

Planloses Schrumpfen? Steuerungskonzepte für widersprüchliche Stadtentwicklungen

disP 161 · 2/2005 71

Verständigungsversuche zum Wandel der Planung

Marta Doehler-Behzadi, Donald A. Keller, Marion Klemme, Michael Koch, Engelbert Lütke-Daldrup, Iris Reuther und Klaus Selle

What is really happening when cities and regions lose population and decay economically, i.e., when they are “shrinking”? Such questions were explored by an international panel of urban planning researchers and practitioners who convened for a three-day workshop in Leipzig, a city that clearly displays the dynamics of urban transformation processes. While formerly urbanized lots and areas become vacant and buildings are torn down, processes of economic recovery and even growth can be observed in close proximity. Inconsistent developments of that kind need to be addressed carefully, both in terms of analysis and the design of the approach for public action. What challenges beset spatial planning and politics in this context? Though the major causes of current urban development are economic and demographic, the role of urban and regional planning is important since it can contribute a share to urban reconstruction as well as provide stimuli for stabilization. In order to perform in a like manner, however, the planning profession must change parts of the prevailing planning culture.

«Planlos schrumpfen?» – mit dieser Frage setzte sich im Mai 2004 in Leipzig ein internationaler Workshop auseinander.¹ Im Rahmen dieser Veranstaltung reflektierten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer über Planungskultur in ihren drei Dimensionen, nämlich

- die Aufgaben und Gegenstände der Planung bzw. das Aufgabenverständnis, das die planerischen Bemühungen prägt;
- die Organisationen, Strukturen und rechtlichen Formen, in denen Planung sich vollzieht;
- die Hintergrundüberzeugungen, Werte und Orientierungen, die planerisches Handeln leiten.

Die Tagung bildete eine weitere Etappe in einem nun schon lange dauernden Prozess der Bemühung, sich unter Fachleuten aus Forschung, Lehre und Praxis über Grundfragen der Planungskultur zu verständigen.²

Die folgenden Ausführungen versuchen, die wesentlichen Erörterungen des Workshops

«Planlos schrumpfen» wiederzugeben und den Stand der gewonnenen Erkenntnisse in den Grundzügen darzustellen.³

1. Ohne Wachstum gestalten

Räumliche Planung insgesamt und Stadtentwicklungsplanung insbesondere war und ist bis heute auf wirtschaftliches Wachstum in Stadt und Region gestützt und dient vor allem dazu, dieses Wachstum räumlich zu kanalisieren, d.h. Voraussetzungen für Flächenzuwachs zu schaffen (Erschließung, Infrastruktur etc.) und negative Begleitumstände des Wachstums zu mindern. Dies ändert sich gegenwärtig, denn in dem Maße, in dem ökonomisches und demografisches Wachstum in Schrumpfungsprozesse umschlägt, muss sich Planung insgesamt und die Stadtentwicklungsplanung insbesondere neu positionieren. Es gibt bislang erst wenige Ansätze, mit denen dies überzeugend gelingt.

Viele Entwicklungskonzepte beschwören zwar die rückwärts gerichteten Tendenzen in der Stadtentwicklung, sind aber *de facto* immer noch auf Wachstumshoffnungen gegründet.

Leitfragen für das Leipziger Gespräch

Der Workshop folgte den folgenden Kernfragen:

- Von welchen Entwicklungen ist beim Thema Schrumpfen die Rede? Welche dieser Phänomene, Rahmenbedingungen, Perspektiven und Implikationen sind mit Blick auf die Stadtentwicklung besonders bedeutungsvoll? (siehe Kapitel 2)
- Für Schrumpfung planen? Es wird oft behauptet, mit Schrumpfen seien wesentliche neue Herausforderungen an die Planung verbunden. Trifft dies zu? In welcher Weise ist räumliche Planung überhaupt gefordert? Welche zentralen Aufgaben stellen sich ihr? Wie kann sie ihnen entsprechen? (siehe Kapitel 3)
- Planung neu denken? Müssen sich – nicht nur mit Blick auf die aktuellen Transformationsprozesse, sondern auch angesichts der neuen Auf-

Dr.-Ing. Marta Doehler-Behzadi ist Architektin und Stadtplanerin. Sie ist Teilhaberin vom Büro für urbane Projekte, Leipzig.

Dr. Donald A. Keller ist Technischer Leiter der Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU).

Diplom-Geografin *Marion Klemme* arbeitet als wissenschaftliche Angestellte am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtplanung der RWTH Aachen.

Prof. Dr. Michael Koch leitet den Arbeitsbereich Städtebau und Quartiersplanung an der TU Hamburg-Harburg.

Dr.-Ing. Engelbert Lütke-Daldrup ist Beigeordneter für Planung und Bau der Stadt Leipzig.

Prof. Dr.-Ing. Iris Reuther ist Professorin für Stadt- und Regionalplanung an der Universität Kassel sowie Teilhaberin vom Büro für urbane Projekte, Leipzig.

Prof. Dr.-Ing. Klaus Selle hat den Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtplanung an der RWTH Aachen inne.

gabenverteilungen von Staat und Gesellschaft – planerische Positionen, Konventionen und Instrumente verändern? Was wären wesentliche Elemente einer solchen Neubestimmung? (siehe Kapitel 4)

- Gibt es (auch mit Blick auf frühere Verständigungsversuche zum Wandel der Planung) «Gewissheiten», von denen wir in der weiteren Diskussion zum Wandel der Planung ausgehen können oder sollten? Welche wären dies? (siehe Kapitel 5)

2. Schrumpfen – was ist damit gemeint?

Mit dem Etikett «Schrumpfen» werden vielfältige und zum Teil widersprüchliche Entwicklungen bezeichnet, die teilräumlich sehr unterschiedlich ausgeprägt sein können. Es handelt sich dabei um soziale und räumliche Transformationsprozesse (Veränderungen in den Bereichen Bevölkerungszahl und -struktur, Arbeitsplätze, kommunale Steuerungsressourcen, Flächennachfragen), die vor dem Hintergrund sich wandelnder Rahmenbedingungen neue Anpassungsanforderungen an die bauliche und kulturlandschaftliche Umwelt auslösen. Gebäude, Infrastrukturen und Kulturlandschaften sind aber nur bedingt flexibel, d.h. ohne substantielle Veränderungen anpassbar. Die Bewertung dieser notwendigen Anpassungsprozesse hinsichtlich ihrer Gesellschafts-, Sozial- und Raumverträglichkeit ist zentral.

Im Kern werden mit Schrumpfung demografische und räumliche Phänomene beschrieben, wobei insbesondere der Bevölkerungsrückgang und räumliche wie funktionale Ausdünnungen im Zentrum stehen.

Bevölkerungszahl

Auf bestimmte Räume bezogen ist die Bevölkerungszahl rückläufig wegen eines Sterbeüberschusses oder wegen Abwanderungen (z.B. auf Grund fehlender Arbeitsplätze). Letzteres resultiert in einem Schrumpfen vor allem der jüngeren, wirtschaftlich aktiven Bevölkerungsgruppe, was einer Änderung des Altersaufbaus der Bevölkerung gleichkommt, denn die Folge sind nicht nur eine geringere Zahl von Menschen im betreffenden Bezugsraum, sondern eine relative Zunahme der älteren und sozial benachteiligten Bevölkerung.

Einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung kann nur durch Geburtenüberschuss oder Zuwanderung gegengesteuert werden. Da die Alterspyramide in Deutschland Ersteres nicht

erwarten lässt, wären daher Migrationsgewinne zu erhoffen – mit anderen Worten: nicht nur Zu-, sondern auch Einwanderungen. Damit verbunden ist eine zunehmende «Multikulturalisierung» und weitere Heterogenisierung der Bevölkerung. Dies erfordert gewaltige Integrationsleistungen, um das soziale Konfliktpotenzial in gesellschaftliche Chancen zu verwandeln.

Raumfunktionale Ausdünnungen

In bestimmten Räumen kann es durch Schrumpfungprozesse zum Wegfallen von (land)wirtschaftlichen Nutzungen, aber auch zum Ausdünnen von Konsum- und Freizeitmöglichkeiten sowie von Wohnnutzungen kommen. Das heisst, die Prägung bestimmter Räume durch bestimmte Nutzungen verändert sich, geht zurück bis hin zum Brachfallen von Flächen. Das kann zweierlei räumliche Folgen haben: Zum einen, dass sich die raumfunktionale Arbeitsteilung bzw. die alltäglichen Lebens- und Aktionsräume der Bevölkerung ausdehnen. Zum anderen, dass die Aktionsräume gleichsam «implodieren» und sich inselhaft «neue» archaische (Über-)Lebenszusammenhänge ergeben.

Eine Entlastung und räumliche Ausdifferenzierung des Wohnungsmarktes führt zwar zu einem grösseren Angebot an Raum zu günstiger werdenden Konditionen. Die Senkung des Mietzinsniveaus kann jedoch die Wohnungswirtschaft derart belasten, dass sowohl Unterhalt als auch Modernisierung und Neubau unterbleiben. Des einen Freud, des anderen Leid: Von grosszügigen Wohnungen in gut gelegenen Gründerzeitquartieren profitieren die einen, die anderen finden sich in verfallenden Bauten mit schlechtem Image wieder (z.B. in den unsanierten, schlichten Gründerzeithäusern oder in den Plattenbauten).

Insgesamt sind raumfunktionale Ausdünnungsprozesse nicht nur Entdichtungs-, sondern auch Entmischungsprozesse. Dies gerade auch in sozialer Hinsicht: Stadtverdünnung verstärkt Segregations- und Fragmentierungstendenzen. Hieraus resultiert auch eine Belastungsprobe der Ver- und Entsorgungs-Infrastruktur, die gleichsam das städtische und soziale Netz knüpft. In bestimmten Gebieten können gewisse Versorgungsleistungen aus Kostengründen nicht mehr dauerhaft angeboten werden. Es droht eine Negativspirale der kommunalen Finanzierungsprobleme, sich verschlechternder Standortqualität, fehlender Arbeitsplätze, wegziehender Einwohner und ein weiteres Wegbrechen von Infrastruktureinrichtungen.

Vom Löcherstopfen und Lückenfüllen

Die räumlichen und sozialen Schrumpfungsprozesse werden von privatwirtschaftlichen Interessen und volkswirtschaftlichen Kräfteverhältnissen überlagert. Die Risikoeinschätzung der Banken, die in die Vergabe von Krediten einfließt, wird die Investitionen in «Entleerungsregionen» noch erschweren und so die negativen Tendenzen verstärken. Die Spekulation auf späteres Wachstum oder auch auf öffentliche Förderung hemmt die Suche nach neuen Kooperationen zur Minderung von Verlusten in allseitigem Interesse. Und es besteht vielerorts Grund zur Annahme, dass diese Entwicklungen noch längst nicht ihren Höhepunkt erreicht haben: Die «Impllosion» von Bevölkerungszahlen und räumlichen Strukturen steht in bestimmten Gebieten erst noch bevor.

(Un-)Gleichzeitigkeiten und Widersprüche

Die Auseinandersetzung mit dem Phänomen des Schrumpfens wird dadurch erschwert, dass die Phänomene oftmals nicht eindeutig und räumlich präzise abgrenzbar auftreten. Selbst in der Fachdiskussion wird häufig nicht sauber benannt, was schrumpft. Teils wird ein allgemeiner Rückgang von Faktoren verschiedener Bereiche suggeriert, der so nicht in allen Städten zutrifft. Beispielsweise ist ein Zuwachs an erschlossenen Flächen in vielen Städten Ostdeutschlands auszumachen. Auch gibt es Arbeitsplatzverluste trotz (schwachen) wirtschaftlichen Wachstums. Ein sehr wesentlicher Aspekt ist also die Gleichzeitigkeit von Wachstum und Schrumpfung, die sich in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens widerspiegelt.

Diese Gleichzeitigkeit lässt sich differenzieren und konkretisieren:

- Wachsen und Schrumpfen parallel in verschiedenen Räumen (z.B. Frankfurt am Main Halle/Saale);
- Wachsen und Schrumpfen gleichzeitig in einer Stadt (z.B. Leipzig);
- Wachsen und Schrumpfen in verschiedenen Gesellschaftsbereichen (z.B. parallel zur Bevölkerungsabnahme eine Zunahme der versiegelten Fläche oder Wachsen in der Fläche und Schrumpfen der Nutzungsdichte).

Durch diese Gleichzeitigkeit und Nähe entgegengesetzter Entwicklungstendenzen entstehen oftmals auf relativ kleinem Raum Orte mit unterschiedlichen sozialen und räumlichen Bezügen und Beziehungen.

In allen diesen Prozessen ist nicht die Schrumpfung das eigentliche Problem, sondern

die soziale und räumliche Anpassung an diese Entwicklung. Dabei stellen Trägheit und Beharrungsvermögen von vorhandenen Strukturen eine besondere Herausforderung dar.

Unterschiede und Verteilungsfragen

Das «Neue» konzentriert sich oftmals an Orten, an denen eine Neigung zur Veränderung bereits ausgemacht werden kann, während andere Areale in ihrer vorhandenen physischen und sozialen Konfiguration verharren. So werden nicht nur durch Schrumpfung selbst, sondern auch durch den Umgang mit Schrumpfungsphänomenen regionale Gegensätze verstärkt.

Es wird deutlich, dass die Schrumpfung neben dem absoluten Verlust an Nachfrage und Substanz im Kern auch eine veränderte Form der Verteilung darstellt: Wachsenden Konzentrationen, Plätzen mit schnellerem Umschlag, dichterem Nutzungen stehen Orte oder Räume gegenüber, die immer «leerer» werden, geringere Frequenzen erfahren und extensiver bzw. seltener gebraucht sind.

Ursachen – Wirkungen

Globalisierung und der Bevölkerungsrückgang selbst setzen die Kommunen in eine verschärfte – nationale wie internationale – Wettbewerbssituation um Einwohner und Arbeitsplätze. Viele Kommunen versuchen, den Einwohnerrückgang durch die Anziehung von neuen Bürgern auf Kosten anderer Städte oder Regionen auszugleichen. Dabei wird die Konkurrenz zwischen den Gemeinden häufig über Konditionen der Infrastrukturangebote oder Qualifikationen potenzieller Arbeitnehmer ausgetragen, was die Mobilität von Unternehmen und Arbeitnehmern weiter fördert.

Bewertungen: Gibt es auch neue Chancen?

Wie häufig in aktuellen Fachdiskussionen, standen auch im Leipziger Gespräch zunächst die negativen Konsequenzen der aktuellen Entwicklungen im Vordergrund. Offenbar sind wir nicht darauf vorbereitet, auf die teilweise drastischen sozialen Herausforderungen adäquat zu reagieren. Das ist insofern bemerkenswert, als Einwohnerverluste, wirtschaftlicher Strukturwandel, Prozesse der «Entdichtung», gar der vollständigen Aufgabe von Städten kein wirklich neues Phänomen sind und sich zahlreiche historische Schrumpfungsbeispiele finden lassen.

Auch in der jüngeren Geschichte, sowohl in der Bundesrepublik Deutschland wie in der

ehemaligen DDR, hat es in gewissen Räumen Fälle mit sinkenden oder stagnierenden Einwohnerzahlen gegeben. Nicht zu vergessen, dass viele der nun beklagten Veränderungen – etwa die Geburtenrate und die daraus resultierende Bevölkerungsentwicklung – seit Jahrzehnten bekannt sind. So hat die gegenwärtig spürbare Brisanz des Themas wohl auch mit der vorausgegangenen Verdrängung zu tun.

Aber es gab auch vereinzelte und beharrliche Hinweise auf Chancen und «positive Nebenwirkungen»:

- Die Alterung der Gesellschaft ist auch Ausdruck einer deutlich gestiegenen Lebenserwartung.
- Ein Überangebot lässt Märkte (insbesondere im Wohnbereich) zu Nachfragermärkten werden, was insbesondere in ostdeutschen Städten bereits dazu führt, dass Präferenzen der Mieter deutlicher werden und die Chance entsteht, Wohnbedingungen für viele Personen besser zu gestalten (Abbau von Qualitätsdefiziten).
- Es entstehen auch Vorteile und Chancen durch eine geringere Dichte in der Stadt (mehr Freiräume, Grünflächen, Zwischennutzungsmöglichkeiten, weniger Verkehrs- und Umweltbelastungen, Raum für innerstädtische Kleingärten).
- Es besteht die Chance, den Wert der Stadt für ihre Bevölkerung in den Mittelpunkt zu stellen («Lebenswerte Stadt»).
- Es entstehen Städte und Regionen, in denen es ruhiger, langsamer, selbstgenügsamer zugeht und die Bevölkerung tendenziell älter ist; Räume, die eher in regionalen Wirtschaftsbeziehungen eingebunden und in denen die Lebenshaltungskosten geringer sind.
- Der Flächenüberschuss bedeutet Gewinn an persönlicher Lebensqualität und Freiraum für neue Projekte. Die Stadt wird zum Experimentierfeld.

3. Aufgaben für die (räumliche) Planung

Die vorhergehende Motivationslage aus Gefahrenabwehr und visionärem Potenzial mündet unmittelbar in die Fragen, was räumliche Planung zu leisten vermag und welche Aufgabenstellungen aus den aktuellen Entwicklungen resultieren. Bei der Auseinandersetzung mit den aktuellen Entwicklungen ist im Leipziger Gespräch deutlich geworden, dass sich viele Phänomene der lokalen oder regionalen Politik bzw. Planung entziehen. Die «Quellen» der Entwicklungen bestehen zum einen in langfristigen demografischen Veränderungen (Geburtenrückgang, Verlängerung der Lebenserwartung) und

zum anderen in einer globalisierten Wirtschaft und der Internationalisierung von Arbeits-, Finanz- und Immobilienmärkten. Ausserdem stellen sich wichtige Aufgaben nicht in den Feldern der räumlichen Planung und Entwicklung: Integration von Migrantinnen und Migranten und die Auseinandersetzung mit einer alternden Gesellschaft – das sind wichtige gesellschaftspolitische Themen. Und die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik ist angesichts der Abwanderung von Unternehmen und Arbeitsplätzen und der tief greifenden Umstrukturierungen auf vielfache Weise gefordert. Dennoch verbleiben auch genuin stadt- und regionalplanerische Aufgaben.

Bestandspolitik

Planen im Bestand und Infrastrukturplanung rücken als zentrale Aufgaben in den Vordergrund. Zur Bestandssicherung und -entwicklung gehören u.a.

- die Entwicklung vorausschauender realistischer Nutzungs- und Gestaltungskonzepte;
- eine reformierte Denkmalpflege zur Sicherung des baulichen, städtebaulichen und gartenkulturellen Erbes, die neue Nutzungen bei vertretbaren Eingriffen und also ein Weiterbauen an und mit dem baulichen Erbe der Geschichte zulässt, zum Teil sogar ein Rückbauen;
- die Qualifizierung der öffentlichen Räume;
- die Konsolidierung des Wohnungsmarktes als eine zentrale Aufgabe angesichts der Tatsache, dass der Wohnungsmarkt in Teilräumen zusammenzubrechen droht, wenn das Mietniveau nicht stabilisiert werden kann;
- der Umgang mit Leerstand: Wie kann man Einbussen an empfindlichen Lagen im Stadtbild vermeiden und wie geht man in schlecht gelegenen Gebieten und mit stark fragmentierter Eigentümerstruktur vor, da hier die bisher neu erprobten Programme nicht greifen?
- infrastrukturelle Fragestellungen betreffen die Bedarfsanpassung und Modernisierung der sozialen und technischen Infrastruktur sowie der Handelsinfrastruktur.

Darüber hinaus sind Möglichkeiten für den Umgang mit brachgefallenen Flächen zu entwickeln. Im Gespräch fielen in diesem Zusammenhang Stichworte wie «geordnete Ruderalisierung», «urbane Landwirtschaft» und «Vernetzung von Grün- und Freiflächen».

Leitbilder und Orientierungen

Ein zentrales Problem ist derzeit die Unsicherheit im Umgang mit «mehr Raum». Als Haupt-

frage scheint sich herauszukristallisieren, wie diese Leerräume als Freiräume sozial- und stadtgesellschaftlich produktiv gemacht werden können. Dabei stehen die Gefühle wohlthuender Auflockerung und neuer Freiheiten denjenigen des Verlustes und Verlassenseins gegenüber. Und es stellt sich die Frage nach den Grenzen der räumlichen und funktionalen Dispersion und der Perforation kompakter Siedlungslagen und Städte.

Gefragt sind neue «Stadt-Bilder». Hier ist vor allem auch eine vorurteilsfreie und umfassende Debatte über die Nachhaltigkeit von Siedlungsstrukturen gefordert, die über das retrospektive Klischee, dass die kompakte europäische Stadt die einzige nachhaltige Stadtform sei, hinauskommt. Dabei geht es nicht um das Schönreden von schlechten Siedlungsformen, sondern um das Einlassen auf «endogene Potenziale», die der vorurteilsbelastete Blick gerne übersieht. Insofern geht es auch – und wieder – darum, über ein neues zukunftsfähiges Modell von Stadt zu debattieren, selbst wenn individualisierende Lebensstile und heterogene Wirtschaftsweisen eine Generalisierung erschweren. Bei dieser Suche sind thematische Orientierungsversuche von Stadtentwicklungsprozessen durch einprägsame Begriffe und Bilder von grosser Bedeutung.

Unterschiedliche Situationen erfordern unterschiedliche Strategien

Entsprechend des Differenzierungsbedarfs in der Betrachtung der Räume ergibt sich die Notwendigkeit unterschiedlicher Strategien im Umgang mit Schrumpfung. Das einfache «Mitschwimmen auf Modewellen» erscheint langfristig wenig ergiebig. Planungsmoden wie beispielsweise Grosskinos, Messen, Festivals sind schnell veraltet. Die Strategie des Nachahmens («me too!») führt dazu, dass Effekte schnell verpuffen. Neue Chancen erschliessen sich allenfalls dadurch, dass neue, ungewohnte und allenfalls komplementäre Ziele aufgestellt werden. Leipzig z.B. kokettiert mit seinen Schwächen – was sich als Stärke erweist.

Interkommunale Netze und Kooperationen

Planung für schrumpfende Regionen ist gerade auch auf regionaler Ebene abzustimmen. Die traditionellen politischen Raster und Abgrenzungen von Räumen funktionieren nicht mehr. Es besteht auch für wachsende Räume der dringende Bedarf, dass sich Gebietskörperschaften grossräumiger zusammenschliessen. Zu ändern

sind auch die Subventionsformen: Früher war Zentralität ein Leitmotiv, heute könnte es die stärkere Förderung von Mobilität im weitesten Sinne sein.

Heikle Frage: Rückzug aus der Fläche?

Dabei ist das bundesdeutsche raumplanerische Ziel, «gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen» zu überdenken. Kann man, darf man die forcierte Entleerung in Teilräumen planerisch vorsehen und öffentlich fördern? Wie riskant ist eine solche Strategie, ist sie vielleicht gefährlicher als die stattfindenden Prozesse im Selbstlauf? Ist eine staatlich geförderte Umsiedlungspolitik zur räumlichen Lenkung der gesellschaftlichen Verteilmasse im grossen Stil unter demokratischen Verhältnissen überhaupt durchführbar? Niemand weiss genau, wie ein geordneter Rückzug aus Fläche und Raum ablaufen soll, wie er sozial verträglich gestaltet und bezahlt werden könnte.

Diese Auseinandersetzung führt unweigerlich zur Beschäftigung mit der Differenzierung der Räume und deren Potenzialen. Auch wenn man noch nicht über «forcierte Entleerung» nachdenken mag, ist doch offensichtlich, dass

- es sich um einen Verteilungsprozess mit hoher sozialer Brisanz (Gewinner und Verlierer auf mehreren Ebenen, in Regionen und Städten) handelt;
- auch Inwertsetzungen oder Wertschätzungen von vorgeblich nur nachteiligen Räumen neue Chancen eröffnen können;
- Klarheit darüber herrschen muss, in welchen Teilräumen in Zukunft (öffentlich) Prioritäten gesetzt werden.

Die klare Prioritätensetzung von Städten kann, wie das Beispiel Leipzig mit seinen Stadtentwicklungsplänen zeigt, Steuerungserfolge erreichen. Die Stadt kann über eigene, klare Absichten dem Markt Orientierung geben. Dadurch wird die Orientierungsfunktion der räumlichen Planung unterstrichen – die deutlich mit Vermittlungs- bzw. Kommunikationsaufgaben verbunden ist.

Ausreichend Steuerungsmöglichkeiten?

Natürlich stellt sich angesichts schwindender Ressourcen und ausgreifender Schrumpfungsprozesse verschärft die Frage nach der Steuerungsmöglichkeit. Wäre es denkbar, das Verursacherprinzip einzuführen, d.h. wer einen Ort aufgibt, «räumt auf»? Aber welcher Akteur könnte solche Forderungen wie durchsetzen? Bislang wird der geordnete Rückzug zwar noch

weit gehend aus der Staatskasse bezahlt und/oder auf die Kunden abgewälzt. Beide Finanzierungswege werden aber bald überholt sein.

Somit gewinnen informelle Instrumente an Bedeutung. Sie zeichnen sich durch Entwicklung kooperativer Lösungsmodelle und die Berücksichtigung von Managementstrategien aus. Dass demgegenüber die klassischen formellen Instrumente der Stadtplanung weiter ihre Bedeutung behalten, ist kein Versehen: Das Beispiel der BMW-Ansiedlung in Leipzig verdeutlicht die Funktion traditioneller Instrumente (wie der Bebauungspläne) für die Stadtplanung.

Veränderte Arbeitsbedingungen und Arbeitsformen

Planung muss noch stärker als bisher «mit Unsicherheiten leben lernen». Planungen mit einer Orientierung auf einen «endgültigen» (Planungs-)Zustand werden zunehmend problematisch. Planung muss daher zum Teil als offener Prozess ohne genaues Ziel stattfinden – gleichzeitig wird jedoch die strategische Ausrichtung der Stadtpolitik auf Ziele und eine deutliche Umsetzungsorientierung wichtig.

Gebraucht wird eine Stadtplanung, die unternehmerisches Risiko eingeht, indem sie den Teil von Veränderung, den man als notwendig erkannt hat, umsetzt. Es reicht nicht mehr, nur den Rahmen setzen zu wollen. Die Rolle des Planers entwickelt sich zunehmend hin zu der des «manager of change».

Kommunikationsaufgaben

Die mit Schrumpfungprozessen verbundenen Transformations- und Rückbauaufgaben sind gesellschaftliche Aufgaben. Der Umgang mit Schrumpfung ist nur dort erfolgreich, wo es kompetente, sich miteinander verständigende Partner gibt. Die Planung selber kann sich dabei auch als Marktteilnehmer begreifen: eine wichtige Rolle, um Orientierung zu geben – womit auf die Kommunikationsaufgaben von Planung verwiesen wird. Kommunikationsaufgaben resultieren auch daraus, dass die Frage nach den Adressaten von Planung (noch) wichtiger wird. Wer sind die Adressaten? Kennen wir sie alle? Wie kommunizieren wir mit ihnen? Wie setzt sich Planung mit ihnen in Beziehung?

Dabei ist es auch in der Planung eine zentrale Aufgabe, bestehende und zukünftige Wohlfahrtsaussichten oder genauer Wohlstandsgefährdungen («nicht alles ist mehr leistbar») zu thematisieren. Nur über eine Enttabuisierung dieser und anderer brisanter Themen kann eine

tragfähige Basis für die Schaffung einer Öffentlichkeit für das Thema und für die Vernetzung verschiedener gesellschaftlicher Akteure geschaffen werden. Dazu gehört, dass sich die Planungsprofession realen Lebenswelten annähern muss. Der derzeitige Diskurs ist sehr abstrakt. Doch die Menschen und Räume, um die es geht, sind sehr konkret. Fachdebatte und Kommunikation sollten an den Lebenswelten und nicht nur an den Baustrukturen anknüpfen.

4. Neue Planung?

Müssen sich, mit Blick auf die aktuellen Transformationsprozesse und angesichts der neuen Aufgabenverteilungen von Staat und Gesellschaft, planerische Positionen, Konventionen und Instrumente ändern? Muss Planung – wie in internationalen Diskussionen in Verbindung mit einer Neubestimmung der staatlichen Rolle häufig behauptet wird – neu gedacht, ja gar neu erfunden werden?

Zu dieser Frage stand im Leipziger Gespräch die Auffassung, am Aufgaben- und Handlungskern der räumlichen Planung ändere sich auch unter Schrumpfung- oder Transformationsbedingungen nichts, unversöhnlich jener Meinungen gegenüber, die angesichts der aktuellen Entwicklungen einen weit reichenden Änderungsbedarf sah.

Solch konträre Positionen sind, das zeigen auch schon die früheren Verständigungsversuche, zumeist Ausdruck dafür, dass die Argumentationen auf unterschiedlichen Abstraktionsebenen angesiedelt sind oder mit verschiedenen Bezugspunkten operieren. Während auf einer sehr allgemeinen Ebene unstrittig sein dürfte, dass die räumliche Planung öffentlicher Akteure stets die Aufgabe hatte, Transformationsprozesse vorzubereiten bzw. ihre Folgen im Raum zu bearbeiten, besteht vermutlich auch Einigkeit darüber, dass das Denken von Planung und Politik über lange Zeit von Zuwachs und Wachstum geprägt war, von dem, was es zu gestalten und zu verteilen galt. Insofern noch Reste eines Planungsverständnisses aus den 1970er-Jahren mitschwingen, welches vom Bild umfassender Mach- und Gestaltbarkeit ausging, ist eine weitreichende Neu-Orientierung vonnöten. Da dieses Bild schon damals wenig mit der Realität gemein hatte, kommt es eigentlich darauf an, nach der zugespitzt formulierten «Verblendung» der 1970er-Jahre nun das «Bewusstsein» dem «Sein» anzupassen.

Neben einer Neubestimmung im Sinn eines notwendigen Bewusstseins- und Einstellungs-

wandels bedürfen aber auch in der Tat viele der Leitbegriffe, die in den letzten Jahrzehnten die Fachdiskussion beherrschten – von der «Urbanität», über die «Europäische Stadt» bis zur «Nachhaltigkeit» –, einer Konkretisierung und Anpassung an die zukünftigen Anforderungen.

Dabei sind die Hinweise nicht zu übersehen, dass parallel zu den aktuellen Schrumpfungsprozessen Veränderungen in der Gewichtsverteilung von Staat, Gesellschaft und Märkten stattfinden, welche Rückwirkungen auf die räumliche Planung und den Umgang mit aktuellen Aufgabenstellungen haben. Die Rede war am Leipziger Gespräch beispielsweise von einem «sich aufschaukelnden und zunehmenden Prozess der Abnahme der Steuerungspotenziale». Es stellt sich die Frage, inwiefern die Politik und die öffentlichen Akteure noch substanzielle Aufgaben und Gestaltungspotenziale haben, wenn die schwindenden finanziellen Möglichkeiten immer weniger Steuerung zulassen. Dadurch wird der Politik die Wahl zwischen den zwei Optionen aufgezwungen, entweder die Daseinsvorsorge zu gewährleisten oder die Wettbewerbsfähigkeit zu sichern. Beides gleichzeitig wahrnehmen zu wollen, ist oft schon nicht mehr möglich. Wenn die Politik sich in dieser Zwangslage nicht entscheiden kann, verschärft sie die Probleme noch. Daraus kann folgen – auch das wurde mehrfach aus verschiedenen Perspektiven benannt –, dass sich die für die räumliche Planung zuständigen öffentlichen Akteure auf ihr «Kerngeschäft» (*sites and services*) zurückziehen und versuchen, Mindeststandards zu sichern.

Es scheint unstrittig, dass bei diesem Prozess der Umverteilung von Aufgaben und Rollen nicht nur die Marktakteure eine stärkere Bedeutung erhalten, sondern auch die Zivilgesellschaft gestärkt, aber auch verstärkt in die Pflicht genommen wird: Vorausgesehen wird eine Verlagerung der Machtverhältnisse und Einflussmöglichkeiten zwischen den Gemeinden und ihren Planungsverantwortlichen einerseits und den Einwohnern andererseits. «Bürgerbeteiligung» wird von einem wohlmeinenden Zugeständnis zu einer Auseinandersetzung mit der Marktmacht. Die Planung hat sich auf ein verstärktes zivilgesellschaftliches Engagement, auf Selbsthilfe und die Beteiligung bei gleichzeitiger Ressourcenknappheit (hinsichtlich Personal, Fortbildung, Verfügungsfonds) auszurichten und entsprechende Aktivitäten und Prozesse zu unterstützen.

Das Instrumentarium der Planung wird sich dementsprechend weiter wandeln müssen, wobei der Bedeutungszuwachs informeller In-

strumente und einer offenen, kommunikativen Prozessgestaltungen keineswegs an «Schrumpfungserfahrungen» gebunden ist, sondern schon länger zum neuen Gemeingut des Planungswissens gehört.

Die Vorstellung eines Rückzugs der Planung auf ihr Kerngeschäft lädt ein, von Allmachtsfantasien definitiv Abschied zu nehmen und sich zu besinnen: Kerngeschäft der Planung ist es, Raum zu denken. Die Veränderung des Raums selbst bewirken andere. Umgekehrt gilt auch: War die Mahnung, räumliche Planung müsse sich ihrer begrenzten Wirkungen bewusst sein, schon zu Wachstumszeiten angebracht, so erhält sie unter den gegebenen Bedingungen möglicherweise noch mehr Überzeugungskraft: Planung kann nicht alle gesellschaftlichen Probleme lösen.

Doch ist im Zuge der Tagung wiederholt der Hinweis erneuert worden, dass öffentliche Planung beileibe nicht nur Moderationsaufgaben habe, sondern durchaus eigene fachliche Beiträge zur Stadtentwicklung formulieren müsse. Im hier erörterten Kontext wäre das z.B. die Orientierungsfunktion hinsichtlich der Schwerpunktsetzung öffentlicher Akteure.

5. Neue, alte Gewissheiten?

Aus den bisherigen Verständigungsversuchen zum Wandel der Planung (siehe Anmerkung 2) waren «Gewissheiten» herausdestilliert worden. Diese werden aufgrund des Leipziger Gesprächs wie folgt aktualisiert:

- Planung kennt nicht nur eine Arbeitsform, ein gesetzlich vorgeschriebenes Prozedere. Sie bedient sich vielmehr vieler Instrumente, zu denen auch Formen der Projektentwicklung und des Projektmanagements wie auch der Einbezug «informeller» Instrumente gehören.
- Projekte werden nicht nur von öffentlichen Akteuren initiiert, sondern ebenso von Privaten. Für beide Situationen muss Planung Vorsorge treffen.
- Zu dieser «Vorsorge» gehört auch eine Rahmen-setzende Planung, die einzelne Vorhaben in den räumlichen und sachlichen Zusammenhang einbettet. Dies ergibt sich schon aus der schlichten Tatsache, dass sich ansonsten verschiedene Einzelvorhaben gegenseitig im Wege stehen könnten.
- Essenziell für jeden Umgang mit Projekten ist das Vorhandensein eigener Ziele der öffentlichen Akteure und der Wille bzw. die Bereitschaft, diese auch in Aus- und Verhandlungen einzubringen.

• Planung «entstandardisiert» sich. Es gibt nicht die eine Praxis, sondern es gibt viele Praxen. Ausschlaggebend für die konkrete Ausgestaltung vor Ort sind vielfach lokale oder regionale Planungskulturen. Sie weisen wiederum ihre eigenen Entwicklungslinien auf.

• Was die Planungsaufgaben anbelangt, steht fast überall die Entwicklung des Bestandes im Vordergrund. Nicht die Stadterweiterung ist das dominierende Thema. Nach der Scheinblüte bzw. Sonderkonjunktur der frühen 1990er-Jahre, die sich nicht als langfristiger Trend verfestigen konnten, finden in verschiedenen Gebieten ausgedehnte und umfangreiche Schrumpfungsprozesse statt. Allerdings auf sehr unterschiedlichen Niveaus, wenn man etwa verschiedene europäische Städte und Regionen vergleicht.

Planung versucht, Einfluss auf Wachstums- und Verteilmuster zu nehmen. Die Schrumpfungsprozesse berühren die Stadt als Artefakt und in ihrer Verfasstheit, also quasi in ihrem «genetischen Code». Die wesentlichen Impulse zum Thema kommen derzeit aus der Planungspraxis. Es fehlen theoretische Beiträge zur Schrumpfungproblematik. Sie werden aber gebraucht.

Anmerkungen

- 1 An der Tagung nahmen die folgenden Personen teil: Christoph Beck, Leipziger Wohnungs- und Baugesellschaft mbH, Leipzig; Dr. Heidede Becker, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin; Peter Clausen, BMW, Leipzig; Dr. Marta Doehler-Behzadi, Büro für urbane Projekte, Leipzig; Hanno Ehrbeck, RWTH Aachen; Dr. Donald A. Keller, Regionalplanung Zürich und Umgebung, Zürich; Marion Klemme, RWTH Aachen; Prof. Dr. Michael Koch, Technische Universität Hamburg-Harburg; Wolfgang Kunz, Leiter des Stadtplanungsamtes, Leipzig; Dr. Engelbert Lütke Daldrup, Beigeordneter für Planung u. Bau, Leipzig; Holger Möller, Büro für urbane Projekte, Leipzig; Prof. Dr. Iris Reuter, Universität Kassel; Dr. Michel Rey, C.E.A.T., Lausanne; Prof. Johannes Ringel, Universität Leipzig; Prof. Dr. Jürgen Rosemann, Universität Delft; Bertram Schulze, SIB Projektentwicklung, Leipzig; Prof. Dr. Klaus Selle, RWTH Aachen; Regina Sonnabend, Stiftung Bauhaus, Dessau; Prof. Dr. em. Erika Spiegel, Heidelberg; Dr. Barbara Steiner, Direktorin der Galerie für Zeitgenössische Kunst, Leipzig; Dirk Stenzel, Architekteninitiative L 21, Leipzig; Dr. Oliver Weigel, Stadtplanungsamt, Leipzig; Prof. Dr. Christine Weiske, Technische Universität Chemnitz; Reinhard Wölpert, Stadtplanungsamt, Leipzig.
- 2 Nachdem sich der planungstheoretische Diskurs Mitte der 1970er-Jahre in die Versenkung zurückgezogen hatte, brachten grossräumige Entwicklungsimpulse, der wirtschaftliche Strukturwandel

und die Forderung nach Nachhaltigkeit die «Planung» als Thema wieder auf den Tisch. Darüber hinaus war unübersehbar: Europa steht in einem Prozess des Zusammenwachsens, weshalb Planungsaufgaben weniger denn je an nationalen Grenzen Halt machen dürfen und sich eindringlich die Frage des Zusammenspiels unterschiedlicher Planungskulturen stellt. Anfang der 1990er-Jahre war ein Themenheft der DISP (115/1993) den «Planungskulturen in Europa» gewidmet. Es zeichnete ein Bild von der eindrucksvollen Vielfalt des planerischen Denkens und Handelns, identifizierte aber auch vier gemeinsame rote Fäden – in Stichworten: Komplexität (der Aufgaben), Kooperation (der verschiedenen Akteure), Konzentration (der Planung auf Projekte) und Kompetenz (der Planerinnen und Planer). Gleichzeitig zeigten sich aber auch Grenzen einer solchen Form der Verständigung über den «*state of the art*», weshalb der Wunsch entstand, zum direkten Dialog unter Fachleuten zu kommen.

Ein solcher Anlass konnte im März 1996 in Gelsenkirchen gefunden werden. Im Rahmen dieses internationalen Werkstattgesprächs setzten sich Fachleute aus Planungsforschung und Planungspraxis mit den Perspektiven der Planung auseinander. Im Mittelpunkt der Erörterungen stand das Verhältnis von Planung und Projekten (vergleiche hierzu DISP 126/1996 sowie «Planung und Projekte – Verständigungsversuche zum Wandel der Planung», Donald A. Keller, Michael Koch, Klaus Selle, Dortmund 1998). Die Gelsenkirchener Gespräche legten nachdrücklich nahe, den Verständigungsprozess fortzusetzen.

Die Fortsetzung fand auf einer internationalen Tagung statt, die im November 1999 in Basel/Weil am Rhein durchgeführt werden konnte. Die öffentliche Planung war in der Zwischenzeit aus der Defensive weiter herausgetreten. «Kooperative Planungen» wurden fast zum geflügelten Wort. Die entstandenen Handlungsformen kooperativer Planung verwiesen auf ein spannungsreiches Umfeld und warfen vor allem Fragen nach dem Zusammenhang der traditionellen Planung mit der Projektentwicklung auf (DISP 141/2000). Die Frage nach der Rückkehr der grossen Pläne war Gegenstand eines weiteren Verständigungsversuchs, der im November 2001 in Wien stattfand (DISP 153/2003). Stadtentwicklung im Spannungsfeld von selektiven Wachstums- und Schrumpfungprozessen solle – so eine der Folgerungen des Wiener Gesprächs – zum Gegenstand weiterer Erörterungen zum Wandel im Planungsverständnis gemacht werden. Im Mai 2004 fand daher in Leipzig der nächste Verständigungsversuch unter dem Titel «Planloses Schrumpfen» statt und war den «Steuerungskonzepten für widersprüchliche Stadtentwicklungen» gewidmet.

- 3 Zur Tagung erschien vorab ein Buch, das am Beispiel Leipzigs die widersprüchlichen Stadtentwicklungen beschreibt: Lütke Daldrup, E.; Doehler-Behzadi, M. (Hg.) (2004): *Plusminus Leipzig 2030 – Stadt in Transformation*. Wuppertal: Müller+Busmann.