener Fragen reichen die üblichen formellen Verfahren in der Regel nicht aus. Sie müssen durch innovative informelle Verfahren und Instrumente ergänzt werden. Innenentwicklung kann in der Regel nur durch klug gestaltete Prozesse vorangebracht werden. Die Anforderungen an die mit Innenentwicklung befassten führenden Akteure nehmen auch aus diesem Grund zu.

In zunehmendem Masse spielen Kooperationen mit privaten Unternehmungen eine Rolle. Deshalb sind Überlegungen zu den wirtschaftlichen Risiken einer Entwicklung unabdingbar. Dies bedeutet beispielsweise in geeigneten Prozessen den Rahmen dafür zu schaffen, dass Realisierungen in überschaubaren Schritten und möglichst unabhängig voneinander möglich werden. Stärker als bisher werden Regelungen in maßzuschneidenden vertraglichen Vereinbarungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren zu fixieren sein. Den für Planung zuständigen Akteuren eröffnet sich dabei ein anspruchsvolles Aufgabengebiet.

### 4. *Innenentwicklung und Flächenersparnis*

Mit Innenentwicklung ist Aussicht auf eine Begrenzung der Siedlungsflächenerweiterung verbunden. Beispiele demonstrieren jedoch, dass mit der Aufgabe von Nutzungen im Bestand Verlagerungen in die Außengebiete verbunden sein können, die ein Mehrfaches an Fläche in Anspruch nehmen. Dazu gehören beispielsweise «sperrige» Nutzungen wie Häfen, Flughäfen, Messen, Logistikzentren. Andererseits sind Bestrebungen im Gang, die Flächenproduktivität von Wirtschaftsunternehmen zu erhöhen. Inwieweit hier eine alles in allem positive Bilanz durch Innenentwicklung erreicht werden kann, ist noch offen. Es wird verstärkt darauf ankommen, durch sys-

temübergreifende Zusammenarbeit (welche die funktionalen Erfordernisse bestimmter Einrichtungen berücksichtigen) die Erweiterungen der Siedlungsfläche zu begrenzen.

Wo topographische, technische oder ökonomische Randbedingungen Expansionen enge Grenzen stecken, sind innovative und flächensparende Lösungen sichtbar.

Obwohl Innenentwicklung nicht der Auslöser für Verlagerungen von großflächigen und sperrigen Nutzungen in die Außengebiete ist, kann dadurch die Bedeutung zur Begrenzung der Siedlungsfläche in Zweifel gezogen werden. Die Zusammenhänge verdeutlichen die Bedeutung einer Gesamtbilanzierung des «Flächenverbrauches» und der Zusammenstellung aussagekräftiger Kennziffern. Wie im Finanzwesen müssen in einem ersten Schritt Einnahmen und Ausgaben gegenübergestellt werden.

### 5. *Innenentwicklung und Bodenpolitik*

Innenentwicklung eröffnet Möglichkeiten zur inneren Erneuerung und Umgestaltung für die Raumentwicklung strategischer Gebiete. Dazu gehören beispielsweise die Umgebungsbereiche von Bahnhöfen, disponible Gewerbegebiete in den Flussräumen und Arealen in den Kernrandbereichen. Damit verbundene Chancen erfordern, genauso wie einst strategische Aufgaben der Stadterweiterung, eine vorausschauende kommunale und ggf. regionale und grenzüberschreitende Bodenpolitik. Dies kann den Kauf strategisch besonders wichtiger Areale einschließen, aber auch die frühzeitige Zusammenarbeit mit den Grundstückseigentümern zur Entwicklung ihrer Areale und das Offerieren von Tauschmöglichkeiten zu verlagernder Betriebe. Die dabei zu lösenden Aufgaben werden häufig erst sichtbar, wenn Möglichkeiten der Nutzung in einem großen Zusammenhang und unter Berücksichtigung der Weiterentwicklung der wichtigen Infrastrukturen erkundet werden.

In vielen Fällen sind bedeutsame Areale für die Innenentwicklung nicht unmittelbar verfügbar. Es kommt deshalb darauf an, sich durch geeignete Übersichten (unter Einbezug neuer technischer Möglichkeiten) der Vielzahl unterschiedlicher Optionen zu versichern. Es wäre bei Innenentwicklung, wegen der hohen Risiken fatal, auf nur wenige Großprojekte zu setzen. Vielmehr ist es auch von Bedeutung, mit den Grundstückseigentümern

durch geeignete Prozesse die Verwertung der Grundstücke zu fördern.

#### *6. Innenentwicklung: Aufgabe der Orts-, Regional- und Landesplanung*

Auch wenn Innenentwicklung letztlich auf der Gemeinde-Ebene betrieben wird, ist ihre konsequente Verfolgung, insbesondere auch zur Begrenzung der Siedlungsflächenerweiterung, eine regionale, kantonale und landesplanerische Aufgabe.

Eine regionale Ausrichtung auf Innenentwicklung erfordert die Übersicht der für Innenentwicklung vorhandenen Potenziale. Das regionale Verteilungsmuster in Frage kommender Areale liefert wichtige Grundlagen für die Entwicklung einer regionalen kantonalen Strategie der Siedlungsentwicklung, deren Abstimmung mit der Freiraum-, Landschafts- und Verkehrsentwicklung und natürlich vor allem der jeweiligen Gemeinde-Entwicklung.

Dem Erfahrungstransfer zwischen Städten und Gemeinden, die schon über weit reichende Erfahrungen in der Innenentwicklung verfügen, kommt dabei eine große Bedeutung zu. Dabei spielen auch die systematische Auswertung und der Vergleich gelungener Beispiele von Innenentwicklung eine wichtige Rolle.

Die Landesplanung kann durch geeignete Fördermöglichkeiten und deren Bündelung auf Innenentwicklung, durch Initiieren grenzüberschreitender Prozesse und Sensibilisierung der Politik einen wesentlichen Beitrag zur Innenentwicklung leisten. Das Forcieren dezentral führbarer Übersichten, Austausch zur Genehmigungspraxis der Innen- und Außenentwicklung und regelmäßige Überprüfung des Standes der Innenentwicklung im nationalen und internationalen Vergleich (auch durch vergleichbare Kennziffern), sind weitere Aufgaben.

#### *7. Innenentwicklung, Verkehr und Infrastrukturen*

Innenentwicklung kann zur einer ausgewogenen räumlichen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung entscheidende Beiträge liefern. Die Umnutzung disponibler oder unternutzter Areale kann zur Stabilisierung technischer und sozialer Infrastrukturen und ihrer ökonomischen Tragfähigkeit für die Gemeinwesen beitragen. Geschickte Anordnung von Nutzungen kann beispielsweise die Auslastung öffentlicher Verkehrsmittel verbes-

sern und damit einen Beitrag zum Mobilitätsangebot einer Gesamtstadt oder Region leisten.

Auf der anderen Seite können zu hohe Dichten zu Überlastungen im Straßensystem und im öffentlichen Verkehrssystem führen. Bei der Konzipierung von Innenentwicklung sind deshalb im Zusammenspiel mit den zuständigen Akteuren für lokale, regionale und häufig genug nationale Verkehrsentwicklung gründliche Untersuchungen notwendig. Bei der für Innenentwicklung bedeutsamen Schlüsselinfrastruktur Verkehr wird es darum gehen, Schwellenwerte zu erkennen. Beim Überschreiten maßgebender Schwellenwerte können die Kosten für Investitionen, Betrieb und Unterhalt sprunghaft steigen und damit zu unwirtschaftlichen Lösungen führen. Untersuchungen müssen auch deshalb wirtschaftliche Aspekte der Arealentwicklung mit einbeziehen, weil zur Finanzierung der Infrastrukturen immer stärker auch private Unternehmungen beteiligt sein werden. Die der jeweiligen Innenentwicklung zugrunde gelegten Eckwerte, seien dies technische oder ökonomische, müssen insbesondere auch für die politischen Entscheidungsgremien nachvollziehbar sein.

#### *8. Innenentwicklung und Freiraumentwicklung*

Innenentwicklung ist eine Chance für die Anlage, Ausgestaltung und Aufwertung öffentlich nutzbarer Freiräume im Innenbereich sowie deren Vernetzung und Verbindung zu den Frei- und Landschaftsräumen im Außengebiet. Der Wert der Freiräume für Zwecke der Wohnumfeldqualität, der Naherholung und des Stadtklimas ist als Beitrag zu städtebaulichen Qualitäten unbestritten. Mit Innenentwicklung können bei geschickter Vorgehensweise unter Mitwirkung privater Unternehmen auch Mischfinanzierungen oder private Finanzierungen zur Weiterentwicklung des Freiraumsystems benutzt werden. Wo diesen Aspekten und Möglichkeiten nicht oder nicht rechtzeitig genug Aufmerksamkeit geschenkt wird, besteht die Gefahr, dass Zusammenhänge nicht erkannt und genutzt werden oder aus ökonomischen Sachzwängen für die Stadtentwicklung bedeutsame Freiräume überbaut werden.

### 9. Innenentwicklung, Stadtplanung und Städtebau

Innenentwicklung stellt hohe Anforderungen an die städtebauliche Qualität von baulichen Ergänzungen und Arealentwicklungen.

Durch geeignete Verfahren können Potenziale erkundet und alternative Vorstellungen für qualitätsvolle Ergänzungen geschaffen werden. Namentlich Testplanungsverfahren eignen sich dafür. Die dort geschaffenen Grundlagen können auch für weiterführende Wettbewerbsverfahren verwendet werden<sup>8</sup>.

Ohne die Kenntnis alternativer Vorstellungen besteht die Gefahr, dass die für die Stadtentwicklung strategischen Punkte und Zusammenhänge nicht erkannt werden.

Um Risiken zu vermindern, sind überschaubare, schrittweise Entwicklungen «Alles-oder-nichts-Lösungen» jedenfalls vorzuziehen. Lösungen sollten modular aufgebaut sein. Jeder Entwicklungsschritt sollte für sich genommen einen wertvollen Beitrag darstellen, der weitergehende Entwicklungen nicht präjudiziert. Fatal ist es, Gesamtlösungen erst im Nachhinein etappieren zu wollen. Dies kann zu immensen Mehraufwendungen, unvorhersehbaren Risiken der Realisierung und schlechten Lösungen führen.

Um die Beweglichkeit zu vergrößern, die Chancen der Vermarktung zu erhöhen und Risiken zu vermindern, sind städtebauliche Lösungen, die Realisierungen von ganz unterschiedlichen Seiten ermöglichen, sehr hilfreich. Um dies zu erreichen, sind bei Verfahren entsprechende Überlegungen und Vorkehrungen zu treffen.

### 10. Innenentwicklung, Instrumente und Verfahren

Innenentwicklung stellt erhöhte Anforderungen an die Koordination, Kooperation und Kommunikation der bei einem Vorhaben zu involvierenden Akteure. Soweit nicht vorhanden, sollten – parallel zu den laufenden Arbeiten – die für Innenentwicklung bedeutsamen Übersichten und Kennziffern beschafft werden. Diese ist eine unerlässliche Voraussetzung für die Entwicklung von Strategien zur Innenentwicklung und der mit jeder Strategie

einhergehenden Schwerpunktbildung. Worauf sollten die Kräfte bei stets begrenzten Mitteln in Zukunft konzentriert werden?

Denkbar ist, dass zur Finanzierung besonderer kooperativer/informeller Verfahren private Unternehmungen beigezogen werden, insbesondere wenn diese Landeigentümer von bedeutsamen Arealen für Innenentwicklung sind.

Um zu Konzepten der Innenentwicklung zu kommen, können auch Kooperationen mit Stiftungen und anderen «Sponsoren» gesucht werden. Der Entwicklung von Ideen für Innenentwicklung sollten keine Grenzen gesetzt werden!

### 11. Innenentwicklung versus Außenentwicklung – Genehmigungspraxis

Nach wie vor werden in den Außengebieten neue Flächen eingezont. Die Genehmigungspraxis sieht vor, dass die Eigenentwicklung der Gemeinden (beispielsweise durch Zuwachs an Geschossfläche pro Einwohner oder neue Gewerbegebiete) insbesondere durch neue Flächen auf der grünen Wiese befriedigt werden kann. In Gemeinden, in welchen immer noch mit Einwohnerzuwachsen gerechnet wird, wird die erwartete zusätzliche Nachfrage in Form von Bedarf fast ausschließlich auf der grünen Wiese befriedigt. Die Genehmigungspraxis ist zu überdenken. Vielmehr ist von den Genehmigungsbehörden darauf hinzuwirken, dass der Nachweis von Bau- oder Planungsverfahren im Einzelfall geführt wird. Dazu gehört beispielsweise auch das Aufzeigen der inneren Reserven, Risikoüberlegungen, wenn bestimmte Annahmen nicht zutreffen, Konzepte/Rahmenpläne zur Gesamtentwicklung und insbesondere solche zur inneren Entwicklung. Zur Überprüfung gehört auch die Darstellung von Reserven noch nicht überbauter Flächen, für die aber Planungsrecht existiert.

### 12. Innenentwicklung und Perspektiven für die Zukunft

Um Innenentwicklung erfolgreich zu betreiben, bedarf es eines langen Atems. Nur selten lassen sich bei Innenentwicklungsaufgaben kurzfristige Erfolge erzielen. Dies erschwert die Politik und die Identifikation mit an sich aussichtsreichen Vorhaben. Anschauliche Beispiele können helfen, Innenentwicklung der Politik näher zu bringen. Deshalb sind der nationale und internationale Austausch und

<sup>8</sup> Scholl, B.: Testplanungen als innovative Methode zur Erkundung von Möglichkeiten der inneren Entwicklung unserer Städte. Erscheint im Rahmen der PROSIDE Abschluss-Publikationen im Herbst 2006.

der systematische Vergleich von Beispielen der Innenentwicklung sehr wichtig.

Es wird in Zukunft darauf ankommen, bei stets knappen Ressourcen, sich verstärkt mit regionalen und grenzüberschreitenden Aufgaben der Innenentwicklung zu befassen. Selbstverständlich können und sollen die sachzuständigen nationalen Organisationen durch flankierende Maßnahmen damit notwendigerweise die verbundenen Prozesse stimulieren und begleiten.

### Ausblick

Die in der Reihe Stadtgespräche vorgestellten Beispiele belegen in eindrücklicher Weise, dass die größeren Städte Innenentwicklung konsequent und systematisch verfolgen. Erfolge stellen sich ein. Die Reaktivierung ehemals unattraktiver Flächen und ihre Entwicklung zu Quartieren mit hoher Qualität zeigen, dass die Attraktivität der Städte für unterschiedliche soziale Gruppen gesteigert werden kann.

Dies ist aber längst noch keine Trendwende in der Zersiedelung unseres Lebensraumes.

Eine erste Diskussion der hier vorgestellten Thesen ergab, dass der regionalen Zusammenarbeit bei diesem Aufgabenfeld eine außerordentliche Bedeutung zukommen wird. Modellvorhaben zum regionalen Flächenmanagement verdeutlichen dies. In der Region Stuttgart wurde im Rahmen dieses Vorhabens der Versuch einer regionalen Innenentwicklung unternommen<sup>9</sup>. Der weit überwiegende Teil der 179 Gemeinden der Region hat dabei konstruktiv mitgewirkt. In bilateralen Werkstattgesprächen mit Vertretern der Kommunen konnten Potenziale für Innenentwicklung erkundet werden. Auf einer eigens für dieses Vorhaben entwickelten internetbasierten Plattform konnten die Innenentwicklungspotenziale anschließend zusammengeführt werden. Dies erlaubt nun eine regelmäßige, dezentrale Fortschreibung. Darüber hinaus konnten in mehreren Durchgängen mit ausgewählten Gemeinden weitergehende Strategien für die innere Entwicklung erarbeitet werden. Die Vorarbeiten der Landeshauptstadt Stuttgart für ein nachhaltiges Siedlungsflächenmanagement, das mit Mitteln des damaligen baden-württembergischen Umwelt- und Verkehrsministeriums gefördert wurde,

waren dabei eine sehr wertvolle Grundlage. Solche Vorhaben geben wichtige Impulse, und sie können dazu beitragen, das häufig angespannte Verhältnis Stadt-Umland zu verbessern.

Starke Regionen erfordern starke Städte. Und Kernstädte sind wegen der weiter voranschreitenden Spezialisierung auf gut ausgebildete Arbeitskräfte in ihrem näheren und weiteren Umfeld angewiesen. Die Einzugsbereiche der großen Städte nehmen auch deshalb weiter zu. Es macht aber wenig Sinn, wenn Städte und Gemeinden im Umland aus falsch verstandenem Ehrgeiz sich mit neuen Siedlungsgebieten auf der grünen Wiese untereinander und gegenüber den größeren Städten profilieren wollen. Dabei verlieren Viele sehr viel. Weit interessanter wäre es, wenn eine Konkurrenz um qualitätsvolle Innenentwicklung entsteht. Die Erfahrungen zeigen, dass gerade für die kleineren und mittleren Gemeinden der Impuls von Außen und die Bereitstellung von Anschubfinanzierungen für Innenentwicklungskonzepte von Bedeutung ist. Dort sind auch nach Schätzungen<sup>10</sup> über zwei Drittel der vorhandenen inneren Reserven vorhanden. Es ist deshalb wichtig, den Austausch zwischen den größeren Städten der Region und den kleinen und mittelgroßen Gemeinden zu fördern. Der Regionalplanung wächst hier eine bedeutsame Aufgabe zu.

Darüber hinaus müssten die in Deutschland vorgesehenen Mittel für die Städtebauförderung ausgeweitet werden, weil Innenentwicklung eben nicht nur die Kern- und Kernrandbereiche betrifft, sondern auch Industrie- und Gewerbegebiete bis hin zu den Wohngebieten mit niedrigen Dichten und großen Parzellen. Innenentwicklung würde so als generationenübergreifende Aufgabe angelegt.

Es ist offensichtlich, dass Innenentwicklung vor Außenentwicklung weit reichende Anstrengungen der mit Raumentwicklung befassten Akteure verlangt. Einigkeit bestand unter den Experten der Veranstaltungsreihe darüber, dass Aufgaben der Innenentwicklung in der Regel weit anspruchsvoller sind, als Planen und Bauen auf der grünen Wiese. Dabei wird es darauf ankommen, die gewonnenen Erfahrungen zur Diskussion zu stellen. Der Austausch mit den für Lehre und Fortbil-

<sup>9</sup> Nachhaltiges regionales Siedlungsflächenmanagement in der Region Stuttgart. Schlussbericht im Rahmen des Forschungsprojektes Modellvorhaben der räumlichen Ordnung MORO, Verband Region Stuttgart 2005.

<sup>10</sup> Scholl, B. (2004): Wohnbauentwicklung steuern – Baulandentwicklung und Flächenmanagement. Vortragsband. Symposium «Wohnen im Eigentum in der Stadt». Wüstenrot Stiftung, Ludwigsburg Juni 2004. S. 52–61.

dung Verantwortlichen bildet dabei eine sehr wertvolle Ergänzung für den Unterricht der raumrelevanten Disziplinen. Aus Erfolgen, aber auch aus Misserfolgen zu lernen, ist für die höhere Ausbildung aus meiner Sicht unerlässlich. Es freut mich deshalb, dass die beteiligten Praktiker der Stadtgespräche sich bereit erklärt haben, an diesem Austausch weiter tatkräftig mitwirken zu wollen. Als erste praktische Konsequenz wurde die Veranstaltungsreihe unter dem Titel «Stadt und Region im Gespräch – über die innere Entwicklung unserer Städte und Regionen» im Jahr 2006 fortgesetzt. Die Ergebnisse wurden im Herbst 2006 in einer gemeinsamen Veranstaltung ausgewertet.

### Literatur

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2005): «Strategische Planung». In: Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: ARL.

Christensen, K. S. (1985): Coping with Uncertainty in Planning. *Journal of the American Planning Association*, Vol. 51. No.1.

Dörner, D. (1985): Die Fähigkeit des Menschen zum Denken in komplexen Systemen; Determinanten der Vorausschau. In: Langfristprognosen, Report 5/85. Schriftenreihe der Daimler-Benz AG. Düsseldorf.

Stadtplanungsamt der Landeshauptstadt Stuttgart, in Verbindung mit dem Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden Württemberg (Hrsg.) (2003): Nachhaltiges Bauflächenmanagement Stuttgart (NBS). Beiträge zur Stadtentwicklung 34. Stuttgart.

Maurer, J. (1982): Konflikte in der Raumplanung offen darlegen. *NZZ Folio*, Nr. 184. Zürich: NZZ.

Scholl, B. (2004): Inner Development before Outer Development. *Planning and Policy* 2004/09, Seoul, S. 82–83.

Scholl, B. (2005): The Europaviertel Project. Making Spaces for the Creative Economy, S. 220, ISoCARP, Madrid 2005.

Scholl, B. (2004): Innenentwicklung vor Außenentwicklung. Ministerium für Umwelt und Verkehr und Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Kongressbericht vom 15./16. Mai 2003 in Karlsruhe.

Scholl, B. (2005): Strategische Ausrichtung der Siedlungsentwicklung für die kommenden Jahre. Die Gemeinde (BWGZ). Stuttgart, 2005.

Scholl, B. (1995): Aktionsplanung. Zur Behandlung komplexer Schwerpunktaufgaben in der Raumplanung. Zürich: VDF-Verlag.

Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2005): Nachhaltiges regionales Siedlungsflächenmanagement in der Region Stuttgart; Schlussbericht Forschungsprojekt MORO-RESIM. Stuttgart.

Wüstenrot Stiftung (Hrsg.) (2004): Wohnbauentwicklung steuern – Baulandentwicklung und Flächenmanagement. Vortragsband. Symposium: Wohnen im Eigentum in der Stadt. Ludwigsburg Juni 2004. S. 52–61.



PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

## Lesehinweise

### **Auf Knopfdruck Haus?**

Andreas Grote (2007): Der Traumhaus-Automat. Roboter können schneller und günstiger bauen als Menschen. In: Süddeutsche Zeitung, Nr. 46, 24.02.2007, S. 22

Automatisierter Hausbau per Roboter: Der komplette Rohbau für ein zweistöckiges Haus in 24 Stunden oder ein komplettes Haus in einer Woche. Die Bauzeit würde drastisch reduziert, die Kosten halbiert. Neue Häuser noch schneller und billiger, das versprechen englische und amerikanische Forschergruppen, die Bauroboter entwickeln und testen. Anwendungsfälle könnten beispielsweise „mehrere Zeilen Reihenhäuser günstig und in schnellster Zeit“ sein. Was für Häuslebauer einen Traum darstellt, kommt für diejenigen, die sich für eine Abkehr oder zumindest Minderung des Einfamilienhausneubaus aussprechen eher wie ein Schreckgespenst daher. Also: ab auf den Mond mit dem Roboter? Könnte zur Problemverlagerung werden, denn die Nasa prüft bereits, ob sich der Bauroboter dort einsetzen lässt. (mk)

### **„Nichts“ ist nicht gleich „nichts“ ...**

Antje Havemann; Margit Schild: Von der Nachhaltigkeit des Temporären oder: Was bleibt, wenn nichts bleibt? In *dérive*, Heft 23/April-Juni 2006, S. 46-48 ([www.less-art.de](http://www.less-art.de))

Temporäre Planungen und Projekte erfahren in jüngster Zeit vermehrt Aufmerksamkeit, doch gibt es immer wieder auch skeptische Blicke auf Sinn und Zweck dieser Aktionen: Sind es flüchtige Phänomene, die keine Spuren hinterlassen? Antje Havemann und Margit Schild zeigen anhand von Beispielen, wann und wie zeitlich befristete Projekte mehr sind als bloße Events oder temporäre Modeerscheinungen. Die Installation „Jahrtausend Feld“ in Leipzig oder die Aktion „Hausverabschiedung“ in Lauchhammer zeigen, wie die Wahrnehmung von und die Beziehung zu Orten verändert werden kann, indem „Erfahrungsangebote“ initiiert und „Erkenntnisprozesse“ vor Ort unterstützt werden. Die Nachhaltigkeit dieser Erfahrungen ist gleichwohl schwierig zu messen und zeichnet sich erst im Laufe der Zeit ab... (mk)