

Strategische räumliche Ziele für den Planungsprozess unter Schrumpfungsbedingungen

Christian Strauß

(Christian Strauß, Universität Leipzig, Grimmaische Straße 12, 04109 Leipzig, cstrauss@wifa.uni-leipzig.de)

1 ABSTRACT

Seit ungefähr acht Jahren werden in Ostdeutschland im Zusammenhang mit Schrumpfungstendenzen neue Formen kooperativer Steuerung diskutiert und in den räumlichen Planungsprozess implementiert. Hierfür wurden neue Instrumente entwickelt, vor allem das neue Instrument des „Stadtumbaukonzeptes“. Der Anspruch dieses Konzeptes ist es, neue Qualitäten hinsichtlich der Integration verschiedener Perspektiven und der Kooperation unterschiedlicher Akteure zu erzielen. Es ist vorgesehen, diese Instrumente als Ergänzung zu dem formellen Instrumentarium zu nutzen. In diesem Beitrag wird „Erfolg“ definiert als die Qualität, die bei der Reorganisation der physischen Raumstruktur in Städten und Regionen erreicht wird. Zumindest können aber die Erfahrungen analysiert werden, welche die Akteure bei der Anwendung des neuen Instrumentariums gesammelt haben. Ebenso ist es möglich, die Inhalte der Konzepte zu analysieren und zu bewerten.

Der Beitrag fokussiert auf das Politikfeld des neuen Planungsprozesses unter Schrumpfungsbedingungen; insbesondere reflektiert er die Frage, ob die Konzepte strategische räumliche Ziele für ein nachhaltiges Flächenmanagement enthalten. Warum sollten sie diese enthalten? Einerseits folgt dieser Anspruch einer wissenschaftlichen Empfehlung, weil sie das geeignete Instrument darstellen, um derartige Ziele in den Stadtplanungsprozess einzubringen. Andererseits folgt er der politisch-normativen Haltung, weil die ostdeutschen Bundesländer die Stadtumbaukonzepte als das zentrale und strategische Instrument für Städte mit Bevölkerungsschrumpfung ansehen; da Flächenmanagement ein sehr bedeutendes Politikfeld darstellt, ist eine Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten zur Integration raumstruktureller Ziele in die Konzepte erforderlich.

Im Fazit pointiert der Beitrag die Bedeutung der gesamtstädtischen Ebene zur Verfolgung flächenpolitischer Ziele im Stadtumbau.

2 DIE SCHRUMPFENDE STADT ALS NEUERES POLITIKFELD

Der gesellschaftliche Umgang mit Schrumpfung berührt vor allem auch die Stadtplanung als Steuerung der räumlichen Entwicklung. In Deutschland wurde daher ein neues Instrumentarium entwickelt. Ziel des Beitrages ist eine Auseinandersetzung mit der Bedeutung des Instrumentariums zum Umgang mit dem demografischen Wandel. Insbesondere geht er auf die Bedeutung strategischer räumlicher Ziele ein. Dabei wird auf die intrakommunale Herausforderung der Schrumpfung abgezielt, weil die Kommune für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung verantwortlich zeichnet.

In den meisten ostdeutschen und in immer mehr westdeutschen Kommunen stellt der demografische Wandel eine erhebliche Herausforderung für die räumliche Entwicklung dar. Er kann begriffen werden als Veränderung der Sozialstruktur in einem Raum. Diese Veränderung setzt sich aus mehreren Bestandteilen zusammen (P. Gans 2005: 1007): zum einen aus dem quantitativen Rückgang der Bevölkerung aufgrund des Geburtenrückgangs sowie fern- und nahräumlichen Wanderungsverlusten; zum anderen aus der Veränderung der Lebenserwartung. Beides zusammen führt zu Veränderungen im Bevölkerungsaufbau und zu einer Alterung der Gesellschaft (H. Birg 2005: 95). Schließlich kann auch die Veränderung der Lebensgewohnheiten zum Begriff des demografischen Wandels gezählt werden.

Die durch den demografischen Wandel erfolgenden Veränderungen im Raum können als „Stadtschrumpfung“ bezeichnet werden. K. Großmann (2007: 27) bezeichnet Schrumpfung als „Wechselwirkungen zwischen sozialen und räumlichen Strukturen“, auf die es aus stadtsoziologischer Sicht im Wesentlichen ankomme. Daher definiert sie Stadtschrumpfung als „Prozess der sozialräumlichen Restrukturierung unter den Bedingungen einer dauerhaft sinkenden Einwohnerzahl (...), bei dem sich soziale und physische Räume sowie ihr Verhältnis zueinander wandeln und ihre wechselseitige Passfähigkeit abnimmt.“ (K. Großmann 2007: 26). In ostdeutschen Städten und Regionen verlaufen diese Schrumpfungsprozesse in einem sehr dynamischen Prozess ab, weil sich hier die Trends der Suburbanisierung und der Fernwanderung überlagern und zunehmend durch Geburtenausfälle verstärkt werden.

Dabei reduziert sich in der „schrumpfenden Stadt“ nicht der Siedlungskörper in seiner dreidimensionalen physischen Ausprägung und in seinem zweidimensionalen Fußabdruck. Vielmehr geht die Nachfrage zurück, während Hülle und Fläche zunächst gleich groß bleiben oder teilweise noch wachsen. T. Kötter (2007: 30) kritisiert daher den Begriff der „schrumpfenden Stadt“: „Der Bevölkerungsrückgang und Veränderungen in der Sozialstruktur haben keine unmittelbare Auswirkungen auf die bauliche Gestalt und Struktur der Städte. Von schrumpfenden Städten kann daher nicht die Rede sein.“ Stadtschrumpfung zeigt sich daher nicht etwa an einer Wiedereroberung von Siedlungsflächen durch die Natur an den Rändern der Stadt. Vielmehr führt sie zu folgenden raumstrukturellen Auswirkungen:

- ungeplante Herausbildung von Brachflächen durch Abriss von Gebäuden und fehlende Nachnutzung (Genske, Hauser 2003),
- Umnutzung und Umgestaltung des Angebots (BBR 2005b) sowie
- temporäre Nutzungen in Gebäuden und auf Grundstücken (Dransfeld, Lehmann 2008).

Zukünftig ist von dauerhaften und nicht von vorübergehenden Leerständen auszugehen, wengleich in jüngerer Zeit die Tendenzen einer Reurbanisierung als zukünftiger Großtrend diskutiert werden. Leerstand und Brachflächen müssen dabei nicht nur als Nachteil erachtet werden. Denn durch einen zurückgehenden Nutzungsdruck und zugleich fallender Immobilienpreise können im Siedlungsbestand neue „Möglichkeitsräume“ (Davy (2004: 124) verwendet den Begriff für Brachflächen; entlehnt nach Musil (1930:16)) entstehen und sich verfestigen. Diese neuen räumlichen Möglichkeiten gehen einher mit einer weiteren Differenzierung der Lebensstile, sodass in den Quartieren der schrumpfenden Städte auch Chancen für eine neue Kreativität gesehen werden (Liebmann, Robischon 2003; Haller, Rietdorf 2003; Bundesministerium 2005: 165; Huning 2006).

Diese raumstrukturellen Veränderungen vollziehen sich nicht gleichmäßig. Vielmehr sind heterogene Veränderungen sowohl in den Regionen Deutschlands (BBR 2005a: 85) als auch innerhalb einer Kommune (z. B. für Leipzig: Doehler-Behzadi, E. Lütke Daldrup 2004) festzustellen.

3 KONSEQUENZEN DES DEMOGRAFISCHEN WANDELS UND DER SCHRUMPUNG FÜR DIE RÄUMLICHE STEUERUNG

Die Notwendigkeit zur Anpassung des Raumes an veränderte Rahmenbedingungen führt zu der Frage nach einem Wandel auch in der Steuerung der räumlichen Entwicklung (Altrock 64.1: 150), bei der eine Kooperation zwischen der öffentlichen Hand und anderen Akteuren der Stadt an Bedeutung gewinnt. Oswalt geht auf drei Attribute einer neuen Steuerung unter Schrumpfungsbedingungen ein: Er betont die übergeordnete Perspektive anstelle einer Projektplanung, er fordert ein ganzheitliches Raumverständnis und er deutet Elemente einer strategischen Planung an. Zugleich betont er die Widersprüche zwischen einer vorausschauenden Planung und Unvorhersehbarkeit zukünftiger Formen des demografischen Wandels (2005: 17).

Schrumpfende Städte sehen sich in der Notwendigkeit, vor allem Lösungen zu einer notwendigen Reorganisation des Siedlungsbestandes zu finden, um das Angebot an die veränderte Nachfrage anzupassen. Daher sollte eine Steuerung materiell und formell hierauf ausgerichtet sein; sie sollte einen Beitrag zum Umgang mit den Eigentumsrechten der Grundstücksbesitzer und der Träger der Infrastrukturen beziehen. Ebenso sind bestehende soziale Nachbarschaften von einer Stadtentwicklung im Bestand davon berührt. Öffentliche Steuerung steht vor der Herausforderung des sensiblen Umgangs mit dem Bestand, während gleichzeitig drastische raumstrukturelle Veränderungen erforderlich sind, um den erheblichen Bevölkerungsveränderungen gerecht zu werden.

Diese neue Problemstellung trifft auf ein Steuerungsverständnis, das sich unabhängig von den Schrumpfungsbedingungen international in der Wissenschaft und in bestimmten Handlungsmustern öffentlicher Akteure aus der Praxis der Raumentwicklung bereits herausgebildet hat. Nach mehreren Veränderungen in der Auffassung über die Steuerbarkeit räumlicher Entwicklung – von der *Kybernetik* bis zum *muddling through* – ist das Steuerungsverständnis seit ungefähr zwanzig Jahren mehrheitlich durch Formen kooperativer Steuerung geprägt. Die Hinwendung zu partnerschaftlichen Formen zeugt dabei von einem „communicative turn“ (Healey 1995) und führt zu einer verständigungsorientierten Planungskultur (Naegler 2003: 23). Parallel ist der so genannte perspektivische Inkrementalismus entstanden (Ganser 1991).

Allerdings reicht diese Kultur nicht allein zur Veränderung des Raumes aus. Vielmehr ist die öffentliche Hand weiterhin in der Pflicht, hoheitlich die Ordnung zu gewährleisten und diese gegebenenfalls auch mit Sicherungs- und Vollzugsinstrumenten durchzusetzen. Daher hat die verständigungsorientierte Form der Planungskultur nicht etwa zu einer Ablösung der traditionellen entscheidungsorientierten Form geführt, sondern zu deren Ergänzung. In der Praxis der räumlichen Planung in Deutschland wird heute entsprechend ein „Instrumentenkoffer“ angewendet, der sich aus hoheitlichen Instrumenten mit standardisierten und kooperativen Instrumenten mit frei gestaltbaren Verfahren zusammensetzt. Um zu klären, welchen Beitrag die neuen kooperativen Instrumente leisten, werden im Folgenden die Erfahrungen aus der ostdeutschen Planungspraxis mit dem neuen Instrumentarium reflektiert.

4 DAS BUND-LÄNDER-PROGRAMM „STADTUMBAU OST“

Die politische Antwort auf die erheblichen Ausprägungen der Stadtschrumpfung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels in Ostdeutschland ist das Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“. Auf das westdeutsche Programm „Stadtumbau West“ soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden.

Mit dem Programm werden Stadtteile mit erheblichen städtebaulichen Missständen gefördert. Es anerkennt zugleich einen Wandel im Steuerungsverständnis der räumlichen Planung. Nach dem Willen des Bundesgesetzgebers soll die Gestaltungsmacht in den Stadtteilen gebündelt werden; dies erfordert ein neues kooperatives Vorgehen und eine neue Beteiligungskultur der relevanten Akteure (Bundesministerium 2001: 10 ff.). Ebenso wird ein neues Selbstverständnis der öffentlichen Hand impliziert, da diese sich als besonderer Akteur inmitten weiterer mächtiger Planungsbeteiligter behaupten muss. Eine Förderung nach diesem Programm erhalten die Städte nur, wenn sie in gegenüber dem Bund eine integrierte Steuerung nachweisen können.

Das Ziel des Stadtumbaus ist eine ganzheitliche Betrachtung der Raumentwicklung und damit einhergehend ein Loslösen von sektoralen oder ressortbezogenen Strategien. Allerdings waren die Konsolidierung des Wohnungsmarktes sowie der Wohnungswirtschaft aufgrund der besonderen betriebswirtschaftlichen Risiken der Wohnungswirtschaft Anlass und Ziel zu Beginn des Programms im Jahre 2001. Noch heute werden diese wirtschaftlichen Belange teilweise explizit in den Stadtentwicklungskonzepten genannt (z.B. für die Stadt Wurzen: Büro für Siedlungserneuerung (2006: 42) und mitunter gegenüber anderen Belangen höher gewichtet. Auffällig ist ferner, dass die Aktivierung privater Kleineigentümer nur sehr eingeschränkt gelungen ist.

2004 anerkannte der Bundesgesetzgeber die dauerhaft notwendige Aufgabe des planerischen Umgangs mit dem Siedlungsbestand zur Anpassung an den demografischen Wandel und führte einen eigenen Abschnitt in das bundesdeutsche Baugesetzbuch (BauGB) ein. Stadtumbau nach dem Baugesetzbuch unterliegt einer physisch-räumlichen Begriffsvorstellung. Zugleich folgt das BauGB dabei einem absoluten Raumverständnis, weil die Maßnahmen im physischen Raum verortet werden und die Abgrenzung eines „Stadtumbaugebietes“ maßgeblich ist, um Fördergelder aus dem Bund-Länder-Programm zu erhalten. Diese Fördergebietskulisse definiert de jure, in welchen Gebieten der Stadt „erhebliche städtebauliche Funktionsverluste“ vorhanden sind und in welchen diese nicht bestehen. Das städtebauliche Entwicklungskonzept nach § 171b BauGB ist das wesentliche Instrument zur Steuerung des Stadtumbaus auf kommunaler Ebene (Bundestransferstelle 2007: 65). Auf Grundlage einer detaillierten Analyse müssen im Konzept Ziele und Maßnahmen zum Stadtumbau formuliert werden. Nach Baugesetzbuch sollen Stadtumbaumaßnahmen dem Wohl der Allgemeinheit dienen. Gem. § 171a Abs. 2 BauGB sollen nachhaltige städtebauliche Strukturen im Gebiet hergestellt werden.

Die Kommunen sollen sich in den Konzepten des Stadtumbaus nach dem Willen von Bund und Ländern ganzheitlich mit dem Raum auseinandersetzen. Spätestens seit dem Stadtumbau hat eine integrierte Betrachtung der Stadtentwicklung an Bedeutung gewonnen. Eine komplexe Stadtentwicklungsplanung, wie sie in den 1970er Jahren erhofft wurde, ist zwar unrealistisch. Insbesondere der Umbau des Siedlungsbestandes erfordert viele kleine Schritte, welche zum Teil eine Orientierung an einem Leitbild, an einer großen Vision einer nachhaltigen Stadtschrumpfung vermissen lassen. Aber die Herangehensweise bei der Ermittlung der Belange sowie die Formulierung integrierter Ziele und Maßnahmen erheben den Anspruch auf Mehrdimensionalität. Damit werden sie neueren Forderungen nach einer integrierten Stadtentwicklungspolitik, wie sie etwa in der Leipzig-Charta (2007) formuliert worden sind, gerecht.

5 BEDEUTUNG RAUMSTRUKTURELLER ZIELE IN DEN STADTUMBAU-KONZEPTEN

Für die Bewältigung der Stadtschrumpfung ist auf kommunaler Steuerungsebene zunächst eine gesamtstädtische Perspektive unabdingbar, um die Herausforderungen des demografischen Wandels ganzheitlich zu begreifen. Daher ist es sinnvoll, die Entwicklung der Gesamtstadt und ihrer Teilräume zu beobachten und auch konzeptionell auf verschiedenen Maßstabsebenen zu planen. Denn bei einer insgesamt zurückgehenden Einwohnerzahl wird die Stabilisierung eines Teilraumes destabilisierende Tendenzen in anderen Teilräumen bewirken. In der schrumpfenden Stadt wird Nachfrage in der Regel lediglich umverteilt, nur selten (etwa durch Gewinne aus Fernwanderung oder Reurbanisierung) neu erzeugt. Daher ist der Quartiersvergleich ebenso wichtig wie der gesamtstädtische Kontext und die regionale Einbindung. Auch die Bundesländer sind sich (im Gegensatz zum Bund) der Relevanz der gesamtstädtischen und umfassenden Perspektive im Stadtumbau bewusst und fordern daher konzeptionelle Aussagen auch für die gesamte Stadt.

Der Stadtumbau intendiert die Wiederherstellung nachhaltiger Raumstrukturen. Diese sollen mit Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen erreicht werden, für die in einem gewissen Umfang auch Fördergelder bereitgestellt werden. Auf teilräumlicher Ebene sind allerdings differenzierte Strategien erforderlich. Bei einer insgesamt zurückgehenden Bevölkerung wird es nicht gelingen, jedes Quartier in seiner derzeitigen baulichen und sozialen Dichte zu erhalten. Daher ist es notwendig, die differenzierte sozio-demografische, bauliche, wirtschaftliche und ökologische Ausgangssituation zu erfassen.

Aus der Zielstellung der nachhaltigen Raumentwicklung ist der sparsame Umgang mit Grund und Boden abgeleitet und als politisches Ziel formuliert worden (vgl. BNatSchG, ROG, BauGB). Daraus lassen sich die Freihaltung des Außenraumes sowie die Weiterentwicklung und auch Verdichtung des Innenbereichs ableiten. In der schrumpfenden Stadt ist es daher erklärtes Ziel, bestehende, substituierende und neue Flächenbedarfe im Innenbereich der Städte zu verorten und den Außenraum konsequent von Bebauung frei zu halten (Bundestransferstelle 2006). Die Wahrung oder Wiederherstellung eines Gleichgewichtes zwischen Nachfrage und Angebot unter Schrumpfungsbedingungen ist demnach ein Beitrag zu einer nachhaltigen Raumentwicklung. Der Erhalt einer kompakten Siedlungsstruktur berücksichtigt sowohl ökologische Anforderungen (keine Zerstörung des Naturraums bei vorhandenem Potenzial auf Brachen) als auch ökonomische Maßgaben (Nutzung eines kompakten und ausgelasteten Infrastrukturnetzes) als auch soziokulturelle Bedarfe (Bewahrung von Identität und Sozialgemeinschaft). Daraus folgt, dass sowohl Strategien zur Freihaltung des Außenraumes als auch Strategien zum Umbau des Bestandes im Innenbereich entwickelt werden müssen. In der Planungspraxis führt die Abrissförderung für leer stehende Häuser aber auch zu Fehlentwicklungen; denn während hierbei teilweise innerstädtische Bestände abgebrochen werden und Brachflächen entstehen, werden die Häuser in den Quartieren am Stadtrand weiter genutzt. Die bisherige Förderpolitik trägt daher nicht zu einer Reurbanisierung bei, weil sie nicht den Standort der Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen berücksichtigt.

Generell können die teilräumlichen Strategien nach der räumlichen Lage der Quartiere in der Stadt unterschieden werden. Für innerstädtische Quartiere sind Strategien zum Erhalt bzw. zur Wiedergewinnung einer baulichen und soziokulturellen Mindestdichte sinnvoll. Gründe für diese Strategien sind die oftmals historische Bausubstanz, die identitätsstiftende Wirkung, die gute infrastrukturelle Ausstattung sowie die Nähe zum Stadtzentrum. Abgeleitet aus dieser Strategie, ergeben sich für Quartiere am Siedlungsrand entsprechende Ziele zum Rückbau von Gebäuden und zum Rückzug der Stadt von außen nach innen. Dabei werden auch soziale Konzepte zum Umgang mit den „Stadtteilen auf Zeit“ erforderlich (Beer 2002). Die Bundes- und Landespolitik folgt diesen Strategien.

In der Praxis des Stadtumbaus zeigt sich allerdings, dass derartige Konzepte nicht immer umgesetzt werden können oder sollen. Zum einen erweisen sich gerade die Quartiere am Siedlungsrand in ihren sozialräumlichen Strukturen (noch) stabil, sie sind teilweise auch begehrte ruhige und durchgrünte Wohnstandorte. Zum anderen sind in innerstädtischen Quartieren bis heute ein hoher Leerstand und ein ebenso großer Sanierungsstau festzustellen; insbesondere an den historischen Ausfallstraßen bündeln sich mit Lärm und unsanierter Bausubstanz erhebliche Standortnachteile. Daher stellt sich die Frage nach der Gültigkeit tradierter räumlicher Zielstellungen.

6 NEUE IMPULSE FÜR RAUMSTRUKTURELLE LEITBILDER SIND NOTWENDIG

Die noch Mitte der 1990er Jahre geführten Debatten über städtebauliche Leitbilder und die teilweise stilisierten Grabenkämpfe zwischen einem Leitbild „Europäische Stadt“ und einem Leitbild „Städtebauliche Moderne“, die mit entsprechendem Ost- und West-Ideologien verknüpft waren, sind in den Stadtumbaugemeinden nahezu abgeebbt. Der Wunsch der Bevölkerung nach dem Verbleib in der gewohnten und bewohnten „Platte“ ist akzeptiert worden; darüber hinaus ist an die Stelle einer Diskussion über städtebauliche Fragen eine Debatte über schnellstmöglichen Abriss des Wohnungsbestandes getreten, die nicht an städtebaulichen Ensembles Halt macht und sogar denkmalgeschützte Bausubstanz in erhaltenen Altstadtkernen (zum Beispiel in Görlitz) in Frage stellt. Der Umgang mit baulich-räumlichen Strukturen ist pragmatisch geworden.

Im Jahre 2001 prägte der Begriff der „perforierten Stadt“ die städtebauliche Diskussion (vgl. Lütke Daldrup 2001). Dies ist aber weniger ein Leitbild im Sinne einer Vision, sondern ein Abbild des real verlaufenden Stadtentwicklungsprozesses unter Schrumpfungsbedingungen. Mit der perforierten Stadt sind auch Ängste verbunden. Es scheint, als ob die Angst vor dem Verlust der europäischen Stadt festgemacht wird an der Angst vor Verlust der städtebaulichen Dichte (Akbar und Kerner 2005: 20).

Das Bild von der „perforierten Stadt“ sollte nicht das Leitbild für die schrumpfende Stadt werden, weil es der nachhaltigen Stadtstruktur widerspricht. Bis allerdings aus ökonomischen Gründen die Mechanismen zur Rückführung des derzeit aufgeblähten Stadtkörpers auf eine kompakte Form greifen werden, wird es Perforationen und Fragmente in Ostdeutschland geben. Als Vision fehlt bislang aber ein städtebauliches Leitbild für die schrumpfende Stadt, weil immer noch das Dilemma zwischen gestalterischem Willen der kompakten, aber auch in öffentliche und private Bereiche trennenden Stadt und nüchterner realer Annahme der Perforation besteht. Es kostet zugleich Mut, das Angebot an eine weniger werdende und sich verändernde Nachfrage anzupassen. Aber in allen Zeiten wurde das Angebot rekonfiguriert und wurden neue städtebauliche und architektonische Typologien herausgebildet (vgl. für Berlin: Goebel 2003).

Es ist notwendig, Anpassungsstrategien nicht nur auf der Parzelle vorzunehmen, sondern den Kontext mit einzubeziehen (vgl. Stimmann 2001: 25 f.). Spätestens im Stadtumbau bezieht sich dieser Kontext aber nicht nur auf die gebaute, sondern auch auf die gelebte Stadt im Sinne des gesellschaftlichen Kontexts (vgl. Läßle 1991). Ein integriertes und kooperatives Vorgehen in der schrumpfenden Stadt hat einen großen Anknüpfungspunkt: die Tradition der europäischen Stadt als Stadt der Zivilgesellschaft.

Im Stadtumbauprozess ist ein Konsens über die zukünftige Stadtentwicklung notwendig, welcher hinreichend konkret ist, um ihn umsetzen und auch (im Vollzug) einfordern zu können. Akbar und Kerner (2005: 21) sehen darin einen Beitrag zum Gedanken der europäischen Stadt, denn sie erachten diese weniger als bauliches Modell denn als ein Modell politischer und sozialer Ordnung. Es wäre aber verkürzt, die „europäische Stadt“ nur als zivilgesellschaftliches Moment zu begreifen. Sie definiert sich auch über den *genius loci*. Daher sind die stadtverantwortlichen Akteure verpflichtet, gewissenhaft mit dem baulichen Erbe umzugehen.

Unter dem Vorzeichen nicht nur von Stadt-Umbau sondern Stadt-Rückbau wird es allerdings nicht gelingen, sämtliche, auch ortsbildprägende Gebäude zu erhalten. Daher muss in der schrumpfenden Stadt Erinnerungskultur unter Umständen ohne das bauliche Erbe auskommen. Das Oberziel, die historischen baulichen Elemente einer europäischen Stadt kritisch zu würdigen, sollte aber dennoch bestehen bleiben, um die Identität zu wahren (vgl. Lynch 2001: 18) und auch in diesem Sinne nachhaltig den folgenden Generationen eine lebenswerte Siedlungsstruktur zu hinterlassen.

Neue Lösungsansätze werden gebraucht. Dabei hat der städtische Raum drei Wahrnehmungsebenen, die für den Qualifizierungsprozess im Stadtumbau von Bedeutung sind: der physische Raum im engeren Sinn, der subjektiv erlebte Raum sowie der Ort, der objektive Bewusstseinsinhalte und damit Botschaften trägt (vgl. Brenner 2005: 47).

Eine stadträumliche Qualifizierung unter dem Vorzeichen von Transformationsprozessen hat demzufolge nicht nur einen rein städtebaulichen oder gar architektonischen Anspruch. Vielmehr formuliert der Begriff auch einen Qualitätsanspruch an den Prozess. Die räumliche und die prozessuale bzw. kulturelle Dimension ergeben zusammen eine neue Form der Stadtkultur: die Stadtumbaukultur. Stadtumbaukultur bedeutet einen Konsens über neue räumliche und gesellschaftliche Konfigurationen. Sie verbindet die kulturelle mit der

räumlichen Fragestellung. Entsprechend sollte Stadtumbaukultur die Baukultur im engeren Sinn mit der Frage nach Lebensqualität im gebauten und gelebten Raum verbinden (vgl. Haller und Rietdorf 2003).

7 DAS NACHHALTIGE ZIEL EINER KOMPAKTEN STADT ERFORDERT NEUE LÖSUNGEN

In der schrumpfenden Stadt sollte es, abgeleitet aus der nachhaltigen Zielstellung, das räumliche Ziel bleiben, eine kompakte Siedlungsstruktur zu bewahren oder wieder herzustellen. Dies bedeutet die Verhinderung einer zersiedelten Landschaft (bzw. neuer verstädterter Landschaften und verlandschafteter Städte, vgl. Sieverts 1997), die Vermeidung von Fehlinvestitionen der privaten und öffentlichen Akteure und von Fehlsubventionen der öffentlichen Hand sowie schließlich eine notwendige Stärkung und Aufwertung der urbanen Kerne.

Bei dem Bestreben, den Stadtkörper von außen nach innen zurückzubauen, offenbaren sich aber Probleme: Die Präferenzen der Einwohner nach Wohnen im Grünen lassen sich eher am Siedlungsrand befriedigen; Anbieter auf dem Wohnungsmarkt haben auf den sanierten Beständen in peripheren Lagen eine Schuldenlast zu tragen; die im Wettbewerb mit der Kernstadt stehenden Umlandgemeinden sind am Zugewinn von neuen Einwohnern und nicht an einem nachhaltigen Siedlungskörper interessiert.

Welche langfristigen räumlichen Bilder können produziert werden, wenn es im Stadtumbau ein inkrementalistisches Vorgehen gibt und das Zielbild unscharf bleibt oder bald schon wieder verworfen werden muss? „Stadttextur lesen heißt, die Stadt als Text verstehen“ (Stimmann 2001: 14). Dabei wurde „die Stadttextur (...) immer wieder neu redigiert und dem jeweiligen Leitbild angepasst.“ (ebd. 2001: 18) Demzufolge sollte man nicht die Scheu haben, die schrumpfende Stadt weiterzubauen und bauliche Strukturen überholte Planung zu überdenken sowie gegebenenfalls den heutigen und zukünftigen Bedürfnissen anzupassen.

Stadtumbaukultur bedeutet zunächst die Weiterentwicklung der baulichen Textur einer Stadt. Darüber hinaus sollte aber auch das gesellschaftliche Geflecht der Stadt gehen: Welche Rolle spielt in der Stadtentwicklung die Gewissheit, dass es sich bei dem derzeitigen städtischen Raum um ein Abbild eines kulturellen Ausdrucks zu einem bestimmten Zeitpunkt handelt, welcher aber in späterer Zeit wieder in Frage gestellt werden kann? Gestaltung von Stadt ist ein Akt, der auch prozessuale Fragen beantworten muss.

8 FAZIT UND AUSBLICK

„Stadtumbau“ als neuere Steuerungsform unter Schrumpfungsbedingungen ist in Deutschland seit etwa acht Jahren erprobt. Dabei werden neue informelle Instrumente in Ergänzung zum bestehenden formellen Instrumentarium herangezogen. Noch aber sind die gesammelten planungspraktischen Erfahrungen unter Schrumpfungsbedingungen zu gering, um sicher zu sein, ob ein kooperatives Vorgehen und das Festhalten an einem traditionellen Leitbild (an der ausreichend dichten „Europäischen Stadt“) zielführend sind. Aus wissenschaftlicher Perspektive sind daher weiterhin vor allem viele Fragen über den Umgang mit Zielen aufzuwerfen (Strauß 2008).

Stadtumbau bedeutet raumstrukturell hinsichtlich des politisch-normativen Anspruchs eine strategische Innenverdichtung unter Schrumpfungsbedingungen. Dabei geht es um die stadträumliche Qualifizierung und die hierfür zur Verfügung stehenden Instrumente. Räumlichen Zielen kommt hierbei eine besondere Bedeutung zu, weil sie eine Antwort auf den Leerstand, Brachflächen und zurückgehende Dichte geben.

Die öffentliche Hand sollte auch in der verständigungsorientierten Planungskultur Trägerin der räumlichen Planung sein. Dabei hat die Stadtumbaukultur unter Schrumpfungsbedingungen noch keine ausreichenden Vorläufer und Vorbilder, auf die zurückgegriffen werden kann. Die Akteure sollten Mut beweisen und sich auch nicht vor Fehlern scheuen. Hier können neue flexible Siedlungsstrukturen eine neue Qualität in die räumliche Planung einbringen, weil sie erstmals eine Reversibilität der räumlichen Entwicklung ermöglichen.

9 QUELLENANGABEN

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: Verlag der ARL.

Akbar, O.; Kerner, E. (2005): Schrumpfung – Herausforderung für die europäische Stadt. In: Stiftung Bauhaus Dessau (Hrsg.): 20-28.

Altrock, U. (2005): Stadtumbau in schrumpfenden Städten – Anzeichen für ein neues Governance-Modell? In: Altrock et al. (Hrsg.): 149-170.

- Altrock, U.; Kunze, R.; von Petz, U.; Schubert, D. (Hrsg.): Jahrbuch Stadterneuerung. Berlin.
- BBR (Hrsg.) (2005a): Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Bundesraumordnungsbericht 2005. Bonn.
- BBR (Hrsg.) (2005b): Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: MORO-Informationen Nr. 1/3. Bonn.
- Beer, I. (2002): Wohnen und Leben im Wartestand. Ein Quartier in Schwedt zwischen Abriss und Aufwertung. In: Berliner Debatte Initial, Jg. 13, Nr. 2, S. 49-56.
- Birg, Herwig (2005): Bevölkerung/Bevölkerungsentwicklung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): 89-97.
- Brenner, J. (2005): Stadtumbaukultur – Paradigmenwechsel in der Stadtentwicklung. In: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Stiftung Bauhaus Dessau (Hrsg.): 40-51.
- Bundesministerium (2001): Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Stadtumbau in den neuen Ländern. Integrierte wohnungswirtschaftliche und städtebauliche Konzepte zur Gestaltung des Strukturwandels auf dem Wohnungsmarkt der neuen Länder. Berlin.
- Bundesministerium (2005): Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Baukultur! Informationen – Argumente – Konzepte. Zweiter Bericht zur Baukultur in Deutschland. Hamburg.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Stiftung Bauhaus Dessau (Hrsg.) (2005): Tatort Stadt II, Perspektiven einer Stadtumbaukultur. Edition Bauhaus, Band 17. Berlin.
- Bundestransferstelle (2006): Bundestransferstelle Stadtumbau Ost: Stadtumbau Ost – Stand und Perspektiven. Erster Statusbericht der Bundestransferstelle.
- Bundestransferstelle Stadtumbau Ost (2007): 5 Jahre Stadtumbau Ost – Eine Zwischenbilanz. Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle. Im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. Berlin
- Büro für Siedlungserneuerung, Dessau, in Zusammenarbeit mit Architekturbüro Krause, Wurzen, und Atelier Latent, Leipzig im Auftrag der Stadt Wurzen (2006): Städtebauliches Entwicklungskonzept Stadt Wurzen 2006. Dessau.
- Davy, B. (2004): Die Neunte Stadt. Wilde Grenzen und Städteregion Ruhr 2030. Wuppertal: Müller + Busmann KG.
- Doehler-Behzadi, M.; Lütke Daldrup, E. (Hrsg.) (2004): plusminus Leipzig 2030. Stadt in Transformation. Wuppertal.
- Dransfeld, E.; Lehmann, D. (2008): Temporäre Nutzungen als Bestandteil des modernen Baulandmanagements. Forum Baulandmanagement (Hrsg.). Dortmund.
- DVW e.V. – Gesellschaft für Geodäsie, Geoinformationen und Landmanagement (Hrsg.) (2007): Immobilienwertermittlung und Flächenmanagement beim Stadtumbau. Grundlagen und Praxisbeispiele. Beiträge zum 70. DVW-Fortbildungsseminar am 6. und 7. März 2006 in Magdeburg. Schriftenreihe des DVW Band 52. Augsburg.
- Gans, P. (2005): Schrumpfung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): 1004-1011.
- Ganser, K. (1991): Instrumente von gestern für die Städte von morgen? In: ders. et al. (Hrsg.): 54-65.
- Ganser, K.; Hesse, J. J.; Zöpel, C. (Hrsg.) (1991): Die Zukunft der Städte. Forum Zukunft, Bd. 6. Baden-Baden.
- Genske, D.; Hauser, S. (2003): Die Brachfläche als Chance. Ein transdisziplinärer Dialog über verbrauchte Flächen. Berlin.
- Goebel, B. (2003): Der Umbau Alt-Berlins zum modernen Stadtzentrum. Schriftenreihe des Landesarchivs Berlin, Band 6. Berlin.
- Großmann, K. (2007): Am Ende des Wachstumsparadigmas? Zum Wandel von Deutungsmustern in der Stadtentwicklung. Der Fall Chemnitz. Bielefeld.
- Haller, C.; Rietdorf, W. (2003): Positionspapier Baukultur Stadtumbau-Ost. Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung. Erkner.
- Häußermann, H.; Ipsen, D.; Krämer-Badoni, T.; Läßle, D.; Rodenstein, M.; Siebel, W. (Hrsg.) (1991): Stadt und Raum: soziologische Analyse. Pfaffenweiler.
- Healey, P. (1995): Discourse of integration. Making Frameworks for Democratic Urban Planning. In: dies. et al. (Hrsg.): 251-272.
- Healey, P., Cameron, S.; Madani-Pour, A. (Hrsg.) (1995): Managing Cities. The New Urban Context. New York.
- Huning, S. (2006): Politisches Handeln in öffentlichen Räumen: Die Bedeutung öffentlicher Räume für das Politische. Berlin.
- Kötter, T. (2007): Stadtumbau – Handlungsfelder, Strategien und Instrumente. In: DVW e.V. (Hrsg.): 23-46.
- Küpper, P.; Küttner, L.; Luther, J.; Strauß, C. (Hrsg.) (2008): Erkennen - Steuern - Handeln: Antworten auf den demographische Wandel. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 11. Hannover.
- Läßle, D. (1991): Essay über den Raum. In: Häußermann et al. (Hrsg.): 157-207.
- Leipzig Charter on Sustainable European Cities, Agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion in Leipzig on 24 / 25 May 2007; <http://urbact.eu/fileadmin/corporate/doc/AppelOffre/Leipzig%20Charter%20EN.pdf>; Zugriff am 12. 02. 2009
- Liebmann, H.; Robischon, T. (Hrsg.) (2003): Städtische Kreativität. Potenzial für den Stadtumbau. Erkner.
- Lütke Daldrup, E. (2001): Die perforierte Stadt. Eine Versuchsanordnung. In: Bauwelt 24/2001, Stadtbauwelt 150, S. 40-45.
- Lynch, K. (2001): Das Bild der Stadt. 2. Aufl. 1989; 1. unver. Nachdruck 2001. Bauwelt-Fundamente 16. Basel: Birkhäuser
- Musil, R. (1930): Der Mann ohne Eigenschaften. Hamburg.
- Naegler, D. (2003): Planung als soziale Konstruktion. Leitbilder als Steuerungsmedium in Stadtplanungsprozessen. Berlin.
- Oswald, P. (2005): Einleitung. In: ders.: 12-18
- Oswald, P. (Hrsg.) (2005): Schrumpfende Städte. Band 2: Handlungskonzepte. Ostfildern-Ruit: Hatje Gantz Verlag
- Sievert, T. (1997): Zwischenstadt. Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. Braunschweig.
- Stiftung Bauhaus Dessau (Hrsg.) (2005): Die anderen Städte. IBA Stadtumbau 2010. Band 1: Experiment. Edition Bauhaus, Band 15. Berlin.
- Stimmann, H. (2001): Das Gedächtnis der europäischen Stadt. In: ders.: 11-27.
- Stimmann, H. (Hrsg.) (2001): Von der Architektur- zur Stadtdebatte – die Diskussion um das Planwerk Innenstadt. Berlin.
- Strauß, C. (2008): Modelle, Ziele und Leitbilder zukünftiger räumlicher Entwicklung. In: Küpper, P. et al. (Hrsg.): 14-20.
- BNatSchG: Bundesnaturschutzgesetz
- BauGB: Baugesetzbuch des Bundes
- ROG: Raumordnungsgesetz des Bundes