Stadtentwicklung ohne Wachstum.
Zur Praxis kommunaler Siedlungsflächenentwicklung

Empirische Befunde und Folgerungen zu
Steuerungsverständnissen und -formen öffentlicher Akteure

Von der Fakultät für Architektur der
Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen
zur Erlangung des akademischen Grades einer Doktorin der
Ingenieurswissenschaften genehmigte Dissertation von

Marion Klemme
aus Bielefeld

Berichter:
Universitätsprofessor Dr.-Ing. Klaus Selle
Universitätsprofessor Dr. Claus-Christian Wiegandt

Tag der mündlichen Prüfung: 21. Juli 2009

Diese Dissertation ist auf den Internetseiten der Hochschulbibliothek online verfügbar.

Inhalt

Zusammenfassung 1
Abstract 2
Einleitung **3**

Abschnitt A: Ausgangsbetrachtungen

1 Demographischer, wirtschaftlicher und staatlicher Steuerungskontext: Rahmenbedingungen, Folgen und Handlungsbedarf für die baulich-räumliche Steuerung **14**
1.1 Demographische, wirtschaftliche und staatliche Rahmenbedingungen 16
1.1.1 Demographie: Weniger, älter, bunter 16
1.1.2 Wirtschaft: Globale und lokale Transformationsprozesse 25
1.1.3 Staat: Aufgabenverlagerung und Finanzkrise 28
1.1.4 Zwischenresümee: Multikausale Entwicklungen mit multiplen Folgen 31
1.2 „Schrumpfungsfolgen": Zentrale Auswirkungen auf baulich-räumliche Stadtentwicklungen 32
1.2.1 Flächen und Immobilien: Funktionsverluste, Leerstand, baulicher Verfall 33
1.2.2 Infrastrukturen, Güter, Dienstleistungen: Nachfragerückgang und -veränderung 35
1.2.3 Entdichtung und Entmischung: Trennung und Segregation 38
1.2.4 Demographischer Wandel aus einem anderen Blickwinkel: Lebenswerte Stadt 38
1.2.5 Zwischenresümee: Von Ursachen-Wirkungszusammenhängen und Abwärtsspiralen 40
1.3 Handlungsbedarf und Aufgaben für die Entwicklung von Siedlungsflächen in Nicht-Wachstumsräumen 41
1.3.1 Umgang mit Grund und Boden: Trends, Folgen, Forderungen 42
1.3.2 Aufgaben in der Siedlungsflächenentwicklung in Nicht-Wachstumsräumen 47
1.3.3 Aufgabenverständnis und Arbeitsweisen: Umdenken in räumlicher Planung und Politik 53

2 Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung: Strategien, Instrumente und Arbeitsformen auf kommunaler Ebene **57**
2.1 Steuerungstätigkeiten öffentlicher Akteure: Siedlungsflächen erweitern oder umnutzen? 57
2.1.1 Wettbewerb und Konkurrenz um „mehr": Ausweisung neuer Wohngebiete 58
2.1.2 Siedlungsflächen entwickeln: Innen oder außen? 60
2.1.3 Aktiv oder passiv? Agieren oder reagieren? 62
2.2 Instrumente und Arbeitsweisen: Vielfalt praxisrelevanter Steuerungsformen 63
2.2.1 Einsatz formeller und informeller Instrumente 63
2.2.2 Kommunale Arbeitsweisen: Ressortübergreifend, integrativ, kooperativ? 67
2.3 Zwischenresümee: Abweichungen zwischen Wunsch und Wirklichkeit 69

3 Suche nach Einflussfaktoren: Erklärungen für das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung **73**
3.1 Bedeutung von Problemwahrnehmung und Aufgabenverständnis öffentlicher Akteure für die Siedlungsflächenentwicklung 74
3.1.1 Demographischer Wandel: Top- oder Tabuthema? 74
3.1.2 Differenzierte Wahrnehmung in Abhängigkeit von Problemlagen und Betroffenheit 75
3.2 Bedeutung von Steuerungsverständnis und -anspruch öffentlicher Akteure für die Siedlungsflächenentwicklung: Handlungsleitende Ziele, Interessen und Orientierungen 78
3.2.1 Anhaltende Wachstumsorientierung und Kurzfristigkeit in räumlicher Planung und Politik 78
3.2.2 Steuerungsanspruch öffentlicher Akteure: Übergeordnete Ziele oder punktuelle Einzelvorhaben? 82
3.3 Bedeutung öffentlicher Steuerungsressourcen für die Siedlungsflächenentwicklung: Finanzmittel und Instrumentenspektrum 83
3.3.1 Veränderte Gestaltungsspielräume durch kommunale Haushaltslage 83
3.3.2 Steuerungsdefizite aufgrund von Instrumentendefiziten? 86
3.4 Einfluss von Akteursbezügen und Interdependenzen auf die Siedlungsflächenentwicklung 89

3.4.1 Governance-Perspektive: Viele raumwirksame, steuernde Akteure 89
3.4.2 Gestaltung von Interaktionen bei unterschiedlichen Interessen und Rationalitäten? 91
3.5 Zwischenresümee 93

4 Zwischenresümee und Ableitung der Untersuchungshypothesen für die Fallstudien 98

Abschnitt B: Fallstudien

5 Empirische Untersuchung: Methodik und Vorgehensweise 106
5.1 Qualitativer Forschungsansatz 106
5.2 Vorgehensweise und Untersuchungsmethoden 107

6 Empirische Untersuchung: Befunde aus sieben Kommunen 111
6.1 Halle (Saale) 114
6.1.1 Zentrale Merkmale: Stadtstruktur und Siedlungsflächenentwicklung 114
6.1.2 Rahmenbedingungen 115
6.1.3 Zentrale Akteure 118
6.1.4 Ziele und Aufgaben öffentlicher Akteure 121
6.1.5 Werte, Orientierungen und Interessen öffentlicher Akteure 122
6.1.6 Strategien, Instrumente und Arbeitsweisen 123
6.1.7 Zwischenstand 126
6.2 Schwerin 128
6.2.1 Zentrale Merkmale: Stadtstruktur und Siedlungsflächenentwicklung 128
6.2.2 Rahmenbedingungen 129
6.2.3 Zentrale Akteure 132
6.2.4 Ziele und Aufgaben öffentlicher Akteure 133
6.2.5 Werte, Orientierungen und Interessen öffentlicher Akteure 135
6.2.6 Strategien, Instrumente und Arbeitsweisen 135
6.2.7 Zwischenstand 139
6.3 Arnsberg 141
6.3.1 Zentrale Merkmale: Stadtstruktur und Siedlungsflächenentwicklung 141
6.3.2 Rahmenbedingungen 142
6.3.3 Zentrale Akteure 144
6.3.4 Ziele und Aufgaben öffentlicher Akteure 145
6.3.5 Werte, Orientierungen und Interessen öffentlicher Akteure 147
6.3.6 Strategien, Instrumente und Arbeitsweisen 148
6.3.7 Zwischenstand 151
6.4 Essen 153
6.4.1 Zentrale Merkmale: Stadtstruktur und Siedlungsflächenentwicklung 153
6.4.2 Rahmenbedingungen 154
6.4.3 Zentrale Akteure 157
6.4.4 Ziele und Aufgaben öffentlicher Akteure 158
6.4.5 Werte, Orientierungen und Interessen öffentlicher Akteure 160
6.4.6 Strategien, Instrumente und Arbeitsweisen 161
6.4.7 Zwischenstand 164
6.5 Fürstenwalde/Spree 166
6.5.1 Zentrale Merkmale: Stadtstruktur und Siedlungsflächenentwicklung 166
6.5.2 Rahmenbedingungen 167
6.5.3 Zentrale Akteure 170
6.5.4 Ziele und Aufgaben öffentlicher Akteure 171
6.5.5 Werte, Orientierungen und Interessen öffentlicher Akteure 172
6.5.6 Strategien, Instrumente und Arbeitsweisen 173
6.5.7 Zwischenstand 176
6.6 Hilden 178
6.6.1 Zentrale Merkmale: Stadtstruktur und Siedlungsflächenentwicklung 178
6.6.2 Rahmenbedingungen 179
6.6.3 Zentrale Akteure 181
6.6.4 Ziele und Aufgaben öffentlicher Akteure 182

6.6.5 Werte, Orientierungen und Interessen öffentlicher Akteure 183
6.6.6 Strategien, Instrumente und Arbeitsweisen 183
6.6.7 Zwischenstand 184
6.7 Sankt Augustin 186
6.7.1 Zentrale Merkmale: Stadtstruktur und Siedlungsflächenentwicklung 186
6.7.2 Rahmenbedingungen 186
6.7.3 Zentrale Akteure 188
6.7.4 Ziele und Aufgaben öffentlicher Akteure 189
6.7.5 Werte, Orientierungen und Interessen öffentlicher Akteure 191
6.7.6 Strategien, Instrumente und Arbeitsweisen 191
6.7.7 Zwischenstand 193
6.8 Zwischenresümee zu den Fallstudien 194

Abschnitt C: Auswertungen und Folgerungen

7 Empirische Befunde: Querschnittsauswertung und Abgleich mit Untersuchungshypothesen 200
7.1 Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure 201
7.1.1 Expansive Flächenpolitiken: Ausweisung neuer Wohngebiete? 201
7.1.2 Punktuelle Einzelvorhaben: Einbindung in eine strategische Gesamtausrichtung? 205
7.1.3 Instrumente und Arbeitsformen: Eher formell oder informell? 207
7.2 Einflussfaktoren: Auf der Suche nach möglichen Erklärungen für das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure 210
7.2.1 Bedeutung von Problemwahrnehmung und Aufgabenverständnis öffentlicher Akteure für die Siedlungsflächenentwicklung 210
7.2.2 Bedeutung handlungsleitender Ziele, Motive und Orientierungen öffentlicher Akteure für die Siedlungsflächenentwicklung 219
7.2.3 Bedeutung öffentlicher Steuerungsressourcen und Instrumente für die Siedlungsflächenentwicklung 226
7.2.4 Einfluss von Akteuren und Interdependenzen auf die Siedlungsflächenentwicklung 230
7.3 Zwischenresümee: Zentrale Befunde zu den Untersuchungshypothesen 239

8 Folgerungen zur Steuerungspraxis und Ausgangspunkte für weitere Forschungen 243
8.1 Steuerungspraxis der Siedlungsflächenentwicklung unter Bedingungen des demographischen Wandels 243
8.1.1 Öffentliche Akteure und ihr Beitrag zur Siedlungsflächenentwicklung 243
8.1.2 Öffentliche Akteure und ihre Schnittstellen zur Außenwelt: Zusammenspiel von Akteuren, politischen Ebenen und lokalspezifischen Umständen 250
8.2 Ausgangspunkte für weitere Forschungen 255

Literatur 263

Anhang 291

Lebenslauf 299

Abbildungsverzeichnis

Abschnitt A – Ausgangsbetrachtungen

Abbildung A.1: Aufbau der Arbeit 8

Abbildung A.2: Leitende Untersuchungsfragen 11

Abbildung A.3: Bevölkerungsentwicklung 2006 bis 2025 für Landkreise und kreisfreie Städte (in %) (Bertelsmann Stiftung 2008) 17

Abbildung A.4: Altersstruktur und -entwicklung in Deutschland (GEO 2004, 59) 18

Abbildung A.5: Wanderungen von Ost nach West 1988-2000 (Oswalt/Rieniets 2006, 141) 22

Abbildung A.6: Trends der Raumentwicklung (BBR 2005c, 85) 23

Abbildung A.7: Neubau BMW-Werk in Leipzig 2004 (eigenes Foto) 24

Abbildung A.8: Innerstädtische Brachflächen in Bitterfeld, Bitterfeld-Wolfen 2006 (eigene Fotos) 25

Abbildung A.9: Bevölkerungsverluste und Arbeitslosigkeit in ausgewählten Städten (Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2006, 42) 27

Abbildung A.10: Hauptprobleme der Stadtentwicklung und Kommunalpolitik (Difu 2005, 14f) 30

Abbildung A.11: Auswirkungen der Rahmenbedingungen auf die kommunale Finanzlage nach Löwis et al. (2006, 58) und Schädlich/Steinhart (2007, 34) 31

Abbildung A.12: Baustellenschild Prora, Rügen; Leerstände in Bitterfeld-Wolfen (eigene Fotos) 32

Abbildung A.13: Wulfen-Barkenberg – Instandsetzung und Modernisierung gefragt (eigene Fotos) 34

Abbildung A.14: Befragung zu drängenden städtebaulichen Problemen in ostdeutschen Stadtumbau-städten (BMVBS/BBR 2007c, 24) 35

Abbildung A.15: Siedlungs- und Verkehrsfläche pro Kopf und Bevölkerungsentwicklung bis 2020 (Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2006, 28) 37

Abbildung A.16: „Entgreisung“ der Gesellschaft: Wo ist die Grenze zwischen Jung und Alt? (Die Zeit, 08.06.2006)..... 40

Abbildung A.17: Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche 1996-2000 (BBR 2005c, 59) 43

Abbildung A.18: Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche 2000- 2020 (BBR 2005c, 57) 44

Abbildung A.19: Nachnutzung von Wohnbauflächen (Kil 2004, 119) 48

Abbildung A.20: Chancen der Brachflächenentwicklung (Müller et al. 2003; Föbker et al. 2006, 34; Forum Baulandmanagement NRW 2004) 49

Abbildung A.21: Phasen und Potenziale der Flächenkreislaufwirtschaft (nach Difu, BBR 2006b, 14) 50

Abbildung A.22: Stadtumbau „Ahrensfelder Terrassen“ und „Branitzer Platz“ – Quartiersumgestaltung in Berlin Marzahn (Bezirksamt Berlin M.-H. 2008, 43 u. 174) 51

Abbildung A.23: Informationen zu Bund-Länder-Programmen Stadtumbau Ost und West (vgl. http://www.stadtumbau-ost.info/ und http://www.stadtumbauwest.info/) 52

Abbildung A.24: Zusammenstellung von Handlungsfeldern im Stadtumbau West (BBR 2008, 28) 52

Abbildung A.25: „Von der Kita zum Nachbarschaftshaus“ in Hellerdorf und „Charette-Verfahren“ in Berlin Marzahn-Nordwest (Bezirksamt Berlin M.-H. 2008, 25 u. 163) 55

Abbildung A.26: Umnutzung von Wohnbauflächen in Berlin Marzahn (Bezirksamt M.-H. Berlin 2008, 88, 31, 202) 60

Abbildung A.27: Hemmnisse der Innen- und Brachflächenentwicklung – Übersicht nach Aring (2005, 32); Föbker et al. 2006; Freyer (2005, 57f); Müller-Kleißler/Rach (2004); Siedentop (2005, 13f); Stuber (2005); Wiegandt (2003a)..... 62

Abbildung A.28: Typen kommunalen Handelns nach Danielzyk et al. (2002) 63

Abbildung A.29: Von der Negierung zur Akzeptanz. Vier Stufen der Wahrnehmung (Farke 2005)..... 76

Abbildung A.30: Ausstellung „shrinking cities“, Berlin 2004 (eigenes Foto)..... 77

Abbildung A.31: Entwicklung Neubaugebiet (BUND et al. 2006, 30) 79
Abbildung A.32: Kennzeichen wachstums- und schrumpfungsorientierter Planungen nach Müller/Siedentop (2004, 27) 99
Abbildung A.33: Untersuchungshypothesen im Überblick 103

Abschnitt B – Fallstudien

Abbildung B.1: Demographische Situationen der Untersuchungskommunen zum Zeitpunkt der Auswahl der Fallstudien – nach Bertelsmann Stiftung (2005) 108
Abbildung B.2: Sieben Fallstudien – Arbeitsschritte im Überblick 109
Abbildung B.3: Wirklichkeit und Selbstinterpretation 110
Abbildung B.4: Lage der Untersuchungskommunen in Deutschland 111
Abbildung B.5: Steckbrief Halle (Saale) 113
Abbildung B.6: Besondere Merkmale des Stadtteils Halle-Neustadt – nach Bader (2006), Finger (2003); Mittmann (2006); Pretzsch (2006a/b); Stadt Halle (2007a, 22-30) 114
Abbildung B.7: Wohnungsbestand Halle (Saale) 1997-2004 (Stadt Halle 2007a, 21) 115
Abbildung B.8: Neubau in Halle (Saale) (eigene Fotos) 118
Abbildung B.9: Organisationsstruktur Stadtumbau Halle (Saale) (Stadt Halle 2007a, 5) 119
Abbildung B.10: Besonderheiten des Stadtumbaus in Silberhöhe, Übersicht nach BBR (2004c, 64f); Dossmann et al. (2004, 3); Finger (2003), Stadt Halle (2007b, 61-74) 120
Abbildung B.11: Leitbilder des Stadtumbaus (Stadt Halle (Saale) 2007a, 64f) 121
Abbildung B.12: Entwicklungskorridore und kommunale Investitionsschwerpunkte bis 2015 (Stadt Halle (Saale) 2007a, 9) 122
Abbildung B.13: Kategorien im Stadtumbau (Stadt Halle 2007b, 97) 125
Abbildung B.14: Rückbaukataster Neustadt (Ausschnitt) (Stadt Halle (Saale) 2006) 126
Abbildung B.15: Steckbrief Schwerin 127
Abbildung B.16: Wohnungsrückbau 1999-2006 in Schwerin (Landeshauptstadt Schwerin 2007c, 12) .. 128
Abbildung B.17: Wohnen am Wasser in Schwerin (eigene Fotos) 131
Abbildung B.18: Grundstückseigentumsverhältnisse Werdervorstadt/Stadthafen, Schwerin (Landeshauptstadt Schwerin 2006c, 2) 131
Abbildung B.19: Verschiedene Neubauvorhaben in Schwerin (eigene Fotos) 134
Abbildung B.20: Maßnahmenräume Mueßer Holz, Schwerin (Landeshauptstadt Schwerin 2005b, 21)... 137
Abbildung B.21: Teilrückbau Schwerin Modellquartier Vidiner/Talliner Straße (Ausschnitte aus: Landeshauptstadt Schwerin 2006b) 137
Abbildung B.22: Massiver Leerstand in Großwohnsiedlungen (eigene Fotos) 139
Abbildung B.23: Steckbrief Arnsberg 140
Abbildung B.24: Polyzentrische Siedlungsstruktur (Stadt Arnsberg 2007a, 7) 141
Abbildung B.25: Wanderungssalden mit ausgewählten Nachbarkommunen 1998-2005 (Stadt Arnsberg 2006c, 10) 142
Abbildung B.26: Bauherren und Investoren im Wohnungsbau in Arnsberg 2000-2004 (Stadt Arnsberg 2006c, 22) 144
Abbildung B.27: Gesamtstädtisches Entwicklungskonzept (Stadt Arnsberg 2007a, 10) 146
Abbildung B.28: Instrumenten-Mix und Handlungsprogramm der Stadt Arnsberg (http://www.lean2.de/142.0.html) 148
Abbildung B.29: Projekte zur Attraktivierung der Innenstadt in Arnsberg (eigene Fotos) 150
Abbildung B.30: Steckbrief Essen 152
Abbildung B.31: Neubau von Wohngebäuden in Essen 1987-2006 (Stadt Essen 2007b, 29) 153
Abbildung B.32: Wohnbauflächenpotenziale in Städten des Ruhrgebietes (Städteregion Ruhr 2006, 32) 154

Abbildung B.33: Bevölkerungsbewegungen in Essen 1950-2000 (Stadt Essen „Forum Stadtentwicklung 2006“, 51) 155
Abbildung B.34: Wohnungsbestand in Essen (eigenes Foto) 157
Abbildung B.35: Neubaugebiet in Essen-Stoppenberg (eigene Fotos) 159
Abbildung B.36: Großprojekte – Limbecker Platz, *west*Stadt und Berliner Platz (eigene Fotos) 162
Abbildung B.37: Rahmenkonzept zum Krupp-Gürtel (Stadt Essen et al. 2007, 8) 163
Abbildung B.38: Steckbrief Fürstenwalde/Spree 165
Abbildung B.39: Baulandreserven Fürstenwalde/Spree (Stadt Fürstenwalde 2007c) 166
Abbildung B.40: Früher Ulanenkaserne – heute Wohngebiet (eigenes Foto) 167
Abbildung B.41: Leerstände in Fürstenwalde/Spree (Stadt Fürstenwalde 2007c) 171
Abbildung B.42: Hauseingänge eines Abrissobjektes in Fürstenwalde Nord (eigene Fotos) 172
Abbildung B.43: Wohnbaugebiete in Fürstenwalde/Spree – „Henry Hall“, „Kastanienweg“ und „Wiesengrund“ (eigene Fotos) 175
Abbildung B.44: Steckbrief Hilden 177
Abbildung B.45: Flächenentwicklungen in Hilden 1995-2005 (Ausschnitt aus: Planersocietät 2006b) ... 178
Abbildung B.46: Demographiekarte der Stadt Hilden (Ausschnitt) (Stadt Hilden 2005a) 179
Abbildung B.47: Baulückenschluss in der Hildener Innenstadt (eigene Fotos) 182
Abbildung B.48: Steckbrief Sankt Augustin 185
Abbildung B.49: Zentrum Sankt Augustin (eigene Fotos) 188
Abbildung B.50: Prioritätsstufen Wohnbauflächenentwicklung (Stadt St. Augustin 2006b, 96-99) 190
Abbildung B.51: Wohnbauflächen – Bedarfe & Potenziale in Stadtteilen (Stadt St. Augustin 2006b)..... 190

Abschnitt C – Auswertungen und Folgerungen

Abbildung C.1: Differenzierung der Kommunen nach „Schrumpfungstypen“..... 200
Abbildung C.2: Untersuchungshypothesen in Schlagworten 201
Abbildung C.3: Gemarkungsgröße, Einwohnerdichte, Anteile und Zunahme an Siedlungs- und Verkehrsfläche in Kommunen, Baufertigstellungen (u.a. Bertelsmann Stiftung 2006) 202
Abbildung C.4: Freiwerdende Wohnbauflächen in Halle (Saale), Stadtteil Silberhöhe (eigene Fotos) 204
Abbildung C.5: Aufwertung und Rückbau – räumliche Schwerpunkte (BMVBS/BBR 2007c, 22) 206
Abbildung C.6: Vertragliche Regelungen mit Eigentümern im „Stadtumbau West“ (BBR 2006c, 100) 208
Abbildung C.7: Halle (Saale), Stadtteil Silberhöhe: Leerstand wird erlebbar (eigene Fotos) 211
Abbildung C.8: Arbeitsplatzentwicklungen, Erwerbstätigenquoten und Arbeitslosenquoten in den Kommunen (Bertelsmann Stiftung 2005) 212
Abbildung C.9: Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern (Bertelsmann Stiftung 2006) 215
Abbildung C.10: Umgestaltung von Infrastruktureinrichtungen in Schwerin (eigene Fotos) 216
Abbildung C.11: Bestandsentwicklung in Halle (Saale) und Schwerin (eigene Fotos) 217
Abbildung C.12: Wohnfläche pro Kopf, Anteil Einpersonenhaushalte und Kaufkraft in den Kommunen (Bertelsmann Stiftung 2005) 221
Abbildung C.13: Nachnutzung auf Abrissflächen (BMVBS/BBR 2007c, 48) 225
Abbildung C.14: Aufwertungen im Wohnumfeld – Stadtteil „Großer Dreesch“, Schwerin (eigene Fotos) 226
Abbildung C.15: Steuereinnahmen pro Einwohner in den Kommunen (Bertelsmann Stiftung 2005) 227
Abbildung C.16: Eigenheim-Werbung in Arnsberg (eigenes Foto) 233
Abbildung C.17: Stadtumbau in Halle (Saale) und Schwerin (eigene Fotos) 236
Abbildung C.18: Eigentümertypen im Stadtumbau (BBR 2006c, 14) 237
Abbildung C.19: „Schule fällt aus...“ (Aachener Nachrichten, 20.10.2004) 253

Abkürzungsverzeichnis

AHG	Altschuldenhilfegesetz
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
BauGB	Baugesetzbuch
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
B-Plan	Bebauungsplan
BUGA	Bundesgartenschau
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
DStGb	Deutscher Städte- und Gemeindebund
EAG Bau	Europarechtsanpassungsgesetz Bau
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ESF	Europäischer Sozialfonds
EUROSTAT	Statistisches Büro der Europäischen Union
EW	Einwohner
FNP	Flächennutzungsplan
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
IBA	Internationale Bauausstellung
INSEK/ISEK	Integriertes Stadtentwicklungskonzept
IRS	Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LAG 21	Landesarbeitsgemeinschaft Lokale Agenda 21
LDS BB	Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Brandenburg
LDS NRW	Landesdatenamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen
LEP NRW	Landesentwicklungsplan des Landes Nordrhein-Westfalens
MORO	Modellvorhaben der Raumordnung
MSWKS Westfalens	Ministerium für Städtebau, Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-
MSWV	Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg
NABU	Naturschutzbund Deutschland e.V.
o.O.	ohne Ortsangabe
PPP	Public Private Partnership
RAK	Regionaler Arbeitskreis „Entwicklung, Planung und Verkehr“ der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler
ROG	Raumordnungsgesetz
STEK	Stadtentwicklungskonzept
STEP	Stadtentwicklungsprogramm
UBA	Umweltbundesamt
WE	Wohneinheiten
Wfa	Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen
ZIS	Initiative „Zukunft im Stadtteil“

Zusammenfassung

„Stadtentwicklung ohne Wachstum“ – aufgrund von Bevölkerungsverlusten, Strukturwandel und Wirtschaftskrisen sehen sich zahlreiche Städte mit Problemen wie Leerständen, baulichem Verfall, Funktionsverlusten, Abwanderung etc. konfrontiert. Die Dissertation befasst sich mit der Frage, wie sich Steuerungsformen und -verständnisse öffentlicher Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung unter Bedingungen des demographischen Wandels verhalten. Ein zentrales Ziel ist es, Erkenntnisse zur aktuellen kommunalen Steuerungspraxis in „Schrumpfungsräumen“ zu gewinnen – fokussiert auf die Frage: Wo werden welche Wohnbauflächen wie entwickelt und warum? Dabei werden die komplexen Planungs- und Politikkontexte und somit auch Rückkopplungen zwischen verschiedenen Rahmenbedingungen, die Abhängigkeiten und das Zusammenspiel relevanter kommunaler Handlungsfelder sowie raumwirksamer Akteure berücksichtigt.

Basierend auf einer Literaturauswertung werden die wesentlichen Ausgangspunkte für die Untersuchung zusammengetragen: Dargestellt werden die grundlegenden Rahmenbedingungen des „Nicht-Wachstums“, die baulich-räumlichen Folgen in Schrumpfungsstädten sowie der daraus resultierende Handlungsbedarf. Daran anschließend wird die aktuelle Steuerungspraxis in Schrumpfungsräumen betrachtet. Die Gegenüberstellung von „Soll-“ und „Ist“-Zustand lässt eine Diskrepanz zwischen den Handlungsanforderungen, also der normativ erwünschten Steuerung, und dem realen Verhalten erkennen. In einem weiteren Schritt wird nach Erklärungen für diese Abweichungen gesucht. Der Blick richtet sich dabei auf die Problemwahrnehmung und das Aufgabenverständnis öffentlicher Akteure, auf deren Ziele, Motive und Orientierungen, auf die zur Verfügung stehenden Ressourcen und Instrumente sowie auf das Zusammenspiel der Akteure.

Aus dieser Betrachtung resultieren Hypothesen zum Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure in Schrumpfungsräumen, die anhand von umfassenden Fallstudien in sieben Kommunen aus Ost- und Westdeutschland empirisch überprüft werden. Ausgewählt wurden Städte mit unterschiedlichen demographischen Verläufen und Prognosen: Arnsberg, Essen, Fürstenwalde/Spree, Halle (Saale), Hilden, Schwerin und Sankt Augustin. Die Untersuchung stützt sich auf die Auswertung von Materialien zu den Kommunen sowie auf Experteninterviews mit lokalen Akteuren aus Verwaltung, Politik, Wohnungswirtschaft etc. Die Fallstudien werden einzeln und im Querschnitt ausgewertet. Anschließend werden die Hypothesen anhand der empirischen Befunde geprüft.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass auch in Kommunen mit stagnierenden oder sinkenden Bevölkerungszahlen, anhaltenden Struktur- und Wirtschaftsproblemen sowie angespannter Haushaltslage Freiflächen für neue Wohnbaugebiete genutzt werden. Demographische Veränderungen sowie nationale Flächensparziele (30-ha-Ziel) scheinen bei den Entscheidungen und Vorgehensweisen weniger zum Tragen zu kommen. Vielmehr zeichnet sich ab, dass die Ausrichtung auf Wachstum und der (interkommunale) Wettbewerb um Einwohner und Arbeitsplätze für die öffentlichen Akteure handlungsleitend sind. Im Fokus steht dabei (weiterhin) die Bereitstellung von Flächen für Einfamilienhäuser. In stark schrumpfenden Städten kommen Stadtumbaumaßnahmen hinzu – diese ersetzen etablierte Verhaltensweisen (wie Siedlungsflächenexpansion) allerdings nicht, sondern ergänzen sie vielmehr.

Darüber hinaus ist eine Vielfalt an Steuerungsformen zu erkennen: Auch bei teils ähnlichen Aufgaben und Rahmenbedingungen werden verschiedenartige Instrumente und Arbeitsweisen in der Siedlungsentwicklung eingesetzt – in Abhängigkeit von den lokalspezifischen Gegebenheiten wie Akteurskonstellationen, Flächenverfügbarkeiten, etablierten Routinen, Mentalitäten etc. Zentral sind die Interessen, Ressourcen und Möglichkeiten der einzelnen Akteure. Die Entwicklung von Siedlungsflächen ist nicht als alleiniges Ergebnis politisch-administrativen Handelns, sondern als Resultat der Präferenzen vieler raumwirksamer Akteure anzusehen.

Die Arbeit wird mit Folgerungen zur kommunalen Steuerungspraxis und weiterführenden Forschungsfragen abgeschlossen. Die Befunde legen dar, dass demographische Veränderungen nicht deterministisch hinsichtlich des Steuerungsverhaltens öffentlicher Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung sind. Die Rahmenbedingungen werden vielmehr selektiv wahrgenommen und interpretiert. Sichtbar wird eine hohe Beständigkeit gängiger Steuerungsweisen. Ein grundlegender Richtungswechsel zeichnet sich derzeit nicht ab, Wachstumsorientierung und -hoffnung scheinen ungebrochen.

Abstract

Urban Development without Growth.
Today's Practice: Local Government and Land Use

Demographic changes are a major challenge for current urban development in Germany. Planners, residents, developers, residential trade and industry have to cope with the effects and consequences of demographic, economic and structural transformations. The observed changes have led to an excess of unused or under-used areas and buildings in many cities. In many cases common mechanisms of re-using (in the real estate market) do not work any longer. As a result there are substantial vacancies in housing and industrial areas. This trends are leading to an ever more differentiated demand for land and buildings.

Different players are involved in planning land use and developing settlements. A major focus of this thesis lies on the public stakeholders who are key players in regard to the future development of residental areas. In this dissertation I discuss planning and policy strategies of the local governments targeting the above mentioned changing conditions. The thesis deals with the following key research questions:

- How do local decision-makers notice demographic changes and how do they recognise the problems? How do demographic changes are taken into account into the decision-making-process?
- What are the current targets in developing residental areas?
- Which policy instruments local actors are aware of? What instruments and strategies of urban policies and planning are applied?
- Who is involved in developing residental areas? What meaning and influence do other actors have for the strategies of local governments?

Furthermore, the multi-dimensional and complex situation of politics, policy and planning has to be taken into account: The role of local parameters, like business environments, budget deficits, planning culture will be analysed.

Selected case studies from Western as well as Eastern Germany (Arnsberg, Essen, Fuerstenwalde/Spree, Halle (Saale), Hilden, Schwerin and Sankt Augustin) are a key part of the analysis. The study analyses different situations of „shrinking cities" and the particular strategies, instruments und policies of local governments apply there. For each city the following methodological approach was chosen:

- data and document analysis: e.g. demographic and business statistics, spatial development strategies, masterplans, planning issues, panel reports.
- interviews with local key players: public stakeholders, residential trade and business representatives, environmental pressure groups.

Regarding the strategic development of settlements and housing policy, sustainable land use management, innovative area development and temporary use should become more important. For a paradigm shift towards a sustainable land-use management (German Federal Government's National Sustainability Strategy: reducing land use to 30 hectares a day) new innovative approaches are crucial. From a larger perspective, this involves new ways of thinking and acting – away from greenfield development and urban expansion. However, this requires a shift from the one-dimensional view of growths to a multi-dimensional understanding of development.

The thesis concludes that a paradigm shift appears to be out of touch with reality so far. The effects of the demographic changes are often either ignored or only partially noticed by local stakeholders. Major changes of the key strategies can be rarely noticed.

As a consequence further land for new residental areas and industrial estates is made available which leads to a loss of green fields. It seems to be likely that until population decline does not reach a certain tipping point public administration is not willing to act.

Therefore, the consequences of a shrinking city must be very notable to try new ways to face considerable challenges (e.g. inner-city development, redevelopment of brownfield sites, renaturation). But even though a complete stop of further urban expansion could not be observed so far. Strengthening national policy frameworks and stronger involvement of all parts of society and a general awareness raising seems to be necessary to face the challenges towards a more sustainable way.

Einleitung

Stadtentwicklung ohne Wachstum – in Anbetracht zurückgehender Bevölkerungszahlen und negativer wirtschaftlicher Entwicklungen wird vielerorts von „schrumpfenden Städten" gesprochen. Im Kern geht es dabei meist um den demographischen Wandel und seinen weitgehenden Einfluss auf die Städte. Die Folgen ziehen sich durch sämtliche Gesellschaftsbereiche und damit auch durch viele kommunale Handlungsfelder, mit ganz verschiedenen lokalspezifischen Ausprägungen. Betroffen sind Wirtschaftsentwicklung, Boden-, Wohnungs- und Immobilienmarkt, soziale und technische Infrastruktur, Ver- und Entsorgung, soziale Netze etc.

Die Auswirkungen des demographischen Wandels werden durch Umbrüche in der lokalen bzw. regionalen Wirtschaft, des Arbeitsmarktes und der Sozialpolitik verstärkt. „Schrumpfung" ist demnach kein isoliertes demographisches Problem. Wechselwirkungen zwischen den Kernproblemen strukturschwacher Regionen verschärfen die Brisanz und führen oftmals zu beschleunigten Rückkopplungsprozessen. Der Verlust städtischer Funktionen mindert die Attraktivität vieler Lebens- und Wirtschaftsbereiche und kumulieren „Schrumpfungsphänomene" in mehreren Städten, besteht die Gefahr, dass der gesamte Raum in eine Abwärtsspirale gerät (Häußermann 2004, 229-231). Diese Entwicklungen treffen besonders die Städte und Gemeinden schwer, deren Haushalte und sozialen Sicherungssysteme unterfinanziert sind. Sinkende Einnahmen der Kommunen aufgrund konjunktureller Probleme, Kürzungen beim Finanzausgleich, rückläufiger Steueranteile sowie steigende Ausgaben für Sozialleistungen und Schuldenlasten verringern den Handlungsspielraum vieler Kommunen.

Diese grob skizzierten Probleme verschärfen sich seit der Wende in den ostdeutschen Bundesländern und sind zunehmend auch in Westdeutschland erkennbar bzw. werden hier in den kommenden Jahrzehnten drastisch zunehmen. Zahlreiche Studien zeigen zudem, dass es Wachstums-, Stagnations- und Schrumpfungsprozesse vermehrt in enger räumlicher Nachbarschaft geben wird: Zwischen und innerhalb von Regionen sowie innerhalb der Städte und Stadtteile selbst (Müller/Siedentop 2004; Thaler/Winkler 2005). Der polarisierte Entwicklungspfad – Wachstum in Westdeutschland und Schrumpfung in Ostdeutschland – wird von differenzierteren und kleinräumigeren Prozessen überlagert und es ist davon auszugehen, dass in den kommenden 20 Jahren rund 50% der deutschen Kommunen einen demographischen Stagnations- oder Schrumpfungspfad einschlagen werden (Bertelsmann Stiftung 2006).

Hier wird eine Problematik offenkundig, die zunehmend brisanter wird und für die kommunale Steuerung mit zahlreichen neuen Herausforderungen einhergeht. Es ist unstrittig, dass der demographische und wirtschaftliche Wandel die Aufgaben und Handlungsmöglichkeiten der Kommunen beeinflussen. Das trifft auch auf die baulich-räumliche Planung, v.a. die Siedlungsflächenentwicklung zu, die sich mit ganz verschiedenen lokalspezifischen Auswirkungen demographischer Rahmenbedingungen konfrontiert sieht; wie z.B. Entdichtungs- und Entmischungsprozessen, zunehmenden Leerständen von Wohn- und Geschäftsräumen, Brachfallen weiterer Flächen, Verfall der Bausubstanz oder zunehmender Verödung. Die kommunale räumliche Steuerung verliert einen Großteil ihrer Dispositionsmasse: Die „gesellschaftliche Verteilmasse" wird kleiner, während die Bezugsflächen und -räume konstant bleiben (Kil et al. 2003) bzw. aufgrund von weiterer Inanspruchnahme von Freiflächen für neue Bauten und Siedlungen wachsen. Die räumliche Planung in den betroffenen Kommunen ist also gefragt, mit „weniger" umzugehen und „Nicht-Wachstum" zu steuern. Von nun an sollte „Schrumpfung" – ein Weniger an Menschen, an Wirtschaftskraft, an Arbeitsplätzen, an Nachfrage etc. – im Mittelpunkt der Aufgaben stehen, die es bei abnehmenden Steuerungsressourcen zu bewältigen gilt (Hannemann 2003, 296). So ließe es sich erst einmal recht abstrakt formulieren.

Gleichwohl werden seit einigen Jahren auch ganz konkrete Handlungsbedarfe formuliert. In den derzeitigen Debatten um „schrumpfende Städte" oder „Stadtumbau" werden intensiv notwendige Handlungskonzepte und -strategien diskutiert, entwickelt und mancherorts bereits erprobt. Die Weiterentwicklung des Instrumentariums wird dabei ebenso ausführlich debattiert wie die Umsetzung neuer Maßnahmen oder der mögliche Ablauf von Prozessen (vgl. Hutter et al. 2003; Schmidt-Eichstaedt 2003, 2004; Weiske et al. 2005).

Die Auseinandersetzung mit neuen Steuerungsformen ist dringend notwendig und soll hier keinesfalls in Frage gestellt werden. Doch fehlen in vielen Bereichen empirisch fundierte Kenntnisse über den aktuellen Stand der Praxis. Wie sieht die derzeitige Praxis aus? Wie versuchen beispielsweise die öffentlichen Akteure auf die räumliche Entwicklung einzuwirken, wenn demographisches und wirtschaftliches Wachstum in ihrer Kommune ausbleiben? Wie sehen die Aktivitäten anderer raumwirksamer Akteure aus? An dieser Stelle ist ein Defizit auszumachen: Es gibt kaum empirisch orientierte Arbeiten zu diesem Thema. Die wenigen vorliegenden Studien konzentrieren sich entweder auf Einzelaspekte bzw. -projekte (z.B. innovativer Teilrückbau im Geschosswohnungsbau oder Aufwertungen im Wohnumfeld) oder auf die Förderprogramme Stadtumbau Ost und West, wie zahlreiche Berichte und Dokumentationen zeigen (siehe u.a. BBR 2005b und 2006c; BMVBS/BBR 2006b; BMVBS/BBR 2007c). Diese Betrachtungen geben Ausschnitte wieder, die jedoch nur selten in den gesamten Kontext der kommunalen Steuerungspraxis eingeordnet werden. Zum gesamten Spektrum der Steuerungstätigkeiten in einer Kommune lassen sich nur wenige Aussagen finden. Es gilt, den umfassenden „Steuerungsalltag" mehr in den Blickpunkt zu rücken (vgl. Klemme/Selle 2008).

Untersuchungsgegenstand

In den aktuellen und jüngeren Debatten stehen vor allem die räumlichen Auswirkungen demographischer Veränderungen wie Wohnungsleerstand oder städtebaulicher Verfall sowie der daraus resultierende (normativ geprägte) Handlungsbedarf im Mittelpunkt. Doch stellt sich die Frage, wie neue Handlungskonzepte, Strategien und Maßnahmen implementiert und umgesetzt werden bzw. entsprechende Effekte erzielen sollen, wenn doch recht wenig über das tatsächliche kommunale Steuerungsgeschehen bekannt ist. Vor dem Hintergrund ist erst einmal der Ist-Zustand der kommunalen Steuerungspraxis zu erfassen, zu beschreiben und zu erklären. In einem nächsten Schritt können dann mögliche Soll-Vorstellungen daran angeknüpft werden. Gesicherte und empirisch fundierte Forschungserkenntnisse können helfen, politische Debatten zu dem Thema (zumindest ein Stück weit) zu versachlichen.

Entsprechend dieses grundlegenden Anliegens ist es ein Ziel dieser Arbeit, Erkenntnisse zur aktuellen kommunalen Steuerungspraxis in Zeiten des demographischen Wandels zu gewinnen. In erster Linie soll ein Stück „Steuerungsrealität" erfasst werden. Es wird untersucht, wie sich die kommunale räumliche Planung unter Bedingungen des demographischen Wandels in der Praxis verhält. Zu diesem Zweck wird das Kerngeschäft der räumlichen Planung betrachtet: die kommunale Siedlungsflächenentwicklung. Der Untersuchungsschwerpunkt liegt dabei auf neu zu entwickelnden sowie bestehenden Wohnbauflächen. Die Gewerbe- und Einzelhandelsflächenentwicklung wird nur am Rande mitbetrachtet, z.B. wenn sie für die Wohnflächenentwicklung relevant ist (bei Flächenknappheit, Nutzungskonflikten, Versorgungsfragen etc.)

Für dieses Handlungsfeld soll das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure *beschrieben* werden. Zudem wird nach *erklärenden* Momenten gesucht. Es sollen Bedingungen, Ursachen und Motive ausgemacht werden, die die öffentliche Steuerung und Entwicklung von Siedlungsflächen beeinflussen. Zusammenfassend ist somit zu fragen: Wo werden welche Flächen wie entwickelt und warum? Es geht demnach um

- die Steuerungspraxis in der Kommune und
- den Beitrag der Kommune unter Bedingungen des demographischen Wandels.

Dieser Beitrag öffentlicher Akteure besteht im Bereich der Siedlungsflächenentwicklung im Kern aus:

- der Schaffung und Veränderung von Baurecht sowie
- dem Mitwirken im Bestand (z.B. Umstrukturierung, Aufwertung).

Die Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung und die baulich-räumliche Steuerung der Bodennutzung werden hier gleichbedeutend verwendet und in Anlehnung an das Baugesetzbuch wie folgt verstanden: Es ist die Aufgabe der Bauleitplanung, „die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke der Gemeinde (...) vorzubereiten und zu leiten" (BauGB §1). Dies bezieht sich sowohl auf Neuausweisungen von Bauflächen – im Innenbereich und auf der grünen Wiese – als auch auf die Entwicklung im Bestand (z.B. Rücknahmen und Änderungen von Baurecht), wobei die gesamte Bodenfläche betrachtet wird: private wie öffentliche Flächen, bebaute wie unbebaute

Gebiete, Konversions- und Brachflächen etc. Zu unterscheiden sind insbesondere Vorhaben der Innen- und der Außenbereichsentwicklung[1]. Durch Innenentwicklung soll zumeist die Nutzung und Funktion erschlossener, besiedelter Bereiche verbessert und die Inanspruchnahme von Flächen im Außenbereich reduziert werden. Zu diesen Vorhaben innerhalb von im Zusammenhang bebauten und bereits erschlossenen Ortsteilen gehören:

- Nutzung bislang brachliegender Flächen im Innenbereich (Baulücken, Gewerbebrachen etc.),
- bauliche Verdichtung von Siedlungsgebieten (Bauen in 2. Reihe, Aufstockung, Anbauten etc.),
- funktionale Aufwertung (Wohnbebauung, Dienstleistung, Einzelhandel etc.) und
- gestalterische Aufwertung von Siedlungsgebieten (Erhöhung Aufenthaltsqualität, Sanierung, Vernetzung von Räumen etc.) (vgl. BUND et al. 2006, 37).

Erläuterungen zu Begriffen und Fragen der Operationalisierung

Soweit eine grundlegende Abgrenzung des Untersuchungsbereiches. Der Gegenstand an sich sowie die Vorgehens- und Betrachtungsweise gehen mit einigen Schwierigkeiten einher, die Erläuterungen zu Begriffen, Verständnisfragen sowie Ausführungen zur Operationalisierung bedürfen.

a) Unschärfen: „Ist" und „Soll" in der Literatur

Eine Schwierigkeit für die Untersuchung zeigt sich mit Blick in die vorliegende Literatur. Dort werden Ist- und Soll-Aussagen nicht immer differenziert. Es wird oftmals nicht sauber unterschieden, was z.B. „tatsächliche", „vermutete" oder „normativ erwünschte" Handlungsweisen in Zeiten demographischen Wandels sind. So lässt sich der derzeitige „Stand der Dinge" nicht einfach herauslesen und einige Publikationen sind diesbezüglich unter Vorbehalt zu sehen (zu den daraus resultierenden Missverständnissen siehe auch Selle 2005, 83).

b) Klärung zentraler Begriffe: Planung, Siedlungsflächenentwicklung, Schrumpfung

Werden die in der Literatur verwendeten Begriffe zu dem Untersuchungsgegenstand näher betrachtet, sind weitere Unschärfen auszumachen:

- „Planung": Der Planungsbegriff wird in Praxis und Theorie in vielfältiger Weise verwendet, ohne dass immer genau gesagt wird, wer und was eigentlich gemeint sind oder auf welcher Maßstabsebene gerade „geplant" wird: Ist von der Verwaltung oder von der Politik die Rede? Bezeichnet „Planung" die Entwicklung von Maßnahmen, die in Zukunft Realität werden sollen? Ist die Herstellung eines Plans gemeint? Oder vielleicht auch die Umsetzung dessen? Es gäbe zahlreiche weitere Beispiele, mit denen sich diese Begriffsunschärfe weiter belegen ließe (ebenda, 91-104). Um in dieser Arbeit dem Missverständnis vorzubeugen, dass „Planung" allein als Vorbereitung zukünftigen Handelns verstanden wird und damit keine weiteren Tätigkeiten (entscheiden, abstimmen, managen, umsetzen etc.) umfasst, wird hier von „Steuerung" gesprochen. Damit ist ein umfassendes raumwirksames Aktivitätenspektrum gemeint, das bezogen auf das hier betrachtete Handlungsfeld sämtliche möglichen Beiträge öffentlicher Akteure zur Siedlungsflächenentwicklung umfasst – wie hoheitliche Rahmensetzung, finanzielle Anreize, Kommunikation oder direkte raumwirksame Maßnahmen wie Flächenerwerb oder Standortentwicklungen (ebenda, 310-322).
- „Siedlungsflächenentwicklung": Die bisherigen Ausführungen lassen bereits erkennen, dass dieser Arbeit ein Verständnis von Siedlungsflächenentwicklung im Sinne des aktiven Entwickelns durch verschiedene Akteure zugrunde liegt – und weniger die Veränderungen von Flächen an sich – im Sinne von: Wie verändern sich Grund und Boden? „Entwickeln" kann analog zum Steuerungsbegriff eine Vielzahl von Tätigkeiten umfassen: Baurecht schaffen, Flächen (zwischen)erwerben, Stadtumbau-Prozesse begleiten, Bestand umstrukturieren, moderieren, initiieren, verhandeln etc.
- „Schrumpfung": Ähnliche Begriffs- und Ausdrucksunschärfen sind in Literatur und Presse auszumachen, wenn von „Schrumpfung" oder „schrumpfenden Städten" die Rede ist. „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 Fak-

[1] *Der rechtliche Rahmen von Innenbereichsvorhaben wird durch § 34 BauGB festgelegt; das Bauen im Außenbereich durch § 35 BauGB. Dazu gehören alle Vorhaben, die nicht im Zusammenhang bebauter Ortsteile stehen: „Im Außenbereich darf grundsätzlich nicht gebaut werden. Wird ein Bebauungsplan für ein Außenbereichsgebiet aufgestellt, dann wird dieses Gebiet allerdings durch den Satzungsbeschluss zum Innenbereich erklärt und eine Bebauung wird auf dieser Grundlage möglich." (BUND et al. 2006, 56)*

toren verschiedener Bereiche suggeriert, der so nicht in allen Städten zutrifft." (Doehler-Behzadi et al. 2005, 73) Dazu ausführlicher in Kapitel 1.

c) Veränderungen im Steuerungsverhalten: Zunahmen von... – Abnahmen von...

In der Literatur ist eine Vielzahl an Annahmen zu Veränderungen des Steuerungsverhaltens zu finden. Diese Aussagen lassen sich kaum empirisch fundiert nachvollziehen: Es fehlt an entsprechenden vorausgehenden Erhebungen auf die Bezug genommen werden könnte, um Zustände verschiedener Zeiten und Veränderungen systematisch zu belegen. Von daher wird es in dieser Arbeit nur um den derzeitigen Zustand gehen können. Aussagen aus der Literatur, die Veränderungen in der Steuerung thematisieren, sind unter Vorbehalt zu verstehen. In der Regel geht es um Vermutungen, die z.B. auf den eigenen, subjektiven Erfahrungsschatz zurückgeführt werden. Nun soll nicht gemutmaßt werden, ob diese richtig oder falsch seien – allenfalls ist davon auszugehen, dass sich diese angenommenen Veränderungen oftmals einer objektiven Überprüfung entziehen.

d) Begrenzung der Untersuchung auf ein Handlungsfeld: Siedlungsflächenentwicklung

Der Fokus dieser Arbeit auf das Handlungsfeld Siedlungsflächenentwicklung begründet sich aus der Literatur: Innen- und Außenentwicklung sind zentrale Themen in der Debatte um Planung und Schrumpfung – sowohl hinsichtlich Wohn- als auch Gewerbenutzungen. Doch birgt die Beschränkung auf ein Handlungsfeld die Gefahr, Instrumente, die im Hinblick auf „Schrumpfung" in anderen Bereichen der kommunalen Stadtplanung eingesetzt werden (z.B. Attraktivitätssteigerung durch Events, Imagekampagnen im Stadtmarketing, Einrichtung von Immobilien- und Standortgemeinschaften) auszublenden. Ebenso können Aufgaben und Maßnahmen, die aus dem Kerngeschäft der Stadtplanung in andere Handlungsbereiche verlagert werden, aus dem Blickfeld geraten. Dieses Problem kann insofern ein Stück weit eingegrenzt werden, als in der empirischen Untersuchung die Siedlungsflächenentwicklung auch an ihren Schnittstellen zu anderen kommunalen Handlungsbereichen betrachtet wird (wie unten noch weiter ausgeführt wird). Somit besteht die Möglichkeit, dass weitere Aktivitäten zumindest erkannt werden, auch wenn sie im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter behandelt werden.

e) Interdependenzen im Blick: Vielfalt raumwirksamer Akteure

Die Blicke der raumbezogenen Wissenschaften richten sich seit den 1980er Jahren vermehrt auf die Akteure und aktuell werden mit der Debatte um „Governance" viele akteursbezogene Fragen aufgeworfen: Mit Blick auf die Vielfalt raumwirksamer Akteure ist davon auszugehen, dass nicht nur das Handeln öffentlicher, sondern auch die Aktivitäten privater Akteure räumliche Entwicklungen beeinflussen. Die Bedeutung der Akteursvielfalt wird besonders deutlich, wenn es um Entwicklungen im Bestand geht. Das Steuerungshandeln öffentlicher Akteure trägt demnach zur Siedlungsflächenentwicklung bei, ohne sie umfassend lenken zu können (Mayntz 1997, 286). Wird mithin eine analytische „Governance"-Perspektive[2] eingenommen, sind die Entscheidungen, Handlungen und Einstellungen der Akteure aus Verwaltung und Politik immer auch im Zusammenspiel mit einer Vielzahl Privater (Investoren, Bau- oder Projektträger, Grundstückseigentümer etc.) zu betrachten. Diese vielfältigen Bezüge und Interdependenzen sind einzubeziehen. So ist beispielsweise zu berücksichtigen, wer an konkreten Entwicklungsvorhaben und -prozessen beteiligt ist und wie die Akteure hinsichtlich ihrer Strategieoptionen sowie ihrer Ergebnispräferenzen zueinander stehen und interagieren (Scharpf 2000).

Dergleichen Verständnis wird dieser Arbeit zu Grunde gelegt, gleichwohl es im Rahmen dieser Untersuchung nicht möglich ist, alle Aktivitäten und Einflüsse beteiligter Akteure umfassend zu untersuchen. Das primäre Interesse richtet sich auf die öffentlichen Akteure, doch sollen die weiteren Akteure zumindest in dem Maße berücksichtigt werden, wie es notwendig ist, das öffentliche Steuerungsverhalten auf kommunaler Ebene zu verstehen. Auf den Punkt gebracht: Im Fokus ste-

---

[2] In der aktuellen Debatte lassen sich verschiedene Verständnisse von Governance unterscheiden. Es kommt zu normativen (im Sinne von „good governance") oder empirisch-analytischen Verwendungen; mit dem Begriff werden Änderungen beschrieben oder veränderte Steuerungsanforderungen skizziert etc. Ferner können verschiedene Handlungsebenen (Staat, Kommune o.a.) oder Handlungsfelder (Stadt, Verkehr, Umwelt usw.) gemeint sein. Einen Überblick über Stand und Entwicklungslinien der Governance-Forschung liefert Schuppert (2006). Allgemein zu Governance siehe Schuppert/Zürn (2008), zu Governance und Stadtentwicklung siehe Altrock et al. (2004, 189-191), Fürst (2007) und Selle (2008b).

hen die öffentlichen Akteure aus Verwaltung und Politik – im Spannungsfeld mit weiteren. Zu fragen wäre bspw.: Wie verhalten sich die Aktivitäten öffentlicher Akteure zum Handeln anderer? Wie werden Zusammenhänge hergestellt und gestaltet? Die kommunale Siedlungsflächenentwicklung ist an ihren Schnittstellen zu anderen Handlungsfeldern zu betrachten. Der weitere Planungs- und Politikkontext ist mit einzubeziehen, um die Abhängigkeiten und Rückkopplungsprozesse verschiedener kommunaler Handlungsbereiche sichtbar zu machen.

f) Multidimensionalität der Rahmenbedingungen: Entzerrungsversuche

Wie oben bereits skizziert, handelt es sich bei den Rahmenbedingungen um komplexe, multikausale Entwicklungen mit vielfältigen Folgen, die vermuten lassen, dass eine eindeutige und offensichtliche Kausalität zwischen demographischen oder wirtschaftlichen Faktoren und dem konkreten Steuerungsverhalten nicht immer auszumachen ist (Lendi 2003; Selle 2000b). Eine – über Einzelfälle hinaus gehende – empirische Überprüfung dieses Tatbestandes fehlt bislang. Folglich ist davon auszugehen, dass sich in Anbetracht der Wechselwirkungen der Rahmenbedingungen die Frage, welche Aspekte letztendlich für ein konkretes Verhalten in der Siedlungsflächenentwicklung ausschlaggebend sind, nicht ohne Weiteres beantworten lässt. Es ist nicht direkt zu erklären, wie sich der demographische Wandel auf Steuerung *auswirkt* oder anders gefragt, wie Steuerung auf den demographischen Wandel *reagiert*. Daher soll vorerst untersucht und gefragt werden: Wie *verhält* sich die Steuerung der kommunalen Siedlungsflächenentwicklung unter aktuellen und prognostizierten demographischen Rahmenbedingungen in der Praxis. Erst im Anschluss an diese deskriptiven Schritte und die „möglichen Entzerrungen" von Einflussfaktoren können ggf. Folgerungen zu den Zusammenhängen von Rahmenbedingungen und Steuerungsverhalten getroffen werden.

Vorgehensweise und Aufbau der Untersuchung

Die Arbeit greift auf die Auswertung aktueller Befunde aus der jüngsten (bis zu 5-10 Jahren zurückgehenden) Literatur zurück. Ein besonderes Augenmerk lag dabei auf empirisch ausgerichteten Studien. Diese wurden daraufhin gesichtet, ob sie – neben den besagten Darstellungen von Einzelprojekten und Berichten zu Stadtumbauprogrammen – bereits erste Hinweise zur „alltäglichen" kommunalen Steuerungspraxis unter demographischen Schrumpfungsbedingungen liefern. Dabei wurde u.a. darauf geachtet, dass es sich hierbei um verschiedene Schrumpfungskontexte handelt. Die wesentlichen Aussagen wurden zu elf Untersuchungshypothesen zusammengefasst, die darauf ausgerichtet sind, das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure in „Nicht-Wachstumskommunen" zu beschreiben und zu erklären. Diesen Darstellungen widmet sich der **Abschnitt A** der Arbeit.

In einem anschließenden Schritt wurden diese Hypothesen anhand der kommunalen Siedlungsflächenentwicklung ausgewählter Kommunen exemplarisch überprüft. Diese Fallstudien wurden in sieben Kommunen aus Ost- und Westdeutschland durchgeführt. Die empirischen Befunde zu den einzelnen Kommunen werden im **Abschnitt B** dargestellt, anschließend werden sie im **Abschnitt C** im Überblick über alle Kommunen ausgewertet und mit den Untersuchungshypothesen abgeglichen. Die Ergebnisse münden in Folgerungen zum Steuerungsverhalten in der kommunalen Siedlungsflächenentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen.

Aus den Überlegungen zum Untersuchungsgegenstand und in Anlehnung an die Vorgehensweise ergibt sich folgender Untersuchungsaufbau, der hier in direkter Verknüpfung mit einem Überblick über die Kapitel dargestellt wird (siehe Abb. A.1).

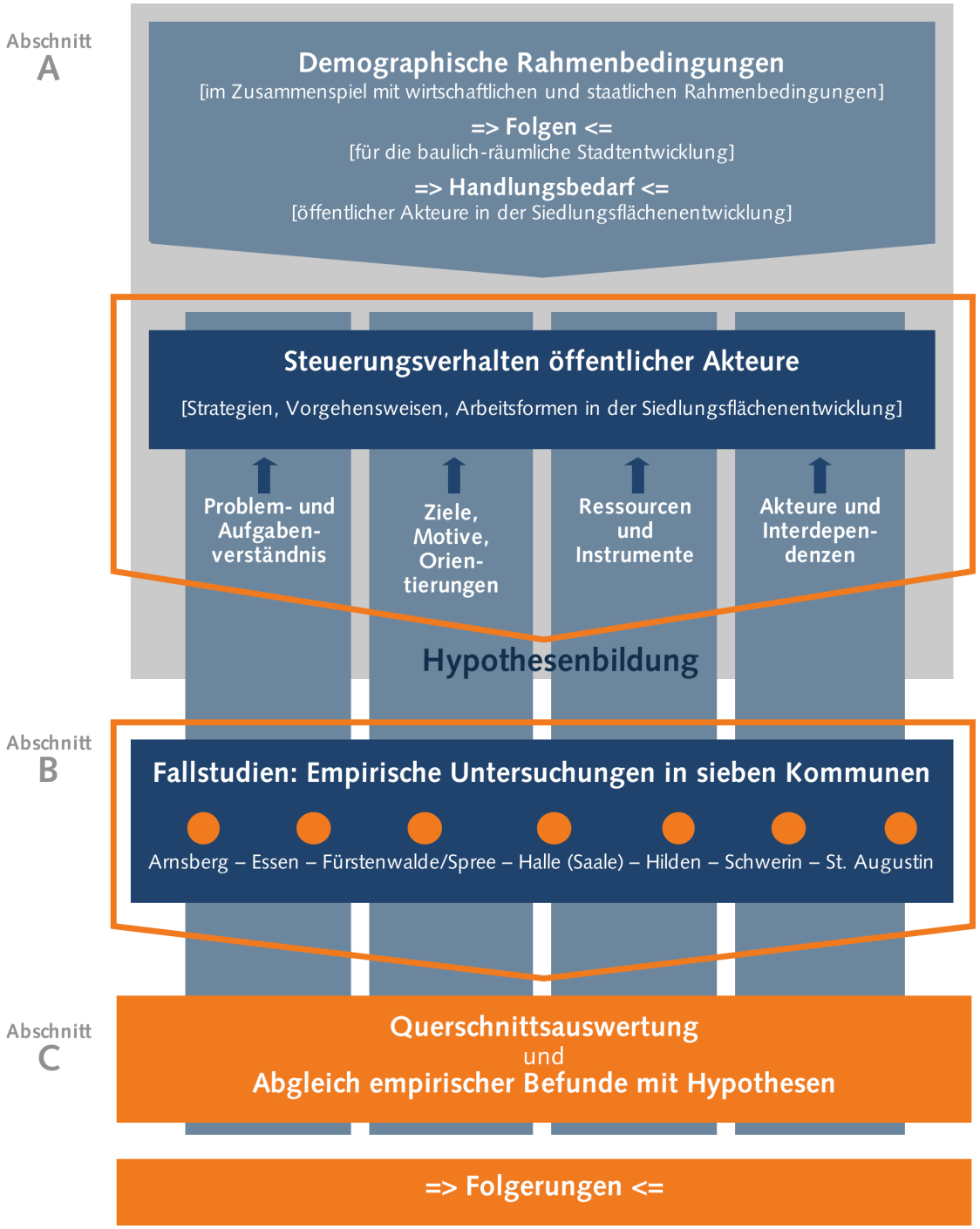


Abbildung A.1: Aufbau der Arbeit

Abschnitt A: Ausgangsbetrachtungen

In **Kapitel 1** werden eingangs die zentralen Rahmenbedingungen dargelegt, die für die räumliche Steuerung relevant sind, wenn von einer „Stadtentwicklung ohne Wachstum“ ausgegangen wird (Kap. 1.1). Im Kern geht es um den demographischen Wandel („weniger, älter, bunter“), wobei für den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit der Bevölkerungs*rückgang* von besonderer Bedeutung ist. Da sich demographische Veränderungen nicht immer von anderen Entwicklungen wie Wirtschafts- und Strukturwandel oder Arbeitslosigkeit trennen lassen, ist an dieser Stelle auch auf einige wesentliche ökonomische und staatliche Rahmenbedingungen einzugehen. Somit gibt dieses Kapitel den grundlegenden Steuerungskontext wieder, in dem Siedlungsflächenentwicklung stattfindet. Zudem wird ein knapper Überblick über die Folgen dieser Rahmenbedingungen gegeben

(Kap. 1.2): Dabei geht es bspw. um Auswirkungen auf Wohnungs- und Immobilienmärkte oder die Auslastung sozialer und technischer Infrastrukturen, Entdichtungs- und Entmischungsprozesse, Leerstände von Wohn- und Geschäftsräumen etc. Abschließend wird in dem Kapitel der daraus resultierende Handlungsbedarf für die räumliche Planung skizziert (Kap. 1.3), wie er derzeit in Debatten und Publikationen beschrieben wird: Gekoppelt mit der grundsätzlichen Problematik des Flächenverbrauches in Deutschland werden zahlreiche Aufgaben für die kommunale Steuerung gesehen: Steuerung ohne Wachstum muss anders aussehen als zu Wachstumszeiten, so die Prämisse, und das betrifft sowohl die Aufgaben als auch die Rolle der öffentlichen Akteure. Hierbei handelt es sich um (teils normative) Soll-Vorstellungen und es bleibt zu fragen, ob die Realität diesen Ausführungen bereits entspricht oder nicht.

Dementsprechend wird in **Kapitel 2** der Blick auf die Steuerungspraxis öffentlicher Akteure gerichtet. Knapp formuliert: Wie wird gesteuert und wo werden welche Flächen in Anspruch genommen? Das Steuerungsverhalten wird anhand von Hinweisen aus der Literatur in seinen wesentlichen Merkmalen beschrieben (Kap. 2.1 und 2.2). Augenscheinlich wird dabei eine Diskrepanz zwischen realem Verhalten und den Forderungen bzw. den Handlungsbedarfen, also der normativ erwünschten Steuerung (Kap. 2.3). Zu erkennen sind offensichtliche Abweichungen, eine Streuung von Verhaltensweisen, die erklärungsbedürftig ist. Es scheint nicht zuzutreffen, dass ein bestimmter Kontext (hier: Nicht-Wachstum) eine spezifische Verhaltensweise impliziert. Folglich ist zu klären, welche anderen bzw. weiteren Faktoren räumliche Steuerungen bedingen und dabei teils auch Rahmenbedingungen wie demographische Faktoren überlagern.

Gefragt sind mögliche Erklärungen. Denen wird im **Kapitel 3** nachgegangen. Die Suche orientiert sich anhand jüngster Literatur zu den Themen Siedlungsflächenentwicklung und demographischer Wandel. Es geht um:

- Problemwahrnehmung und Aufgabenverständnis (Kap. 3.1): Verschiedene Publikationen und Praxisbeobachtungen lassen erkennen, dass es notwendig scheint, die jeweilige Wahrnehmung der Rahmenbedingungen zu betrachten. Und so widmet sich der erste Teil des Kapitels der Bedeutung von Problem- und Aufgabenwahrnehmung öffentlicher Akteure hinsichtlich der Siedlungsflächenentwicklung: Wie wird der demographische Wandel wahrgenommen und welche Aufgaben sehen öffentliche Akteure?
- Ziele, Motive und Orientierungen (Kap. 3.2): Mit Blick auf die kommunale Steuerungspraxis sind auch die öffentlichen Akteure selbst weiter in Augenschein zu nehmen. Es ist zu fragen, welches Steuerungsverständnis und welcher Steuerungsanspruch sich hinter dem im Kapitel 2 skizzierten Verhalten verbergen: Was sind die leitenden Werte, Motive und Orientierungen der öffentlichen Akteure?
- Ressourcen und Instrumente (Kap. 3.3): Neben der Bedeutung dieser „Software“ ist auch die „Hardware“ hinsichtlich ihres Einflusses näher zu betrachten: Welche Bedeutung haben die Steuerungsressourcen auf kommunaler Ebene, die Finanzmittel und das zur Verfügung stehende Instrumentenspektrum?
- Akteure und Interdependenzen (Kap. 3.4): Zudem ist der Blick noch einmal aufzuweiten, über die öffentlichen Akteure hinaus, denn – wie bereits erwähnt – sind es nicht die öffentlichen Akteure allein, die im Raum wirken und Flächen entwickeln. Abschließend wird das Wechselspiel der an der räumlichen Entwicklung beteiligten Akteure grob betrachtet. Welchen Einfluss haben u.a. Akteursbezüge und Interaktionen?

Im **Kapitel 4** werden die wesentlichen Aspekte zum skizzierten Steuerungsverhalten sowie zu den ersten Erklärungsversuchen zusammengefasst. Es werden elf zentrale Hypothesen abgleitet. Sie bilden die Basis für die anschließende empirische Untersuchung in Abschnitt B. Soweit zu der Frage nach dem „was“ der Arbeit.

Abschnitt B: Fallstudien

Zu Beginn geht es hier um das „wie“ der empirischen Studie: In **Kapitel 5** werden die Vorgehensweise (u.a. Unterscheidung der Kommunen nach drei verschiedenen „Schrumpfungstypen“) und die Methodik sowie methodische Einschränkungen dargelegt. Das anschließende **Kapitel 6** umfasst die wesentlichen empirischen Befunde zu den einzelnen Kommunen. Die Reihenfolge der Fallstudien orientiert sich anhand der verschiedenen „Schrumpfungstypen“: Halle (Saale), Schwerin, Arnsberg, Essen, Fürstenwalde/Spree, Hilden und Sankt Augustin. Die Darstellungen zu den

Kommunen folgen den grundlegenden Themen der Untersuchungshypothesen. Die Ergebnisse werden hier in erster Linie beschreibend wiedergegeben.

Abschnitt C: Auswertungen und Folgerungen

Hier folgt mit dem **Kapitel 7** eine zusammenfassende Auswertung der empirischen Befunde im Überblick über alle sieben Fallstudien. Diese Querschnittsauswertung orientiert sich an und umfasst zudem einen Abgleich mit den elf Untersuchungshypothesen. Die wesentlichen Kernaussagen zu den Hypothesen werden am Kapitelende zusammengefasst. Der Abschnitt schließt mit einem Resümee zu den wesentlichen Ergebnissen. In **Kapitel 8** werden Folgerungen zur kommunalen Steuerungspraxis abgeleitet. Wie verhalten sich öffentliche Akteure im Handlungsfeld der Siedlungsflächenentwicklung unter sich verändernden demographischen Bedingungen? Welche Faktoren wirken auf ihr Steuerungsverhalten ein? Mit Blick auf die zahlreichen diskutierten Handlungsbedarfe und -notwendigkeiten in „Schrumpfungsräumen“ gilt es, hier u.a. zu resümieren, welche Aspekte die Berücksichtigung veränderter Rahmenbedingungen in der Steuerungspraxis beeinflussen. Anknüpfend an die Befunde zur Steuerungspraxis werden Ausgangspunkte für weitere Forschungen identifiziert: Welcher Forschungsbedarf besteht und wie sollten weiterführende empirische Studien angelegt sein?

Untersuchungsfragen im Überblick

In Anlehnung an den skizzierten Untersuchungsaufbau werden abschließend die leitenden Untersuchungsfragen im Überblick zusammengestellt. Um den Steuerungskontext zu erfassen, ist zu fragen:

- Wie gestaltet sich die Bevölkerungsentwicklung? Und was sind die in diesem Zusammenhang bedeutenden wirtschaftlichen und staatlichen Rahmenbedingungen (Strukturwandel, kommunale Haushalte etc.)?
- Was sind die wesentlichen baulich-räumlichen Auswirkungen und Folgen dieser Rahmenbedingungen auf kommunaler Ebene?

Daran anknüpfend ist das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure zu beschreiben und zu erklären. In Abb. A.2 werden die grundlegenden Untersuchungsfragen dargestellt.

BESCHREIBEN

Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung

B.1 Wo werden welche Siedlungsflächen entwickelt (Innen- und Außenbereichsentwicklung)?

B.2 Welche Ziele und Strategien werden verfolgt, welche Aufgaben im Kern bearbeitet?

B.3 Welche Instrumente und Arbeitsformen werden eingesetzt?

Hier ist u.a. vertiefend zu fragen: Inwiefern kommt es zur Neuinanspruchnahme von Boden für Siedlungszwecke? Wie wird mit brach gefallenen Flächen umgegangen? Gibt es Rückbaumaßnahmen? Kommt es zu einer Zurücknahme von Baurecht? Etc.

ERKLÄREN

Bedeutung von Problemwahrnehmung und Aufgabenverständnis öffentlicher Akteure

E.1 Wie nehmen die öffentlichen, mit Stadtplanung befassten Akteure (Politik, Verwaltung) die demographischen Rahmenbedingungen und die Folgen in ihrer Kommune wahr?

E.2 Welchen Handlungsbedarf, welche aktuellen Aufgaben sehen die öffentlichen Akteure für die Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung vor Ort?

Bedeutung von Zielen, Motiven und Orientierungen öffentlicher Akteure

E.3 Welche leitenden Interessen, Werte und Orientierungen liegen der Steuerung zugrunde (baulich, räumlich, fiskalisch, wirtschaftlich, sozial, ökologisch, politisch usw.)? Welche Ziele ergeben sich daraus?

E.4 Wie sieht das Steuerungsverständnis öffentlicher Akteure aus und welcher Steuerungsanspruch besteht (z.B. agieren oder reagieren)?

E.5 An welchen Zeithorizonten orientiert sich das Steuerungshandeln?

Einfluss von Ressourcen und Instrumenten öffentlicher Akteure

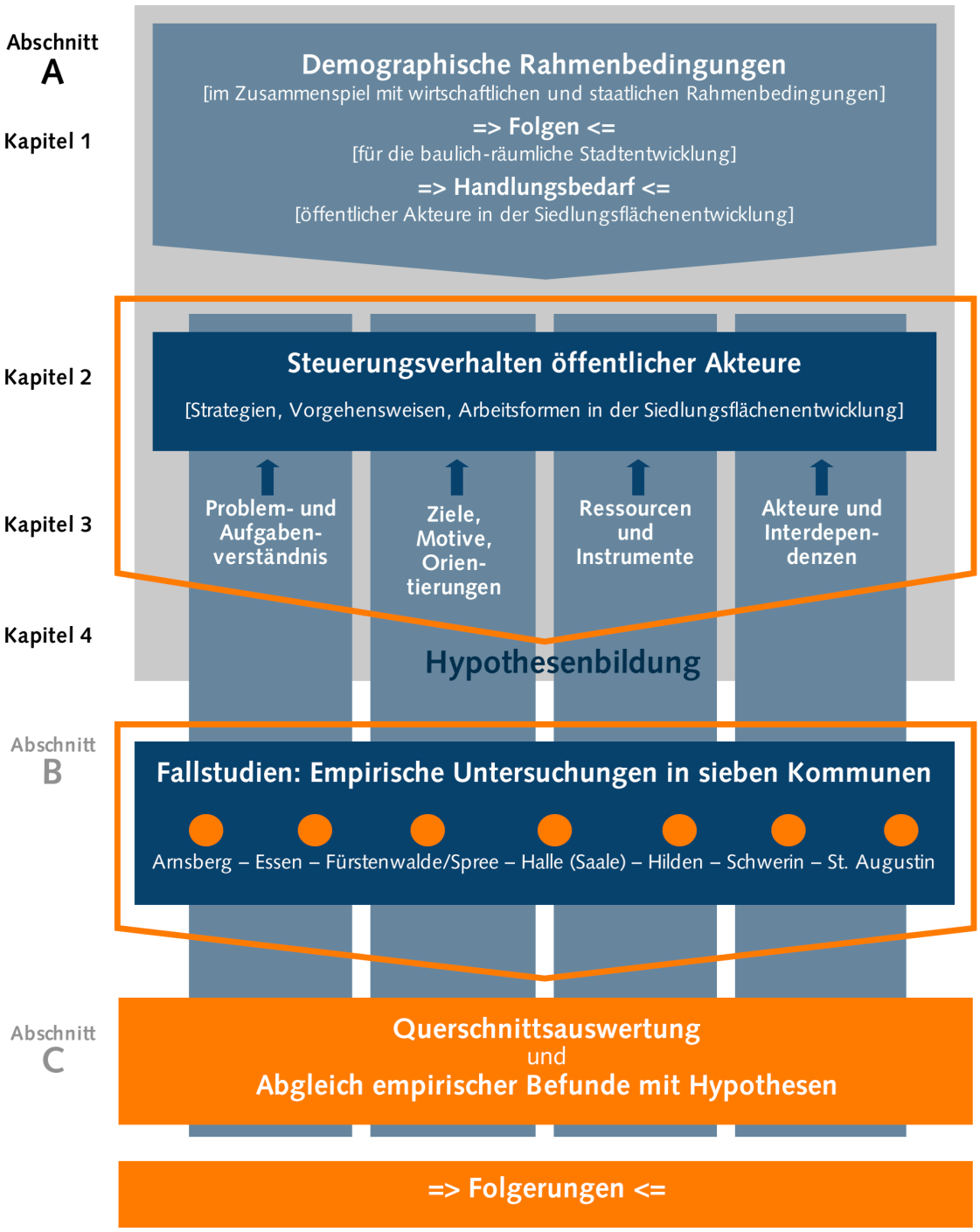
E.6 Welche Mittel und Instrumente stehen öffentlichen Akteuren zur Verfügung? Und welche Bedeutung haben die Ressourcen für das Steuerungshandeln?

Einflüsse von Akteuren und Interdependenzen

E.7 Welche öffentlichen Akteure beeinflussen die Entwicklung der Siedlungsflächen (über den Kernbereich der Stadtplanung hinaus – bspw. weitere Verwaltungsressorts, politische Ausschüsse, Bürgermeister)?

E.8 Wie gestaltet sich das Zusammenspiel von öffentlichen und privaten Akteuren (Investoren, Grundstückseigentümer, private Haushalte usw.)? Inwiefern ist es für die baulich-räumliche Entwicklung bedeutend?

Abbildung A.2: Leitende Untersuchungsfragen


Abschnitt A
Kapitel 1
Demographische Rahmenbedingungen
[im Zusammenspiel mit wirtschaftlichen und staatlichen Rahmenbedingungen]
=> Folgen <=
[für die baulich-räumliche Stadtentwicklung]
=> Handlungsbedarf <=
[öffentlicher Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung]
Kapitel 2
Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure
[Strategien, Vorgehensweisen, Arbeitsformen in der Siedlungsflächenentwicklung]
Kapitel 3
Problem- und Aufgaben-verständnis
Ziele, Motive, Orien-tierungen
Ressourcen und Instrumente
Akteure und Interdepen-denzen
Kapitel 4
Hypothesenbildung
Abschnitt B
Fallstudien: Empirische Untersuchungen in sieben Kommunen
Arnsberg – Essen – Fürstenwalde/Spree – Halle (Saale) – Hilden – Schwerin – St. Augustin
Abschnitt C
Querschnittsauswertung
und
Abgleich empirischer Befunde mit Hypothesen
=> Folgerungen <=

ABSCHNITT A: AUSGANGSBETRACHTUNGEN

Der Abschnitt A umfasst die Ausgangspunkte dieser Arbeit: In **Kapitel 1** werden demographische, wirtschaftliche und staatliche Rahmenbedingungen dargelegt, die für die Entwicklung von Siedlungsflächen in „Städten ohne Wachstum" erheblich sind. Zentrales Anliegen ist es, den grundlegenden Steuerungskontext der Siedlungsflächenentwicklung zu skizzieren. Daran anknüpfend wird ein Überblick über die (v.a.) baulich-räumlichen Folgen dieser Rahmenbedingungen und den daraus resultierenden Aufgaben für die räumliche Planung auf kommunaler Ebene gegeben. Es zeichnet sich ab, dass die Steuerung hier anders zu gestalten ist als unter Wachstumsbedingungen. Um zu prüfen, ob die Realität diesen Vorstellungen bereits entspricht, wird in **Kapitel 2** der Blick auf die Steuerungspraxis öffentlicher Akteure gerichtet. Offenkundig wird eine Diskrepanz zwischen Handlungsanforderungen und realem Steuerungsverhalten. Da es anscheinend nicht zutrifft, dass ein bestimmter Kontext (hier: Nicht-Wachstum) eine spezifische Verhaltensweise impliziert, wird in **Kapitel 3** der Frage nachgegangen, welche weiteren Faktoren räumliche Steuerungen beeinflussen. Abschließend werden im **Kapitel 4** die wesentlichen Aspekte zum skizzierten Steuerungsverhalten sowie zu den ersten Erklärungsversuchen zusammengefasst. Abgeleitet werden elf Hypothesen – als Basis für die anschließende empirische Untersuchung in Abschnitt B.

1 Demographischer, wirtschaftlicher und staatlicher Steuerungskontext: Rahmenbedingungen, Folgen und Handlungsbedarf für die baulich-räumliche Steuerung

Ist von einer „Stadtentwicklung ohne Wachstum“ die Rede, so ist darzulegen, auf welche Faktoren sich das Nicht-Wachstum bezieht und was diese Tatsache für die baulich-räumliche Steuerung bedeutet. Demgemäß widmet sich dieses erste Kapitel dem Steuerungskontext der Siedlungsflächenentwicklung; den wesentlichen Rahmenbedingungen, ihren Auswirkungen in der Stadt sowie den Folgen für die weitere Entwicklung von Stadt und den daraus abgeleiteten Handlungsbedarfen und Aufgaben.

In **Kap. 1.1** geht es um die zentralen Rahmenbedingungen. Im Mittelpunkt steht der demographische Wandel mit seinen drei Grundelementen: Bevölkerungsdynamik, Alterung und Internationalisierung bzw. Heterogenisierung. Im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit ist v.a. der Bevölkerungsrückgang bedeutend. Schnell wird sichtbar, dass sich demographische Veränderungen nicht immer von anderen Entwicklungen (wie Strukturwandel, politischen Transformationen, Arbeitslosigkeit etc.) trennen lassen. Folglich ist an dieser Stelle auch auf einige ökonomische und staatliche Rahmenbedingungen einzugehen. Diese multikausalen Entwicklungen gehen mit multiplen Folgen, mit sichtbaren und unsichtbaren Auswirkungen einher, von denen hier vor allem die baulich-räumlichen Aspekte interessieren. Dazu das **Kap. 1.2**. Ohne auf Details eingehen zu können, werden die wesentlichen Effekte auf Flächennutzungen und Wohnungs- bzw. Immobilienmärkte sowie auf die Auslastung sozialer und technischer Infrastrukturen dargestellt. Es werden Leerstände und Verfall sowie Entdichtungs- und Entmischungsprozesse in Augenschein genommen. Neben diesen Problemen wird abschließend versucht, einige (neue) Möglichkeiten und Chancen dieser Räume zu benennen.

Die skizzierten Rahmenbedingungen und Folgen gehen mit Herausforderungen für die räumliche Planung einher, die u.a. konkrete Aufgaben für das Handlungsfeld der Siedlungsflächenentwicklung erkennen lassen. Es zeichnet sich ab, dass in Anbetracht der grundsätzlichen Problematik des Flächenverbrauches in Deutschland und des Leer- und Brachfallens von Bauten und Flächen in Nicht-Wachstumsräumen eine anhaltende Siedlungsflächenerweiterung nicht zukunftsfähig ist. Vielmehr ist der Bestand in den Mittelpunkt der Steuerung zu rücken und unter Einsatz aller Kräfte umzubauen und neu zu gestalten. Steuerung ohne Wachstum muss anders aussehen als zu Wachstumszeiten, so die Prämisse, und das betrifft sowohl die Aufgaben als auch die Rolle und das Steuerungsverständnis der öffentlichen Akteure, wie in **Kap. 1.3** dargelegt wird.

In diesem Kapitel ist der Spagat zu leisten, einerseits die Komplexität der Entwicklungen und den Facettenreichtum aufzuzeigen, andererseits den Fokus auf das Handlungsfeld der Siedlungsflächenentwicklung zu richten. Ziel dieser Ausführungen ist es, den grundlegenden Steuerungskontext zu skizzieren: Welcher Rahmen und welche Ausgangspunkte sind zu berücksichtigen, wenn das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure unter Bedingungen des demographischen Wandels beschrieben und erklärt werden soll. Die Darstellungen basieren auf der Sichtung und Auswertung aktueller Literatur und Debatten: Von Praxisberichten einzelner Personen und Verbänden, einzelnen Beispielpräsentationen über Fachartikel in einschlägigen Zeitschriften und Schriftenreihen bis hin zu Erfahrungen aus den Programmen Stadtumbau Ost und West – die Materiallage scheint schier unendlich. Doch bevor in diese (bzw. in eine wohl sortierte Auswahl dieser) eingetaucht werden darf, erfordert es einer grundlegenden Begriffsklärung. Allein das Durchblättern von Literatur und Presse lässt bereits erkennen, dass „Schrumpfung“ das Schlüsselwort dieses gesamten Themenkomplexes ist. Er wird mal in dieser, mal in jener Bedeutung verwendet, ist in seiner Bedeutung teils schief, teils aufgeladen und in vielen Fällen nicht präzise. So entsteht nicht immer eine klare Vorstellung davon, worum es eigentlich geht, wenn von „Schrumpfung“ die Rede ist. Es bedarf somit einer Näherung und eines Schärfungsversuches.

Was schrumpft denn da?

Deutschland auf Schrumpfkurs: Vom „Schrumpfdorf" über die „schrumpfende Stadt" bis hin zur „Schrumpfregion" und zur „Schrumpfnation" sind sämtliche Raumebenen vertreten, wenn in der allgemeinen Presse, den Fachzeitungen und -büchern der demographische Wandel thematisiert wird. Teils ist gar von einem „Schwinden der Städte" die Rede oder von einem verschwindenden Volk – oder was ist gemeint, wenn der Begriff „Schrumpfvolk" fällt? Eines wird schnell deutlich: In der aktuellen Debatte wird nicht immer sauber benannt, *was* denn nun genau schrumpft. Diesbezüglich weitere verwendete Begriffe sind: „Stadtentwicklung der verschiedenen Geschwindigkeiten", „Stadtentwicklung rückwärts", „perforierte Stadt", „lean city", „shrinking city", „smart decline", „Stadtentwicklung zwischen Wachstum und Schrumpfung" etc.

Der Begriff „schrumpfen" wird nicht nur in der öffentlichen Diskussion, sondern auch in Fachdebatten für vielfältige, teils auch gegenläufige Entwicklungen verwendet. In Stadtentwicklung und -planung werden unter dem Schlagwort derzeit zahlreiche Stadtentwicklungsprobleme subsumiert. Eine einheitliche Verwendung des Begriffs zeichnet sich nicht ab. Ursachen, Prozesse und Wirkungen werden häufig vermengt. Oft wird ein allgemeiner Rückgang von Faktoren verschiedener Bereiche suggeriert, der so nicht in allen Städten zutrifft. Und – um einen ersten Bogen zum Ausgangspunkt dieser Arbeit zu schlagen – dabei gerät auch aus dem Blick, dass Städte *an sich* (in Form ihres Siedlungskörpers) nicht schrumpfen. „Städte schnurren nicht zusammen wie ein Luftballon, dem die Luft entweicht. Sie bleiben große Steinflächen, die an ihren Rändern, in den Einfamilienvierteln, weiterwachsen und ausfransen." (Hordych 2007, III) Viele der so benannten Räume haben sogar einen Zuwachs an bebauter Fläche zu verzeichnen, da parallel zur Bevölkerungsabnahme und zur teils abnehmenden Nutzungsdichte weiterer Grund und Boden versiegelt wird.

Es bedarf also der Differenzierung und Konkretisierung: Was meint Schrumpfung? Um welche Entwicklungen geht es? Und was hängt wie zusammen? Um Phänomene, Folgen, Perspektiven und Implikationen adäquat erfassen und voneinander trennen zu können, bedarf es der genauen Bestimmung des Gegenstandes. Zwei gängige Grundverständnisse sind:

- Schrumpfung in einem engeren Sinne bezieht sich auf einen anhaltenden Bevölkerungsrückgang in Städten und Regionen, wobei noch nicht gesagt wird, welche Wirkungen damit innerhalb und zwischen den Sektoren der Stadt- und Regionalentwicklung einhergehen.
- Schrumpfung in einem weiteren Sinne wird oftmals als „allgemeiner wirtschaftlicher, demographischer und sozialer ‚Niedergang' einer Kommune bzw. Region" verstanden, „der sich letztlich baulich-physisch niederschlägt" (nach Wood 1994 in Hutter 2003, 189).

In der letztgenannten Abgrenzung schwingt auch ein gängiger Beigeschmack allgemeiner Diskussionen mit: Der Begriff Schrumpfung ist negativ belegt. Es geht nicht nur um ein weniger – im (objektiven) quantitativen Sinne von verkleinern, verringern oder abnehmen; mit schrumpfen wird oftmals auch Abstieg und Verfall und damit letztendlich eine Verschlechterung der jetzigen Situation assoziiert. Viele setzen „schrumpfen" gleich mit „nichts geht mehr". Doch für die betroffenen Kommunen bedeutet diese Tatsache nicht Stillstand, sondern einen hochdynamischen Wandlungsprozess (Merk 2003, 290). Teils wird von „gesund schrumpfen" gesprochen – im Sinne einer Entwicklung hin zu kleineren, überschaubaren Strukturen. Doch auch diese Idee bleibt vage, denn wie „gesund" diese Prozesse für die Städte sind, wird sich erst noch zeigen müssen.

„Schrumpfung" wird auch als Modebegriff degradiert und jüngst zunehmend kritisiert, da mit ihm die Auseinandersetzungen um zukünftige Entwicklungen tendenziell „mit argumentativen Verkürzungen" (Altrock/Nuissl 2006) bedroht werden. Dennoch ist der Begriff hilfreich, überhaupt eine Debatte zu entfachen: Altrock/Nuissl (ebenda, 6) gehen davon aus, dass „diese ‚Modebegriffe' das Vehikel sind, über das gesellschaftliche Krisenstimmungen, ja die Wahrnehmung gesellschaftlicher Phänomene überhaupt, in raumplanerisch relevante Debatten hineintransportiert werden". Für eine weiter- und tiefergehende Auseinandersetzung bedarf es allerdings einer Konkretisierung des Gegenstandes. Zu diesem Zweck seien zwei weitere Unschärfen des Begriffes benannt, denen in diesem ersten Kapitel weiter nachzugehen sein wird:

- Der Begriff „Schrumpfung" spiegelt „ähnlich wie der Begriff Wachstum ein verzerrtes Bild städtischer Realität" wider (Lütke Daldrup 2004, 263), denn in vielen Städten sind Schrumpfungs-, Wachstums- und Stabilisierungsprozesse parallel zu erleben.

- Aktuelle Beispiele zeigen, dass demographische Entwicklungen kaum losgelöst von anderen Rahmenbedingungen betrachtet werden können. Es spielen – lokal und regional zu differenzierende – wirtschaftliche, fiskalische, strukturelle und soziale Aspekte in die Entwicklungen hinein (vgl. Doehler-Behzadi et al. 2005, 72). So zeigt der „Atlas der schrumpfenden Städte" viele Beispiele demographischer Verluste, die mit einem ökonomischen Strukturwandel einhergehen (Oswalt/Rieniets 2006).

Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) knüpft an dieser Vielschichtigkeit an und versucht sich an einer Definition des Begriffes, die auch für die vorliegende Arbeit hilfreich zu sein scheint.[3] Danach wird Schrumpfung als komplexer Prozess verstanden, der sich aus mehreren Strukturindikatoren speist: Bevölkerungsrückgang, Wanderungsverluste, Arbeitslosigkeit, Verluste von Arbeitsplätzen, Kaufkraftschwäche und kommunale Haushaltsnot. Bevölkerungsrückgang allein ist demnach noch kein Indiz für Schrumpfung. Erst wenn sich die Mehrzahl der Kriterien negativ entwickeln, ist laut dieser Definition eine Stadt durch Schrumpfung gekennzeichnet (Fuhrich/Dosch 2005, 60f). Auch wenn diese Begriffsbestimmung nicht in der Breite der Publikationen zu dem Thema verwendet wird, so gibt sie dienliche Hinweise auf die die Entwicklungen prägenden und zu berücksichtigenden Faktoren. Ebenso ist es für die weitere Verständigung zum Thema hilfreich, in den Fällen, in denen ausschließlich demographische Phänomene gemeint sind, diese als solche unmissverständlich zu benennen.

1.1 Demographische, wirtschaftliche und staatliche Rahmenbedingungen

Kernanliegen dieser Arbeit ist es, Erkenntnisse zur kommunalen Steuerungspraxis in der Siedlungsflächenentwicklung unter Bedingungen des demographischen Wandels zu gewinnen. Für dieses Handlungsfeld ist die Abnahme der Bevölkerungszahlen von besonderer Bedeutung, so dass sich die folgenden Ausführungen hiermit im Schwerpunkt befassen **(Kap. 1.1.1)**. Wie bereits angedeutet vollziehen sich die Umbrüche von Bevölkerungszahlen und -strukturen in den betroffenen Kommunen zumeist im Zusammenspiel mit anderen Entwicklungen. Somit ist der Blick auf weitere Rahmenbedingungen der Siedlungsflächenentwicklung zu richten, z.B. den grundlegenden Tendenzen wirtschaftlicher Entwicklungen, die demographischen Prozessen vor- oder nachgestellt sind bzw. diese überlagern **(Kap. 1.1.2)**. Im Hinblick auf staatliche bzw. fiskalische Faktoren sind für den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit vor allem zwei Aspekte wesentlich: Zum einen Entstaatlichungs- und Privatisierungstendenzen, die teils mit vertikalen Kompetenzverlagerungen auf kommunaler Ebene (weg von den öffentlichen Akteuren) einhergehen, zum anderen die Haushaltssituation und die sinkende finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen **(Kap. 1.1.3)**. Das Kapitel wird mit einem Zwischenresümee abgeschlossen, das noch einmal die Multidimensionalität der Rahmenbedingungen in den Blickpunkt rückt **(Kap. 1.1.4)**.

1.1.1 Demographie: Weniger, älter, bunter

Bezug nehmend auf verschiedene Bevölkerungsprognosen der 1990er Jahre setzen sich zahlreiche wissenschaftliche Beiträge mit dem Thema Bevölkerungsrückgang und Stadtentwicklung auseinander (zu Prognosen des Statistischen Bundesamtes siehe Sommer 2001, zur BBR-Prognose siehe Bucher et al. 2004). Ungeachtet der Unschärfen einiger Darstellungen sind die Trends eindeutig: Deutschland befindet sich in einem demographischen Umbruch (siehe Abb. A.3). der mit zahlreichen Auswirkungen für die Stadtentwicklung einhergeht. Wesentlich sind die Bevölkerungsverluste, das steigende Durchschnittsalter der Gesellschaft und die zunehmende Internationalisierung.[4] Im ersten Teil dieses Kapitels werden die grundlegenden Komponenten der Bevölkerungsentwicklung grob skizziert. Es geht um das Verhältnis von Geburten- zu Sterberate, die Lebenserwartungen und die Bedeutung von Wanderungsprozessen. In diesem Zusammenhang werden auch veränderte Haushaltsstrukturen und -größen betrachtet. Über diese allgemeinen Entwicklungen hinaus,

---

[3] Allerdings ist zu beachten, dass die zitierten Autorinnen und Autoren den Schrumpfungsbegriff ggf. in einer davon abweichenden Bedeutung verwenden. Je nach Problemstellung werden unterschiedliche Arbeitsdefinitionen verwendet. Untersuchungen zur Schrumpfung sind deshalb nur begrenzt und nach sorgfältiger Prüfung der verwendeten Definitionen miteinander vergleichbar. Zu weiteren Begriffsdefinitionen siehe auch Grossmann (2007, 25-28).

[4] Die dritte Säule des demographischen Wandels, die zunehmende Internationalisierung, ist nicht Teil des Untersuchungsgegenstandes dieser Arbeit; das Thema wird hier nicht weiter verfolgt.

besteht ein Differenzierungsbedarf: Im zweiten Teil werden zum einen Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland, zum anderen kleinräumige Entwicklungen zwischen und innerhalb von Regionen und Städten betrachtet.

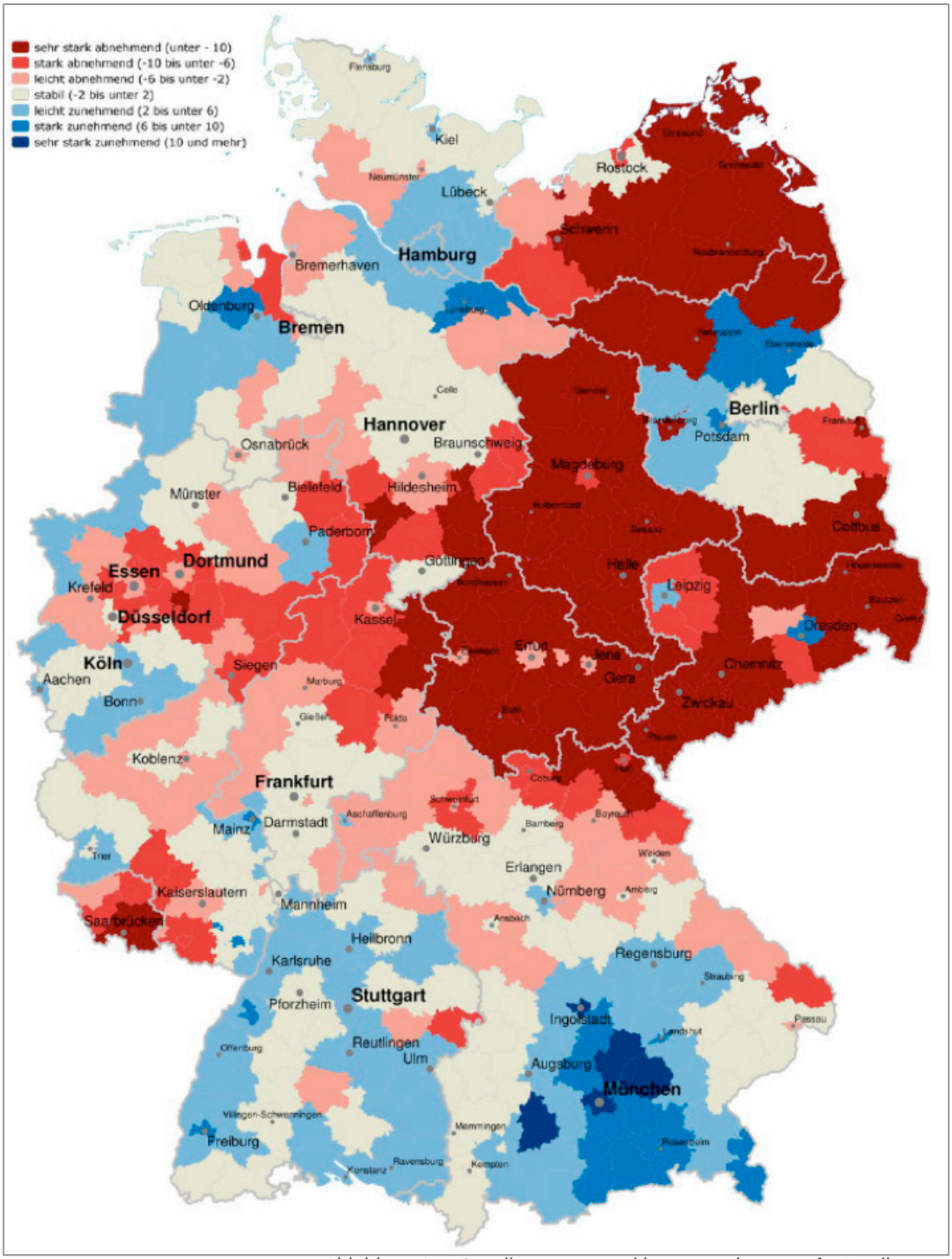


Abbildung A.3: Bevölkerungsentwicklung 2006 bis 2025 für Landkreise und kreisfreie Städte (in %) (Bertelsmann Stiftung 2008)

Bevölkerungsentwicklung: Vom „Pillenknick“ zur „Überalterung“

Auch wenn die Bevölkerungsvorausschätzungen verschiedener Institute[5] bis zum Jahr 2030 unterschiedlich ausfallen, so lässt sich aus allen Prognosen ableiten, dass die Bevölkerung in Deutschland insgesamt „weniger, älter und bunter“ wird (Häußermann 2004, 229f). Nach Studien der Bertelsmann Stiftung (2006) werden 50% aller deutschen Kommunen bis zum Jahr 2020 an Bevölkerung verlieren. Teils wird bereits von „Bevölkerungsimplosionen“ gesprochen (Trautvetter 2006, 33). Der demographische Wandel, begleitet durch den Anstieg des durchschnittlichen Heirats- und Gebäralters sowie der Pluralisierung der Lebensformen wird auch als „zweiter demographischer Übergang“ beschrieben, welches als generalisierbares Phänomen verstanden werden kann, was auf den Wertewandel einer postmaterialistischen und individualisierten Gesellschaft zurückzuführen ist (Birg 2004, 32f; Brüderl 2004, 3).

Natürliche Bevölkerungsentwicklung

Fertilität und Mortalität bestimmen, ob die Bevölkerung (Wanderungen ausgenommen) schrumpft, konstant bleibt oder wächst: Ist die Wachstumsrate negativ, die Geburtenrate kleiner als die Sterberate, so tritt der Raum in die Phase der Bevölkerungsschrumpfung ein (Birg 2006a, 120). In Deutschland erreicht die Geburtenrate seit den 1970er Jahren nicht mehr das Reproduktionsniveau, das bei mindestens 2,1 Kindern pro Frau läge. Mit durchschnittlich 1,3 Kindern pro Partnerschaft werden so wenige Kinder geboren, dass sich jede Generation um ein Drittel reduziert (Schmidt-Eichstaedt 2004, 193). Allerdings schwankt die Geburtenzahl pro Frau regional – z.B. 1,9 im Landkreis Cloppenburg und 0,9 in Heidelberg (Birg 2006b, 30).

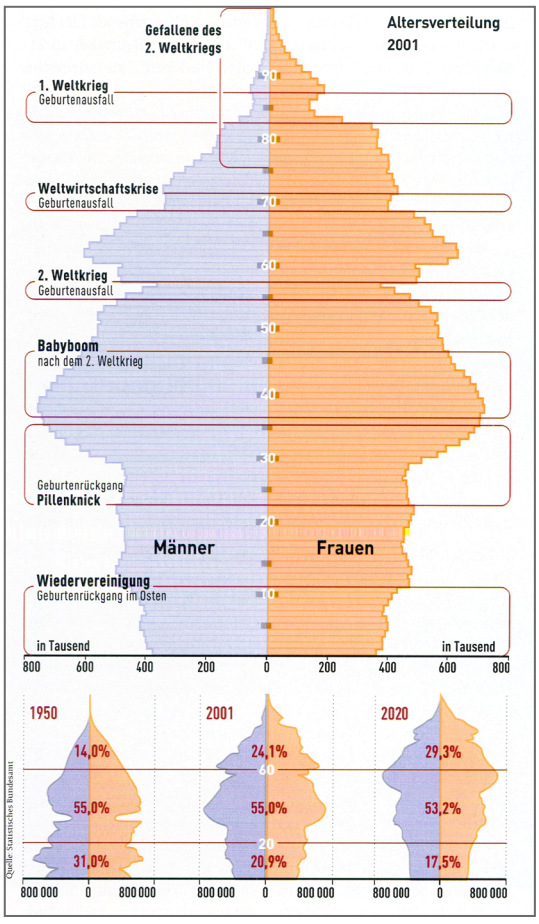


Abbildung A.4: Altersstruktur und -entwicklung in Deutschland (GEO 2004, 59)

Mit 676.000 Geburten im Jahr 2005 erreicht die Zahl der Geburten in Deutschland einen vormals seit 15 Jahren unerreichten Tiefpunkt. Allein gegenüber dem Vorjahr (2004: 706.000 Kinder) sind die Zahlen um gut 4,2% zurückgegangen und im Vergleich zu dem Geburtenrekord von 1964 hat sich die Zahl der Neugeborenen sogar halbiert. Laut Eurostat weist Deutschland mit einem Wert von 8,5 Geburten je 1000 Einwohner in 2004 die niedrigste Geburtenziffer der EU auf (Spiegel Online 2006).

Besonders drastisch zeigte sich diese Entwicklung Anfang der 1990er Jahre in Ostdeutschland (vgl. Abb. A.4). Hier gab es einen Einbruch der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, der ähnlich intensiv wie der „Pillenknick“ in den 1960er Jahren ausfiel. Und entsprechend wird sich auch dieses Phänomen über die Folgegenerationen fortpflanzen. Auch eine familienfreundlichere Politik wäre kaum in der Lage, die deutsche Geburtenrate in dem Maße zu steigern, dass sich das Land aus dem

[5] *„Das Statistische Büro der Europäischen Union, EUROSTAT, hat im Jahre 2000 für Deutschland im Jahre 2020 eine Bevölkerungszahl von 83,4 Mio. errechnet, das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (...) kommt in seiner mittleren Prognose auf 84,5 Mio., während das Statistische Bundesamt (2003) für das gleiche Jahr 80,1 Mio. prognostizierte. Diese Unterschiede resultieren aus den jeweiligen Annahmen zum Wanderungssaldo und zur Entwicklung der Lebenserwartung.“ (Häußermann 2004, 229f). Ungenauigkeiten entstehen durch Fortschreibungsfehler. Es ist zu bedenken, dass die letzte Volkszählung bereits 1987 durchgeführt wurde. Verschiedene Bevölkerungsexperten (u.a. Laux) kritisieren, dass oftmals der Faktor Zuwanderung überschätzt wird, so dass davon auszugehen ist, dass der Rückgang der Zahlen real höher ausfällt als angenommen.*

eigenen Nachwuchs erhalten könnte. Nach Birg (2006a, 120) werden sich hohe Geburtenraten und günstige Alterstrukturen in Zukunft als entscheidende Standortfaktoren erweisen.

Lebenserwartung und Alterung

Ein Teil des beschriebenen Geburtendefizits wird durch eine gestiegene Lebenserwartung kompensiert: Viele Menschen in Deutschland leben länger, das Durchschnittsalter in Deutschland steigt: „Kontinuierliche Lebenserwartung und eine auf niedrigem Niveau eingespielte Geburtenrate bedingen in ihrem Zusammenspiel einen unaufhaltsamen Prozess durchgreifender Altersstrukturverschiebungen. Auch wenn geburtenstarke Jahrgänge und Zuwanderung diesen Prozess in der jüngeren Vergangenheit überlagert haben, dominiert mittlerweile eindeutig die Tendenz zur Bevölkerungsalterung." (Schmidt/Neumann 2004, 138) In der kommenden Dekade werden vor allem die Anteile der Menschen im Alter von über 60 Jahren sowie die Zahl der Hochbetagten zunehmen; bspw. nimmt die Zahl der über Sechzigjährigen bis zum Jahr 2050 um rund zehn Millionen zu (Birg 2006b, 30).

Allerdings bestehen hier erhebliche regionale Differenzen. Es gibt bereits „ältere" und „jüngere" Regionen, obschon hohe Außen- und Binnenwanderungsgewinne und ein Anstieg der Bevölkerung in der Gesamtfläche diese differenzierten Entwicklungen lange Zeit verdeckt haben (Müller/Siedentop 2004, 15-18). Die regionale Altersstruktur kann allenfalls durch den Zuzug von Immigranten (leicht und vorübergehend) verbessert werden, die im Durchschnitt (und so lange sie noch nicht länger in Deutschland leben) mehr Kinder bekommen (GEO 2004, 5; Ohlinger 2004). Doch die allgemeine Alterungstendenz wird sich „aller Voraussicht nach noch weiter festigen, denn demographische Prozesse lassen sich schwerlich aufhalten oder gar rasch umdrehen. Im Gegenteil, eigentlich wissen wir schon jetzt relativ genau, wie die Altersstruktur der deutschen Bevölkerung in ein paar Jahrzehnten aussehen wird, denn – ungeachtet zukünftiger Entwicklungen in der Zuwanderungspolitik und -intensität – die meisten unserer Mitbürger der Jahre 2030 und 2040 sind bereits auf der Welt und im Lande." (Schmidt/Neumann 2004, 138)

Vielfach wird von einer (dramatischen) „Über"alterung gesprochen. Diese Bezeichnung ist durchaus kritisch zu betrachten, da das eigentliche Problem nicht die Existenz älterer Menschen ist, sondern vielmehr das Fehlen von Kindern bzw. eine Gesellschaft, deren Strukturen nicht hinreichend auf diesen Prozess vorbereitet ist. Da die Gefahr besteht, dass der Begriff „Über"alterung diffamierend eingesetzt wird, ist eher von einer „alternden Gesellschaft" zu sprechen.

Ein-, Aus- und Binnenwanderungen

Neben der Geburtenrate und den Lebenserwartungen beeinflussen Wanderungen[6] die Bevölkerungsentwicklung, die sowohl nach verschiedenen Ursachen als auch nach den unterschiedlichen demographischen Auswirkungen in den Herkunfts- und Zielregionen zu differenzieren sind. Jede Stadt oder Region verfügt über Zu- und Fortzugsströme, die verschiedene Wanderungstypen wie bildungs-, arbeitsmarkt- oder familienorientierte Wanderungen umfassen. Jeder Wanderungstyp umfasst hinsichtlich der demographischen Struktur der Migranten unterschiedliche Gruppen hinsichtlich Alter, Geschlecht, Familienstand etc. „Die demographische Bedeutung von Wanderungen für eine Region wird deshalb nicht nur in der Höhe des Wanderungsvolumens oder des Wanderungssaldos deutlich, sondern auch in der Struktur der zu- und fortgezogenen Bevölkerung." (Flöthmann 2003, 32f) Folgen dieser selektiven Wanderungen sind räumliche Segregationsprozesse in Stadt und Region, die Polarisierung von Lebenslagen und -formen, Veränderungen des lokalen Arbeitskräftepotenzials etc. (siehe Kap. 1.2).

Auch wenn davon auszugehen ist, dass die Zahl der in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund insgesamt zunehmen wird[7], so kann die Zuwanderung aus dem Ausland allenfalls einen partiellen Beitrag zur Verlangsamung der Bevölkerungsabnahme leisten. Aufhalten kann sie diese nicht, zumal die Verteilungsmuster zeigen, dass die Wanderungszielorte in erster

---

[6] *„Für Prognosen der im gesamten Land lebenden Bevölkerungszahl sind die Außen-Wanderungen, d.h. die Zu- oder Abwanderungen aus dem oder in das Ausland wichtig, bei Prognosen für einzelne Regionen oder Orte spielen außerdem die inländischen Wanderungen eine einflussreiche Rolle." (Häußermann 2004, 229)*

[7] *Zu den Pull- und Push-Faktoren, zu den Motiven und Hintergründen sowie zu den rechtlichen, technischen und individuellen Möglichkeiten von Migration siehe einen Überblick bei Fassmann (2006, 98).*

Linie verstädterte Räume sind und sein werden (Ohlinger 2004; Flöthmann 2003, 49f). „Die erwarteten hohen Außenzuwanderungen werden sich vorrangig auf die wirtschaftlich starken Räume konzentrieren, die auch beim bevorstehenden Konkurrenzkampf um Fachkräfte vorne liegen werden." (Winkel 2002b, 99) Somit werden schrumpfende und vor allem strukturschwache Räume kaum von Immigration profitieren können.

Werden zudem die Binnenwanderungsströme betrachtet, so stellt für demographisch schrumpfende Städte insbesondere die Abwanderung junger, qualifizierter Menschen eine große Herausforderung dar. „Besonders mobil sind jüngere Menschen, mit überdurchschnittlicher Ausbildung. (...) Da die meisten Geburten auf diese Altersgruppe entfallen, entwickelt sich eine demographisch-ökonomische Schrumpfungsspirale." (Birg 2006a, 120) Während ökonomisch prosperierende Regionen vom „brain drain" profitieren, sind vor allem die ländlichen, peripheren und altindustrialisierten Regionen die großen Verlierer dieser selektiven Wanderungen (Hannemann 2003, 293).[8] Das trifft z.B. auf das Ruhrgebiet zu; es ist „nicht zuletzt durch die seit langer Zeit anhaltende Abwanderung von Erwerbstätigen und ihren Familien bereits vergleichsweise stark ‚gealtert' und läuft dadurch tendenziell der gesamtdeutschen Entwicklung um etwas 25 Jahre voraus." (Schmidt/Neumann 2004, 138f) Ähnliche Prozesse lassen sich in anderen von Strukturkrisen und -wandel betroffenen Gebieten wie dem Saarland oder der Region Braunschweig/Salzgitter beobachten (Fuhrich/Dosch 2005, 61). Seit Anfang der 1990er Jahre verlassen vor allem junge Frauen strukturschwache Regionen Ostdeutschlands. Aus Mecklenburg-Vorpommern wanderte z.B. ein Fünftel der Frauen in der Altersgruppe 20 bis 35 ab (Birg 2006b, 36). Schmidt/Große Starmann (2006, 13) gehen davon aus, dass diese Entwicklungen ungefähr im Jahr 2010 „zu einem sprunghaften Geburtenrückgang, dem so genannten ‚Zweiten Geburtenknick' führen".

Über diese eher großräumigen Wanderungen hinaus sind viele (Kern-)Städte von Suburbanisierungsprozessen[9] und dem Verlust von Menschen und Arbeitsplätzen betroffen. Derzeit schwächt sich die Suburbanisierung mancherorts ab, greift aber weiter ins Umland hinein (BBR 2005c, 30). Nach Maretzke (2004, 47) wird sich das Potenzial für Suburbanisierungsprozesse in Ost und West verringern. Auch Müller/Siedentop (2004, 19-24) verweisen auf einen Trendbruch, der sich in einem Rückgang der inter- und intraregionalen Dekonzentration niederschlägt. Wenn der Dispersionsprozess der Bevölkerung an Dynamik verliert, kann dann im Umkehrschluss davon ausgegangen werden, dass viele Menschen wieder in die Städte zurückkehren bzw. dort bleiben wollen? Wird der Trend der sich abschwächenden Suburbanisierung in eine sich selbst tragende Reurbanisierung umschlagen? Diese Frage wird derzeit intensiv diskutiert und soll hier kurz erörtert werden, da sie mit Blick auf die Siedlungsflächenentwicklung in den demographisch schrumpfenden Kommunen von nicht unerheblicher Bedeutung ist.

Reurbanisierung: Stabile Entwicklung oder vorübergehender Trend?

Mögliche Anzeichen einer Reurbanisierung werden derzeit ganz verschieden bewertet. Einige Fachleute vertreten den Standpunkt, dass eine Trendwende erkennbar bzw. eingeleitet ist. In einer auf Bewohnerbefragungen basierenden Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) wird die Rückkehr des Wohnens in die Stadt als genereller Trend angesehen und beschrieben (Brühl et al. 2005). Rauterberg (2005) spricht sogar von einem „Epochenwechsel", in dem die Deutschen das urbane Leben wieder entdecken. Er sieht diese Tendenz nicht nur für junge Leute, sondern auch für die Älteren und Familien bestätigt. Auch die Bertelsmann Stiftung sieht in ihrem „Wegweiser Demographischer Wandel" einen „deutlichen Trend zurück in die Städte", der durch das rückläufige Tempo der Suburbanisierungsbewegungen und zunehmende urbane Lebensqualitäten begründet wird (weniger Kosten- und Zeitaufwand durch Pendeln, großes Angebot vielfältiger Lebensmodelle, Freizeit- und Erlebnisangebote, Zunahme attraktiver Wohnformen, kurze Wege etc.) (Schmidt/Große Starmann 2006, 13f).

---

[8] Schmidt/Neumann (2004, 140) weisen darauf hin, dass es eine zentrale, jedoch noch ungelöste Frage der ökonomischen Migrationsforschung ist, ob es in diesem Prozess eingebaute Stabilisatoren gibt oder ob es zu einer sich selbst verstärkenden Abwärtsspirale kommt, wenn eine Region in eine Phase der Abwanderung eintritt.

[9] „Suburbanisierung bezeichnet im Allgemeinen die Ausdehnung städtischer Siedlungen über die Grenzen der Kernstadt hinaus ins Umland. Hervorgerufen wird sie vor allem durch die Abwanderung der Bevölkerung, aber auch durch die Verlagerung von Industrie und Gewerbe, Handel und Freizeit an den Stadtrand und darüber hinaus." (Hesse 2006, 96)

Doch ganz so eindeutig sind die Entwicklungen nicht. Wiest (2005, 242) folgert aus Erfahrungen in Chemnitz, Dresden und Leipzig, dass Reurbanisierungstendenzen stark von Fragmentierungsprozessen überlagert werden: Vernachlässigte, periphere Gebiete scheinen von der gesamtstädtischen Entwicklung abgekoppelt zu werden. Hier schließen sich Beobachtungen an, die von der Gleichzeitigkeit der beiden zentralen Entwicklungen ausgehen: „Auf der einen Seite ist ein Trend zur Re-Urbanisierung erkennbar. (...) Auf der anderen Seite schreiten Suburbanisierung und arbeitsplatzbedingte Abwanderung fort." (Eichstädt-Bohling/Drewes 2006, 12f; siehe auch Dosch 2004, 68).

Wiederum andere Experten sind der Auffassung, dass der Trend der sich abschwächenden Suburbanisierung nicht zwangsläufig in eine Reurbanisierung umschlagen wird (Müller/Siedentop 2004; Motzkus 2005). „Die Bevölkerung zieht nicht ohne besondere Anreize zurück in jene Innenstädte (...). Die Attraktivität der Altstädte für Wohnen und Gewerbe darf nicht überschätzt werden." (Schmidt-Eichstaedt 2003, 286) Es ist auch nicht abzusehen, dass (ältere) Menschen, die derzeit suburban leben, in die Zentren zurückkehren, „da sich ihre sozialen Bezüge in den Umlandkommunen entwickelt haben." (Körbel/Schröter 2000, 40) Neben psychologischen Gründen führen die anfallenden Transaktionskosten bei Wohnungssuche und Umzug dazu, dass eine Reduktion des Wohnflächenkonsums bei älteren Haushalten in der Regel ausbleibt: Es kommt zu einem Remanenzeffekt (Siedentop 2005, 13). Auch Vertreter des Forschungsverbundes „Demographischer Wandel und Wanderungen" gehen, basierend auf kommunalen Studien, davon aus, dass die tatsächlichen Zuwanderungspotenziale (in innerstädtische Quartiere) derzeit überschätzt werden.[10] Und Spellerberg/Wilbert (2008) zeigen anhand von Fallstudien, dass dieser Trend hinsichtlich einzelner Gruppen und bestimmter innerstädtischer Quartiere zu differenzieren ist.

Vielerorts wird zwar von Reurbanisierung gesprochen, zumeist fehlen jedoch empirische Belege (BMVBS/BBR 2008b). Auch wenn Städte wie Leipzig in der inneren Stadt innerhalb weniger Jahre etwa 35.000 Einwohner netto dazu gewonnen haben (Lütke Daldrup 2004, 263f), so gibt es zahlreiche Kernstädte die keine „Rückkehr in die Stadt" verzeichnen können. Ob aus dem Trend eine stabile Entwicklung wird und für wen, wann und wie sich diese Entwicklungen fortschreiben lassen, bleibt abzuwarten. Sicher ist jedoch, dass sich neben den einzelnen Wanderungsmotiven auch Rahmenbedingungen wie der Abbau der Eigenheimförderung, sinkende Einkommen, steigende Benzinpreise oder die Kürzung der Pendlerpauschale niederschlagen werden. Nicht zuletzt wird auch das Steuerungsverhalten bzw. eine mögliche Reurbanisierungspolitik der Kommunen die Entwicklungen mit beeinflussen.

Haushaltsstrukturen und -größen

Werden demographische Entwicklungen thematisiert, kommt man nicht umhin, in diesem Zusammenhang auch einen kurzen Blick auf Haushaltsstrukturen und -größen zu werfen. Hier bewirken strukturelle Verschiebungen Nachfrageveränderungen, die auch für die Entwicklung von Siedlungsflächen relevant sind: Die Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs werden a) durch den steigenden Wohnflächenverbrauch pro Kopf und b) durch die durchschnittliche Verkleinerung der Haushaltsgrößen abgefedert.

Seit einigen Jahren steigt der Wohnflächenverbrauch pro Kopf. Auch hier bestehen regionale Unterschiede. Bspw. ist im Ruhrgebiet die Wohnfläche pro Kopf mit 36,9 qm niedriger als in den anderen kreisfreien Städten in NRW (38,4 qm) bzw. in NRW insgesamt (38,7 qm), so dass hier von einem Nachholbedarf gesprochen wird (Schmidt/Neumann 2004, 138f). Zudem kommt es zu einer (durchschnittlichen) Verkleinerung der Haushaltsgrößen. Während die traditionelle Kernfamilie zunehmend zur Minderheit wird und die Anzahl der Haushalte mit drei und mehr Personen abnimmt, steigt die Anzahl an kleinen Haushalten – insbesondere in Großstädten. Bis 2020 wird mit einer Zunahme von rund 2,5 Millionen gerechnet. Dann machen die kleinen Haushalte 75% aller Haushalte aus (Müller, R. 2006, 69). Infolgedessen geht die Gesamtzahl der Wohnungsnachfrager in vielen Räumen mit sinkenden Einwohnerzahlen nicht zwangsläufig zurück. Da kleine

[10] Zugrunde gelegt werden hier empirische Studien des Forschungsverbundes „Demographischer Wandel und Wanderungen" zu Wanderungsverhalten und -motiven in den Städten Bonn, Essen, Münster und Wuppertal. Zum Forschungsverbund und den kommunalen Studien siehe http://www.demografie-und-raum.nrw.de/ (Stand: 08.07.2008).

Haushalte tendenziell über eine größere Wohnfläche pro Kopf verfügen, erwächst hier eine zusätzliche Nachfrage nach Wohnraum. Allerdings verlangsamt sich der Zuwachs an Haushalten, so dass mittelfristig nicht nur die Einwohnerzahlen, sondern auch die Nachfrage nach Wohnungen sinken werden – wiederum mit regionalen Unterschieden (Hannemann 2003, 295; Jeschke 2004, 249). Mit Blick auf das Siedlungsflächenwachstum in Deutschland gehen Fuhrich/Dosch (2005, 62) davon aus, dass der demographische Wandel erst dann eine Verminderung der Wohnflächeninanspruchnahme begünstigen kann, wenn die Sättigungsgrenzen bei Haushaltszahlen und Wohnfläche pro Kopf erreicht sind. Zur Bedeutung des Nachfrageverhaltens für die Siedlungsflächenentwicklung siehe auch Kap. 2.1 und 3.4.

Differenzierungsbedarf: Regionale Verflechtungen und teilräumliche Entwicklungen

Die wesentlichen Merkmale des demographischen Wandels wurden umrissen und an der einen oder anderen Stelle ist bereits angeklungen, dass allgemeine Aussagen zu diesem Thema teils wenig Aussagekraft haben. Wird bspw. das gesamte Bundesgebiet betrachtet, so gab es Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre ein intensives Bevölkerungswachstum – zwischen 1988 und 1992 jährlich um über 500.000 (Siedentop/Kausch 2003, 13). Allerdings waren schon in den 1980er Jahren in vielen westdeutschen Städten Bevölkerungsverluste zu beobachten und in den 1990er Jahren haben bereits ein Drittel aller Kreise Einwohner verloren. Auf gesamtdeutscher Ebene haben sich diese Zahlen nicht niedergeschlagen – von 1990 bis 2001 stieg die Zahl um 3,8 Prozent auf 82,4 Mio. – da sie durch Zuwanderungen aus dem Ausland kompensiert bzw. überdeckt wurden (GEO 2004, 4f).[11] Entscheidend sind demnach die regionalen Unterschiede in der demographischen Entwicklung, die sich offenbaren, wenn z.B. die Prozesse in Ost- und Westdeutschland gegenüberstellt oder kleinräumige Entwicklungen zwischen und innerhalb Regionen, Städten und Stadtteilen betrachtet werden.

Großräumige Entwicklungen: Von Ost nach West?

Die Bevölkerungsentwicklung zwischen West- und Ostdeutschland verläuft in den 1990ern deutlich polarisiert: Dem Bevölkerungszuwachs in Westdeutschland stehen hohe Bevölkerungsverluste in Ostdeutschland gegenüber (vgl. Abb. A.5). Im Westen profitieren vor allem suburbane und ländlich geprägte Räume im weiteren Umland von Kernstädten von inter- und intraregionalen Dekonzentrations- und Dispersionsprozessen der Bevölkerung und Beschäftigung (Motzkus 2005, 63f). Es kommt sowohl in den höher verdichteten Regionen als auch in peripheren ländlichen Regionen zu Verdichtungsprozessen. „Die Bevölkerungsdynamik der westdeutschen Agglomerationen resultierte zum ganz überwiegenden Teil auf Außen- und Binnenwanderungsgewinnen. Parallel zu den weit reichenden Suburbanisierungsprozessen hatte die natürliche Bevölkerungsentwicklung in den 1990er Jahren kaum Einfluss auf die Veränderung der Bevölkerungszahl." (Siedentop/Kausch 2003, 17-19)

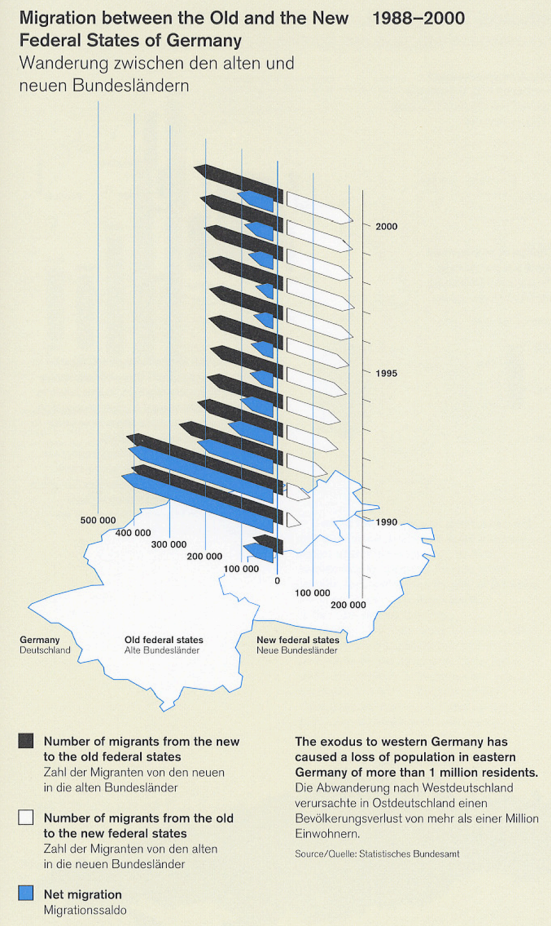


Abbildung A.5: Wanderungen von Ost nach West 1988-2000 (Oswalt/Rieniets 2006, 141)

[11] *Die in GEO (2004) genannten Daten beruhen auf der Studie „Deutschland 2020 – die demographische Zukunft der Nation" des Berlin-Instituts für Weltbevölkerung und globale Entwicklung.*

Der Osten verzeichnete demgegenüber einen nahezu flächenhaften Bevölkerungsrückgang, von dem nur die engeren suburbanen Räume einiger großer Oberzentren ausgenommen waren. Seit der Wende sind rund zwei Millionen Menschen nach Westen gewandert. Aus Görlitz sind z.B. seit der Wende rund 20.000 Einwohner weggezogen – das ist jeder vierte Einwohner (Bölsche 2006c). Aktuell werden auch die noch vor wenigen Jahren wachsenden suburbanen Räume von demographischen Schrumpfungsprozessen erfasst und „bis 2015 wird mit einer weiteren Abnahme der ostdeutschen Bevölkerungszahl von über 1 Mio. gerechnet“ (Siedentop/Kausch 2003, 13). In einigen Kommunen werden bis zum Jahr 2020 Einwohnerverluste zwischen 30 und 40 Prozent erwartet (Bertelsmann Stiftung 2006). Großstädte wie Magdeburg, Cottbus oder Halle (Saale) werden innerhalb weniger Jahrzehnte bis zur Hälfte ihrer Einwohner verlieren. Auch ländliche Regionen wie die Lausitz, die Altmark, die Uckermark, Vorpommern oder Nordthüringen entleeren sich enorm (Bölsche 2006a). Stark betroffen sind auch die altindustriellen Räume von Dessau bis Gera sowie die Grenzlagen zu Polen (BBR 2005c, 31-33).

Regionale und teilräumliche Entwicklungen

Neben den Polarisierungstendenzen zwischen Ost und West zeigte die demographische Entwicklung bereits in den 1990ern regionale Differenzierungen. Einige Räume fallen aus dem Ost-West-Gefälle heraus: altindustrielle Gebiete sowie einige Kernstädte Westdeutschlands, die ihren Bevölkerungsrückgang nicht durch Zuwanderung kompensieren konnten (Müller/Siedentop 2004, 18). Das Ruhrgebiet ist im Vergleich zum Bundesdurchschnitt und zum Land NRW besonders stark betroffen: Die Bevölkerungszahl geht mit Beginn der Kohle- und Stahlkrise in den 1960er Jahren tendenziell zurück. Natürliche Bevölkerungs- sowie Wanderungsbilanzen sind negativ. Während die Kreise zum Teil Einwohner gewinnen, schrumpfen vor allem die Städte. Die Stadt Essen ist z.B. seit Anfang der 1960er Jahre bereits um ein Fünftel geschrumpft und auch Duisburg und Gelsenkirchen gehören zu den großen Verlierern (Kommunalverband Ruhr 2002, 10). Den Städten Wuppertal, Hagen und Gelsenkirchen wird ein Einwohnerverlust von 16-17 Prozent prognostiziert (GEO 2004, 11). Neben altindustriellen Regionen wie dem Ruhrgebiet und dem Saarland sind zunehmend auch ländliche Regionen betroffen, z.B. das Weserbergland, Südniedersachsen, Nordhessen, der Harz und der Pfälzer Wald – mit Bevölkerungsverlusten im zweistelligen Bereich (Müller/ Siedentop 2004, 15-18).

Während immer mehr Städte und Regionen in den kommenden 20 Jahren den Stagnations- oder Schrumpfungspfad einschlagen, werden andere Städte und Regionen prosperieren und wachsen (siehe Abb. A.6). Die Kluft zwischen Wachstum und Schrumpfung, die Entwicklungsunterschiede werden sich weiter verstärken. Zudem wird der polarisierte „Ost-West-Entwicklungspfad“ von differenzierteren und kleinräumigeren Prozessen abgelöst. Wachstums- und Schrumpfungsprozesse rücken räumlich enger zusammen und werden auf allen Maßstabsebenen zu beobachten sein: zwischen und innerhalb von Regionen, zwischen Kernstadt und Umland, zwischen den Umlandgemeinden, aber auch innerhalb der Städte und Gemeinden (Bucher/Schlömer 2003; Siedentop/Kausch 2003). Sprich: Demographische Wachstums- und Schrumpfungsprozes-

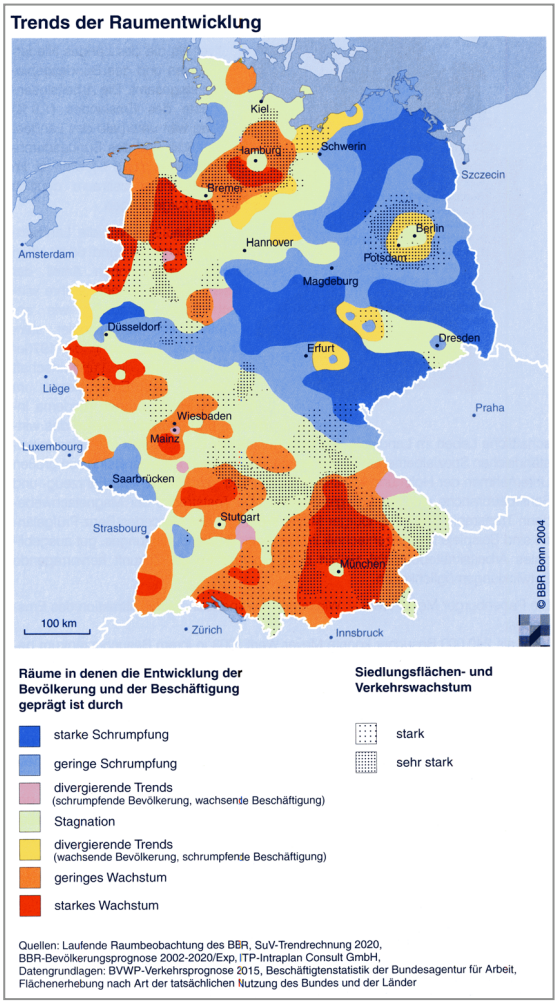


Abbildung A.6: Trends der Raumentwicklung (BBR 2005c, 85)

se laufen gleichzeitig ab. So fallen in Leipzig z.B. in einem Stadtteil Flächen brach und entleeren sich einzelne Quartiere, während es anderenorts Zuströme und Neuentwicklungen gibt: Zuzüge in Gründerzeitquartieren sowie wirtschaftliche Entwicklungen wie Neue Messe, Flughafen, Güterverkehrszentrum, Ansiedlung großer Unternehmen (vgl. Weigel/Heinig 2007).



Abbildung A.7: Neubau BMW-Werk in Leipzig 2004 (eigenes Foto)

Ganz entsprechend zeigen Regionalanalysen[12], dass sich auch in so genannten Wachstumsregionen fragmentierte Strukturen eines kleinteiligen Nebeneinanders von Bevölkerungszu- und -abnahmen entwickeln. Bspw. zeigt der „Strukturatlas Bayern" enorme Disparitäten hinsichtlich demographischer und wirtschaftlicher Entwicklungen zwischen Großstädten und zahlreichen Randlagen in Bayern (http://www.gruene-fraktion-bayern.de/). Auch im Hamburger Raum wird das derzeitige Bevölkerungswachstum nur von wenigen Stadtteilen getragen. In unmittelbar räumlicher Nähe dazu befinden sich Stadtteile mit stark abnehmender Bevölkerungsdichte. Wachstum, Stagnation und Schrumpfung bilden ein kleinteiliges Mosaik (Thaler/Winkler 2005, 117-121).

Das heißt, dass sich auch einzelne, so genannte „Wachstums"regionen mit stagnierenden oder schrumpfenden Teilräumen und den damit verbundenen Phänomenen auseinandersetzen müssen (Bachmann 2005, 1) – wenn auch in einem anderen Umfang als Städte, die drastischere Bevölkerungsverluste zu verzeichnen haben. Aufgrund der Parallelität bzw. Gleichzeitigkeit von Schrumpfungs-, Wachstums- und Stagnationsprozessen wird in verschiedenen Diskursen vorgeschlagen, eher von „Transformation" zu sprechen. Das „Denken in Polen" (wachsen – schrumpfen) scheint unter veränderten Rahmenbedingungen nicht mehr zutreffend.

Werden die demographischen Entwicklungen in verschiedenen Städten beobachtet, so zeigen sich nicht nur Unterschiede im Ausmaß, sondern auch in der Geschwindigkeit demographischer Veränderungen. Während in Ostdeutschland die demographischen Entleerungsprozesse – bedingt durch politische Transformationen und eine schlagartige Deindustrialisierung – eher abrupt begannen (bzw. verschärft wurden) und mit einer hohen Dynamik stattfinden, sind die Schrumpfungsprozesse in Westdeutschland eher schleichend. Der Strukturwandel im Ruhrgebiet vollzieht sich z.B. über mehrere Jahrzehnte, die Einwohnerzahlen in Duisburg sind über einen Zeitraum von 30 Jahren von 650.000 auf 500.000 gesunken (nach Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung in Bölsche 2006d).

Soweit ein grober Überblick über demographische Entwicklungen in Deutschland. Der Differenzierung räumlicher Muster weiter nachzugehen, würde hier den Rahmen sprengen.[13] Die Folgen und die baulich-räumlichen Auswirkungen dieser Phänomene werden in Kap. 1.2 dargelegt. Sie werden dort im Zusammenhang mit den (in den folgenden Abschnitten zu beschreibenden)

---

[12] Die Regionalanalysen wurden im Rahmen des interdisziplinären Forschungsprojektes „Nachhaltige Entwicklung zwischen Durchsatz und Symbolik" durchgeführt – gefördert durch das BMBF im Rahmen der sozial-ökologischen Forschung (http://www.sozial-oekologische-forschung.org/de/193.php).

[13] Zu den quantitativen Auswirkungen demographischer Veränderungen für einzelne Raumeinheiten siehe die Bevölkerungsprognose des BBR (2003a). Eine problemorientierte Kategorisierung von Räumen nach ihrer künftigen demographischen Entwicklung anhand einer Clusteranalyse liefert Schlömer (2006). Siehe auch „Wegweiser Demographischer Wandel", der Daten, Prognosen und Konzepte für 2.959 Kommunen in Deutschland liefert. Es werden 15 „kommunale Demographietypen" gebildet, für die lokale Herausforderungen des demographischen Wandels identifiziert und differenzierte Konzepte entwickelt werden (Bertelsmann Stiftung 2008).

wirtschaftlichen und staatlichen Rahmenbedingungen betrachtet, da sie sich nicht immer eindeutig einzelnen Ursachen zuordnen lassen.

1.1.2 Wirtschaft: Globale und lokale Transformationsprozesse

Wirtschaftliche Entwicklungen sind den demographischen Prozessen vor- oder nachgelagert, sind teils Ursache, teils auch Folge der Veränderungen der Bevölkerungszahlen und -strukturen eines Raumes. Sektoraler und technologischer Strukturwandel, der Zusammenbruch zentraler Wirtschaftzweige, der Abbau von Arbeitsplätzen und kommunale Haushaltsprobleme verändern die ökonomische und soziale Basis in Städten und Regionen und bedingen baulich-räumliche Entwicklungen. Eine umfassende Darstellung dieser Phänomene ist hier nicht möglich, doch sollen zumindest die Aspekte skizziert werden, die für das Verstehen baulich-räumlicher Entwicklungen bedeutend sind. In den ersten Abschnitten geht es um übergeordnete Prozesse der Deindustrialisierung, Globalisierung und Internationalisierung sowie um interregionale Transformationsprozesse. Der letzte Abschnitt widmet sich einem Thema, das direkt mit diesen Entwicklungen zusammenhängt: der Arbeitslosigkeit und dem Verlust innovativer Potenziale in Nicht-Wachstumsräumen.

Strukturkrisen und Deindustrialisierung

Ein entscheidender Aspekt der Wirtschaftsentwicklung der letzten Jahre ist die Deindustrialisierung. Zum einen bezeichnet er die Tertiärisierung der Produktion: Im Rahmen des sektoralen Strukturwandels nehmen Dienstleistungen weiter an Bedeutung zu, während das produzierende Gewerbe an Arbeitsplätzen einbüßt. „In Deutschland entfallen inzwischen etwa zwei Drittel aller Arbeitsplätze auf den Dienstleistungsbereich." (BBR 2005c, 48) Zum anderen kann Deindustrialisierung einen Rückgang traditioneller Produktionsbereiche bedeuten, ohne deren Ersatz durch moderne Dienstleistungen oder andere Gewerbe des tertiären Sektors (Hannemann 2003, 292).

Zentrale Auslöser sind Strukturkrisen, wie sie im Ruhrgebiet, dem ehemaligem Standort für Montanindustrie oder im Saarland zu beobachten sind. In Deutschland führte zudem die politische Wiedervereinigung zu Transformationsprozessen, die mit einer schlagartigen Deindustrialisierung ganzer Regionen in Ostdeutschland einherging. Werden die zahlreichen Funktionsverluste der Städte und Regionen betrachtet, so ist hier allerdings weniger ein Strukturwandel, sondern mehr ein Strukturbruch zu erkennen: „Beim ‚Strukturwandel' geht es im Kern zum einen um eine sektorale Verschiebung von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft, zum anderen um funktionale Verschiebungen in Produktion und Beschäftigung." (Ebenda, 293) Auch wenn der ostdeutsche Dienstleistungsbereich in den letzten Jahren Arbeitsplatzanteile hinzugewonnen hat – z.B. ist in Leipzig eine „klassische" Dienstleistungsperipherie entstanden – , konnte er den Arbeitsplatzverlust des produzierenden Sektors nicht kompensieren (BBR 2005c, 48-50). Diese Situation wurde vielerorts durch die Demilitarisierung und Deadministrierung verschärft.



Abbildung A.8: Innerstädtische Brachflächen in Bitterfeld, Bitterfeld-Wolfen 2006 (eigene Fotos)

Globalisierung und Internationalisierung

Die Prozesse des Strukturwandels verlaufen nicht nur innerhalb einzelner Volkswirtschaften, sondern in einem globalen Rahmen. Von Globalisierung ist die Rede: Diese „wird heute nicht schlicht als Deterritorialisierung und Entgrenzung der Ökonomie, als Verselbständigung frei fließender Finanzströme gegenüber realwirtschaftlichen Verhältnissen begriffen, sondern als ein vielschichtiger und ungleichgewichtiger Vorgang, der sich auf unterschiedlichen geografischen Skalen abspielt. (...) Ein definierendes Merkmal der heutigen Weltwirtschaft ist gerade darin zu sehen, dass transnationale Unternehmen eine bislang nicht gekannte Aufspaltung der Wertschöpfung auf verschiedene Produktionsstätten herbeiführen." (Müller, K. 2006b, 100)

Die anhaltende Globalisierung führt zu lokalen bzw. regionalen Wirtschaftskrisen. Die Internationalisierung der Märkte sowie die fortschreitende Europäisierung mit einem liberalisierten europäischen Binnenmarkt führen zur Destabilisierung der Standortbindungen und steigendem Wettbewerb zwischen den Standorten (Heinz 2000, 191f). Sind Güter und Dienstleistungen an einem Standort nicht mehr konkurrenzfähig, so werden sie und mit ihnen die Arbeitsplätze an lukrativere Standorte verlagert. „Outsourcing", die Ausgliederung spezifischer Dienstleistungen an externe Unternehmen, überlagern sich mit Prozessen des „Offshoring", der Auslagerung in fernere Länder. Ganze Produktionszweige und technologieintensive Kernindustrien haben sich mittlerweile aus den alten Industrieländern zurückgezogen, und der „steile Trend des Global Offshoring" erfasst heute auch Dienstleistungsbereiche, die bislang als „nichthandelbar" galten. Beispielsweise gehen Forschungs- und Entwicklungsabteilungen „offshore" oder auch Kundenbetreuungen, medizinische Diagnostik, Programmierungs- und Wartungsdienstleistungen etc. (Müller, K. 2006a, 100). Diese Prozesse werden teils durch schnelle technische Fortschritte beschleunigt.

Die Internationalisierung von Produktion, Handel, Finanzströmen und Dienstleistungen führt zu einem erhöhten Kostendruck. Wollen Unternehmen bestehen bleiben, müssen sie Kosten reduzieren (Hamm 1996, 125-181). Ganze Branchen sowie vor- und nachgelagerte Wirtschaftszweige sind von diesen Prozessen betroffen. Die Disparitäten zwischen Regionen nehmen zu, und es ist von einer zunehmenden Standortkonkurrenz auszugehen, bei der die Einflussmöglichkeiten der Akteure vor Ort deutlich schwinden. „Viel spricht dafür, dass durch die Globalisierung die staatlichen Handlungsspielräume noch enger werden, als sie es bisher schon waren." Strategisches Handeln transnationaler Unternehmen (Ausnützen von Steuervorteilen, Möglichkeit der bzw. Drohung mit Abwanderung) wirken sich lokal aus (Wirtschaftskraft, Arbeitsmarkt, Raumnutzung etc.). Entscheidungen, die zukunftsweisend für einzelne Standorte sind, werden oftmals von „global playern" in den Zentralen von Weltkonzernen bzw. von den Netzwerken transnationaler Unternehmen ohne lokale Kenntnisse getroffen – mit Folgen, die durch die lokale Politik kaum beeinflusst werden können. Vor allem strukturschwache Regionen laufen Gefahr zurückzufallen. Verschiedene Raumkategorien werden unterschiedlich abschneiden im Wettbewerb um private Investitionen und Arbeitsplätze (BBR 2003b, 10f).

Diese Entwicklungen betreffen auch die Immobilienwirtschaft[14] und die Internationalisierung von Teilmärkten und sind ebenso für die Siedlungsflächenentwicklung erheblich: Zunehmend entstehen Investment- und Mietmärkte für Büro- und Einzelhandels-, Freizeit-, Produktions- und Lagerflächen. „Derartige Märkte zeichnen sich durch komplizierte Funktionsmechanismen und eine erhöhte Anzahl von Akteursgruppen aus." (Dobberstein 2002, 16)

Nationale und interregionale Transformationsprozesse

Die Umverteilungsprozesse finden nicht nur transnational statt. In den 1980er Jahren war die wirtschaftliche Prosperität in Deutschland von einem deutlichen Nord-Süd-Gefälle gekennzeichnet. Auch heute liegen die „Boom-Regionen" in Süddeutschland. In den 1990er Jahren kam ein Ost-West-Gefälle hinzu – ausgelöst durch tief greifende Transformationsprozesse in den neuen Ländern (BBR 2005c, 41f).

---

[14] Die komplizierten Veränderungen der Immobilienwirtschaft (abnehmende Bedeutung von Selbstnutzern bei Bedeutungsgewinn von Kapitalanlegern, Bedeutungsgewinn von finanzmarktbasierten Immobilieninvestitionen, Dominanz kurzfristiger Optimierungsziele bei privaten und öffentlichen Akteuren, Internationalisierung von Investitionen etc.) können im Rahmen dieser Arbeit leider nicht umfassend berücksichtigt werden. Ausführlicher siehe Heeg (2003).

Die interregionalen Transformationsprozesse werden durch die anhaltende Suburbanisierung und Desurbanisierung von Arbeitsplätzen in Handel, Dienstleistungen und Produktion geprägt. Kernstädte gehören weiterhin zu den Verlierern dieser Prozesse, während suburbane Räume von den Beschäftigungsdynamiken profitieren. Zudem zeigt sich ein überregionaler Bedeutungsverlust von Stadtregionen gegenüber ländlichen bzw. weniger verdichteten Gebieten (Läpple 2006, 19). Im Rahmen regionaler Dekonzentrationsprozesse und Auslagerungen von Betrieben und Unternehmen aus den Verdichtungsräumen holen ländliche Regionen – vor allem bei guter Erreichbarkeit – auf (BBR 2005c, 42). Es ist eine räumliche Spaltung in Verlierer und Gewinner auszumachen, die nicht mehr nur zwischen „Land" und „Stadt" verläuft, sondern vielmehr auch innerhalb des Städtesystems auszumachen ist. Einzelne Räume profitieren auch von den Umbrüchen: Spezifische Agglomerationen (z.B. München, Rhein-Main) entwickeln sich zu den Motoren volkswirtschaftlicher Entwicklung (Groth et al. 2006, 42f). Hier kann der Übergang von der industriellen zur wissensbasierten Ökonomie zu einer Aufwertung der Städte führen (Läpple 2006, 23). Es wird augenscheinlich, dass eine zentrale Frage die nach der „Konkurrenz der Städte als Wirtschaftsstandorte untereinander" ist, wenn Veränderungen von Rahmenbedingungen in ihren Konsequenzen für die Entwicklung von Siedlungsflächen analysiert werden sollen (Fuhrich/Dosch 2005, 61).

Arbeitslosigkeit und Verlust innovativer Potenziale

Die beschriebenen Entwicklungen führen in vielen Regionen zu Arbeitsplatzverlusten.[15] In Ostdeutschland sind seit Jahren flächendeckend hohe Arbeitslosenquoten zu verzeichnen – nur jeder 5. Arbeitsplatz konnte nach der Wende erhalten werden. Schwer betroffen sind die ehemals reinen Industriestandorte wie Schwedt, Hoyerswerda oder Eisenhüttenstadt (Weidner 2005, 26f). Und selbst in prosperierenden Branchen haben technische Fortschritte und weitreichende Rationalisierungen zu einem arbeitsplatzlosen Wachstum („jobless growth") geführt. Fehlende Arbeitsplätze sind ein zentrales Abwanderungsmotiv und ein abnehmendes Erwerbspersonenpotenzial kann wiederum zu einem Entwicklungshemmnis für die betroffenen Orte werden: „Die abnehmende Einwohnerzahl führt zu einer Abnahme der Innovationskraft, weil es vor allem die jüngeren, frisch ausgebildeten Arbeitskräfte sind, die fehlen. Die Produktivität nimmt in der Folge ab, die kommunalen Einnahmen gehen zurück, während die hohen Fixkosten der Infrastruktur durch die Stadt kaum zurückgeführt werden können. Sowohl die abnehmende Einwohnerzahl als auch das höhere Durchschnittsalter führen zu einem Kaufkraftrückgang." (Häußermann 2004, 231) Diese Kette lässt sich fortführen: Nimmt die Kaufkraft ab, so fehlen Einnahmen und gehen weitere Stellen verloren. Zur Kumulation der Probleme siehe auch Abb. A.9.

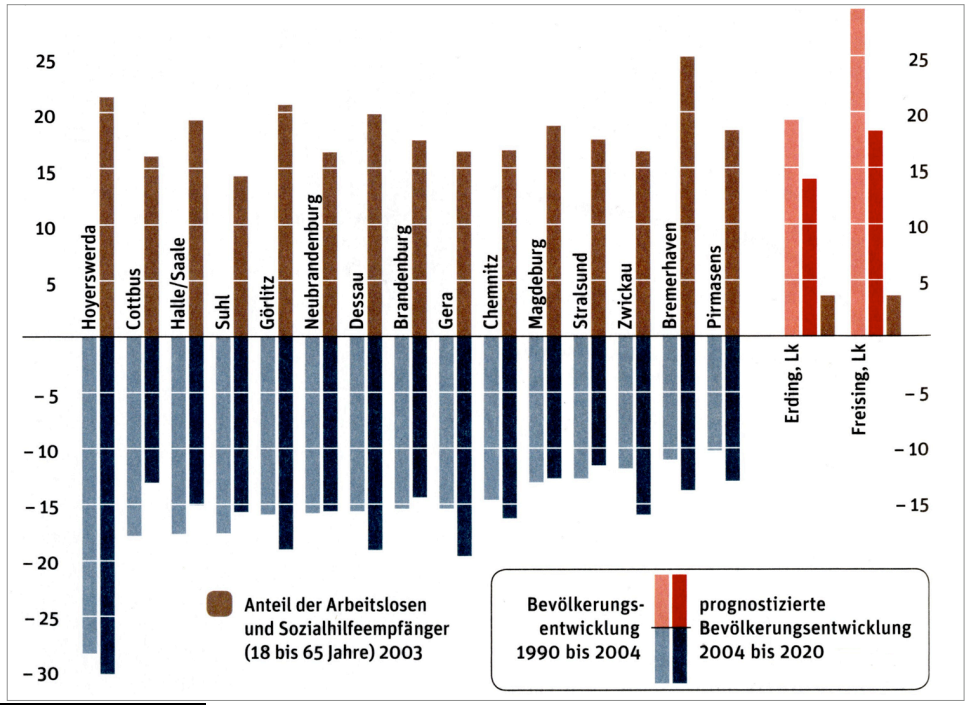


Abbildung A.9: Bevölkerungsverluste und Abeitslosigkeit in ausgewählten Städten (Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2006, 42)

[15] *Ausführlich zu Auswirkungen des demographischen Wandels auf regionale Arbeitsmärkte bei Büttner (2006).*

Die selektive Abwanderung führt vielerorts zu einem Mangel an Fachkräften auf dem Arbeitsmarkt. Im Ruhrgebiet bleibt z.B. die Zahl der Hochqualifizierten bereits hinter dem Bundesdurchschnitt zurück (Kommunalverband Ruhrgebiet 2002, 128f). Der demographische Wandel verändert die relativen Knappheiten auf regionalen Arbeits- und Gütermärkten. In der Folge verstärken sich sozioökonomische Ungleichgewichte und für zukünftige Entwicklungen vermindern sich damit auch die Möglichkeiten, endogene Kräfte einer Region zu mobilisieren (Rösener/Selle 2005, 9). Mittel- und langfristig sind einzelne Standorte (Stadtteile, Städte, Regionen) in ihrer Funktionsfähigkeit bedroht. Lindner (2006) zeichnet diese Entwicklungen anschaulich für Herten, eine „schrumpfende Mittelstadt im Ruhrgebiet", nach.

Angesichts dieser Tendenzen ist es nachvollziehbar, dass Standortfaktoren wie der Ausbildungsstand der Bevölkerung, die Innovationskultur und der Unternehmergeist sowie die Integration in den Weltmarkt in ihrer Bedeutung wachsen (Muggli 2002, 26). Läpple geht davon aus, dass sich in schrumpfenden Regionen „innovationsfeindliche Milieus" entwickeln können. Diese können in eine Entwicklungsfalle führen, da die Räume für Investitionen unattraktiv würden und neue Existenzgründungen ausblieben (in Löwis et al. 2006, 58). Das bleibt nicht ohne Auswirkungen auf die Siedlungsflächenentwicklung und so folgern Fuhrich/Dosch (2005, 64): „Die wirtschaftsstrukturelle Entwicklung dürfte für die Bodenpolitik bedeutsamer sein als die demographische Entwicklung, wenngleich regional weit schwieriger vorhersehbar." Wird bei dieser Sichtweise mitberücksichtigt, dass viele Menschen den Arbeitsplätzen folgen, dann werden die Zusammenhänge zwischen ökonomischen und demographischen Entwicklungen offenkundig.

1.1.3 Staat: Aufgabenverlagerung und Finanzkrise

Der demographische Wandel sowie die Erosion der wirtschaftlichen Basis führen zu zahlreichen Herausforderungen in der Stadtentwicklung. Während sich die Probleme in den Kommunen verschärfen, verringern sich die öffentlichen Handlungsmöglichkeiten. Dazu sollen im Folgenden zwei wesentliche Facetten beleuchtet werden: Zum einen geht es um Entstaatlichungs- und Privatisierungstendenzen, die teils mit vertikalen Kompetenzverlagerungen einhergehen, zum anderen um Kommunalfinanzen und die sinkende finanzielle Leistungsfähigkeit von Kommunen.

Entstaatlichung und Privatisierung: Vertikale Kompetenzverlagerungen

Kommunale Aufgabenbereiche – v.a. Verkehrs-, Energie-, Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen und -angebote – werden in Deutschland seit den 1980er Jahren zunehmend liberalisiert und privatisiert und führen zu Steuerungsverlusten der Kommunalverwaltung (Bogumil/Holtkamp 2002). Aktuell wird vielerorts die Privatisierung von kommunalen Wohnungsbeständen diskutiert oder wie in Dresden bereits praktiziert: Durch den Verkauf der WOBA Dresden GmbH an eine private Firmengruppe erhielt die Stadt Dresden 981,7 Millionen Euro netto und ist damit vorerst schuldenfrei (http://www.dresden.de). Doch der Schritt, Wohnungsbestände an Fondsgesellschaften zu verkaufen, bedeutet nicht nur eine Bedrohung für die Wohnsicherheit der Mieterinnen und Mieter, es beeinträchtigt auch die Handlungs- und Gestaltungsoptionen der Kommunen in der Stadt- und besonders in der Bestandsentwicklung. Kritiker gehen davon aus, dass die sozialräumliche Steuerungsfähigkeit der Städte reduziert wird.

Mit Blick auf die Siedlungsflächenentwicklung ist in diesem Kontext zu fragen, ob sich entsprechende Entwicklungen auch im zentralen Instrumentarium der Bauleitplanung abzeichnen. Ein erster Blick in das BauGB zeigt, dass die Kommunen zwar in der Verantwortung der Bauleitplanung bleiben, es dennoch Privatisierungstendenzen im Bauplanungsrecht gibt: Städtebauliche Verträge (§ 11 BauGB), Vorhaben- und Erschließungspläne (§ 12 BauGB) und die mögliche Einschaltung eines Dritten (§ 4 b BauGB) geben Hinweise auf Formen „funktionaler Privatisierung" – auch wenn die zu erfüllende Aufgabe staatlich bleibt (BauGB 2005, 9-23). Durch die Privatisierung bzw. die Einbindung privater Dienstleistungsunternehmen bei der Erbringung bislang öffentlich erbrachter Leistungen der Daseinsvorsorge können die Handlungsspielräume der Kommunen jedoch eingeschränkt werden, da sie einige „Stellschrauben" nicht mehr bedienen. Teils wird dieser Trend als Selbstentmachtung der Kommunen angesehen – auch wenn kommunale Belange und Ziele in der Zusammenarbeit mit Privaten z.B. durch Verträge abgesichert werden können. Die Hauptrisiken werden in der Beeinträchtigung der Selbstverwaltung und der demokratischen Kontrolle gesehen (Heinz 1998, 552-579).

Ein weiterer Steuerungsverlust für die öffentlichen Akteure wird neben der Privatisierung in der Deregulierung kommunaler Aufgabenbereiche gesehen. Gleichwohl dieser Trend auf die Planung nicht ohne Weiteres zutrifft: Hier haben Anzahl und Komplexität der Vorschriften im Verlauf der letzten Jahre eher zugenommen. Beispielsweise hat die Anpassung des BauGB an die EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau) zu einer Zu- statt Abnahme der Regelungsdichte geführt (BauGB 2005, X-XXVII). Insbesondere die Prüfungen der Umweltauswirkungen baulicher Maßnahmen nehmen zu, auch wenn hier mit dem „beschleunigten B-Planverfahren" nach § 13a BauGB eine Ausnahme für den Innenbereich geschaffen wurde (vgl. Kap. 2.2.1).

Die Kommunen sind bestrebt, im Rahmen von Modernisierungsprozessen innerhalb der eigenen Verwaltung („Neues Steuerungsmodell") die Verfahren zu verschlanken und nach dem Motto „mehr Leistung – weniger Kosten" effektiver zu gestalten (Stucke/Schöneich 1998, 415-429). Nach Jann (1999, 537) ist in der Planungspraxis eine „pragmatische Vorschriftenreduzierung" auszumachen: Lange Genehmigungsverfahren werden verkürzt (z.B. Bauanträge), Vorgaben werden reduziert (z.B. Umweltschutz, Gestaltung) und das Einhalten von Vorschriften (z.B. Denkmalschutz) minimiert, wenn die Aussicht besteht, einen Investor zu gewinnen und an den Standort zu binden. Die Studie zum „Alltag der Stadtplanung in Aachen" zeigt an einem Beispiel, wie sich die Länge von Verfahren – je nach Bedeutung des Investors für die Kommune – verzögern oder verkürzen kann. Winken zusätzliche Steuereinnahmen oder Arbeitsplätze, so werden gewisse Verfahren pragmatisch gehandhabt. Auch die zahlreichen § 34-Baugenehmigungen sowie die bruchstückhaften Modifizierungen von Flächennutzungsplänen (FNP) anstelle von Neuaufstellungen sind Indizien für eine Umgehung und Entkräftigung bestehender Regelungen (Feldmann et al. 2006). Eine Studie der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) zum Einsatz von Planungsinstrumenten in „Problemgebieten" zeigt darüber hinaus, dass formale Planung zunehmend einem Rechtfertigungsdruck unterliegt: „Um mögliche Rechtsfehler zu vermeiden, wird häufig die Erforderlichkeit von Bebauungsplänen verneint und Baurecht nach § 34 BauGB geschaffen. Damit wird Stadtentwicklung zwar vereinfacht, aber auch einem geordneten und politisch legitimierten Verfahren entzogen, mithin ‚informalisiert'." (Matern/Koch 2006, 36f)

In der aktuellen Debatte um Deregulierung wird zu bedenken gegeben, dass diese Entwicklungen zu einer Schwächung des Planungssystems und damit auch mittelfristig zu einer abnehmenden politisch-administrativen Handlungsfähigkeit führen können (Danielzyk 2006, 18). Andere Stimmen sind optimistischer: „Deregulierung und Neoliberalismus sind eine zwar nicht zu unterschätzende Seite der derzeitigen gesellschaftlichen Veränderungen, wir stehen dem aber nicht ohne Eingriffsmöglichkeiten gegenüber. Bürgerschaftliches Engagement, zielgerichteter Einsatz beschränkter Ressourcen und innovatives kreatives Potenzial sind eine andere Seite." (Bohne 2005, 3)

Es wird zu prüfen sein, welchen substantiellen Einfluss diese Rahmenbedingungen auf die Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung haben. Eines wird bereits offensichtlich: Die skizzierten Trends von Privatisierung, Deregulierung oder hin zu mehr bürgerschaftlichem Engagement führen dazu, dass die Prozesse von einer Vielzahl an Akteuren geprägt werden. Den öffentlichen Akteuren bleibt ein eingeschränktes Maß an Mitgestaltungsmöglichkeiten, gleichzeitig steigt der Druck zur Zusammenarbeit mit anderen. Ausführlicher dazu Kap. 1.3 und Kap. 3.4.

Kommunalfinanzen: Haushaltslöcher und Liquiditätsengpässe

Die Kernprobleme für Kommunen liegen in den Kommunalfinanzen und in der Haushaltskonsolidierung, so die regelmäßige Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik zu den „Hauptproblemen der Stadtentwicklung und Kommunalpolitik“ (vgl. Abb. A.10) (Difu 2005, 14f).

Hauptprobleme der Stadtentwicklung und Kommunalpolitik (2004)

1. Kommunalfinanzen und Haushaltskonsolidierung
2. Wirtschaftsförderung, Arbeitsmarkt, Strukturwandel
3. Innenstadtentwicklung
4. Bevölkerungsentwicklung, Suburbanisierung
5. Stadterneuerung
6. Einzelhandel

Abbildung A.10: Hauptprobleme der Stadtentwicklung und Kommunalpolitik (Difu 2005, 14f)

Die zentralen Einnahmequellen der Kommunen sind Gewerbesteuern (2006: rund 25 Mrd. Euro) und Einkommensteuern (2006: rund 20 Mrd. Euro). Die Insolvenz oder Abwanderung von Betrieben wirkt sich demnach negativ auf die Einnahmen der betroffenen Kommune aus. Gleiches gilt für die Abnahme der Wohnbevölkerung, die mit verringerten Steuereinnahmen und Finanzzuweisungen verbunden ist (Abnahme des kommunalen Einkommenssteueranteils von 2003 auf 2004 um 1,2 Mrd. Euro) (DStGB 2006a). Darüber hinaus wirkt sich die finanzielle Notlage der Länder über den kommunalen Finanzausgleich und die fiskalischen Effekte des Steuerrechts auf die Kommunen aus (siehe auch Kap. 3.3.1).

Gleichzeitig steigen die Ausgaben für soziale Leistungen der Kommunen (z.B. von 2000 bis 2004 um fast ein Viertel) (DStGB 2005b). Auch wenn in einigen Kommunen die Gewerbesteuereinnahmen in den letzten Jahren gestiegen sind, wird die „Masse der Kommunen (...) aber nach wie vor durch die erneut gestiegenen Sozialausgaben belastet. (...) Hinzu kommt, dass im Jahr 2006 die Kassenkredite ebenfalls einen Höchststand von 27,6 Mrd. Euro erreicht haben.“ (DStGB 2007) Das Gesamtdefizit der kommunalen Haushalte steigt und Kassenkredite[16], die ursprünglich dem Ausgleich kurzfristiger Liquiditätsengpässe dienten, werden inzwischen für laufende Ausgabenverpflichtungen eingesetzt. Trotz Krediten und Transferzahlungen fehlen den Kommunen Gelder für Investitionen in soziale, kulturelle und technische Infrastrukturen: „Die Investitionsquote ist seit 1992 von 33,5 Mrd. auf 23,2 Mrd. Euro um 40% abgestürzt.“ (DStGB 2005a). Die Kommunen kürzen ihre Sachinvestitionen, um ihre Verschuldung einzugrenzen (KfW 2006, 23).

Soweit die allgemeinen Tendenzen, nun zu den unterschiedlichen Betroffenheiten. Die Einnahmesituation einer Kommune ist in Teilen unmittelbar von der Entwicklung der Einwohnerzahlen abhängig. Somit ist die Haushaltsproblematik in demographisch schrumpfenden Städten oftmals ausgeprägter als anderenorts. Das zeigen sowohl die Pilotstädte im „Stadtumbau West“ (BBR 2006c, 11) sowie zahlreiche ostdeutsche Städte, deren defizitären Kommunalhaushalte größtenteils durch Transferzahlungen getragen werden (Hannemann 2003, 293). Speziell in den Kernstädten sind mit weniger Steuereinnahmen anhaltend hohe Kosten für Infrastrukturen sowie Zins- und Personalausgaben für die Kommunen zu finanzieren. Müller, W. (2006, 100) stellt fest, dass „der Einwohnerschwund zu Einnahmerückgang bei zunächst durch sprungfixe Kosten gleich bleibenden oder gar steigenden Ausgaben (z.B. durch Kosten der Umwandlung von Brachland oder dem technisch notwendigen Rückbau der Abwasserkanalisation) führen wird.“ Die kommunalen Ausgaben lassen sich nicht „1:1“ entsprechend des Einwohnerrückgangs reduzieren.

Ferner bemessen sich die Schlüsselzuweisungen für die Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge nach der Einwohnerzahl. „Wie gravierend sich ein Einwohnerrückgang auf die Kommunalhaushalte auswirkt, hängt vor allem auch mit deren Einnahmestruktur zusammen. Städte, die einen Großteil ihrer Ausgaben über Landesschlüsselzuweisungen abdecken müssen, werden in ihrer finanziellen Ausstattung stärker durch Bevölkerungsschrumpfung getroffen werden als jene mit einer hohen Steuerkraft.“ (Schädlich/Steinhart 2007, 31) Für die räumlichen Auswirkungen ist absehbar, dass der demographische Wandel die Diskrepanz zwischen derzeit struktur- bzw. finanzschwachen und strukturstarken, wohlhabenden Regionen vergrößert. Und – umgekehrt be-

[16] *Kassenkredite sind kurzfristige Kredite für die öffentliche Hand, mit Hilfe derer Unterdeckungen durch Einnahme- und Ausgabedifferenzen finanziert werden können (vgl. http://kreditlexikon.creditolo.de).*

trachtet – wirkt sich auch ein vorübergehendes Anziehen der Konjunktur teilräumlich unterschiedlich aus: Nicht alle Räume können profitieren.

Wenn davon auszugehen ist, dass sich die demographische Situation ab 2020 verschärft und zudem die Wachstumsrate vielerorts rückläufig ist, so zählen die so verursachten fiskalischen Probleme (siehe Abb. A.11) in den Städten zu den „key issues" der nächsten Jahre (Müller, W. 2006, 100-102). Die kommunale Finanzmisere führt vielerorts zur Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten[17]. Unzureichende Haushaltsmittel, hohe Kosten sowie die Genehmigungsauflagen im Rahmen der Haushaltssicherung führen in den betroffenen Kommunen zu verringerten Handlungsmöglichkeiten. Welche Auswirkungen damit für die Steuerung öffentlicher Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung einhergehen, wird in dieser Arbeit weiter zu prüfen sein.

Einschnitte in die öffentlichen Finanzen durch...

- sinkende Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer,
- weniger Gewerbesteuern bei geringeren Wachstumsraten der Wirtschaft,
- unterdurchschnittliche Einnahmen aus Gebühren und zweckgebundenen Abgaben, d.h. abnehmende Kostendeckungseffekte infolge sinkender Auslastungsgrade von kommunalen Einrichtungen,
- bei gleichzeitig zusätzlichen Kosten durch Wohnbauschulden und Investitionen im Rahmen von Rückbau (v.a. in Ostdeutschland),
- bei absehbarer Reduzierung der derzeitigen Transfer- und Subventionszahlungen (z.B. aufgrund der EU-Osterweiterung).

Abbildung A.11: Auswirkungen der Rahmenbedingungen auf die kommunale Finanzlage nach Löwis et al. (2006, 58) und Schädlich/Steinhart (2007, 34)

1.1.4 Zwischenresümee: Multikausale Entwicklungen mit multiplen Folgen

Zentrale Ursachen für den Bevölkerungsrückgang in verschiedenen Regionen und Städten Deutschlands sind der Rückgang der Geburtenrate sowie klein- und großräumige Abwanderungen. Zudem ändert sich die Bevölkerungsstruktur insbesondere hinsichtlich der wachsenden Anteile älterer Menschen und der zunehmenden Internationalisierung. Ein steigender Wohnflächenbedarf und eine wachsende Anzahl an Haushalten kompensieren mancherorts (noch) die Bevölkerungsabnahme mit Blick auf die Nachfrage nach Wohnraum, doch auch diese Zuwächse werden in absehbarer Zeit ihre Grenzwerte erreicht haben. Es zeichnet sich ab, dass Siedlungsflächenentwicklung zukünftig durch die Gleichzeitigkeit und das räumliche Nebeneinander demographischer Wachstums-, Stagnations- und Schrumpfungsprozesse auf verschiedenen Maßstabsebenen (Region, Stadt, Stadtteil) gekennzeichnet sein wird. Die demographischen Entwicklungen – Ursachen, Phänomene, konkrete Auswirkungen – sehen von Raum zu Raum verschieden aus. Es zeichnen sich Unterschiede ab, die für die städtebauliche Entwicklung und Funktionsfähigkeit der Städte bedeutend sind – das zeigen bereits heute ostdeutsche Situationen (BMVBS/BBR 2006b, 20).

Demographiebedingte Schwierigkeiten entstehen vor allem dort, wo Bevölkerungsverluste und ein Zuwachs des Anteils älterer Menschen zusammen kommen. Doch „weniger" und „ältere" Menschen an sich stellen für viele Kommunen nicht zwangsläufig ein Problem dar. Vielmehr sind es die Folgen bzw. das Zusammentreffen dieser Entwicklungen mit Wirtschafts- und Strukturkrisen (Abbau von Arbeits- und Ausbildungsplätzen, Kaufkraftrückgang, fehlende Investoren, Verlust innovativer Potenziale etc.) und kommunalen Finanznöten (Haushaltssperren, Schulden etc.). Doch der Verlust an Steuerungsmöglichkeiten für die öffentlichen Akteure wird nicht nur durch fehlende Haushaltsmittel bedingt, es zeichnet sich auch ein Einschnitt durch vertikale Kompetenzverlagerungen aufgrund von Privatisierungen und Deregulierungstendenzen ab.

Für demographisch schrumpfende Räume entstehen abhängig von den Ursachen und Ausprägungen der Phänomene, unterschiedliche Herausforderungen. Bspw. können die Gründe für leerstehende Wohnquartiere einmal in einer nachlassenden Nachfrage auf dem lokalen Wohnungs-

[17] *Ausführlicher zum Wandel der Haushaltspolitik sowie zur Entwicklung und zur Bedeutung von Haushaltssicherungskonzepten sowie zum „Neuen Steuerungsmodell" siehe Holtkamp (2002).*

markt und der hohen Konzentration benachteiligter Bevölkerungsgruppen liegen (z.B. Lübeck), ein anderes Mal (z.B. Wilhelmshaven, Gelsenkirchen) mehr in der Strukturkrise der Städte und den mangelnden Kompensationspotenzialen (vgl. auch Typisierung der Pilotstädte im „Stadtumbau West“, BBR 2006c, 9f). Sinken in einer Kommune die Bevölkerungszahlen aufgrund von Abwanderungen, so ist zudem genau zu differenzieren, was die Motive sind und wohin die Leute wandern: Denn Fernwanderungen werden mehr durch den Arbeitsmarkt ausgelöst und weniger durch die Unzufriedenheit mit Wohnung und Wohnumfeld; Stadtrandwanderungen sind dagegen eher Folge lokaler Standortdefizite (Fuhrich/Dosch 2005, 61). Sichtbar wird ein Differenzierungsbedarf: In den Analysen und vor allem den daraus resultierenden Handlungskonzepten ist sauber zu trennen, welche Entwicklungen für welche Phänomene ursächlich sind.

Nach diesem Überblick über demographische Entwicklungen und den damit im Zusammenhang zu betrachtenden ökonomischen und staatlichen Rahmenbedingungen werden anschließend die wesentlichen räumlichen Auswirkungen der demographischen Veränderungen dargestellt. Im Kern geht es um Aspekte, die auch für die weitere Entwicklung der Siedlungsflächen in den Kommunen bedeutend sind. Zudem werden im Überblick über die Rahmenbedingungen (Kap. 1.1.) und deren Folgen (Kap. 1.2) das Zusammenspiel und die Wechselwirkungen dieser Aspekte betrachtet – augenscheinlich werden Ursachen-Wirkungsketten.

1.2 „Schrumpfungsfolgen“: Zentrale Auswirkungen auf baulich-räumliche Stadtentwicklungen

Die Folgen des demographischen Wandels sind teils sichtbar, teils unsichtbar und unterscheiden sich in Ausmaß und Ausprägung von Ort zu Ort. Es wird von „Perforierung“, „Fragmentierung“, „Ausdünnung“ oder „Entdichtung“ gesprochen (vgl. Hannemann 2003, 293). Unter Fachleuten ist es Konsens, dass die räumlichen Disparitäten in Anbetracht der Entwicklungen sowohl im kleinen als im großen Maßstab zunehmen werden. Städte und Stadtteile werden sich immer kontrastreicher voneinander abheben. Folgend werden in knapper Form die zentralen Auswirkungen der beschriebenen Transformationen dargestellt. Im **Kap. 1.2.1** wird der Blick auf die Flächen und Immobilien gerichtet: Offensichtlich werden Funktionsverluste, Leerstand und baulicher Verfall. Anschließend geht es im **Kap. 1.2.2** um den demographisch bedingten Rückgang und die Veränderung der Nachfrage nach Infrastrukturen, Güter und Dienstleistungen. Anschließend wird auf einige wesentliche sozialräumliche Folgen eingegangen, die auch für die Entwicklung von Siedlungsflächen relevant sind. Dabei werden im Kern des **Kap. 1.2.3** Entdichtungs- und Entmischungsprozesse und die trennenden bzw. segregierenden Auswirkungen in städtischen Teilräumen thematisiert. In **Kap. 1.2.4** wird eine Sichtweise auf die Auswirkungen demographischer Schrumpfungsprozesse eingenommen, die sich insofern von den vorstehenden Ausführungen unterscheidet, als dass sie vermehrt die positiven Seiten ins Visier nimmt: Welche Chancen und Möglichkeiten bestehen in demographisch schrumpfenden Städten, diese Räume lebenswerter zu gestalten? Welche Potenziale und Ausgangspunkte für Neues gibt es? Abschließend werden in einem Zwischenfazit nicht nur die baulich-räumlichen Auswirkungen demographischer Veränderungen resümiert; in **Kap. 1.2.5** werden auch Bezüge zu den Rahmenbedingungen selbst hergestellt. Sichtbar werden Ursachen-Wirkungszusammenhänge und sich selbst verstärkende Prozesse, die für einzelne Städte oder Regionen in Abwärtsspiralen münden können.



Abbildung A.12: Baustellenschild Prora, Rügen; Leerstände in Bitterfeld, Bitterfeld-Wolfen (eigene Fotos)

1.2.1 Flächen und Immobilien: Funktionsverluste, Leerstand, baulicher Verfall

Einhergehend mit Zersiedlungs- und Entleerungsprozessen verändert sich auch die Siedlungsstruktur. Demographische und wirtschaftliche Umbrüche führen zu zahlreichen Umwälzungen auf dem Immobilien- und Grundstücksmarkt. Es kommt zu Überhängen bei Gewerbeflächen und Geschäftsräumen, zu Wohnungsleerständen, einer Zunahme an Brachflächen, Baulücken und baulichem Verfall. Außerdem wird die Verödung der Ortskerne und Innenstädte durch abnehmende Kaufkraft und Nachfrage befördert (Doehler-Bezahdi et al. 2005; ausführlicher bei Weidner 2005, 52-62).

In Folge der skizzierten Entwicklungen gibt es in den Städten vermehrt Areale, denen die ursprüngliche Nutzung (Produktion, Gewerbe, Handel, Verkehr, Militär, Wohnen) entzogen wurde. Leerstände sind städtebaulich dann problematisch, wenn sie nicht nur einen Nutzungswechsel begleiten, sondern von Dauer sind (Davy 2007, 145) und die Anteile von Brachflächen bzw. minder genutzten Flächen an der Siedlungsfläche stetig wachsen. „Für den Begriff der ‚Brache' oder der ‚mindergenutzten Fläche' gibt es weder eine einheitliche noch eine im Bereich der Stadtentwicklung anwendbare gesetzliche Definition." (Forum Baulandmanagement NRW 2004, 91) In der Literatur werden Brachflächen in der Regel nach ihrer vorherigen Nutzung differenziert, z.B. Konversionsflächen, Bahnbrachen oder Gewerbebrachen. Diese können sowohl innerhalb oder zwischen Siedlungsräumen liegen, können bebaut oder unbebaut sein. Lage, Größe, Zustand, Altlastenrelevanz, Eigentümer etc. – all diese Faktoren können variieren und sind für die weitere Nutzung mit ausschlaggebend (vgl. Kap. 2.1.2).[18] Anzahl und Ausmaß von Brachen sind besonders in Kommunen hoch, die neben demographischen Umbrüchen vom Strukturwandel betroffen sind. In Essen umfasst z.B. allein das ehemalige Krupp-Gebiet ca. 200 ha (Goldmann 2003, 79f), aber auch in kleineren Städten wie Albstadt, Pilotstadt im Stadtumbau West, gibt es zahlreiche Gewerbebrachen – hier z.B. 81 Stück auf insgesamt 22,5 ha (BBR 2008, 12).

Funktionsverluste betreffen nicht nur Flächen, sondern auch Immobilien. So führen die Einwohnerrückgänge in den betroffenen Städten zu einem dauerhaften Überangebot an Wohnraum. In Ostdeutschland standen zu Beginn dieses Jahrzehntes rund 1,1 bis 1,3 Millionen Wohnungen leer, was ca. 15% des gesamten Wohnungsbestandes entsprach – bei Mehrfamilienhäusern lagen die Anteile noch höher (http://www.bbr.bund.de/). Da in einigen Regionen die Anzahl der Haushalte schneller sinkt als die der Wohnungen, wird es dort trotz Rückbau zu keiner Entlastung des Wohnungsmarktes kommen, so zeigen es bspw. Analysen für Teile des zentralen Erzgebirges (Bose/Wirth 2006, 19). Massiver, flächendeckender Leerstand hat den Westen Deutschlands noch nicht erreicht, doch erste Anzeichen von Leerständen sind bereits deutlich sichtbar (Schmidt-Eichstaedt 2003, 282). Im Ruhrgebiet sind bspw. rund 13% des Wohnraums ungenutzt, in Salzgitter steht bereits jede siebte Wohnung leer (Bölsche 2006d) und in Bremerhaven stieg der Wohnungsleerstand in vier Jahren von 5,7% (2002) auf 8,2% (2006) (BBR 2008, 20).

In Ost- und Westdeutschland zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen Teilwohnungsmärkten[19], was auch für die weitere Entwicklung der Siedlungsflächen und des Wohnbaubestandes von Bedeutung ist: Kleinräumig betrachtet tritt Leerstand und Verfall insbesondere in nichtsanierten Altbauten, Großwohnsiedlungen und im Wohnungsbestand an Hauptverkehrsachsen auf. Eine Umfrage[20] des BBR in „Stadtquartieren im Umbruch" zeigt, dass sich die räumlichen Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs in den ostdeutschen Bundesländern besonders in den Großwohnsiedlungen zeigen, in den westdeutschen Kommunen eher in den Ortszentren bzw.

---

[18] Ausführlicher zu der Entstehung und den Merkmalen von Brachflächen siehe: Koll-Schretzenmayer (2006) zu den Eigenheiten städtebaulicher Brachen, BBR (2004a) zu Bahnbrachen sowie verschiedene Publikationen zum ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis", u.a. (BBR 2007).

[19] Die lokalen Leerstandsquoten unterscheiden sich nach einzelnen Teilwohnungsmärkten – abhängig von Baustruktur, Baualter, Standort, Nutzungsstrukturen usw. Dazu sowie zu der Differenzierung von Immobilienarten und Nutzungsformen siehe Schulte (2005, 117-165).

[20] Im Rahmen des Gutachtens „Kommunale Planungspraxis quo vadis?" zum ExWoSt-Forschungsfeld „Stadtquartiere im Umbruch" wurde die kommunale Planungspraxis unter den Bedingungen einer „Stadtentwicklung ohne Wachstum" untersucht. Zu diesem Zweck wurden eine Umfrage, Telefoninterviews und ein Expertenworkshop durchgeführt. Die schriftliche Befragung richtete sich an Ämter und Fachbereiche für Stadtplanung/-entwicklung und wurde in 319 Gemeinden (>20.000 Einwohner) mit einem (aktuellen bzw. prognostizierten) Bevölkerungsrückgang durchgeführt (BBR 2005a).

Innenstadtlagen. „Das liegt ganz offensichtlich in der unterschiedlichen Planungsgeschichte und Bedeutung von Großwohnsiedlungen einerseits und der bisherigen Rolle der Wohnungswirtschaft in Umbau- und Rückbaukonzepten andererseits begründet." (BBR 2005a, 6)



Abbildung A.13: Wulfen-Barkenberg – Instandsetzung und Modernisierung gefragt (eigene Fotos)

Verlieren Bestände geringerer Qualität ihre Funktionen und entleeren sie sich, dann werden die Präferenzstrukturen der Nachfrager sichtbar. „Zentrale Triebkraft kleinräumiger Wachstums- und Schrumpfungsprozesse ist die Entspannung der Wohnungs- und Immobilienmärkte und die damit einhergehende Dynamisierung der Wohnmobilität. Unter den Bedingungen stagnierender oder sinkender Bevölkerungszahlen entwickeln sich die regionalen und kommunalen Wohnungs- und Immobilienmärkte mehr und mehr zu Mieter- bzw. Käufermärkten." (Siedentop/Kausch 2003, 27) Wohnbedürfnisse und Qualitätsanforderungen der Nutzer werden über die Zukunftsfähigkeit einzelner Stadtteile (mit-)entscheiden. Doch während einerseits die Relevanz von Qualitäten am Markt zunimmt, droht andererseits vermehrt baulicher Verfall im Gewerbe- und Wohnbestand: Bei einem Angebotsüberhang bleiben oftmals notwendige Sanierungen und Modernisierungen aus, um kostspielige Investitionen zu vermeiden. Auf die immobilienökonomischen Auswirkungen kann im Rahmen dieser Arbeit leider nicht umfassend eingegangen werden (dazu Davy 2005, 2007 oder Winkel 2005), gleichwohl sollen drei zentrale Aspekte kurz umrissen werden, die u.a. für die baulich-räumliche Entwicklung relevant sind:

- Betriebswirtschaftliche Probleme der Wohnungsunternehmen: Für viele Wohnungsunternehmen ist es bereits schwierig, aufgrund ausbleibender Einnahmen die notwendigen Instandhaltungen durchzuführen. In zahlreichen Städten Ostdeutschlands ist das bereits der Fall – insbesondere dort, wo es bereits flächendeckende Leerstände gibt: „Bei inzwischen üblichen Leerstandsquoten zwischen 15 und 20 Prozent ist in den Städten der Wohnungsmarkt aus dem Gleichgewicht und bringt nach dem Gesetz von Angebot und Nachfrage keine Erträge, die Investitionen rechtfertigen würden. (...) Besonders betroffen von dieser Situation sind die Wohnungsunternehmen, die in die Nachfolge der Wohnungswirtschaft der DDR getreten sind und dabei mit den Neubaugebieten in Block- und Plattenbauweise ein Portfolio übernommen haben, das durch seine einheitlichen städtebaulichen, gestalterischen und funktionalen Standards zunehmend schwierig zu vermarkten ist." (Reinhardt 2003, 135)
- Keine zwangsläufigen Preissenkungen für Nachfrager: Die Hoffnung, dass die Miet- und Immobilienpreise bei einem Überangebot sinken, erfüllt sich nur dann, wenn der Markt funktioniert. „Flächen und Gebäude müssen neu bewertet werden, die tatsächlich gesunkenen Werte bei sinkender Nachfrage müssten sich also auch in den preislichen Angeboten realisieren." In Städten mit schrumpfender Einwohnerzahl sinken die Immobilienpreise nicht immer dementsprechend, „weil die Eigentümer diese Prozesse als nur vorübergehend betrachten, um den Wertverlust nicht tatsächlich akzeptieren zu müssen. Diese spekulative Zurückhaltung schafft schwierige Situationen und verzögert Anpassungsprozesse, in denen neue Qualitäten gewonnen werden könnten." (Häußermann 2004, 231)
- Wertverfall für Eigentümer: Falls der Markt indessen doch entsprechend reagiert, ändern sich auch die Bedingungen für die Eigentümer. Bspw. sind die Preise von Eigentumswohnungen und Einfamilienhäusern in bestimmten ostdeutschen Regionen bis zu 15% gefallen. „Viele Neueigentümer sehen sich in einer schwierigen Lage, da der Wertverlust des Eigenheims höher ausfällt als die bereits geleistete Tilgung." (Siedentop 2005, 19) Viele Objekte sind nahezu unverkäuflich. „In Verbindung mit kommunalen Umlagen können sich Immobilien von einer Wertanlage zur teuren Belastung wandeln." (Winkel 2005, 12) Obschon hier nach Davy (2005, 68) zu beachten ist, dass Nichtvermietung kein sicheres Zeichen für Wertlosigkeit ist. „Solange die Eigentümerin ihr Grundstück nicht aufgibt (Dereliktion: § 928 Abs. 1 BGB), bildet das Wohnhaus ein Vermögensgut, dessen Wert durch den Bodenwert und die Herstellungskosten bestimmt ist." Es liegen

kaum Wertverluste vor, solange die Eigentümer abwarten, den Leerstand ertragen und auf eine höhere Nachfrage hoffen.

Der Wohnungsmarkt in den betroffenen Kommunen sieht sich mit einer geringen Marktgängigkeit des Bestandes und nachlassenden wirtschaftlichen Erträgen konfrontiert.[21] Und sind die Renditeaussichten der Wohnungsvermieter nicht gut, ist damit zu rechnen, dass sich die private Kreditwirtschaft aus der Finanzierung von Stadtumbau- und Sanierungsmaßnahmen zurückzieht. Gleichzeitig sind auch von den Kommunen in Anbetracht leerer Kassen keine großen Schritte zu erwarten (Löwis et al. 2006, 58).

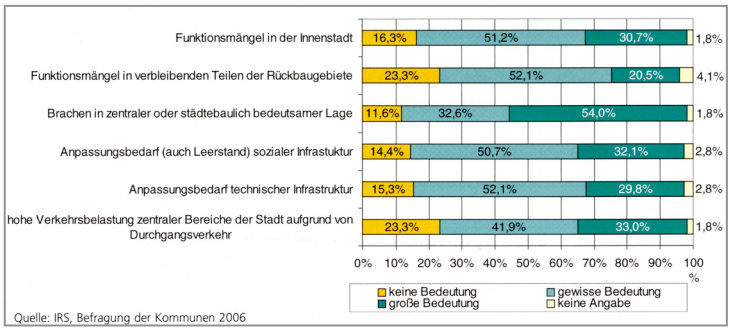


Abbildung A.14: Befragung zu drängenden städtebaulichen Problemen in ostdeutschen Stadtumbaustädten (n=189) (BMVBS/BBR 2007c, 24)

1.2.2 Infrastrukturen, Güter, Dienstleistungen: Nachfragerückgang und -veränderung

Die Abnahme der Bevölkerung (sowie bzw. in Kombination mit Arbeitslosigkeit, niedrigen Renten etc.) führt nicht nur zu einem Nachfragerückgang auf dem Wohnungs- und Immobilienmarkt, auch Güter und Dienstleistungen werden weniger nachgefragt. Ein Kaufkraftrückgang wird all jene Wirtschaftsbereiche betreffen, die sich an den Endverbraucher richten. Für die Siedlungsflächenentwicklung ist darüber hinaus von besonderer Bedeutung, dass die Tragfähigkeit sozialer und technischer Infrastrukturen in demographisch schrumpfenden Räumen gefährdet ist: Kommunen sehen sich mit Kostenremanenzen und einem finanziellen Anpassungsdruck konfrontiert – bedingt durch Bevölkerungsverluste und -alterung (Junkernheinrich 2006a, 6). Einen Überblick über zentrale Probleme in ostdeutschen Kommunen gibt Abb. A.14.

Soziale Infrastruktur

Soziale, kulturelle und bildende Wohnfolgeinfrastrukturen sind vom demographischen Wandel besonders betroffen: Kindergärten, Schulen, Jugendzentren, Theater, Bibliotheken, Schwimmbäder etc. sind weniger ausgelastet. In Folge werden Einrichtungen zusammengelegt oder geschlossen. In vielen ländlichen, dünn besiedelten Regionen ist eine funktionierende Nahversorgung bereits nicht mehr gegeben. In den ostdeutschen Bundesländern stehen Hunderte von Landarztpraxen leer, wurden seit der Wende rund 2.000 Schulen geschlossen. Nach dem Motto „Stirbt die Schule – stirbt das Dorf" wird es in Orten oder Stadtteilen ohne Bildungsstätten oder soziale Einrichtungen auch kaum einen Zuzug junger Familien geben (Bölsche 2006b).

Während es zu weit reichenden raumfunktionalen Ausdünnungen und Versorgungslücken kommt, dehnen sich die alltäglichen Lebens- und Aktionsräume aus (Bohne et al. 2006, 64f). In unterversorgten Gebieten entsteht für die Bewohner ein hoher Mobilitätsaufwand. Gleichzeitig wird der Einwohnerrückgang auch im ÖPNV zu einer Auslastungsminderung führen. Hier wird sich zeigen müssen, welche Angebotsformen sich wo und wie weiter am Markt halten werden und inwiefern die öffentliche Hand bereit bzw. in der Lage ist, diese mitzufinanzieren. Es ist absehbar, dass eine verschlechterte Angebotserreichbarkeit und ein erhöhter Transportaufwand insbesondere immobile und die wachsenden älteren Bevölkerungsgruppen benachteiligen werden. Es gibt in

[21] *Einen Überblick über „Räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Wohnungsmarkt" gibt Waltersbacher (2006).*

Ostdeutschland bereits zahlreiche Beispiele, in denen das Angebot ausgedünnt und bspw. ganze Strecken oder einzelne Haltestellen nicht mehr bedient werden.[22]

Geht es um die Auslastung sozialer Infrastrukturen sind auch die demographischen Verschiebungen *innerhalb* der Kommune bedeutend. Werden in einer Stadt ungeachtet der Bevölkerungsabnahme neue Wohngebiete ausgewiesen, entstehen im Zuzugsstadtteil durch hohe Spitzen bestimmter Alterskohorten infrastrukturelle Kapazitätsengpässe, während es in anderen Stadtteilen Nachfrageeinbrüche und Überkapazitäten gibt. „Dies führt oftmals zu fatalen Fehlplanungen: Vermeintlich notwendige neue Kindergärten und Schulen werden versprochen, baurechtlich gesichert und oder gar gebaut, sind aber, wenn überhaupt, nur für einen kurzen Zeitraum notwendig." (Geyer 2004, 10)

Technische Infrastruktur

Der demographische Wandel wirkt sich auch auf die technischen Ver- und Entsorgungsstrukturen aus. Diese lassen sich bei sinkender Nachfrage – insbesondere wenn sie leitungsgebunden sind – nicht ohne Weiteres reduzieren, so dass mehr Kosten absehbar sind (Koziol 2004, 69-83). Die Persistenz öffentlicher Infrastrukturen tritt besonders deutlich in demographisch schrumpfenden Kommunen zutage: „Die Notwendigkeit, auch bei rückläufiger Bevölkerung eine flächendeckende Versorgung aufrecht zu erhalten (Versorgungspflicht), die Immobilität und Unteilbarkeit vieler Einrichtungen (notwendige Mindestgröße beispielsweise i Kläranlagen) sowie Fixkostenanteile von 70 bis 80% bei technischen Infrastrukturnetzen (Marschke 2004: 86) führen zu substanziellen Kostenremanenzen." (Schiller/Siedentop 2005, 87f) Diese schlagen sich besonders in wenig dichten bzw. sich entleerenden Siedlungen nieder, denn die Infrastrukturkosten werden deutlich durch die Siedlungsstruktur – die bauliche Dichte und die Anordnung von Grundstücken – determiniert (Gutsche 2005b). Räumliche Distanzen wirken Kosten treibend, Randwanderungen der Bevölkerung führen zum Bau von „Parallelinfrastruktur" im Umland. „Je weniger dicht gebaut wird und je dezentraler die Standorte der Bautätigkeit sind, desto höher ist das potenzielle Maß infrastruktureller Folgekosten." (Siedentop 2005, 19)

Sind technische Strukturen nicht ausgelastet kommt es zu Effizienzverlusten. Bei demographischen Schrumpfungs- oder Stagnationsbedingungen führt eine weitere Dispersion der Siedlungs- und Verkehrsflächen und eine Entdichtung der Netzstrukturen zu erheblichen Finanzierungsproblemen. Immer weniger Nutzer müssen die überdimensionierten Netze, die erhöhte Leitungslänge pro Einwohner, finanzieren. Die Prozesse münden in eine Fixkostenfalle – mit exponentiellen Preissteigerungen für öffentliche und private Haushalte. Die ökonomische und soziale Verträglichkeit dieser Verteuerungen werden bislang kaum thematisiert. In vielen ostdeutschen Städten bestehen hingegen bereits Überkapazitäten und die Preise und Gebühren für die stadttechnische Versorgung liegen schon heute deutlich über dem Bundesdurchschnitt (BMVBS/BBR 2006b, 78). Im Umkehrschluss kann eine Anpassung der stadttechnischen Leitungssysteme im Zuge von Rückbaumaßnahmen, die absehbaren Gebührenanstiege eindämmen, auch wenn Abrisskosten aufzubringen sind. Die Praxis in Johanngeorgenstadt[23] zeigt: „ (...) je nach Ausmaß und räumlicher Verteilung des Rückbaus ergeben sich bis 2016 stadttechnisch bedingte Gebührenanstiege von 14 bis 31 Prozent (inflationsbereinigt). Würde kein weiterer Rückbau erfolgen, stiegen die Kosten bis 2018 sogar um 38 Prozent." (Bose/Wirth 2006, 20).

Bei den derzeitigen Bevölkerungs- und Siedlungsflächenentwicklungen (vgl. Abb. A.15) scheint es, dass die Siedlungsstruktur der Zukunft ressourcenaufwändiger und teurer sein wird. Selbst wenn die Ausweisung neuer Bauflächen eingedämmt würde, so bleiben die leer stehenden Gebäude und Brachflächen: „Der Rückbau nicht mehr benötigter Gebäude und Infrastrukturen wird nicht in einem dem Bevölkerungsrückgang proportionalen Umfang zu bewältigen sein. (...) Die ‚schrumpfende Stadt' wird daher zweifelsohne eine teure Stadt sein." (Müller/Siedentop 2004, 25)

---

[22] Zu den Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Verkehr siehe Scheiner (2006); zur Verkehrs(infrastruktur)entwicklung sowie zu den Anforderungen der Verkehrspolitik bei demographischen, wirtschaftlichen und nachfragestrukturellen Verschiebungen siehe Canzler/Knie (2007).

[23] Im Modellvorhaben „Zentrales Erzgebirge um Johanngeorgenstadt" wurden Schrumpfungsprozesse in ihrer Komplexität, unter Einbezug aller wesentlicher Schrumpfungsfolgen untersucht. In einer langjährigen wissenschaftlichen Begleitung der Region wurden die Handlungsoptionen der Kommunen untersucht (Wirth/Bose 2007).

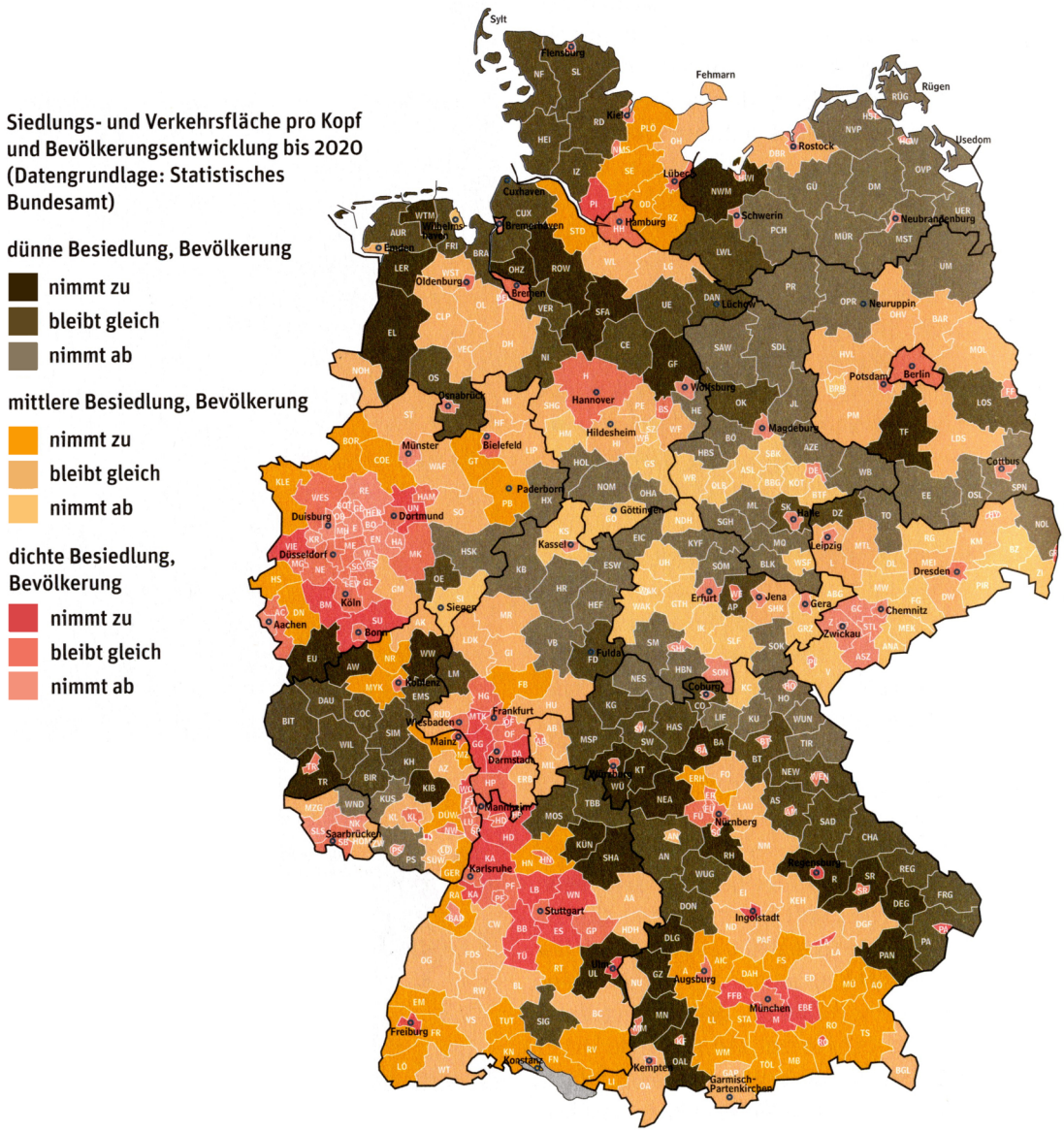


Abbildung A.15: Siedlungs- und Verkehrsfläche pro Kopf und Bevölkerungsentwicklung bis 2020 (Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2006, 28)

Nachfrage: Nicht nur weniger – auch anders

Mit der Veränderung der Altersstrukturen verändert sich auch die Nachfragestruktur. Insbesondere in Gebieten mit einer insgesamt älteren Bevölkerung (z.B. Großwohnsiedlungen Ostdeutschlands, suburbane Wohngebiete Westdeutschlands) werden Aspekte der Sozial- und Gesundheitsversorgung, Pflege, Mobilität, alltäglichen Nahversorgung etc. an Bedeutung gewinnen. Viele Räume sind nicht ausreichend auf diese Nachfrageveränderungen vorbereitet. Indes besteht die Chance, dass neue Dienstleistungen gefragt sind, die auch neue Arbeitsplätze schaffen (Häußermann 2004, 232; Körbel/Schröter 2000, 40).

Mit Blick auf das steigende Durchschnittsalter kristallisiert sich ein neuer problembelasteter Raumtyp ab: Suburbane Räume mit alternder Bevölkerung sind nur schwer durch arbeitsintensive Dienstleistungen, die „Altenpopulationen" benötigen, zu versorgen. Ferner wird sich zeigen müssen, ob die „Suburbaniten" ihren autoorientierten Lebensstil aufrechterhalten können. Ggf. lassen sich hier Alltagsbedürfnisse bei steigenden Preisen für Mobilität zunehmend schwer befriedigen (Groth et al. 2006, 43f). Daneben zeichnen sich besonders in den hoch verdichteten Wohnsiedlungen der 1950er, -60er und -70er Jahre problematische Rahmenbedingungen für Ältere ab: Wohnungs- und Gebäudezustand sind oftmals nicht den Bedürfnissen angemessen (Krupinski 2005, 202).

Des Weiteren führen die verschiedenen Wohnbedürfnisse von einer zunehmenden Anzahl an Migrantinnen und Migranten, veränderte Lebensformen und Haushaltstypen (z.B. zunehmende Singularisierung und Kinderlosigkeit) sowie die Ausdifferenzierung der Lebensstile (u.a. hinsichtlich Mobilitäts- und Freizeitverhalten oder Umwelt- und Kostenbewusstsein) zu neuen Anforderungen an Wohnformen und -lagen, Infrastrukturen, Dienstleistungen und Services (dazu ausführlicher Haars/Leger, Spellerberg/Wilbert, Fischer-Krapohl/Gottwald in Schmitt/Selle 2008).

1.2.3 Entdichtung und Entmischung: Trennung und Segregation

Die flächenwirksamen Prozesse der Schrumpfung durch hohe Arbeitslosigkeit, sinkende Realsteuerkraft und negative Wanderungssalden mit Alterung und sozialer Polarisierung können zu einer verstärkten räumlichen Segregation unterschiedlich prosperierender Bevölkerungsgruppen führen (Schmidt/Neumann 2004, 138-140). Sinkende Bevölkerungszahlen und ein Überangebot an Wohnungen führen zu Entdichtungs- und Entmischungsprozessen bedingt durch die soziale Selektivität von Wanderungsprozessen. Diese sind kleinräumig ablesbar, z.B. in Bremerhaven oder Gelsenkirchen, kommen aber auch großräumig vor, wie eine Darstellung von „Wohlstandsfaktoren“ für NRW zeigt (MBV NRW 2006, 55f). Sie verstärken räumliche und soziale Segregations- und Fragmentierungstendenzen sowie „Image-Zonierungen“ in den Städten – bis hin zur räumlichen und sozialen Spaltung der Stadt (Doehler-Behzadi et al. 2005, 72; Eichstädt-Bohlig 2002). In Quartieren, in denen sich Abwanderungen und Leerstände besonders konzentrieren, erfahren auch soziale Netze eine Belastungsprobe (Häußermann 2004, 229).

Innerhalb entspannter Wohnungsmärkte demographisch schrumpfender Städte (z.B. Essen, Wuppertal, Gelsenkirchen) ist eine hohe Segregationsdynamik feststellbar; bestimmte soziale Gruppen werden von einigen Wohnlagen ausgeschlossen: In Essen sind sozialräumliche Polarisierungen besonders deutlich sichtbar, in Gelsenkirchen verfestigen sich vorhandene ethnische Segregationsmuster und in den peripheren Randlagen der Städte ist eine starke Alterung auszumachen (ILS NRW, 2006). Mit Blick auf die Alterungsprozesse wird sich in Zukunft eine weitere Problematik verschärfen: die Altersarmut (Münstermann 2007; Bota 2008). Während in der Vergangenheit eher kleinere Bevölkerungsanteile betroffen waren, zeichnet sich ab, dass Altersarmut zunehmend breitere Schichten bedroht und nicht ohne Auswirkungen auf deren Wohnsituation bleibt.

Der zunehmende Trend zur sozialen Polarisierung und der räumlichen Segregation nach Lebenslagen lässt sich vielfach belegen (siehe Bertelsmann Stiftung 2006, Beck 2003, Siebel 2004). Strohmeier/Bader (2004, 51-68) zeigen anhand empirischer Analysen, dass sich benachteiligte Bevölkerungsgruppen – „Arme, Alte, Ausländer“ – zukünftig in bestimmten Teilräumen konzentrieren werden, so dass es dort zu einer Kumulation von sozialen Problemen kommen kann. Und gerade in diesen problematischen Stadtteilen ist nicht selten ein „Gestaltungspessimismus“ weit verbreitet (Strohmeier 2006, 144). Dem Zusammenspiel von Problemen unterschiedlicher Dimensionen eine Lösung entgegenzusetzen, ist besonders schwierig: „Diese komplexen Problemgebiete zeichnen sich unter anderem durch eine unzureichende ökonomische Basis, eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit, die Konzentration sozialer Probleme, eine unzureichende Infrastrukturausstattung sowie schlechte Umweltbedingungen aus. Aufgrund der Konzentration von Problemen kann es zur Stigmatisierung der Gebiete und ihrer Bewohner kommen.“ (ARL 2006, 1) So zeigen z.B. die Wohngebiete Bremen-Osterholz-Tenever oder Lübeck-Buntekuh, dass Abwanderungs- und Leerstandsviertel negativ stigmatisiert sind (BBR 2006c, 10f). Hier zeichnet sich die Notwendigkeit ab, den Handlungsbedarf zum „Stadtumbau“ und zur „Sozialen Stadt“ auf Quartiersebene integrativ anzugehen.

1.2.4 Demographischer Wandel aus einem anderen Blickwinkel: Lebenswerte Stadt

Soweit ein grober Überblick über die problematischen Folgen demographischer und wirtschaftlicher Transformationsprozesse mit Blick auf Flächen und Immobilien, Infrastrukturen, Güter und Dienstleistungen sowie einige zentrale sozialräumliche Aspekte. Doch nicht alle Betrachtungen und Reflektionen zu dem Thema nehmen allein die negativen Auswirkungen ins Visier.

Chancen und Möglichkeiten

In den Umbrüchen und Veränderungen werden durchaus auch Chancen für die weitere Stadtentwicklung gesehen. Denn, so wird argumentiert, Wohlergehen oder Lebensqualität hingen nicht ausschließlich von einem „mehr" an Menschen und Wirtschaftskraft ab. Bspw. können sich mit Blick auf die Siedlungsflächenentwicklung Deglomerationsvorteile ergeben: Bei geringeren Nutzungsdichten besteht die Möglichkeit, den Wert der Stadt als Lebensraum mehr in den Mittelpunkt der Stadtentwicklung zu stellen. Frei werdende Flächen erlauben neue Entwicklungen, die in einer prosperierenden Stadt (ökonomisch) nicht durchsetzbar wären. Umgekehrt kann das heißen: „Die Erhöhung der Einwohnerzahlen impliziert (...) nicht unbedingt einen Gewinn an Lebensqualität." (Schubert 2008, 50)

Ebenso können die Veränderungen Modernisierungen und Qualitätsverbesserungen ermöglichen. Die Entwicklung der Wohnungs- und Immobilienmärkte hin zu (sektoralen) Mieter- bzw. Käufermärkten, erhöht den Druck auf die Anbieter, die Präferenzen der Nachfrager vermehrt zu berücksichtigen. Auch den nicht-kommerziellen Bedürfnissen der Bewohner im Bestand kann eher nachgekommen werden: Garagen, Hobbykeller, Gästezimmer, Gemeinschafts- oder Abstellräume, Fahrradkeller oder Nutzgärten wären vom Raumangebot her verfügbar. Zudem wären stark nachgefragte Wohnumgebungen wie ruhige Lagen und übersichtliche Nachbarschaften in Städten mit geringerer Einwohnerzahl leichter zu haben (Häußermann 2004, 231).

Darüber hinaus wird davon ausgegangen, dass in Schrumpfungsregionen die Möglichkeit besteht, die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu reduzieren, dem Siedlungsdruck auf empfindliche Naturräume nicht nachzugeben und neue Grün- und Freiräume (z.B. in ehemals dicht besiedelten Stadtteilen) zu schaffen. Entsteht durch die Renaturierung von Flächen mehr Grün in der Stadt, kann das ggf. auch positive Auswirkungen auf das lokale Klima und die Stadtökologie haben. Brachflächen und Leerstände bieten zudem neue Nutzungs- und Gestaltungsoptionen, sei es für langfristige Veränderungen oder für flexible Zwischennutzungen. So könnten bspw. Funktionen und Nutzungen (Wohnen, soziale und kulturelle Einrichtungen), die aus zentralen Lagen aufgrund hoher Boden- und Immobilienpreise verdrängt wurden, zurückkehren. Im Bestand können fehlende Wohnformen ergänzt werden. „Neue Lebensstile, ein neues Freizeitverhalten der Bewohner bieten die Chance, die entstehenden Freiräume zu nutzen und eine neue kulturelle Identität der Orte zu gestalten." (Wiechmann 2003, 106)

Wer diese Neu- bzw. Umnutzungsprozesse mit welchen Ressourcen (mit-)gestalten kann, wird sich von Ort zu Ort zeigen müssen. Gesicherte, allgemeingültige Antworten gibt es auf die Frage nach ersten Erkenntnissen (bspw. aus den Programmen zum Stadtumbau) nicht. Demnach besteht ein Bedarf, weiterhin mit kreativen Konzepten und Ideen zu experimentieren. Um mögliche positive Effekte demographischer Veränderungsprozesse nutzen zu können, sind die jeweiligen lokalen Potenziale zu identifizieren und realistisch einzuschätzen. Hinsichtlich dieses „Realismus" wird vielfach auch eine Abkehr von überkommenen (wachstumsorientierten) Entwicklungsleitbildern gefordert (siehe Kap. 1.3). Denn, so geht aus verschiedenen ostdeutschen Prozessen und Debatten hervor: Die Nutzung von endogenen Potenzialen wird Schrumpfung kaum in Wachstum umkehren können. Vielmehr werden bestimmte städtische Lebensqualitäten ermöglicht, die unter Wachstumsbedingungen nicht ohne Weiteres realisierbar wären (Lang/Tenz 2002, 63f). Es besteht die Chance Lebensmodelle zu etablieren, die sich nicht an der Prämisse „höher, schneller, weiter" orientieren. Aber ob „weniger" wirklich „mehr" sein kann – in welcher Form auch immer – wird sich noch zeigen müssen.

Kein Anlass zum Alarmismus

Neben diesen Betrachtungsweisen der negativen und positiven Auswirkungen des demographischen Wandels gibt es Stimmen, die die Gesamtdebatte um den demographischen Wandel und ihre Folgen eher kritisch einschätzen. Demnach würden demographische Faktoren zum Teil überbewertet: „Die Probleme der Gesellschaft werden fahrlässig „demographisiert". Die Wirtschaft lahmt, der Sozialstaat ächzt, und wer ist angeblich schuld? Die Bürger, die keinen Nachwuchs liefern." Es wird kritisiert, „den Wandel einer freien Gesellschaft entlang einer normativen Demografie zu diskutieren", die davon ausgeht, dass die Bevölkerungs*pyramide* dem natürlichen Soll-Bild entspricht, ohne zu reflektieren unter welchen Bedingungen diese entstanden ist (z.B. geringe-

re Lebenserwartung, höhere Kindersterblichkeit) (Schwentker 2006a/b). Und Steinfeld (2006) kritisiert an der Debatte das Beharren auf dem Bestehenden: „Der demographische Katastrophismus ist ein so kleinlicher wie peinlicher Ersatz für die Angst vor dem Unglück."

Darüber hinaus wird bemängelt, dass viele Statistiken fehlerhaft seien und ein verzerrtes Bild der Realität liefern.[24] So wird vor „Panikmache" basierend auf der Interpretation lückenhafter Daten gewarnt. Angesichts dieser Misslage wird auch von der „Mär von den aussterbenden Deutschen" gesprochen (Mohr 2006). Viele Probleme entstünden zudem rein rechnerisch: Würde die Trenngrenze zwischen Alt und Jung entsprechend der gestiegenen Lebenserwartung angepasst, also erhöht, ergäbe sich beispielsweise ein anderes, weniger brisantes Bild der Alterungsprozesse (siehe Abb. A.16). Auch steigt das „gesunde" Lebensalter ebenso wie das absolute und ermöglicht eine längere Erwerbstätigkeit. Überdies sei die hohe Anzahl der Alten kein Dauerphänomen, sondern ein zyklisches, das sich nach der Alterung der „Babyboomer" wieder abschwächt. Und letztendlich werde die zukünftige Wirtschaftskraft mehr von der Produktivität als von der Bevölkerungszahl abhängen (Schwentker 2006).

Der Kritikpunkt der Demographisierung vieler gesellschaftlicher und räumlicher Probleme führt zurück zu einem Ausgangspunkt dieses Kapitels: Viele Probleme werden eben nicht demographisch, sondern durch wirtschaftliche, soziale, politische oder staatliche Rahmenbedingungen bzw. deren Wechselspiel bedingt.

„Schrumpfung" kann nicht auf einen rein demographischen Vorgang reduziert werden. Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklungen sowie strukturelle und räumliche Veränderungen sind eng miteinander verknüpft. Zum Abschluss dieses Kapitels werden die wesentlichen Wirkungszusammenhänge zusammengefasst.

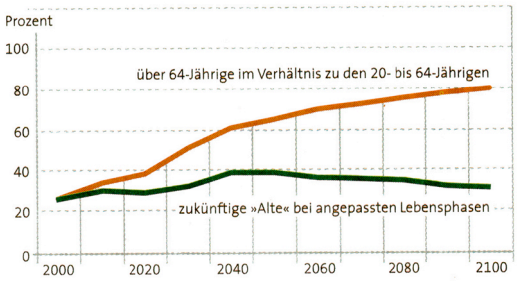


Abbildung A.16: „Entgreisung" der Gesellschaft: Wo ist die Grenze zwischen Jung und Alt? (Die Zeit, 08.06.2006)

1.2.5 Zwischenresümee: Von Ursachen-Wirkungszusammenhängen und Abwärtsspiralen

Baulich-räumliche Entwicklungen wie zunehmende Wohnungs- und Geschäftsleerstände, baulicher Verfall, wachsende Brachflächenanteile im Stadtgebiet bei gleichzeitiger Siedlungsflächendispersion sind auf verschiedene Ursachen zurückzuführen, die sich von Ort zu Ort unterscheiden können. Neben sinkenden Geburtenraten und selektiven Abwanderungen schlagen sich Umbrüche in der lokalen bzw. regionalen Wirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt (durch Globalisierung, Privatisierung, Deindustrialisierung u.a.) sowie in der Sozialpolitik (durch Privatisierungen des Sozialsystems, Unterfinanzierungen der Rentenkassen) nieder. Wechselwirkungen zwischen den Kernproblemen betroffener Räume führen zu beschleunigten Rückkopplungsprozessen und verschärfen die Brisanz (vgl. Glock 2006). Sind benachbarte Kommunen betroffen, besteht die Gefahr, dass die gesamte Region in eine Abwärtsspirale gerät und zurückfällt: Werden z.B. gewisse Versorgungsleistungen und Infrastrukturen aufgrund von Entdichtungsprozessen und aus Gründen der Wirtschaftlichkeit dauerhaft nicht mehr angeboten (Ärzte, Schulen, Verkehrsverbindungen etc.), wird die Attraktivität zahlreicher Lebens- und Wirtschaftsbereiche beeinträchtigt. Derartige Einschränkungen können zu weiteren Abwanderungen von Betrieben und Menschen führen. In Folge verringert sich das Potenzial für zukünftige Entwicklungen in der Stadt (Arbeitskräfte, Kaufkraft, Innovationskraft etc.), die Städte können in einen „sich selbst verstärkenden Kreislauf wirtschaftlichen und sozialen Niedergangs" geraten (KfW 2006, 21).

Diese Entwicklungen treffen Städte und Gemeinden in Zeiten, in denen die kommunalen Haushalte und sozialen Sicherungssysteme unterfinanziert sind, besonders schwer. Sinkende Einnahmen der Kommunen aufgrund rückläufiger Steueranteile, Kürzungen beim Finanzausgleich

[24] *Schwentker (2006) liefert einen Einblick in die verschiedenen statistischen Fehler der derzeitig viel zitierten Datengrundlagen. Zum Beispiel gelten im Mikrozensus Frauen als kinderlos, wenn im eigenen Haushalt keine ledigen Kinder leben.*

und konjunkturelle Probleme sowie steigende Ausgaben für Sozialleistungen engen den finanziellen Handlungsspielraum und damit die Steuerungsressourcen der Kommunen ein. Gleichzeitig ist absehbar, dass eine zunehmende Dispersion der Siedlungsstruktur bei Abnahme der Bevölkerungsdichte zu steigenden Infrastruktur(folge)kosten pro Kopf führen kann. Steigende Gebühren und Abgaben können wiederum Standortnachteile für die ansässige Wirtschaft und Bevölkerung darstellen. In einem Gutachten zu „Stadtquartieren im Umbruch" wird die grundlegende Schwierigkeit auf den Punkt gebracht: „Neue und komplexere Aufgaben sind zu bewältigen, gleichzeitig muss aber Personal abgebaut werden und die Gemeinden geraten an die Grenzen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit (...). Das Dilemma wird dadurch verschärft, dass eine Vielzahl von Akteuren und Interessen zu integrieren ist, was erhebliche Management- und Koordinierungsleistungen erfordert, die aber durch den Personalabbau gerade reduziert werden." (BBR 2005a, 7)

Die Auswirkungen auf die baulich-räumliche Stadtentwicklung nach verschiedenen Strukturmerkmalen (Lage, Größe etc.) auszudifferenzieren würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Allerdings kann „im Groben" dazu festgehalten werden, dass Großstädte vor allem mit Integrations-, Polarisations- und Segregationsprozessen sowie der Abwanderung junger Familien in den suburbanen Raum umgehen müssen. In einzelnen Stadtteilen kumulieren Problemlagen. Kleine Städte werden sich insbesondere mit der Abwanderung junger Menschen sowie Alterungsprozessen auseinandersetzen müssen. In kleinen Gemeinden sind die Ausprägungen und Kombinationen demographischer und wirtschaftlicher Entwicklungen sowie letztendlich auch die Gestaltungsräume sehr unterschiedlich, wie kommunale Studien im Rahmen des „Wegweisers Demographischer Wandel" zeigen (Bertelsmann Stiftung 2008; zu den Spezifika in Ost- und Westdeutschland siehe auch Weidner 2005, 21-51).

Die Multidimensionalität und Verschränkung verschiedener Problemlagen, die in Kap. 1.1 und 1.2 offenkundig wurden, werden in der Steuerungspraxis nicht durchgängig anerkannt. Das mag der Wahrnehmung der Akteure geschuldet sein (dazu mehr in Kap. 3.1). Ferner geht Hannemann (2003, 295) für ostdeutsche Kommunen davon aus, dass umfangreiche Transferzahlungen das Ausmaß der ökonomischen Probleme überdecken, was dazu führen kann, dass – die Problematik verkürzend – oftmals lediglich vom demographischen Wandel die Rede ist. Für einen konstruktiven Umgang mit Schrumpfungsprozessen sind allerdings Zusammenhänge und Wechselwirkungen genau zu erfassen und zu berücksichtigen. Dies gilt nicht nur für die Analyse der grundlegenden Entwicklungen und Rahmenbedingungen, sondern auch für die Erarbeitung und Umsetzung von Konzepten und Maßnahmen für spezifische lokale Problemlagen.

Gefragt sind zukunftsweisende Steuerungsansätze, die diesen Herausforderungen gerecht werden. Was heißt das für die Entwicklung von Siedlungsflächen? Wird der demographische Wandel als Querschnittsaufgabe verstanden, so stellt sich die Frage, welche Rolle die kommunale Planung in diesem Bereich übernehmen kann und soll und welche Aufgaben in der Praxis bereits angegangen werden. Der folgende Abschnitt widmet sich dem grundlegenden Handlungsbedarf, der im Überblick über die (v.a. demographischen) Rahmenbedingungen derzeit gesehen wird.

1.3 Handlungsbedarf und Aufgaben für die Entwicklung von Siedlungsflächen in Nicht-Wachstumsräumen

In Anbetracht der beschriebenen Entwicklungen diskutieren Vertreter unterschiedlicher Fachdisziplinen seit einigen Jahren intensiv Aufgaben und Handlungsnotwendigkeiten für verschiedene Steuerungsebenen. „Neue Steuerungsformen in schrumpfenden Städten stehen vor der Aufgabe, komplexe Prozesse ineinander greifender ökonomischer und demographischer Schrumpfung wie auch partielles Wachstum so zu gestalten, dass die lokale Bevölkerung weiterhin akzeptable Lebensbedingungen vorfindet." (Bürkner 2005, 29) Die Ausführungen zu den Rahmenbedingungen und Folgen zeigen nachdrücklich, dass sämtliche Politikbereiche betroffen sind. In Anlehnung an Kap. 1.2 lassen sich zwei zentrale Botschaften festhalten:

- Die komplexen Ursache-Wirkungszusammenhänge zeigen, dass es sich hier um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handelt. Verschiedene kommunale Handlungsbereiche sind betroffen: Wirtschafts-, Familien-, Bildungs-, Sozial-, Umwelt-, Stadtentwicklungspolitik usw. Um die verschiedenen Bereiche integrativ bearbeiten zu können, ist vernetztes Denken und Handeln erforderlich (vgl. LAG 21 2006a, 1; Löwis et al. 2006; Mäding 2006).

- Angesichts der Bevölkerungsprognosen und Nachfrageentwicklungen zeichnet sich für zahlreiche Kommunen ab, dass Wohnungsüberhänge, Leerstände und Brachen nicht als vorübergehende Phänomene zu betrachten sind, sondern dass diese von Dauer sein werden und sich mancherorts zukünftig noch verschärfen (vgl. Kap. 1.1).

Es stellt sich nun die Frage, welche Herausforderungen für die räumliche Planung und Entwicklung ausgemacht werden. Welche Aufgaben werden für die öffentlichen Akteure in der baulich-räumlichen Steuerung gesehen? Um die konkreten Anforderungen an die Entwicklung von Siedlungsflächen nachvollziehen zu können, sind nicht nur die veränderten Rahmenbedingungen und ihre baulich-räumlichen Folgen zu betrachten, sondern ebenso der derzeitige Umgang mit Grund und Boden. In **Kap. 1.3.1** werden die wesentlichen Trends der Siedlungsflächenentwicklung dargestellt. Im Fokus steht die ungebrochene Flächeninanspruchnahme in Deutschland. Mit den negativen Effekten wie Siedlungsflächendispersion, Zersiedlung, Versiegelung, Folgekosten etc. gehen konkrete Forderung einher, den weiteren Flächenverbrauch zu reduzieren – was u.a. zu dem „30-ha-Ziel" der Bundesregierung führt. An dieses Grundanliegen lassen sich weitere Anforderungen anknüpfen, die sich aus den demographischen und wirtschaftlichen Entwicklungen und Folgen (wie in Kap. 1.1 und Kap. 1.2 beschrieben) ergeben. Demgemäß werden in **Kap. 1.3.2** einige zentrale Handlungserfordernisse aus der aktuellen Debatte und Fachliteratur zur Steuerung in „Schrumpfungsräumen" zusammengefasst. Im Kern geht es um den Bestand und die Frage wie dieser unter gegebenen Rahmenbedingungen weiterzuentwickeln ist. Damit eng verknüpft sind Aufgabenverständnis und Arbeitsweisen: In **Kap. 1.3.3** geht es um die Notwendigkeit eines Umdenkens in räumlicher Planung und Politik. Das Kapitel endet mit einem kurzen Zwischenfazit zu Handlungsbedarfen und Aufgaben in **Kap. 1.3.4**: Was ist zu tun, wenn man vom „Flächenfraß" zum Stadtumbau kommen möchte?

1.3.1 Umgang mit Grund und Boden: Trends, Folgen, Forderungen

Bevor auf die Steuerungsaufgaben und später auf die Steuerungsprozesse eingegangen wird, soll in diesem Abschnitt der Gegenstand selbst – die Fläche – betrachtet werden. Was passiert im Raum? Eingangs werden allgemeine Trends der Siedlungsflächenentwicklung in Deutschland zusammengefasst. Daran anknüpfend geht es angesichts der schwindenden Freiflächenanteile und verschiedener negativer Auswirkungen um die Erfordernisse an einen nachhaltigen Umgang mit der Ressource Boden. Dabei werden kurz Gesetzeslage und übergeordnete Politiken (wie z.B. das 30-ha-Ziel) sowie Förderungen betrachtet, bevor sich der Blick wieder auf die kommunale Ebene richtet.

Auf die Fläche geschaut: Allgemeine Trends und Entwicklungen

In den vergangenen Jahrzehnten haben vorwiegend Wirtschaftswachstum und zunehmende Motorisierung der Gesellschaft zu einer Ausbreitung der Städte in die Fläche und zu dispersen Siedlungsstrukturen geführt. „Die Siedlungsflächenzunahme in der Bundesrepublik ist eindeutig eine Folge des gewachsenen materiellen Wohlstands mit stark angestiegenen individuellen Raumnutzungsansprüchen und nicht wie in vielen anderen Ländern, durch rasantes Bevölkerungswachstum und Verstädterung bedingt." (Dosch/Beckmann 1999, 496) Die starke Bodeninanspruchnahme hält an – trotz Rückgang der Bevölkerungszahlen, Wirtschaftskrisen und leerer kommunaler Kassen. Die Entwicklung der Siedlungsfläche hat sich längst von der Bevölkerungsentwicklung abgekoppelt (Scholl 2007, 80). Während die bauliche Dichte steigt, nimmt die funktionale Dichte vielerorts ab: „(...) immer weniger Menschen wohnen und arbeiten auf einem Quadratkilometer ‚Stadt'." (Reiß-Schmidt 2007, 45) Wird die Flächenentwicklung zwischen 1960 und 2003 betrachtet, so wuchs die Siedlungsfläche um weit mehr als 100%, die Bevölkerung jedoch nur um rund 20%. Dabei ist eine Verlagerung der Zunahmen von den verdichteten in die ländlich geprägten Kreise erkennbar. Seit Jahrzehnten wird das Siedlungsflächenwachstum aus den Kernstädten heraus nach außen verlagert (BBR 2005b, 54-56; Droß 2006, 370).[25] In dem Zeitraum von 1997 bis 2001 fiel über die Hälfte des gesamten Flächenzuwachses auf Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern und deutlich mehr als ein Drittel auf Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern

[25] *Ausführlich zur räumlichen Struktur des Flächenverbrauchs in Deutschland (z.B. Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstum nach Ländern und Gemeindegrößen, räumliche Lagen besonders flächenwachstumsstarker Gemeinden) siehe Siedentop/Kausch (2004).*

(Siedentop/Kausch 2004, 36-49) (siehe Abb. A.17). Spars (2005) zeigt anhand statistischer Auswertungen für den Zeitraum 1997 bis 2001, dass die Bundesländer mit schrumpfender Bevölkerung über die höchsten Zuwachsraten an Siedlungs- und Verkehrsflächen verfügen.

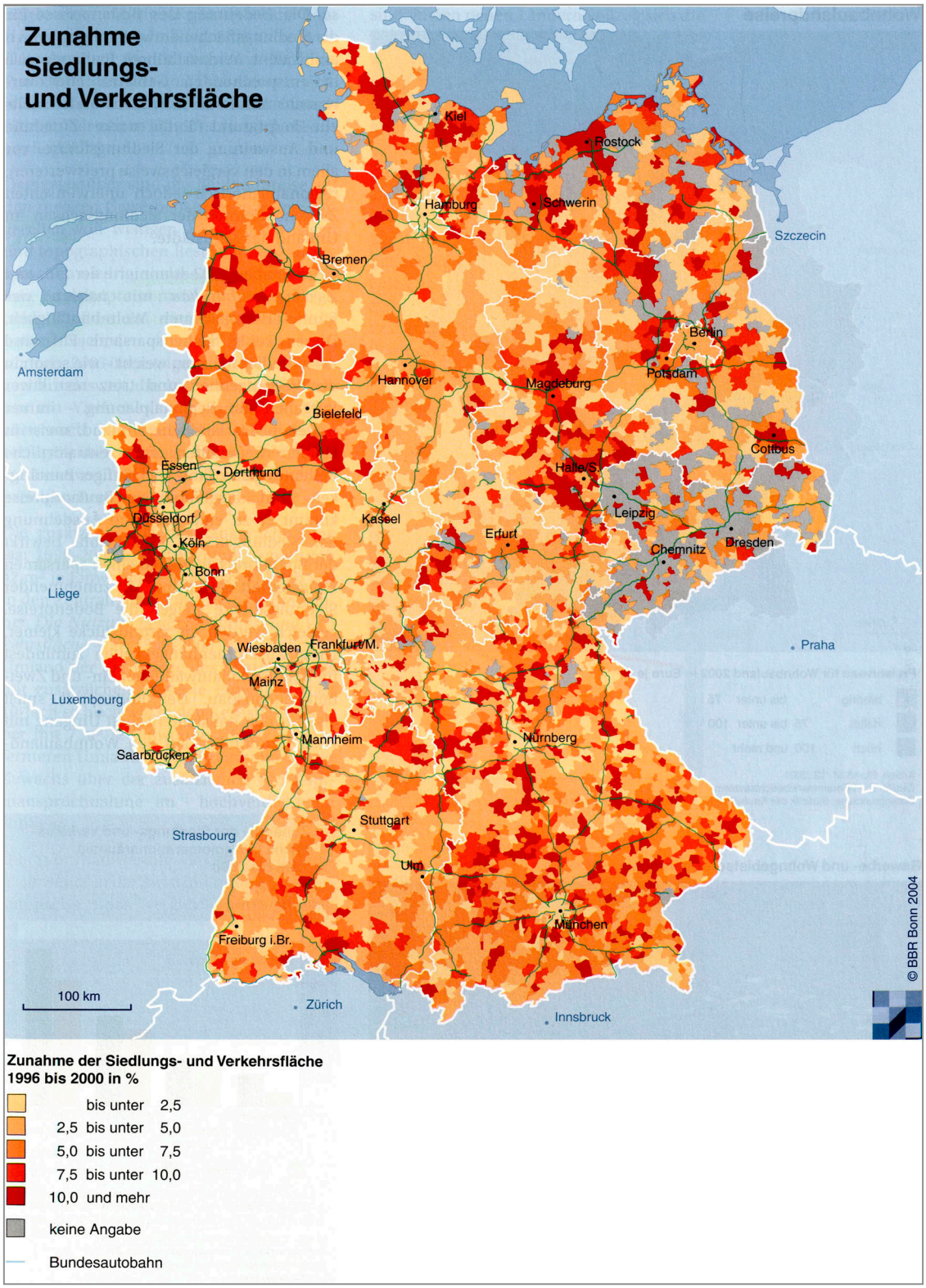


Abbildung A.17: Zunahme Siedlungs- und Verkehrsfläche 1996-2000 in Prozent (BBR 2005c, 59)

Aktuell beträgt die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche 113 Hektar pro Tag (Statistisches Bundesamt 2008). Vor einigen Jahren zeichnete sich eine Verlangsamung des Flächenverbrauchs ab: Die tägliche Neuinanspruchnahme von Grund und Boden war von rund 129 ha (im Zeitraum 1997–2000) auf rund 115 ha (im Zeitraum 2001-2004) zurückgegangen (UBA 2007). Teilweise wurde von einer Trendumkehr gesprochen, doch Konsens unter Fachleuten ist, dass dieser leichte Rückgang in erster Linie konjunkturell bedingt war. Von einem Richtungswechsel kann nicht die Rede sein und es ist nicht davon auszugehen, dass es sich um eine Veränderung der Nutzungen oder Steuerungseffekte der Siedlungsflächenpolitik handelt.

Vielmehr erwarten verschiedene Prognosen eine auf hohem Niveau stagnierende Flächeninanspruchnahme (UBA 2007; Siedentop 2005, 13). Das BBR schätzt basierend auf einer Trendextrapolation, dass die Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland bis 2020 jährlich um 38.000 ha zunimmt (vgl. Abb. A.18). Das entspricht einem täglichen Zuwachs von 104 ha. „Ein starkes Siedlungsflächenwachstum bleibt ohne Änderung der Rahmenbedingungen trotz der demographischen Entwicklung wahrscheinlich, jedoch regional in unterschiedlicher Intensität." (BBR 2005b, 58) Auch eine Studie des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS) zeigt, dass der demographische Wandel zumindest bis zum Jahr 2020 nicht der entscheidende Faktor für die Flächeninanspruchnahme sein wird (Bürkner et al. 2007). Ganz entscheidend sind die Flächenproduktivitäten und diese sind seit dem Jahr 2000 wieder rückläufig (Bergmann/Dosch 2004, 5).

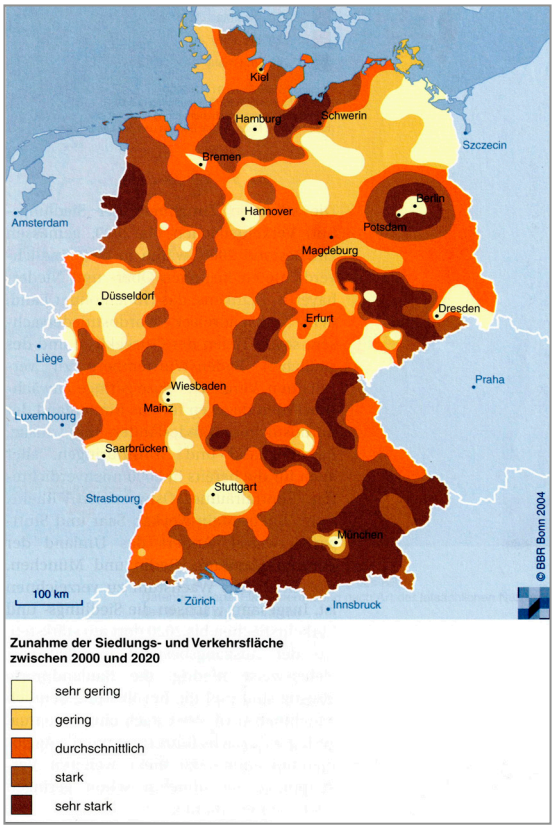


Abbildung A.18: Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche zwischen 2000 und 2020 (BBR 2005c, 57)

Parallel zum Siedlungsflächenwachstum nimmt der Bestand an Brachflächen zu. „Knapp die Hälfte der Kommunen im Bundesgebiet verfügt über wohnungswirtschaftlich verwertbare Wiedernutzungspotenziale." (Müller-Kleißler/Rach 2004, 48) Und im Durchschnitt aller Gemeinden könnten „mehr als 50% der mittelfristig benötigten Wohnbauleistungen allein auf baureifen, mobilisierbaren Brachflächen realisiert werden." (Dosch/Beckmann 1999, 497) Aus der Baulandumfrage des BBR (2003) geht hervor, dass der Bestand an Brachflächen um mehr als 12 ha pro Tag zunimmt. Erfasst wurde ein nutzbares Potenzial an Brachflächen von 49.000 ha, darunter 28.500 ha für Gewerbe und davon 12.000 ha in konkreter bauleitplanerischer Bearbeitung – mit kurzfristiger Verfügbarkeit für den Markt. Dazu kommen baureife Bruttogewerbebaulandreserven von ca. 65.000 ha (BBR 2005b, 63-66). Bergmann und Dosch weisen empirisch nach, dass eine deutliche Reduzierung des Flächenverbrauchs bei einem effizienten Flächenrecycling realisierbar ist. Sie gehen der Frage nach, wie groß der quantitative Beitrag des Flächenrecyclings ausfallen müsste, um Flächenengpässe zu vermeiden. Modellrechnungen verdeutlichen, dass eine verstärkte Wiedernutzung das verminderte Angebot zumindest mittelfristig weitgehend ausgleichen könnte – vorausgesetzt es gäbe eine Entwicklung vom Neubau zum Erneuerungsbau (Bergmann/Dosch 2004, 5-8). Gleichwohl Flächen aktuell verstärkt recycelt und nachgenutzt werden, wächst der Brachflächenbestand und der Freiraumanteil geht weiter zurück (Fuhrich/Dosch 2005). Folglich beschreiben diese Zahlen erst einmal nur Wiedernutzungs*potenziale* – die Praxis scheint anders abzulaufen, wie noch zu zeigen sein wird.

Ungebrochene Flächeninanspruchnahme: Zentrale Folgen im Überblick

Die wachsenden Flächenanteile für Siedlungs- und Verkehrszwecke gehen mit weitreichenden negativen ökologischen, ökonomischen und sozialen Auswirkungen[26] einher: Durch die Zerschneidung und Versiegelung von Landschaftsräumen werden Lebensbereiche von Pflanzen und Tieren vernichtet, die biologische Vielfalt reduziert, fruchtbare Böden abgetragen und ökologische Kreisläufe gestört. Es kann zu stadtklimatischen Veränderungen kommen, einhergehend mit einer Beeinträchtigung des Wasserhaushaltes und zunehmenden Hochwassergefahren. Die Ausweisung von Wohnbauland und Gewerbegebieten in wenig zentralen Lagen führt zu zusätzlichem Verkehrsaufkommen und einem erhöhten Material- und Energieverbrauch sowie steigenden Emissionen. Landschaftliche Attraktivitäten und Lebensqualitäten gehen verloren. Es kommt zu einer Entmischung der Funktionen und zu monofunktionalen Nutzungseinheiten (vgl. Besecke et al. 2006; Scholl 2007, 80; Seidl/Schultz 2006, 175; Siedentop 2005; Wiegandt 2003b, 127f).

Während die ökologischen Probleme seit mehreren Jahrzehnten kritisch diskutiert werden, wurden die ökonomischen Auswirkungen[27] öffentlich bislang kaum thematisiert (Sarcinelli/Stopper 2006, 7). „In Zeiten des stabilen Wirtschafts- und Wohlstandswachstums waren die mit der siedlungsräumlichen Expansion verbundenen Aufwendungen für die Bereitstellung und Unterhaltung technischer und sozialer Infrastrukturen offensichtlich nur von geringem öffentlichen Interesse." (Schiller/Siedentop 2005, 83) Eine schweizerische Studie (ECOPLAN 2000) bestätigt, dass ein flächiges Siedlungswachstum ein Vielfaches der Infrastrukturkosten einer nach innen gerichteten und auf Verdichtung beruhenden Siedlungsentwicklung verursacht. Während auf Gemeindeebene entscheidend ist, wie die neuen Baugebiete angeordnet werden, kommt es auf regionaler Ebene darauf an, wie der Siedlungsflächenzuwachs im Siedlungssystem verteilt ist: „Wird die Bautätigkeit auf größere Siedlungen konzentriert, sind die bestehenden Infrastrukturen meist besser ausgelastet." (Schultz/Friedrich 2006, 187f)

Demnach kann sich die Flächenexpansion mit ihren Kosten für Aufbau und Vorhaltung der Infrastruktur für viele Kommunen als finanzieller Bumerang erweisen. In einer Studie des „Verband Region Stuttgart" und Ökonsult (2006) werden Einnahmen- und Ausgabenflüsse von Wohngebietserweiterungen zweier Kommunen in der Region Stuttgart saldiert. Es zeigt sich, dass neue Baugebiete das Gefälle zwischen kommunalen Kosten und Einnahmen erhöhen und dass etwaige Mehreinnahmen den Kostenanstieg nicht aufwiegen können. Überdies steigen die Belastungen bei sinkenden Bevölkerungszahlen, wie bereits in Kap. 1.2 erörtert wurde. Die Schlussfolgerungen sind eindeutig: „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." (Fuhrich/Dosch 2005, 63)

Anforderungen an einen nachhaltigen Umgang mit Grund und Boden: Gesetze, Politiken, Forschungen

„Der heutige Flächenkonsum ist (...) ein Ausdruck der Idee der Grenzenlosigkeit, die kaum zukunftsfähig sein kann." so Bachmann (2005, 1) aus dem Rat für nachhaltige Entwicklung der Bundesregierung. Expertinnen und Experten sind sich einig: Der anhaltend hohe Verbrauch von Grund und Boden ist zu reduzieren. Diese Anforderung wurde bereits in vielerlei Hinsicht politisch und gesetzlich manifestiert. So sieht das Raumordnungsgesetz eine „nachhaltige Raumentwicklung" vor, die wirtschaftliche und soziale Ansprüche mit ökologischen Funktionen im Raum in Einklang bringen soll (§ 1 Abs. 2 Satz 1 ROG). Dazu gehört u.a., die Siedlungstätigkeit räumlich zu konzentrieren und der Wiedernutzbarmachung brach gefallener Siedlungsflächen Vorrang vor der Nutzung von Freiflächen zu geben (§ 2 Abs. 2 ROG). Der sparsame und schonende Umgang mit Fläche sowie der Bodenschutz gewinnen als Planungsaufgabe, nicht nur durch das Bundesbodenschutzgesetz an Bedeutung, sie sind auch im Baugesetzbuch festgeschrieben (vgl. §§ 1, 5, 9

---

[26] Die Auswirkungen wurden weitgehend beforscht. Aktuelle Informationen bietet die Seite „Umweltdaten Deutschland online" des Umweltbundesamtes (http://www.env-it.de/umweltdaten). Zu einer eher umweltsoziologischen Sichtweisen siehe Hamm/Neumann (1996).

[27] Darstellungen und Untersuchungen zu ökonomischen Effekten (v.a. Folgekosten) der Siedlungsflächenexpansion siehe Gutsche (2003 und 2005b); Schiller/Siedentop (2005); Siedentop et al. (2006).

BauGB). Dieser Anspruch ist sowohl mit der Einführung der UVP-Pflicht für vorhabenbezogene Bebauungspläne von 2001 (§ 2a BauGB) als auch mit dem Europarechtsanpassungsgesetz von 2004 nochmals deutlich verankert worden (BauGB 2005, XXII-XXIV). In 2007 trat das „Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte" in Kraft.[28] Angesichts der Notwendigkeit die Außenbereichsentwicklung einzudämmen geht es vor allem um die Erleichterung der Erweiterung, Änderung oder Erneuerung von Wohnbauvorhaben im nicht beplanten Innenbereich (Ergänzung des § 34 Abs. 3 BauGB) und die Einführung eines beschleunigten Verfahrens für Bebauungspläne der Innenentwicklung (§ 13a BauGB). Letztgenannte Regelung ist eine wesentliche Neuerung für Bebauungspläne, die konkret „der Wiedernutzbarmachung von Flächen, der Nachverdichtung oder anderen Maßnahmen der Innenentwicklung" dienen soll (AKNW 2007).

Soweit in knapper Form einige Kernanliegen des Gesetzgebers, die an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt werden sollen.[29] Vielmehr ist in Kenntnis dieser Gesetzeslage der Blick auf die Steuerungspraxis zu richten: Trotz aller legislativer Regelungen konnte die Umwidmung von Flächen für Siedlungszwecke bisher nicht gebremst werden. Um die negativen Folgen der Flächeninanspruchnahme zu minimieren, proklamiert die Bundesregierung das ehrgeizige Ziel, den Flächenverbrauch bis 2020 auf 30 ha täglich zu reduzieren – allgemein bekannt als das „30-ha-Ziel". Diese programmatische Vorgabe soll vor allem durch die Stärkung der Innen- vor der Außenbereichsentwicklung und durch Qualitätsverbesserungen bei der Bestandsnutzung erreicht werden (Bundesregierung 2002, 2004a/b). Zahlreiche politische Diskussionen greifen diese Leitziele auf – zumindest auf den übergeordneten Ebenen: So beziehen sich auch der „Städtebauliche Bericht 2004" (BMVBW 2005, 32-36) oder der „Wegweiser Nachhaltigkeit" (Bundesregierung 2005) auf den proklamierten Rückgang der Flächeninanspruchnahme. Und auch im Rahmen der „Nationalen Stadtentwicklungspolitik"[30] sollen neue Anstrengungen unternommen werden, den Flächenverbrauch in Deutschland einzudämmen (BMVBS/BBR 2008a). Ferner initiieren Bund und Länder seit den 1990er Jahren verstärkt Forschungs- und Förderprogramme, die ein haushälterisches Bodenmanagement im Rahmen einer nachhaltigen Stadtentwicklung mit auf den Weg bringen sollen wie z.B. die ExWoSt-Forschungsfelder „Städte der Zukunft", „Stadtquartiere im Umbruch" oder „Fläche im Kreis", der Wettbewerb „Regionen der Zukunft", die Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) z.B. zu „nachhaltige Siedlungsentwicklung" (http://www.bbr.bund.de/) oder die „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement" (http://www.refina-info.de) – um nur einige zu nennen (vgl. auch Dosch/Bergmann 2005; Stuber 2005).

In verschiedenen Arbeitszusammenhängen können einzelne erfolgreiche Beispiele identifiziert oder initiiert werden, doch in der Breite scheinen derartige Anstrengungen (noch) keine Wirkung zu zeigen. „Von einer breiten politischen Anerkennung der Notwendigkeit einer globalen Reduktionspolitik kann (...) bis heute nicht die Rede sein." (Siedentop 2005, 11) Ein Beispiel: Der Deutsche Städte- und Gemeindebund schätzt das 30-ha-Ziel als unrealistisch ein und vertritt die Meinung, dass es die kommunalen Entwicklungsmöglichkeiten beeinträchtige (Agenda Transfer 2005c, 2). Diese Äußerung deutet bereits auf ein grundlegendes Problem hin: Viele Diskurse zum Flächensparen finden losgelöst von der lokalen Ebene statt – aber genau dort wird über Flächennutzung entschieden. Und so werden Leitziele wie das 30-ha-Ziel aus kommunalen Reihen dahingehend kritisiert, dass sie „mit dem wirklichen Leben und den kommunalen Entscheidungen für oder gegen Baugebiete (...) nicht viel zu tun zu haben" (Bachmann 2005, 1) Dazu kommt, dass

---

[28] Ausführliche Begründung und Erläuterung zu der gesetzlichen Neuerungen in: Deutscher Bundestag (2006). Kritische Stellungnahmen hinsichtlich der unzulänglichen Berücksichtigung ökologischer Aspekte, der fehlenden Kompensation der Flächeninanspruchnahme oder der unzureichenden Öffentlichkeitsbeteiligung siehe BUND (2006), NABU (2006) und Zahn (2007).

[29] Zu den umfassenden gesetzlichen Regelungen siehe BauGB. Weitere Erörterungen bei Krautzberger/Stüer (2004) und Thiel (2004). Zur „Regulierung des Siedlungsflächenwachstums als Herausforderung des Raumordnungsrechts" siehe Einig (2005). Weitere Reflexionen zur Gesetzeslage im Hinblick auf das Ziel eines sparsamen Umgangs mit Flächen bei Jörissen/Coenen (2007, 93ff.).

[30] Für eine „nationale Stadtentwicklungspolitik" haben das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) gemeinsam mit den Ländern, Städten, Gemeinden und Verbänden sowie mit Interessierten eine Position zur Stadtentwicklung in Deutschland erarbeitet. Eckpfeiler wurden in einem Memorandum festgehalten (BMVBS/BBR 2008a).

das 30-ha-Ziel in erster Linie eine parametrische Zielgröße ist. Diese hat – selbst wenn sie eine wichtige Funktion als Symbol und Leitmarke, Orientierungspunkt oder Willensbekundung der Bundesregierung einnimmt – keinen direkten Bezug zur Kommune und ist letztendlich im komplexen Alltag der Flächenentwicklung für die Akteure nicht zwangsläufig steuerungsrelevant. Dem Ziel fehlt die kommunale Bodenhaftung. Aus einer Befragung kommunaler Praktiker[31] geht hervor, dass Kommunen neben Leitbildern vor allem mehr konkrete Anreize zum Flächensparen benötigen (Agenda Transfer 2005c, 4).

Auch wenn die Flächensparziele aus fachlicher Perspektive unbestritten sind, wird einmal mehr sichtbar, dass es bei allen Überlegungen zu Steuerungsfragen zentral ist, sich den Realitäten zu widmen und am Steuerungsalltag der Akteure anzuknüpfen. Dieser steht im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit. Doch bevor sich das Kap. 2 der konkreten Steuerungspraxis unter Schrumpfungsbedingungen widmet, sollen in einem nächsten Schritt einige grundlegende Anforderungen an diese skizziert werden.

1.3.2 Aufgaben in der Siedlungsflächenentwicklung in Nicht-Wachstumsräumen

Nachdem die Notwendigkeit einer flächensparenden Steuerungsweise umrissen wurde, soll der Blick nun explizit auf Räume gerichtet werden, in denen demographisches und wirtschaftliches Wachstum ausbleiben. Was ist zu tun? Welche Herausforderungen entstehen für öffentliche Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung? Es gilt, an zwei Aspekten der vorherigen Kapitel anzuknüpfen: Zum einen an die baulich-räumlichen Folgen des demographischen Wandels (vgl. Kap. 1.2), zum anderen an dem grundlegenden Erfordernis, den Flächenverbrauch in Deutschland einzudämmen (vgl. Kap. 1.3.1). Im Folgenden werden zentrale Anhaltspunkte aus der aktuellen Debatte zusammengefasst. Es handelt sich dabei um (teils normativ geprägte) Soll-Vorstellungen.

Fachleute gehen davon aus, dass die grundlegende Herausforderung darin besteht, eine Kehrtwende von der Verteilung von Zuwächsen hin zu einem Umgang mit Nicht-Wachstum einzuleiten: Das etablierte Stadtentwicklungsdenken in Deutschland geht von einem „Mehr" aus – einem „Mehr" an Menschen, Gebäuden, Einrichtungen und Nutzungen, Einnahmen (Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2006, 29). Wurde bislang um Zuwächse an Bauvolumen, Wohnflächen und Ausstattungen gerungen, so stehen zunehmend Freisetzungspotenziale im Mittelpunkt. Die „gesellschaftliche Verteilmasse" wird kleiner und die „Nutzungsdecke" dünner, während die Bezugsflächen und -räume zunächst einmal konstant bleiben bzw. noch wachsen (Kil et al. 2003). Dabei ist zu klären, wie „das Weniger" und vor allem die entstehenden Lasten zu verteilen sind – „nicht nur auf dem Gebiet der Renten- und Gesundheitspolitik, sondern auch auf dem der räumlichen Entwicklungspolitik." (Welch Guerra 2004, 76) Dass es für ein derartiges Aufgabenverständnis eines grundlegenden Richtungswechsels bedarf, zeigt Scholl (2002, 42): „Die auf gesetzlicher Grundlage vorgeschriebene Steuerung der Siedlungs- und Raumentwicklung beschränkte sich in der Vergangenheit vorwiegend darauf, die im Raum vorhandenen Nutzungsinteressen und -konflikte durch Siedlungsflächenerweiterung zu lösen. (...) Mehr als die Hälfte von allem Gebauten ist in den meisten europäischen Ländern in den letzten fünfzig Jahren entstanden, die andere Hälfte in allen Generationen zuvor." Scholl leitet daraus die These ab, „dass zur Lösung raumplanerischer Aufgaben und Konflikte mehr Bodenfläche benötigt wurde." Und genau dieser Weg sei nicht länger tragbar. Wenn insbesondere unter Schrumpfungsbedingungen davon auszugehen ist, dass „die Stadt der Zukunft (...) heute bereits zum überwiegenden Teil gebaut" ist, dann ist dieser Bestand so zu entwickeln, „dass er im Wettbewerb mit anderen Standorten bestehen kann." (Körbel/Schröter 2000, 39)

Das wirft die Frage auf, ob auf die sehr unterschiedlichen post-industriellen Entwicklungen der Städte und Stadtregionen weiterhin mit den traditionellen Maßnahmen wie Gewerbe- und Wohnbauflächenausweisung, Erschließungsvorhaben oder Investorensubvention reagiert werden kann. Wohl kaum... – das ist die zentrale Botschaft vieler Auseinandersetzungen zu dem Thema. Einmal mehr rückt die Entwicklung des Bestands in den Mittelpunkt der Fachdebatten. Die Aufgaben hier

---

[31] Agenda Transfer hat eine Befragung zum Thema „Kommunale Einschätzungen zum Thema Fläche" durchgeführt, bei der 159 Bürgermeisterinnen und Bürgermeister aus einer Auswahl an kleinen, mittleren und großen Kommunen aus allen Bundesländern befragt wurden (Agenda Transfer 2005c, 3).

im Detail zu benennen ist kaum möglich, da sie vielfältig und komplex sind und von Ort zu Ort verschieden aussehen.[32] In den folgenden Abschnitten wird es also mehr darum gehen, die wesentlichen Anforderungen zu umreißen sowie die Grundzüge eines veränderten Aufgabenverständnisses zu skizzieren.

Bestandsentwicklung: Qualität statt Quantität

„Innenentwicklung vor Außenentwicklung" – diese grundsätzliche Ausrichtung der Flächenentwicklung wird seit Beginn der Debatte um eine nachhaltige Stadtentwicklung und jüngst explizit für demographisch schrumpfende Städte eingefordert (Scholl 2004, 53). Eng verknüpft damit ist die Prämisse „Qualität vor Quantität". Aktuelle Debatten um räumliche Entwicklungen – vom öffentlichen Raum über Siedlungsflächenentwicklung bis hin zum Wohnungsbau – werden durch qualitative Fragen bestimmt. Insbesondere in demographisch und wirtschaftlich schrumpfenden Räumen sei die Doktrin eines „Wachstums um jeden Preis" durch qualitätsorientierte Entwicklungsziele zu ersetzen. Die zentrale Aufgabe sei es, bestehende Quartiere zu stabilisieren und zu qualifizieren. Neuausweisung und -erschließung von Flächen im Außenbereich sind zu vermeiden und Innenentwicklungen in den Mittelpunkt zu rücken, wobei grundsätzlich kurzfristige, an Quantität oder Einzeloptimierung orientierte Investitionen in Frage gestellt werden sollten. „Um den Bedarfsveränderungen und -rückgängen unter der Prämisse knapper Finanzmittel zu entsprechen, erscheinen für die Siedlungsplanung ebenfalls vorrangig Bestandsveränderungen bzw. -entwicklung und Umbau und nur begrenzt Neubau sinnvoll." (Winkel 2002b, 101)



Abbildung A.19: Nachnutzung von Wohnbauflächen (Kil 2004, 119)

Es besteht ein Konsens dahingehend, dass das in der Stadtplanung vorherrschende „Denken im Neubau" den Rahmenbedingungen nicht gerecht wird. Die Aufgaben im Bestand können – mit Fokus auf baulich-räumliche Tätigkeiten – schlaglichtartig wie folgt umrissen werden:

- qualitative Umstrukturierung des Wohnungsbestandes (u.a. Modernisierung, Sanierung, Schaffung von Aufenthaltsqualitäten) und innerstädtischer Siedlungsflächen sowie Qualifizierung öffentlicher Räume;
- Flächenrecycling und -umwidmungen: Neue Nutzungsoptionen und bauliche sowie nichtbauliche Konsequenzen für Baulücken und Brachflächen verschiedener Größenordnungen (z.B. Baulückenschließung unter Berücksichtigung einer verträglichen Dichte);
- Präventive Maßnahmen zur Vermeidung von Leerständen und Verfall (v.a. an empfindlichen Lagen im Stadtbild) sowie Sicherungsmaßnahmen für leer stehende Gebäude, Baulücken und brach liegende Flächen und das Offenhalten von Optionen durch „liegen lassen";
- Rückbau und Teilrückbau von Leerständen, für die keine weitere Nutzungen absehbar sind, verbunden mit der Aufwertung bleibender Stadtstrukturen und Quartiere;
- Schaffung von attraktiven, diversifizierten Wohnangeboten und Wohnumfeldern für unterschiedliche Alters- und Lebensstilgruppen in den Innenstädten;

[32] *Siehe ausführlich zur Bestandsentwicklung Schmitt/Selle (2008) und zu Boden- bzw. Landmanagement Thiel (2008).*

- Neue Freiräume gewinnen – unter Berücksichtigung rechtlicher, wirtschaftlicher und sozialer Anforderungen;
- Aufrechterhaltung bzw. Stärkung bedarfsgerechter Versorgungsstrukturen; u.a. Bedarfsanpassung und Modernisierung der sozialen und technischen Infrastruktur sowie der Handelsinfrastruktur (vgl. Besecke et al. 2006; Ganser 2003; Hutter et al. 2003; Körbel/Schröter 2000; Overmeyer 2005; Wiechmann 2003; Winkel 2002a/b).

Die Rückbesinnung auf die vorhandenen Strukturen, die Konzentration auf die Siedlungskerne wird in Diskussionen um die Entwicklung von Siedlungsflächen hervorgehoben, wobei „eine gezielte kommunale Grundstückspolitik ohne zusätzlichen Flächenverbrauch" höchste Priorität habe (Trautvetter 2006, 37). Brachflächen, minder genutzte Flächen und Baulücken sind die Hoffnungsträger für verstärkte Entwicklungstätigkeiten im Bestand – zu den Chancen siehe Abb. A.20. Nutzungen städtischer Brachen sind dabei nicht mehr isoliert zu betrachten, sondern „nach städtebaulichen, sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Kriterien in Bezug auf Menge, Qualität und Lage zu steuern" (Nickel 2005a, 17). Brachflächen sollten im Rahmen einer abgestimmten Flächensteuerung in der Gesamtstadt entwickelt werden.

Brache als Chance...

- Nutzung bereits gut erschlossener Flächen und Infrastrukturanlagen
- Vermeidung der Flächeninanspruchnahme am Stadtrand und diesbezüglicher Kosten (z.B. Erschließung) Verkehrsaufkommen, Umweltbelastungen etc.
- Beseitigung von Schandflecken zur Erhöhung der Attraktivität und Vermeidung von „trading-down-effects"
- Zugewinn an Nutzungen (Freiräume, Wohnen, Kultur etc.) in der Stadt
- Verbesserung von Lagewerten und Image einzelner Stadtteile durch Etablierung neuer Nutzungen
- Attraktive Verknüpfung von alten Strukturen und Bauten mit neuen Nutzungen
- Positive Wahrnehmung eines geschlossenen Stadtbildes durch Baulückenschluss

Abbildung A.20: Chancen der Brachflächenentwicklung (nach Müller et al. 2003; Föbker et al. 2006, 34; Forum Baulandmanagement NRW 2004)

Viele Expertinnen und Experten fordern eine „Flächenkreislaufwirtschaft" ein, die Nach- und Zwischennutzungen gezielt auf den Weg bringt.[33] Dieser Politik- und Steuerungsansatz zielt darauf ab, alle bestehenden Flächenpotenziale im Bestand auszuschöpfen. Unter Einsatz verschiedenster Instrumente soll eine veränderte Nutzungsphilosophie auf den Weg gebracht werden, die sich knapp durch die Formel „Vermeiden – Verwerten – Ausgleichen" ausdrücken lässt (BMVBS/BBR 2007b). Das Instrumentenspektrum für eine nachhaltige Bodenpolitik wurde auch auf Bundesebene vielfach dokumentiert, z.B. vom Rat für nachhaltige Entwicklung, dem Sachverständigenrat für Umweltfragen oder im Fortschrittsbericht 2004 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung 2004a/b, BBR 2006a, Dosch/Bergmann 2005). „Diese lassen sich stichwortartig u.a. mit den Begriffen Kostenwahrheit, Mengenreduzierung, Aufwertung des Siedlungsbestandes, Akteursanreize, Flächenmanagement, Region und Dialog umschreiben." (Fuhrich/Dosch 2005, 64)[34] Ein grobes Schema der Phasen und Potenziale wird in Abb. A.21 dargestellt. Diesbezügliche Umset-

[33] Das Forschungsfeld „Fläche im Kreis – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/regionalen Flächennutzung" sei hier beispielhaft genannt, als ein Vorhaben zur Flächenkreislaufwirtschaft, das um neue Strategien und Leitbilder bemüht ist, Policy-Mixes entwickelt und Umsetzungsmöglichkeiten in der Praxis nachgeht, um einen nachhaltigen Umgang mit Grund und Boden auf den Weg zu bringen (BBR 2006b). Zu den Ergebnissen siehe z.B. BBR (2007, 32-56). Besonders Zwischennutzungen erfahren jüngst zunehmend an Aufmerksamkeit in der Debatte um Steuerungsformen und Instrumente kommunaler Siedlungsflächenentwicklung (vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2008).

[34] Eine Übersicht über geeignete Instrumente für die Reduktion der Flächenneuinanspruchnahme geben u.a. Flach/Polivka (2005), Jorissen/Coenen (2007) und Preuß/Ferber (2005). Siehe auch „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement" (REFINA) des Bundesministeriums für Bildung und Forschung – insbesondere zu Möglichkeiten des Flächensparens und -recyclings in Stadtumbauregionen vgl. BBR (2006a, 9-37). Zu ökonomischen Instrumenten (z.B. zu Umweltabgaben, Grundsteuerreform, Bodenwertsteuer, Bodennutzungssteuer, Versiegelungsabgaben, Baulandausweisungsabgaben etc.) siehe auch Walz (2006, 177).

zungsmöglichkeiten wurden bereits vielfach dargelegt, z.B. beschreibt das Forum Baulandmanagement NRW (2004) ein „Baulandmanagement auf neuen Wegen“ mit vielfältigen baulichen, organisatorischen, finanziellen, politischen, rechtlichen, kooperativen u.a. Strategien zur Entwicklung des Innenbereichs – auch unter veränderten Rahmenbedingungen.

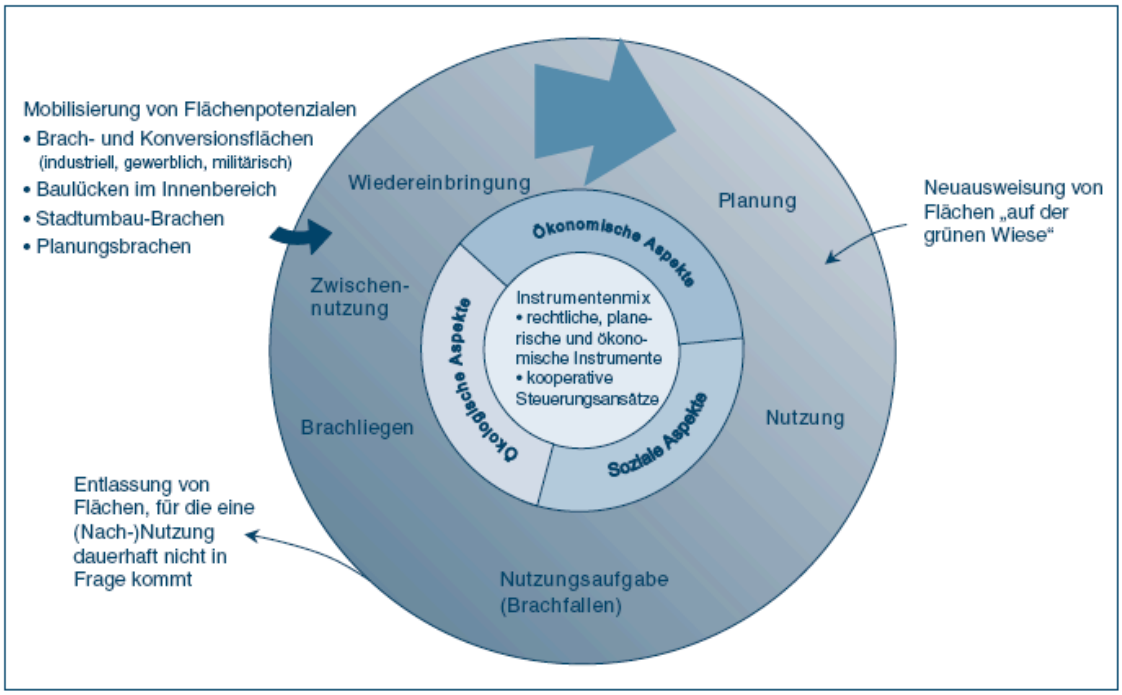


Abbildung A.21: Phasen und Potenziale der Flächenkreislaufwirtschaft (nach Difu aus BBR 2006b, 14)

Vor diesem Hintergrund und angesichts des zunehmenden Leerstands von Wohn- und Geschäftsräumen ist es eine zentrale Aufgabe öffentlicher Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung, Möglichkeiten zu Umbau, Um- oder Zwischennutzungen zu prüfen, bevor an anderer Stelle neues Baurecht geschaffen wird. Die zentrale Frage ist, wie Stadtentwicklung und Städtebau mit minimalem Neubauanteil realisiert werden kann. Betrachtet man die Wohnbauflächenentwicklung und den Wohnungsmarkt, so wird eine zweifache Herausforderung sichtbar: „Bei einer Anpassung des Wohnungsbestandes an kontinuierlich sinkende Nachfrage durch konsequenten städtebaulich und wohnungswirtschaftlich koordinierten Abriss muss gleichzeitig die Struktur des Angebotes vielfältiger und höherwertiger werden“, da trotz vieler leer stehender Wohnungen bestimmte Wohnwünsche nicht erfüllt werden (Reinhardt 2003, 135). Dass die Umsetzung dieser Bestandsorientierung kein Wunschdenken bleiben muss, unterstreicht eine Einschätzung von Müller, der im Bestand gute Marktentwicklungspotenziale sieht; z.B. die Steigerung der Marktfähigkeit der Bestände durch Aufwertung und Modernisierung, Durchgrünungen, innerstädtische Wohneigentumsbildung sowie die Etablierung bedarfsgerechter, flexibler und zielgruppenspezifischer Wohnangebote (Müller, R. 2006, 70). Hier lässt sich der Bogen zu der in Kap. 1.1.1 diskutierten Reurbanisierung schlagen: Soll die Rückkehr in die Stadt weder ein Einzelphänomen noch eine kurzfristige Modeerscheinung bleiben, so ist eine aktive kommunale Bauland-, Wohnungs- und letztendlich eine Reurbanisierungspolitik gefragt, die angemessenen Wohnraum zu akzeptablen Preisen bietet und städtische Erreichbarkeits- sowie Versorgungsvorteile mit suburbanen Qualitätsvorteilen des Wohnens verbindet (Hutter/Westphal 2003, 133). Und mit Blick auf die Alterungsprozesse sind speziell die Lebens- und Wohnsituationen älterer Menschen zu berücksichtigen (Peter 2006).

Eng verknüpft mit der baulich-räumlichen Gestaltung ist die Infrastrukturplanung. Es gilt, eine angemessene und (kosten)effiziente Versorgung zu realisieren. Dazu sind beide Aufgabenbereiche im Zusammenhang zu betrachten. Bei allen Maßnahmen sind die direkten und indirekten Folgekosten zu berücksichtigen, analog sind bei Rückbaumaßnahmen die direkten und indirekten Entlastungen zu ermitteln. Angesichts sich ändernder Bevölkerungsstrukturen sind Wohnfolgeinfrastruk-

turen verstärkt auf sektoral übergreifende, flexible Konzepte und multifunktionale Nutzungen auszurichten. Nach Winkel (2002b, 101f) sind die Potenziale dafür vorhanden und wurden in empirischen Untersuchungen nachgewiesen. Da Infrastrukturen nur langsam angepasst werden können, sollten auch Kommunen, die erst in Zukunft von demographisch verursachten Problemen betroffen sind, bereits heute entsprechende Strategien entwickeln und Weichen stellen: Frühzeitig- und Langfristigkeit sind die zentralen Anhaltspunkte (Löwis et al. 2006, 62-63). Im ExWoSt-Forschungsfeld „Stadtquartiere im Umbruch" werden „Strategien für einen geordneten Rückzug" aufgezeigt und anhand von Praxisbeispielen veranschaulicht. Die Maßnahmen reichen von Modernisierung, über Umnutzung und Zwischennutzung bis hin zu Abriss und Renaturierung (BMVBS/BBR 2006a).

Stadtumbau in ost- und westdeutschen Städten

Viele der beschriebenen Bestandsaufgaben werden für „Schrumpfungsräume" aktuell unter dem Begriff Stadtumbau subsumiert. Im Kern geht es um die Gestaltung von baulich-räumlichen Anpassungsprozessen, die durch demographische Veränderungen und Strukturbrüche notwendig geworden sind.[35] Der Gesetzgeber reagierte auf die städtebaulichen Herausforderungen mit der Einführung gesetzlicher Regelungen zum Stadtumbau (§§ 171a-d BauGB) als Teil des besonderen Städtebaurechts. Diese Novellierung erweitert das städtebauliche Instrumentarium. Allerdings ist nicht davon auszugehen, dass nur in den Fällen Stadtumbau stattfindet, in denen diese Rechtsgrundlage bemüht wird. In vielen Städten gibt es Aktivitäten, die im weiteren Sinne darauf ausgerichtet sind, „Stadt umzubauen", jedoch nicht explizit als Stadtumbau bezeichnet werden.



Abbildung A.22: Stadtumbau „Ahrensfelder Terrassen" und „Branitzer Platz" – Quartiersumgestaltung in Berlin Marzahn (Bezirksamt Berlin M.-H. 2008, 43 u. 174)

Entsprechend der Stadtumbaugesetzgebung (§ 171a Abs. 2 BauGB) sollen in Gebieten mit erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten Anpassungen vorgenommen werden, die nachhaltige städtebauliche Strukturen ermöglichen.[36] Handlungserfordernisse bzw. Ziele eines derartigen Stadtumbaus sind nach § 171a Abs. 3 BauGB: die Siedlungsstruktur den Erfordernissen der Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft anzupassen, Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie Umwelt zu verbessern, innerstädtische Bereiche zu stärken und innerstädtische Altbaubestände zu erhalten, nicht mehr bedarfsgerechten baulichen Anlagen neue Nutzungen zuzuführen und nicht mehr nutzbare Anlagen zurückzubauen sowie freigelegte Flächen einer sinnvollen Nachnutzung zuzuführen. Um zweckmäßige Maßnahmen aufeinander abzustimmen, sind basierend auf einem städtebaulichen Entwicklungskonzept „Stadtumbaugebiete" durch einen Gemeindebeschluss festzulegen (siehe § 171b Abs. 1 BauGB). In Stadtumbaugebieten gelten die Vorschriften der Städtebauförderung.

Doch bleibt es nicht nur bei der Festlegung der Stadtumbaugebiete als öffentliche Aufgabe. Wer meint, so Hieber (2005), dass „damit die Aufgaben der Kommune erfüllt seien und alles weitere Sache der Investoren und der staatlichen Förderung sei, wird kaum befriedigende Stadtumbauergebnisse erwarten können." Bei „Stillstand", „Beharrung" oder „Überforderung" bleibe auch die Stadtumbaugesetzgebung wirkungslos (ebenda, 214-226). Sollen komplexe städtebauliche

---

[35] *Zu verschiedenen theoretischen Zugänge zu dem Thema und explizit zur „Regenerierung schrumpfender Städte" siehe Bürkner et al. (2005).*

[36] *Eine ausführliche Erörterung des Stadtumbau- und Sanierungsrechtes zum Siedlungsrückbau liefert Möller (2006).*

Ansprüche erfüllt und qualifizierte Planungen realisiert werden, so entstehen viele rechtliche, finanzielle, beratende, moderierende und betreuende Aufgaben, die Mitwirkungs- und Investitionsbereitschaft der öffentlichen Akteure in den Kommunen voraussetzen.

Programme „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“

- Das Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost" wurde 2002 angesichts des ansteigenden strukturellen Wohnungsleerstandes als Teil der Städtebauförderung eingeführt. Von 2002 bis 2009 werden insgesamt rund 2,5 Milliarden Euro für Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen zur Verfügung gestellt. Von Programmbeginn bis zum Jahr 2005 wurden insgesamt 342 Kommunen gefördert.
- Das Bund-Länder-Programm „Stadtumbau West" wurde im Jahr 2004 ebenfalls auf Bundesinitiative aufgelegt. Auf diesem Weg soll unterstützt werden, dass sich auch westdeutsche Städte frühzeitig auf notwendige städtebauliche Anpassungen an veränderte wirtschaftliche und demographische Gegebenheiten einstellen können. Zwischen 2002 und 2007 haben 16 Pilotstädte im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Stadtumbau West“ erste Erfahrungen gesammelt. Im Jahr 2004 wurde für westdeutsche Kommunen ein Regelprogramm als Städtebauförderungsprogramm gestartet. Bis 2007 konnten 280 Kommunen aufgenommen werden.

Abbildung A.23: Informationen zu Bund-Länder-Programmen Stadtumbau Ost und West (vgl. http://www.stadtumbau-ost.info/ und http://www.stadtumbauwest.info/)



Abbildung A.24: Zusammenstellung von Handlungsfeldern im Stadtumbau West (BBR 2008, 28)

Diese Aufgaben und Prozesse sollen durch die Bund-Länder-Programme „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“ gefördert werden (siehe Abb. A.23). Wenngleich an dieser Stelle die Stadtumbauprogrammatik[37] von Bund und Ländern nicht umfassend diskutiert werden kann, soll zumindest die Frage aufgeworfen werden, ob die genannten Stadtumbauförderungen und -maßnahmen (vgl. Abb. A.24) nicht bloß ein Tropfen auf den heißen Stein sind – vor allem wenn man den Blick auf stark schrumpfende Räume richtet, „wo immer mehr öffentliche Einrichtungen schließen, Tau-

[37] *Ähnlich wie Bernt (2006b, 115) kritisieren zahlreiche Expertinnen und Experten eine einseitige Ausrichtung des Stadtumbaus auf Abrisse. Vgl. auch Hannemann (2003, 292) sowie den Statusbericht zum Stadtumbau Ost (BMVBS/BBR 2006b).*

sende von Wohnungen auf Dauer leer stehen, der Rückbau überdimensionierter Leitungsnetze ansteht und Hoffnung auf einen Wirtschaftsaufschwung schwinden“ (Seibold-Bultmann 2007). Ein Beispiel verdeutlicht das Problem: In Sachsen wurden bis Ende 2003 öffentliche Mittel in Höhe von 190 Millionen Euro für den Rückbau zur Verfügung gestellt. Doch auch Abrissförderung bedeutet keine endgültige Problemlösung: „2004 stehen allein im Freistaat Sachsen immer noch 414.000 Wohnungen leer, während seit Beginn des Programms 20.000 Wohnungen vom Markt genommen wurden. (...) Wenn kein Leerstand mehr dazu käme, würde man bis zum Zielpunkt des Ausgleichs von Angebot und Nachfrage 13 Jahre brauchen. Aber jeder weiß, dass die Ursachen des Leerstandes – Suburbanisierung, Abwanderung, Geburtenmangel – weiter andauern und dass der Umfang des Leerstands sich weiter erhöhen wird.“ (Schmidt-Eichstaedt 2004, 190) Bernt (2006a, 499) spricht diesbezüglich von einer „Placebopolitik“.

Augenscheinlich lassen sich weder die Probleme noch die Folgen in Kürze beseitigen. Gleichwohl gibt Seibold-Bultmann (2007) vor dem Erfahrungshintergrund des Stadtumbaus in Sachsen-Anhalt zu bedenken, dass es desgleichen darum geht, „der Entmutigung und Passivität etwas entgegenzusetzen“ – eine weitere Aufgabe der öffentlichen Akteure. Obschon die Probleme nicht flächenhaft gelöst werden können, gibt es dennoch zahlreiche gelungene Stadtumbaubeispiele in Wohnquartieren, Stadtzentren und Großwohnsiedlungen (bspw. Teilrückbau im Wohnungsbestand, Initiierung von Zwischennutzungen, Aufwertung öffentlicher Räume, Revitalisierung von Stadtzentren) (vgl. http://www.stadtumbau-ost.info/).

1.3.3 Aufgabenverständnis und Arbeitsweisen: Umdenken in räumlicher Planung und Politik

Die skizzierten Aufgaben erfordern Entwicklungsstrategien für betroffene Städte, Stadtteile und Wohnungsbestände, die sich offensichtlich von eingespielten Denkmustern und Vorgehensweisen unterscheiden müssen.[38] An dieser Stelle ist der Blick verstärkt auf die öffentlichen Vertreter zu richten.

Ressort- und grenzübergreifend, integrativ, prozessorientiert...

Vielfach ist der Fachliteratur zu entnehmen, dass die Bewältigung der Folgen demographischer und wirtschaftlicher Umbrüche eine prozessorientierte, integrierte, kooperative Arbeitsweise der beteiligten Akteure voraussetzt. Gängige Meinung ist auch, dass ein erfolgreiches Vorgehen nur ressortübergreifend erfolgen kann. Bestenfalls münden diese Arbeitsweisen in realistische Nutzungs- und Gestaltungsideen. Es bedarf eines „permanenten koordinierten Stadtumbau[s] im Sinne einer vorausschauenden integrativen Stadtentwicklungspolitik“ (Spars 2007, 41) In diesem Kontext erfahren Integrierte Stadtentwicklungskonzepte eine Konjunktur und werden in den Förderprogrammen zum Stadtumbau Ost und West in dem Anliegen gefordert, lokale Probleme in ihrer Komplexitäten sichtbar zu machen und sektoral übergreifende und mittel- bis langfristig orientierte Lösungswege aufzuzeigen (vgl. BBR 2005a; Bernt 2006b; Häußermann 2004; Müller 2004). Die integrierte Stadtentwicklungsplanung wird als „Schlüsselstrategie“ (Deutscher Städtetag 2006) angesehen und von integrierten städtebaulichen Konzepten wird erwartet, dass sie den komplexen Anforderungen genügen können (Sander 2006, 17).

Da die Problemlagen meist nicht mit den bestehenden administrativen Strukturen und Institutionen kongruent sind, sind Kooperationen zudem über kommunale Grenzen hinaus einzugehen (Winkel 2002b, 102). Auch diese Forderung ist nicht neu, sondern beinahe schon „ritualisiert“ (Aring 2007, 29). Die Notwendigkeit interkommunaler und regionaler Abstimmung wird seit langem erkannt, wie u.a. aus Debatten um nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklungen hervorgeht (vgl. Klemme 2002). Besonders in demographisch schrumpfenden Städten besteht die Notwendigkeit, durch eine interkommunale Zusammenarbeit in der Siedlungsflächenentwicklung Wettbewerb und Konkurrenz um Einwohner und Gewerbe zwischen den Städten abzuschwächen. Mithin fordert Welch Guerra (2004, 77), zukünftig nicht vom „Stadtumbau“, sondern mehr vom „Umbau von Städten und Regionen“ zu sprechen. Auch wenn einzuwenden bleibt, dass interkommunale Vereinbarungen nicht per se mit einer Minderung des Flächenverbrauchs einhergehen (Gawron

---

[38] Ansätze und Ideen für einen „revitalisierenden Städtebau“, der auf veränderten Werten und einem mentalen Richtungswechsel beruht, zeigt Sulzer (2007a) auf.

2005, 157), so besteht die Chance, dass durch die Zusammenarbeit eine „ruinöse Konkurrenz", die sich oftmals in einer überdimensionierten Expansionspolitik niederschlägt, abgeschwächt werden kann. Erforderlich ist eine „im regionalen Konsens erarbeitete regionale Entwicklungskonzeption, die unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung raumstrukturelle und raumfunktionale Entwicklungsperspektiven (...) aufzeigt" (Deutscher Städtetag 2006, 21).

Aktiv statt passiv

Öffentliche Akteure sind gefragt, die Prozesse aktiv und zielorientiert mitzugestalten. In der Praxis lassen sich aktive und passive Verhaltensweisen und Strategievarianten unter Schrumpfungsbedingungen unterscheiden, wobei Passivität seitens der öffentlichen Akteure in der Fachdebatte durchaus kritisiert wird: „Um Schrumpfungsprozesse besser zu antizipieren und mit den Folgen der Schrumpfung angemessen umzugehen, sollten deshalb Kommunen nicht nur reagieren, sondern pro-aktive Strategien entwickeln." (Löwis et al. 2006, 62f)

Dabei ist durchaus ein veränderter Umgang mit Prozesshaftigkeit gefragt. Das Anstreben vorschnell neuer „Endzustände" ist tunlichst zu vermeiden: „Unfertigkeit lädt ein zum Mittun und Improvisieren, sie schneidet jene Diskurse und „Wunschproduktionen" nicht vorschnell ab, die vor Ort ja erst allmählich wachsen müssen." (Kil 2006, 495) Sulzer (2007b, 27-32) plädiert vor eben diesem Hintergrund für die Einführung der Bezeichnung „Waiting Cities" statt „Shrinking Cities": Entschleunigung und Behutsamkeit sollen zu neuen Qualitäten in der Stadtentwicklung führen. Gleichwohl damit keinesfalls Passivität gemeint ist, denn „wenn sich eine Stadt und ihre Gesellschaften für weiteres Abwarten entscheiden, werden möglicherweise der Markt und die Konkursrichter die alleinige Regie übernehmen, ohne Rücksicht auf soziale und städtebauliche Effekte mit einer Schadensbilanz, die, so steht zu befürchten, die bisherigen Negativwirkungen noch übertrifft." (Eichstädt 2001, 37)

Die Grundlage einer aktiven Strategie sollte immer auch einen Selbsterklärungsprozess von Planung und Politik umfassen, so Stein (2005, 161). Und nach Erfahrungen aus Ostdeutschland muss die aktive Auseinandersetzung von Planung und Politik dabei bei substanziellen Fragen beginnen – auch in der Siedlungsflächenentwicklung. „Am Anfang steht hier die Frage: Für welche Größenordnung von Stadt planen wir eigentlich? Die Stadt, die wir einmal waren, und die im Grundriss und den Strukturen des Stadtkörpers noch festgeschrieben scheint oder für die Stadt, die wir augenblicklich sind, wenn wir den statistischen Erhebungen vertrauen? Oder ist es nicht vielmehr die Stadt im Zeithorizont von 2015 – 2020...?" (Merk 2003, 292) Gefragt sind offene Kommunikationsprozesse. Diese anzuschieben und zu begleiten, wird als eine zentrale Aufgabe der öffentlichen Akteure gesehen: Sie sind gefragt, den Wandel zu kommunizieren und eine breite, offene Auseinandersetzung mit den anstehenden Problemen und Aufgaben anzuschieben. So ist bspw. frühzeitig offen zu legen, dass Rückbaumaßnahmen notwendig sind oder dass bei einer weiteren Flächenexpansion die Infrastrukturkosten bei abnehmender Bevölkerungszahl rapide ansteigen werden.

Gesamtgesellschaftliche Kooperationsarbeit

„Den krassesten Fehler, den ein Stadtplaner heute machen kann, ist, sich einzubilden, er könne diese Planungsaufgaben lösen bzw. seine Umgebung in der Auffassung belassen, ein Planer könne diese Wunder vollbringen." (Eichstädt 2001, 38) Es ist unstrittig, dass es sich um Dauer- und Querschnittsaufgaben handelt, die der Kooperationen aller Betroffenen und Beteiligten bedürfen – in dem oben beschriebenen Sinne einer „gesamtgesellschaftlichen Aufgabe" (vgl. Sarcinelli/Stopper 2006). Was sich so einfach formulieren lässt, bedeutet in der Praxis, dass ganz verschiedene Handlungslogiken, Interessen und Biographien zusammengebracht werden müssen, was nicht einfach und teils kaum machbar scheint, wie später noch zu zeigen ist. Vielfach ist auch zu lesen, dass die Zusammenarbeit mit privaten Akteuren eine wichtige Option für die öffentlichen Akteure sei, ihre eingeschränkten Steuerungsmöglichkeiten auszugleichen. Dabei richtet sich die Aufmerksamkeit zum einen auf die Marktakteure in der Hoffnung, diese mögen über Ressourcen verfügen, die der baulich-räumlichen Entwicklung und dem Stadtumbau zugute kommen (vgl. Forum Baulandmanagement NRW 2005). Zum anderen wird oftmals das zivilgesellschaftliche oder das bürgerschaftliche Engagement als Potenzial genannt, was es kontinuierlich und umfassend in Stadt-

entwicklungsprozesse einzubinden gilt (vgl. auch Selle 2007a). „Kreative Investoren“ sind gefragt, die „vielschichtige Wertschöpfungsprozesse in Gang setzen“ (Pfeil 2007, 59).

Die Motivation der öffentlichen Institutionen verstärkt mit anderen Akteuren zusammenzuarbeiten kann mannigfaltig begründet sein: Unzureichende eigene Ressourcen, die Abnahme öffentlicher Gestaltungspotenziale, Anerkennung der realen Marktmacht, der Wunsch nach vermehrter Mitbestimmung der Bürger und Nutzer als ein wohlmeinendes Zugeständnis etc. Für die öffentlichen Akteure geht damit die Aufgabe einher, endogene Kräfte zu mobilisieren und entsprechende Aktivitäten Dritter (z.B. in der Bürgerschaft) zu unterstützen und zu fördern (dazu Evers 2008). Gleichzeitig – das zeigen Erfahrungen aus ostdeutschen Transformationsprozessen – sind sie gefragt, Stadt so mit zu gestalten, „dass Privatinitiative überhaupt erst wieder möglich wird“ (Merk 2003, 293). Dazu gehören Planungssicherheit und Orientierungsfunktion seitens Politik und Verwaltung.

Im Überblick über diese Anforderungen wird die Rolle der öffentlichen Akteure zunehmend als die des „managers of change” gesehen (Doehler-Behzadi et al. 2005, 76). „Die Rolle der Stadt ist es dabei, in der Funktion des Ideengebers, Moderators, Initiators und Koordinators und als Gewährleister von Rahmenbedingungen, z.B. beim Planungsrecht oder im Ordnungsrecht zu fungieren.“ (Deutscher Städtetag 2006, 24) Offenkundig werden Kommunikationsaufgaben, u.a. zu der demographischen Situation: „Ein intensiver, geduldiger und zeitaufwendiger kommunaler Diskurs mit den wichtigen Akteuren der Stadtgesellschaft ist zwingend.“ (Ebenda, 18) Und die Devise für diesen mühsamen Prozess sollte nach Kil (2004, 110) lauten: „Begleiten statt Beglücken“.

Die notwendigen Abstimmungen und Kooperationen von Akteuren aus Staat, Markt und Zivilgesellschaft in der Entwicklung und Gestaltung von Siedlungsflächen werfen allerdings noch zahlreiche Fragen auf. Bspw. ist zu prüfen, wer sich wie unter den beschriebenen Rahmenbedingungen überhaupt mobilisieren lässt und wer welche Aufgaben und Rollen übernehmen kann bzw. dieses in der Praxis bereits tut. Wie sieht der Beitrag öffentlicher Akteure im Zusammenspiel mit anderen – mit Grundstückseigentümern, Bewohnern, Investoren, Entwicklungsgesellschaften, Gewerbetreibenden, Interessenverbänden, Versorgern, Kreditanstalten etc. – aus?



Abbildung A.25: „Von der Kita zum Nachbarschaftshaus“ in Hellersdorf und „Charette-Verfahren“ in Marzahn-Nordwest, Berlin (Bezirksamt Berlin M.-H. 2008, 25 u. 163)

1.3.4 Zwischenresümee: Vom Flächenfraß zum Stadtumbau

Die Nutzung von Freiflächen für Siedlungszwecke ist in Deutschland ungebrochen und eine Trendumkehr scheint auch bei abnehmenden Bevölkerungszahlen derzeit nicht absehbar. Die Bundesregierung proklamiert das 30-ha-Ziel als Flächensparziel, das sich auch an die kommunalen Akteure richtet und diese zu einem sparsamen Umgang mit Grund und Boden anhält. Gefragt ist eine nachhaltige Flächenpolitik als wesentlicher Baustein einer zukunftsfähigen Stadtentwicklung. Darüber hinaus entstehen in Räumen, in denen einschneidende demographische und wirtschaftliche Umbrüche stattfinden, weitere Herausforderungen und Aufgaben in der baulich-räumlichen Entwicklung. Diese lassen sich nach Müller (2004, 8) wie folgt zusammenfassen: „Die räumliche ‚Verteilung’ von Wachstum, die vorwiegend auf Neuausweisungen und Neubau orientierten Instrumente und die ordnungsorientierte Steuerung der Flächennutzung und baulichen Entwicklung allein reichen in Zukunft nicht mehr aus, um die richtigen Antworten auf die Herausforderungen der Schrumpfung zu finden. Vielmehr sind daneben Planungs- und Steuerungsansätze

zu entwickeln, die auf Bestandsentwicklung, Stabilisierung, Revitalisierung und qualitative Entwicklung sowie auf die Wiedernutzung von Flächen und Gebäuden setzen. Planung ist dabei strategisch und als Management von Prozessen der Schrumpfung zu verstehen. Steuerung muss über interkommunale Kooperation, Ausgleichsregelungen, Mehrebenenkooperationen sowie intersektorale Koordination erfolgen." Nach Heinig et al. (2007, 23) sind die Zeiten vorbei, in denen der Schaffung von Planungs- und Baurecht an bestimmten Standorten die Nachfrage von alleine folgt. Und Doehler/Reuther (2003, 25) resümieren vor dem Erfahrungshintergrund mit ostdeutschen Schrumpfungsprozessen: „Insgesamt zeigt sich, dass es nicht um die Verlängerung hergebrachter Leitbilder, sondern um eine sehr schonungslose Bestandsaufnahme der Situation, eine sehr enge Begleitung eines rasant ablaufenden Prozesses und um das genaue Hinsehen an dem konkreten Ort geht." Es gilt, „kurzfristigen Aktionismus zu vermeiden und sich der strategischen Neuorientierung zu stellen" (Deutscher Städtetag 2006, 6).

Bleibt hinzuzufügen, dass angesichts leerer kommunaler Kassen Förderungen von Bund und Land helfen sollen, notwendige Stadtumbaumaßnahmen in ausgewählten Teilräumen mitzufinanzieren. In zahlreichen Kommunen gibt es erste Bemühungen, diesen Handlungsbedarf anzugehen. Doch stellt sich die Frage, welchen Stellenwert diese Aufgaben im Überblick über sämtliche Aktivitäten der Siedlungsflächenentwicklung in den Kommunen einnehmen.

Um hier zu Antworten zu kommen, ist das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure selbst, also die derzeitige Ist-Situation, zu betrachten: Welche Aufgaben sehen die öffentlichen Akteure im Handlungsfeld der Siedlungsflächenentwicklung? Streben sie bspw. eine weitere Expansion der Siedlungsfläche an oder orientieren sie sich in ihrer Steuerung an vorhandenen Strukturen und Substanzen? Mit welchen Instrumenten wird gearbeitet? Werden die Arbeitsweisen prozessorientiert, integrativ, kooperativ und/oder ressort- sowie grenzübergreifend gestaltet? Gibt es Hinweise zu dem Handlungsmodus, sprich: Agieren die öffentlichen Akteure überwiegend oder reagieren sie vermehrt auf die Impulse anderer?

Dieser Klärungsbedarf verlangt zweifelsohne nach einem weitergehenden Blick in die Steuerungspraxis. Denn – um an der Ausgangsüberlegung dieser Arbeit anzuknüpfen – es kann müßig sein, Wege aufzuzeigen, wie und welche (ggf. neuen) Handlungskonzepte, Strategien und Maßnahmen implementiert und umgesetzt werden sollen, wenn dabei nicht an dem tatsächlichen kommunalen Steuerungsgeschehen angeknüpft wird. In einem nächsten Schritt (Kap. 2) wird aktuelle Fachliteratur zu der Frage gesichtet, wie sich die kommunale Steuerung in der Siedlungsflächenentwicklung unter Bedingungen des demographischen Wandels verhält.

2 Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung: Strategien, Instrumente und Arbeitsformen auf kommunaler Ebene

Nachdem im vorausgegangenen Kapitel Handlungsanforderungen an das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure skizziert wurden, werden nun Anhaltspunkte zur Planungspraxis, zur Ist-Situation, gesammelt. Da es kaum möglich sein wird, ein vollständiges Abbild der Steuerungspraxis wiederzugeben, wird es mehr darum gehen, einschlägige Hinweise aus der (empirisch orientierten) Literatur zusammenzutragen und eine „Indiziensammlung" zu erstellen. Auf diesem Weg wird sich den „Steuerungswirklichkeiten" in Räumen demographischer Schrumpfung in einem ersten Schritt genähert. Die Befunde aus der Fachliteratur sollen zudem genutzt werden, um in der eigenen empirischen Untersuchung den Blick auf die hier identifizierten Aspekte zu fokussieren.

Im Blickpunkt steht weiterhin die Siedlungsflächenentwicklung, auch wenn in einigen Städten auf baulich-räumliche Probleme mit stadtentwicklungspolitischen Maßnahmen in anderen Handlungsfeldern reagiert wird, z.B. mit Dienstleistungsparks, Festivals, Ausstellungen, Innovationsförderung etc. (vgl. Glock 2006, 117ff.; Kil 2004). Im **Kap. 2.1** geht es um die Steuerungstätigkeiten öffentlicher Akteure: Wo werden Flächen entwickelt? Richten sich die Aktivitäten eher auf den Innen- oder auf den Außenbereich? Werden Siedlungsflächen erweitert oder umgenutzt? Gibt es Rückbau? Und welche Rolle spielen dabei die Bevölkerungsverluste? Nachdem erste Anhaltspunkte zu der Frage nach dem „was" gesammelt wurden, schließt sich in **Kap. 2.2** die Frage nach dem „wie" an. Im Blickpunkt stehen Instrumente und Arbeitsweisen kommunaler Akteure in der baulich-räumlichen Entwicklung. Diese Betrachtung soll weiteren Aufschluss über das Steuerungsverhalten der Akteure geben. Demnach sind vor allem Informationen zum Instrumenten*einsatz* gefragt und weniger zu der Frage, wie gut oder schlecht einzelne Instrumente für die Entwicklung von Siedlungsflächen unter Schrumpfungsbedingungen geeignet sind. In **Kap. 2.3** werden wesentliche Merkmale der Steuerungspraxis unter Bedingungen des demographischen Wandels in einem Zwischenresümee zusammengefasst. Es lassen sich Konturen eines Steuerungsverhaltens öffentlicher Akteure erkennen, die sich nicht unbedingt mit den beschriebenen Anforderungen aus Kap. 1.3 decken und weitere Fragen aufwerfen.

2.1 Steuerungstätigkeiten öffentlicher Akteure: Siedlungsflächen erweitern oder umnutzen?

In diesem Abschnitt werden die Steuerungstätigkeiten öffentlicher Akteure in den Blick genommen: Welche Aufgaben werden derzeit in welchen Stadträumen angegangen? Der Bevölkerungsrückgang löst offenbar das Bedürfnis aus, mehr Einwohnerinnen und Einwohner an die eigene Kommune zu binden: Der erste Teil widmet sich dem Wettbewerb und der Konkurrenz zwischen den Kommunen, bevor es anschließend darum geht, wie diese Einwohner vor Ort gehalten oder dazu gewonnen werden sollen. Hier stößt man unweigerlich auf die Ausweisung von neuem Bauland **(Kap. 2.1.1)**. Daneben werden einzelne Aktivitäten im Bestand sichtbar **(Kap. 2.1.2)**: Es stellt sich die Frage, wo der Schwerpunkt der öffentlichen Steuerungsbemühungen liegt: Innen oder außen? Abschließend werden im Überblick über die beschriebenen Steuerungstätigkeiten grob verschiedene Handlungsmodi öffentlicher Akteure differenziert **(Kap. 2.1.3)**: Verhalten sich öffentliche Akteure eher aktiv oder passiv? Gibt es Hinweise, ob sie mehr agieren oder reagieren?

2.1.1 Wettbewerb und Konkurrenz um „mehr“: Ausweisung neuer Wohngebiete

In Anbetracht abnehmender Einwohnerzahlen, struktureller und wirtschaftlicher Krisen sowie fehlender Haushaltsmittel nimmt der interkommunale Wettbewerb um Einwohner, Arbeitsplätze und Gewerbe zu. Dieser Trend wird u.a. durch eine empirische Studie[39] bestätigt: Kommunalpolitische Entscheidungsträger gehen davon aus, dass die Kommunalpolitik „auf eine dramatische Verschärfung des interkommunalen Wettbewerbs um Einwohner zusteuert“ (Sarcinelli/Stopper 2006, 8).

Der Wettbewerb gilt besonders „jungen Familien“, v.a deutschen Mittelschichtshaushalten, und wird über die Bereitstellung von Bauland in attraktiver Stadtrandlage ausgetragen. Viele Gemeinden betreiben eine „aggressive“ Baulandpolitik[40] und so kommt es ungeachtet der bestehenden Brachflächenbestände, struktureller Angebotsüberhänge und Wohnungsleerstände selbst in Städten mit stagnierenden oder sinkenden Einwohnerzahlen zu weiterer Flächeninanspruchnahme.

Bei dieser Strategie wird oft das tatsächliche Wanderungsverhalten der Menschen vernachlässigt. Es bleibt fraglich, ob eine Flächenbereitstellung ausreicht, um Einwohner zu halten bzw. zu gewinnen. Studien zu Wanderungsverhalten und -motiven in Bonn, Münster, Essen und Wuppertal lassen erkennen, dass klassische Erklärungsansätze wie „junge Familien wollen ins Grüne“ immer weniger greifen (http://www.demografie-und-raum.nrw.de/). Die Wanderungsströme unterscheiden sich von Ort zu Ort; die Ursachen und Motive sind heterogen und vielschichtig. Diese werden allerdings nur selten erhoben und in die Planung einbezogen. Auch Jeschke (2007) belegt mit seiner empirischen Untersuchung, dass es ein hoch komplexes Muster an Wanderungsbewegungen gibt, das sich wenig mit tradierten Vorstellungen einer klassischen Wohnsuburbanisierung deckt. Jeschke deckt für einzelne Kommunen im Ruhrgebiet ganz verschiedene Entwicklungspfade auf, die u.a. Ergebnis differenter Abwanderungsmotive, Wohnstandortpräferenzen und struktureller Merkmale der gewanderten Haushalte sind, und zeigt, dass diese in den politisch-planerischen Prozessen vernachlässigt werden.

Doch althergebrachte Problemlösungsmuster werden anscheinend kaum hinsichtlich ihrer Angemessenheit hinterfragt: „Als Schlüssel zum kommunalpolitischen Erfolg gilt immer noch 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.“ (Einig 2005, 49) Ebenso zeigte eine schriftliche Umfrage[41], die sich an Planungsämter demographisch schrumpfender Städte richtete, dass vor allem in den westdeutschen Städten die Ausweisung von Flächen als wesentliche Maßnahme gegen Bevölkerungsverluste angesehen wird (Moeckel/Osterhage 2003, 21).

Exemplarisch sei hier auch auf die Stadt Salzgitter verwiesen, Pilotstadt im Programm „Stadtumbau West“: „Trotz rückläufiger Einwohnerzahlen, eines deutlichen Wohnungsüberhanges und eines nach der Wohnungsprognose der Niedersächsischen Landestreuhandstelle für Wohnungswesen (...) nicht existenten Neubaubedarfs, konzentrieren sich die Bemühungen der Stadt Salzgitter auf das „Baulandprogramm 2005“ und die Schaffung weiterer Bauplätze. Die (...) ausgewiesenen Grundstücke verteilen sich im Stadtgebiet auf Areale, die zentrumsfern liegen.“ (Farke 2005, 197) Und Glock (2006, 181) fängt zum Stadtumbau in Leipzig verschiedene Stimmen ein, die geplante Umnutzungsvorhaben ehemaliger Wohnbauflächen ablehnen, so z.B.: „Der Leipziger Osten braucht kein Hirschgehege, er braucht Ansiedlungen.“ Derartige Aussagen stehen beispiel-

---

[39] Die Ergebnisse basieren auf einer Befragung von 154 kommunalen Entscheidungsträgern aller kommunalpolitischen Ebenen in Rheinland-Pfalz. Das Projekt wurde im Forschungsverbund der Universitäten Koblenz-Landau, Mainz und Trier durchgeführt und durch das Land Rheinland-Pfalz gefördert (Sarcinelli/Stopper 2006).

[40] Experten attestieren auch der Gewerbeplanung, dass diese lange Zeit ausschließlich etatistisch betrieben wurde. „Die Versorgung der örtlichen Wirtschaft mit Gewerbe- und Industrieflächen stand im Mittelpunkt dieser Politik. Ihre wesentlichen Instrumente waren die Ausweisung und Subventionierung neuer Flächen (...).“ (Dobberstein 2002, 16)

[41] Die Befunde basieren auf einer schriftlichen Umfrage zum Thema „Einwohnerverluste von Städten und kommunale Finanzkrise“, die sich an alle Planungsämter in deutschen Städten mit >20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern sowie Einwohnerverlusten seit 1995 richtete. Insgesamt gingen 193 Antworten ein (Moeckel/Osterhage 2003, 18).

haft für eine Vielzahl an Akteuren, die weniger Pioniergeist verkörpern als vielmehr an gängigen Lösungsmustern und Nutzungsvorstellungen festhalten.

Es gibt es kaum eine schrumpfende oder stagnierende Stadt, die nicht mit neuen Wohngebieten wirbt. Prigge/Schwarzer (2006, 240ff.) beschreiben für verschiedene Großstädte die kommunale Angebotsoffensive als eine Strategie der Einwohnerbindung (z.B. in Duisburg und Dortmund). Entsprechend stößt man in kommunalen Internetauftritten sowie in lokalen Tageszeitungen auf Überschriften und Beiträge, die eine entsprechende Baulandpolitik ausdrücken: „Bauland für Worb" – „Neue Bauzonen sollen Bevölkerungszahlen konstant halten." (Landbote 2003) Ähnlich in Krefeld: Der Entwurf zum neuen Flächennutzungsplan der Stadt orientiert sich u.a. an der „Bekämpfung des Bevölkerungsrückganges und der Abwanderung junger Familien durch ein breites Angebot von unterschiedlichen Wohn- und Siedlungstypen" (http://www.krefeld.de/). Die Stadt Magdeburg proklamiert auf ihrer Internetseite zum Thema „Wohnen, Umwelt & Verkehr": „Wer sich traut..., der baut!" und wirbt mit städtischen Liegenschaften um „Häuslebauer" (http://www.magdeburg.de). Auch fiskalische Maßnahmen werden ergriffen: Die Stadt Herten zahlt einen Kinderbonus von 5 Euro pro Kind und Quadratmeter, um Anreize für Wohnungsneubau in der Stadt zu setzen. (Stadt Herten 2007, 10). Ähnlich wird in Emsdetten versucht, junge Familien mit „altersbezogenen Patenschaftsgeldern" für Kinder und „Kinderzimmerzulagen" anzulocken (vgl. El-Kayed/Hoffmann 2007, 3).

Soweit einige Beispiele. „Die Kommunen sind versucht, durch ‚ruinöse Konkurrenz' auf der Ausgabenseite im Wettbewerb um Einwohner siegen zu wollen, wobei aus einer übergeordneten Perspektive jedoch feststeht, dass bei gegebener Gesamtbevölkerung eine einzelne Kommune immer nur auf Kosten anderer siegen kann." (Müller 2004, 12; vgl. auch Birg 2006a, 120) Da die Bevölkerungszahlen insgesamt rückläufig sind, kann es allenfalls zu lokalen oder regionalen Umverteilungsprozessen kommen. „Unter den Bedingungen rückläufiger Bevölkerungszahlen zieht Wohnungsneubau am Stadtrand (...) zwangsläufig weiteren Wohnungsleerstand im Bestand nach." (Siedentop/Kausch 2003, 27) Analysen in Neubaugebieten in Mülheim und Köln zeigen, dass der Großteil der Bewohnerinnen und Bewohner aus der gleichen Stadt oder dem gleichen Stadtbezirk kommen (Wfa NRW 2003). Selbst wenn Wohngebietserschließungen kurzfristig zu positiven Wanderungssalden in Teilgebieten führen, erweisen sie sich bevölkerungsspezifisch als Strohfeuer. Bei diesem „Kannibalismus der Städte untereinander" wird es zunehmend mehr Verlierer als Gewinner geben (Sarcinelli/Stopper 2006, 3f), was nach Reiß-Schmidt (2007, 46) wiederum zu „nur schwer reversiblen Standortnachteilen" führt und „wegen der Schattenkosten der Infrastruktur eine teure Hypothek für künftige Generationen" ist.

Die klassische Angebotsplanung führt vor allem dann zu einem Überangebot an Bauflächen, wenn private Eigentümer baureife Grundstücke horten, statt baulich zu entwickeln. „Diese Situation wird als Baulandparadox bezeichnet, weil es paradox ist, wenn kostspielig zusätzliches Bauland durch die Gemeinden produziert wird, obwohl ausreichend baureife Flächen existieren (Davy 2000). Angebotsplanung birgt grundsätzlich die Gefahr, dass Kommunen „erhebliche Ressourcen für Investoren aufwenden, die niemals kommen werden" (Wiechmann 2003, 122). Verschiedene Umweltverbände gehen davon aus, dass in den kommunalen Bauleitplänen regelmäßig mehr Bau- und Verkehrsflächen dargestellt als innerhalb eines Planungszeitraumes benötigt werden. „Ursachen dafür sind Wunschdenken und die weit verbreitete staatlich tolerierte Willkür bei der Ermittlung des Bedarfs. Den Planungen liegen nicht selten aus purer Hoffnung oder Fantasie genährte Annahmen über die Entwicklung der Einwohnerzahl oder die Zahl neuer Arbeitsplätze zugrunde, die dann als scheinbar objektiv ermittelt ‚verkauft' werden." (BUND et al. 2006, 20) Andere Bedarfsberechnungen entstehen wie folgt: „ (...) wiederholt wird eine Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung aus der Vergangenheit schlicht unverändert in die Zukunft fortgeschrieben; werden bundes- oder landesweite, statistische Durchschnittswerte 1:1 auf die Gemeinde übertragen; werden Bebauungspotenziale im Bestand unterschätzt." (Ebenda, 33) In Fachkreisen ist es dagegen unbestritten, dass eine verlässliche, transparente Informationsgrundlage[42] auf Ge-

[42] *Für diesen Bedarf werden auch neue Instrumente entwickelt, z.B. ein (durch das BMBF gefördertes) „Frühwarn- und Kontrollsystem". Ein Ziel ist es, eine Entscheidungshilfe für städtische Akteure zu schaffen, um vom „korrigierenden Beheben" zum „prophylaktischen Vermeiden von Missständen" zu kommen (Ringel et al. 2005, 143f).*

meindeebene für eine vorausschauende Siedlungsflächenentwicklung notwendig ist (BBR 2005b, 5; Müller-Herbers/Molder 2004, 112; Siedentop 2005, 21). Derartige Informationen werden sich allerdings nur dann in ein entsprechendes Steuerungsverhalten niederschlagen, wenn sich die Schlüsselakteure aktiv mit den Schrumpfungsproblemen und Alternativen zu einer Flächenexpansion auseinandersetzen.

2.1.2 Siedlungsflächen entwickeln: Innen oder außen?

Neben der Siedlungsflächenerweiterung gibt es Beispiele praktizierter Innen- und Bestandsentwicklungen, bei denen auch öffentliche Akteure beteiligt sind: Es werden Baulücken erfasst und Brachen recycelt. Ehemalige Betriebe und verfallene Bausubstanzen werden beseitigt, um die frei werdenden Flächen in anderer Form zu verwerten (z.B. CEAG-Siedlung Dortmund oder Wohnen auf Zeche Holland in Bochum). Durch Verdichtung, Um- oder Nachnutzung wird versucht, neue Nutzungen im Bestand unterzubringen sowie Freiraum- und Grünflächenanteile im Sinne einer „doppelten Innenentwicklung" zu erhöhen (verschiedene Beispiele in BMVBS/BBR 2008b/c). Durch Zwischennutzungen sollen Brachen aufgewertet und Standorte attraktiviert werden, wie u.a. Gstach (2006) und Henkel (2006) anhand verschiedener Beispiele belegen. Zwischennutzungen bzw. temporäre Nutzungen werden ermöglicht oder gefördert

- auf Gewerbe- und Infrastrukturbrachen – z.B. Phönix-West in Dortmund, der Güterbahnhof Schalke Süd in Gelsenkirchen oder das Projekt „Land for free" als Initiative der Kulturhauptstadt Europas 2010 im Ruhrgebiet,
- in Baulücken und auf Rückbauflächen – wie z.B. die Nachbarschaftsgärten in Leipzig und Berlin-Marzahn, das Jugendtreff „Chill out" in Gotha oder der City-Volleyballplatz in Luckenwalde,
- in leerstehenden Gebäuden – bspw. Wächterhäuser in Leipzig oder „Hotel Neustadt" in Halle (Saale) (vgl. BMVBS/BBR 2008c; Forum Baulandmanagement NRW 2008; Hordych 2007, III).



Abbildung A.26: Umnutzung von Wohnbauflächen in Berlin Marzahn (Bezirksamt M.-H. Berlin 2008, 88/31/202)

In den meisten ostdeutschen Kommunen wird der Bestand in ausgewählten Stadträumen zurück- und umgebaut sowie aufgewertet. Als Reaktion auf Leerstand und Abwanderung wird in Leipzig bspw. nach dem Motto „mehr Grün, weniger Dichte" durch Abrisse, Um- und Zwischennutzungen versucht, die Wohn- und Lebensqualität zu erhöhen. Insbesondere die Gründerzeitquartiere sollen stabilisiert werden (Stadt Leipzig 2000, 9). Das Beispiel Berlin-Marzahn zeigt die enge Verzahnung von Stadtumbau und handlungsfeldübergreifender Quartiersentwicklung – mit Aufwertungen der Freiräume, Arbeits- und Qualifizierungsmaßnahmen, Kunstprojekten etc. Neben Familien werden u.a. bewusst „Ältere" als Zielgruppe des Stadtumbaus ins Visier genommen (Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf 2007). Auch in Westdeutschland erfährt der Stadtumbau einen Bedeutungszuwachs; bis zum Jahr 2007 bekundeten 280 Kommunen ihr Interesse, am Programm „Stadtumbau West" teilzunehmen (http://www.stadtumbauwest.info/). Wenn auch nicht so zahlreich wie in Ostdeutschland, so gibt es auch in westdeutschen Städten Beispiele zur Umstrukturierung von Wohnungsbeständen, wie bspw. in Dorsten Wulfen-Barkenberg, wo Wohnblöcke abgerissen und öffentliche Räume aufgewertet wurden (MBV NRW 2006).

Vielerorts gibt es Bestrebungen, das Wohnen in der Innenstadt zu stärken. So beabsichtigt beispielsweise die Stadt Leipzig, „die Konkurrenzfähigkeit der inneren Stadt gegenüber dem Stadtrand deutlich zu erhöhen, indem Ansätze forciert werden, die auf die Bedürfnisse potenzieller „Stadtflüchtlinge" zugeschnitten sind." (Hutter/Westphal 2003, 133) In Güstrow wird das „Vierte Viertel"

als innerstädtisches Seniorenquartier, in Finsterwalde „Wohneigentum in der historischen Innenstadt“ und in Altenburg „Selbstnutzerinitiativen“ gefördert – allen Projekten ist gemein, dass sie die Innenstadt als Wohnstandort stabilisieren wollen (BMVBS/BBR 2008b, 44ff.). Wiest (2005, 237-242) untersuchte dazu kommunale Planungsstrategien in Chemnitz, Dresden und Leipzig und stellte fest, dass sehr differenzierte, innovative Einzelmaßnahmen eingesetzt werden: Mit unterschiedlichen Methoden wird versucht, ungenutzte Gebäude und Flächen für Aneignungsprozesse zugänglich zu machen: Förderung von Eigentumsbildung, Lockerung von Eigentumsrechten, Förderung von Stadthäusern, Begleitung von Selbstnutzer-Programmen, Unterstützung künstlerischer Inszenierung von Brachfläche etc.

Im Überblick über die Beispiele bleibt dennoch die Frage, welchen Stellenwert diese Vorhaben unter Berücksichtigung des gesamten Steuerungsverhaltens vor Ort einnehmen. Verschiedene Hinweise lassen vermuten, dass die derzeitigen Bestandsentwicklungen eher am Rande bzw. im Rahmen von speziellen Förderprogrammen („Stadtumbau Ost“, „Stadtumbau West“, „IBA“ oder lokale Initiativen der Innenstadtförderung) stattfinden, während das Kerngeschäft weiterhin die Siedlungsflächenerweiterung umfasst. Zahlreiche Beobachtungen gehen davon aus, dass sich die Gemeinden „meist für die Ausweisung von Bauland und großzügige Baugenehmigungen statt für eine restriktive Flächenpolitik“ (Seidl/Schultz 2006, 175) entscheiden oder sich allenfalls auf eine „Kombination von Innen- und Außenbereichsentwicklung“ (Einig 2005, 49) einlassen. So wurden auch in Leipzig parallel zur aufwändigen Förderung der Altbaubestände zahlreiche neue Baugebiete ausgewiesen, unter anderem auch am Stadtrand (Lütke Daldrup 2004, 263f). Überdies lassen sich im Rückbau kaum Beispiele finden, in denen bestehende Siedlungsflächen endgültig in ihrer Funktion aufgegeben werden oder der Rückbau entsprechend ursprünglicher Konzepte tatsächlich konsequent „von außen nach innen“ abgewickelt wird. Die Kommunen entscheiden sich nur selten für den „Rückzug“, wie eine empirische Studie in „Stadtquartieren im Umbruch“ (a.a.O.) zeigt. Ebenso wird in selbigen Kommunen die Anpassung der Infrastruktur „bisher nicht systematisch mitbedacht“, so dass es zu höheren Kosten für Städte und Infrastrukturträger kommt (Besecke et al. 2006, 67f).

Die heutige Planung unter „Schrumpfungsbedingungen“ scheint oftmals ein Nebeneinander von Innen- und Außenentwicklung zu umfassen (Lüpke von 2007, 34). Diese „Doppelstrategie“ kann zu sich gegenseitig konterkarierenden Maßnahmen führen, z.B. wenn Bestandsumbau bzw. -aufwertung und Neubau auf der grünen Wiese gleichzeitig stattfinden. „In der Realität wird dabei oft deutlich, dass die Verknüpfung gegensätzlicher Planungsansätze nicht unbedingt zu einer Neutralisierung, sondern häufig eher zu einer Verdopplung der Störfaktoren für die öffentliche Planung führt.“ (Bernt 2006b, 124)

Mancherorts bleiben Innen- und Bestandsentwicklung auch gänzlich wohl formulierte Ziele, denen kaum entsprechendes Handeln folgt. Das kann unter anderem darauf zurückzuführen sein, dass das „harte Ziel“ der Reduktion der Flächenneuinanspruchnahme bislang kaum auf der Agenda von Städten und Gemeinden steht (Gawron 2005, 157). Kommunale Ziele wie „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ oder „verdichtetes Bauen im Bestand“ sind selten durch messbare Größen hinterlegt und werden dementsprechend im Planungsalltag nicht nachgehalten, wie eine Umfrage unter 159 Bürgermeisterinnen und Bürgermeister deutscher Kommunen jeglicher Größenordnung herausstellte (Agenda Transfer 2005c, 3f).

Viele kommunale Akteure richten ihre Steuerungstätigkeiten nicht oder lediglich in geringem Maße auf die Innenentwicklung, da sich diese Flächen nach ihrem Ermessen aufgrund zahlreicher Hemmnisse im Steuerungsalltag nur schwer nutzbar machen lassen (vgl. Abb. A.27). Angesichts dieser Schwierigkeiten wird nur in wenigen Kommunen davon ausgegangen, den Baulandbedarf der nächsten Jahre vorrangig durch Innenentwicklung bewältigen zu können: Die Baulandumfrage des BBR zeigt, dass vier von fünf befragten Gemeinden eine Bedarfsdeckung durch zusätzliche Wohnbaulandausweisung planen. Gleichzeitig werden „insgesamt rund drei Viertel des für Wohnbaunutzungen geeigneten Wiedernutzungspotenzials (...) aktuell nicht von den Gemeinden für Innenentwicklungszwecke mobilisiert.“ (Einig 2005, 49) In den alten Ländern befinden sich nur 38% und in den neuen Ländern erst 7% der Wiedernutzungsflächen (für wohnungswirtschaftliche Nutzungen) in bauleitplanerischer Bearbeitung (ebenda, nach Müller-Kleißler/Rach 2004, 50).

Verschiedene Umfragen (z.B. zur kommunalen Planungspraxis in „Stadtquartieren im Umbruch“ (BBR 2005a, 35), im Programm „Stadtumbau Ost“ (BMVBS/BBR 2007c)) zeigen, dass hinsichtlich der „Reaktivierung und Umnutzung von Brachflächen“ eine hohe Diskrepanz zwischen dem Erkennen von Handlungsbedarf und der tatsächlichen Umsetzung von Maßnahmen auf kommunaler Ebene besteht. Somit verwundert es nicht, dass die relativ größte Flächenbeanspruchung vom Wohnungsbau und dort vom Einfamilienhausbau ausgeht (vgl. Bergmann/Dosch 2004). Das BBR (2005b, 53-66) rechnet bis 2020 mit einer Neubaunachfrage von zusätzlich 3,4 Mio. Wohnungen, wobei der Eigenheimbau bis 2010 seine dominante Rolle behält. Und auch bei den gewerblich genutzten Flächen hält die Dispersion an, obwohl es ein erhebliches Überangebot auf den Gewerbebaulandmärkten gibt.

Zentrale Hemmnisse der Innen- und speziell der Brachflächenentwicklung

- ungünstige Flächenzuschnitte
- schwierige nachbarschaftliche Planungssituationen
- baurechtliche Probleme bzw. kompliziertes Planungsrecht im Innenraum
- Auflagen des Denkmalschutzes
- Lage der Flächen in Stadträumen mit schlechtem Image
- ungeklärte Eigentumsfragen
- (nicht absehbare) Dekontaminierung und Risiken nicht erkannter Altlasten auf Brachflächen
- (teils nicht einschätzbarer) Aufwand durch Rückbau und Entsiegelung von Brachflächen
- Bodenmarktbedingungen: u.a. hohe Mobilisierungs- und Grunderwerbskosten (teils überhöhte Buchwerte von Liegenschaften, überzogene Preiserwartungen der Eigentümer)
- Finanzknappheit und fehlende Übersichtlichkeiten in der Finanzierung
- erschwerte Abwicklung durch undurchsichtige Zuständigkeitsfragen: ökonomisch rechtliche Regelungen auf Bundes- und Länderebenen, Regionalplanung, Nutzungs- und Bebauungspläne der Gemeinden etc.
- komplexe Akteurskonstellationen auf Angebots- und Nachfrageseite (z.B. große Anzahl unterschiedlicher Eigentümer, private Bevorratung)
- teils lange Verfahrensdauer aufgrund verschiedener Hemmnisse etc.

Abbildung A.27: Hemmnisse der Innen- und Brachflächenentwicklung – zusammengestellt nach Aring (2005, 32); Föbker et al. 2006; Freyer (2005, 57f); Müller-Kleißler/Rach (2004); Siedentop (2005, 13f); Stuber (2005); Wiegandt (2003a)

2.1.3 Aktiv oder passiv? Agieren oder reagieren?

Gleichwohl gängige, um Expansion bemühte Steuerungsweisen in der Siedlungsflächenentwicklung zu dominieren scheinen, wird ein breites Spektrum an Vorgehensweisen sichtbar. Mit Blick auf verschiedene Ziele und Maßnahmen unterscheiden Danielzyk et al. (2002) „Typen kommunalen Handelns“ und differenzieren u.a. nach aktiven und passiven Verhaltensweisen (siehe Abb. A.28). In Anlehnung an diese Typisierung analysiert Stein (2005) „Schrumpfungssituationen“ von Städten im Ruhrgebiet. Es wird ersichtlich, dass Kommunen innerhalb einer Region auf die veränderte demographische und wirtschaftliche Lage sowohl mit aktiven Strategien („Expansion um jeden Preis“, „Orientierung auf die Bestandspflege“) als auch mit passivem „Überwintern“ reagieren. Stein zeigt anhand der Beispiele Dortmund, Herten und Gelsenkirchen, dass unterschiedliche Strategien (bei ähnlichen Rahmenbedingungen) räumlich dicht nebeneinander liegen können (ebenda, 159).

Überdies bleibt zu fragen, ob sich die Typen immer so eindeutig trennen lassen oder ob es nicht auch Übergangs- oder Mischformen gibt. Zum Beispiel zeigt der Umgang mit einzelnen Schrumpfungsphänomenen in der Region um Johanngeorgenstadt, dass aktives und reaktives Verhalten gleichzeitig stattfinden kann (Bose/Wirth 2006), z.B. in verschiedenen Teilräumen oder Arbeits- und Akteurszusammenhängen. Ähnliches ist in Kassel vorzufinden, wo öffentliche Akteure in einzelnen Fällen aktiv den Stadtumbau begleiten, in anderen Situationen jedoch passiv sind,

wie z.B. bei zahlreichen Entwicklungsvorhaben auf ehemaligen Industrie- und Gewerbeflächen (Kopetzki et al. 2004, 56). Ferner ist denkbar, dass einzelne Akteure und Entscheidungsträger einer Kommune verschiedenen Handlungsmustern folgen.

	Aktiv	Aktiv	Aktiv	Passiv
	Expansive Strategie	Bestandspflege	Schrumpfen planen	Schrumpfen als Teufelskreis
Ziel	Randwanderung im Stadtgebiet halten	Attraktivität und räumliche Strukturen erhalten	Geordnetes Schrumpfen, Qualitäten entwickeln	Ohne Ziele
Maßnahmen z.B.	Umfangreiche Flächenausweisung im Ein- und Zweifamilienhausbereich	Bestandsentwicklung, zielgruppenorientierte Programme	Infrastrukturanpassung und -rückbau, Freiflächenentwicklung	Regionalplanung sollte restriktiver sein, kommunalen Finanzausgleich reformieren

Abbildung A.28: Typen kommunalen Handelns nach Danielzyk et al. (2002)

Um das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure besser beschreiben und verstehen zu können, ist hier auch auf die Albers'sche Differenzierung der Handlungsmodi zu verweisen (Albers 1993b). Danach können öffentliche Akteure

- reagieren, auf einen Impuls von außen (z.B. Anfrage eines Investors, Marktentwicklungen);
- anbieten, von Entwicklungsoptionen, die von Dritten ausgefüllt werden (z.B. Baurecht schaffen für eine private Entwicklung);
- entwickeln, durch direkte Interventionen im Raum (z.B. eigene Entwicklungsmaßnahmen auf den Weg bringen und umsetzen).

Nach Selle (1995) sind die verschiedenen Handlungsmuster gleichzeitig vorzufinden. Daneben gibt es Hinweise, dass reaktive Verhaltensweisen öffentlicher Akteure in der räumlichen Entwicklung mancherorts überwiegen, so z.B. in Aachen (Feldmann et al. 2006). Reaktives Verhalten wird teilweise dahingehend kritisiert, dass der kommunale baulich-räumliche Steuerungs- und Entwicklungsanspruch nicht konsequent verfolgt wird und in der weiteren Entwicklung unberücksichtigt bleibt bzw. anderen (zumeist privaten) Interessen nachgeordnet wird. Es bleibt zu überprüfen, ob diese Vermutung tatsächlich zutrifft. Dazu sind allerdings sowohl die Präferenzen und Handlungsbestrebungen beteiligter öffentlicher und privater Akteure (vgl. Kap. 3.2.2) als auch ihr Zusammenspiel in Augenschein zu nehmen (vgl. Kap. 3.4).

2.2 Instrumente und Arbeitsweisen: Vielfalt praxisrelevanter Steuerungsformen

Nachdem verschiedene Indizien zur grundsätzlichen Ausrichtung der Steuerung in Nicht-Wachstumsräumen gesammelt wurden, wird nun der Frage nachgegangen, *wie* öffentliche Akteure die Entwicklung von Siedlungsflächen unter Bedingungen des demographischen Wandels gestalten. Da es sich um ein breites Instrumentenspektrum handelt, ist es nicht möglich, dieses in all seinen Facetten vorzustellen. Es gilt, Tendenzen auszumachen, die charakteristisch für die Siedlungsflächenentwicklung in Schrumpfungsräumen sind. Zu Beginn wird der Bedeutung formeller und informeller Instrumente nachgegangen **(Kap. 2.2.1)**, anschließend werden Erkenntnisse zu den Arbeitsweisen öffentlicher Akteure schlagwortartig zusammengetragen **(Kap. 2.2.2)**.

2.2.1 Einsatz formeller und informeller Instrumente

In diesem Abschnitt wird das Augenmerk sowohl auf das allgemeine Städtebaurecht und den Stadtumbau als Teil des besonderen Städtebaurechts (vgl. Kap. 1.3.2) als auch auf die Nutzung informeller Instrumente gerichtet. Abschließend wird mit dem „kommunalen Flächenmanagement" ein konkreter Handlungsbereich intensiver betrachtet.

Formell: Praxisschwerpunkt im allgemeinen Städtebaurecht

Für das skizzierte Steuerungsverhalten (vgl. Kap. 2.1.1) ist die klassische Bauleitplanung zentral. Einer Studie[43] zur Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Privaten im Rahmen des Stadtumbaus (Forum Baulandmanagement NRW 2005) ist zu entnehmen, dass in zahlreichen Städten derzeit insbesondere die Instrumente des allgemeinen Städtebaurechts eingesetzt werden. Sie bilden den Schwerpunkt, während das besondere Städtebaurecht eher eine untergeordnete Rolle spielt. Die verbindliche Bauleitplanung (§§ 8-10 BauGB) kommt dort zum Zuge, wo Baurecht geschaffen oder verändert werden soll. Zentrales Instrument ist der Bebauungsplan. Zudem werden häufig städtebauliche Verträge abgeschlossen, z.B. zu konzeptionellen und gestalterischen Abmachungen, der Herstellung von Ausgleichsmaßnahmen oder Kostenübernahmen (ebenda, 23f). Viele Vorhaben werden auch in demographisch schrumpfenden Städten über § 34 BauGB geregelt, wenn Bebauungspläne nicht als erforderlich betrachtet werden. „Damit wird Stadtentwicklung zwar vereinfacht, aber auch einem geordneten und politisch legitimierten Verfahren entzogen, mithin ‚informalisiert'." (Matern/Koch 2006, 36f) Ein Motiv ist es, schnelle Entscheidungen zu ermöglichen – vor allem schneller als die Nachbarkommunen: „Im kommunalen Baurecht geht Geschwindigkeit gelegentlich auf Kosten der Rechtssicherheit." (Ramge 2006, 130) So beispielsweise in Jena, wo sehr viele Vorhaben über den § 34 genehmigt wurden: „Andere Kommunen scheuten das Risiko. Jena machte das Rennen." (Ebenda)

Einzelne Praxisbeispiele zeigen, dass recht ähnliche Aufgaben mit verschiedenen Instrumenten angegangen werden – z.B. werden Umbauvorhaben im „Stadtumbau West" mal über das Sanierungsrecht (z.B. Albstadt) und mal über Investitionsvorranggebiete (z.B. Salzgitter) abgewickelt (BBR 2006c, 20ff.). Hier lassen sich Beobachtungen zu Steuerungsbeispielen aus der Städtebauförderung, dem Programm „Soziale Stadt" und Maßnahmen öffentlicher Infrastrukturanpassung anknüpfen: Altrock (2006, 149) stellt fest, dass die Reaktionen auf die veränderten Rahmenbedingungen uneinheitlich sind. Es gibt keine eingespielten Routinen auf die zurückgegriffen werden kann.

Relativ wenige Hinweise lassen sich in der (empirisch orientierten) Literatur zu der Rücknahme von Baurecht finden. In Anbetracht zurückgehender Bevölkerungszahlen ist davon auszugehen, dass nicht sämtliche Baugründe mehr benötigt werden. Eine Umfrage zur kommunalen Planungspraxis (a.a.O.) zeigt, „dass vor allem die in den ostdeutschen Gemeinden seit Anfang der 1990er-Jahre (...) aufgestellten Bauleitpläne als revidierungs- und anpassungsbedürftig angesehen werden" (BBR 2005a, 34). Bauland tatsächlich in Nicht-Bauland umzuwidmen scheint jedoch nicht gängige Praxis zu sein, wie z.B. Heinrich (2005) anhand der Siedlungsplanungen der Stadt Nauen veranschaulicht.

Vom besonderen Städtebaurecht zur strategischen Stadtentwicklungsplanung?

Das besondere Städtebaurecht wurde im Jahr 2004 durch die Stadtumbau-Gesetzgebung (§§ 171a-d BauGB) erweitert, um den veränderten baulich-räumlichen Anforderungen gerecht zu werden (vgl. Kap. 1.2 und 1.3). Bestehendes Recht wurde nicht ersetzt; die neuen Paragraphen sind als Ergänzung zu sehen. In Ostdeutschland wird auf diese Regelungen bereits mehr zurückgegriffen als in Westdeutschland. Aus dem 2. Statusbericht zum Programm „Stadtumbau Ost" geht hervor, dass Stadtentwicklungskonzepte – mit deutlichem Schwerpunkt auf baulich-räumlichen Aspekten – und Stadtumbauverträge nach § 171 BauGB recht häufig Anwendung finden, Stadtumbausatzungen allerdings selten aufgestellt werden (BMVBS/BBR 2007c, 65-68).

Durch die Einführung der §§ 171a-d BauGB werden die – bis dahin informell auf den Weg gebrachten – (integrierten) städtebaulichen Entwicklungskonzepte rechtlich fixiert. In den letzten

---

[43] Die Studie „Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Privaten im Rahmen des Stadtumbaus" gibt Erfahrungen und Einschätzungen aus West- und Ostdeutschland wider. Die empirischen Befunde basieren auf einer schriftlichen Umfrage sowie Expertengesprächen unter 25 NRW-Mitglieder-Kommunen beim Forum Baulandmanagement NRW, weiteren Kommunen aus anderen Bundesländern sowie unter 13 Wohnungsbaugesellschaften, -genossenschaften und -unternehmen aus NRW. Zudem wurden schriftliche Befragungen unter 20 ostdeutschen Kommunen und Wohnungsbaugesellschaften durchgeführt (Forum Baulandmanagement NRW 2005, 12 und 20).

Jahren hat sich daran eine intensive Debatte um die Bedeutung der Stadtentwicklungsplanung[44] angeschlossen: Zum einen wird diskutiert, ob damit eine Rückbesinnung auf umfassend angelegte Planungskonzepte einhergehe: „Die Stadtentwicklungsplanung hat in Ostdeutschland im Rahmen des Wettbewerbs ‚Stadtumbau Ost' eine Renaissance erlebt." (Lütke Daldrup 2004, 264) Zum anderen wird in diesem Kontext diskutiert, inwiefern strategische Ausrichtungen in der Planung an Bedeutung gewinnen (vgl. Hamedinger et al. 2008; Hutter 2006; Reiß-Schmidt 2006, 160ff.). Da integrative, planerische Konzepte eine Voraussetzung für die Gewährung von Fördermitteln zum Umbau von Siedlungsstrukturen sind, prognostizieren Matern/Koch (2006, 37) einen weiteren Bedeutungsgewinn dieser Planungsform. Dabei gehe es allerdings nicht um die Rückkehr zu der Vorstellung, die Stadt- und damit auch die Siedlungsflächenentwicklung sei anhand dieses Konzeptes umfassend und ganzheitlich steuerbar (im Sinne einer „komprehensiven Planung"). Erfahrungen aus Leipzig zeigen hingegen: „Stadtentwicklungspläne haben für uns die Funktion gehabt, Transparenz zu schaffen, Marktinformationen zu geben – also vor allem als ein Kommunikations- und Abstimmungsinstrument zu dienen. Und dadurch haben sie gesteuert – nicht durch rechtsverbindliche Regelungen." (Lütke Daldrup 2004, 264) Ähnlich lassen Beispiele aus dem ExWoSt-Forschungsfeld „Stadtumbau West" erkennen, dass die Orientierungsfunktion im Mittelpunkt steht: Es gilt u.a. die Problemwahrnehmung zu schärfen, Ziele zu formulieren, räumliche Prioritäten zu setzen oder Mittel zu akquirieren (BBR 2005b, 3f). Angesichts dieser Funktionen stellt die integrierte Stadtentwicklungsplanung ein „unverzichtbares Werkzeug" im demographischen Wandel dar (Bode 2007, 138).

Eine integrierte Stadtentwicklungsplanung inklusive Stadtentwicklungskonzept bietet „ein Dach" für eine Vielzahl an Vorhaben und eröffnet die Chance, Einzelprojekte miteinander abzustimmen. Die Einschätzung der Steuerungspraxis fällt diesbezüglich unterschiedlich aus. Bernt geht vor dem Erfahrungshintergrund mit Stadtumbauprozessen in Ostdeutschland davon aus, dass ein Schritt in diese Richtung gemacht wurde, der über eine „Projektmeierei" hinausgeht: „Im Zuge der Schrumpfung kommt es also tatsächlich auch zu einer Rückkehr übergreifender Planungsthemen" (Bernt 2006b, 121f). Wenngleich die Verknüpfung von Stadtumbauprojekten nicht bedeuten muss, dass sämtliche Vorhaben der Siedlungsflächenentwicklung miteinander abgestimmt werden. Das trifft z.B. dann zu, wenn Förderprogramme parallel zum Alltagsgeschäft der Planung laufen und nicht im Einklang mit deren grundlegenden Zielen und Instrumenten stehen. So wird in Kommunen mit zurückgehenden Einwohnerzahlen teilweise eine aufwändige Innenentwicklung gefördert, während gleichzeitig expansive Strategien der Flächenpolitik verfolgt werden. Ferner wird zu bedenken gegeben, dass – gleichwohl umfassende Stadtentwicklungskonzepte auf den Weg gebracht werden – diese erst dann zielführend sind, wenn sie in verbindliche Schritte münden. Letztendlich bedarf es weiterer empirischer Untersuchungen, um zu Bedeutung und Funktion einer integrierten Stadtentwicklungsplanung stichhaltige Aussagen treffen zu können.

Informell: Bedeutungsgewinn offener und flexibler Verfahren?

Neben formellen spielen informelle Vorgehensweisen (Aushandlungen, Gesprächsrunden, Vereinbarungen etc.) eine wichtige Rolle in der Siedlungsflächenentwicklung. So dienen informelle Wege „häufig der Auseinandersetzung mit der Stadtumbauproblematik auf gesamtstädtischer oder stadtteilbezogener Ebene bevor einzelne konkrete Projekte in Angriff genommen werden." (Forum Baulandmanagement NRW 2005, 23) Diese Funktion der informellen Instrumente wird durch eine weitere Befragung zur kommunalen Planungspraxis (a.a.O.) bestätigt: „Informelle Verfahren werden als wichtig für die Vorbereitung, die Information und vor allem die Einbindung von unterschiedlichen Akteuren angesehen. Allerdings machten die Befragten auch deutlich, dass es ohne formelle Verfahren und die entsprechende Verbindlichkeit nicht geht." (BBR 2005a, 6f)

Es ist augenscheinlich, dass sowohl formelle als auch informelle Instrumente benötigt werden (vgl. auch Ehrbeck 2006; Sander 2006). Gleichwohl gehen zahlreiche Vertreter aus Praxis und Forschung davon aus, dass informelle Instrumente unter demographischen Schrumpfungsbedingungen an Bedeutung zunehmen. Bezug nehmend auf verschiedene Einzelfallstudien und Fallbei-

---

[44] *„Aufstieg und Fall der Stadtentwicklungsplanung" – einen Überblick zur Historie und zu zentralen (strategischen) Elementen der Stadtentwicklungsplanung liefert Ritter (2006, 129-145).*

spielanalysen stellen Herz et al. (2005) fest, dass es vermehrt zu kooperativen Steuerungsformen kommt. Auch werde die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren im Rahmen von „Public Private Partnerships" (PPP) für die Städte angesichts knapper Kassen immer wichtiger (Heinz/Scholz 1996). PPP sollen helfen den kommunalen Investitionsstau zumindest teilweise abzubauen (Bunzel et al. 2007, 48). Werden Forschungen zu „projektorientierter" Planung einbezogen (Keller et al. 1996; Siebel et al. 1999), so lassen sich auch hier Hinweise zu einer (Bedeutungs-)Zunahme dieser Steuerungsform finden. Das trifft zumindest auf verschiedene Fallstudien zu (Ganser et al. 1993; Kilper 2001; Selle 2000a/b). Umfassende Belege dazu, ob sie auch für die „Breite" der Steuerungstätigkeiten in der baulich-räumlichen Entwicklung gelten, stehen noch aus (vgl. Klemme/Selle 2008).

Die wachsende Bedeutung informeller Arbeitsweisen in Schrumpfungsräumen wird zum einen auf die abnehmenden Steuerungsressourcen der öffentlichen Akteure zurückgeführt, zum anderen auf die (notwendige) Flexibilität und Offenheit informeller Vorgehensweisen (Doehler-Behzadi et al. 2005, 76). Hieber (2005, 214-226) geht davon aus, dass in Stadtumbau-Städten „der Weg vom Problem zur Lösung" die zentralen Stadtentwicklungsaufgaben bestimmen wird und dass das formale Instrumentarium hier wenig hilfreich sei. Insbesondere bei der Steuerung unter Bedingungen des demographischen Wandels geht es „nicht um das Umsetzen formeller Planung, sondern um aktiv begleitete Moderationsprozesse und abgestimmte Handlungsstrategien", so Merk (2003, 292) vor dem Hintergrund ostdeutscher Transformationsprozesse. Es bleibt zu erwähnen, dass es sich bei den Hinweisen um einzelne Einschätzungen und Beispiele handelt. Die derzeitige empirische Basis reicht kaum aus, um quantitative Aussagen (hier im Sinne von ‚Zunahme') treffen zu können.

Konkret: Kommunales Flächenmanagement

Vor dem Hintergrund des anhaltenden und nicht zukunftsfähigen Flächenverbrauchs in Deutschland werden seit langem Möglichkeiten diskutiert, die die Umwandlung von Freiflächen in Siedlungsflächen auf kommunaler Ebene bremsen sollen. „Nachhaltiges Flächenmanagement" ist das zentrale Schlagwort. Unter Berücksichtigung der schwierigen kommunalen Haushaltslage und den anstehenden Mehrkosten im Bereich der Infrastrukturen in „Schrumpfungsräumen" (siehe Kap. 1.2.2) ist davon auszugehen, dass die Berücksichtigung volkswirtschaftlicher Kosten und Einspareffekte, die mit einem nachhaltigen kommunalen Flächenmanagement einhergehen, eine gute Begründung für die Umsetzung des selbigen liefern sollte (Fuhrich/Dosch 2005, 64).

Ein kommunales Flächenmanagement, das auf eine Flächenkreislaufwirtschaft abzielt, ist ein viel diskutierter integrierter Politik- und Steuerungsansatz, der vorrangig und systematisch die Nutzung der Flächenpotenziale im Bestand vorsieht (vgl. Kap. 1.3.2). Es kann verschiedene Maßnahmen umfassen. Grundlegende Elemente sind: Baulandkataster (z.B. Baulückenkataster, Nachverdichtungs- und Konversionsflächen, Reserveflächenkataster), Wohnungsmarktbeobachtungen, Realnutzungskartierung, Integrierte Stadtentwicklungs- bzw. Bezirksentwicklungskonzepte, Flächenmonitoring, Masterpläne, Arbeitsgruppen zu verschiedenen Themen etc. Zu den weiterführenden Maßnahmen zählen u.a. kommunale Bodenfonds, Öko-Konten, Gemeinbedarfsflächen-Pools etc. (Reiß-Schmidt 2007, 46) Die Steuerungspraxis zeigt, dass einige der grundlegenden Instrumente bereits genutzt werden. „Die meisten Kommunen setzen dabei auf ein Brachflächenkataster und ein ressortübergreifendes Baulandmonitoring." (Agenda Transfer 2005c, 7) In vielen demographisch schrumpfenden Kommunen werden Bauland- bzw. Baulückenkataster durch die kommunale Stadtplanung erstellt und veröffentlicht (gemäß § 200 BauGB). Das übergeordnete Ziel ist es, eine Bebauung der Flächen auf den Weg zu bringen, wie z.B. in Dresden (http://www.dresden.de/de/02/or/anliegen/c_398.php?PHPSESSID=http%3A). Auch in Mülheim an der Ruhr richtet sich das Kataster direkt an Bauwillige: „Das Baulückenkataster soll Architekten, Maklern und Bauwilligen als Information und Entscheidungshilfe dienen." (http://www.muelheim-ruhr.de/cms/baulueckenkataster2.html). Ebenso wird bspw. in Düren mit Baulücken für neue Bauvorhaben geworben: „Gleich, ob Sie beabsichtigen, ein Einfamilienhaus für sich und ihre Familie zu errichten, eine Eigentumswohnung oder ein Mehrfamilienhaus als Kapitalanlage zu bauen oder sich als Gewerbetreibender in der Stadt Düren niederlassen wollen, wird Ihnen das Baulückenkataster eine Hilfe bei der Suche nach einem geeigneten Baugrundstück sein." (http://www.dueren.de/buergerservice/bauservice/baulueckenkataster/)

Ähnliche Einzelmaßnahmen sind in vielen, aber nicht in allen Städten zu finden. Und so kritisieren Umweltverbände: „Einzelne Mitarbeiter wissen zwar über Brachflächen und Baulücken häufig gut Bescheid. Den meisten Gemeinden fehlt aber ein vollständiger und stets aktualisierter Überblick über die im Bestand schlummernden Flächenpotenziale." (BUND et al. 2006, 38) Ferner ist auch ein umfassendes kommunales Flächenmanagement nicht selbstverständliches Alltagshandeln der öffentlichen Akteure. Die Landesarbeitsgemeinschaft Lokale Agenda 21 stellt fest, dass Flächenmanagement[45] bislang nur sporadisch bzw. unvollständig und weniger als umfassende Strategie eingesetzt wird (LAG 21 2006b). Und: es bleibt offen, welche Interessen die öffentlichen Akteure bei dem Einsatz der genannten Instrumente verfolgen. Geht es um eine Eindämmung des Freiflächenverbrauches im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung? Oder ist das Ziel, eine maximale Angebotsvielfalt für potenzielle Nachfrager bereit zu stellen, um im Wettbewerb um Einwohner besser abschneiden zu können?

2.2.2 Kommunale Arbeitsweisen: Ressortübergreifend, integrativ, kooperativ?

Angesichts der Multidimensionalität und Wechselwirkungen der Rahmenbedingungen und ihrer Folgen werden ressortübergreifende, integrative und kooperative Arbeitsweisen in der städtischen und regionalen Siedlungsflächenentwicklung als unerlässlich angesehen (vgl. Kap. 1.3.3). Im Folgenden richtet sich der Blick auf die Arbeitsweisen öffentlicher Akteure in der Praxis.

Ganzheitliche Herangehensweisen?

Die Notwendigkeit einer „ganzheitliche[n] Sicht auf Stadtumbau- und Stadtrückbauprozesse" und einer „Integration aller zur Problemlösung notwendigen Handlungsfelder und deren Akteure" sieht auch die Mehrzahl der in einer Studie zur kommunalen Planungspraxis befragten Praktiker (Besecke et al. 2006, 70) – was jedoch nicht bedeuten muss, dass auch die Praxis tatsächlich entsprechend gestaltet wird. Konkret dazu lassen sich nur schwerlich repräsentative empirische Befunde finden. Die folgenden Beobachtungen beziehen sich überwiegend auf einzelne Forschungs- und Förderprogramme oder bestimmte Raumausschnitte. Dennoch geben sie dienliche Hinweise zur Herangehensweise.

In der Fachliteratur wird anhaltend kritisiert, dass die Anforderungen an eine ganzheitliche, integrative Arbeitsweise (vgl. Kap. 1.3.3) in der Praxis selten eingelöst werden (vgl. Hutter 2003, 189ff; Müller 2004, 7f; Sarcinelli/Stopper 2006, 9). Aus einer Studie zum Einsatz von Planungsinstrumenten in „Problemgebieten auf städtischer und regionaler Ebene" geht hervor, dass die zentralen Hemmnisse der Planung diesbezüglich „vor allem altbekannte Probleme, wie etwa die geringe Bereitschaft zu einer räumlich und fachlich übergreifenden planerischen Koordination, v.a. auf regionaler Ebene, eine mangelnde Finanzausstattung der Planung und personelle Engpässe" sind. Zudem wurde die „Ausrichtung des Planungsrechts auf Wachstum" als Hemmfaktor benannt (Matern/Koch 2006, 36f) (dazu ausführlicher in Kap. 3.3.2).

Aus einer schriftlichen Umfrage in deutschen Planungsämtern demographisch schrumpfender Städte (a.a.O.) geht hervor, dass (bezogen auf die Umfrageteilnehmer) „in den alten Bundesländern nicht einmal jede dritte Stadt über eine Gesamtstrategie verfügt". In Ostdeutschland ist dies hingegen für die Mehrzahl der Städte der Fall – angekurbelt durch das Programm „Stadtumbau Ost" (Moeckel/Osterhage 2003, 21f).

Hinsichtlich der Bedeutung demographischer Rahmenbedingungen ist auf die empirischen Befunde zu „Stadtquartieren im Umbruch" zu verweisen: Untersuchungen zeigen, dass Wahl und Gestaltung der Arbeitsformen zum Teil von dem jeweiligen Ausmaß des Bevölkerungsrückgangs und dem entsprechenden Problemdruck abhängen können. In demographisch stark schrumpfenden Städten werden eher ämter- und fachbereichsübergreifende Arbeitsgruppen eingerichtet (BBR 2005a, 52). Zudem werden „besondere Organisations- und Managementstrukturen zur Bewältigung der Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs (...) deutlich in Abhängigkeit vom Maß des Bevölkerungsrückgangs und weitgehend unabhängig von der Stadtgröße etabliert. Ein hoher Anteil

---

[45] In dem Projekt der LAG 21 „Flächenmanagement als partizipativer Prozess einer nachhaltigen Stadtentwicklung" werden Flächenmanagementsysteme in vier Modellkommunen aufgebaut. Die Instrumente des Flächenmanagements sollen erprobt und in ihrer Übertragbarkeit auf andere Kommunen überprüft werden. Siehe ausführlicher http://www.lag21.de/de/lag_21_nrw_ev/projekte/flaechenmanagement.php sowie LAG 21 (2006).

von Städten sieht hierfür jedoch keinen Anlass und glaubt mit den bisherigen Strukturen den Wandel bewältigen zu können. (...) In den Gemeinden, die neue Verfahren etabliert oder geplant haben, spielen Stadtforen, Stadtteilkonferenzen und Stadtdialoge die größte Rolle, und zwar in den Gemeinden mit hohem Bevölkerungsrückgang stärker als in solchen mit geringerem Rückgang." (Ebenda, 49-51)

Hier stellt sich auch die Frage nach dem Zusammenspiel von Akteuren aus unterschiedlichen Sphären (Staat, Markt, Zivilgesellschaft). Mit Blick auf die Arbeitsformen ist anzumerken, dass die Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Akteuren eine große Bedeutung einnimmt, wie mehrheitlich in den empirischen Berichten zur Praxis des Stadtumbaus belegt wird (z.B. Forum Baulandmanagement NRW 2005, 25) Die Kooperationen sind in erster Linie vorhabenbezogen; eher selten finden sie zu allgemeinen bzw. übergeordneten Abstimmungen (Problemanalyse, Strategieentwicklung etc.) statt (ebenda).

Die Begleitforschung zum „Stadtumbau Ost" zeigt, dass in den Programmstädten neben den öffentlichen Akteuren der Stadtplanung bzw. -entwicklung v.a. kommunale Wohnungsunternehmen beteiligt sind; Ver- und Entsorgungsunternehmen werden erst jüngst vermehrt eingebunden (BMVBS/BBR 2006b, 54). Ferner zeigen aktuelle Erfahrungsberichte aus Ost- und Westdeutschland, dass „viele private Wohnungsgesellschaften und Grundstückseigentümer (vorrangig in innerstädtischen Gebieten) vielfach noch nicht mitwirkungsbereit sind." (BBR 2005a, 52f) Speziell die Einbindung privater (Klein-) Eigentümer in die Bestandsentwicklung ist schwierig (vgl. BMVBS/BBR 2007d). So beschreibt z.B. Glock (2006, 188) für Leipzig, dass die privaten Eigentümer seitens der öffentlichen Akteure als „schwierige Partner im Stadtumbau" wahrgenommen werden.

Diese ersten Hinweise zu den beteiligten Akteuren lassen bereits erkennen, dass die Akteurskonstellationen und -interaktionen wesentlich für die Entwicklung der baulich-räumlichen Gestaltung sind und von daher später noch genauer zu betrachten sind (siehe Kap. 3.4).

Kirchturmdenken statt interkommunaler Zusammenarbeit?

Kooperatives Handeln ist nicht nur innerhalb einer Stadt oder Gemeinde, sondern auch über die administrativen Grenzen hinaus notwendig. Gerade unter demographischen und wirtschaftlichen Schrumpfungsbedingungen ist eine interkommunale und regionale Zusammenarbeit gefragt, die es ermöglicht, effiziente Strukturen zu entwickeln und Synergieeffekte zu nutzen (vgl. Häußermann 2004, 232).[46] „Die Region als Handlungsebene wird wichtiger" (Bode 2007, 137), doch der zunehmende Wettbewerb zwischen den Kommunen führt dazu, dass Siedlungsflächen nur selten in Abstimmung mit den Nachbargemeinden oder auf regionaler Ebene entwickelt werden. Bspw. zeigt eine Studie[47] zum demographischen Wandel im Werra-Meißner-Kreis, dass die grundsätzlich aufgeschlossene Haltung gegenüber interkommunaler Zusammenarbeit der Mehrzahl der Befragten nicht für die Etablierung interkommunaler Wohngebiete gilt. Ein Tabufeld, das die Grenzen der Kooperationsbereitschaft anzeigt (Hahne et al. 2006, 7f). Eine Ausnahme scheint hingegen das „Regionale Handlungskonzept Wohnen 2020 Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler" darzustellen: Hier haben sich regionale Akteure in einem informellen Arbeitskreis auf einen Abstimmungsprozess zur Wohnungsmarkt- und Siedlungsentwicklung eingelassen (vgl. Wiegandt/Wiesemann 2008).

Viele Kommunen pochen auf ihre Planungshoheit, was nach Gawron (2005, 157) zu einer „Überbetonung" dieser führt. Umwelt- und Naturschutzverbände kritisieren außerdem: „Zwischengemeindliche und regionale Planung verkommt zur Aufsummierung von Einzelwünschen. Die Chancen eines untereinander abgestimmten Vorgehens, wobei nicht alle alles haben müssen, aber umso mehr voneinander profitieren können, bleiben so ungenutzt." (BUND et al. 2006, 20) Was bedeutet die Addition von Einzelwünschen in der Siedlungsflächenentwicklung? Es dominieren interkommunale Planungsansätze, „die nicht eine Reduktion der kommunalen Baulandaus-

---

[46] Zu den Notwendigkeiten interkommunaler Kooperationen in einzelnen Handlungsfeldern wie Wohnungsbau, Gewerbegebiete, Einzelhandel und Flächenplanung sowie zu Fragen der Daseinsvorsorge siehe Gawron (2004 und 2008).

[47] Den Werra-Meißner-Kreis kennzeichnen deutliche Bevölkerungsverluste und ein steigendes Durchschnittsalter. Überwiegend bestehen in den Kommunen des Kreises Wohnungsleerstände. Im Kreisgebiet wurden die Fraktionsspitzen der Kommunalparlamente und die Bürgermeister befragt, mit dem Ziel, Bewusstseinsstand, Reaktionsmöglichkeiten und Handlungsperspektiven unter Bedingungen des demographischen Wandels aus Sicht der kommunalen Entscheidungsträger zu erfassen (Hahne et al. 2006).

weisung zum primären Ziel haben, sondern möglichst vielen Ausweisungswünschen der Gemeinden gerecht zu werden versuchen." (Einig 2005, 50 nach Gawron 2004) Darüber hinaus stellt die interkommunale Konkurrenz für viele kommunale Akteure bereits eine Barriere für die verstärkte Nutzung innerstädtischer Flächen in der eigenen Gemarkung dar, wie eine Befragung in 149 Groß- und Mittelstädten aus dem Jahr 2000 zeigte. Ebenso bescheinigen 73% der Befragten interkommunalen Projekten des Flächenrecyclings nur schlechte Erfolgschancen (Einig 2005, 50).

Eine Befragung in der planenden Verwaltung schrumpfender Städte zeigt, dass im Bereich des Rückbaus das regionale Verständnis bislang weitgehend fehlt, obwohl offensichtlich ist, dass viele Aufgaben (z.B. Umgang mit technischen Infrastruktursystemen) nur Gemeindegrenzen übergreifend sinnvoll bearbeitet werden können (Besecke et al. 2006, 68). Die Vorgehensweisen und Maßnahmen werden im Stadtumbau hinsichtlich der fehlenden übergemeindlichen Auseinandersetzung kritisiert: „Die Programme zum Stadtumbau in Ost- und Westdeutschland orientieren sich stark an der Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt, eine interkommunale Perspektive ist kaum zu erkennen, regionale Handlungsansätze bilden die Ausnahme." (Müller 2004, 7)

Die Regionalisierung der Umbauprozesse ist an einige Voraussetzungen geknüpft – zuerst einmal an die grundsätzliche Bereitschaft zur Kooperation der Gebietskörperschaften im Handlungsfeld der Siedlungsflächenentwicklung. „Diese ist jedoch nur dann zu erwarten, wenn die Kommunen erstens ein entsprechendes Problembewusstsein haben („Wir werden vom demographischen Wandel betroffen sein!"), wenn zweitens der Wille besteht, Aufgaben, die bislang von den Kommunen allein gelöst wurden, gemeinsam anzugehen und drittens auch die Chancen gesehen werden, die diese Zusammenarbeit allen Beteiligten bieten könnte." (Langenhagen-Rohrbach/Gretschel 2005, 230). Dass die gleiche Betroffenheit in den Kommunen die Kompromissfähigkeit der Entscheidungsträger bei der Lösung von Problemen jedoch nicht zwangsläufig erhöht, zeigen die Untersuchungen von Bose/Wirth (2006, 22) in der Region um Johanngeorgenstadt: Insbesondere unter „Schrumpfungsbedingungen" können Verteilungskämpfe und konkurrierende Ziele der einzelnen Gemeinden kooperatives Vorgehen verhindern.

2.3 Zwischenresümee: Abweichungen zwischen Wunsch und Wirklichkeit

Abschließend werden zentrale Merkmale des beschriebenen Steuerungsverhaltens öffentlicher Akteure zusammengefasst. Daran anknüpfend wird der Blick noch einmal zurück auf das Kap. 1.3 gerichtet: Dort wurden Handlungsbedarf und Kernaufgaben für die Entwicklung von Siedlungsflächen in Nicht-Wachstumsräumen skizziert und es bleibt zu fragen, welche Aspekte davon in dem hier beschriebenen Ausschnitt der Steuerungspraxis wieder zu finden sind.

Indiziensammlung zur Ist-Situation

In Städten mit stagnierenden oder sinkenden Einwohnerzahlen kommt es zur weiteren Flächeninanspruchnahme im Innen- und Außenbereich. Dabei handelt es sich oftmals um Einzelvorhaben, die nicht in eine Gesamtstrategie der Flächenentwicklung eingebettet sind. Gleiches gilt für einzelne Maßnahmen des Flächenmanagements (z.B. Brachflächenrecycling, Baulückenkataster); auch hier scheint eine umfassend abgestimmte Flächenpolitik die Ausnahme zu sein.

Die anhaltende Angebotsplanung der Kommunen ist auf Zuwachs ausgerichtet. Die mittel- bis langfristige Nachfrage sowie die Folgen weiterer Siedlungstätigkeiten und disperser Siedlungsstrukturen (hohe Infrastruktur(folge)kosten, Flächenverbrauch, Nachfrageverluste und Förderung von Leerstand an anderen Standorten etc.) scheinen bei den Entscheidungen weniger zum Tragen kommen. Vielmehr zeichnet sich ab, dass der Wettbewerb um Einwohner und Arbeitsplätze sowie die Ansiedlung von Wirtschaftsunternehmen für die öffentlichen Akteure handlungsleitend ist. Aufgrund dieser Konkurrenzsituation kommt es eher selten zur interkommunalen oder regionalen Abstimmung baulich-räumlicher Gestaltungen.

In Städten mit starken Bevölkerungsverlusten gibt es Bestrebungen seitens der kommunalen Planung den Stadtumbau mit auf den Weg zu bringen (z.B. durch Stadtentwicklungskonzepte, Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen). Obschon im Überblick über das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure der Eindruck entsteht, dass Maßnahmen im Bestand eher am Rande bzw. im Rahmen von Förderprogrammen stattfinden und im Mittelpunkt der kommunalen Siedlungsentwicklung mehr die Schaffung neuer Wohngebiete steht. Anscheinend wird auch im Umgang mit

Schrumpfungsprozessen mit herkömmlichen Strategien reagiert, wie Glock (2006, 196ff.) bspw. für Leipzig und Duisburg belegt. Nach Stein (2005, 157) tendieren insbesondere Politik und Wirtschaft dazu, gewohnten Mustern zu folgen.

Auch wenn der Instrumenteneinsatz hier nur im Überblick beschrieben werden konnte, lässt sich erkennen, dass in der baulich-räumlichen Entwicklung in demographisch schrumpfenden Städten – von der Flächenneuinanspruchnahme bis zur –wiederverwertung, vom Neubau bis zum Umbau – eine Vielfalt an Instrumenten eingesetzt wird. Für die Siedlungsflächenexpansion sind die gängigen Mittel der Bauleitplanung relevant. Davy (2005, 70) geht davon aus, dass auch beim Stadtumbau „alle Instrumente der Bauleitplanung und ihrer Umsetzung" benötigt werden. Eine Umfrage zur Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Privaten im Stadtumbau des Forum Baulandmanagement NRW (2005, 23-26) bestätigt diese Einschätzung.

Die Steuerungspraxis zeigt, dass recht ähnliche Aufgaben teils mit verschiedenen Instrumenten angegangen werden. Bernt (2006b, 115) interpretiert mit Blick auf die Vielfalt der Steuerungsansätze den Stadtumbau „als noch nicht abgeschlossene Suchbewegung, die auf einen grundlegenden Umbruch der Rahmenbedingungen für die Bestandsentwicklung reagiert." Der Stadtumbau wird dabei als „widersprüchliche Mischung von Ansätzen vergangener Planungsepochen beschrieben, die noch nicht zu einer kohärenten Form gefunden hat." Die Varianz an Vorgehensweisen zeichnet sich auch auf stadtentwicklungspolitischer Ebene ab. Zum Beispiel zeigt Glock (2006, 137ff.), wie unterschiedlich die Reaktionen in Leipzig und Duisburg auf recht ähnliche (demographische) Rahmenbedingungen ausfallen.

Einige Fachleute vermuten eine Zunahme informeller Verfahren. Eine zentrale Begründung ist hier, dass die formellen Instrumente den Aufgaben in Schrumpfungsräumen teilweise wenig gerecht werden: „Demographische Schrumpfung ist vor allem deshalb eine besondere Herausforderung, weil die bisherigen Ansätze, Konzepte und Instrumente der Raumplanung vorrangig auf die Organisation von Wachstum und Expansion ausgerichtet waren." (Danielzyk 2006, 18)

Darüber hinaus wurden Anhaltspunkte zu den Arbeitsformen in der Steuerungspraxis gesammelt. Diese werden seitens zahlreicher Fachleute als wenig ressortübergreifend, integrativ und kooperativ beschrieben. Gleichwohl es durchaus auch positive Beispiele zu den benannten Ansprüchen gibt, bleibt offen, ob es sich dabei um einen (ggf. kurzfristigen) „konjunkturellen Aufschwung" handelt, der z.B. durch die Förderbedingungen in den Programmen „Stadtumbau Ost/West" ausgelöst wurde und unter Umständen nur bestimmte Ausschnitte der Steuerung umfasst oder ob es auf das grundlegende Alltagsgeschäft der kommunalen Planung zutrifft und dort prozessual, strukturell sowie dauerhaft verankert ist.

An den Beobachtungen zu Steuerungsverhalten, Instrumenteneinsatz und Arbeitsformen öffentlicher Akteure wird in der empirischen Untersuchung dieser Arbeit anzuknüpfen sein: Wo werden welche Flächen für Wohnnutzungen mit welchen Instrumenten entwickelt? Welche Bedeutung haben formelle, welche informelle Instrumente? Zudem ist auch der Frage nachzugehen, inwiefern die öffentlichen Akteure in ihrer Steuerung von dem besonderen Städtebaurecht (v.a. §§ 171a-d BauGB) Gebrauch machen, welche Rolle dem Stadtentwicklungskonzept zukommt und inwiefern kommunales Flächenmanagement Teil des Steuerungshandelns ist.

Gegenüberstellung von Soll und Ist: Erklärungsbedarf zeichnet sich ab

Nach dieser knappen Darstellung der Steuerungspraxis in Nicht-Wachstumskommunen ist der Blick noch einmal zurück zu richten: Im Kap. 1.3 wurden Handlungsbedarf und -anforderungen an die Siedlungsflächenentwicklung in demographisch schrumpfenden Räumen – wie in der Literatur als notwendig angesehen – beschrieben. Werden diese Soll-Vorstellungen und die im vorliegenden Kapitel skizzierte Ist-Situation gegenübergestellt, wird eine Diskrepanz augenscheinlich: Es scheint, dass die jeweiligen Steuerungsformen nicht zwangsläufig an die demographischen Gegebenheiten gebunden sind bzw. auf diese ausgerichtet werden, sondern von ganz verschiedenen Aspekten bedingt werden.

Wie lässt sich diese Abweichung zwischen Soll und Ist erklären? Was können Bedingungen, Ursachen und Motive sein, die eine öffentliche Steuerung und Entwicklung von Siedlungsflächen mit beeinflussen? Es ist nach *erklärenden* Momenten zu suchen. Dazu gab es in den bisherigen Ausführungen bereits erste Hinweise, denen es im Folgenden nachzugehen gilt.

Vor dem Hintergrund der geschilderten Rahmenbedingungen, Auswirkungen und Handlungsbedarfe (Kap. 1) sowie der Steuerungspraxis (Kap. 2) zeichnet sich bereits ab, dass in vielen Prozessen der baulich-räumlichen Entwicklung nicht die demographische Schrumpfung das eigentliche Problem ist, „sondern die soziale und räumliche Anpassung an diese Entwicklung. Dabei stellt die Trägheit und das Beharrungsvermögen von vorhandenen Strukturen eine besondere Herausforderung dar" (Doehler-Behzadi et al. 2005, 73). In der weiteren Auseinandersetzung mit dem Thema ist zu fragen, anhand welcher Faktoren eine derartige „Anpassungsverzögerung" ggf. auszumachen ist. Als erstes ist die Problemwahrnehmung in den Blick zu nehmen: Wie nehmen die öffentlichen Akteure den demographischen Wandel mit seinen Bevölkerungsverlusten und gesellschaftlichen Alterungsprozessen wahr? Und welche Aufgaben werden für die baulich-räumliche Entwicklung gesehen? Mit Blick auf den Wettbewerb um Einwohner und die anhaltende Siedlungsflächenerweiterung ist hier die Frage anzuknüpfen, welche Ziele, Interessen und Orientierungen dem Steuerungsverhalten zugrunde liegen.

Bereits in Kap. 1 gab es Anhaltspunkte dahingehend, dass die kommunale Haushaltslage das Steuerungshandeln öffentlicher Akteure prägt: Fehlen die Mittel, so seien auch die Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt. Demnach ist auch der Bedeutung öffentlicher Ressourcen nachzugehen. Zu den Steuerungsressourcen können neben den finanziellen Mitteln auch die Instrumente gezählt werden. Vermehrt gab es vertiefenswerte Hinweise, dass diese mehr auf Wachstum und weniger auf Schrumpfungssituationen ausgerichtet seien, was den Umgang mit dem demographischen Wandel und seinen Folgen erschwere.

Gleichwohl hier keine umfassende Darstellung des Steuerungsverhaltens und der Vorgehensweisen geliefert werden konnte, wurde sichtbar, dass sowohl die Aufgabenbewältigung (Leerstand, Verfall, Angebot vielfältiger Wohnformen etc.) als auch der Instrumenteneinsatz nicht losgelöst von weiteren raumwirksamen Akteuren (möglichen Kooperanden im Stadtumbau, Grundstückseigentümern, Bauherren, Nachfrager nach bestimmten Wohnformen etc.) und deren Zusammenspiel betrachtet werden kann. Soll versucht werden, das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure zu erklären, so ist im Sinne einer Governance-Perspektive der Blick auch auf weitere beteiligte, raumwirksame Akteure zu richten: Welchen Einfluss haben verschiedene Akteure und deren Interdependenzen auf die Siedlungsflächenentwicklung?

Das folgende Kapitel 3 widmet sich einer ersten Suche nach möglichen Einflussfaktoren auf das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure basierend auf einschlägigen Hinweisen aus der Literatur. Daran anschließend und darauf aufbauend wird diese Suche im Rahmen der eigenen empirischen Untersuchung fortgesetzt (siehe Abschnitt B).

3 Suche nach Einflussfaktoren: Erklärungen für das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung

Beschrieben wurden demographische Rahmenbedingungen sowie Wechselwirkungen mit ökonomischen bzw. staatlichen Faktoren und deren Auswirkungen auf baulich-räumliche Strukturen und Siedlungsflächen. Angesichts dieser Entwicklungen werden in der Fachliteratur zu Planung, Steuerung und Stadtentwicklung Aufgaben und Handlungsbedarfe für das Steuerungshandeln öffentlicher Akteure auf kommunaler Ebene ausgemacht (Kap. 1). Der Blick in die Steuerungspraxis ließ Abweichungen zwischen diesen theoretischen Anforderungen und dem derzeitigen Ist-Zustand (soweit erforscht und dokumentiert) erkennen (Kap. 2). Offensichtlich gibt es eine Streuung von Verhaltensweisen. Wie lassen sich diese Unterscheide erklären? Ein bestimmter Steuerungskontext – hier v.a. geprägt durch demographische Veränderungen – impliziert nicht zwangsläufig eine spezifische Verhaltensweise. Oder umgekehrt betrachtet: Die jeweiligen Steuerungsformen sind nicht zwangsläufig an demographische Gegebenheiten gebunden. Es bleibt zu fragen, welche weiteren Faktoren baulich-räumliche Steuerung bedingen.

Die bisherigen Ausführungen ließen erste Anhaltspunkte erkennen, an denen auf der Suche nach Erklärungen anzuknüpfen ist. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf der empirisch orientierten Literatur, um entsprechend praxisnahe Hinweise aufzuspüren.

Wenn untersucht werden soll, wie sich die räumliche Steuerung unter Bedingungen des demographischen Wandels verhält, dann ist in einem ersten Schritt zu klären, wie diese Rahmenbedingungen überhaupt seitens der öffentlichen Akteure wahrgenommen werden. Ist davon auszugehen, dass ohne eine „zutreffende Diagnose“ eine „helfende Therapie“ kaum greifen wird (Nordalm 2004, 61), so kann es als eine zentrale Voraussetzung für die Berücksichtigung von demographischen Aspekten in der baulich-räumlichen Steuerung angesehen werden, dass diese von den Akteuren überhaupt anerkannt werden. Das **Kap. 3.1** widmet sich der Problemwahrnehmung und dem Aufgabenverständnis öffentlicher Akteure.

Für das Steuerungsverhalten der Akteure sind jedoch nicht nur deren Wahrnehmung, sondern ebenfalls die jeweiligen Präferenzen prägend (Scharpf 2000, 86). Wenn vorausgesetzt werden kann, dass Akteure „mit unterschiedlichen Aufgaben oder Rollenpflichten und unterschiedlichen Interessen auch unterschiedliche Ausschnitte der Wirklichkeit mit unterschiedlicher Aufmerksamkeit wahrnehmen“ (Mayntz/Scharpf 1995a, 53), so sind auch die grundlegenden Interessen, Orientierungen und Ziele der öffentlichen Akteure in den Blick zu nehmen: Welches Steuerungsverständnis und welcher Steuerungsanspruch verbergen sich hinter dem in Kap. 2 skizzierten Steuerungshandeln? Dazu das **Kap. 3.2**.

Für die Umsetzung ihres Steuerungsanspruches benötigen die öffentlichen Akteure entsprechende Mittel. Zu den wesentlichen Steuerungsressourcen zählen die kommunalen Finanzen. Bereits in Kap. 1 war die Rede von der angespannten, teils miserablen Haushaltslage vieler Kommunen, die bereits eine Begrenzung der Steuerungsmöglichkeiten erahnen lässt. Darüber hinaus ist ein Blick auf die Instrumente zu werfen: Welches Handwerkszeug steht den öffentlichen Akteuren in Nicht-Wachstumsräumen zur Verfügung, um auf die Entwicklung von Siedlungsflächen Einfluss zu nehmen? Diesen Aspekten wird in **Kap. 3.3** nachgegangen.

Zu guter Letzt werden die Akteure noch einmal selbst in den Blickpunkt gerückt. Denn sie sind es, die Veränderungen im und Ansprüche an den Raum thematisieren, die sich bestimmter Ressourcen und Steuerungsinstrumente bedienen und die im Zusammenspiel mit anderen Akteuren baulich-räumliche Entwicklungen bewirken. Das **Kap. 3.4** befasst sich mit dem Einfluss von Akteursbezügen und Interdependenzen. Zentrale Aspekte dieser Suche nach Erklärungen für das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure werden in einem Zwischenresümee in **Kap. 3.5** festgehalten.

3.1 Bedeutung von Problemwahrnehmung und Aufgabenverständnis öffentlicher Akteure für die Siedlungsflächenentwicklung

Erfahrungen mit dem Stadtumbau aus Ost- und Westdeutschland zeigen, dass die Wahrnehmung und die Akzeptanz der demographischen Entwicklungen grundlegende Voraussetzungen sind, um diesen Tatsachen entsprechend angemessen handeln zu können. Wie sieht es diesbezüglich in der kommunalen Steuerungspraxis aus? Aus der vorliegenden Literatur werden einige wesentliche Hinweise zur Wahrnehmung demographischer Rahmenbedingungen seitens öffentlicher Akteure zusammengetragen **(Kap. 3.1.1)**. Daran anknüpfend werden diese ersten Befunde dahingehend ausdifferenziert, als dass nach der Bedeutung des lokalspezifischen Problemdrucks und der jeweiligen Betroffenheit gefragt wird **(Kap. 3.1.2)**.

3.1.1 Demographischer Wandel: Top- oder Tabuthema?

Kann ein Thema, das sich in jüngster Zeit zum Thema „Nummer 1" in Berichterstattungen und Fachdebatten entwickelt hat, in der Planungspraxis mit Tabus besetzt sein? Es kann. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass der demographische Wandel noch nicht in sämtlichen akut oder absehbar betroffenen Räumen in all seinen Facetten, Problemlagen und Auswirkungen wahrgenommen und anerkannt wird. Nicht selten werden Bevölkerungsverluste tabuisiert oder verharmlost. Auch wenn das Thema „Schrumpfung" in der allgemeinen Debatte vielfach thematisiert wird, so sieht es vor Ort oft (noch) anders aus: Für „ihre" Stadt mögen manche kommunalen Planer und Politiker den Tatsachen nicht ins Auge sehen (Häußermann 2004, 231; Weiske et al. 2005). „Mit allgemeinen Durchhalteparolen werden noch immer konkrete Sachverhalte verschleiert, politisches Kalkül lässt es vielfach wenig opportun erscheinen, sich mit dem Thema in der Kommunalpolitik umfassend zu beschäftigen und entsprechende, auch wenig populäre Schlussfolgerungen zu ziehen." (Müller 2004, 7)

„Der Hauptmangel der stadtpolitischen Reaktionen auf Schrumpfen (...) besteht darin, dass die Tatsache des Schrumpfens nicht wirklich akzeptiert wird." (Häußermann et al. 2008, 217). Zu diesen ersten Einschätzungen gibt es auch einzelne empirische Belege. Eine schriftliche Befragung von rund 16 Fachleuten aus verschiedenen Praxisfeldern (kommunale und regionale Planungsinstitutionen, Sanierungsträger, Entwicklungsagenturen, freie Planungsbüros etc.) kam zu dem Ergebnis: „Aktuelle und absehbare Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung, insbesondere der Rückgang der Bevölkerungszahlen und die mit ihm verbundenen Folgen werden immer noch gern unter den Teppich gekehrt." (Rösener/Selle 2005, 5)

Beispielhaft sei hier auch auf eine schriftliche Vollerhebung in den Gemeinden des Saarlandes im Jahr 2005 verwiesen: „Die Gemeinden sehen ihre Bevölkerungsentwicklung mehrheitlich weniger dramatisch als die Prognosen für das ganze Bundesland erwarten lassen." (Spellerberg 2007, 62) Ebenso kommt eine Praxis-Umfrage im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Stadtquartiere im Umbruch" (a.a.O.) zu dem Schluss, dass die realen Entwicklungen vielerorts nicht entsprechend wahrgenommen werden. Daher „erachten immer noch mehr als vier Fünftel der befragten Gemeinden eine verstärkte Aufklärung über die Chancen und Risiken des Bevölkerungsrückgangs und mehr als die Hälfte der Gemeinden eine Enttabuisierung des Begriffs „Schrumpfung" für notwendig." (BBR 2005a, 5) Des Weiteren kommt eine E-Mail-Umfrage[48] unter westdeutschen Bürgermeistern zu dem Ergebnis, dass der demographische Wandel zwar bei den Bürgermeistern „angekommen" ist, das Thema allerdings nicht annähernd so häufig umsetzungsorientiert behandelt wird, wie es angesichts der Herausforderungen zu erwarten wäre: „An erster Stelle steht die Erkenntnis, dass der demographische Wandel trotz seiner hohen Medienpräsenz noch nicht überall zu der gewünschten inhaltlichen Auseinandersetzung geführt hat. So gibt es nach wie vor zahlreiche Kommunen, in denen das Thema stiefmütterlich behandelt wird." (Langenhagen-Rohrbach/Gretschel 2005, 228) In die gleiche Richtung gehen die Ergebnisse einer Befragung

[48] *Ein Ziel der E-Mail-Kurzbefragung war es, zu erfahren wie Bürgermeister westdeutscher Kommunen mit dem demographischen Wandel umgehen. Für die Befragung wurde aus allen westdeutschen Kommunen eine 12%-Stichprobe gezogen. Insgesamt wurden 819 Bürgermeister per E-Mail angeschrieben, 276 Kommunen haben geantwortet (Rücklaufquote: 34,6%). Aus den Ergebnissen werden „mögliche Ansatzpunkte für Strategien der Kommunen" abgeleitet (Langenhagen-Rohrbach/Gretschel 2005, 223-231).*

(a.a.O.) der Fraktionsspitzen der Kommunalparlamente und der Bürgermeister im demographisch schrumpfenden Werra-Meißner-Kreis: „Das Thema demographischer Wandel ist den Fraktionen allgemein bekannt, allerdings (...): Weniger als die Hälfte gibt an, sich in den kommunalen Gremien schon einmal mit der Thematik beschäftigt zu haben." (Hahne et al. 2006, 7)

Konstatiert wird ein weiterer Aufklärungsbedarf – vor allem mit Blick auf viele Politiker. Ganz ähnlich zeigen die Erfahrungen der Pilotstädte im „Stadtumbau West" nach Ablauf des Vorhabens 2007, dass ein kontinuierlicher Informations- und Kommunikationsprozess weiterhin notwendig ist – auch in den Pilotstädten selbst. In verschiedenen Untersuchungszusammenhängen fällt das Augenmerk v.a. auf die politische Ebene: „Hemmend bei dem Versuch, Konsequenzen aus aktuellen oder absehbaren Entwicklungen zu thematisieren, sei – so die mehrfach geäußerte Meinung der befragten Fachleute – vor allem die Politik. Sie wolle sich des Themas nicht annehmen und stehe somit auch einer breiteren öffentlichen Debatte im Wege." (Rösener/Selle 2005, 5) Zu ähnlichen Ergebnissen führen Interviews mit lokalen Akteuren in Duisburg: Die Tragweite des Bevölkerungsproblems sei noch nicht in den politischen Diskussionen angekommen. Man brauche „den Rückenwind der Realität", um das Thema in der Stadt politikfähig zu machen (Glock 2006, 145).

Bleibt zu fragen, wie es zu dieser Art der Wahrnehmung kommt. Ist es Ausdruck mangelnden Problembewusstseins? Ist es politischer Zweckoptimismus? Oder entsprechen die teils optimistischen Einschätzungen tatsächlich dem Glauben an die politische Gestaltbarkeit? Einer Umfrage (a.a.O.) unter kommunalen Vertretern zufolge sind die Hauptursachen einer nicht den Problemen angemessenen Behandlung des Bevölkerungsrückgangs vorrangig in „weichen" Bereichen zu sehen. Zu nennen sind die politische Unpopularität des Themas, die Sorge um ein negatives Außenimage oder die Gefahr einer Stigmatisierung ihrer Stadt (BBR 2005a, 58). Die Thematisierung einer „Stadtentwicklung ohne Wachstum" scheint politisch kaum mehrheitsfähig. Aus Gemeinden, die sich mit demographischer Schrumpfung (noch) nicht auseinandersetzen, war zudem zu hören, dass „die Auswirkungen beherrschbar" seien (BBR 2005a, 31). Zudem werden die Probleme als vorübergehend eingeschätzt: „Mit wirtschaftlichem Aufschwung würden Arbeitsplätze entstehen, Abwanderungsprozesse gestoppt und gar Zuwanderung in die Stadt erreicht – so die Meinung vieler Akteure der planenden Verwaltung." (Besecke et al. 2006, 66) Dementsprechend äußerten sich bspw. auch politische Akteure aus Duisburg: Sie folgen der Vorstellung einer zyklischen Entwicklung und gehen davon aus, dass eine Phase des Abschwunges immer durch einen Aufschwung abgelöst wird. Der Schrumpfungsprozess wird als „Talsohle im ökonomischen Strukturwandel" interpretiert (Glock 2006, 145). Damit geht einher, dass ganz verschiedene Schrumpfungsphänomene allein dem ökonomischen Strukturwandel zugeordnet werden. In Folge bleiben Bevölkerungsverluste unbeachtet und werden marginalisiert (ebenda, 139ff.).

Der Blick in die Zukunft kann unter Umständen auch verweigert werden, weil der Begriff „Schrumpfung" negativ belegt ist und keine positiven Assoziationen weckt. Der Bevölkerungsforscher Birg (in Bölsche 2006a) meint dazu: „Ein Problem, das keine Lösung hat, verschweigt man normalerweise." Ähnlich spricht Selle (2005, 157f) von einer „kollektiven Realitätsverdrängung", einem „Verdrängungsreflex". Wiederum kann das Ausblenden der Realität auch „auf der spieltheoretisch durchaus verständlichen Annahme [beruhen], kommende Verluste und Härten könnten mit etwas Glück und Geschick möglicherweise nur die Nachbarn, die Nachbargemeinden oder die Marktkonkurrenten treffen" (Welch Guerra 2004, 74f).

Und so wird an einer „Hoffnung auf Umkehr der Trends" festgehalten (Farke 2005, 192f). Die Ausblendung und die letztendliche Negierung der Schrumpfung führt Farke u.a. auf die grundlegende Wachstumsorientierung von Wirtschaft und Gesellschaft zurück. Diese Verdrängung ist, so Göschel (2003, 12), „ein schwerer Fehler, denn auf diese Weise können illusorische Wachstumshoffnungen genährt und erhalten werden". Dieser anscheinend handlungsleitenden Orientierung wird in den folgenden Ausführungen (Kap. 3.2) weiter nachzugehen sein.

Die Ursachen der Nicht-Wahrnehmung können zudem von Region zu Region verschieden gelagert sein. Wie in Kap. 1.1.1 beschrieben, wurde der demographische Wandel mancherorts bspw. zeitweise durch den Mauerfall und die ausgelösten Wanderungsbewegungen verdeckt.

3.1.2 Differenzierte Wahrnehmung in Abhängigkeit von Problemlagen und Betroffenheit

Die Trägheit langsamer demographischer Entwicklungen kann die Wahrnehmung und die Reaktion (ähnlich wie bei Umweltproblemen, z.B. Klimawandel) erschweren. Es besteht die Gefahr, dass Handlungsbedarf nicht erkannt wird (Fuhrich/Dosch 2005, 60). Ergänzend zu dieser Feststellung beobachtet Nordalm (2004, 61): „Die Bereitschaft, das Vorhandensein von Defiziten zu akzeptieren, wird gerade dort, wo die Prozesse eher schleichend ablaufen, immer noch als imageschädigend empfunden." Glock (2006, 139-169) untersuchte die Duisburger und Leipziger Stadtpolitik, mit entsprechenden empirischen Befunden: Während der demographische Wandel in Duisburg seitens der lokalen Akteure nicht in seiner Tragweite anerkannt wird, ist es in Leipzig allgemeiner Konsens, dass es ein andauerndes Problem mit Bevölkerungsverlusten gibt. Insbesondere die hohen Wohnungsleerstände haben die Tatsachen in das Bewusstsein der Akteure rücken lassen.

Es ist davon auszugehen, dass u.a. die verschiedenen Geschwindigkeiten der lokalen und regionalen demographischen Prozesse zu Unterschieden in der Wahrnehmung führen können. Dementsprechend geht aus einer Befragung kommunaler Entscheidungsträger in Rheinland-Pfalz (a.a.O.) hervor, dass das Problembewusstsein ungleich verteilt sein kann: „Es gibt offenbar einen deutlichen Zusammenhang zwischen aktueller Betroffenheit und der Bereitschaft zur Problematisierung der demographischen Entwicklung – ein Umstand, der auf signifikante Unterschiede in der gegenwärtigen demographischen Situation zurückzuführen ist." (Sarcinelli/Stopper 2006, 6) Auffällig war auch, dass lediglich für den jeweils eigenen Verantwortungsbereich keine dramatischen Veränderungen erwartet wurden. Die Mehrzahl der Kommunen schätzt die eigene Entwicklungsperspektive positiver ein als dies die Modellrechnungen signalisieren. „Besonders die langfristigen Ergebnisse demographischer Vorausberechnungen (bis 2050) werden (...) in ihrer Dramatik grundsätzlich in Zweifel gezogen." (Ebenda)

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt ein Gutachten im Forschungsfeld „Stadtquartiere im Umbruch" (a.a.O.): „Trotz der Erfahrungen, die ein Großteil der Stadtplanungs- und Stadtentwicklungsämter der durch Einwohnerverluste gekennzeichneten Kommunen in den letzten Jahren bereits sammeln konnten, unterscheidet sich deren Problembewusstsein hinsichtlich der Bedeutung und Folgen des Bevölkerungsrückgangs deutlich." (Besecke et al. 2006, 66) Von „schwerwiegenden Auswirkungen" des Bevölkerungsrückgangs, die eine grundsätzliche Veränderung der Planungspraxis erfordern, gehen überdurchschnittlich häufig Kommunen aus, die auch bereits mit konkreten Rückgängen konfrontiert sind (BBR 2005a, 21-25).

Wenn es zutrifft, dass sich mit Zuspitzung der Situation auch Wahrnehmung und Anerkennung der Rahmenbedingungen verändern, können sich verschiedene Stufen der Wahrnehmung ergeben (vgl. Abb. A.29). Farke (2005) untersuchte dazu die Wahrnehmung verschiedener Akteure in Salzgitter: Die Ergebnisse von 33 Interviews mit Politikern, Verwaltungsmitarbeitern und Wohnungswirtschaftlern zeigten, dass viele das Thema negierten und eine öffentliche Auseinandersetzung vermieden (ebenda, 197ff.).

Stufen	Art der Wahrnehmung
Stufe 1: Phase der Negierung	Der Bevölkerungsrückgang wird als ein vorübergehendes Phänomen betrachtet. Es wird an Wachstumsvorstellungen festgehalten, eine Modifikation der Stadtplanung wird nicht angestrebt.
Stufe 2: Wahrnehmung ohne Akzeptanz	Bevölkerungsverluste werden als längerfristige Entwicklung gesehen, aber nicht akzeptiert. Eine Bereitschaft, an die Öffentlichkeit zu gehen, fehlt. Es besteht die Hoffnung auf erneutes Wachstum oder zumindest Stabilität.
Stufe 3: Gewisse Akzeptanz ohne/mit eingeschränkter öffentlicher Kommunikation	Es wird zunehmend überlegt, wie man mit den Entwicklungen umgehen kann. Erste Sondierung und Sammlung von Ideen, aber eher „intern" und nicht öffentlich.
Stufe 4: Akzeptanz	Zukünftiges Handeln orientiert sich nicht weiter an Wachstum.

Abbildung A.29: Von der Negierung zur Akzeptanz – vier Stufen der Wahrnehmung. Eigene Erstellung nach Farke (2005, 197ff.)

Verschiedene Hinweise legen dar, dass Problembewusstsein, Akzeptanz und letztendlich auch die Handlungsbereitschaft u.a. von dem aktuellen Ausmaß des demographischen Wandels und den konkreten Folgen abhängen. Entsprechend wird auch von einem „West-Ost-Gefälle" gesprochen: In vielen ostdeutschen Kommunen gehört der Umgang mit Schrumpfung mehr und mehr zum Alltagsgeschäft der Stadtverwaltung. Währenddessen wollen viele Entscheidungsträger in den alten Bundesländern der Tatsache immer noch nicht ins Auge sehen, „dass das, was heute im Osten zu besichtigen ist, nahezu unausweichlich im Westen stattfinden wird." (Schmidt-Eichstaedt 2003, 282) Und so wundert es nicht, dass seitens kommunaler Planerinnen und Planer vieler Weststädte, die bereits seit Mitte der 1990er Jahre schrumpfen, für die Zukunft ein Bevölkerungswachstum erwartet wird (Moeckel/Osterhage 2003, 19).

Stein (2005, 155) betrachtet den „Umgang mit dem Schrumpfen der Stadt" im Ruhrgebiet und folgert: „Die meisten Kommunen in Westdeutschland sind noch nicht so unausweichlich mit dem Thema Schrumpfung konfrontiert worden, wie es heute bereits viele Kommunen in Ostdeutschland sind. Noch ist das Thema zu neu, noch wird teilweise eine trotzige Wachstumsrhetorik gepflegt." Bleibt zu erwähnen, dass es auch hier Ausnahmen gibt. Das zeigt sich bspw. im Ruhrgebiet vor allem dort, wo die Auswirkungen des demographischen Wandels in Form von zurückgehenden Schülerzahlen, Wohnungsleerständen o.ä. sichtbar werden (vgl. Jeschke 2007, 219f). Basierend auf einer Umfrage von Experten aus verschiedenen Praxisfeldern und einer Literaturauswertung resümieren Rösener/Selle (2005, 5), dass es falsch wäre, „die kommunale Praxis in ihrer Gesamtheit als realitätsscheu und Problem verdrängend kennzeichnen zu wollen. (...) Auch im Westen wächst die Bereitschaft, nicht nur an die Kommunikation zum Thema zu denken, sondern sie auch zu praktizieren."

Zudem geht aus verschiedenen Praxisberichten hervor, dass nicht nur die Frage, „ob", sondern auch die Frage, „wie" der demographische Wandel wahrgenommen wird, für den weiteren Umgang bedeutend ist. Die umfangreichen Untersuchungen von Schrumpfungsprozessen in der Region um Johanngeorgenstadt zeigen, dass eine „negative Selbstwahrnehmung die eigene Aktivität bremsen und dazu beitragen [kann], dass sich lokale Akteure in ihr Schicksal fügen." Diese Art der Wahrnehmung wird als „Peripherisierung in den Köpfen" interpretiert (Bose/Wirth 2006, 20). Demnach sollten neben all den Problemen und schwierigen Aufgaben immer auch positive Aspekte und zukunftsfähige Perspektiven für die Stadt und ihre Bewohner mitdiskutiert werden. So werden in verschiedenen Zusammenhängen bspw. die Verringerung der Baudichte und die bessere Versorgung mit Grün- und Freiflächen positiv bewertet. Eine optimistische Grundhaltung kann helfen, neue Revitalisierungsideen zu entwickeln oder alternative Finanzierungsmöglichkeiten zu entdecken (vgl. Müller 2007, 15f).

Zu diesem Zweck bedarf es allerdings grundlegend ein Bestreben, Veränderungen auch zu kommunizieren (z.B. über die lokale Presse, Veranstaltungen, Ausstellungen usw., siehe auch Abb. A.30). In der Praxis ist das nicht immer der Fall, wie bspw. eine Untersuchung in dem stark von Bevölkerungsverlusten betroffenen Erfurter Stadtteil „Roter Berg" zeigt. Vordergründig startete die Stadt hier zahlreiche Maßnahmen, um eine Kommunikation über den demographischen Wandel und anstehende Stadtumbau-Maßnahmen einzuleiten. Allerdings ebbte dieses erste Engagement schnell ab – seitens der Stadt wurde bevorzugt, „weniger Unruhe zu stiften", die vorgesehene Maßnahmen behindern könnte. Intensive Informationsarbeit durch die Stadt wurde explizit abgelehnt (Janoschka 2007, 14ff.).



Abbildung A.30: Ausstellung „shrinking cities", Berlin 2004 (eigenes Foto)

3.2 Bedeutung von Steuerungsverständnis und -anspruch öffentlicher Akteure für die Siedlungsflächenentwicklung: Handlungsleitende Ziele, Interessen und Orientierungen

Im vorausgehenden Abschnitt und in anderen Zusammenhängen dieser Arbeit wurde bereits erkennbar, dass eine „Stadtentwicklung ohne Wachstum" für viele öffentliche Akteure nicht vorstellbar ist. Entsprechend haben auch die Ausführungen zum Steuerungsverhalten unter Bedingungen des demographischen Wandels in Kap. 2 dargelegt, dass sich die öffentlichen Akteure in ihrem Handeln nicht zwangsläufig an den demographischen Rahmenbedingungen orientieren. Doch welche Ziele, Werte oder Motive sind dann relevant?

Im **Kap. 3.2.1** wird der Frage nachgegangen, welches grundlegende Steuerungsverständnis sich hinter dem skizzierten Verhalten verbirgt. Zahlreiche Hinweise bringen einen dabei unweigerlich zum Thema „Wachstum": Die Hoffnung auf (neues) Wachstum, die Orientierung von Staat, Markt und Gesellschaft an Wachstumsvorstellungen hinterlassen auch in der räumlichen Planung ihre Spuren, was sich nicht nur an einzelnen Projekten, sondern auch anhand kommunaler Plangrundlagen ablesen lässt. Vielerorts ist damit auch eine recht kurzfristige Ausrichtung des Steuerungshandelns in der Siedlungsflächenentwicklung verbunden, die mittel- und langfristige Folgenutzungen und -kosten außen vor lässt. Anknüpfend an die Befunde zur Wachstumsorientierung öffentlicher Akteure stellt sich in **Kap. 3.2.2** die Frage, wie der konkrete Steuerungsanspruch öffentlicher Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung aussieht. Welche Ziele verfolgen öffentliche Akteure und welche Rolle nehmen diese im Steuerungsalltag ein?

3.2.1 Anhaltende Wachstumsorientierung und Kurzfristigkeit in räumlicher Planung und Politik

Der demographische Wandel und die Lage der öffentlichen und privaten Ökonomien geben für zahlreiche Städte und Regionen keinen Anlass, in absehbarer Zeit mit einem anhaltenden Bevölkerungswachstum oder gefüllten kommunalen Kassen rechnen zu können (vgl. Kap. 1.1.3). Nach Schmidt/Neumann (2004, 138) ist „die Ordnung unserer Wirtschaft auf diese Veränderungen nicht hinreichend vorbereitet. Unsere Institutionen (...) sind zu sehr darauf ausgerichtet, das vermeintlich Bewährte zu erhalten, statt sich auf neue demographische Gegebenheiten einzustellen." Entsprechend der Wachstumsausrichtung von Staat und Märkten[49] wird auch in der räumlichen Planung Wachstum vorausgesetzt. Stadtentwicklungspolitik ist in der Regel darauf ausgerichtet, Wachstumsprozesse funktional, sozialverträglich, architektonisch ästhetisch sowie umweltverträglich zu gestalten (Glock 2006, 193). „Wandel ohne Wachstum ist bislang kaum vorstellbar, in der Theorie auch wenig ausformuliert und politisch-praktisch kaum mehrheitsfähig." (Ganser in Hannemann 2003, 295)

Kommunale Entscheidungsträger orientieren sich weniger an den (zu erwartenden) demographischen Rahmenbedingungen (Sarcinelli/Stopper 2006, 3f), sondern mehr an Wachstumsvorstellungen, wie bspw. eine Umfrage (a.a.O.) unter Bürgermeistern kleiner, mittlerer und großer Kommunen aller Bundesländer zeigte (Agenda Transfer 2005c, 4). Obschon in Ostdeutschland das Bewusstsein für den demographischen Wandel und die daraus resultierenden Aufgaben ausgeprägter ist als in vielen westdeutschen Städten, impliziert die Beschäftigung mit den Entwicklungen nicht zwangsläufig eine Abkehr von der Wachstumsorientierung: „von einem politischen Pardigmenwechsel, der mit der Ablösung älterer, ausschließlich wachstumsorientierter Sektoralpolitiken (...) verbunden wäre, ist im Moment in ostdeutschen Städten kaum etwas zu bemerken." (Bürkner 2005, 31) Allzu oft wird bei ausbleibendem Wachstum kein Neu-Denken über alternative Entwicklungspfade eingeleitet, sondern – in alten Denkmustern verharrend – auf die Hilfe von Bund und Land gehofft. „Kommunale Mittel, staatliche Förderung und privater Investitionsdruck schienen über lange Jahre unerschöpflich die politische Gestaltungskraft zu speisen." (Rösener/Selle 2005, 9) Infolgedessen können sich viele Akteure eine akzeptable Entwicklung nur als Wachstum vorstellen: „Wenn das Wachstum ausbleibt, ist Entwicklung nur noch Verlust und Katastrophe." (Häußermann 2004, 231)

---

[49] *Umfassende (und nach wie vor aktuelle) Betrachtungen der Wachstumsausrichtung von Staat und Märkten sowie der Wachstumsfolgen liefern Meadows et al. (1992) mit „Die neuen Grenzen des Wachstums" oder von Weizsäcker (1997) mit „Erdpolitik".*

In der politisch-planerischen Praxis gilt die Prämisse, dass Wachstum Stadtentwicklung sichert (Bürkner 2005, 15). Darüber hinaus scheint Wachstumsdynamik auch als Indikator für Stadtqualität höchsten Wert zu besitzen (Reuter 2002, 308). So wundert es nicht, dass der Initiierungsversuch neuen Wachstums (bzw. die Hoffnung auf diese) weiterhin die klassische Antwort auf Struktur- und Wirtschaftsprobleme und aktuell auch auf demographische Umbrüche ist – obschon die Wachstumshoffnungen vielerorts längst nicht mehr durch realökonomische Daten getragen werden (Ganser 2003, 68). Dennoch wird auf aktuelle Schrumpfungssymptome zumeist mit herkömmlichen Therapien reagiert. Teilweise realisieren die Kommunen eine Vielzahl ähnlicher Projekte, so dass es zu isomorphen Wachstumsplanungen kommt. Doch „das einfache ‚Mitschwimmen auf Modewellen' ist langfristig wenig ergiebig. (...) Die Strategie des Nachahmens (‚me too!') führt dazu, dass Effekte schnell verpuffen." (Doehler-Behzadi et al. 2005, 75)

Überdies funktioniert eine Stadtentwicklungspolitik, die auf unternehmerischen Strategien basiert und auf Großprojekte ausgerichtet ist, nur in Räumen, in denen es Gewinne aus steigenden Boden- und Immobilienwerten zu verteilen gibt. In demographisch und wirtschaftlich schrumpfenden Städten ist das meist nicht der Fall (Glock 2006, 49). Hier greifen gängige Mechanismen der Planung nicht: Stadtentwicklung als „privates Geschäft" wirft nicht ausreichend Rendite ab, „um einen ‚Deal' zwischen den Erfordernissen der gesellschaftlichen Reproduktion und den Notwendigkeiten privater Kapitalakkumulationen zu ermöglichen" (Bernt 2006b, 117).

Expansions- und Neubauorientierung in kommunalen Plangrundlagen

Die skizzierte Wachstumsausrichtung ist auch in grundlegenden Planwerken vieler Kommunen festgeschrieben. „Typische Vorgaben in regionalen und kommunalen Plänen sind von expansiven Entwicklungserwartungen geprägt: Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze, das Wachstum der Wirtschaft, der Infrastrukturausbau etc." (Wiechmann 2003, 122f) Die in Kap. 2.1 beschriebenen expansiven Flächenpolitiken bringen zum Ausdruck, dass traditionelle Planung auf der Annahme städtischen Wachstums basiert und im Kern Neubau orientiert ist. Aus dem Forschungsprojekt „Folgen des demographischen Wandels aus Sicht kommunaler und regionaler Entscheidungsträger" (a.a.O.) geht hervor, dass selbst in Gemeinden jenseits zukünftiger Wachstumsregionen „immer noch in Wachstumskategorien gedacht wird. Nach wie vor stehen Neubaugebiete bei vielen Bürgermeistern und Gemeinderäten im Zentrum der Siedlungsplanung." (Sarcinelli/Stopper 2006, 7) Darüber hinaus sind „Stadtverwaltungen und (kommunale) Wohnungsunternehmen noch stark dem Leitbild des Einfamilienhauses als ‚natürliche' Form des Wohneigentums verhaftet" (Schmidt-Eichstaedt 2003, 286f). Letztendlich sind es genau diese Vorhaben, die den Entscheidungsträgern eine gute Presse bescheren: Neubauprojekte, Richtfeste und Grundsteinlegungen lassen sich für die Politik über die Medien weiterhin gut vermarkten (Schubert 2008, 51).



Abbildung A.31: Entwicklung Neubaugebiet (BUND et al. 2006, 30)

Es ist anzunehmen, dass „Flächen sparen“ kein grundlegendes Interesse der Anbieter und der einzelnen Nutzer ist. „Überspitzt könnte man sagen, dass weder Bauherren noch Bürgermeister oder Parlamentarier, d.h. diejenigen, die letztendlich darüber entscheiden, ob Flächen für Siedlungszwecke genutzt werden, Eigeninteressen daran haben, weniger Fläche zu verbrauchen.“ (Dosch/Schultz 2005, 3) Auch Zersiedlung entspricht als Problemwahrnehmung nicht der Mehrzahl der „suburban“ handelnden Akteure. „Hier dominieren vielmehr wachstumsorientierte Akteursallianzen zwischen den Gewinnern der Siedlungsentwicklung – den Gemeinden, Bauträgern, Spekulanten, zuziehenden Unternehmen und Privathaushalten.“ (Dosch 2004, 69) Dazu wird die eigene Aktivität oder Nutzung in der Regel nicht als „ressourcenverbrauchend“ empfunden (Siedentop 2005, 11): „Aus Sicht der einzelnen beansprucht das eigene Bauvorhaben nicht viel Fläche; es scheint harmlos und ‚unschuldig‘ (...). Es ist die Summe der Eingriffe, die die Folgen zu Problemen macht.“ (Seidl/Schultz 2006, 175) Die breite Bevölkerung stört sich kaum an „Verhäuselung, Überbauung und ästhetischer Verschandelung. (...) Diese Entwicklung gilt als normal und nicht als Problem. Und diese Wahrnehmung spiegelt sich auch in der Politik.“ (Forster-Vannini 2006, 190)

Verschiedene Expertinnen und Experten gehen davon aus, dass es bislang wenige Stadtentwicklungsplanungen gibt, die sich entsprechend der veränderten Rahmenbedingungen überzeugend neu positionieren: „Viele Entwicklungskonzepte beschwören zwar die rückwärts gerichteten Tendenzen in der Stadtentwicklung, sind aber de facto immer noch auf Wachstumshoffnungen gegründet.“ (Doehler-Behzadi et al. 2005, 71) Selbst wenn in einigen Städten vermehrt Innenentwicklung betrieben wird, so lässt das nicht zwangsläufig auf einen Paradigmenwechsel deuten. Zum Beispiel geht von Lüpke (2007, 34) davon aus, dass Innenentwicklung „weniger Ergebnis einer umweltbezogenen Neuorientierung der Stadtentwicklungspolitik, als vielmehr Ergebnis ökonomischer Veränderungen“ ist. Ebenso stellt Grossmann (2007, 249) in ihrer Analyse der Chemnitzer Stadtentwicklung fest, dass hier keine Veränderung der „Grundkonzeption des allgemeinen Wirklichkeitsverständnisses“ entwickelt wurde – selbst wenn Stadtumbau vor Ort durchaus ein Thema ist und längst praktiziert wird.

In diesem Kontext und mit Blick auf das seitens der Bundesregierung angestrebte 30-ha-Ziel (vgl. Kap. 1.3.1) stellt sich auch die Frage, welche Bedeutung dem nachhaltigen Umgang mit Grund und Boden auf kommunaler Ebene zukommt. Die Autoren der empirischen Studie zur kommunalen Planungspraxis unter Nicht-Wachstumsbedingungen (a.a.O.) kommen zu dem Ergebnis, dass es keine „allgemein angestrebte Entwicklungsrichtung zu Nachhaltigkeit in der Stadtentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen“ gibt (Besecke et al. 2006, 66). Zudem werden Forschungen zufolge, die sich intensiv mit dem demographischen Wandel und dem „ökologischen Umbau“ in Städten und Regionen auseinandergesetzt haben, ökologische Aspekte in Stadtentwicklungs- und Umbaudebatten sowie in der entsprechenden Praxis zu wenig berücksichtigt (Wiechmann/Wirth 2005; Deilmann et al. 2005).

Der Faktor Zeit

Orientieren sich kommunale Politiken und Planungen den Realitäten zum Trotz vornehmlich an der Fiktion der wachsenden Stadt, so können dadurch – Praxiserfahrungen zufolge – notwendige Veränderungen blockiert werden. Es liegt auf der Hand, dass auf „unzutreffende Problemperzeption nicht wirksame Lösungsstrategien gegründet werden können“ (Mayntz/Scharpf 1995a, 53). In diesem Zusammenhang spielt auch die Zeitkomponente eine wichtige Rolle, denn „je früher ein kommunalpolitischer Bewusstseinswandel einsetzt, desto effektiver können langfristige, die zukünftige demographische Entwicklung antizipierende Lösungsstrategien zum Einsatz kommen.“ (Sarcinelli/Stopper 2006, 8)

Doch derzeit scheint das Handeln öffentlicher Akteure eher kurzfristig ausgerichtet zu sein: „Ein solcher Paradigmenwechsel fällt schwer, zumal viele kleinräumige Entwicklungen kurz- und mittelfristig noch zu ungewiss sind und jenseits des an Wahlperioden orientierten Zeithorizontes liegen. Warum sollte in der kommunalpolitischen Problemwahrnehmung ein Bevölkerungsrückgang auf die Agenda gesetzt werden, der aktuell zumindest vordergründig noch gar nicht erkennbar ist?“ (Ebenda) In Kap. 3.1.2 wurde bereits dargelegt, dass sowohl das Aufgabenverständnis als auch der Umgang mit den Folgen des demographischen Wandels von dem jeweiligen Problem-

druck abhängen: Ein weiteres Indiz für kurzfristiges Agieren, das eine grundsätzliche Präventionsfähigkeit und eine vorsorgende Ausrichtung der Steuerung in Frage stellt.

Entscheidungsträger westdeutscher Städte haben die Chance, aus den Erfahrungen ostdeutscher Stadtumbaumaßnahmen zu lernen und für den in längeren Zyklen ablaufenden Stadtumbau West Strategien und Maßnahmen abzuleiten. Während der Stadtumbau in Ostdeutschland „als Beispiel für Krisenbewältigung in einer Extremsituation, quasi Stadtumbau quick and dirty" (Nordalm 2004, 61), betrachtet werden kann, besteht für den Stadtumbau West derzeit (noch) die Möglichkeit, frühzeitig siedlungs- und infrastrukturelle Anpassungen auf den Weg zu bringen.

Bedeutung von Kosten und Nutzen gängiger Strategien der Siedlungsflächenentwicklung

Werden Siedlungsflächen nur kurzfristig und ungeachtet der mittel- und langfristig zurückgehenden Bevölkerungszahlen sowie der veränderten Einwohnerstrukturen entwickelt, bleiben zumeist auch Folgenutzungen und -kosten unberücksichtigt. Verschiedene empirische Studien bestätigen diesen Eindruck, so z.B. Gutsche (2005b). Ebenso untersuchen Reidenbach et al. (2007) die fiskalischen Auswirkungen neuer Wohn- und Gewerbegebiete für die Kommunalfinanzen. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass kommunalfiskalische Wirkungen von Flächenausweisungen bislang weder ausreichend untersucht worden sind noch hinreichend in der kommunalen Praxis berücksichtigt werden. Baumgartner (2004, 11) bestätigt dieses für die Entwicklung von Siedlungsflächen: „Die hohen direkten, indirekten und langfristigen Kosten einer flächenhaften Siedlungsentwicklung für die öffentlichen Haushalte, die Wirtschaft und den Wirtschaftsstandort, die Bevölkerung und die Umwelt werden in raumplanerischen Entscheiden zur Verkehrs- und Siedlungsentwicklung zu wenig berücksichtigt."

Eine erste Erklärung für diesen Sachverhalt liefern Schultz/Friedrich (2006, 187): „Die mit Flächeninanspruchnahme und Zersiedlung einhergehenden Kosten (...) nehmen die kommunalen Entscheidungstragenden vermutlich oft nicht wahr, weil sie mit einer gewissen Verzögerung, in anderen Zusammenhängen und bei anderen Betroffenen auftreten." Schiller/Gutsche (2007) stellen basierend auf einem akteursorientierten Forschungsvorhaben[50] fest, dass die Entstehung hoher Folgekosten nicht darauf zurückzuführen ist, dass die involvierten Akteure „falsch rechnen". Das Ergebnis muss vielmehr als eine Kette von Einzelentscheidungen betrachtet werden: Die Akteure handeln nicht als Einheit, sondern entscheiden vor dem Hintergrund ihrer spezifischen Relevanzstrukturen. Volkswirtschaftlich betrachtet, verknüpfen sich viele subjektiv „wirtschaftliche" Einzelentscheidungen zu einer Gesamtwirkung, die für die Region in ihrer Gesamtheit teuer und kaum steuerbar ist.

Dazu kommt, dass die einzelnen kommunalen Handlungsfelder nicht immer im Zusammenhang bearbeitet werden: „Die Infrastrukturbereitstellung wird bis heute verbreitet als reaktive, der Siedlungsplanung nachgeordnete ‚Auffangplanung' betrieben." (Schiller/Siedentop 2005, 83) Teilweise wird auch nicht für die entsprechende Kostentransparenz gesorgt; kommunale Planerinnen und Planer kritisieren: „Oft wird nicht ausreichend klar, welche Aufwendungen die Erschließung von Flächen im Außenbereich in zehn oder zwanzig Jahren nach sich ziehen." (Agenda Transfer 2005c, 8)

Im Gegensatz zu den Kostenaspekten wird der vermeintliche Nutzen sehr wohl seitens der öffentlichen Hand ins Auge gefasst. In vielen Kommunen werden Gebiete für Einfamilienhäuser ausgewiesen, mit dem Anliegen, das kommunale Steuereinkommen zu erhöhen. Der Rückgang kommunaler Einnahmen wird als Folge von Bevölkerungsverlusten als gravierend angesehen, wie eine Umfrage in Planungsämtern (a.a.O.) erkennen lässt (Moeckel/Osterhage 2003, 18). Über neue Wohngebiete sollen nun zahlungskräftige Einwohner an die Gemeinde gebunden werden. Gleichwohl kann die Realität ganz anders aussehen, so dass die zukünftigen Einnahmen teils überbewertet werden: „Einen großen Teil von Neubauten beziehen bereits in der Gemeinde Ansässige. Deren Steueraufkommen kam auch bisher schon der Gemeinde zugute. (...) Da Wohneigentum vor allem über Hypotheken finanziert wird, geht – weil die neuen Eigentümer(innen) hohe

---

[50] Hierbei handelt es sich um das Forschungsvorhaben „Von der Außen- zur Innenentwicklung in Städten und Gemeinden" im Auftrag des Umweltbundesamtes (abgeschlossen 2006). Es wird ein akteursorientierter Ansatz verfolgt, der basierend auf Experteninterviews Motive der Akteure von Standortentscheidungen und Baulandentwicklung in den Mittelpunkt rückt.

Steuerabzüge geltend machen können – kurz- bis mittelfristig Steueraufkommen verloren. (...) Höhere Steuereinnahmen sind nur dann ein Gewinn für die Gemeinden, wenn Zuzügler(innen) mehr Steuern bezahlen, als sie neue Kosten verursachen, die nicht nach dem Verursacherprinzip abgegolten werden." (Schultz/Friedrich 2006, 187) Diese Aspekte bleiben in der Steuerungspraxis meist unbeachtet. Ebenso die Tatsache, dass Steuereinnahmen – bezieht man das kommunale Steuereinkommen auf die Fläche – mit zunehmender Dichte der Bebauung steigen können (ausführlicher Beilein et al. 2008). „Die Ausweisung neuer Wohngebiete führt nur in wenigen Fällen für die ausweisende Gemeinde zu einer deutlich positiven fiskalischen Bilanz." (Gutsche 2004, 20)

Soweit einige Anhaltspunkte zur Bedeutung von Kosten- und Nutzenaspekten in der Siedlungsflächenentwicklung. Es scheint, dass Siedlungsflächenexpansionen in der Steuerungspraxis hinsichtlich tatsächlicher Kosten-Nutzen-Wirkungen kaum kritisch betrachtet werden. Dieses Verhalten steht im Missverhältnis zu den in Kap. 1.1.3 beschriebenen Sparmaßnahmen im Bereich sonstiger Investitionen oder den vielfach beklagten „verringerten Steuerungsmöglichkeiten" in anderen Handlungsfeldern (Sozialausgaben, Jugendarbeit, Bildungswesen, Entwicklungsvorhaben etc.). Nach Altrock (2006, 156) kommt es hier zu einer „selektive[n] Instrumentalisierung der Knappheitsargumentationen für bestimmte politisch zu diskutierende Ziele". Seines Erachtens werden wichtige verteilungspolitische Ziele zugunsten von vermeintlich wichtigeren wachstumsorientierten Zielen aufgegeben, „ohne das sich im Einzelfall deren Realisierbarkeit durch einen veränderten Ressourceneinsatz immer plausibel machen ließe und ohne hinreichende Prüfung der Wirkungen für die Nutznießer bzw. Leidtragenden."

3.2.2 Steuerungsanspruch öffentlicher Akteure: Übergeordnete Ziele oder punktuelle Einzelvorhaben?

Ersichtlich wurde, dass sich öffentliche Akteure in ihren Steuerungsweisen oftmals an der Hoffnung oder dem Streben nach Wachstum orientieren. Doch der alleinige Wunsch nach (erneutem) Wachstum stellt sich erst einmal recht diffus dar und bringt nicht automatisch baulich-räumliche Ziele mit sich. Als eine zentrale Ursache für Steuerungsdefizite in „Nicht-Wachstumsräumen" (z.B. in Form von Überkapazitäten an gebauter Stadt, umfangreichen Neubaumaßnahmen oder überdimensionierten Erschließungen) benennen Stadtplaner in einer Befragung (a.a.O.) die „unklaren Zielformulierungen" (BBR 2005a, 60). Verfolgen die öffentlichen Akteure keine eigenen Ziele, haben sie keine eigenen Steuerungsabsichten, so ist eine zentrale Voraussetzung für die Wahrnehmung von Aufgaben und Steuerungsmöglichkeiten nicht gegeben (Selle 2005, 71). Ohne kommunale Ziele können öffentliche Akteure kaum eine umfassende Strategie verfolgen; Einzelvorhaben können nicht in eine Gesamtsteuerung eingebunden werden. Die bereits zitierte E-Mail-Befragung unter rund 800 kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -trägern lässt erkennen, dass es ebenso hinsichtlich des demographischen Wandels in vielen Kommunen an tragfähigen Gesamtkonzepten fehlt, um den Herausforderungen zu begegnen (Langenhagen-Rohrbach/Gretschel 2005, 230).

Wirth (2007) untersuchte das Steuerungshandeln in drei ostdeutschen Kommunen und stellt fest, dass kommunale Handlungsmuster unter ähnlichen Rahmenbedingungen durchaus voneinander abweichen. Ein ausschlaggebender Faktor (neben anderen) für unterschiedliche Steuerungsverläufe war die Verschiedenheit der Zielfindungsprozesse kommunaler Akteure – wobei schnelle, ausgewogene und zielorientierte Entscheidungen durch die relevanten Akteure den Entwicklungsprozess durchaus zu beschleunigen scheinen.

Fehlen die Ziele und werden die Vorhaben mehr isoliert betrachtet als miteinander abgestimmt, so besteht die Gefahr, dass die Bemühungen an den eigentlichen Problemen vorbeigehen. Wie lässt sich dieses Steuerungsverhalten erklären? Es kann darauf zurückzuführen sein, dass im kommunalpolitischen Tagesgeschäft ein „Denken in Einzelprojekten" dominiert und lediglich dieses auch gefragt ist (Müller-Herbers/Molder 2004, 113). Wiederum kann der Planungsalltag sowie die Fülle anstehender Aufgaben und Probleme eine Rolle spielen; so Trautvetter (2006, 38): „In besonders komplexen, schwierigen Problemkonstellationen besteht die Gefahr, dass sich die Baupolitik in der Detailsteuerung von Maßnahmen und Vorhaben verliert, anstatt die Ziele der Stadtentwicklung zu definieren und damit die großen Fragen anzugehen." Das Fehlen kommunaler Ziele kann auch Ausdruck des Umstands sein, dass in der Benennung eigener Entwicklungszie-

le eine Beeinträchtigung der Attraktivität für potenzielle Investitionen gesehen wird. Letztendlich kann es auch die Folge der Mutmaßung sein, „dass keine realistischen Möglichkeiten gesehen werden, derlei Ziele zu verfolgen. Ansprüche werden heruntergeschraubt oder gar nicht erst formuliert, so dass Stadtentwicklung zum resignativen Akt zu verdorren droht." (Altrock/Nuissl 2006, 12f)

An dieser Stelle ist der Blick noch einmal auf die Stadtumbaupraxis Ost zu richten: Inwiefern verfolgen öffentliche Akteure hier konsequent ihren eigenen Steuerungsanspruch? Nach Bernt lässt die öffentliche Steuerung im Stadtumbau Ost vielfach ihren Gestaltungsanspruch fallen; „unter dem Zwang der Finanzknappheit schiebt sich dabei zunehmend eine Politik des ‚Muddling through' in den Vordergrund." (Bernt 2006b, 124) Und Bürkner (2005, 29) stellt fest, dass sich die Stadtumbaupraxis in Ostdeutschland stark an Partikularinteressen orientiert und den eigenen Planungsanspruch auf eine möglichst „flexible" Reaktion auf Anfragen von außen reduziert. Mit entscheidend scheint somit das Zusammenwirken der Akteure zu sein, welches in Kap. 3.4 näher betrachtet wird.

3.3 Bedeutung öffentlicher Steuerungsressourcen für die Siedlungsflächenentwicklung: Finanzmittel und Instrumentenspektrum

In den vorausgehenden Kapiteln wurde bereits an verschiedenen Stellen sichtbar, dass das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure in erheblichem Maße von den zur Verfügung stehenden Ressourcen abhängt. Auf der weiteren Suche nach Einflussfaktoren werden hier zwei Bereiche der Steuerungsressourcen vertieft: die kommunalen Haushaltsmittel **(Kap. 3.3.1)** und die kommunalen Steuerungsinstrumente **(Kap. 3.3.2)**. Dabei gibt es durchaus Abhängigkeiten und Verknüpfungen zwischen diesen Bereichen, bspw. dann, wenn die Realisierung bestimmter Verfahren von dem Einsatz kommunaler Mittel abhängt.

3.3.1 Veränderte Gestaltungsspielräume durch kommunale Haushaltslage

In Abschnitt 1.1.3 wurden die Kernprobleme der kommunalen Finanzsituation bereits im Groben skizziert und es wurde sichtbar, dass die Haushaltsproblematik in demographisch schrumpfenden Städten oftmals besonders ausgeprägt ist.

Mittelknappheit erfordert Prioritätensetzung

Die Finanzmisere beeinträchtigt die Gestaltungsmöglichkeiten öffentlicher Akteure, was zu ganz verschiedenen Konsequenzen in der baulich-räumlichen Steuerung führen kann. Naheliegend ist die Verringerung der Aktivitäten, bzw. ihres Umfangs oder Aufwandes. Teilweise ziehen sich die Kommunen auf ihr Kerngeschäft zurück und versuchen, Mindeststandards zu sichern (Doehler-Behzadi et al. 2005, 77). In der empirischen Untersuchung „Kommunale Planungspraxis – quo vadis?" (a.a.O.) werden finanzielle Aspekte (Bedeutung der gesicherten Finanzierung, Förderprogramme) sowohl in einer schriftlichen Umfrage als auch in Experteninterviews in den Vordergrund gerückt: „So seien Planungsvorleistungen und konkrete Maßnahmen ohne Änderung in der Finanzausstattung der Gemeinden kaum noch leistbar." (Besecke et al. 2006, 69) Hingegen liefert Ehrbeck (2006) mit seiner empirischen Untersuchung in 14 deutschen Großstädten eher Anhaltspunkte, die einem pauschalen Verlust der Steuerungsfähigkeit bedingt durch die kommunale Finanzkrise widersprechen.

Vielerorts gibt es Anzeichen dahingehend, dass aufgrund der eingeschränkten Mittel politische Prioritäten in der Verwendung dieser gesetzt werden. Das führt nicht selten dazu, dass die finanzielle Lage in den Vordergrund tritt und andere Aufgaben nachgeordnet werden, wie z.B. in der Stadt Herten ersichtlich wird: „Nach Ansicht der Stadtverwaltung gilt es zuerst, die Finanzprobleme zu lösen, um dann die sozialräumlichen und schließlich die baulichen Probleme bewältigen zu können." (Schmidt-Eichstaedt 2003, 285) Hier wird eine Herangehensweise augenscheinlich, die weniger auf ein Umdenken in der Bearbeitung der verschiedenen Handlungsfelder ausgerichtet ist, sondern vielmehr davon ausgeht, dass in Zukunft wieder Wachstum möglich ist und „mehr Geld" erwirtschaftet werden kann. Schubert (2008, 52) geht davon aus, dass die anstehenden Haushaltskonsolidierungen eine „Sachzwangsargumentation" befördern, nach der „sozialausgleichende (Stadt-)Politik nicht mehr finanzierbar sei". Eine Folge kann auch sein, dass „kom-

plexe stadtentwicklungspolitische und stadtökonomische Sachverhalte auf präsentable Komponenten“ verkürzt werden, z.B. auf Leuchtturmprojekte und den üblichen „Vorrang für Arbeitsplätze“ (Sonnabend 2007a, 97).

Die ökonomische Leistungsfähigkeit verbunden mit der Stärkung der lokalen Wirtschaftskraft und der Schaffung von Arbeitsplätzen steht vielerorts im Mittelpunkt des Interesses; Problemfelder der räumlichen Entwicklung treten in den Hintergrund: „Der allgegenwärtige ‚Vorrang für Arbeit‘ definiert auch die Rahmenbedingungen für Kommunalpolitik und räumliche Planung maßgeblich mit. (...) Raumordnung, Stadtentwicklung und Städtebau werden zu Nebenthemen, die angesichts der großen Herausforderungen in der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Steuer- und Gesundheitspolitik verblassen und einen deutlichen Aufmerksamkeitsverlust hinnehmen müssen. (...) Raumbezogene Politik und Planung sind zu weiten Teilen am Oberziel der Förderung, wenn nicht gar der Initiierung, wirtschaftlichen Wachstums ausgerichtet (...). Regionen und Kommunen sehen sich genötigt, dem Fetisch ‚Arbeit‘ hinterher zu laufen und nach ‚ökonomie-affinen‘ Antworten auf ihre Probleme zu suchen.“ (Altrock/Nuissl 2006, 12f) Sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland kann eine Folge dieser finanziellen Auszehrung sein, dass die Kommunen sich nur eingeschränkt in der Lage sehen, Kompensationsangebote in Anspruch zu nehmen – aufgrund der erforderlichen Komplementärfinanzierung. Somit werden Förderprogramme (z.B. zum Stadtumbau) teilweise nicht voll ausgeschöpft (Altrock/Nuissl 2006, 13; BBR 2006c, 11; Krupinski 2005, 205).

Hier wird ersichtlich, dass nicht nur die direkten kommunalen Aktionen und Investitionen durch die Finanzmisere betroffen sind, auch wird die Nutzung weiterer Instrumente in Frage gestellt. In Folge können Umsetzungsinstrumente des BauGB „stumpf“ werden, z.B.: „Wollen Eigentümer am Stadtumbau nicht mitwirken, können Städte nur in sehr eingeschränktem Ausmaß in Eigentumsrechte eingreifen (Speer 2005). Die Städte verfügen zwar über das Recht zur städtebaulichen Enteignung (§§ 85ff BauGB). Allerdings müssen nach geltendem Recht alle enteigneten Eigentümer in Höhe des Verkehrswerts entschädigt werden (§§ 95 BauGB). Angesichts der eingeschränkten kommunalen Finanzmittel hebt die Entschädigungspflicht de facto die Befugnis zur Enteignung auf.“ (Davy 2005, 71) Verfügen Kommunen nicht über ausreichend Finanzmittel, so bleiben auch vorhandene Steuerungsinstrumente ungenutzt und wirkungslos (vgl. Häußermann 2004, 232).

Alternative Finanzierungsquellen in Sicht?

In dem Bestreben, ihre Haushaltslage zu verbessern, werden eigene Handlungsfelder und Aufgaben auf weitere Einnahmemöglichkeiten geprüft – mit Konsequenzen für Stadtplanung und Siedlungsflächenentwicklung: Viele Kommunen versuchen, über eine aktive Liegenschaftspolitik positive Effekte für den städtischen Haushalt zu erzielen (vgl. Eckardt/Hartz 2006, 17-22). „Wenn Ackerland zu Bauland wird, rollt der Rubel“ und gegen diese Ökonomie des Wertzuwachses können die eher weichen Ziele eines nachhaltigen Umgangs mit Grund und Boden oftmals nicht bestehen (Renn 2006, 161).

Die Doppelrolle der Kommunen – zum einen beinhaltet die kommunale Planungshoheit das Recht zur Planung der Art der Bodennutzung und der städtebaulichen Ordnung und Entwicklung (Art. 28 Abs. 2 GG), zum anderen trägt die Kommune die Verantwortung über das kommunale Vermögen an Grund und Boden (§ 123 BauGB) sowie für den Haushalt – ist konfliktbehaftet und kann zu internen Interessengegensätzen führen. „Viele Kommunen sind (...) Eigentümer erheblicher Immobilienbestände und bestimmen die Entwicklung als privat-rechtlich agierende Akteure mit. Häufig kann die Erreichung planerischer Ziele dadurch unterstützt werden – oft brechen aber auch Konflikte zwischen Zielen der Stadtentwicklung und fiskalischen Zielen auf.“ (de Cassan 2006, 407)

Es besteht die Gefahr, dass Verkaufs- und Ausweisungsentscheidungen zu einer ineffizienten Bodenallokation führen, „da Gemeinden ihr Baulandausweisungsprivileg nicht nur zur Verfolgung städtebaulicher Ziele einsetzen, sondern das bodenrechtliche Instrumentarium beispielsweise auch für haushaltswirtschaftliche, bevölkerungs- oder arbeitsmarktpolitische Zwecke verwenden.“ (Einig 2005, 48f)

Auf der Suche nach alternativen Finanzierungsquellen rücken die Privaten zunehmend in den Blickpunkt kommunaler Akteure. Nach Glock (2006, 150) werden kommunale Aktivitäten z.B. verstärkt auf private Großinvestoren aus der Immobilienbranche ausgerichtet, um zusätzliches

Kapital für stadtentwicklungspolitische Maßnahmen zu generieren. Auch sollen Aufwertungs- und Veränderungsprozesse durch die verstärkte Aktivierung von privatem Kapital auf den Weg gebracht werden (Krupinski 2005, 202). „Gleichzeitig sind aber auch private Eigentümer von hohen Wertverlusten ihrer Immobilien in den Schwerpunkträumen des Stadtumbaus betroffen und scheuen angesichts unsicherer Renditeerwartungen eigene Investitionen." (BBR 2006c, 11) Außerdem ist davon auszugehen, dass die Risikoeinschätzung der Banken, die in die Vergabe von Krediten einfließt, Investitionen in Nicht-Wachstumsregionen erschweren, was die negativen Entwicklungstendenzen wiederum verstärkt (vgl. Doehler-Behzadi et al. 2005, 73). Wesentliche Hemmnisse der Stadt- und Siedlungsentwicklung liegen somit nicht nur in der geringen kommunalen Finanzkraft, sondern auch in der zurückhaltenden Investitionsbereitschaft privater Akteure begründet.

Teilweise geht es auch nur mehr allein um das Überleben privater Unternehmen, wie Beispiele aus der Wohnungswirtschaft erkennen lassen. Besonders in Ostdeutschland sind die Kommunalverwaltungen daran interessiert, eine Stabilisierung der großen Wohnungsunternehmen zu unterstützen. Vielfach fällt in diesem Zusammenhang der Vorwurf, eine derartige Steuerung diene lediglich der Subventionierung wohnungswirtschaftlicher Unternehmen. Doch viele Kommunen sind unmittelbar betroffen: Ihr Interesse an einer möglichst schnellen wirtschaftlichen Entlastung der am stärksten vom Leerstand betroffenen Wohnungsunternehmen ist dann besonders ausgeprägt, wenn sie Gefahr laufen, aufgrund von eigenen Bürgschaften durch eine Insolvenz der Unternehmen erheblich belastet zu werden (vgl. BMVBS/BBR 2006b, 73).

Finanzverfassung, Steuerrecht und Förderpolitiken: Fiskalische Anreize übergeordneter Ebenen

Angesichts der eingeschränkten fiskalischen Möglichkeiten spielen die finanziellen Anreize von Bund und Ländern für das Steuerungsverhalten auf kommunaler Ebene eine erhebliche Rolle. Das bleibt nicht ohne Einfluss der übergeordneten Instanzen: Das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure steht im Zusammenhang mit Finanzverfassung, Steuerrecht und Förderpolitiken von Bund und Ländern. Diese Aspekte hier zu vertiefen, würde den Rahmen sprengen, doch soll zumindest grob angedeutet werden, von welchen Faktoren die Rede ist:

- Finanzverfassung: Das wachstumsorientierte System der Kommunalfinanzen schafft Anreize für den kommunalen Wettlauf um Einwohner und belohnt diesen durch eine entsprechende Mittelzuweisung (Lindner 2006, 190-207). Fachleute kritisieren, dass die deutsche Finanzverfassung den Zuzug von Einwohnerinnen und Einwohnern „prämiert" – die Rede ist von einer „Einwohnerveredlung". Angesichts dieser Tatsache sehen auch zahlreiche kommunale Vertreter Reformbedarf bei den Finanzierungs- und Finanzausgleichsregelungen (vgl. BBR 2005a, 5f). Zudem begünstigen weitere fiskalische Regelungen den Flächenverbrauch, wie z.B. das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG). Die förderfähigen infrastrukturellen Maßnahmen des GVFG führen häufig zu Netzerweiterungen (z.B. Straßen), was eine Ausdehnung des Siedlungskörpers in die Fläche mit sich bringen kann (vgl. Universität Dortmund/Planersocietät 2004, 72ff.).
- Steuerrecht: Massive steuerliche Sonderabschreibungen für Investoren führten nach der politischen Wende zu einer wenig bedarfsorientierten, steuerinduzierten Neubau- und Sanierungstätigkeit (vgl. Weidner 2005, 47f). Stadtentwicklung wird nach der Einschätzung von Lütke Daldrup (2004, 266) wesentlich stärker durch das Steuerrecht als durch das Baurecht geprägt. Er bezieht sich dabei auf die Aussicht auf steigende Einnahmen aus der Grundsteuer, die Eigentumsförderung, die Entfernungspauschale u.a. Für private Grundeigentümer ist teilweise „das Horten von Flächen in spekulativer Absicht aufgrund des bestehenden Grundsteuersystems lukrativer als eine zügige bauliche Nutzung" (Jörissen/Coenen 2005, 1f). Die inzwischen abgeschaffte Eigenheimzulage des Bundes wurde jüngst durch das Förderkonzept der „Eigenheimrente" (vgl. http://eigenheimrente24.de) ersetzt. Diesbezüglich werden nicht nur Aspekte der sozialen Gerechtigkeit, sondern auch der Flächenwirksamkeit konträr diskutiert.
- Förderprogramme: Insbesondere aus strukturschwachen Räumen ist zu hören: „Dort wo Entwicklungen gelingen, sind meist Fördermittel im Spiel." (Lindner 2006, 205) Entsprechend bestätigt eine Befragung unter kommunalen Planern „eindeutig die hohe Bedeutung staatlicher Förderprogramme sowohl für die bisherige Umsetzung von Umbaumaßnahmen, aber auch für die Zukunft, weil die Gemeinden sich außerstande sehen, den Umbau und Rückbau aus eigener Kraft zu bewältigen und die finanziellen Rahmenbedingungen als gravierender Engpassfaktor genannt werden." (BBR 2005a, 6) Auch die Siedlungsflächenerweiterung findet nicht losgelöst von Anreizen auf Bundesebene statt. Darüber hinaus begünstigen andere staatliche oder EU-Förderprogramme einen weiteren Flächenverbrauch, z.B. die Ziel-2-Förderung mit Geldern aus dem EFRE-Fonds oder die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruk-

tur“. Nach Berechnungen des Umweltbundesamtes trägt letztgenannte mit 2,7 ha/Tag zur Neuinanspruchnahme von Flächen bei (vgl. BUND et al. 2006, 19).

- Altschuldenhilfegesetz (AHG): Die Wohnungsunternehmen orientieren sich in ihren Stadtumbau-Aktivitäten stark an dem Altschuldenhilfegesetz. „Teilweise ist eine Konzentration der Fördermittel des Programmbereichs Rückbau ausschließlich auf die nach dem Altschuldenhilfegesetz (§ 6a AHG) zu entlastenden Wohnungsunternehmen zu beobachten.“ (BMVBS/BBR 2006b, 73) Das AHG ermöglicht es den aus der DDR stammenden Wohnungsunternehmen, Altschulden für abgerissenen Wohnraum erlassen zu bekommen. „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 für den Abriss von nicht mehr benötigtem Wohnraum sogar etwas gewinnen können.“ (Bernt 2006b, 122) Andere Eigentümergruppen beteiligen sich kaum am Abriss. Diese selektive Beteiligung kann dazu führen, dass grundlegende stadträumliche Interessen im Stadtumbau vernachlässigt werden (BMVBS/BBR 2006b, 73), bzw. dass die Stadtumbaupolitik auf die Probleme der abreißenden Unternehmen ausgerichtet wird.

In Anbetracht der kommunalen Haushaltslage und vor dem Hintergrund des vorherrschenden Wachstumsbestrebens bleiben die benannten Anreize übergeordneter Ebenen seitens der Kommunen nicht ungenutzt. Wird an dieser Stelle ein Blick zurück auf Kap. 1.3.1 geworfen und daran erinnert, dass ein anderes Ziel auf Bundesebene ist, den Flächenverbrauch zu minimieren („30-ha-Ziel“) – ein Ziel, das selber wiederum mit verschiedenen Förderprogrammen und Anreizstrukturen versehen wird[51] – so scheinen die verschiedenen Politiken teilweise widersprüchlich. Einerseits wird Wachstum propagiert, andererseits soll die Flächeninanspruchnahme vermindert werden. Vereinbar sind diese Ansprüche wohl nur dann, wenn es gelingen kann, Flächenverbrauch von Wirtschaftswachstum zu entkoppeln.

3.3.2 Steuerungsdefizite aufgrund von Instrumentendefiziten?

Werden die Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Akteure betrachtet, so sollen neben den finanziellen Mitteln auch die Steuerungsinstrumente in Augenschein genommen werden.

Mit Blick auf das Instrumentenspektrum der baulich-räumlichen Planung wird seit langem das Für und Wider einzelner Instrumente und Verfahren in der Fachwelt debattiert. Werden städtebauliche oder stadtplanerische Missstände sichtbar oder werden die wenig nachhaltigen räumlichen Entwicklungen (Außenentwicklungen, Zersiedlung, untergenutzte Gewerbegebiete in Form „beleuchteter Äcker“ usw.) kritisiert, so wird nicht selten „die Instrumentenfrage“ bemüht: Sind die Steuerungsinstrumente ausreichend? Wo besteht Verbesserungsbedarf und was fehlt? Sind die Werkzeuge geeignet, um nachhaltig mit Grund und Boden umzugehen? Zahlreiche Forschungsvorhaben widmen sich der Optimierung des Instrumentenkastens, wobei das Spektrum breit ist und planungsrechtliche, fiskalische, ökonomische, kooperative, informatorische und kommunikative Instrumente umfasst (siehe BMVBS/BBR 2007d; Jörissen/Coenen 2007; Schultz/Dosch 2005, 11f).

Angesichts der Herausforderungen einer baulich-räumlichen Steuerung unter sich ändernden demographischen Bedingungen rücken die vorhandenen Instrumente wieder einmal in den Blickpunkt. Teilweise ist die Rede von einem Instrumentendefizit. Einige Fachleute vertreten den Standpunkt, dass die Instrumente nicht für eine Steuerung unter demographischen und wirtschaftlichen Schrumpfungsbedingungen geeignet sind. Diese Meinung wird jedoch nicht durchgängig geteilt. Andere gehen davon aus, dass die Instrumente an sich ausreichend sind und die Defizite in der Anwendung und dem Einsatz dieser liegen. Sprich, es handele sich um „Vollzugs- statt um Instrumentendefizite“, so dass der Blick stärker auf die handelnden Akteure als auf deren Werk-

[51] *Auch zu diesem Zweck gibt es verschiedene Maßnahmen und Förderprogramme: über 50 Projekte zum kommunalen Flächenmanagement im Rahmen der Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) beim BBR sowie das Modellvorhaben „Regionales Flächenmanagement“; das Projekt „Fläche im Kreis“ im Rahmen des „Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus“; das Forschungsprogramm „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement“ (REFINA) des BMBF. Zudem gibt es Initiativen, um den Dialog und das Bewusstsein zum Thema „Flächen sparen“ zu fördern wie den interministeriellen Arbeitskreis „Verminderung der Flächeninanspruchnahme“, den „Dialog Fläche“ des Rats für Nachhaltige Entwicklung der Bundesregierung, die „Kommission Bodenschutz“ des UBA etc.*

zeuge zu richten sei. Ohne die Instrumente und Verfahren hier selbst näher zu erläutern, sollen kurz und knapp einige zentrale Argumente zu diesen beiden Positionen gegenübergestellt werden.

Ausrichtung der Steuerungsinstrumente auf Wachstum

Einige Experten sind der Ansicht, dass die Instrumente nicht für eine Steuerung unter demographischen und wirtschaftlichen Schrumpfungsbedingungen geeignet sind, da diese überwiegend auf die Erzielung und Verteilung von Zuwächsen ausgerichtet sind (Stein 2005, 161). „Dies gilt insbesondere für das zentrale Instrument zur Steuerung der städtebaulichen Entwicklung, die Bauleitplanung. (...) Die Verwirklichung der geplanten Nutzung setzt in der Regel voraus, dass die Ausnutzung des neu geschaffenen Rechts, ein Grundstück in einer bestimmten Weise baulich zu nutzen, für den Grundstückseigentümer wirtschaftlich interessant ist. Dementsprechend reicht das Instrument der Bauleitplanung in Situationen, in denen dieses Angebot nicht angenommen wird, nicht aus, um die städtebauliche Entwicklung wirksam zu beeinflussen." (Löwis et al. 2006, 61) Gleichwohl sind auch Stadtumbaumaßnahmen durch Bauleitplanung vorzubereiten. Allerdings bedarf es weiterer Instrumente, z.B. Instrumente des Besonderen Städtebaurechts, wenngleich auch hier das Leitbild einer wirtschaftlichen rentablen Entwicklung vorherrscht und davon ausgegangen wird, dass die zu ergreifenden Maßnahmen zu einer Bodenwertsteigerung führen. „Das schließt zwar ihre Eignung für Stadtumbaumaßnamen, die häufig eher der Begrenzung des Wertverfalls dienen, nicht von vornherein aus, weckt aber Zweifel daran, ob das Instrumentarium den Erfordernissen des Stadtumbaus in jedem Fall gerecht wird." (Ebenda) Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der extrem unterschiedlichen regionalen Rahmenbedingungen fordern auch Fuhrich/Dosch (2005, 59) eine Anpassung der auf „Wachstum ausgerichteten bodenpolitischen Instrumente" an die neuen Herausforderungen.

Ohne das Instrumentenspektrum hier umfassend analysieren zu können, sollen in Anlehnung an die in Kap. 1.3 skizzierten Handlungsanforderungen in demographisch schrumpfenden Räumen einige vermeintliche Missstände skizziert werden:

- für die räumliche Konzentration baulicher Entwicklungen: Hier stehen nach Einschätzungen kommunale Planer – wie aus einer Befragung (a.a.O.) hervorging – rechtliche Normierungen entgegen, „beispielsweise die Erschwerung von Nutzungsmischung in bestehenden Quartieren durch strenge Lärmschutzvorgaben mit gleichzeitig relativ einfachen Flächenbereitstellungen am Rand der Städte." (Besecke et al. 2006, 69)
- für die Initiierung von Nutzungsänderungen: Selbige Befragung offenbart einen Reformbedarf, der auf den Umgang mit Brachflächen zielt. „Dabei wurde wiederholt darauf hingewiesen, welche Schwierigkeiten bestehen, Eigentümer von brachliegenden Flächen zur Aktivierung dieser zu bewegen oder Nutzungsänderungen durchzusetzen, ohne Entschädigungspflichten zu riskieren. So vermeiden viele Kommunen die häufig geforderte (...) Änderung von Bebauungsplänen oder die Rücknahme von Bauflächen aus Angst vor eventuellen Klagen der Eigentümer." (BBR 2005a, 64) Bezug nehmend auf Kap. 3.3.1 verbirgt sich hier ggf. auch ein Finanzierungsproblem. Hilfreich wäre u.U. ein aktives Rückbaugebot (vgl. Schmidt-Eichstaedt 2004, 190). Angestrebte Nutzungsänderungen stellen neue Anforderungen an das bodenpolitische Instrumentarium, v.a. an bestehende Baurechte sowie die Bewertung von Bauland und Immobilien. So sei der Rückbau bereits bei den Investitionen in Neubauten mitzubedenken, wie es z.B. das Bergrecht für die Renaturierung von Abbaugebieten vorsieht (Fuhrich/Dosch 2005, 60). Mithin sollte der Umgang mit Grund und Boden nach dem Verursacher-Prinzip ablaufen: „Wer einen Ort aufgibt, ‚räumt auf'" (Doehler-Behzadi et al. 2005, 75) – zum Bauplan käme dann noch ein Rückbauplan (Ganser 2003, 38).
- für eine Begrenzung der Neubautätigkeiten in Räumen mit sinkender Nachfrage: Hier fehle es an Steuerungsorganen, wie Trumpp (2005, 85) am Beispiel von Büronutzungen verdeutlicht: „Das stadtplanerische Instrumentarium bietet keine Möglichkeit einer Mengensteuerung, da Büronutzung in fast allen Gebietskategorien der Baunutzungsverordnung möglich ist. Die einzige Möglichkeit des Eingriffs sind Vorgaben innerhalb der Genehmigungspraxis etwa in Bezug auf die Nutzungs- und Funktionsmischung der Objekte."
- für konkrete Maßnahmen im Stadtumbau: Es fehlen „planungspraktisch verfügbare Werkzeuge zur Entscheidungsunterstützung in spezifischen Planungssituationen, wie die Festlegung von Vorrangstandorten für Neubauvorhaben, die Dimensionierung von Stadtumbaumaßnahmen oder die Sanierung des Infrastrukturbestandes." (Schiller/Siedentop 2005, 89) Nach Overmeyer (2005, 49) bedarf es über Zwischennutzungsagenturen und Nutzungsmaklern hinaus an Werkzeugen, mit denen das Potenzial von Zwischennutzungen gezielt für die Stadtentwicklung nutzbar gemacht werden kann.

Soweit ein kleiner Ausschnitt aus der Instrumentendebatte. Sicher gelten einige Anforderungen nicht nur für demographisch schrumpfende Städte, sondern auch für Städte, die vermehrt auf nachhaltige Stadtstrukturen und -entwicklungen setzen wollen. Doch ist davon auszugehen, dass angesichts des konkreten Handlungsbedarfs in „Stadtumbaustädten" hier der Bedarf nach neuen Wegen und Umsetzungsmöglichkeiten besonders ausgeprägt ist. Ob für die tatsächliche Erfüllung der Handlungsanforderungen unter Schrumpfungsbedingungen das Instrumentenspektrum ausschlaggebend ist, sei an dieser Stelle dahingestellt. Im Folgenden werden Gesichtspunkte zusammengetragen, die eher davon ausgehen, dass das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure weniger von dem verfügbaren Instrumentenkasten abhängt. Vielmehr sei der Umgang mit und die Handhabung von Instrumenten durch die jeweiligen Akteure ausschlaggebend.

Vollzugs- statt Instrumentendefizite?

Die Umfrage unter kommunalen Planern in Städten mit Bevölkerungsverlusten kommt zu dem Ergebnis, „dass nur eine Minderheit der Gemeinden Änderungen im Planungsrecht und bei den entsprechenden Instrumenten für notwendig hält." (BBR 2005a, 6f) Diese Aussage verwundert erst einmal nicht, wenn vielerorts von einem Problembewusstsein und einem Aufgabenverständnis wie in Kap. 3.1 beschrieben auszugehen ist.

Die Bedeutung formeller Verfahren, wie sie vor allem im BauGB enthalten sind, wird kaum in Frage gestellt und abgesehen von Einzelaussagen wird dieses Instrumentarium als geeignet angesehen, um anstehende Aufgaben lösen zu können: „Stadtumbau- und Stadtrückbauprozesse können mit informellen Verfahren sowie mit dem bestehenden städtebau- und planungsrechtlichen Instrumentarium ausreichend bewältigt werden." (Ebenda, 54f) Zudem besteht die Möglichkeit, dass öffentliche Akteure – für den Fall, dass sie Regelungslücken sehen – Grundsatzbeschlüsse mit (selbst-)bindenden Auflagen fällen oder im Rahmen informeller Planungen Festlegungen treffen, die später in formellen Planungen berücksichtigt werden. Darüber hinaus gibt es für die Kommunen neben Rahmen setzenden Plänen weitere Instrumente zur Beeinflussung der räumlichen Entwicklung (ökonomische Steuerung, Suche nach Kooperanden etc.) (vgl. Selle 2005).

Hier ist nicht allein zu fragen, ob die Instrumente für eine Steuerung unter Schrumpfungsbedingungen ausreichen, sondern auch, ob sie für einen nachhaltigen Umgang mit Grund und Boden (Stichwort: 30-ha-Ziel) zweckmäßig sind. Dazu eine Studie des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag: Verschiedene von Flächenentwicklung betroffene Akteure (Bau-, Immobilien- und Wohnungswirtschaft, kommunale Spitzenverbände, Planerverbände, Naturschutzverbände) wurden nach Vor- und Nachteilen verschiedener Reformvorschläge befragt: „Mehrheitlich wurde bestätigt, dass das planungsrechtliche Instrumentarium ausreicht und geeignet sei für einen sparsamen und schonenden Umgang mit Boden. Sichtbar wurden hingegen eklatante Vollzugsdefizite" (Jörissen/Coenen 2005, 1f). Diese sind darauf zurückzuführen, dass das Flächensparziel nicht mit den Interessen der meisten Akteure übereinstimmt (ebenda).

Ebenso vertreten zahlreiche Experten aus Wissenschaft und Praxis den Standpunkt, „dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen, die durch das Baugesetzbuch und das Raumordnungsgesetz formuliert wurden, im Grunde ausreichend sind. Mangelhaft jedoch ist die politische Durchsetzungsfähigkeit. Es findet in den Verwaltungen vieler Kommunen zwar bereits ein intensiver Informations- und Erfahrungsaustausch statt, die politischen Schlussfolgerungen bleiben jedoch häufig aus und damit auch die Handlungsprogramme und Konsequenzen. Häufig sind es fehlende finanzielle Anreize, die eine Kooperation und Abstimmung verhindern." (ISR 2005, 69)

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch die Umfrage von Agenda Transfer (2005c, 7) unter kommunalen Vertretern: „Die Kommunen brauchen keine neuen Instrumente – sie haben bereits heute ausreichend Werkzeug für einen nachhaltigen Umgang mit der Ressource Fläche. Es komme allerdings darauf an, die bestehenden Instrumente auch einzusetzen und einheitlich auf ein strategisches Ziel auszurichten: den sparsamen Umgang mit der Fläche." Daran lässt sich auch eine Einschätzung von Eckardt/Hartz (2006, 17-22) anknüpfen. Sie gehen davon aus, dass ein Steuerungserfolg nicht von dem idealen Instrument abhängt; wichtig sei dagegen „die Auswahl der zur Zielerreichung geeigneten (Instrumente) sowie deren engagierte Anwendung". Gleichermaßen geht es nach Krautzberger (2007, 36) „vielmehr um eine andere Planungsphilosophie (...) und sehr viel weniger um ‚neues' Recht".

Abschließend bleibt zu ergänzen, dass die Antwort auf die Frage, ob Instrumente für die bestehenden Steuerungsanforderungen ausreichend sind oder nicht, auch von der jeweiligen Situation vor Ort abhängt: Es gibt nun mal nicht „die" Praxis, sondern ganz verschiedene Ausgangssituationen in den Kommunen. So zeigen Erfahrungen aus dem Programm „Stadtumbau West", dass bspw. die Stadtumbaugesetzgebung dann angemessen ist, wenn mögliche Partner kooperativ sind, aber eben nicht genügt, wenn Eigentümer die Zusammenarbeit komplett verweigern. Doch einmal angenommen, es gäbe für diese Fälle „härtere" Instrumente (Rückbau- oder Modernisierungsgebote etc.), so stellt sich die Frage, ob öffentliche Akteure diese überhaupt nutzen würden – aus der Ablehnung gegenüber rigorosen top-down-Anordnungen heraus oder in der Gefahr einer negativen Öffentlichkeitswirksamkeit bzw. eines möglichen Imageschadens.

3.4 Einfluss von Akteursbezügen und Interdependenzen auf die Siedlungsflächenentwicklung

In den vorausgehenden Kapiteln fiel der Blick mehrfach auf die Bedeutung raumwirksamer Akteure, sei es bei der Beschreibung des Steuerungsverhaltens (Kap. 2) oder im Zusammenhang mit dem Problem- und Aufgabenverständnis öffentlicher Akteure sowie bei der Frage nach der Bedeutung von Ressourcen auf das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure oder den diskutierten „Vollzugsdefiziten" beim Instrumenteneinsatz in der Praxis (Kap. 3.3). Auf der Suche nach weiteren erklärenden Momenten für Steuerungsweisen kommunaler Vertreter werden abschließend die involvierten Akteure näher betrachtet.

In der Einleitung dieser Arbeit wurde bereits das hier zugrunde liegende Akteursverständnis erläutert: Es wird davon ausgegangen, dass es eine große Anzahl raumwirksamer Akteure gibt. Das impliziert, dass öffentliche Akteure Siedlungsflächen nur im Wechselspiel mit anderen entwickeln können. Im folgenden Abschnitt geht es, einer Governance-Perspektive folgend, vor allem um die Interdependenzen und Interaktionen zwischen raumwirksamen Akteuren und deren Einfluss auf die Entwicklung von Siedlungsflächen. In Kap. 3.4.1 wird das Akteursspektrum in groben Zügen skizziert. Beispiele verdeutlichen, welchen Einfluss eine Fülle von raumwirksamen Handlungen für die Steuerungsmöglichkeiten öffentlicher Akteure bedeuten kann. Dass es nicht immer einfach ist, diese Interaktionen zusammenzubringen und die dahinter stehenden Interessen und Rationalitäten zu verknüpfen, wird in Kap. 3.4.2 sichtbar.

3.4.1 Governance-Perspektive: Viele raumwirksame, steuernde Akteure

Eine Governance-Perspektive erlaubt eine Beschreibung der Vielfalt der Akteure und deren wechselseitiger Bezüge (vgl. Klemme/Selle 2008): Zwar nehmen die Kommunen bei der baulich-räumlichen Entwicklung eine zentrale Rolle ein, da es ihre Aufgabe ist, im Rahmen der Bauleitplanung die rechtlichen Voraussetzungen für die Nutzung von Flächen und Siedlungstätigkeiten zu schaffen, doch bedeutet diese Zuständigkeit keine umfassende Steuerungsmacht. Vielmehr sind es private Akteure bzw. marktwirtschaftliche Prozesse, die die Schaffung von Baurecht veranlassen und die den – durch öffentliche Akteure gewährleisteten – rechtlichen Rahmen ausfüllen. Folglich können öffentliche Akteure (angesichts der im Grundgesetz vorgesehenen kommunalen Planungshoheit, der im BauGB verankerten Aufgaben und ggf. den eigenen Besitz von Grund und Boden) zwar eine wichtige, aber kaum eine beherrschende Rolle einnehmen.

Dieser Gesichtspunkt lässt sich durch einen Blick zurück – auf prägende Stadtentwicklungsprozesse der letzten Jahrzehnte – verdeutlichen: So sehen bspw. Hesse/Kaltenbrunner (2005) Zersiedlungsprozesse als Gegenstand einer sozialen Konstruktionsleistung: Zersiedlung sei nicht ausschließlich „das Resultat fehlender Planungsarbeit, sondern das Ergebnis widersprüchlicher in ihrem historischen Verlauf sich tendenziell neutralisierender Wertvorstellungen, dahingehend, was Stadt sein soll und kann." Anhand von Suburbanisierungsprozessen lässt sich die Vielzahl der involvierten Akteure anschaulich nachzeichnen. Beteiligt sind z.B.

- Akteure des Bundes, bspw. mit Vergabe der Eigenheimzulage u.a. (vgl. Apel 2005);
- Vertreter kommunaler Verwaltungen, die Baurecht schaffen, preiswertes Bauland bereitstellen, Standortmarketing betreiben, Verkehrserschließungen realisieren usw.;
- kommunale Politiker, die diesbezügliche Entscheidungen treffen;
- Finanz- und Immobilienwirtschaftsakteure, die Kredite und Bausparverträge ermöglichen;

- Bauträger, die entsprechende Bauvorhaben umsetzen und sich bspw. auf Einfamilienhausbebauungen spezialisiert haben;
- Grundeigentümer, die durch den Verkauf von Bauland weitere Wohnbebauungen ermöglichen usw.

Zu guter Letzt darf die Nachfrageseite nicht unerwähnt bleiben: Bürger bauen und bezahlen Häuser am Stadtrand, verlassen ungeliebte innerstädtische Wohnviertel, verkaufen Grund und Boden an Investoren, pflegen die Ideal-Wohnvorstellung vom „eigenen Häuschen im Grünen", haben spezifische Ansprüche an einzelne Wohnungsmarktsegmente, beeinflussen durch ihr Kaufverhalten das Überleben oder das Sterben von Einzelhandelsangeboten, fordern Parkplätze und vieles mehr. Soweit einige Beispiele. Wo, wie und auf wie viel Fläche Menschen wiederum wohnen, kann von ganz verschiedenen Faktoren abhängen – vom Einkommen, dem jeweiligen Lebensstil oder -abschnitt, dem Motorisierungsgrad, der Sicherheit der Lebensverhältnisse, dem Wandel der Geschlechterrollen etc. (vgl. u.a. Spellerberg 2002; Jost/Poddig 2008) – doch egal wie die Lebensformen ausfallen, sie alle beeinflussen die Entwicklung der Stadt.

Diese Aktivitätenvielfalt überlagert sich im Raum und steht untereinander im Wechselspiel (Selle 2008b). Folglich ergeben sich Siedlungsstrukturen aus einem komplexen Zusammenwirken von politisch-ökonomischen Randbedingungen und Tätigkeiten, individuellen Präferenzen sowie politisch-planerischer Regulierung etc. „Die Entwicklung der Städte wurde und wird nicht von einem Punkt aus zentral gelenkt. (...) Das planende und steuernde Handeln öffentlicher Akteure ist lediglich ein Impuls unter vielen, die auf die Entwicklungen der Städte einwirken." (Selle 2007b, 22). Die zielgerichtete Steuerbarkeit der Siedlungsstruktur wurde lange überschätzt, doch „die Idee vom wie auch immer gearteten Superhirn auf dem Feldherrenhügel ist beigelegt." (Weiske et al. 2005, 7) Praxiserfahrungen zeigen, dass eine „realistische Skepsis", in manchen Teilen auch eine „planerische Resignation", bezüglich der Steuerungsmöglichkeiten der räumlichen Planung gegenüber der „Wirkungsmächtigkeit der überlagernden sozialen und ökonomischen Entwicklungsmuster" herrscht (Motzkus 2005, 62 nach Hesse 2001).

Selle geht der Frage nach, was ein eingeschränktes Maß an Mitgestaltungsmöglichkeiten und zunehmender Druck zur Zusammenarbeit für die Mitwirkung öffentlicher Akteure an der räumlichen Entwicklung bedeutet und resümiert, dass sich eine „nüchterne Einschätzung" durchsetzt: „Die Planungseuphorie ist verflogen und mit ihr die Vorstellung von umfassender Gestaltungsmacht. (...) Zugleich ist aber auch die anfängliche Überschätzung der Möglichkeiten von Kooperationen mit dem privaten Sektor oder der Gestaltungsmöglichkeiten eines ‚Unternehmens Stadt' einer realistischen Beurteilung gewichen, die Risiken und Chancen gleichermaßen wahrnimmt." (Selle 2005, 40)

Wird der Blick an dieser Stelle wieder explizit auf demographisch und wirtschaftlich schrumpfende Städte gerichtet, so lassen sich diese Gedanken mit Blick auf die Steuerungspraxis fortschreiben: Merk (2003, 290) kommt angesichts ostdeutscher Schrumpfungsprozesse zu dem Ergebnis, „dass die Kommunen als Hauptbetroffene des Stadtumbaus keine Chancen haben, die Ursachen des Schrumpfungsprozesses zu beeinflussen: Hier die Veränderungen herbeizuführen, ist entweder per se Illusion (Stichwort demographische Entwicklung) oder liegt außerhalb der Planungshoheit der Kommunen." Ebenso zeigen Beispiele aus der Vergangenheit, dass sich private Akteure und ihre Handlungslogiken nur bedingt durch öffentliche Aktivitäten beeinflussen lassen (Selle 2008a).

Daran lassen sich Beobachtungen aus dem Planungsalltag in der Stadt Herten anknüpfen: Lindner (2006, 190-207) zeigt anhand von Praxisbeispielen, inwiefern das Handeln von Grundstückseigentümern, Investoren, Wohnungsbauunternehmen, Förderern und Nachbarkommunen die räumliche Entwicklung prägt und wie letztendlich der Verlauf des Strukturwandels von den unterschiedlichen Akteurskonstellationen und -interaktionen geprägt wird. Bspw. hängt die Nachnutzung der Brachflächen von altindustriellen Grundstücksbesitzern ab, da beträchtliche Anteile am Boden in der Hand von Bergbaunachfolgegesellschaften sind. Eine akteursübergreifende Abstimmung zur Entwicklung von Brachflächen kostet die Stadt viel Personal, Geld und Einsatz. Zudem stellen sich die Wohnungsbauunternehmer den Herausforderungen des demographischen Wandels nur träge, so dass ein zukünftiger Umgang mit Leerständen und Rückbau derzeit noch offen ist. Gleichzeitig gibt es Anzeichen einer Internationalisierung des Wohnungsmarktes mit Verkäufen im Bestand, was wiederum öffentlich-private Kooperationen erschwert. Alles in allem

ist es für die öffentlichen Akteure eher mühsam, die einzelnen Akteure in den Stadtumbau einzubeziehen.

Die Stadt Herten ist hinsichtlich dieser Phänomene kein Einzelfall. Es liegt auf der Hand, dass öffentliche Akteure weder die Entwicklung neuer Wohnbauflächen noch den Stadtumbau alleine bewältigen können, da nicht sie, sondern Hausbesitzer, Grundeigentümer, Stadtwerke und private Unternehmen über Wohnungsbestände, Grundstücke und Infrastrukturen verfügen. Wenn sich zudem Banken und Finanzinstitute – wie in Ostdeutschland geschehen – aus der Kreditvergabe für die Wohnungswirtschaft zurückziehen, dann sieht es für viele Entwicklungsvorhaben mehr oder minder aussichtslos aus.

3.4.2 Gestaltung von Interaktionen bei unterschiedlichen Interessen und Rationalitäten?

Beeinflussen viele verschiedene Akteure die baulich-räumliche Entwicklung, so geht damit auch eine Bandbreite an unterschiedlichen Interessen einher – mit einer oftmals nur kleinen Schnittmenge. Die an der Siedlungsflächenentwicklung beteiligten Akteure lassen sich – wie in anderen lokalen Governance-Prozessen auch – durch „bestimmte Fähigkeiten, bestimmte Wahrnehmungen und bestimmte Präferenzen" (Scharpf 2000, 86) kennzeichnen.

Der Policy-Studie über die Implementation des Stadtumbaus in Leipzig-Grünau ist zu entnehmen: „Die Handlungen der wichtigsten Akteure folgen verschiedenen Eigenlogiken der jeweiligen Steuerungsebenen, in die Banken, Stadtverwaltung, Land und Wohnungsunternehmen eingebunden sind. Im Ergebnis vervielfältigt sich die Zahl der für die Steuerung relevanten autonomen Politikprozesse, so dass ein abgestimmtes Handeln zwischen den verschiedenen Ebenen kaum noch bewerkstelligt werden kann." (Bernt 2006c, 23) Sowohl Neubauentwicklungen als auch Stadtumbauprozesse zeigen, dass es – will man die verschiedenen Absichten und Verhaltensweisen der relevanten Akteure nachvollziehen – nicht ausreicht, die Akteure entsprechend der Sphären Markt, Staat und Zivilgesellschaft zu differenzieren. Auch innerhalb dieser Sphären können sich Deutungsmuster, Handlungslogiken und Steuerungsverhalten durchaus unterscheiden.[52]

Für diese Arbeit ist vor allem erheblich, dass nicht zwangsläufig von homogenen Interessen innerhalb des öffentlichen Sektors auszugehen ist. So können (wie auch in Kap. 3.3.1 im Hinblick auf die kommunale Finanzlage umrissen wurde) bspw. Liegenschaftsamt, Kämmerei, kommunale Wohnungsbauträger und Stadtplanungsamt durchaus verschiedene Anliegen verfolgen: Während der städtebauliche Denkmalschutz sich für die Bewahrung bestehender Strukturen einsetzt, plädieren Stadtumbauvertreter für Abriss. Wiederum andere wollen den Standort in erster Linie wettbewerbsfähig machen, andere vor allem den Flächenverbrauch reduzieren etc. Eine Vielzahl an politischen Richtungen, planerischen Vorstellungen und Belangen der unterschiedlichen öffentlichen Ressorts, Institutionen und Unternehmen treffen aufeinander und es ist davon auszugehen, dass mit der Stadtgröße auch die Anzahl der Beteiligten wächst (Sack/Stock Gissendanner 2007, 30). Im Sinne einer „neuen Unübersichtlichkeit" (Habermas 1985) werden Koordination und Abstimmung von Zielen schwieriger.

Verknüpfung raumwirksamen Handelns

Es ist offenkundig, dass öffentliche Akteure bei der Siedlungsentwicklung von anderen Akteuren und deren Interessen abhängig sind. Eine Wirksamkeit kommunalen Handelns kann somit erst bei einer bewussten Gestaltung der Bezüge möglich werden (vgl. Selle 2008b, 3ff.). Doch eben diese Interdependenz- und Schnittstellengestaltung scheint aufgrund unterschiedlicher Präferenzen und Möglichkeiten der Beteiligten schwierig.

Das zeigt u.a. eine Untersuchung der Stadtpolitik in Leipzig: Hier werden die privaten Wohnungseigentümer seitens der öffentlichen Akteure „durchweg als schwierige Partner" wahrgenommen: Alteigentümern mangle es oft an Professionalität und Kapitalabschreiber interessieren sich nicht für das Problem (Glock 2006, 188). Für den Stadtumbauprozess in Leipzig-Grünau stellt Bernt fest, dass erfolgreiche Kooperationen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren bislang nur selten sind, zahlreiche Schlüsselakteure (z.B. privatunternehmerische Wohnungsbau-

[52] *Zu verschiedenen Deutungsmustern von Stadtentwicklung sowie zu einer Analyse von Deutungsmustern am Beispiel der Stadt Chemnitz siehe Grossmann (2007, 127ff.).*

gesellschaften, Banken, Infrastrukturbetreiber) nicht einbezogen werden können und kaum stabile Akteursverbünde entstehen: „Die Einflussmöglichkeiten der Stadt in dieser Situation allein durch kooperative und kommunikative Ansätze steuernd einzugreifen und alle wesentlichen Akteure so zu koordinieren, dass eine sinnvolle Planung durchgesetzt wird, sind minimal." Die Kommune ist froh, wenn sie „überhaupt die für die Umsetzung ihrer Projekte notwendigen Partner zusammenbekommt.[53] Aufgrund dieser Abhängigkeit ist sie fortlaufend gezwungen ihre Ziele an deren Interessen anzupassen; die Folge ist (...) eine Konzentration auf das ‚Machbare'." (Bernt 2006c, 23) Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass bei der Einbeziehung der verschiedenen Eigentümergruppen in den Stadtumbau „eine systematische Schieflage" besteht und raumwirksame Entscheidungen in „selektiven Aushandlungsrunden mit geringer Bindungskraft" getroffen werden. „Als Konsequenz ergibt sich eine spezifische stadträumliche Verteilung der Abrisse, die sich nicht prioritär an städtebaulichen Kriterien, sondern an Zugriffsmöglichkeiten orientiert." (Bernt 2006b, 122f).

Eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe des Bundesverbands für Wohneigentum und Stadtentwicklung (vhw) stellt fest, „dass die Chancen für ein Gelingen des Stadtumbaus desto höher sind, je größer der Anteil kommunaler Wohnungsgesellschaften und Wohnungsgenossenschaften ist." (vhw 2003, 69) Besonders schwierig gestaltet sich die Einbeziehung privater Eigentümer.[54] Im Hinblick auf die verschiedenartigen Eigentümerstrukturen und -interessen sind verschiedene Ansätze zur Mobilisierung dieser gefragt – jeweils abhängig davon, ob es sich um Bestandsverbesserer, Bestandserhalter oder Exit-Strategen handelt und in Abhängigkeit von der subjektiven Lage des Eigentümers (Selbstnutzer, Nutzung als Betriebsstandort oder Renditeobjekt, Liquidität und Geldbedarf des Eigentümers, Ortsbindung usw.) (BMVBS/BBR 2007d, 9-18). Für einen erfolgreichen Stadtumbau ist entscheidend, „welche Eigentümer in einer Stadt die möglichen Ziele des Stadtumbaus umzusetzen bereit und in der Lage sind" (vhw 2003, 69). Wird durch den Stadtumbau die wirtschaftliche Existenz der Eigentümer gefährdet, verringern sich die Handlungsmöglichkeiten.

Vielerorts entscheiden die Wohnungsunternehmen, welche Bestände zurückgebaut werden oder nicht, wie Beispiele aus den Städten Chemnitz, Dresden und Johanngeorgenstadt zeigen (Glatter 2003, 167f). „Rückbauprojekte der Wohnungswirtschaft, die den Leitbildern der Stadtentwicklung entgegenstehen, können von den Planungsverantwortlichen selten verhindert werden – im Gegenteil, die wirtschaftliche Bestandssicherung der (kommunalen) Wohnungsträger ist teilweise offizielles Ziel, so dass solche Maßnahmen gegenüber einer optimierten Gesamtlösung als prioritär angesehen werden" (Besecke et al. 2006, 67f). Begleitforschungen zum Stadtumbau Ost stellen fest: „Dies führt nicht selten dazu, dass die Stadtverwaltungen eher auf die Forderungen der Wohnungswirtschaft reagieren, als selbst den Stadtumbauprozess aktiv zu gestalten. (...) Die integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte verlieren dabei leicht ihre Bedeutung als Steuerungsinstrument." (BMVBS/BBR 2006b, 75)

Bürkner folgert hier, dass durch ökonomische Stabilisierungsinteressen und die entstehenden Akteursallianzen aus Wohnungsunternehmen und kommunalen Planern vor allem sektorale Ziele bedient werden. Durch partikulare Wachstums- und Konsolidierungsinteressen rücken integrierte, akteursübergreifende Herangehensweisen einmal mehr in weite Ferne. „Es deutet einiges daraufhin, dass es auf Seiten von Politik und Verwaltung einen harten strukturellen Hintergrund für sektorale Orientierungen gibt. (...) Die daraus entstehenden Steuerungsvarianten für den Stadtumbau erscheinen somit zu einem erheblichen Teil als durch die fortgesetzte Krisensituation und die Finanznöte der Kommunen strukturell erzwungen." (Bürkner 2005, 25) Die Rede ist in diesem Zusammenhang auch von strukturkonservierenden Akteurskonstellationen. Dass diese Art von (exklusiven) „Erhaltungsregimen" das Steuerungshandeln erheblich prägen, bestätigt sich auch in

---

[53] *Die Ausführungen von Bernt (2005c) zu „Stadtumbau im Gefangenendilemma" verdeutlichen anschaulich die große Bedeutung der Kooperationsbereitschaft der beteiligten Wohnungswirtschaftsakteure.*

[54] *Als „private Eigentümer" werden diejenigen bezeichnet, die als natürliche Personen im Grundbuch eingetragen sind und damit alleinverantwortlich die Bewirtschaftungsentscheidungen für ein Objekt treffen BMVBS/BBR (2007d, 9). In der Forschung wird der Zusammenarbeit von öffentlichen Akteuren und privaten Eigentümern im Stadtumbau zunehmend mehr Aufmerksamkeit geschenkt. Zur Differenzierung von Typen und Interessen privater Eigentümer sowie möglichen Mobilisierungsstrategien siehe BMVBS/BBR (2007d). Zur Aktivierung Privater siehe BMVBS/BBR (2008b, 61-70), zu öffentlich-privaten Partnerschaften auch http://www.stadtumbauwest.info/gute_ansaetze.html.*

Glocks (2006, 203) stadtpolitischen Untersuchungen in Duisburg und Leipzig: Akteursverbünde, die durch langjährige Abhängigkeit und Zusammenarbeit gekennzeichnet sind, erschweren die Durchsetzung neuer Politiken.

Diese Selektivität aufzubrechen und weitere raumwirksame Akteure in die Prozesse einzubeziehen, scheint auch aus anderen Gründen schwierig: Zum einen haben Auslagerungen, Privatisierungen und Deregulierungen dazu geführt, dass ein Teil der Aufgaben, die der demographische Wandel mit sich bringt, nicht mehr in den direkten Aufgaben- und Akteursbereich der Kommune fallen (Langenhagen-Rohrbach/Gretschel 2005, 227; Selle 2007b, 18f). Zum anderen erschweren wirtschaftliche Schrumpfungsbedingungen Kooperationen mit privaten Unternehmen[55]: „Denn mit einem zurückgehenden Bedarf an Wohnungen, Gewerbeflächen, Busfahrten, Fernwärme, Supermärkten, Grünräumen u.ä. städtischen Versorgungsleistungen sinken auch die Chancen, mit deren Bereitstellung auskömmliche Renditen erwirtschaften zu können." (Bernt 2006b, 119f)

Auch in Westdeutschland gibt es Anzeichen dahingehend, dass Kommunen ihr Steuerungsverhalten vermehrt anderen Interessen – wie Investorenanforderungen oder Ansprüchen der Wohnungswirtschaft – nachordnen (Klemme/Selle 2006; Müller 2004, 7). Räumliche und städtebauliche Interessen können dabei auf der Strecke bleiben. Overmeyer (2005, 48) spricht in diesem Kontext von einem „Inselurbanismus", bei dem vor allem investitionsrelevante Standorte in der Steuerung berücksichtigt, weniger attraktive Lagen dagegen planerisch vernachlässigt werden. Umweltverbände konstatieren gar eine Manipulation und Übernahme der gemeindlichen Planung durch Investoren (BUND et al. 2006, 20). Unbestritten sind die Gemeinden auf die Investitionen und die Zusammenarbeit mit privaten Akteuren angewiesen, doch „macht es für den planerischen Steuerungsanspruch den entscheidenden Unterschied, ob diese Entsprechung durch die Identifikation der privaten Akteure mit den planerischen Visionen oder durch die Anpassung der Planung an die Ziele der Privaten zustande gekommen ist." (Mayer/Siebel 1998, 5)

3.5 Zwischenresümee

In diesem Kapitel wurde der Frage nachgegangen, welche Faktoren – über demographische Rahmenbedingungen hinaus – das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure in der Entwicklung von Siedlungsflächen bedingen. Dabei wurden Kernelemente der baulich-räumlichen Steuerung in Augenschein genommen: das Problem- und Aufgabenverständnis der öffentlichen Akteure sowie ihre Ziele, Orientierungen und Interessen. Zudem wurde der Einfluss der Ressourcen in Form von Finanzmitteln und Steuerungsinstrumenten sowie die Bedeutung des Zusammenspiels verschiedener raumwirksamer Akteure betrachtet. Einige wesentliche Aspekte werden hier zusammengefasst:

Problemwahrnehmung und Aufgabenverständnis öffentlicher Akteure: Demographie – nur Modethema oder handlungsleitend?

Seit Jahrzehnten berichten Demographen von den bevorstehenden Entwicklungen, doch „die vielzitierte Bringschuld der Wissenschaft wurde von der Politik nicht angenommen (...). Deutschland hat von seinem Recht auf Nichtwissen in extensiver Weise Gebrauch gemacht und wird dafür teuer bezahlen" (Birg 2006b, 38). Auch wenn das Thema „demographischer Wandel" inzwischen eine große Aufmerksamkeit in der allgemeinen Öffentlichkeit erfährt, so bedeutet das nicht zwangsläufig, dass die öffentlichen Entscheidungsträger die Problematik und die daraus resultierenden Aufgaben für ihren Handlungsraum anerkennen. Vielerorts ignorieren öffentliche Akteure die demographischen Entwicklungen vor Ort. Praxisbeispiele zeigen, dass

- die Bereitschaft, sich dem Thema zu stellen, mit den konkreten Erfahrungen des Bevölkerungsrückgangs wächst (BBR 2005a, 5) und
- „die planende Verwaltung erst bei hohem Problemdruck die Unzulänglichkeiten der traditionellen Planungspraxis artikuliert." (Besecke et al. 2006, 68f).

[55] *Ändert sich das Investitionsverhalten Privater, so wirkt sich dieses nicht nur auf die Möglichkeiten zur öffentlich-privaten Zusammenarbeit, sondern auch auf die direkten unterstützenden Maßnahmen der öffentlichen Hand aus. So sind bspw. städtebauliche Aufwertungsstrategien zu überdenken, wenn sich das Investitionsverhalten der privaten Eigentümer nicht mehr durch öffentliche Vorlaufinvestitionen beeinflussen lässt (Krupinski 2005).*

Aufgrund der Deutlichkeit der Probleme in Ostdeutschland lässt sich eine Auseinandersetzung mit den Problemen dort kaum mehr vermeiden. Hingegen führt der eher schleichende Prozess in Westdeutschland anscheinend zu einer weniger offensiven Auseinandersetzung.

Führt erst ein starker Problemdruck zu einer ernsthaften Auseinandersetzung mit den Folgen des demographischen Wandels, so liegt die Mutmaßung nahe, dass es kaum vorsorgende Orientierungen und Steuerungswege gibt: Mittel- und langfristige demographische Entwicklungen, die mittels Prognosen vorhersehbar, aber noch nicht sichtbar sind, schlagen sich kaum in den Handlungsweisen der steuernden Akteure nieder. Um diesen Hinweisen zur Bedeutung des Ausmaßes des demographischen Wandels für das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure nachzugehen, sind für die empirischen Fallstudien der vorliegenden Arbeit Städte auszuwählen, die sich diesbezüglich unterscheiden: Zu untersuchen sind Kommunen, die mal stärker, mal schwächer und mal schneller, mal langsamer demographisch schrumpfen (siehe Kap. 5).

Einzelne Beispiele verdeutlichen, dass nicht die Wahrnehmung der Gegebenheiten allein, sondern letztendlich die Anerkennung dieser das Aufgabenverständnis und den Umgang mit demographischen Veränderungen prägt. Um diese Akzeptanz zu befördern, besteht empirischen Befunden zufolge ein weiterer Aufklärungs- und Enttabuisierungsbedarf. Die Unterstützung eines Bewusstseins und Verständnisses für die Veränderungsbedarfe ist nach Aussagen von Experten dringend gefragt, da Ursachen von Fehlplanungen „auch aktuell noch in überzogenen Erwartungshaltungen und mangelndem Bewusstsein für notwendige Veränderungen“ begründet sind (Matern/Koch 2006, 36). Daher ist es eine wichtige Aufgabe der öffentlichen Akteure, „bestehende und zukünftige Wohlstandsaussichten oder genauer Wohlstandsgefährdungen (‚nicht alles ist mehr leistbar') zu thematisieren. (...) Dazu gehört, dass sich die Profession an reale Lebenswelten annähern muss. Der derzeitige Diskurs ist sehr abstrakt. Doch die Menschen und Räume, um die es geht, sind sehr konkret.“ (Doehler-Behzadi et al. 2005, 76) Es ist eine Gratwanderung zu leisten: Die nachlassende Entwicklungsdynamik kann nicht beschönigt und verharmlost werden, gleichzeitig darf jedoch die Einsicht in neue Realitäten nicht zu Resignation und Kapitulation führen. Allerdings scheint sich das Aufgabenverständnis öffentlicher Akteure derzeit (noch) weniger an den demographischen Veränderungen zu orientieren, sondern mehr einer wachstumsorientierten Steuerung zu folgen.

Steuerungsverständnis und -anspruch öffentlicher Akteure: Kurzfristige Wachstums- und Neubauorientierung statt langfristiger Bestandsentwicklung?

Auf der Suche nach Zielen, Orientierungen und Werten stößt man in der Literatur auf zahlreiche Hinweise, die von einer anhaltenden Wachstumsausrichtung der räumlichen Planung und Politik ausgehen. Dabei wird Wachstum oftmals als „Normalzustand“ angesehen. Eine Folge dessen kann sein, dass Orte mit abnehmenden Bevölkerungszahlen zu Verlierern stigmatisiert werden.

Die Wachstumsorientierung öffentlicher Akteure scheint ungebrochen und Stadtentwicklung ohne Wachstum kaum denkbar. Selbst in Städten, in denen sich die öffentlichen Akteure bereits mit dem Umbau baulich-räumlicher Strukturen befassen, zeichnet sich nicht zwangsläufig ein Paradigmenwechsel ab. Vielmehr überwiegt die Vorstellung, dass nur neues Wachstum bestehende Probleme lösen kann. Das Handeln ist dabei oftmals kurzfristig ausgerichtet – z.B., wenn es darum geht, neue Einwohner für die Kommune zu gewinnen. Dementsprechend verbleibt auch die (räumliche, rechtliche, technische usw.) Ermöglichung von Neubautätigkeiten im Kerngeschäft kommunaler Planung – oftmals ungeachtet möglicher Folgenutzungen und -kosten bei insgesamt abnehmenden Bevölkerungszahlen.

Mit Blick auf die beschriebenen Orientierungen zeichnet sich wiederum eine Diskrepanz zu den in Kap. 1.3.3 beschriebenen Handlungsanforderungen in Nicht-Wachstumsräumen ab. Dort wurde ersichtlich, dass die durch den demographischen Wandel und seine baulich-räumlichen Folgen veränderten Rahmenbedingungen nach einem anderen Steuerungsverständnis verlangen: Gefragt ist ein grundlegender Wertewandel weg von einer Wachstumsideologie (BBR 2005a, 5). Oder mit den Worten von Merk (2003, 292): „Stadtumbau beginnt zuerst in den Köpfen. Nur wenn der Wertewandel auch hier bewältigt wird und neue Perspektiven gewinnt, kann die Stadt Energien für die Zukunft freisetzen.“

Auch wurde ersichtlich, dass mit dem Streben nach Wachstum nicht unweigerlich baulich-räumliche Ziele verknüpft sind, wobei das Fehlen kommunaler Ziele auf verschiedene Ursachen

zurückzuführen ist. So kann sich die Planung in Detailsteuerungen verlieren und übergeordnete Linien aus dem Blick verlieren oder grundsätzlich darauf bedacht sein, vor allem Einzelprojekte abzuarbeiten. Bleibt hinzuzufügen, dass – ebenso wenig wie das alleinige Wachstumsstreben baulich-räumliche Ziele impliziert – auch mit einer Ausrichtung auf „Schrumpfung" nicht zwangsläufig konkrete Ziele verbunden sind.[56] Vielmehr ist auch hier eine Übersetzung in baulich-räumliche Steuerungsstrategien gefragt, die wie in Kap. 1.3.2 beschrieben, z.B. Bestandsentwicklung und Stabilisierungs- sowie Qualifizierungsmaßnahmen von Quartieren umfassen können.

Wenn es zutrifft, dass öffentliche Akteure nicht konsequent baulich-räumliche Ziele verfolgen, dann stellt sich die Frage, wie sie in Aushandlungsprozessen mit anderen Akteuren aufgestellt sind – ohne eigene Ziele und ohne klar definierte Verhandlungsmasse. Das kann ganz erheblich für die Mitgestaltung der räumlichen Entwicklung sein, denn wird diese als „Ergebnis andauernder Auseinandersetzung zwischen ungleichen Akteuren" (Selle 2007, 24) verstanden, so ist es entscheidend, für den öffentlichen Sektor gemeinsame Grundlinien zu verfolgen.

Bedeutung öffentlicher Steuerungsressourcen: Verringerte Gestaltungsspielräume durch Mittelknappheit und Instrumentendefizit?

Angesichts der angespannten Lage kommunaler Haushalte stellt sich die Frage, inwiefern Planung und Politik noch substantielle Gestaltungspotentiale haben. Es ist davon auszugehen, dass es aufgrund knapper Haushaltsmittel zu einer Verringerung der Aktivitäten und/oder zu einer politischen Prioritätensetzung in der Mittelverwendung kommt. Dabei dominieren nicht selten Vorhaben, die auf die Stärkung der lokalen Wirtschaftskraft und die Schaffung von Arbeitsplätzen ausgerichtet sind – und weniger auf baulich-räumliche Anliegen. Fehlende Mittel können auch dazu führen, dass bestimmte Steuerungsinstrumente (aufwändige Aktivierungsverfahren, Entschädigungen etc.) nicht oder nur eingeschränkt genutzt werden und dass die Bodenpolitik für fiskalische Interessen der Kommune instrumentalisiert wird: Viele Kommunen streben an, ihre Haushaltslage zu verbessern, z.B. über die Veräußerung von Liegenschaften oder die Ausweisung von Wohngebieten in der Hoffnung auf den Zuzug neuer Steuerzahler. Es ist naheliegend, dass hier Interessenkonflikte entstehen können, z.B. zwischen eher fiskalisch und eher städtebaulich orientierten öffentlichen Akteuren.

Soll überprüft werden, welchen Einfluss finanzielle Ressourcen auf die kommunale Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung haben, sind auch die fiskalischen Rahmensetzungen übergeordneter Ebenen zu betrachten: Es gibt konkrete Anreize durch Finanzverfassung, Steuerrecht und Förderpolitiken für öffentliche Akteure Siedlungsneubau zu betreiben. Ebenso schlägt sich bundespolitischer Einfluss im Stadtumbau nieder. Hier ist neben den Förderprogrammen v.a. die Altschuldenhilferegelung zu nennen, die zu einer selektiven Beteiligung von Wohnungsunternehmen im ostdeutschen Stadtumbau führt.

Doch nicht nur diese Regelung bewirkt, dass Stadtumbau teilweise weniger nach räumlichen und städtebaulichen Anliegen, sondern mehr entsprechend privater (häufig wohnungswirtschaftlicher) Interessen erfolgt. Hier bleibt hinzuzufügen, dass viele Kommunen aufgrund von Beteiligungen und Bürgschaften substanziell von dem Niedergang einzelner Unternehmen betroffen wären. Zudem ist das Überleben derjenigen Einrichtungen zu gewährleisten, die die für den Betrieb einer Stadt notwendigen Infrastrukturleistungen anbieten. Unter diesen Bedingungen richtet sich kommunale Planung auch stark nach den betriebswirtschaftlichen Realitäten (anderer Akteure) aus (vgl. Bernt 2006b).

Bei der Betrachtung kommunaler Ressourcen hinsichtlich ihres Einflusses auf das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure wurden neben den Haushaltsmitteln auch die Instrumente betrachtet. Hier ist in der Fachdebatte ein Dissens auszumachen:

- Einige gehen von einem Instrumentendefizit aus. Die Instrumente seien auf Wachstum ausgerichtet und würden den Steuerungsanforderungen unter „Schrumpfungsbedingungen" (z.B. vermehrt Flächen wiederzuverwerten, Zwischennutzungen zu ermöglichen, zum Rückbau zu verpflichten etc.) nicht gerecht.

---

[56] *Sulzer (2007b) geht davon aus, „dass die Schrumpfungsdebatte in ihrer bisherigen Form nicht geeignet ist, ein zielorientiertes und zukunftsgerichtetes Leitbild der Stadtentwicklung zu formulieren" (ebenda, 26), da diese oftmals auf Aspekte der Geburtenrückgänge verkürzt wird. Zumal Bedenkenträger all zu oft Angst kreieren statt kreatives Denken zu fördern.*

- Andere vertreten den Standpunkt, dass die Instrumente ausreichend seien, um anstehende Aufgaben zu bewältigen. Steuerungsdefizite lägen eher in den politischen Entscheidungen und dem Steuerungsverhalten der Akteure (unklare Ziele, fehlende politische Durchsetzungsfähigkeit von Flächenspar-Zielen u.a.) sowie den Konflikten zwischen den Akteuren begründet. Mit Blick auf manch ungewünschte räumliche Entwicklung sei weniger von einem Versagen der raumplanerischen Instrumente auszugehen, als denn von einem politischen Versagen, so Seidl und Schultz (2006, 175f).

Wie in verschiedenen anderen Kapiteln dieser Arbeit auch rücken am Ende eines Abschnittes die Akteure in den Blickpunkt. Letztendlich sind sie es, die sich der Instrumente und Verfahren bedienen, die mit ihnen operieren, um bestimmte Ziele (nicht) zu erreichen.

Einfluss von Akteursbezügen und Interaktionen: Öffentliche Steuerung – nur ein Impuls neben vielen anderen?

Es wurde augenscheinlich, dass nicht allein demographische Veränderungen oder wirtschaftliche Krisen die Entwicklung von Siedlungsflächen prägen, sondern auch das konkrete raumwirksame Verhalten der Akteure – u.a. eben deren Umgang mit bestimmten Rahmenbedingungen. Dabei ist hervorzuheben,

- dass eine Vielzahl von Akteuren durch ihr Handeln oder Nicht-Handeln (unterschiedlich in Form und Maß) räumliche Entwicklungen beeinflussen und
- dass öffentliche Akteure in diesem Zusammenspiel nur „mit"steuern können: „Das planende und steuernde Handeln öffentlicher Akteure ist lediglich ein Impuls unter vielen anderen, die auf die Entwicklungen der Städte einwirken. Es gibt demnach Steuerung in der Stadtentwicklung, aber keine von einem Zentrum ausgehende Steuerung der Stadtentwicklung." (Selle 2008b, 12)

Die einzelnen Akteursgruppen nehmen ganz unterschiedliche Rollen in den Prozessen der Siedlungsentwicklung ein: Während die einen für einen bestimmten Stadtausschnitt bedeutend, aber für die gesamtstädtische Entwicklung weniger relevant sind, spielen andere für die großräumige Entwicklung eine wesentliche Rolle, haben aber kaum Bezüge zu einzelnen Stadtteilen (BMVBS/BBR 2008b, 75ff.).

Wie bereits in Kap. 1.3 offenkundig wurde, sind die Herausforderungen, die der demographische Wandel mit sich bringt, nur durch ein Zusammenspiel von den für die räumliche Entwicklung bedeutenden Akteuren gemeinsam zu bearbeiten. Doch dieses scheint schwierig, da an die Akteursvielfalt auch viele verschiedene Interessen geknüpft sind. Zudem gibt es keinen zentral kontrollierten Kommunikationsprozess, der dieses Zusammenwirken befördern könnte: Die Akteure bewegen sich auf unterschiedlichen Ebenen, stehen im Austausch mit ganz verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen (Stein 2005, 161) und teilweise werden „strukturkonservierende Akteurskonstellationen" (Bürkner 2005) ausgemacht, die neue Bündnisse und neue Handlungsansätze verhindern. Die Akteure folgen jeweils eigenen (teils ökonomischen) Zwängen und Handlungsrationalitäten sowie unterschiedlichen (u.a. räumlichen) Orientierungsmustern.

Erfahrungen aus der Planungspraxis belegen, wie schwierig es ist, diese zusammenzubringen und abzustimmen. Obschon einzelne gelungene Beispiele auch Mut machen: Wirth (2007) untersuchte den „Einfluss kommunaler Akteure auf städtische Schrumpfungsprozesse" und stellt im Vergleich von drei Kommunen fest, dass Kontinuität in der Kommunalpolitik und starke Schlüsselakteure (z.B. herausragende, kompetente Persönlichkeiten mit guten Kontakten zu weiteren Akteuren) die Entwicklungsprozesse positiv beeinflussen. „Die Befunde zeigen, dass das koordinierte Handeln der Schlüsselakteure bei Vorhandensein bestimmter Standortbedingungen die Überwindung gravierender raumstruktureller Nachteile bewirken kann." (Wirth 2007, 212) Demnach ist die Handlungsorientierung der Akteure hier ganz erheblich für die Entwicklung der Kommune.

Für ein Zusammenspiel der Akteure in der Siedlungsentwicklung scheint es wesentlich zu sein, bei allen unterschiedlichen Interessen gemeinsame Ziele zu sondieren und nach Altrock (2008, 651) „alle verfügbaren Reserven für eine Stärkung der Bindungen und der Selbstorganisationskräfte des Gemeinwesens zu mobilisieren. Kooperative Arrangements scheinen einen Schlüssel zur Minimierung von Reibungsverlusten darzustellen." Folgt man Wermker (in Ramge 2006, 132), so sollte vor allem in Zeiten knapper Kassen die Stadtgemeinschaft inklusive städtischer Unternehmer, Gewerkschaftlern, sozialen Einrichtungen, Verbänden, Vereinen, Ehrenamtlichen etc. an einem Strang ziehen: „Sie alle müssen eine kollektive Intelligenz entwickeln."

Die Realisierbarkeit dieses Anspruches sei dahin gestellt, wenn davon auszugehen ist, dass die Entwicklung gemeinsamer grundlegender räumlicher Orientierungsmuster in einer ausdifferenzierten und dynamischen Gesellschaft durchaus Grenzen hat (vgl. Faludi/Korthals Altes 1994). Nach Danielzyk (2006, 20) wird es in der Komplexität des politischen und planerischen Alltags „realistischerweise keine klaren Entscheidungen für diese oder jene Umgangsform mit heterogenen Raumstrukturen geben. Zu erwarten ist vielmehr, dass in Zukunft noch mehr als bisher verschiedene strategische Ansätze, die durchaus widersprüchlich zueinander sein können, zugleich existieren. Das mag man aus puristischer Sicht bedauern, ist aber die Realität angesichts pluraler Interessen, politischer Mehrebenen-Systeme und heterogener Raumstrukturen."

Soweit eine erste Suche nach Erklärungen. Wird das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure an seinen Schnittstellen zu anderen Akteuren betrachtet, so werden zahlreiche Einflussfaktoren offenkundig, die sich aus dem raumwirksamen Agieren und Miteinander der Akteure ergeben. In der empirischen Untersuchung dieser Arbeit wird daran anzuknüpfen sein. Zuvor sollen allerdings in Kapitel 4 die wesentlichen Resultate aus Abschnitt A zusammengefasst und mit Blick auf die eigenen Fallstudien in Abschnitt B zu handhabbaren Untersuchungsaspekten verdichtet werden.

4 Zwischenresümee und Ableitung der Untersuchungshypothesen für die Fallstudien

Folgend werden mit Blick auf die Untersuchungsfragen dieser Arbeit wesentliche Aspekte aus Abschnitt A resümiert. Aus den vorausgegangenen Kapiteln werden Kernaussagen schlaglichtartig erfasst. In einem weiteren Schritt werden Hypothesen für die anschließende empirische Untersuchung abgeleitet.

Stadtentwicklung in Deutschland ist durch die Gleichzeitigkeit und das räumliche Nebeneinander demographischer Wachstums-, Stagnations- und Schrumpfungsprozesse gekennzeichnet. Die Ausprägungen des demographischen Wandels – „weniger, älter, bunter" – unterscheiden sich von Ort zu Ort. Das gilt auch für die Ursachen, Phänomene und Auswirkungen. Die baulich-räumlichen Folgen sind in vielen betroffenen Städten deutlich sichtbar: Wohnungs- und Geschäftsleerstände, ungenutzte Industrieareale, wachsende Brachflächenanteile und baulicher Verfall kennzeichnen einzelne Stadtgebiete. Indes ist die Nutzung von Freiflächen für Siedlungszwecke in Deutschland ungebrochen und eine Trendumkehr scheint auch bei abnehmenden Bevölkerungszahlen derzeit nicht absehbar.

Die demographischen Veränderungen an sich stellen für die Kommunen nicht zwangsläufig ein Problem dar. Vielmehr sind es die Folgen bzw. das Zusammenwirken dieser Entwicklungen mit Wirtschafts- und Strukturkrisen sowie kommunalen Finanznöten. Einzelne Entwicklungen (demographischer Wandel, Strukturkrisen, Arbeitslosigkeit etc.) lassen sich dabei nicht immer voneinander trennen: In betroffenen Städten ist zu erkennen, dass es sich um multikausale Entwicklungen mit multiplen Folgen handelt, wobei Wechselwirkungen zwischen den Kernproblemen zu beschleunigten Rückkopplungsprozessen führen können.

Was ist angesichts dieser Entwicklungen zu tun? Wird der demographische Wandel als Querschnittsaufgabe verstanden, so sind zukunftsweisende Steuerungsansätze gefragt, die diesen komplexen Herausforderungen gerecht werden. Für einen konstruktiven Umgang mit Schrumpfungsprozessen sind Zusammenhänge und Wechselwirkungen zu erfassen und zu berücksichtigen. Das gilt auch für die Steuerung öffentlicher Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung. Die diesbezüglichen Herausforderungen und Aufgaben werden in der Literatur beharrlich formuliert und zielen im Kern auf eine Bestandsentwicklung und ein nachhaltiges Flächenmanagement. Die kommunalen Akteure werden im Sinne des 30-ha-Ziels der Bundesregierung zu einem sparsamen Umgang mit Grund und Boden angehalten.

Insbesondere in demographisch schrumpfenden Regionen sind Vorgehensweisen gefragt, die nicht auf Neuausweisung und Neubau ausgerichtet sind, sondern den Bestand in den Mittelpunkt der baulich-räumlichen Steuerung rücken – mit Um-, Zwischen- und Nachnutzungen von Flächen und Gebäuden inklusive der Stabilisierung, der Revitalisierung und der qualitativen Entwicklung bestehender Strukturen. Dass es dabei einer Abkehr von gängigen Steuerungsmustern bedarf, veranschaulicht die Gegenüberstellung „wachstums- und schrumpfungsorientierter" Planungen in Abb. A.32.

In der Praxis wird jedoch im Umgang mit Schrumpfungsphänomenen oftmals mit herkömmlichen, wachstumsorientierten Strategien agiert. Und selbst wenn es in Städten mit starken Bevölkerungsverlusten Bestrebungen seitens der kommunalen Planung gibt, Stadtumbau mit auf den Weg zu bringen (z.B. durch Stadtentwicklungskonzepte, Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen), so scheint es, dass grundsätzlich an etablierten Steuerungsmustern festgehalten wird. Zum Beispiel werden weiterhin neue Wohngebiete ausgewiesen in dem Bestreben neue Einwohner – v.a. junge Familien – an die Kommune zu binden.

Wachstumsorientierte Planung	Schrumpfungsorientierte Planung
• Wachstum steht im Vordergrund, räumliche Planung als „Verteilung“ von quantitativen Zuwächsen (Siedlungs- und Verkehrsfläche, Einwohner, Arbeitsplätze usw.)	• Umbau steht im Vordergrund, kosteneffiziente Bestandsentwicklung, Stabilisierung, Revitalisierung, qualitative Entwicklung (Wohnumfeld, Infrastruktur, Verkehr usw.)
• Vorwiegend auf Neuerschließung von Flächen und Neubau ausgerichtete baurechtliche und raumplanerische Instrumente; Infrastrukturentwicklung als Vorleistung/Anreiz für Investitionen	• Bedeutung von Brachflächen, Wiedernutzung von Flächen und Gebäuden, differenzierter Rückbau, Anpassung von Infrastruktur an veränderte Bedarfe
• Zuwachsorientierte Steuerung (Flächennutzung und bauliche Entwicklung)	• Initiierung und Organisation von Rückbau, Sanierung und Entwicklung bei knapperen finanziellen Ressourcen
• Planung als Grundlage zur Verteilung von Zuwächsen, Trennung von Raumfunktionen (Wohnen, Arbeiten usw.)	• Planung als Management von Prozessen der Schrumpfung, kleinteilige funktionale Durchmischung
• Ordnungsorientierte Steuerung der Flächennutzung und baulichen Entwicklung, Ausweisung von Siedlungsflächen, Schutz von Freiflächen	• Strategische Planung und integrierte Konzepte, Folgenabschätzungen, Berücksichtigung des Lebenszyklus von Einrichtungen und der demographischen Veränderungen, Modellprojekte, Nutzungsoptionen, Aktivierung, vertragliche Regelungen, Effizienz
• Interkommunaler Wettbewerb (um Einwohner, Betriebe usw.) sektorale Anreize, intersektorale Rahmensteuerung	• Interkommunale Kooperation, Ausgleichsregelungen, Mehrebenenkooperation, intersektorale Koordination

Abbildung A.32: Kennzeichen wachstums- und schrumpfungsorientierter Planungen nach Müller/Siedentop (2004, 27)

Es bleibt festzuhalten, dass zwischen „Soll“ und „Ist“ der Steuerungspraxis eine Lücke klafft, die einer Erklärung bedarf. Öffentliche Akteure orientieren sich in ihrem Steuerungsverhalten anscheinend weniger an demographischen Rahmenbedingungen. Wenn die jeweiligen Steuerungstätigkeiten nicht zwangsläufig an die demographischen Gegebenheiten gebunden sind, von welchen Aspekten werden sie dann bedingt? Die Suche nach Erklärungen in der Literatur bringt Hinweise hervor, die darauf schließen lassen, dass u.a. die Problemwahrnehmung und das Aufgabenverständnis, die jeweiligen Orientierungen, Werte und Ziele der Entscheidungsträger, die verfügbaren Steuerungsressourcen (Finanzmittel, Instrumente) sowie das Zusammenspiel der Akteure (Akteurskonstellationen und -interaktionen) erheblich sind.

Was folgt aus diesen Befunden für die weitere Untersuchung? Dem Untersuchungsschema der Arbeit entsprechend (Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure *beschreiben* und *erklären*) werden zu den Kernaspekten insgesamt elf Untersuchungshypothesen formuliert. Diese stellen die Grundlage für die anschließenden empirischen Fallstudien dar, mit dem Anliegen, diese zu verifizieren oder falsifizieren:

- Beschreibung (= B) des Steuerungsverhaltens öffentlicher Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung (B.1 – B.3);
- Suche nach Einflussfaktoren – mögliche Erklärungen (= E) für das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure (E.1 – E.8).

4.1 Beschreibung: Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung

Die Punkte B.1, B.2 und B.3 liefern Anhaltspunkte aus der Literatur zum (vermuteten) Ist-Zustand der Steuerungspraxis öffentlicher Akteure: Wie stellt sich der Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Siedlungsflächen unter Nicht-Wachstumsbedingungen dar?

B.1 Expansive Flächenpolitiken: Ausweisung neuer Wohngebiete

Städte an sich schrumpfen nicht: „Schrumpfende Städte" verkleinern sich nicht hinsichtlich ihrer bebauten Fläche. Vielmehr werden weiterhin neue Siedlungsflächen im Innen- und im Außenbereich in Anspruch genommen.

Hypothese: Der Kernbereich der Steuerung umfasst nach wie vor die Neuausweisung von Wohnflächen und die ordnungsorientierte Steuerung der Flächennutzung bzw. der baulichen Entwicklung. Qualitative Bestandsentwicklung findet eher am Rande öffentlicher Steuerung statt.

B.2 Punktuelle Einzelvorhaben: Einbindung in eine strategische Gesamtausrichtung?

„Schrumpfung" ist kein isoliertes demographisches Problem; es kommt zu zahlreichen Wechselwirkungen mit ökonomischen und fiskalischen Entwicklungen. Als unerlässlich werden ressortübergreifende, integrative und kooperativ entwickelte Handlungskonzepte für die Gesamtstadt angesehen, um den komplexen Herausforderungen gerecht zu werden. In der Praxis scheinen diese Wechselwirkungen nicht konsequent im Zusammenhang bearbeitet zu werden. Sektorale Steuerungsansätze und ein „Denken in Einzelprojekten" dominieren. Interkommunale Ansätze in der Wohnbauflächenentwicklung sind selten zu finden.

Hypothese: Die baulich-räumliche Steuerung im Alltagshandeln öffentlicher Akteure findet stark über punktuelle Einzelvorhaben und weniger über eine Gesamtstrategie statt. Innen- und Außenentwicklung finden in zahlreichen Kommunen gleichzeitig bzw. nebeneinander statt, ebenso Neubau, Umbau und Rückbau.

B.3 Instrumente und Arbeitsformen: Eher formell oder informell?

In der Steuerungspraxis in Deutschland wird mit einer Vielzahl an Instrumenten gearbeitet. Diese sind vorrangig auf die Lenkung und Organisation von Wachstumsprozessen und Expansion ausgerichtet. Mit Blick auf Schrumpfungsräume wird in der Fachliteratur teils von einem Instrumentendefizit gesprochen – diese seien auf Wachstum und weniger auf die Anforderungen unter „Schrumpfungsbedingungen" (Flächenrecycling, Zwischennutzungen, Rückbau, Aufwertung etc.) ausgerichtet.

Hypothese: Es ist von einem verstärkten Einsatz informeller Instrumente in der Steuerung in „Schrumpfungsräumen" auszugehen, da das auf Wachstum ausgerichtete formale Instrumentarium den Anforderungen in Nicht-Wachstumsräumen nicht gerecht wird.

4.2 Einflussfaktoren: Auf der Suche nach möglichen Erklärungen für das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure

Die Punkte E.1 bis E.8 umfassen – basierend auf Kapitel 3 – Einflussfaktoren, die das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure möglichenfalls bedingen.

Bedeutung von Problemwahrnehmung und Aufgabenverständnis öffentlicher Akteure für die Siedlungsflächenentwicklung

Das Thema „demographischer Wandel" erfährt in der allgemeinen Öffentlichkeit eine große Aufmerksamkeit. In den betroffenen Kommunen kann das unter Umständen anders aussehen: Nicht immer erkennen öffentliche Entscheidungsträger die Problematik und die daraus resultierenden Aufgaben für ihren Handlungsraum an.

E.1 Problemwahrnehmung: Anerkennung demographischer Entwicklungen vor Ort?

Der demographische Wandel betrifft eine zunehmende Anzahl an Kommunen in Ost- und Westdeutschland, mit großen Unterschieden hinsichtlich Geschwindigkeit und Ausmaß zwischen und innerhalb von Städten und Regionen. Es ist davon auszugehen, dass sich die Wahrnehmung und die Anerkennung der Rahmenbedingungen auch in Abhängigkeit von der konkreten Situation vor Ort unterscheiden können.

Hypothese: Demographische Veränderungen werden vielerorts seitens öffentlicher Akteure für ihre eigene Kommune (noch) ignoriert bzw. nicht als eine zentrale Rahmen setzende Variable für das eigene Steuerungsverhalten akzeptiert. Dabei gibt es eine Abhängigkeit zwischen dem Ausmaß der demographischen Schrumpfung und dem entsprechenden Problemdruck auf der einen und der Sensibilisierung für sowie der Akzeptanz gegenüber Schrumpfungsphänomenen auf der anderen Seite.

E.2 Aufgabenverständnis: Einwohnerzugewinn durch neue Baulandangebote angestrebt

Planung verliert in „Schrumpfungsräumen" ihre zentrale Dispositionsmasse: Zuwächse. Folglich ändern sich Steuerungsaufgaben im Vergleich zu „Wachstumsräumen" dahingehend, dass es vermehrt zur räumlichen Verteilung eines „Wenigers" (an Menschen, Wirtschafts- und Kaufkraft, Infrastruktur etc.) kommen sollte. Die zentrale Aufgabe sei demzufolge, den Bestand gemäß den aktuellen Herausforderungen (Leerstand, Verfall, Entdichtung, Attraktivitätsverlust etc.) qualitativ weiterzuentwickeln – mit Umbau-, Rückbau-, Revitalisierungs-, Aufwertungs- und Umnutzungsmaßnahmen bei minimalen Neubauanteilen.

Hypothese: Öffentliche Akteure erkennen diesen Handlungsbedarf und die entsprechenden Aufgaben nicht bzw. kaum für das Handlungsfeld der Siedlungsflächenentwicklung an. Das Aufgabenverständnis orientiert sich an einer wachstumsorientierten Steuerung (Baulandbereitstellen, weiteres Baurecht schaffen etc.), in dem Bestreben, alte und neue Einwohner an die Kommune zu binden.

Bedeutung handlungsleitender Ziele, Motive und Orientierungen öffentlicher Akteure für die Siedlungsflächenentwicklung

Aus der vorliegenden Literatur geht hervor, dass der demographische Wandel und seine baulich-räumlichen Folgen nach einem Steuerungsverständnis für die Siedlungsflächenentwicklung verlangen, das nicht von anhaltendem Wachstum ausgeht. Ebenso scheinen Expansions- und Neubauorientierungen den Herausforderungen in „Schrumpfungsräumen" nicht gerecht zu werden.

E.3 Wachstumsorientierung: Hoffen auf weitere Zuwächse…

Entsprechend der Wachstumsausrichtung von Staat und Märkten basieren traditionelle Planung und Flächenpolitik auf der Annahme städtischen Wachstums. Zugrunde liegende Paradigmen, Planwerke und Konzepte der räumlichen Planung sind auf quantitatives Wachstum ausgerichtet.

Hypothese: Die Steuerung der räumlichen Entwicklung in Schrumpfungsräumen orientiert sich (weiterhin) an Wachstumskategorien und verfolgt „klassische" Wachstumsziele (Siedlungsflächenerweiterung etc.).

E.4 Kommunaler Steuerungsanspruch: Agieren oder reagieren?

Das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure lässt sich nach Albers (1993b) entsprechend der Handlungsmodi „reagieren", „anbieten" und „entwickeln" differenzieren. Diese finden nach Selle (1995) gleichzeitig statt. In der aktuellen Debatte wird vielfach angeregt, dass Kommunen vermehrt aktiv statt reaktiv tätig werden sollten. Eine Begründung: Auf diesem Weg hätten sie bessere Chancen, den eigenen Steuerungsanspruch und die eigenen (kommunalen) baulich-räumlichen Ziele zu verfolgen.

Hypothese: In der Steuerungspraxis sind alle Handlungsmodi gleichzeitig vorzufinden, wobei reaktive Verhaltensweisen der öffentlichen Akteure in den „Schrumpfungskommunen" überwiegen. Der eigene kommunale baulich-räumliche Steuerungs- und Entwicklungsanspruch wird dabei oftmals vernachlässigt, eigene Ziele geraten aus dem Blick.

E.5 Kurzfristige Ausrichtung der Steuerung: Unzureichende Berücksichtigung von Folgenutzungen und -kosten

Den Handlungskonzepten und Leitpapieren verschiedener Kommunen ist zu entnehmen, dass den kommunalen Überlegungen zur Stadtentwicklung verschiedene Zeithorizonte (kurz-, mittel-, langfristig) zugrunde liegen. Gleichwohl zeigt die Praxis der Baurechtschaffung und der Baulandbereitstellung, dass die Steuerung der Flächenentwicklung überwiegend kurzfristig ausgerichtet ist. Werden Siedlungsflächen kurzfristig und ungeachtet der mittel- und langfristig zurückgehenden Bevölkerungszahlen sowie der veränderten Einwohnerstrukturen entwickelt, bleiben zumeist auch Folgenutzungen und -kosten unberücksichtigt.

Hypothese: Auch wenn Bevölkerungsprognosen zunehmend erstellt und diskutiert werden, so vernachlässigen aktuelle Steuerungsweisen in der Siedlungsflächenentwicklung zukünftige demographische Entwicklungen, mittel- und langfristige Nutzungen bei abnehmender Nachfrage sowie Aspekte der Folgekosten.

Bedeutung öffentlicher Steuerungsressourcen und Instrumente für die Siedlungsflächenentwicklung

Kommunalfinanzen und Haushaltskonsolidierung stellen die Kommunen vor große Herausforderungen. Sinkende Einnahmen der Kommunen aufgrund rückläufiger Steueranteile, Kürzungen beim Finanzausgleich und konjunktureller Probleme sowie steigende Ausgaben für Sozialleistungen engen den finanziellen Handlungsspielraum der Kommunen ein.

E.6 Abnahme kommunaler Ressourcen: Weniger Mittel = weniger Steuerung?

Die Finanzmisere beeinträchtigt die Gestaltungsmöglichkeiten öffentlicher Akteure, was zu verschiedenen Konsequenzen in der baulich-räumlichen Steuerung führen kann (Reduzierung der Aktivitäten, Verschiebung politischer Prioritäten usw.). Neben dem Ressourcendefizit ist von einem Instrumentendefizit die Rede: Viele Instrumente seien auf die Steuerung von Wachstum ausgerichtet und somit für eine Steuerung unter demographischen und wirtschaftlichen Schrumpfungsbedingungen nicht geeignet, so ist zu lesen.

Hypothese: a) Die Abnahme kommunaler Ressourcen führt zu einem Verlust an Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung. b) Die Steuerungsmöglichkeiten öffentlicher Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung sind zum Teil aufgrund unzureichender Instrumente begrenzt.

Einflüsse von Akteuren und Interdependenzen auf die Siedlungsflächenentwicklung

Im Abschnitt A rückte in verschiedenen Argumentationszusammenhängen immer wieder die Bedeutung der Akteure in den Blickpunkt. Auf der Suche nach erklärenden Momenten für die öffentlichen Steuerungsweisen kommt den lokalen Akteurskonstellationen und -interaktionen eine wesentliche Bedeutung zu. Davon ausgehend, dass es eine große Anzahl raumwirksamer Akteure gibt, können auch öffentliche Akteure die Entwicklung von Siedlungsflächen immer nur „mit"gestalten – im Zusammenspiel mit anderen.

E.7 Innerkommunale Interaktionen öffentlicher Akteure: Vernachlässigung baulich-räumlicher Anliegen

Die kommunale Verwaltung umfasst eine Vielzahl raumwirksamer Ressorts, die direkt oder indirekt die Entwicklung von Siedlungsflächen beeinflussen. Dabei ist nicht von homogenen Interessen innerhalb des öffentlichen Sektors auszugehen: Unterschiedliche politische Richtungen, planerische Vorstellungen und Belange der einzelnen Institutionen treffen aufeinander – mit Relevanz für die baulich-räumliche Entwicklung der Kommune.

Hypothese: Es gibt eine Interessenvielfalt innerhalb der Kommune: Baulich-räumliche Ziele werden teils anderen kommunalpolitischen Anliegen nachgeordnet; teilweise wird die räumliche Planung für andere kommunale Handlungsziele „instrumentalisiert".

E.8 Raumwirksamer Einfluss privater Akteure: Unterordnung öffentlicher Interessen?

Private und öffentliche Interessen bzw. Handlungsweisen prägen den Umgang und die Nutzung von Grund und Boden. Es gibt Anzeichen dahingehend, dass öffentliche Akteure bei der Siedlungsentwicklung von anderen Akteuren und deren Interessen abhängig sind. Ihnen kommt keine übergeordnete Gestaltungsmacht zu.

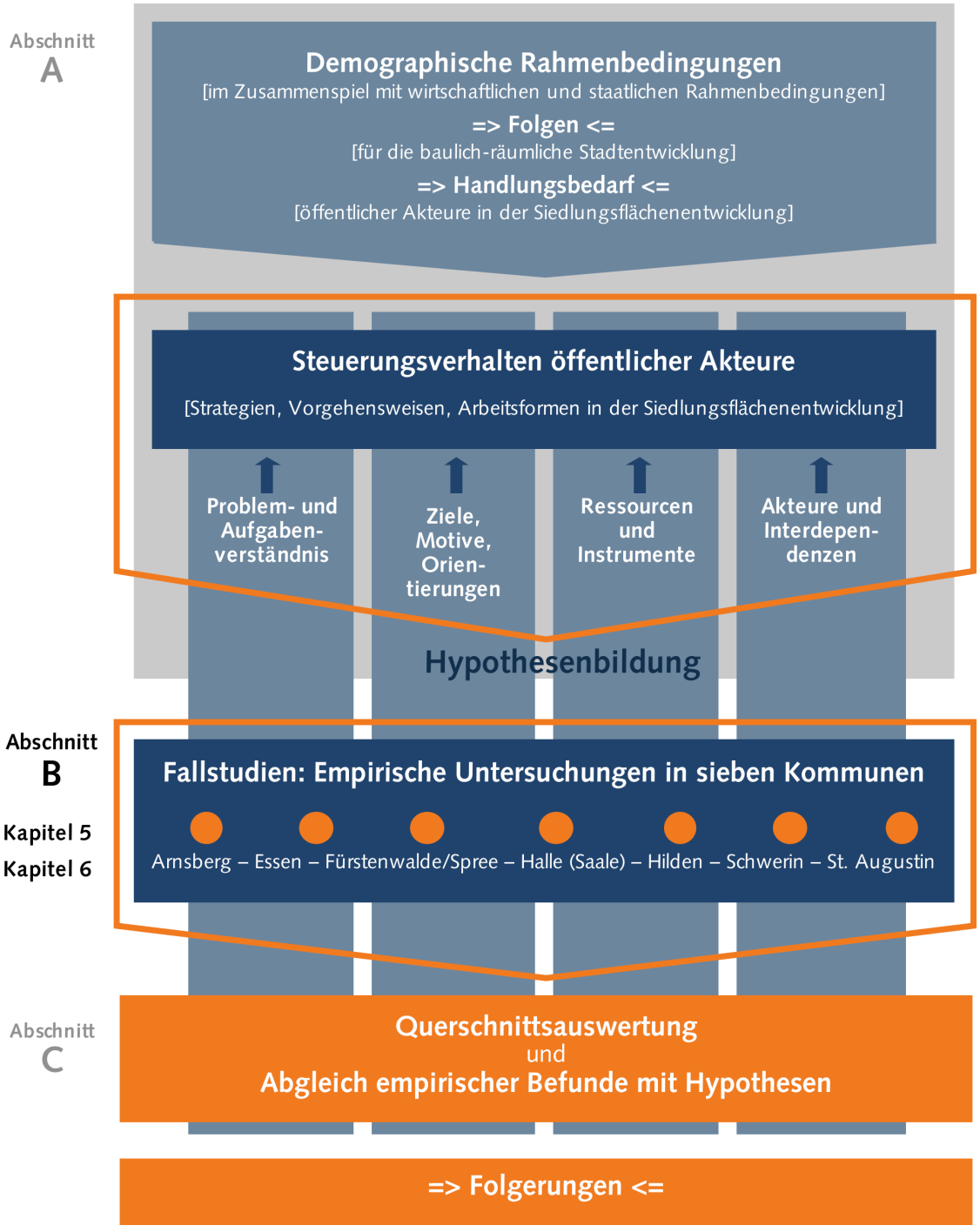
Hypothese: In Nicht-Wachstumsräumen nehmen private Akteure starken Einfluss auf die kommunale Siedlungsflächenentwicklung. Öffentliche Akteure ordnen eigene Interessen privaten Absichten vielfach nach.

Aus den Hinweisen der Fachliteratur in Abschnitt A wurden nun elf Hypothesen für die empirische Untersuchung dieser Arbeit abgeleitet. Einen schlaglichtartigen Überblick gibt dazu Abb. A.33.

Untersuchungshypothesen in Schlagworten
Beschreibung: Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure (B.1-B.3)
B.1 Expansive Flächenpolitiken und Ausweisung neuer Wohngebiete
B.2 Baulich-räumliche Steuerung durch punktuelle Einzelvorhaben
B.3 Verstärkter Einsatz informeller Instrumente und Arbeitsformen
Erklärungen: Mögliche Einflussfaktoren für das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure (E.1-E.8)
Bedeutung von Problemwahrnehmung und Aufgabenverständnis öffentlicher Akteure für die Siedlungsflächenentwicklung
E.1 Problemwahrnehmung: Fehlende Akzeptanz demographischer Entwicklungen vor Ort
E.2 Aufgabenverständnis: Anstreben von Einwohnerzugewinnen durch neue Baulandangebote
Bedeutung handlungsleitender Ziele, Motive und Orientierungen öffentlicher Akteure für die Siedlungsflächenentwicklung
E.3 Wachstumsorientierung: Hoffen auf weitere Zuwächse
E.4 Kommunaler Steuerungsanspruch: Reagieren statt agieren
E.5 Kurzfristige Ausrichtung der Steuerung: Vernachlässigung von Folgenutzungen und -kosten
Bedeutung öffentlicher Steuerungsressourcen und Instrumente für die Siedlungsflächenentwicklung
E.6 Abnahme kommunaler Ressourcenverfügbarkeit: Verlust an Steuerungsmöglichkeiten
Einflüsse von Akteuren und Interdependenzen auf die Siedlungsflächenentwicklung
E.7 Innerkommunale Interaktionen öffentlicher Akteure: Vernachlässigung baulich-räumlicher Anliegen
E.8 Raumwirksamer Einfluss privater Akteure: Unterordnung öffentlicher Interessen

Abbildung A.33: Untersuchungshypothesen im Überblick

Damit seien die Ausgangspunkte dieser Arbeit, der Abschnitt A, abgeschlossen. Die weiteren Betrachtungen werden sich im Kern an den Inhalten der elf Hypothesen orientieren. Nun steht an, diese Befunde anhand von Praxisbeispielen empirisch zu überprüfen. Der anschließende Abschnitt B umfasst eigene Fallstudien zu ausgewählten Kommunen: Der Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Siedlungsflächen in Nicht-Wachstumskommunen ist zu erfassen, zu beschreiben und zu erklären. Der Aufbau der empirischen Forschung sowie die Arbeitsschritte und die Methodik werden zu Beginn des folgenden Abschnittes vorgestellt.


Abschnitt
A
Demographische Rahmenbedingungen
[im Zusammenspiel mit wirtschaftlichen und staatlichen Rahmenbedingungen]
=> Folgen <=
[für die baulich-räumliche Stadtentwicklung]
=> Handlungsbedarf <=
[öffentlicher Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung]
Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure
[Strategien, Vorgehensweisen, Arbeitsformen in der Siedlungsflächenentwicklung]
Problem- und Aufgaben-verständnis
Ziele, Motive, Orien-tierungen
Ressourcen und Instrumente
Akteure und Interdepen-denzen
Hypothesenbildung
Abschnitt
B
Kapitel 5
Kapitel 6
Fallstudien: Empirische Untersuchungen in sieben Kommunen
Arnsberg – Essen – Fürstenwalde/Spree – Halle (Saale) – Hilden – Schwerin – St. Augustin
Abschnitt
C
Querschnittsauswertung
und
Abgleich empirischer Befunde mit Hypothesen
=> Folgerungen <=

ABSCHNITT B: FALLSTUDIEN

Der Abschnitt B widmet sich der eigenen empirischen Untersuchung. Durchgeführt wurden sieben Fallstudien. Das in der Einleitung beschriebene Defizit an Praxiskenntnissen in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit baulich-räumlicher Steuerung gibt Anlass empirisch zu arbeiten: Der Ist-Zustand der kommunalen Steuerungspraxis ist in ausgewählten Städten zu erfassen, zu beschreiben und zu erklären. Im Kern geht es um die Bereitstellung und Entwicklung von Siedlungsflächen unter Nicht-Wachstumsbedingungen. Gemeint ist zum einen die Definition des bebaubaren Gemeindebereiches (wie sie im Rahmen der Flächennutzungsplanung vorgenommen wird) und zum anderen der konkrete Beitrag kommunaler Akteure zur Entwicklung von Standorten im Siedlungsbereich – verstanden als Neuausweisung, Nachverdichtung, Neunutzung, Umwidmung, Rückbau etc. Der Beitrag kann dabei verschiedener Art sein und aus hoheitlicher Rahmensetzung, Förderung, Finanzierung, der Gestaltung von Kommunikations- und Aushandlungsprozessen, eigenen raumwirksamen Maßnahmen o.ä. bestehen (vgl. Selle 2005, 309-322).

Zu Beginn des Abschnitt B werden in **Kapitel 5** der Untersuchungsansatz, die methodische Vorgehensweise sowie die einzelnen Arbeitsschritte erörtert. Im umfassenden **Kapitel 6** werden die Ergebnisse der Fallstudien zu sieben Kommunen dargestellt: Halle (Saale) (**Kap. 6.1**), Schwerin (**Kap. 6.2**), Arnsberg (**Kap. 6.3**), Essen (**Kap. 6.4**), Fürstenwalde/Spree (**Kap. 6.5**), Hilden (**Kap. 6.6**) und Sankt Augustin (**Kap. 6.7**). Die Darstellung der Fallstudien wird mit einem kurzen Resümee (**Kap. 6.8**) beendet.

5 Empirische Untersuchung: Methodik und Vorgehensweise

Nachdem in Kapitel 4 der Gegenstand der Untersuchung umrissen und damit die Frage nach dem *was?* geklärt wurde, stellt sich noch die Frage nach dem *wie?* – nach der Vorgehensweise und Methodik. In **Kap. 5.1** wird die Untersuchung in die qualitative Sozialforschung eingeordnet bzw. die konkrete Umsetzung der empirischen Studie aus dieser heraus begründet. Anschließend wird in **Kap. 5.2** die Vorgehensweise erörtert. Eingangs geht es um die Auswahl der Kommunen und anschließend um die einzelnen Arbeitsschritte und Methoden, wobei auch methodische Einschränkungen benannt werden.

5.1 Qualitativer Forschungsansatz

Die empirische Untersuchung erfolgt nach den Grundsätzen der qualitativen Sozialforschung. Qualitative Methoden werden dem Umstand gerecht, dass „Zeit und Raum als historische Zeit und besondere Raumstelle wichtige Strukturierungsbedingungen der Wirklichkeit sind“ (Pohl 1998, 97). Diese Ausgangsposition ist zentral für das Anliegen dieser Arbeit, ein Stück Steuerungsrealität der Siedlungsflächenentwicklung in Nicht-Wachstumskommunen darzustellen und mögliche Unterschiede zu erklären. Ein weiteres Grundprinzip qualitativer Sozialforschung ist grundlegend für die Herangehensweise in dieser Arbeit: Menschen können unter gleichen Bedingungen unterschiedlich reagieren. Erkenntnisinteresse und Vorgehen sind nicht logisch-mathematisch operationalisierbar und so geht es auch nicht um „die Suche nach nomothetischen Gesetzmäßigkeiten“ (ebenda). Vielmehr sollen in dieser Untersuchung Aussagen in ihrer Bedeutung erfasst werden; es geht um das „Verstehen eines Sachverhaltes durch die Beleuchtung und Erfassung des Sinnzusammenhanges, in den dieser eingeordnet werden muß“ (vgl. Lamnek 1995, 80). In diesem Fall gilt es, das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung zu verstehen, indem es beschrieben und in nachvollziehbarer Argumentation aus seinen Zusammenhängen heraus (Aufgaben, Steuerungsverständnis, Rahmenbedingungen etc.) erklärt wird. Auch wenn dieses hermeneutisch orientierte Verstehen dem Allgemeingültigkeitsanspruch nicht gerecht werden kann, beschränkt es sich nicht auf eine willkürliche Subjektivität: „Hermeneutische Objektivität wird durch die Angemessenheit einer Erkenntnis an ihren Gegenstand geleistet.“ (Ebenda, 88). Einzelne Aussagen sind sachlich zu begründen, um willkürliche Subjektivität zu vermeiden.

Ein Vorteil dieses Ansatzes ist es, neue Sachverhalte und Phänomene (hier z.B. demographische Veränderungen) in einem angemessenen Interpretationsrahmen zu sehen und sie nicht in methodisch stringente, aber rigide theoretische Ansätze zu pressen. Nach Pohl sind qualitative Verfahren den Alltagserfahrungen näher als quantitative, wodurch eine größere Realitätsnähe gegeben ist. Daran anknüpfend rücken Beziehungen, Verhältnisse, Strukturen und Systeme in den Mittelpunkt der Untersuchung mit dem vorrangigen Zweck, Zusammenhänge und Bezüge aufzudecken. Das Verhältnis zum Gegenstand kennzeichnet dabei das „Prinzip der Offenheit“. Das impliziert u.a., dass anfänglich bestehende vage Fragestellungen und vorläufige Gegenstandsbereiche sich im Laufe der Zeit verändern können (Pohl 1998, 97-99). Demgemäß wurden die anfangs eher vage formulierten Untersuchungsideen im weiteren Arbeitsprozess zu konkreten Hypothesen geschärft.

Dazu ist auch anzumerken, dass in der Realität, verstanden als sozial hergestellte Wirklichkeit, der Gegenstand nicht aus neutralen Objekten besteht. Die „Datenlieferanten“ sind auch Interaktionspartner und damit, wie die Forschende selbst, Subjekte (ebenda). Nach Lamnek (1995, 21-30) haben die Kommunikationsbeziehungen weitreichende Implikationen für den Ablauf der Untersuchung. Sowohl für den Forschungsgegenstand als auch für den Forschungsakt gilt Prozesshaftigkeit. Reflexivität wird sowohl im Gegenstand als auch in der Analyse selber vermutet. Es ist davon auszugehen, dass jede Bedeutung kontextgebunden und somit nur im Rekurs auf diesen zu verstehen ist. Das bedeutet u.a. für die vorliegende Untersuchung, den jeweiligen Kontext in den sieben Kommunen möglichst genau mit abzubilden.

5.2 Vorgehensweise und Untersuchungsmethoden

Im Folgenden werden die Auswahl der Kommunen, die Arbeitsschritte und die methodischen Überlegungen dargestellt.

Kategorisierung und Auswahl der Kommunen

Wenn untersucht werden soll, wie sich die kommunale räumliche Planung im Handlungsfeld der Siedlungsflächenentwicklung unter Bedingungen des demographischen Wandels verhält, so scheinen allgemeine Betrachtungen wenig zielführend zu sein. Das wurde bereits in Kapitel 1 augenscheinlich, da bspw. die Ausprägungen der Rahmenbedingungen und die baulich-räumlichen Folgen von Ort zu Ort ganz unterschiedlich ausfallen können. Insofern bedarf es der Untersuchung mehrerer Kommunen. Zudem zeigt das kleinräumige Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung innerhalb der Städte einen Bedarf auf, einzelne Kommunen nicht nur im Überblick zu betrachten, sondern in den Kommunen nach Teilräumen zu differenzieren und einzelne Vorhaben der Siedlungsflächenentwicklung genauer zu betrachten – zumindest in dem Maße wie es die Kapazitäten in dieser Arbeit zulassen.

In der Fachliteratur gibt es mit Blick auf den demographischen Wandel Hinweise, dass Ausmaß und Geschwindigkeit der lokalen Bevölkerungsentwicklung sowie die spezifischen baulich-räumlichen Folgen nicht unerheblich für das Steuerungsverhalten vor Ort sind (vgl. insbesondere Kap. 3.1). Dieser Anhaltspunkt soll aufgegriffen und in der empirischen Untersuchung mit überprüft werden. Folglich ist ein Set an Kommunen zusammenzustellen, die sich diesbezüglich unterscheiden. Damit geht auch die Notwendigkeit einher, ost- *und* westdeutsche Kommunen einzubeziehen. Ein direkter Vergleich ist allerdings aufgrund der unterschiedlichen Planungshistorie nicht möglich. Vielmehr handelt es sich um ein exemplarisches Aufzeigen und eine Gegenüberstellung von Fällen.

Die Untersuchungskommunen sollen ein breites Spektrum an Ausgangssituationen der kommunalen Siedlungsentwicklung abbilden. Um die Übersichtlichkeit in der Studie dennoch zu gewährleisten, werden die zu analysierenden Kommunen nach drei „Schrumpfungstypen" unterschieden. Nach Dimensionen, Geschwindigkeiten und Ausformungen des demographischen Wandels differenziert (Daten siehe Anhang I), sind das:

- Städte mit einer seit den 1990er Jahren eindeutigen Prognose zur Bevölkerungsabnahme. Hierbei handelt es sich um Städte mit massiven und abrupten Bevölkerungsverlusten, wie es in vielen Städten Ostdeutschlands der Fall war und ist. Hier: Halle (Saale) und Schwerin.
- Städte, die bereits in den 1970er Jahren retrospektiv eindeutige Prognosen zur Bevölkerungsabnahme hatten und seitdem auch kontinuierlich Bevölkerung verlieren. Es sind eher schleichende, aber dennoch starke demographische Schrumpfungen auszumachen. Hier: Arnsberg und Essen.
- Städte, die derzeit stagnieren bzw. nur leicht schrumpfen, absehbar jedoch auch rückläufige Wachstumserwartungen haben und Bevölkerung verlieren werden. Es handelt sich um Fälle eher „unspektakulärer" demographischer Entwicklungen. Hier: Fürstenwalde/Spree, Hilden und Sankt Augustin.

Unter Berücksichtigung der skizzierten Anforderungen wurden aus bestehenden Forschungsprojekten[57] am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung an der RWTH Aachen entsprechende Kommunen ausgewählt. Lediglich die Stadt Schwerin wurde über laufende Projekte hinaus noch dazu genommen, da der erste Schrumpfungstyp ansonsten nur mit einer Kommune hätte besetzt werden können. Es handelt sich um Groß- und Mittelstädte. Nicht in die Untersuchung einbezogen wurden kleinere Kommunen. Eine Bearbeitung größerer Samples konnte im Rahmen dieser Arbeit leider nicht geleistet werden. Die demographischen Eckdaten zu den Kommunen werden für einen ersten Überblick in Abb. B.1 zusammengestellt (ausführlicher zu demographischen und wirtschaftlichen Basisdaten siehe Anhang II).

---

[57] In den hier einbezogenen Forschungsprojekten geht es ebenfalls um Fragen der räumlichen Steuerung, wenn auch mit anderen inhaltlichen Schwerpunkten: das Verbundvorhaben „LEAN² – Kommunale Finanzen und nachhaltiges Flächenmanagement" wird im Forschungsschwerpunkt „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und nachhaltiges Flächenmanagement" (REFINA) durch das BMBF und das Forschungsprojekt „Steuerung im Städtebau – Der Beitrag öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung auf kommunaler Ebene" durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) finanziert. Daneben laufen Studien zum „Alltag kommunaler Steuerung" anhand ausgewählter Städte.

	Schrumpfungstyp 1		Schrumpfungstyp 2		Schrumpfungstyp 3		
	Halle (Saale)	Schwerin	Arnsberg	Essen	Fürsten-walde/Spree	Hilden	Sankt Augustin
Bevölkerung 2005 (EW)	237.198	96.656	76.427	585.430	33.336	56.545	56.110
Bevölkerung 1998-2004 (%)	-9,1	-8,1	-2,2	-2,9	-2,4	-0,8	2,1
Bevölkerung[58] 2005-2020 (%)	-15,7	-11,2	-6,7	-5,6	-2,3	-1	-1,1
Durchschnitts-alter 2005 (Jahre)	43,8	44,1	42,2	43,9	42,2	43,4	42,1
Durchschnitts-alter 2020 (Jahre)	46,2	48,4	45,9	46,5	46,4	48	45,8

Abbildung B.1: Demographische Situationen der Untersuchungskommunen zum Zeitpunkt der Auswahl der Fallstudien – nach „Kommunale Demographieberichte" der Bertelsmann Stiftung (2005)

Arbeitsschritte und methodisches Vorgehen

In den sieben Kommunen werden nicht-standardisierte Daten erhoben, die anschließend interpretativ bzw. Sinn verstehend ausgewertet werden (vgl. Mayring 2002, 24-39). Im Folgenden werden Arbeitsschritte und -methoden beschrieben, die im Überblick Abb. B.2 zu entnehmen sind. Die empirische Basis bilden a) die Auswertung von Materialien zu den einzelnen Kommunen sowie b) Experteninterviews mit Akteuren vor Ort.

a) Auswertung von Materialien

Die Auswertung von Materialien umfasst statistische Daten der Kommunen und Landesämter zu demographischen Entwicklungen und Prognosen, Flächennutzungen, Potenzialflächen, Baufertigstellungen, Wohnflächenverbrauch, Haushaltsdaten etc. Es handelt sich um Aggregatdaten aus amtlichen Statistiken sowie um prozess-produzierte Daten aus anderen Verfahren[59], z.B. aus Stadtentwicklungsprozessen oder Wohnungsmarktbeobachtungen. Zu einzelnen Kommunen werden auch – soweit vorliegend – Fachartikel zum Thema einbezogen. Ferner werden Unterlagen der bzw. zur kommunalen Planung gesichtet: Flächennutzungspläne (FNP), Bebauungspläne (B-Pläne), Stadtentwicklungskonzepte, Masterpläne, Workshop-Dokumentationen, Broschüren, Satzungen, Wohnungsmarktberichte, Gutachten, Baulücken- und Leerstandskataster usw.

Zentrale Funktion der Sichtung und Auswertung dieser Materialien ist es, jeweils die Ausgangs- und Rahmenbedingungen zu erfassen sowie die grundlegenden räumlichen, demographischen sowie ökonomischen Entwicklungen mit Fakten zu belegen. Mit Blick auf die (anschließend noch zu erläuternden) Experteninterviews vor Ort dienen die Informationen zum einen der Vorbereitung dieser, zum anderen der Objektivierung von Aussagen aus den Gesprächen. Auf diesem Weg können persönliche Ausführungen teilweise anhand vorhandener Daten gespiegelt bzw. eingeordnet werden.

b) Leitfadengestützte Experteninterviews

Die zentrale Säule der empirischen Untersuchung sind Interviews mit Akteuren vor Ort. Die Komplexität der Thematik und die Nähe zu brisanten kommunalpolitischen Fragen verlangen eine behutsame, offene und flexible Vorgehensweise. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, wurden offene, leitfadengestützte Interviews durchgeführt.

Im Kern ging es in den Gesprächen darum, allgemeine Steuerungsfragen anhand einzelner Maßnahmen und Entwicklungsvorhaben nachzuzeichnen. Mit Blick auf die Siedlungsfläche einer

---

[58] *Die Bevölkerungsprognose für Sankt Augustin im Jahr 2005 (-1,1%) wurde in 2006 korrigiert (0,8%) (Bertelsmann Stiftung 2006).*

[59] *„Aggregatdaten" bezeichnen Daten, die aus Merkmalen einzelner Untersuchungseinheiten abgeleitet sind (z.B. Einpersonenhaushalte pro Stadt); „prozess-produzierte" Daten wurden in anderen Kontexten (Leerstandserfassungen, Kartierungen) gewonnen und werden für Sekundäranalysen herangezogen. Ausführlich zu verschiedenen Datentypen siehe Schnell et al. (2005, 252-255).*

Gemeinde waren z.B. Ausweisungen neuer Baugebiete den Maßnahmen zu Flächenrecycling oder Umnutzungen im Bestand gegenüberzustellen.

Mit wem wurden die Interviews geführt? Es kam zu einer „bewussten Auswahl" – ein für Expertengespräche typisches Auswahlverfahren (vgl. Schnell et al. 2005, 298). Es sind Akteure, die in hohem Maße in die Siedlungsflächenentwicklung eingebunden sind, für zukünftige Problemlösungen Verantwortung tragen und/oder über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügen (Liste der Interviewpartner siehe Anhang III). Hier „repräsentieren die Experten eine zur Zielgruppe komplementäre Handlungseinheit, und die Interviews haben die Aufgabe, Informationen über die Kontextbedingungen des Handelns der Zielgruppe zu liefern." (Meuser/Nagel 1991, 445). Das in dieser Arbeit primär um das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure geht, werden die Interviews in erster Linie mit Vertretern der kommunalen Verwaltung aus dem Bereich Stadtplanung (Dezernenten, Amtsleiter, Abteilungsleiter etc.) und der Politik (zumeist Vertreter entsprechender Ratsausschüsse) geführt. Doch soll es nicht bei dieser „Innensicht" – aus dem politisch-administrativem Bereich heraus – bleiben. Auch wenn die Forschungskapazitäten nicht die Realisierung zahlreicher weiterer Interviews ermöglichten, so wurde in jeder Kommune mindestens eine Perspektive „von außen" einbezogen, z.B. aus der Wohnungswirtschaft oder aus Umweltverbänden. Dabei geht es nicht um richtig oder falsch, sondern um das Einfangen einer ‚Kontrollperspektive'. Auf diesem Weg können zumindest ein Teil der Aussagen Einzelner und die damit verbundenen Rationalitäten relativiert werden.

Sämtliche Interviews wurden anhand eines Leitfadens durchgeführt (siehe Anhang IV). Dieser gewährleistet die Behandlung aller vorgesehenen Themenkomplexe und eine annähernde Vergleichbarkeit der Interviews, auch wenn die einzelnen Gespräche einer eigenen Dynamik folgen können. Im Vergleich zu stark strukturierten Gesprächen bestehen erweiterte Fragen- und Antwortspielräume (vgl. Friedrichs 1990, 224). Durch eine offene Gesprächsführung kann der Bezugsrahmen – Relevanzstrukturen und Erfahrungshintergründe – der Befragten miterfasst werden. Für den Leitfaden wurden aus den allgemeinen Forschungsfragen dieser Untersuchung Interviewfragen abgeleitet, die sich nach Schlüsselfragen (werden in jedem Fall gestellt) und Eventualfragen (werden je nach Verlauf des Interviews gestellt) unterscheiden (vgl. Schnell et al. 2005, 387). Die Gespräche wurden durch digitale Audioaufnahmen aufgezeichnet und später teils wörtlich, teils inhaltlich transkribiert.

Sieben Fallstudien – Arbeitsschritte im Überblick	
Abschnitt A	• Sichtung und Auswertung von Fachliteratur – im Schwerpunkt zum demographischen Wandel und zur Siedlungsflächenentwicklung in Deutschland • Ableiten konkreter Untersuchungsfragen • Entwicklung und sukzessive Schärfung von Hypothesen
Abschnitt B	• Auswahl der Untersuchungskommunen nach verschiedenen „Schrumpfungstypen"
	a) Sekundäranalyse: • Sichtung und Auswertung von Daten und Materialien zu einzelnen Fallstudien
	b) Experteninterviews vor Ort: • Auswahl der Gesprächspartner • Entwurf eines Gesprächleitfadens • Interviews mit Akteuren vor Ort (Dauer jeweils 1,5 h – 2 h) • Teiltranskription der Gespräche
	=> Zusammenführung und Darstellung der Ergebnisse aus a) und b) für alle Fallstudien
Abschnitt C	• Querschnittsauswertung der Befunde im Überblick über die sieben Fallstudien • Abgleich der empirischen Befunde mit den elf Untersuchungshypothesen

Abbildung B.2: Sieben Fallstudien – Arbeitsschritte im Überblick

Zusammenführung von a) und b)

Im weiteren Vorgehen wurden die Erkenntnisse aus a) und b) zusammengeführt und in zwei aufeinander folgenden Schritten ausgewertet:

- Die Befunde wurden für jede einzelne Kommune zusammengetragen und dargestellt – dazu die **Kap. 6.1** bis **6.7**. Die Gegenüberstellung und Zusammenführung von Gesprächen soll ermöglichen, „das Überindividuell-Gemeinsame herauszuarbeiten, Aussagen über Repräsentatives, über gemeinsam geteilte Wissensbestände, Relevanzstrukturen, Wirklichkeitskonstruktionen, Interpretationen und Deutungsmuster zu treffen“ (Meuser/Nagel 1991, 452). Die Aussagen der Gesprächspartner werden anonymisiert wiedergegeben.
- Im nächsten Schritt wurden die Ergebnisse zu den sieben Kommunen im Querschnitt ausgewertet – dazu das **Kap. 7** in Abschnitt C. Auch diese Darstellung umfasst anonymisierte O-Töne lokaler Akteure. Anhand dieser empirischen Befunde werden, direkt daran anknüpfend, die Untersuchungshypothesen überprüft.

Um Doppelungen zu vermeiden, fließen einzelne Aussagen direkt in die Querschnittsauswertung ein, ohne explizit im Rahmen des entsprechenden Einzelfalls erörtert zu werden. Einzelfalldarstellungen und Querschnittsauswertung sind demnach ‚zusammen' zu lesen.

Methodische Einschränkungen

Soweit in knapper Form die Vorgehensweise. Werden an dieser Stelle noch einmal Ziel und Anliegen der Arbeit (vgl. Einleitung) betrachtet, wird deutlich, dass es sich bei dieser empirischen Untersuchung allenfalls um eine erste Suche nach Indizien handeln kann.

Die Breite des Untersuchungsansatzes bzw. die Vielzahl der Faktoren, die es zu betrachten gilt, wenn Formen des Steuerungsverhaltens und Steuerungsverständnisse erfasst werden sollen, lässt schnell eine methodische Einschränkung erkennen: Nicht immer lassen sich alle Einzelaspekte (zu Instrumenten, Ressourcen, Aufgaben, Interessen etc.) bis ins Detail vertiefen. Dennoch soll hier kein Bereich ausgeklammert werden, um die Komplexität, die wechselseitigen Bedingungen mitberücksichtigen zu können. Soll der Steuerungsalltag jedoch in allen einzelnen Facetten erfasst werden, so bedarf es einer umfassenderen Erhebung, z.B. mit weiteren Städten und einer höheren Fallzahl an Interviews, die im Rahmen dieser Arbeit leider nicht realisierbar ist.

Auf die methodische Einschränkung durch die recht kleine Fallzahl von Interviews ist dahingehend zu verweisen, als dass nur ein vergleichsweise geringer Ausschnitt der vorhandenen Sichtweisen auf die Siedlungsflächenentwicklung vor Ort wiedergegeben werden kann. Dabei handelt es sich um die jeweils subjektive Sicht und Einschätzung der Dinge; die eigene Wahrnehmung der Wirklichkeit durch die Interviewpartner (vgl. Abb. B.3). Sprich: Es gibt immer mehrere Realitäten. Dieses Problem kann sich dann verschärfen, wenn in den Kommunen kein verwaltungsinterner bzw. politisch-administrativer Selbstverständigungsprozess zum demographischen Wandel stattfindet. Eine Folge kann sein, dass die einzelnen Akteure ausschließlich über individuelle Wahrnehmungen und Bilder verfügen, gleichwohl kein kollektives bzw. institutionell getragenes Verständnis zu dem Thema vorliegt. Das birgt eine Schwierigkeit für die Expertenbefragung, der zunächst darüber begegnet werden soll, indem in jeder Kommune mehrere Personen interviewt werden. Die Äußerungen sind über- und nebeneinander zu legen, um Übereinstimmungen, Widersprüche sowie sich ergänzende Beiträge zu identifizieren. Um das Problem weiter abzumildern, werden die Aussagen (soweit möglich) mit konkreten Vorhaben (z.B. B-Plänen), mit Daten und wo vorhanden auch mit lokalen Programmen und Konzepten zum Thema rückgekoppelt und sie zumindest ein Stück weit zu objektivieren.

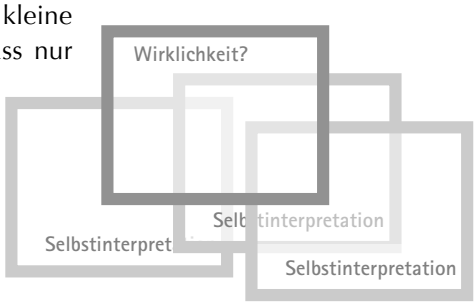


Abbildung B.3: Wirklichkeit und Selbstinterpretation

Ungeachtet möglicher Unschärfen lässt diese Vorgehensweise dennoch wesentliche Erkenntnisse erwarten, an die es in folgenden (empirisch umfassender angelegten) Forschungen anzuknüpfen gilt. Die Befunde dieser Arbeit sind als ‚Indizienkette' zu betrachten, aus der am Schluss – im Überblick über alle Ergebnisse – übertragbare Erkenntnisse abgeleitet werden.

6 Empirische Untersuchung: Befunde aus sieben Kommunen

In diesem Kapitel werden die empirischen Befunde zu den sieben Kommunen (siehe Abb. B.4) wiedergegeben. Doch bevor der Blick auf Halle (Saale) (**Kap. 6.1**), Schwerin (**Kap. 6.2**), Arnsberg (**Kap. 6.3**), Essen (**Kap. 6.4**), Fürstenwalde/Spree (**Kap. 6.5**), Hilden (**Kap. 6.6**) und Sankt Augustin (**Kap. 6.7**) gerichtet wird, ist zu erläutern, nach welcher Struktur und mit welcher Intention die empirischen Ergebnisse zu den einzelnen Städten dargestellt werden.

Die Reihenfolge der Kommunen orientiert sich an den in Kap. 5.2 beschriebenen Schrumpfungstypen. Innerhalb dieser drei Gruppen werden die Kommunen alphabetisch sortiert. Für die Kommunen werden jeweils die zentralen Aspekte vorgestellt, die für die Siedlungsflächenentwicklung bedeutend bzw. die zu erörtern sind, um das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure (von außen betrachtet) nachvollziehen zu können. Der Umfang der Ausführungen zu jeder Kommune variiert in Abhängigkeit von der Komplexität der jeweiligen Steuerungssituation vor Ort. So können umfassendere Erörterungen auf eine spezifische Akteursvielfalt, vielschichtige Verwaltungsstrukturen, ein großes Spektrum an Instrumenten oder komplexe Prozesse zurückzuführen sein. Ein besonderes Augenmerk liegt auf den Kommunen, die sich angesichts starker demographischer Veränderungen bereits in Stadtumbauprozessen befinden.

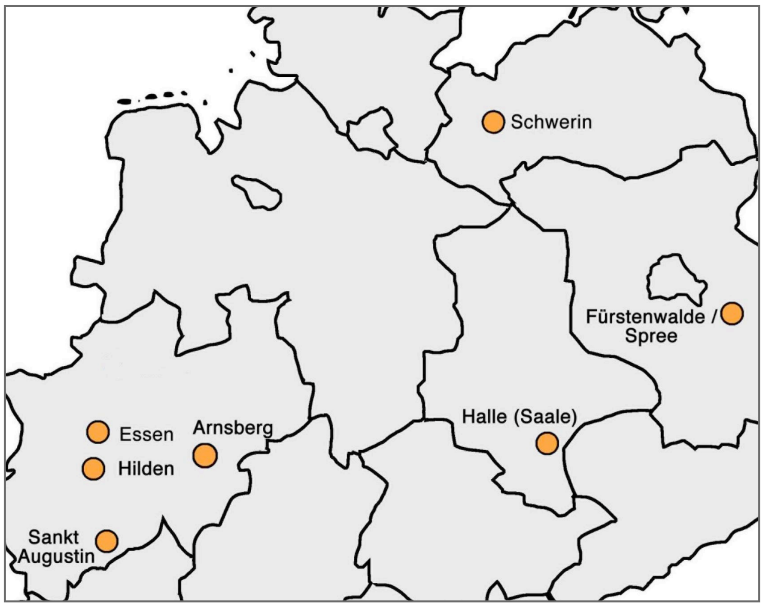


Abbildung B.4: Lage der Untersuchungskommunen in Deutschland

Die empirischen Befunde zu den Kommunen werden identisch gegliedert, um die Gegenüberstellung der Inhalte und die spätere Zusammenführung der Ergebnisse im Abschnitt C zu erleichtern. Allerdings können sich in der Zuordnung von Unterpunkten kleinere Abweichungen ergeben. Hier ist die lokalspezifische Relevanz einzelner Aspekte entscheidend, z.B. können Ausführungen zu den genutzten Förderprogrammen einmal im Kontext von Haushaltsfragen und ein anderes Mal als gesonderter Gliederungspunkt zu Instrumenten und Arbeitsweisen erscheinen – abhängig von der jeweiligen Bedeutung und Reichweite.

Die Inhalte orientieren sich an den grundlegenden Untersuchungsfragen (siehe Einleitung). Zu Beginn werden für jede Kommune einige Rahmendaten zur demographischen Situation, zur Siedlungs- und v.a. Wohnbauflächenentwicklung sowie zur kommunalen Finanzlage in einem Steckbrief festgehalten. Der Aufbau der Steckbriefe ist einheitlich, um die Informationen im Überblick über alle Kommunen vergleichbar darzustellen. In Anbetracht der Datenverfügbarkeit bzw. -aufbereitung variieren die Angaben in einzelnen Unterpunkten, was die Funktion dieser Steckbriefe jedoch nicht beeinträchtigt – einen ersten Einblick in die kommunale Ausgangslage zu bekommen.[60] Zur weiteren Gliederung:

- Einleitend werden in Teilkapitel (.1) wesentliche baulich-räumliche Entwicklungen der jüngsten Vergangenheit sowie zentrale Merkmale der Stadtstruktur skizziert.
- In Teilkapitel (.2) werden die Rahmenbedingungen der Siedlungsflächenentwicklung dargelegt: Übergeordnete Aspekte wie demographische, wirtschaftliche und finanzielle Umstände oder Merkmale der interkommunalen Situation werden in ihren lokalen Ausprägungen beschrieben. Darüber hinaus geht es um lokalspezifische Rahmenbedingungen. Hier ist das Spektrum der

[60] *Die in den Steckbriefen angegebenen Jahreszahlen beziehen sich, soweit nicht anders vermerkt, jeweils auf den 31.12. des jeweiligen Jahres.*

Aspekte sehr breit und reicht von naturräumlichen Besonderheiten über Wohnungswirtschafts-, Nachfrager- und Eigentümerstrukturen bis hin zu Flächenknappheiten, spezifischen Fragen der Siedlungsdichte oder landesspezifischen Förderpolitiken etc.

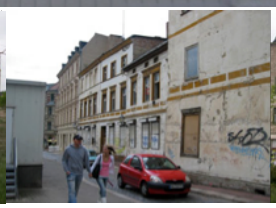
- Teilkapitel (.3) widmet sich den Akteuren, genauer gesagt den lokalen Akteurskonstellationen und dem Zusammenspiel der Akteure. Zum einen wurden hierzu Materialien wie Stadtentwicklungskonzepte ausgewertet, zum anderen wurde in den Gesprächen explizit nach den für die lokale Siedlungsflächenentwicklung zentralen Akteuren aus Verwaltung, Politik und Wirtschaft gefragt.
- Im weiteren Verlauf rücken die öffentlichen Akteure verstärkt in den Blick: Im Teilkapitel (.4) geht es um deren Ziele und Aufgaben.
- In Teilkapitel (.5) werden Hinweise zu Werten, Orientierungen und Interessen aufgegriffen. Diese beziehen sich im Kern auf handlungsleitende Aspekte öffentlicher Akteure. Gesichtspunkte, die aus den bereits genannten Aufgaben und Zielen hervorgehen, werden nicht noch einmal vertieft.
- Anschließend werden in Teilkapitel (.6) die Strategien, Instrumente und Arbeitsweisen beschrieben, die vor Ort eingesetzt werden. Die Ausführungen werden je nach lokalspezifischem Instrumenten-Mix verschieden gegliedert. Zumeist werden genutzte formelle wie informelle Instrumente dargestellt und Anhaltspunkte zum Flächenmanagement zusammengefasst. Es geht hier im Großen und Ganzen um Tätigkeiten, die nach Aussagen der Gesprächspartner im Sinne oder zum Zweck eines (sogenannten) Flächenmanagements durchgeführt werden.
- Die Ausführungen zu den einzelnen Kommunen enden im Teilkapitel (.7) jeweils mit einem kurzen ‚Zwischenstand', in dem einige zentrale Hinweise zur lokalen Steuerungspraxis, lokalspezifische Besonderheiten oder einschlägige Botschaften der Gesprächspartner festgehalten werden. Der Fokus liegt auf den öffentlichen Akteuren und deren Beitrag zur bzw. ihren Steuerungsmöglichkeiten in der Siedlungsflächenentwicklung. Auf eine umfassende Abschlussbewertung jeder einzelnen Kommune wird in diesem Kapitel verzichtet. Dieser Schritt erfolgt im Überblick über alle Kommunen und in Anlehnung an die Untersuchungshypothesen in der Querschnittsauswertung im Abschnitt C.

Halle (Saale)
Sachsen-Anhalt













Bevölkerungsentwicklung

2005	235.959 EW
2000	246.450 EW
1995	282.349 EW

(Stadt Halle 2007a, 10ff.)

2000-2006	-7,3%
Prognose 2020	-15,7%

(Bertelsmann Stiftung 2006, 4)

Durchschnittsalter

2005	43,8 Jahre
Prognose 2020	46,2 Jahre

(Bertelsmann Stiftung 2006, 4)

Bevölkerungsdichte

2006	1.729 EW/qkm

(Stadt Halle 2006d)

Wohnfläche pro Person

2005	38,7 qm
vgl. Sachsen-Anhalt	38,6 qm

(Bertelsmann Stiftung 2006, 4)

Fläche (2005) 135 qkm

(Bertelsmann Stiftung 2006, 3)

Siedlungs- und Verkehrsfläche

2004	45%
1993	35%

(Stadt Halle 2006b, 29ff.)

Wohnbauflächenentwicklung

2002-2006	128 ha
1996-2001	88,5 ha
1991-1995	21 ha

(Stadt Halle o.J.)

Wohnbauflächenpotenziale

2003	9.375 WE
Nettowohnbauland	114,8 ha
FNP, Planungsabsicht	1.687 WE

(Stadt Halle 2006d, 68f)

Baufertigstellungen Wohnungen

2004	666 WE
2001 – 2003	1.984 WE
1998 – 2000	5.508 WE

(Stadt Halle 2007a, 22)

Steuereinnahmen je Einwohner

2003*	409 Euro
2001**	301 Euro
1996***	488 DM

*(Deutscher Städtetag *2005, 544ff.; **2003, 514ff.; ***1998, 411ff.)*

Schulden je Einwohner

2004*	1.312 Euro
2000**	1.277 Euro
1995***	754 DM

*(Deutscher Städtetag *2006, 570ff.; **2002, 417ff.; ***1997, 472ff.)*

Abbildung B.5: Steckbrief Halle (Saale)

6.1 Halle (Saale)

6.1.1 Zentrale Merkmale: Stadtstruktur und Siedlungsflächenentwicklung

Die kreisfreie Stadt Halle liegt in Sachsen-Anhalt, in räumlicher Nähe zur Grenze nach Sachsen. Halle ist als Oberzentrum ausgewiesen. Mit einer Entfernung von ca. 30 km ist Leipzig die nächstgelegene größere Stadt. Halle umfasst 35 Ortsteile, die sich auf 5 Stadtbezirke aufteilen: Mitte (v.a. Altbau mit lückiger Bestandsstruktur), Nord (eher bürgerlich geprägt), Ost (v.a. Gewerbe und kleinere Wohngebiete), Süd (traditionell Arbeiterviertel mit Alt- und Plattenbauquartieren) und West mit dem Stadtteil Halle-Neustadt, dem aufgrund seiner großmaßstäblichen Plattenbaugebiete eine besondere städtebauliche Bedeutung zukommt (siehe Abb. B.6). Halle wird als „Doppelstadt" bezeichnet, wobei Alt- und Neustadt durch den Verlauf der Saale getrennt werden.



Halle Neustadt

- Mitte der 1960er Jahre Planung als Prototyp einer modernen sozialistischen und autogerechten Stadt,
- als „Schlafstadt" für die Chemiearbeiter aus Buna und Leuna,
- Konzeption von acht Wohnkomplexen (WK) auf heute 974 qkm Fläche für über 90.000 Bewohner,
- industrielle Bauweise mit bis zu 11-geschossigen Scheibenhochhäusern,
- größtes Neubaugebiete der DDR und bis heute die größte in Deutschland errichtete „Planstadt",
- bis 1990 eigenständige Stadt, dann Eingemeindung basierend auf Bürgerentscheid,
- heute größter Stadtteil Halles – 1990 mit knapp 85.000 und im Jahr 2003 mit etwa 51.200 Bewohnern,
- mit über 5.300 EW/qkm eine sehr hohe Bevölkerungsdichte aufgrund der spezifischen städtebaulichen Konzeption,
- Leerstandsquoten in Teilbereichen 16-24% (2002)
- seit 2003 Stadtumbaugebiet im „Stadtumbau Ost" mit umfangreichen Abrissmaßnahmen

Abbildung B.6: Besondere Merkmale des Stadtteils Halle-Neustadt – zusammengestellt nach Bader (2006); Finger (2003); Mittmann (2006); Pretzsch (2006a und b); Stadt Halle (2007a, 22-30)

Mit der politischen Wende begann ein Umbruch der Stadt. Seit Anfang der 1990er Jahre haben sich die Haushaltsstrukturen stark verändert: Die durchschnittliche Haushaltsgröße ist in den letzten Jahren gesunken, von 2,21 (1994) auf 1,82 (2004) Personen pro Haushalt, bei einem Anstieg des Anteils an Einpersonenhaushalten von 33,9% auf 46,2%. Entsprechend des bundesweiten Trends wächst auch die Wohnfläche pro Kopf (Stadt Halle 2007a, 16-27).

In der Nach-Wende-Zeit kam es zu umfangreichen Bautätigkeiten, mit einem Schwerpunkt auf Mehrfamilienhäusern. In der 2. Hälfte der 1990er Jahre hat die Stadt angesichts hoher Suburbanisierungsverluste das „1000-Häuser-Programm" aufgelegt, mit dem Ziel, schnell und umfassend Wohnbauland zu aktivieren und „viele B-planwürdige Projekte wurden nach § 34 BauGB realisiert, um die Investitionstätigkeit zu unterstützen." (Merk 2006, 25)

In den letzten Jahren wurden kontinuierlich und zahlreich B-Pläne auf den Weg gebracht – auf der „grünen Wiese" (z.B. Büschdorf) als Ergänzung von Dorflagen bzw. an Ortsrändern (z.B. Dölau, Wörmlitz) und auf Recyclingflächen (z.B. Heide-Süd, Konversionsfläche). Nach Aussagen der Interviewpartner habe in jüngster Zeit die Entwicklung freiwerdender Flächen (z.B. Heide-Nord: Eigenheime auf Abrissflächen) Priorität gegenüber Randlagen (z.B. Lettin: Zurückstellung Wohngebietsentwicklung).

Der Wohnungsbestand erhöhte sich stetig, von 1997 mit rund 149.400 WE bis 2000 auf 154.600 WE (Halle 2006d, 52). Dabei hat der Anteil an Siedlungsfläche deutlich zugenommen,

allein zwischen 1993 und 2004 gab es einen Zuwachs um knapp 30%. Im Jahr 2000 kam es zu einer Trendwende in der Wohnungsbestandsentwicklung, bedingt durch erste Abrissmaßnahmen (siehe Abb. B.7).

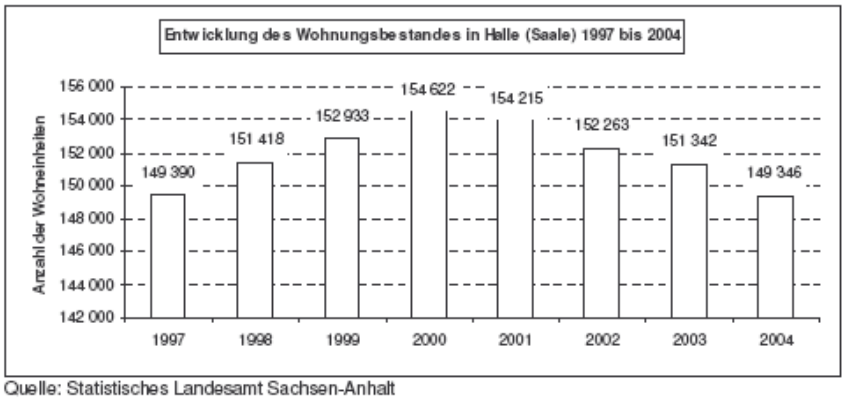


Abbildung B.7: Wohnungsbestand Halle (Saale) 1997-2004 (Stadt Halle 2007a, 21)

Die Leerstände in Halle sind mit 31.000 leeren von 151.340 Wohnungen im Jahr 2003 extrem hoch und entsprechen einer Leerstandsrate von 20%. Infolge der Bevölkerungsverluste werden in den betroffenen Stadtteilen auch zahlreiche Infrastruktureinrichtungen nicht mehr genutzt (v.a. Kindertagestätten, Grundschulen). Die ab 2010 sinkenden Haushaltszahlen sowie Verschiebungen zwischen den Marktsegmenten werden eine beständige Rückbauherausforderung nach sich ziehen. Die Prognosen zur Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung für das Jahr 2010 gehen von einem Überhang von 46.000 Wohnungen aus, was einer Erhöhung der Leerstandsquote von 2001-2010 auf 30% entspricht (Stadt Halle 2007a, 68).

6.1.2 Rahmenbedingungen

Im Folgenden werden die für die Siedlungsflächenentwicklung relevanten Rahmenbedingungen kurz und knapp zusammengefasst. Aspekte der Demographie, Wirtschaft, Finanzen und der interkommunalen Situation, die eher den „übergeordneten Rahmenbedingungen" zuzuordnen sind, werden in ihren lokalen Ausprägungen beschrieben. Darüber hinaus werden lokalspezifische Rahmenbedingungen dargestellt, die charakteristisch für Halle sind: die kommunale Neugliederung, Förderpolitiken und -programme, Prozesse der Eigentumsbildung und die absehbare Wohnbauflächenknappheit.

Demographischer Wandel

Die grundlegenden demographischen Entwicklungen in Halle (Saale) sind (ausführlicher siehe IWI 2003):

- Bevölkerungsabnahme: Die Einwohnerzahlen in Halle sind drastisch zurückgegangen: Von 282.349 (1995) auf 235.959 (2000), was einem Verlust von 19,8% entspricht – die Größenordnung einer mittleren Stadt. Ausschlaggebend waren v.a. enorme Wanderungsverluste (1992-1999 fast 40.000 EW). Die Entwicklungen in den Stadtteilen unterscheiden sich eklatant: Während die Großwohnsiedlungen (Neustadt, Silberhöhe, Heide-Nord) weiterhin stark verlieren, verläuft die Entwicklung in den Altbauvierteln relativ stabil. Gleichzeitig wächst die Einwohnerzahl in den Neubaugebieten (z.B. Heide-Süd, Büschdorf). Den Prognosen zufolge wird die Einwohnerzahl bis 2020 auf ca. 215.000 sinken (Stadt Halle 2007a, 10ff.) (vgl. Anhang I).
- Alterung: Die Stadtbevölkerung altert vergleichweise schnell. Während bspw. die Gruppe der 0- bis unter 20-Jährigen zwischen 1995 von 61.971 auf 37.764 Personen sank, stieg die Anzahl der über 60-Jährigen von 55.460 auf 65.936 Personen (Stadt Halle 2007a, 10-15). Die Prognosen besagen, dass sich diese Tendenzen zwischen 2002 und 2020 verschärfen werden: z.B. in den Altersgruppen der 16- bis 25-Jährigen (-52%), der 25- bis 45-Jährigen (-28%) und der über 65-Jährigen (+18%) (Schädlich/Steinhart 2007, 25-27). Ebenso werden sich die räumlichen Kontraste verstärken. So altert Halle-Neustadt mit einer recht homogenen Altersstruktur bspw. „im Akkord" (Finger 2003).

Noch Mitte der 1990er Jahre wurde die Leerstandsproblematik von den heute am Stadtumbau beteiligten Akteuren verschwiegen (vhw 2003, 32). Nach Aussagen der Gesprächspartner sei der demographische Wandel inzwischen fest im Bewusstsein der Akteure angekommen: „Wer mit offenen Augen durch die Stadt geht, der bekommt den Abriss ja mit. (...) Über die Jahre hinweg hat

man gelernt, dass man das akzeptieren muss." In Halle nimmt das Thema Bevölkerungsabnahme bei den kommunalen Akteuren mehr Raum ein als das Thema Alterung.

Seit 2003 haben das Tempo der Bevölkerungsabnahme und der Alterung abgenommen. Die kommunalen Akteure gehen davon aus, dass Halle sich „im Übergang von extremer zu moderater Schrumpfung" befindet. Auch wenn noch nicht von einer stabilen Entwicklung gesprochen werden kann, so nahm die Stadt diesen Verlauf als Anlass, die aktuellen Prognosen zu korrigieren, hin zu einem „Bevölkerungsszenario der langsamen Schrumpfung", das nunmehr auch die Grundlage für Planungen im Stadtentwicklungskonzept bildet (Stadt Halle 2007a, 12f).

Wirtschaft und Arbeitsmarkt

Strukturwandel und Beschäftigungsabbau haben die Region Halle im vergangenen Jahrzehnt drastisch getroffen, v.a. der Verlust industrieller und anderer produzierender Betriebe war enorm: Der Stellenabbau schwankte in den einzelnen Sektoren und Branchen zwischen 20% (Dienstleistungssektor) und über 70% (verarbeitendes Gewerbe), z.B. wurden in Leuna und Buna, Hauptarbeitsstandorte für Halle-Neustadt, 60.000 und 30.000 Arbeitsplätze abgebaut. Die Arbeitslosenquote in Halle stieg, von 13,3% (1995) auf 21% (2005), mit einer deutlichen räumlichen Konzentration der Arbeitslosen auf die Großwohnsiedlungen. Im Jahr 2004 kam es erstmals wieder zu einem Anstieg der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Stadt Halle 2007a, 38). Deren Zahl stabilisierte sich in den Folgejahren. Zudem ist die Arbeitslosenquote auf 16,5% (2006) gefallen, was sowohl auf das Anziehen der Konjunktur als auch auf den Alterungsprozess der Bevölkerung zurückzuführen ist. Es ist davon auszugehen, dass der Bevölkerungsrückgang die Arbeitsmarktlage weiter entschärfen wird, obschon es zu qualitativen bzw. strukturellen Defiziten im Arbeitskräftepotenzial kommen kann, die sich ggf. hemmend auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken (Stadt Halle 2007a, 39f).

Das Sinken der Arbeitslosenzahlen sowie kleinere Ansiedlungserfolge werden als „Erfolgsgeschichte für Halle" gesehen, gleichwohl die positive Belebung der regionalen Wirtschaftskraft und Arbeitsmarktsituation weiterhin die übergeordnete Aufgabe für die öffentlichen Akteure darstellt. In Halle gibt es beständig einen großen Anteil einkommensschwacher Haushalte und die Einkommensstruktur der Einwohner zeichnet sich durch eine hohe Abhängigkeit von Transfergeldern aus. Einige Akteure gehen davon aus, dass Altersarmut *„das"* dominierende Thema der Zukunft werde.

Kommunaler Haushalt

Nach der Wende stand die kommunale Planung ganz im Zeichen der Aufbruchstimmung: „Großzügige finanzielle Rahmenbedingungen ermöglichten eine schnelle Umsetzung der Sanierung und neue Projekte, die allzu oft an kurzfristiger Rendite und weniger an Qualität orientiert waren." (Merk 2006, 25) Bedingt durch Strukturbrüche und die verhaltene Wirtschaftsentwicklung ist die öffentliche Finanzsituation inzwischen prekär. Die Pro-Kopf-Verschuldung ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Seit einigen Jahren gibt es keinen genehmigten Haushalt mehr und die Stadt ist vom Landesverwaltungsamt gehalten, den Haushalt zu sanieren. Vor diesem Hintergrund steht derzeit die weitere Verwendung des kommunalen Immobilienvermögens zur Diskussion.

Einsparungsbemühungen werden durch steigende Ausgaben (Soziallasten, Zinsverpflichtungen) konterkariert. „Mehr noch wird (...) generell die wirtschaftliche Tragfähigkeit des aktuellen Stadtgefüges infrage gestellt." (Schädlich/Steinhart 2007, 32) Ein großes Problem ist die Bereitstellung kommunaler Eigenmittel im Rahmen von Förderprogrammen. Zum Teil wird der Stadtumbau dadurch blockiert. Hier wird für die Zukunft mit einer Verschärfung der Situation gerechnet, auch wenn die Reduzierung der Ko-Finanzierung über die „Experimentierklausel"[61] im Stadtumbau Ost eine Entlastung für die Kommune darstellt. Neben den unzureichenden Finanzmitteln erschwert die knappe Personallage das Alltagsgeschäft der Stadtplanung.

[61] *Die „Experimentierklausel" im Programm „Stadtumbau Ost" ermöglicht, dass Kommunen nicht mehr ein Drittel der Kosten, sondern nur noch 10% kofinanzieren müssen. Die verbleibenden 23% der Mittel können von Privaten übernommen werden.*

Interkommunale Situation

Die Stadt Halle steht mit den Umlandlandgemeinden im Wettbewerb um Einwohner. Im Umland werden umfangreich Wohnbauflächen angeboten, was das kostenintensive Flächenrecycling in Halle schwierig bzw. teilweise hinfällig werden lasse. Es sei ein Ziel der Stadtentwicklung in Halle, „die momentan relativ gute Wettbewerbsposition der Stadt bei der Bautätigkeit im Vergleich zu den Umlandgemeinden zukünftig zu behaupten, um die Einwohnerentwicklung zu unterstützen." Überdies gibt es eine Konkurrenzsituation zu Leipzig. Hier wirke zudem „die Landesgrenze stark trennend".

Bei aller Konkurrenz gibt es dennoch eine Zusammenarbeit über die kommunalen Grenzen hinweg, wie nachbargemeindliche Abstimmungen zur Bauleitplanung, gemeinsame informelle Planungen, Kooperations- und Zweckvereinbarungen oder die Bildung einer Planungsverbandes mit mehreren Nachbargemeinden zur gemeinsamen Entwicklung eines Gewerbegebietes. Das Land spricht sich für die Gründung eines „Zweckverband Flächennutzungsplanung" aus, was seitens der kommunalen Vertreter aus Halle nicht befürwortet wird: Der Zeitpunkt sei zu spät, die Umlandgemeinden hätten sich bereits so umfangreich mit Flächen eingedeckt und in Bebauungsplänen festgeschrieben, dass kaum noch Steuermöglichkeiten diesbezüglich bestünden (Stadt Halle 2007a, 61-63).

Die Internationale Bauausstellung Sachsen-Anhalt „IBA Stadtumbau 2010" bietet eine weitere Plattform für den interkommunalen Austausch. Hier stehen nicht investive Anreize, sondern Dialog und Kommunikation im Mittelpunkt. Zudem werden einzelne Projekte auf den Weg gebracht (z.B. Gestaltungsideen und Umnutzungskonzepte für Plätze und Gebäude).[62]

Kommunale Neugliederung in Sachsen-Anhalt

Für die Siedlungsflächenentwicklung in Halle ist darüber hinaus die kommunale Neugliederung in Sachsen-Anhalt bedeutend: Aus den ehemals 38 Kommunen, mit denen eine Abstimmung notwendig war, werden 8 Einheitsgemeinden gebildet. Einige Gesprächspartner erhoffen sich anschließend bessere Möglichkeiten zur Zusammenarbeit. Politik und Verwaltung würden zudem die Eingemeindung der Randgemeinden von Halle begrüßen, um das „Stadt-Umland-Problem" zu lösen und bessere Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen, denn die interkommunalen Abstimmungsmöglichkeiten werden diesbezüglich als begrenzt angesehen (Stadt Halle 2007a, 61-63).

Förderpolitiken und -programme

Im ISEK 2007 wird das Programm „Stadtumbau Ost" zum „wichtigsten Faktor des hallensischen Wohnungsmarkt" erklärt (Stadt Halle 2007a, 22). Zwischen 2003 und 2005 wurden – fast ausschließlich im Rahmen des Stadtumbau-Programms – 6.485 WE vom Markt genommen (Stadt Halle 2007a, 22). Die Leerstandsquote ist auf 16,7% gesunken. Abgerissen wurden fast ausschließlich Plattenbauten. Hingegen sind die Leerstandsquoten im Altbau seit der Wende etwa gleich geblieben (in Altstadt, Innenstadt- und Gründerzeitvierteln jeweils rund 25%) (Stadt Halle, 2007a, 28-30). Nach Aussagen der kommunalen Planung sei der Leerstand gewandert und habe sich polarisiert. Die Sanierung der großen Wohnungsunternehmen sowie der Erhalt städtebaulich wertvoller Altbausubstanz wird aus Sicht der kommunalen Stadtentwicklung begrüßt. Allerdings beeinträchtigt der zunehmende Verfall der Bausubstanz städtische Wohn- und Lebensqualitäten. „Das Instrumentarium des Stadtumbaus bietet hier nicht genügend Aufwertungs- bzw. Sanierungsanreize." (Stadt Halle 2007a, 29) Auch der Wegfall der Investitionszulage im Jahr 2005 wirkt sich nachteilig auf die Altbausanierung aus und dabei sind über ein Drittel des Bestandes noch völlig unsaniert. Es ist davon auszugehen, dass sich die Stadtumbau-Fördermittel für Abriss und Aufwertung rückläufig entwickeln werden. Zudem ist die Altschuldenentlastung auf das Jahr 2010 befristet. Ein Interviewpartner kritisiert, dass bislang niemand über diesen Zeitpunkt hinaus denkt: „Stadtumbau ist 2010 nicht vorbei, im Gegenteil der richtige Ruck – die Altersarmut – die kommt

---

[62] *Die IBA Sachsen-Anhalt wurde 2000 durch das Land auf den Weg gebracht. Ziel der IBA ist es, „eine besondere Expertise für die Praxis des Stadtumbaus zu erstellen und dabei modellhafte Projekte der Stadtentwicklung unter den Bedingungen des demografischen Wandels zu entwickeln." (Stadt Halle 2007a, 74) In Halle steht das Thema „Balanceakt Doppelstadt" im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen (siehe IBA Büro (2007, 154) und http://www.iba-stadtumbau.de).*

erst noch (...) und dann gehen die Probleme erst richtig los." Zudem verteilt sich der Leerstand zukünftig mehr über das Stadtgebiet, ist weniger konzentriert, so dass der Gesamtprozess (Abstimmung, Abwicklung, Umzugsmanagement etc.) aufwändiger wird.

Eigentumsbildung – Eigentumsverhältnisse

Die Interviewpartner sprechen der Wohneigentumsbildung eine hohe Bedeutung für die Siedlungsflächenentwicklung in Halle zu. Der weitere Wohnbauflächenbedarf sei maßgeblich von der Entwicklung der Wohneigentumsquote bestimmt. Die Wohneigentumsquote ist zwar von 8,9% (1993) auf 16,3% (2005) gestiegen (Halle 2007a, 24), jedoch bestehe im Vergleich zu Westdeutschland weiterhin Nachholbedarf. In Verbindung damit hoffen die öffentlichen Akteure auf einen Trend zurück in die Innenstadt: „Halle ist eine Stadt, wo es möglich scheint, sich den Traum vom eigenen Haus in der Innenstadt zu ermöglichen." Auch wenn ungeklärte Eigentumsverhältnisse, z.B. Streitigkeiten über Besitzverhältnisse von Grundstücken, weiterhin die Bestandsentwicklung erschweren.

Wohnbauflächenknappheit ab 2015

Die Wohnbaulandpotenziale in Halle umfassen 2003 insgesamt 9.375 WE. Davon sind 33% mit Baurecht versehen, weitere 19% stehen in Baulücken zur Verfügung. Die kommunalen Akteure gehen davon aus, dass nach dem Jahr 2015 kein Bauland für Ein- und Zweifamilienhäuser mehr vorhanden ist. Diese Einschätzung beruht auf einer Bautätigkeitsabschätzung, die von der vollständigen Mobilisierung aller Baulücken, Reserve- und Abrissflächen etc. ausgeht. Obgleich die vollständige Nutzung der Potenzialflächen als schwierig angesehen wird, da Baulücken im Bestand erfahrungsgemäß nur schwer zu mobilisieren und die Reserveflächen möglicherweise nicht alle entwicklungsfähig sind (vgl. FNP, Stadt Halle 1998). Auch der Rückbau führt nicht in dem Maße zu neuen Kapazitäten: „Abrissflächen in Großwohnsiedlungen lassen sich meist nicht wohnungswirtschaftlich nachnutzen, weil Freiraumkonzepte aufgrund der hoch verdichteten Siedlungsstrukturen meist Priorität haben. Zum anderen ist die Lagequalität oft nicht ausreichend für den Bau von Eigenheimen. Und schließlich sind dafür notwendige flächenhafte Abrisse schwer durchsetzbar." (Stadt Halle 2007a, 33)



Abbildung B.8: Neubau in Halle (Saale) (eigene Fotos)

6.1.3 Zentrale Akteure

Die Gesprächspartner sehen folgende Akteure als wesentlich für die Siedlungsflächenentwicklung in Halle an:

- in der Verwaltung: den Geschäftsbereich „Planen, Bauen und Straßenverkehr" mit dem Fachbereich „Stadtentwicklung und -planung". Andere Fachbereiche seien nur mittelbar beteiligt. Für den Stadtumbau ist in erster Linie das Ressort „Stadtentwicklung" zuständig.
- seitens der Politik[63]: vor allem den „Ausschuss für Planungsangelegenheiten" der Stadt Halle, daneben auch den „Ausschuss für Finanzen, städtische Beteiligungsverwaltung und Liegenschaften".

In Halle haben sich die Akteurskonstellationen in den letzten Jahren stark verändert. Durch An- und Verkäufe, Neubauten, Ausgründungen von Gesellschaften, Privatisierungen usw. steigt die

[63] *Der Stadtrat setzt sich wie folgt zusammen: CDU (14), Die Linke (14), SPD (10), WIR. FÜR HALLE. – BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (9), FDP+GRAUE+WGVS' 90 (6), NEUES FORUM+UNABHÄNGIGE (2), NPD (1) (http://www.halle.de/index.asp?MenuID=1088&SubPage=2).*

Akteurszahl stetig: Zum Zeitpunkt der Wende befand sich der Wohnungsbestand der Großwohnsiedlungen (ca. 35.500 WE) im Eigentum von vier Wohnungsunternehmen; inzwischen sind allein in Halle-Neustadt 24 Unternehmen und Genossenschaften am Wohnungsmarkt (Bader 2006, 52). Darüber hinaus gibt es in allen Stadtgebieten eine Vielzahl von Einzeleigentümern (2005: 50% privates Eigentum) (Stadt Halle 2007b, 24).

Für den Stadtumbau sind die Wohnungswirtschaftsakteure und Eigentümer sehr bedeutend, insbesondere die großen kommunalen Wohnungsunternehmen, da sie in größerem Umfang Bestände vom Markt nehmen und im Gegensatz zu reinen Privatunternehmen nicht ausschließlich renditeorientiert handeln. Zunehmend sind auch Versorgungsunternehmen involviert. Daneben wurde von einer wachsenden Bedeutung der Finanzunternehmen (auch US-Unternehmen) berichtet, die in großem Rahmen Wohnungen kaufen und zum Teil sehr schnell wieder verkaufen (z.B. in Neustadt, vgl. Kil 2006, 30). Eine wichtige Rolle im Stadtumbau übernehmen Finanzgeber und Banken, „besonders dann, wenn sie als Insolvenzverwalter aufgefordert sind, sich aktiv in den Prozess einzubringen." (Merk 2006, 26f) Nach Aussagen der kommunalen Akteure sei die Bürgerbeteiligung in Stadtumbauprozessen „eher zäh", die Resonanz falle recht gering aus. Vereinzelt gibt es „Widerstandsbeteiligungen" (Neustadt), während man anderenorts den Lauf der Dinge einfach hinnähme (z.B. in Silberhöhe). Für die kommunalen Akteure sei die öffentliche Unterstützung durch Schlüsselpersonen der Stadt und stadtbekannten Persönlichkeiten wichtig.

Die Wohnbauflächenentwicklung in Halle wird hauptsächlich durch die Sachsen-Anhaltinische Landesentwicklungsgesellschaft (SALEG) betrieben, des Weiteren sind einzelne Bauträger relevant. Nach Ansicht aller Gesprächspartner habe in der jüngeren Vergangenheit besonders der Einfluss der Einfamilienhaus-Bauherren zugenommen, was sich u.a. an der Änderungshäufigkeit von B-Plänen ablesen lasse.

Zusammenspiel der Akteure

Die Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung wird als konfliktarm bezeichnet, was auch auf den politischen Konsens sowie das stabile Organisationsprinzip zum Stadtumbau zurückgeführt wird. Nach Einschätzung der Gesprächspartner seien die „starken Partner" eindeutig die Verwaltung und die Wohnungsunternehmen, die seit 2000 gemeinsam Stadtentwicklungs- bzw. Stadtumbaukonzepte erstellen.

Die Abb. B.9 zeigt die Organisationsstruktur zur Steuerung des Stadtumbaus. Sowohl die kommunalen als auch die wohnungswirtschaftlichen Akteure befinden diese Organisation als gut. Die Struktur wird auch im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost" als good practice-Beispiel gehandelt (vgl. BMVBS/BBR 2006b, 58).

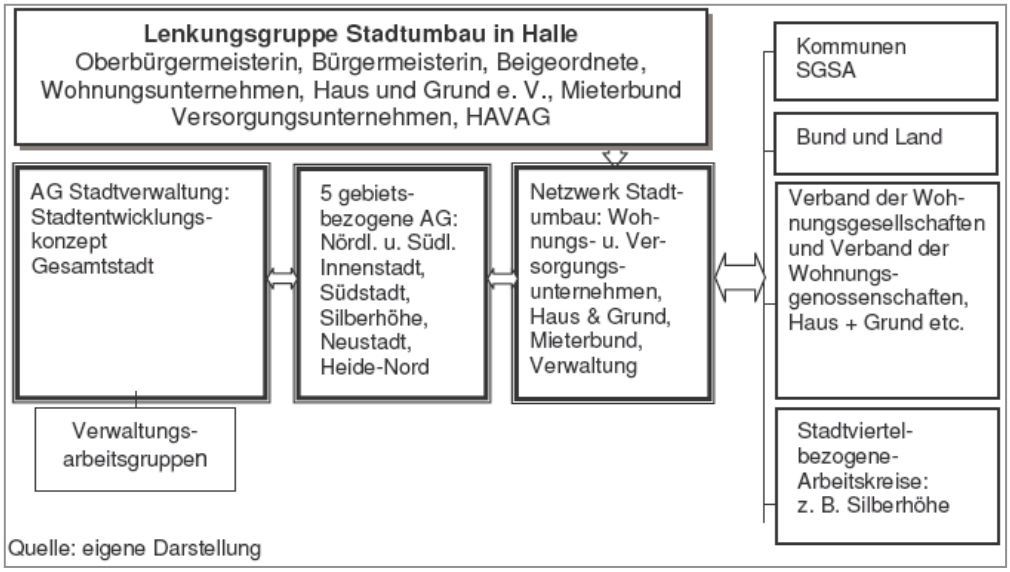


Abbildung B.9: Organisationsstruktur Stadtumbau Halle (Saale) (Stadt Halle 2007a, 5)

Durch die Stadtverwaltung wurde die „Lenkungsgruppe Stadtumbau in Halle“ initiiert. Innerhalb der Verwaltung gibt es das „Netzwerk infrastruktureller Umbau“, das alle Fachplaner einbindet. Neben fachlichen gibt es gebietsbezogene Arbeitsgruppen. Die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und weiteren Akteuren erfolgt in verschiedenen Formen: Bi- und multilaterale Gespräche und Abstimmungen, Arbeitsgruppen, Netzwerke etc. Die Wohnungsunternehmen haben gemeinsam mit den Versorgern das „Netzwerk Stadtumbau“ gegründet. Die Interessen der zahlreichen privaten kleinen Wohnungseigentümern (und damit auch der Innenstadt) seien hingegen nur schwach vertreten.[64] „Verschiedene Initiativen zur konkreten Einbindung von privaten Eigentümern und kleineren Unternehmern sind (...) noch nicht gelungen.“ (Weber 2006, 83)

Aufgrund der Vielzahl der Wohnungswirtschaftsakteure, teils zersplitterter Eigentümerstrukturen in den Beständen und Interessendivergenzen gestaltet sich der Stadtumbau schwierig. Bspw. kann in Gebieten, in denen kleine Unternehmen ihren Kernbestand haben, nur punktuell und nicht flächenhaft zurückgebaut werden, da diese Anbieter bei umfangreichem Rückbau in ihrer Existenz bedroht seien. Und Einzeleigentümer, die einzelne Blocks „als reine Renditeobjekte“ erworben haben, würden „aus den Gebäuden herausholen, was noch geht. (...) Was anderes zählt nicht“. Ein, im städtebaulichen Sinne, geordneter Rückbau sei dann kaum machbar. Dieser werde auch durch die wachsende Zahl (z.T. ausländischer) Finanzinvestoren erschwert. So wurde in den Interviews geäußert: „Die kann man nicht mit einbinden – sind nicht vor Ort, haben ganz andere Interessen.“ Aufgrund der relativ guten Finanzlage seien Fördermittel auch kein Anreiz, sich am Umbau zu beteiligen.

Bei allen Schwierigkeiten blicken die Befragten dennoch positiv auf das Zusammenspiel im Umbauprozess. „Durch die Größe der Probleme haben sich Zusammenschlüsse und Partnerschaften ergeben, die sehr fruchtbar sind.“ (Weber 2006, 84) Es würde „zumindest gemeinsam versucht, eine logische Abbruchreihenfolge zu erreichen“ und das Sankt-Florians-Prinzip auszuhebeln. In Teilbereichen gelingt auch ein Rückbau von außen nach innen, wie z.B. in Silberhöhe (siehe Abb. B.10). Bedeutend seien hier v.a. die großen, altschuldenhilfefähigen Unternehmen: „Die haben mehr Spielräume und können gegenüber der Stadt eher Zugeständnisse machen als kleine Anbieter.“ Seitens der kommunalen Planung wird der entscheidende Erfolgsfaktor in der Vertrauensbasis zwischen den Akteuren gesehen. Und ein Wohnungswirtschaftsakteur resümiert: „Der komplette Prozess ist eine Konsensfindung – nicht einfach, aber nicht unlösbar.“



Stadtumbau in Silberhöhe

Im Stadtteil Silberhöhe wird sichtbar, dass Rückbau „von außen nach innen“ möglich sein kann: 1989 wohnten dort knapp 40.000 Menschen, 2004 nur noch rund 19.000 – ein Minus von ca. 60%. Der Leerstand erreichte Spitzenwerte von rund 37% (2005). Rund 7.000 der 15.000 Wohnungen sollen abgerissen werden. Stadt und Wohnungsbaugesellschaften haben das Leitbild „Waldstadt“ für Silberhöhe erarbeitet. Wo einst Gebäude standen – bereits mehr als 20 Elfgeschosser wurden abgerissen – werden Bäume gepflanzt: An den Rändern wird großflächig aufgeforstet, im Inneren lichte Baumhaine gesetzt. Förderlich für den Rückbau von außen nach innen war ein hoher Leerstand bei allen beteiligten Wohnungsunternehmen, die zentrumsferne Lage und die schlechte Verkehrsanbindung der äußeren Bereiche.

Abbildung B.10: Besonderheiten des Stadtumbaus in Silberhöhe, zusammengestellt nach BBR (2004c, 64f); Dossmann et al. (2004, 3); Finger (2003), Stadt Halle (2007b, 61-74)

[64] *Die Stadt Halle wird im Forschungsprojekt „Bestandssituation und Bewirtschaftungsstrategien privater Eigentümer in den neuen Ländern und ihre Einbeziehung in den Stadtumbau Ost“ untersucht; u.a. wurden Befragungen von Hauseigentümern durchgeführt. Siehe http://www.halle.de/index.asp?MenuID=887&NewsID=15064.*

6.1.4 Ziele und Aufgaben öffentlicher Akteure

Im Integrierten Stadtentwicklungskonzept (ISEK 2007) wird als Hauptziel benannt: „die Entwicklung einer nachhaltigen Stadtstruktur. Dabei geht es vordringlich um die funktionelle und strukturelle Stabilisierung der kompakten Stadt, einer Stadt der kurzen Wege. Priorität hat die Innenentwicklung." (Stadt Halle 2007a, 64) Weitere Einzelziele sind die Stärkung der Innenstadt und der städtischen Zentren, die Auflockerung und Entdichtung angrenzender Stadtteile sowie der Abbau des Leerstandes. Als Grundlage für eine stabilisierte Entwicklung gilt es, den Einwohnerrückgang aktiv zu bremsen. Im ISEK wird davon ausgegangen, dass die Stadt-Umland-Wanderung durch die Stadtentwicklungspolitik beeinflussbar ist. Die Stadt ist bestrebt, vor allem junge Familien zu halten (Stadt Halle 2007a, 65f). Als wesentliche kommunale Aufgaben ergeben sich:

- Wohnbaulandentwicklung: Es solle „noch offensiver als in den letzten Jahren eine Angebotspolitik von Bauland für Eigenheime in der Stadt betrieben" und „die Baulandpolitik der Stadt (...) konsequent auf eine Angebotsstrategie umgestellt" werden. Damit verbunden sind die Zielsetzungen, die Eigentumsquote zu erhöhen (z.B. Schaffung von preisgünstigen Wohneigentumsstandorten) sowie die Ausdifferenzierung einzelner Wohnungsmarktsegmente aktiv zu unterstützen (z.B. „Stadthäuser") (ebenda, 66f). Nach Aussagen der Gesprächspartner sollen vorrangig innerstädtische Flächen genutzt werden.
- Stadtumbau: Rückbau und Aufwertung sind zentrale Aufgaben in Halle. Der absehbare Leerstand soll bis 2010 durch den Abriss von ca. 20.000 WE reduziert werden. Jedoch sei bereits absehbar, dass dieses Rückbauziel in dem Zeitraum nicht zu erreichen ist, vor allem dann nicht, wenn die Fördermittel im „Stadtumbau Ost" gekürzt werden. Das führt zu der Herausforderung, zukünftig „noch mehr über eine Umnutzung von Immobilien oder deren dauerhafte Sicherung („Einmotten") nachdenken [zu] müssen." (Weber 2006, 84) Der Stadtumbau soll in den sechs Stadtumbaugebieten entsprechend der Leitbilder (siehe Abb. B.11) realisiert werden, die gemeinsam von Stadt und Wohnungswirtschaft entwickelt wurden (Stadt Halle 2007a, 68ff.). Zur allgemeinen Verbesserung städtischer Lebens- und Wohnverhältnisse sollen in Zukunft stärker Aufwertungsmaßnahmen (u.a. Sanierung, Modernisierung) in den Mittelpunkt rücken, da diese „in den letzten Jahren zu kurz gekommen" sind. Daneben sollen Wohnformen und Grundrisse im Bestand (v.a. Plattenbau) ausdifferenziert werden. Die kommunalen Planer wiesen daraufhin, dass ihre Daueraufgabe im Stadtumbau v.a. „Kommunikation" sei.

Für die zukünftige baulich-räumliche Entwicklung Halles wurde ein städtebaulicher Entwicklungskorridor identifiziert, in dem bis 2015 die kommunalen Investitionsschwerpunkte liegen und vornehmlich der Ist-Zustand verbessert werden soll (vgl. Abb. B.12). Um sich intensiver mit der raum- und baustrukturellen Entwicklung auseinanderzusetzen, wurde die „Entwicklung eines raumstrukturellen Leitbildes" in Auftrag gegeben (ISB 2006).

Leitbilder des Stadtumbaus in Halle (Saale)

Rückbau...

- im Wohnungsbestand von außen nach innen
- mit Priorität in den Randbereichen
- in der Innenstadt als Maßnahme zur „Stadtreparatur"

Aufwertung...

- der Wohnungsbestände von innen nach außen
- qualitative Verbesserung des Wohnumfeldes
- Schwerpunkt in städtischen Kernbereichen, v.a. in der Innenstadt

...in Altbaubereichen:

- Erhalt der historischen Bausubstanz und Blockstrukturen
- Lückenschluss durch Neubau
- Leerstandsreduzierung durch neue Nutzungen

...in Großwohnsiedlungen:

- Erhalt abgeschlossener städtebaulicher Strukturen und wichtiger Raumkanten
- flächenhafter Abriss von den Rändern her
- Vermeidung von punktuellem Rückbau

Abbildung B.11: Leitbilder des Stadtumbaus (Stadt Halle (Saale) 2007a, 64f)

Da die öffentlichen Akteure von einer absehbaren Flächenknappheit für den Neubau von Ein- und Zweifamilienhäusern ausgehen, soll das Baulandpotenzial mittelfristig ausgeweitet werden durch: Änderung des FNP (Flächentausch: „Rücknahme nicht entwicklungsfähiger Bauflächen gegen Abrundungen von Ortslagen in guten Wohnlagen"), konsequente Umgestaltung der Großwohnsiedlungen mit Schaffung neuer Eigenheimstandorte, Umwandlung einiger Kleingartenflächen in Bauland und Erschließung weiterer Recyclingflächen im Bestand (Altindustrie, Universitätsbrachen) (Stadt Halle 2007a, 71). Allerdings gibt es auch Stimmen, die sich gegen eine Ausweitung der Siedlungsflächen aussprechen: Es sollte z.B. vielmehr versucht werden, die Identität bestehender Quartiere zu stärken und Men-

schen an ihren Wohnstandort zu binden.

Bedeutend für die Steuerung der baulich-räumlichen Entwicklung in Halle ist auch die Infrastrukturplanung. Zu Beginn dieser Dekade wurden bereits 30% Abnahmeverluste in den Bereichen Wasser, Fernwärme etc. verzeichnet (vhw 2003, 34). Eine Aufgabe ist der (teils flächenhafte) Rückbau der technischen Infrastruktur, gemeinsam mit den Unternehmen. Zudem stehen Umbau, Rückbau und Konsolidierung der sozialen Infrastruktur an, da viele Einrichtungen längst nicht mehr ausgelastet sind. Bereits seit Anfang der 1990er Jahre wurden zahlreiche Einrichtungen geschlossen; z.B. wurde seit 1990 der Betrieb von über 100 Kindereinrichtungen eingestellt. Zwischen 1992 und 2004 hat sich die Zahl der Schulen von 140 auf 91 reduziert (Stadt Halle 2007a, 42-45).

Überdies sollen vorhandene Einrichtungen durch Wohnbautätigkeiten weiter ausgelastet werden. „Für die Stadt ist die soziale Infrastruktur entscheidend: (...) ohne Infrastruktur keine neuen Familien." Ein Aufgabe sei, die „Tragfähigkeit der sozialen Infrastruktur an der städtischen Peripherie zu erhalten".

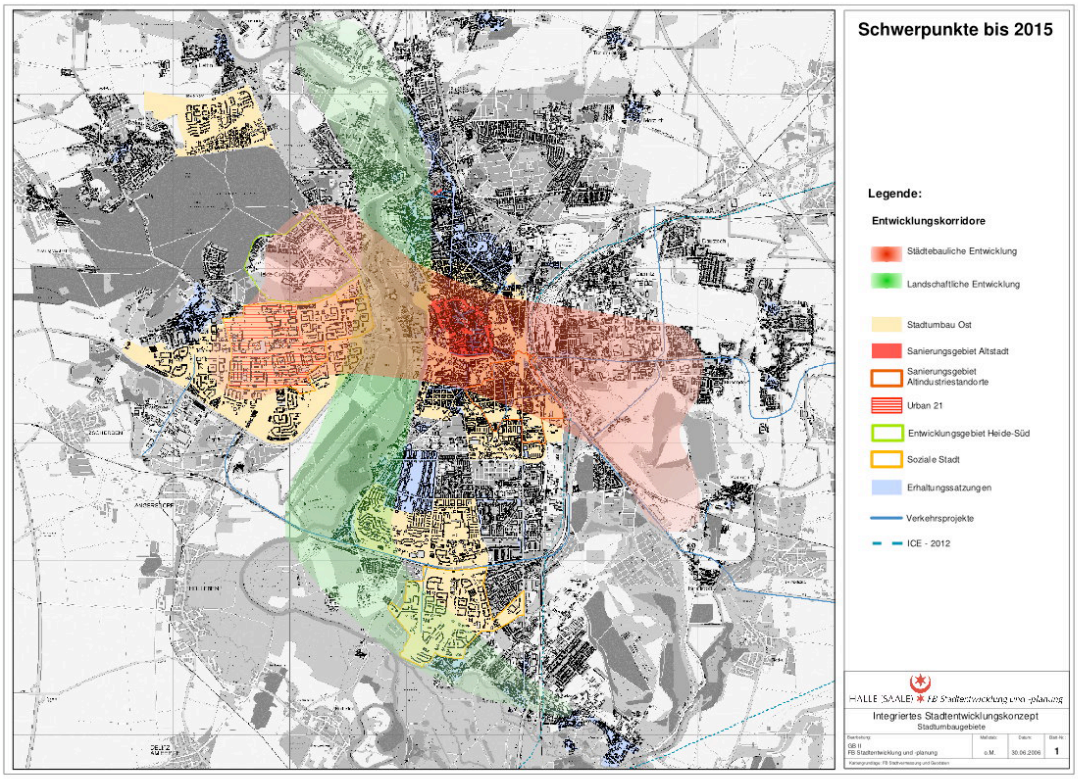


Abbildung B.12: Entwicklungskorridore und kommunale Investitionsschwerpunkte bis 2015 (Stadt Halle (Saale) 2007a, 9)

6.1.5 Werte, Orientierungen und Interessen öffentlicher Akteure

Die handlungsleitenden und für die Siedlungsflächenentwicklung wesentlichen Aspekte werden hier im Überblick dargestellt.

Nachfrageorientierung

Ein zentrales Anliegen der öffentlichen Akteure ist es, die Wohnungsnachfrage vor Ort zu bedienen. Diesbezüglich war auch in der Vergangenheit der politische Druck recht hoch. Im Rahmen einer kommunalen Bürgerumfrage wurden Nachfragedaten erhoben: Plattenbauten werden am schlechtesten von allen Bautypen beurteilt. „Junge Haushalte schätzen den Altbau" und „die mittlere Generation orientiert sich eher am Neubau" (Stadt Halle 2007a, 26f). Angesichts der Nachfragestruktur liegt der Schwerpunkt des Wohnbauflächenangebotes der Stadt im Ein- und Zweifamilienhaussegment. Die Angebotsstruktur aktueller Vorhaben wird zugunsten weiterer Einfamilien-

häuser verändert, z.B. war die Bebauung in Heide Süd „ursprünglich dichter und höher vorgesehen“ (vgl. Därr 2005; Stadt Halle 2006a). Konsens aller Gesprächspartner ist, dass der Wunsch nach und die Realisierung der Eigentumsbildung unabhängig von der Flächenpolitik der Stadt zu sehen ist: „Wer bauen will, der baut auch.“

Kosten und Nutzen

Den Gesprächen ist zu entnehmen, dass Kostenaspekte in verschiedenen kommunalen Aufgabenbereichen einen unterschiedlichen Stellenwert einnehmen. Im Neubaubereich seien einzelne Kostenfaktoren nicht vordergründig, allerdings werde aus finanziellen Gründen grundsätzlich angestrebt, neue Vorhaben „auf die eigentlich schon bebaute Fläche zu beschränken und keine neuen Flächen in Anspruch zu nehmen“. Im Rückbaubereich drehe sich hingegen alles um Kostenfragen. Die Fragen, wo welche und wie viele Gebäude wann abgerissen werden, entscheiden sich maßgeblich nach betriebswirtschaftlichen Aspekten der Unternehmen: „Wir sind eine Kapitalgesellschaft (...); wir können es uns nicht erlauben, irgendwelche Dinge zu tun, nur weil es schön ist.“ Ebenso entscheidet sich die Nachnutzung von Rückbauflächen nach Kostenaspekten: Die Stadtplanung strebt eine attraktive Freiraumentwicklung an, doch aufwendige Begrünungen sind aus Kostengründen zu vermeiden. Die Wohnungsunternehmen sind in erster Linie an Bauerwartungsland interessiert.

Lokale Mentalitäten

Nach Aussagen verschiedener Gesprächspartner sind viele Steuerungsfragen auch eine „Mentalitätenfrage“.So gab es für Halle Hinweise wie, „die Hallenser verkaufen sich zu schlecht“, „stellen ihr Licht immer ein wenig unter den Scheffel“ oder „stapeln zu tief“. Das ziehe sich durch alle Bereiche – die Lokalpolitik, die Verwaltung, die Bürgerschaft – und führe dazu, dass „man teils zu zurückhaltend“ sei oder positive Erfolge (z.B. im Stadtumbau) zu wenig nach außen kommuniziere. Dementsprechend hinkt die Außenwahrnehmung der Stadt der Realität hinterher: „Der Ruf der Stadt ist schlechter als die Realität.“ Positiv bewertet wird hingegen der „verbreitete Pragmatismus“, der für das Alltagsgeschäft sehr dienlich sei. Es wird davon ausgegangen, dass im Osten eine höhere Bereitschaft bestehe, „Dinge auf informeller Basis zu regeln“.[65]

Mit Blick auf die „Doppelstadt“ Halle sei auffallend, dass die Planungskultur immer noch „durch einen gewissen Dualismus zwischen Halle-Neustadt und der alten Stadt Halle“ geprägt sei, was weiterhin zu Konkurrenzsituationen führe.

6.1.6 Strategien, Instrumente und Arbeitsweisen

Die kommunalen Planer vertreten den Standpunkt, dass für eine erfolgreiche baulich-räumliche Entwicklung kooperative Planungsansätze und umfassende Beteiligungsverfahren unverzichtbar sind. Den informellen Instrumenten wird insbesondere im Stadtumbau eine große Bedeutung zugesprochen.

Formelle Instrumente

Der FNP für Halle wurde 1998 rechtskräftig; „man ging vom normalen Szenario einer sich entwickelnden wachsenden Stadt aus.“ (Merk 2006, 25) Heute wird dem FNP kaum eine Steuerungswirkung beigemessen, mit der Begründung, es sei „ein Instrument, das Zuwachs regelt“. Einige Funktionen werden durch das ISEK abgelöst. Allerdings gäbe es Bestrebungen im FNP die Rückbauprozesse nachzuzeichnen, doch bestünden noch keine einheitlichen Vorstellungen über den weiteren Umgang mit den frei gewordenen Flächen. Zudem gibt es für die Fortschreibung weder personelle noch finanzielle Kapazitäten.

In Halle werden eher selten vorhabenbezogene Bebauungspläne eingesetzt. In der Regel werden Bebauungspläne aufgestellt und parallel dazu ein städtebaulicher Vertrag abgeschlossen. Die Stadt Halle hat eine Vielzahl von Erhaltungssatzungen aufgestellt, um städtebaulich wertvolle Ge-

---

[65] *Die Stadt Halle nimmt an einem Forschungsprojekt (gefördert durch das BMBF) teil, in dem örtliche Besonderheiten erfasst und bewertet sowie in einer „Topografie der Werte“ dargestellt werden sollen. Siehe http://www.stadtentwicklung-sachsen-anhalt.de/inhalt/halle.*

biete zu schützen. Daneben gibt es zwei Sanierungsgebiete; eines davon umfasst den gesamten historischen Altstadtkern.

In Halle werden vorrangig Instrumente eingesetzt, die sich bereits bewährt haben. „So ist derzeit der Einsatz der ‚neuen' Rechtsinstrumente eher spärlich, da es ein gewisses Grundvertrauen in die bisher eingesetzten Abstimmungsgremien und Verfahren gibt." (Weber 2006, 84) Von daher sei bspw. das Thema „Baurechtsverzicht" noch nicht auf der Tagesordnung, ebenso würden Satzungen im Stadtumbau kaum genutzt. Allerdings habe man inzwischen gute Erfahrungen mit Stadtumbauverträgen und Quartiersvereinbarungen gemacht (z.B. in Heide Nord und Neustadt), die eine wesentliche rechtliche Grundlage im Stadtumbau sind. Quartiersvereinbarungen werden bei der Umsetzung von Stadtumbaumaßnahmen abgeschlossen: In den Verträgen zwischen Wohnungseigentümern, Versorgungsunternehmen und Stadt zum flächenhaften Abriss eines Teilquartiers werden u.a. der Zeitraum des Abrisses, die Kostenteilung, die Weitergabe von Fördermitteln fixiert. „Eine Quartiersvereinbarung schafft somit Planungssicherheit für ein konzentriertes gebündeltes und schnelles Handeln der Akteure im Stadtumbauprozess." (Stadt Halle 2007b, 7)

Eine Rücknahme von Baurecht wäre für Teile der Großwohnsiedlungen relevant, ließe sich aber kaum realisieren, da die Wohnungsunternehmen die Flächen konservieren und eine theoretische Bebaubarkeit erhalten wollen. „Da geht es vor allem um die Buchwerte." Doch gibt es auch Ausnahmen: Die Entwicklung des Stadtteils Silberhöhe zur „Waldstadt" geschieht teils durch die Umwidmung frei geräumter Flächen zu Forstflächen. Unterstützt wird diese Maßnahme durch einen Flächentausch zwischen Stadt und Wohnungsunternehmen: Die Wohnungsbaugesellschaft erhielt öffentliche Flächen in erhaltenswerten Wohngebieten, die Stadt übernahm Randflächen zur Renaturierung (BBR 2004c, 64). Zudem wurden Gestattungsverträge zwischen Wohnungswirtschaft und Stadt eingesetzt: Flächen bleiben im Besitz der Unternehmen, werden jedoch durch die Stadt betrieben.

Informelle Instrumente

Eine wesentliche Arbeitsgrundlage mit wichtiger „Informations- und Orientierungsfunktion" ist das Stadtentwicklungskonzept. Die ersten Stadtteilentwicklungskonzepte wurden 2001 beschlossen (Merk 2006, 26; vgl. auch Stadt Halle 2000). Derzeit erfolgt die Fortschreibung zum ISEK 2007 entsprechend § 171b BauGB. Den Konzepten liegen umfassende Daten zur Stadtentwicklung sowie Bestands-, Sozial- und Wirtschaftsanalysen zugrunde (Stadt Halle 2007b). Für die Stadtentwicklung wurden „Umstrukturierungsbereiche" und „konsolidierte Bereiche" identifiziert und dementsprechende Ziele, Handlungsansätze und Leitprojekte beschlossen. Für die Kommunikation und Zusammenarbeit aller relevanten Akteure werden Stadtteilbüros, Konfliktmanagementstellen, regelmäßig stattfindende Stadtteilkonferenzen, Bürgergutachten und Planungsworkshops eingesetzt (Merk 2006, 26). Ein Ziel sei dabei auch, neue Wege in der Partizipation aufzuzeigen. Ferner wurde eine umfassende PR-Kampagne (inklusive Bürgerumfragen) gestartet, um die breite Stadtöffentlichkeit aufzuklären, zu informieren und weiterhin in den Stadtumbau einzubeziehen (Weber 2006, 82). Das ist nicht immer einfach: Der Ressortleiter für Stadtplanung resümiert zum Umgang mit Stadtumbau in der lokalen Öffentlichkeit, „dass hinsichtlich des abstrakten Prozesses und der Handlungsweise Einverständnis herrscht. Sobald aber eine persönliche Betroffenheit vorliegt, schieben sich die aufkommenden Emotionen in Bezug auf Heimat und Familiengeschichte in den Vordergrund. Stadtumbau ist neben dem Anpassen von städtebaulichen Strukturen auch eine Umgestaltung von Lebensplänen und emotionale Neuorientierung. Diese weichen Faktoren werden in den nächsten Jahren noch deutlich an Bedeutung zunehmen." (Ebenda, 82)

Das ISEK 2007 umfasst neben den gesamtstädtischen Entwicklungszielen auch gebietsbezogene Leitbilder, Ziele, Handlungsprioritäten und detaillierte Maßnahmen für die einzelnen Stadtumbaugebiete. Diese „Stadtumbaukonzepte" stellen eine „Abwägung zwischen wohnungswirtschaftlichen Interessen und städtebaulichen Grundüberlegungen dar" (ebenda, 81) und sind die Basis für weitere Abstimmungen zwischen den Akteuren und für die Bewilligung von Fördermitteln (z.B. „Stadtumbau Ost" oder KfW-Mittel in der Investitionsförderung).

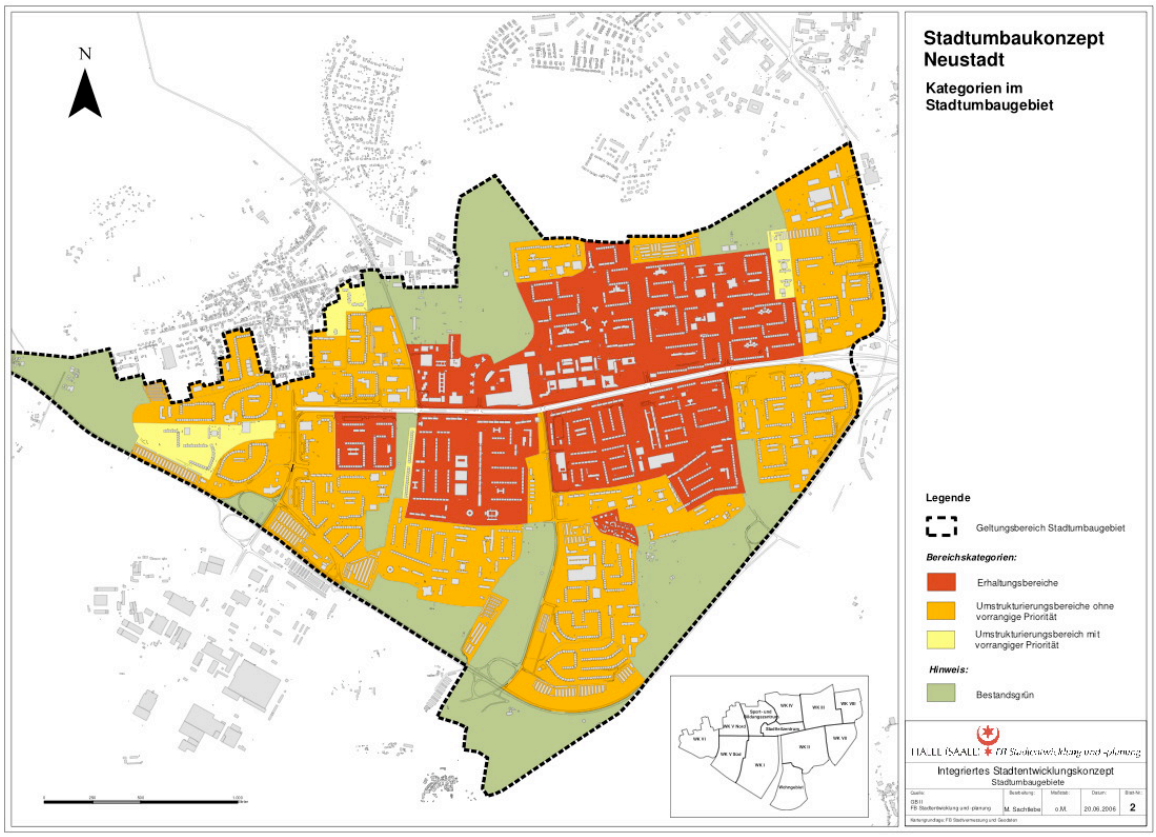


Abbildung B.13: Kategorien im Stadtumbau (Stadt Halle 2007b, 97)

Für die sechs Stadtumbaugebiete nördliche Innenstadt, südliche Innenstadt, Südstadt, Silberhöhe, Neustadt und Heide-Nord (mit rund 60% der Gesamtbevölkerung) werden verschiedene Steuerungsräume abgegrenzt (siehe als Beispiel Abb. B.13: Kategorien im Stadtumbaugebiet Halle-Neustadt):

- Erhaltungsbereiche: Erhaltung von Wohnbereichen und Aufwertung des öffentlichen Raumes haben Priorität, Abrissmaßnahmen sind nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig;
- Umstrukturierungsbereiche mit vorrangiger Priorität: Bereiche, die komplett als Baufläche aufgegeben oder durch Abriss für Neustrukturierung vorbereitet werden, Aufwertungsmaßnahmen gibt es nur in begründeten Ausnahmefällen;
- Umstrukturierungsbereiche ohne vorrangige Priorität: eher heterogene Bereiche, mit Abriss- und Aufwertungsmaßnahmen (Stadt Halle 2007b, 3-7).

Ein Monitoring der Stadt soll Veränderungsprozesse festhalten, gesamtstädtisch und für einzelne Projekte. Es soll „eine genaue Informationsbasis für Entscheidungen über öffentliche und private Investitionen ermöglichen“ (Weber 2006, 84). Wichtige Bestandteile sind die umfassenden Wohnungsmarktbeobachtungen (vgl. Stadt Halle 2006c/d), das Landesmonitoring und das IBA-Monitoring. Verschiedene Instrumente dienen der Erfassung baulich-räumlicher Veränderungen: z.B. die Entwicklung eines Leerstandskatasters im Altbaubestand, das Rückbaukataster Neustadt (siehe Abb. B.14) oder Befragungen von Privateigentümern im Innenstadtbereich (Stadt Halle 2007a, 79f).

Für die kommunale Steuerung in Halle sind angesichts der schlechten Haushaltslage Förderprogramme von Bund und Land bedeutend. Neben dem bereits dargestellten „Stadtumbau Ost“ wird das Programm „Soziale Stadt“ genutzt (z.B. in Silberhöhe). Zudem konnten Mittel aus „URBAN 21“ eingesetzt werden, z.B. zur Umnutzung eines stillgelegten Bahnhofes zu einem Sportpark und Grünanlagen im Riebeckviertel (BBR 2004c, 28f; vgl. auch http://www.urban21.de; http://www.sozialestadt.de und http://www.stadtumbau-ost.info). Durch die IBA 2010 wird die öffentlichkeitswirksame Kommunikation zum Thema Stadtumbau gestärkt; Fördermittel gibt es hier jedoch nicht (http://www.iba-stadtumbau.de).



Abbildung B.14: Rückbaukataster Neustadt (Ausschnitt) (Stadt Halle (Saale) 2006)

Flächenmanagement

Das „klassische Vorgehen“ zur Wohnbauflächenentwicklung in Halle sieht so aus, dass die Kommune einen B-Plan erstellt und mit dem Bauträger einen Erschließungsvertrag abschließt. Im Neubaubereich handele es sich ausschließlich um „Bauträgermodelle“, da die Stadt nicht selber als Entwicklungsträger auftritt. Bodenbevorratung und kommunaler Zwischenerwerb sind aufgrund der unzureichenden Finanzmittel ausgeschlossen. In Halle werden Umlegungsverfahren angewendet. 1997 wurde das „1000-Häuser-Programm“ gestartet. Die Stadt verkaufte zahlreiche Grund-stücke an Bauwillige, um die Abwanderung in das Umland einzudämmen. An insgesamt 27 Standorten wurden Einzel-, Doppel- und Reihenhäuser angeboten.

6.1.7 Zwischenstand

Die zentralen Probleme in der baulich-räumlichen Entwicklung in Halle sind Abwanderung und Leerstand: „Es gibt zu viel von allem, zu viel Gewerbeflächen, zu viel Wohnraum, zu viele leer stehende Baudenkmale, zu viele Industriebrachen – es fehlt hingegen an Bevölkerung und Arbeitsplätzen, um diese Leere mit Leben zu füllen.“ (Merk 2006, 24) Aus Sicht der kommunalen Akteure sind neben Recyclingflächen auch neue Flächen für Wohnbebauung in Anspruch zu nehmen, um der Nachfrage gerecht zu werden.

Der Alltag der kommunalen Planung wird durch den Stadtumbau geprägt; er ist der „Schwerpunkt der Stadtentwicklungspolitik“. Der Umfang der Rückbaumaßnahmen zeigt, dass es nicht nur um kleine Korrekturen, sondern um umfassende Strukturveränderungen geht. Der Fortschritt ist stark von den Akteurskonstellationen, den Eigentumsverhältnissen, der wirtschaftlichen Situation der Wohnungsunternehmen und der Stadt sowie der Höhe der Fördermittel abhängig. Dazu verlangsamen ungelöste rechtliche Probleme den Stadtumbau, wie Fragen zum Lastenausgleich oder Entschädigungsforderungen. Dennoch werden erste Stadtumbauerfolge wahrgenommen.

Die öffentliche Steuerung folgt einer räumlichen Schwerpunktsetzung (Stadtumbaugebiete, städtebaulicher Entwicklungskorridor). Es sei jedoch absehbar, dass sich daneben „Deinvestitionsgebiete“ bilden: Räume, in die absehbar weder von öffentlicher noch von privater Seite Kapital fließen wird (Weber 2006, 83). Diese Vernachlässigung müsse in Kauf genommen werden. Die finanziellen Mittel seien selbst für die Schwerpunktgebiete unzureichend. Es wird befürchtet, dass Teile der Innenstadt oder einzelne Dorflagen bei allen Bemühungen dennoch verfallen.

Ein Gesprächspartner aus der kommunalen Wohnungswirtschaft spricht der Stadt die wesentliche Steuerfunktion im Stadtumbau zu und sieht sein Unternehmen mehr als „Erfüllungsgehilfen“. Für kommunale Akteure stellt sich diese Situation eher entgegengesetzt dar und die eigenen Steuerungsmöglichkeiten werden als gering eingeschätzt: Zum einen fehlen die finanziellen und personellen Mittel, zum anderen sind große Teile des Bestands im Eigentum privater Akteure und die Möglichkeiten, sich rechtlich im Bestand durchzusetzen sind gering. „Bei unserer Historie will man das auch nicht.“ Der öffentliche Beitrag konzentriere sich dort im Wesentlichen auf die Bemühungen, Kommunikations- und Moderationsprozesse zu steuern.

Schwerin
Mecklenburg-Vorpommern













Bevölkerungsentwicklung

2006	96.280 EW
2000	101.267 EW
1990	127.447 EW

(Statistisches Amt M.-V. 2008)

2000-2006	-6,4%
Prognose 2020	-11,2%

(Bertelsmann Stiftung 2006, 4)

Durchschnittsalter

2005	44,1 Jahre
Prognose 2020	48,4 Jahre

(Bertelsmann Stiftung 2006, 4)

Bevölkerungsdichte

2006	7,4 EW/ha

(Bertelsmann Stiftung 2006, 3)

Wohnfläche pro Person

2005	36 qm
vgl. Meck.-Vorpom.	62,9 qm

(Bertelsmann Stiftung 2006, 4)

Fläche (2006) 130,52 qkm

(Statistisches Amt M.-V. 2008)

Siedlungs- und Verkehrsfläche

2007	23,3%
2006	3889 ha
2000	3454 ha

(Statistisches Amt M.-V. 2008)

Gebäude- & Freifläche (Wohnen)

2006	691 ha
2000	593 ha

(Statistisches Amt M.-V. 2008)

Wohnbauflächenpotenziale

2006	214 ha

(Landeshauptstadt Schwerin 2006a)

Baufertigstellungen Wohnungen

2005/2006	844 WE
2002 – 2004	1.661 WE
1999 – 2001	2.737 WE

(Landeshauptstadt Schwerin 2007c, 9; Statistisches Amt M.-V. 2008)

Steuereinnahmen je Einwohner

2004*	421,59 Euro
2002**	436,23 Euro
1998***	821,27 DM

*(Deutscher Städtetag *2005; **2003; ***1999)*

Schulden je Einwohner

2003*	1.248 Euro
2001**	1.219 Euro
1995***	2.050 DM

*(Deutscher Städtetag *2004; **2002; ***1999)*

Abbildung B.15: Steckbrief Schwerin

6.2 Schwerin

6.2.1 Zentrale Merkmale: Stadtstruktur und Siedlungsflächenentwicklung

Schwerin ist die Landeshauptstadt von Mecklenburg-Vorpommern mit Sitz der Landesregierung. Die Stadt ist als Oberzentrum der Region Westmecklenburg ausgewiesen und liegt weiträumig betrachtet innerhalb des Städtedreiecks Hamburg, Berlin und Rostock. Eine Besonderheit Schwerins sind großflächige Seen, die ein Viertel der Stadtfläche ausmachen und zum Teil bis in das Stadtzentrum hinein reichen.

Die Stadt umfasst 24 Stadtteile. Die Bevölkerungsdichte ist vergleichsweise niedrig. Schwerin gilt als klassische „DDR-Doppelstadt" mit einem älteren historischen Kern und im Verhältnis dazu sehr großen Plattenbaugebieten. Etwa die Hälfte des Wohnungsbestandes befindet sich in Großwohnsiedlungen, die ab den 1960er Jahren errichtet wurden (BMVBW 2001, 46). Die Wohnformen und Haushaltsstrukturen haben sich seit der politischen Wende verändert. Während der Anteil der Ein- und Zweipersonenhaushalte 1994 noch 58% betrug, hat er sich bis 2003 auf 83% erhöht. Die durchschnittliche Zahl der Personen ist von 2,5 (1991) auf 1,85 Personen (2003) gesunken (Landeshauptstadt Schwerin 2003b, 9).

Für die Siedlungsflächenentwicklung sind seit den 1990er Jahren die qualitative Instandsetzung der Baustruktur und die Erweiterung der Siedlungsfläche maßgeblich. Seit 1991 wurden in der Innenstadt zahlreiche Sanierungsgebiete festgelegt (vgl. Kap. 6.2.6). Während die Bautätigkeiten in den letzten Jahren insgesamt etwas abgenommen haben (v.a. Bestandsaktivitäten), hat der Anteil des Baus von Einfamilienhäusern seit 2002 zugenommen (Landeshauptstadt Schwerin 2007c, 9). „Im Zeitraum von 1991 bis 2002 wurden in der Landeshauptstadt Schwerin insgesamt rund 5.100 Wohnungen in neu errichteten Wohngebäuden fertig gestellt. Ca. 52% der Wohnungen wurden in Ein- und Zweifamilienhäusern errichtet." (Landeshauptstadt Schwerin 2003b, 10). Der Wohnungsbestand ist zwischen 1995 (53.532 WE) und 2002 (59.968 WE) kontinuierlich gewachsen. Danach kam es zu einem Trendwechsel: „Trotz weiterhin intensiver Bautätigkeit fand bis 2005 eine Reduzierung um ca. 700 WE statt, u.a. Ausdruck der Rückbauaktivitäten im Stadtumbau. So wurden zwischen 2003 und 2005 in Schwerin 1.424 WE abgerissen." (Landeshauptstadt Schwerin 2007c, 10) (vgl. Abb. B.16).

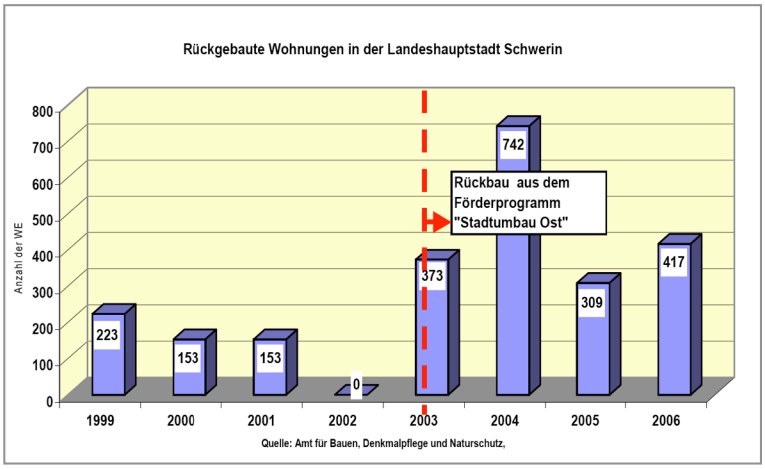


Abbildung B.16: Wohnungsrückbau 1999-2006 in Schwerin (Landeshauptstadt Schwerin 2007c, 12)

Die Wohnbauflächenpotenziale (rechtskräftige B-Pläne, eingeleitete Planverfahren im Jahr 2006) umfassen 959 WE bzw. 214 ha und bieten eine Vielfalt an Flächentypen und Wohnlagen: ländliche geprägte Standorte, Ortsrandlagen, innerstädtisches Wohnen, Wohnen am Wasser, Lagen am Wald, Konversionsgebiete, ehemaliges Molkereigelände etc. (Landeshauptstadt Schwerin 2006a; Landeshauptstadt Schwerin o.J.). Das Baulandkataster zeigt zudem zahlreiche nutzbare Gemarkungen nach § 34 BauGB an, auch Baulücken in der Innenstadt. Die kommunalen Akteure gehen von einem zukünftigen Neubaubedarf von 200 WE pro Jahr aus, was einem prognostizierten Bedarf an Wohnbauflächen bis 2017 von rund 2.000 WE entspricht. Den Berechnungen der Verwaltung zufolge, können bis 2017 rund 1.600 WE basierend auf bestehendem Baurecht realisiert werden (Landeshauptstadt Schwerin 2006a).

Die Entwicklung der gesamtstädtischen Leerstandsquote (2005: 13,9%) lässt in den letzten Jahren kaum Veränderungen erkennen, obschon es für einzelne Stadtteile und auch zwischen einzelnen Großwohnsiedlungen erhebliche Unterschiede gibt (z.B. zwischen 2002 und 2005: Zunahme Mueßer Holz von 2,9% auf 23%, Abnahme Neu Zippendorf von 17,4 auf 12%). Für den Prognosehorizont 2017 wird von 6.000 leerstehenden Wohnungen ausgegangen (Landeshauptstadt Schwerin 2005b).

6.2.2 Rahmenbedingungen

Im Folgenden werden die für die Siedlungsflächenentwicklung relevanten Rahmenbedingungen kurz und knapp zusammengefasst. Aspekte der Demographie, Wirtschaft, Finanzen und der interkommunalen Situation, die eher den „übergeordneten Rahmenbedingungen" zuzuordnen sind, werden in ihren lokalen Ausprägungen beschrieben. Darüber hinaus werden lokalspezifische Rahmenbedingungen dargestellt, die charakteristisch für Schwerin sind: Naturraum, Flächenverfügbarkeit und Wohnungsmarkt.

Demographischer Wandel

Die grundlegenden demographischen Entwicklungen in Schwerin sind:

- Bevölkerungsabnahme: Schwerin verliert seit den 1990ern kontinuierlich an Bevölkerung, bedingt durch einen extremen Geburtenrückgang (von ca. 1.800 auf ca. 500 Geburten im Jahr) und negative Wanderungssalden. Die Prognosen gehen von deutlichen Bevölkerungsverlusten bis 2020 aus (-11,2%), auch wenn sich die gesamten Verluste seit 1996 verringern und die Abwanderung in das Umland schwächer ausfällt (Landeshauptstadt Schwerin 2007c, 2f). Teilräumlich betrachtet fällt auf, dass die Innenstadt, v.a. in den Sanierungsgebieten, zwischen 1996 und 2006 einen Einwohnergewinn von +5% verzeichnen konnte, während einzelne Großwohnsiedlungen weiter Einwohner verlieren (Landeshauptstadt Schwerin 2005b, 6-17) (vgl. Anhang I).
- Alterung: Der Anteil jüngerer Menschen nimmt ab, während der Anteil Älterer wächst. Das Durchschnittsalter steigt seit einigen Jahren stetig und ist vor allem in den Stadtteilen relativ hoch, die in den 1950er/60er/70er Jahren entstanden sind, z.B. Weststadt oder Lankow. In den innerstädtischen Sanierungsgebieten – z.B. Altstadt, Feldstadt, Schelfstadt, Paulsstadt – ist die Bevölkerung vergleichsweise jünger (Landeshauptstadt Schwerin 2005b, 9f). Die hohe Mobilität vor allem jüngerer Einwohner macht sich in Schwerin stark bemerkbar, bspw. verließen 15% der Altersgruppe der 18- bis 25-Jährigen im Jahr 2005 die Stadt (Landeshauptstadt Schwerin 2007c, 5f).

Inwiefern sind demographische Themen in Verwaltung und Politik angekommen? In den Gesprächen wird insbesondere die Abwanderung thematisiert: „Wanderungsbewegungen sind der eigentliche Faktor." Die Gesprächspartner weisen auf die unterschiedliche Sensibilisierung der verschiedenen Akteuren hin. Ein Beispiel: „Alle Welt spricht drüber, aber es wird nicht so weit wahrgenommen und reflektiert, um sich ernsthaft damit auseinanderzusetzen." Das zeige sich an dem Zulauf zu entsprechenden Arbeitsgruppen: „Viele politische Fraktionen sind nicht regelmäßig erschienen, nehmen das nicht ernst." Anders sehe das in der kommunalen Planung aus, wo mit „konkreten Fakten und Betroffenheiten" gearbeitet werde.

In einem Gespräch wird auf die Möglichkeit einer demographischen Kehrtwende verwiesen: „Bei so einer vergleichsweise kleinen Stadt kann sich das auch schnell wieder ändern. Immerhin sind wir bereits weniger geschrumpft als mal angenommen wurde. (...) Die Entwicklungen sind zyklisch, (...) neue Trends können die Entwicklungen schnell umwälzen. (...) Die mittelfristige Zielperspektive ist eher Wachstum."

Wirtschaft und Arbeitsmarkt

Schwerin war bereits zu DDR-Zeiten kein ausgeprägter Industriestandort. Mit der Wende und der einsetzenden Deindustrialisierung verringerte sich der ohnehin schon geringe Industrieanteil weiter. Bereits in der ersten Hälfte nach der Wende machte der Dienstleistungssektor über 70% aus und die Entwicklung zur Verwaltungs- und Dienstleistungsstadt prägt bis heute die Flächenentwicklung: Es gibt viele ungenutzte Gewerbe-, Industrie- und Konversionsflächen. Aus den Interviews geht hervor, dass die Nachfrage nach diesen Flächen gering ist und dass es kaum neue wirtschaftliche Ansiedlungen gibt. Ursächlich seien u.a. die Infrastrukturdefizite (z.B. kein direkter Autobahnanschluss).

Diese Entwicklungen bringen zwar viele geeignete Flächen für innerstädtische Wohnbebauungen mit sich (z.B. ehemaliges Molkereigebiet, Hafenkante Ziegelsee), seien allerdings schlecht für die wirtschaftliche Zukunft. Zwischen 1992 und 2002 sank die Zahl der registrierten Beschäftigten um 31%. Die Arbeitslosenquote war 1998 mit 17,6% am höchsten, ist seitdem etwas gesunken – auf 15,2% im Jahr 2007 (Bundesagentur für Arbeit 2008). Besonders sind die Bewohner der Großwohnsiedlungen von Arbeitslosigkeit betroffen, mit Arbeitslosenquoten zwischen 19% und 23% (Landeshauptstadt Schwerin 2005b, 15-17). Mit einer schnellen Konsolidierung des Arbeitsmarktes wird für die nächsten Jahre nicht gerechnet, so dass weiterhin mit einer Abwanderung, v.a. jüngerer Leute auf der Suche nach Arbeits- und Ausbildungsplätzen, zu rechnen sei (Landeshauptstadt Schwerin 2005a, 10).

Kommunaler Haushalt

Der Haushalt 2008 zeigt die schwierige Finanzsituation der Stadt: Das strukturelle Defizit beträgt 27,6 Mio. Euro. Entsprechend des Haushaltssicherungskonzeptes verfolgt die Stadt einen „strikten Sparkurs" und ist bestrebt, ihre Einnahmepotenziale besser auszuschöpfen (http://www.schwerin.de/www/inhalt/show.php3?id=2378&nodeid=875&). „Ein Ziel ist es, Vermögen zu veräußern. Die großen Einnahmen kommen aber nicht unbedingt durch die bloßen Flächen, sondern durch den Verkauf des Klinikums, den Verkauf von Anteilen der Stadtwerken, städtischer Immobilien etc. (...) Es kann passieren, dass man Liegenschaften aus ökonomischen Motiven verkauft und dabei städtebauliche Entwicklungen vernachlässigt."

Seit einigen Jahren sind Städtebauförderungs- bzw. Stadterneuerungsmittel die wesentlichen Finanzierungsinstrumente der baulich-räumlichen Entwicklung. Aktuell wird auch das Programm „Stadtumbau Ost" genutzt. Die öffentlichen Akteure sehen die zurückgehenden Fördermittel auf verschiedenen Ebenen (v.a. Städtebau- und Wohnungsbauförderung) als problematisch für die weitere Steuerung an.

Interkommunale Situation

Die interkommunale Konkurrenz um Einwohner und Arbeitsplätze ist weiterhin hoch (Landeshauptstadt Schwerin 2005a, 10). „Das Umland war in den letzten Jahren schneller, hat die Eigenheimbedürfnisse schneller befriedigt als Schwerin." Während Schwerin Einwohnerverluste verzeichnete, konnten die Umlandgemeinden ihre Einwohnerzahlen fast verdoppeln (Landeshauptstadt Schwerin 2003b, 4). Einige Gesprächspartner gehen von einer Trendwende aus: „Der Höhepunkt der Umlandbesiedelung ist vorbei. Die Dörfer im Umland sind dadurch reich geworden, dass sie ihren Gemeindeacker zu Bauland gemacht haben. Jetzt sind die Leute dort unglücklich, weil sie weite Wege und hohen Kosten haben. (...) Häuser im Umland können nicht zu einem adäquaten Preis verkauft werden, ansonsten würden noch mehr zurück in die Stadt gehen." Von anderer Seite wird jedoch angemerkt, dass „auch wenn das Wohnen im Umland immer weniger funktioniert", das Angebot und die Konkurrenz bestehen blieben.

Für die interkommunale Abstimmung in der Siedlungsflächenentwicklung spielt der „Regionale Planungsverband Westmecklenburg"[66] eine zentrale Rolle. Dieser hat 2007 Vorgaben verabschiedet, nach denen die Kommunen in Zukunft ihre B-Pläne ausrichten müssen. In diesem Wissen sei in den Gemeinden jedoch in den Vorjahren extrem viel Wohnbaufläche ausgewiesen worden: „Die haben alle Bereiche entwickelt, die sie noch entwickeln wollten." Es wird kritisiert, dass regionale Abstimmungen von vielen kommunalen Entscheidungsträgern nicht ernst genommen werden. Zudem behindere eine teils grundsätzliche Ablehnung von Planung auch die interkommunale Abstimmung.

Naturraum

Schwerin wird als „Stadt der Seen und Wälder" bezeichnet. Innerhalb des Stadtgebietes beträgt der Anteil von Wasserflächen 28,7% (37,68 qkm) und der Anteil von Waldflächen 18,7% (24,42

[66] *Das Land Mecklenburg-Vorpommern wurde gemäß Landesplanungsgesetz 1998 in die vier Planungsregionen Westmecklenburg, Mittleres Mecklenburg/Rostock, Mecklenburgische Seenplatte und Vorpommern gegliedert. „In jeder dieser Planungsregionen besteht die gesetzliche Pflicht, einen Regionalen Planungsverband zu bilden. Diese sind Zusammenschlüsse der Landkreise und kreisfreien Städte der jeweiligen Region. Als Körperschaften des öffentlichen Rechts unterliegen sie der Rechts- und Fachaufsicht des Landes." http://www.westmecklenburg-schwerin.de/index.php?pg=9.*

qkm). Zahlreiche Flächen haben eine besondere Bedeutung für den Arten- und Biotopschutz und sind entsprechend geschützt (Natura 2000-Gebiet, Naturschutzgebiet, Landschaftsschutzgebiet) (http://www.schwerin.de/www/inhalt/show.php3?id=599&nodeid=624&xv_numresults=10). Dieses Naturraumpotenzial bzw. die zahlreichen Wohnlagen am Wald und am Wasser sind auch für die Entwicklung des Wohnstandortes Schwerins bedeutend. Doch was für den Gesamtstandort ein großes Potenzial darstellt, hilft den einzelnen Anbietern wenig: „Wald und Wasser – diese Standortvorteile hat hier jeder am Markt, da kann man sich nicht mit profilieren."



Abbildung B.17: Wohnen am Wasser in Schwerin (eigene Fotos)

Flächenverfügbarkeit und Wohnungsmarkt

Schwerin verfügt über umfassende Siedlungsflächenpotenziale: „Flächen sind nicht unser Problem, davon haben wir genug." Das gilt nicht nur für den Wohnungsbau, sondern auch für den Gewerbebereich. Hier wird vom „Prinzip Hoffnung" gesprochen: „Wenn neue Ansiedlungen anstehen, dann können wir sofort loslegen." Die kommunalen Akteure sehen es als klaren Vorteil für die Stadtentwicklung an, dass es keinen Flächendruck und eine „Riesenauswahl an Wohnformen" gibt. Überdies sei der Hausbau in Schwerin für viele Schichten realisierbar, da die Bodenpreise vergleichsweise günstig sind.

Für die öffentliche Steuerung sei bedeutend, dass die Stadt bzw. städtische Gesellschaften im Besitz zahlreicher Innen- und Außenbereichsflächen sind (zu Eigentumsverhältnissen siehe bspw. Abb. B. 18).

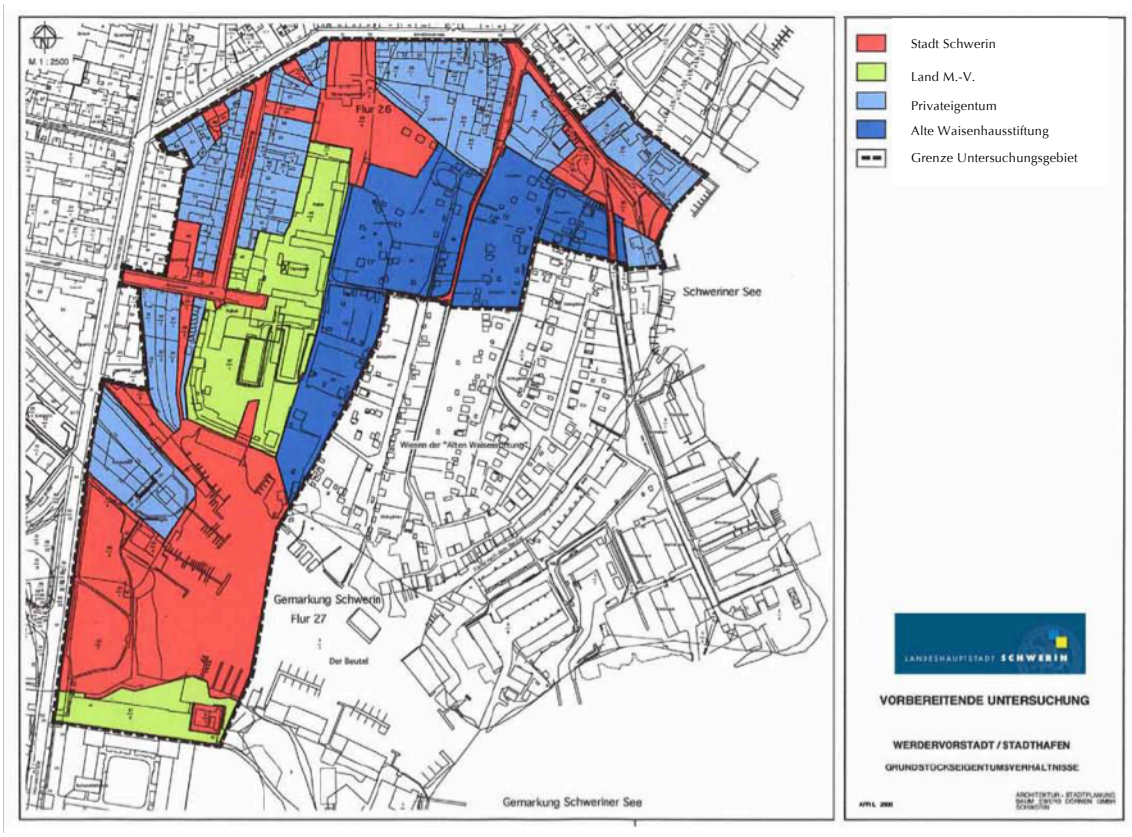


Abbildung B.18: Grundstückseigentumsverhältnisse Werdervorstadt/Stadthafen, Schwerin (Landeshauptstadt Schwerin 2006c, 2)

Allerdings entstünden durch den Besitz auch gewisse Zwänge. So ist bspw. einem städtischen Wohnungsunternehmen daran gelegen, einige Vorratsflächen schnell an den Markt zu bringen, um bauwillige Stammkunden zu halten. Für das Unternehmen sei es auch betriebswirtschaftlich wichtig, potenzielle Baulandflächen in guten Lagen anzubieten, da es an anderen Orten gezwungen sei, Vermögen zurückbauen. Zugleich besteht die Gefahr eines Angebotsüberschusses: „Als Folge des zunehmenden Überangebotes auf dem Wohnungsmarkt, das durch die zukünftige Entwicklung neuer Baugebiete und die Modernisierung von Altbeständen noch vergrößert werden wird, (...) wird sich der Konkurrenzkampf zwischen den einzelnen Stadtteilen und Quartieren verschärfen und die innerstädtischen Wanderungsbewegungen werden zunehmen." (Landeshauptstadt Schwerin 2005a, 10) Diese Entwicklungen werden nach Einschätzung kommunaler Planer mit einer Zunahme sozialräumlicher Polarisierungen sowie der fortschreitenden Stigmatisierung einzelner Stadtteile oder Großwohnsiedlungen (z.B. Mueßer Holz) einhergehen.

6.2.3 Zentrale Akteure

Die Gesprächspartner sehen folgende Akteure als wesentlich für die Siedlungsflächenentwicklung in Schwerin an:

- in der Verwaltung: das Dezernat „Bauen, Ordnung und Umwelt" mit dem Amt für Bauen, Denkmalpflege und Naturschutz, und dort vor allem die Abteilung Stadtentwicklung, daneben das Umweltamt und das Amt für Liegenschaften (dem Finanzdezernat zugeordnet);
- seitens der Politik[67]: in erster Linie der Ausschuss für Bauen, Ordnung, Umwelt und Stadtentwicklung, daneben der Umlegungsausschuss sowie der Hauptausschuss der Stadt.

Aus den Interviews geht hervor, dass in der Wohnbauflächenentwicklung besonders die Entwicklungsgesellschaften der Kommune und des Landes sowie einige Projektentwickler relevant sind.[68] Privatfirmen und Bauträger seien nicht mehr in dem Maße in Schwerin präsent wie in den 1990er Jahren, da der „Wohnungsmarkt nicht mehr boomt". Einige beklagen das Fehlen von Investoren: „Auch die Stadtentwicklung lebt von Investoren. (...) Da kann man als Stadt auch noch so gute Ideen und Strategien haben – wenn sie keiner umsetzt, nützt das nichts."

Für den Stadtumbau sind neben der kommunalen Verwaltung die Wohnungsgesellschaft Schwerin (WGS) mit einem Bestand von 14.477 WE (www.wgs-schwerin.de), die Wohnungsgenossenschaft Schwerin (SWG) mit einem Bestand von 9.696 Wohnungen in 2007 (http://www.swg-schwerin.de) sowie Ver- und Entsorgungsunternehmen bedeutend. Dazu kommt eine Vielzahl an privaten Eigentümern. Auch innerhalb der Großwohnsiedlungen sind die Eigentümerstrukturen inzwischen recht heterogen.

Zusammenspiel der Akteure

Die Interviewpartner stimmen überein, dass die Entwicklung der Wohnbauflächen relativ konfliktfrei ablaufe – so gäbe es „nur kleinere Differenzen bzw. Eitelkeiten". Für die verwaltungsinterne und ressortübergreifende Abstimmung gibt es „die gemeinsame Runde" von Baudezernent, Stadtplanungsamt, Liegenschaftsamt, städtische Wohnungsgesellschaft, städtische und landeseigene Entwicklungsgesellschaft, Wirtschaftsförderung und Tourismus. Diese seien für grundlegende Abstimmungen entscheidend.

Die maßgebenden Richtungen der Stadtentwicklung (entsprechend des Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes) wurden von der Stadt zusammen mit den größeren Wohnungsunternehmen erarbeitet, fortgeschrieben und „zu einem gemeinsamen Handlungskonzept verdichtet" (Landeshauptstadt Schwerin 2005a, 4). Außerdem fußt der Stadtumbau auf der „Schweriner Erklärung", in der WGS, SWG und Landeshauptstadt „einvernehmlich und objektgenau den Rückbau von Wohngebäuden vereinbart haben" (Landeshauptstadt Schwerin 2005b, 3). „Die Erklärung hatte den Zweck, den gemeinsam erarbeiteten Konzepten eine höhere Verbindlichkeit zu geben und in

---

[67] Die Schweriner Stadtvertretung setzt sich zusammen aus: CDU (14), SPD (8), PDS (11), FDP (3), Die GRÜNEN (4), Einzelbewerber (4) (http://www.schwerin-city.de/neuigkeiten/2004-06-14-daten-und-fakten-zur-kommunalwahl-am-13-juni-2004.html).

[68] Zentral ist hier die HFR, eine Tochtergesellschaft der städtischen „Wohnungsgesellschaft Schwerin" (WGS). Die HFR Grundbesitz GmbH war ursprünglich eine Hotelbetriebsgesellschaft („Hotel Fritz Reuter"), die aktuell verschiedene Wohngebiete, u.a. das Konversionsgebiet „Neue Gartenstadt" entwickelt (http://www.wgs-schwerin.de). Für das Land ist v.a. die LGE („Landesgrunderwerb Mecklenburg-Vorpommern") relevant.

eine klare zeitliche Perspektive einzubinden." (Landeshauptstadt Schwerin 2005a, 7) Aus den Interviews geht hervor, dass die Zusammenarbeit mit Akteuren, die hier nicht eingebunden sind, entsprechend schwierig sei. Darüber hinaus seien die Abstimmungen zum Stadtumbau kompliziert, da die einzelnen Eigentümer wiederum mit verschiedenen Banken und Kreditinstituten zusammenarbeiten. Überdies werden zunehmend private Besitze oder Bestände in den Plattenbaugebieten von Fonds gekauft. „Die können ihre Häuser nicht abreißen, sondern müssen Mieteinnahmen erzielen." Aufgrund der Eigentümervielfalt und spezifischer Akteurskonstellationen seien in diesen Gebieten allenfalls „Auflockerungsstrategien" möglich. Am einfachsten sei das Zusammenspiel an Standorten mit Beständen städtischer Unternehmen. Demnach lägen dort auch die Aktivitätsschwerpunkte. „An Standorten mit einem Sammelsurium an Eigentümern bewegt sich auch nichts." Und „wenn die Gläubiger nicht dem Abriss zustimmen, wird zugemauert. Und dann können die anderen Anbieter da auch nur noch zumauern oder abreißen." Gleichwohl die kommunale Planung stetig versucht, private Eigentümer verstärkt einzubeziehen (z.B. durch Befragungen, Workshops etc.) (ebenda, 20f).

Mit Blick auf die baulich-räumliche Entwicklung und das Zusammenspiel von öffentlichen Akteuren und privaten Investoren werden – die Nach-Wende-Zeit als Ausgangspunkt nehmend – Veränderungen ausgemacht: „Anfangs wurden große Entscheidungen recht schnell gefällt. Heute haben sich die Strukturen mehr gefestigt. Heute kann keiner mehr auf der Woge der Begeisterung ein Projekt umsetzen (...), über das nachher alle die Köpfe schütteln."

6.2.4 Ziele und Aufgaben öffentlicher Akteure

Seitens der planenden Verwaltung werden für die Siedlungsflächenentwicklung in Schwerin Planungsleitziele formuliert: „Die Planungsleitziele für Schwerin sind auf die Flächennutzungsplanung bezogene Konkretisierungen der stadträumlichen Leitbilder einer nachhaltigen Stadtentwicklung." Zentrale Aspekte der baulich-räumlichen Steuerung sind dabei:

- Stärkung Schwerins als Oberzentrum mit seinen Qualitäten als Wohn-, Arbeits- und Einkaufsort sowie für Erholung und Tourismus;
- Sicherung der notwendigen Entwicklungsflächen für Wohnnutzung und Arbeitsstätten, um die Zersiedlung des Umlandes zu begrenzen und den Entwicklungsdruck auf Flächen innerhalb Schwerins zu lenken;
- Priorität für Innenentwicklung und Flächenrecycling, u.a. Wiedernutzung brachliegender Flächen in bebauten Stadtteilen;
- Aktivierung und Ausweisung gemischter Bauflächen zur Förderung von Nutzungsmischungen;
- Stärkung der Stadtteilzentren zur wohnortnahen Versorgung und Entwicklung der Innenstadt als Einkaufsstandort (Landeshauptstadt Schwerin 2005a, 4 und 2006a).

Das Amt für Bauen, Denkmalpflege und Naturschutz formuliert zudem konkrete Ziele für die Schweriner Baulandpolitik, welche u.a. zur „Stabilisierung der demografischen Entwicklung", zur „Sozialpolitik für Bevölkerungsgruppen" und zur „nachhaltigen Siedlungsentwicklung" beitragen sowie „fiskalisch für kommunale Flächen" gestaltet werden soll (Landeshauptstadt Schwerin 2006a, 2). Laut Integriertem Stadtentwicklungskonzept (ISEK 2005) gilt es darüber hinaus, den Leerstand zu reduzieren und durch zum Teil öffentlich geförderte Umbaumaßnahmen zukunftsfähige Stadtstrukturen zu schaffen (Landeshauptstadt Schwerin 2005b, 2-5).

In den Interviews wurden verschiedene Aspekte ergänzt und konkretisiert: Von übergeordneter Bedeutung sei es, die Bevölkerungsentwicklung positiv zu beeinflussen, Bewohner zu halten und Zuwanderung zu fördern. Dabei sei eine wesentliche Aufgabe, den Eigenheimbedarf zu befriedigen und das Wohnen in der Innenstadt sowohl für Familien als auch für ältere Menschen attraktiv zu machen. Der Fokus solle deutlicher als in der Vergangenheit auf die Innenentwicklung gesetzt werden – im Gegensatz zu den 1990er Jahren, mit bspw. umfassenden Wohnbauflächenentwicklungen in Lankow. Neue Entwicklungen sollen konsequent an bestehende Strukturen angebunden werden. „Das wird auf breiter Basis verstanden und mitgetragen." In den Gesprächen standen zudem qualitative Ziele im Vordergrund: Lebens- und Wohnqualitäten seien zu verbessern, mancherorts auch die Aufenthaltsqualitäten durch die „Beseitigung von Schandflecken". Die zentralen Aufgabenbereiche seien die Entwicklung von Wohnbauflächen und der Stadtumbau.

Wohnbauflächenentwicklung

Die Stadt hat 2006 die Wohnbaupotenzialflächen untersucht. Eine Bewertung der Potenzialflächen erfolgte nach den Kriterien Innenbereichsentwicklung, Verfügbarkeit/Eigentum, Verkehrsanbindung und Infrastrukturangebot sowie naturräumliche Lage. Die Flächen wurden hinsichtlich der Nutzbarmachung mit Prioritäten versehen: „ohne Priorität", „Premium Standorte", „Standard Standorte". Für nicht-prioritäre Standorte sollen keine neuen B-Pläne realisiert werden, außer zur Abrundung und Ergänzung von Beständen. Die Wohnbauflächenentwicklung soll sich an diesen Ergebnissen orientieren. Die wesentlichen Aufgaben seien die Qualitätssicherung für „Premium-Standorte" (Wettbewerbe, städtebauliche Oberleitung) und die Entwicklung von Konzepten für Baulandpotenziale auf Stadtumbaustandorten (Nachfrageanalysen, Bodenordnung mit Flächenerwerb etc.) (Landeshauptstadt Schwerin 2006a).

Im Überblick über sämtliche Gespräche wird eine Qualitätsorientierung augenscheinlich. „Es besteht ein Bedarf nicht nur ‚08/15-Eigenheime' zu bauen." Die Qualitäten hinsichtlich Lage, Grundriss, Ausstattung etc. seien entscheidend, um Einwohner zu halten. Die Verwaltung spricht von einer „Qualitätsoffensive" und einer stärkeren Ausdifferenzierung der Angebote. So sollen u.a. hochwertige Wasserlagen entwickelt werden – entsprechend des bauplanerischen Leitbildes „Schwerin – Stadt am Wasser". In diesem Kontext sei es eine wichtige Aufgabe, den Wohnstandort Schwerin mit seinen Qualitäten zu bewerben und zu vermarkten sowie Bauwillige aktiv zu beraten. „Wohnstandortmarketing ist keine originäre Aufgabe der kommunalen Planung, wie Bauleitplanung. Es ist keine klassische Kernaufgabe, aber sie ist sehr wichtig für uns. Da müssen wir uns profilieren."



Abbildung B.19: Verschiedene Neubauvorhaben in Schwerin (eigene Fotos)

Stadtumbau

Die einzelnen Aufgaben im Stadtumbau sind:

- der Umbau und die Umstrukturierung der Großwohnsiedlungen: Zu einem Drittel soll der leerstehende Bestand durch Rückbau bzw. Teilrückbau vom Markt genommen werden, zwei Drittel sollen durch Umwidmungen, Stilllegungen und Wohnungszusammenlegungen beseitigt werden (Landeshauptstadt Schwerin 2005b, 3). Schwerpunktbereiche sind Großwohnsiedlungen mit extrem hohen Wohnungsleerständen (z.B. Mueßer Holz). Daneben sollen stabile Stadtstrukturen aufgewertet werden (vgl. Landeshauptstadt Schwerin 2002).
- die erhaltende Stadterneuerung der Innenstadt, v.a. der Altstadtquartiere: Hier sind keine Abrissmaßnahmen vorgesehen, sondern Sanierung, Baulückenschluss und zahlreiche „Schlüsselprojekte" der Stadt – eine besondere Aufmerksamkeit soll der Schnittstelle von baulich-räumlichen und sozialen Aufgaben beigemessen werden.

Die Akteure der kommunalen Stadtplanung machen für ihren Tätigkeitsbereich zahlreiche informative und kommunikative Aufgaben aus. Es sei zum einen Transparenz über die tatsächlichen Entwicklungen herzustellen und diese zu kommunizieren, zum anderen Planungssicherheit zu bieten. Gefragt sei „die klare, öffentliche Kommunikation, wie die Stadt die räumliche Entwicklung eines Stadtteils sieht" und letztendlich die Abstimmung von konkreten Maßnahmen mit den einzelnen Akteuren.

Mit Blick auf den Alterungsprozess der Bevölkerung wurde seitens der kommunalen Planung im Jahr 2001 für das Wohnen in der Stadt untersucht, welche spezifische Nachfrage und Wohnwünsche vor Ort bestehen, wie einzelne Marktsegmente aussehen etc. Die Realisierung der ent-

sprechenden Angebote sieht sie jedoch nicht als ihre Aufgabe, u.a. weil entsprechende Mittel und Förderungen fehlten. Von daher falle dieser Aufgabenbereich eher den privaten Unternehmen zu.

6.2.5 Werte, Orientierungen und Interessen öffentlicher Akteure

Die handlungsleitenden und für die Siedlungsflächenentwicklung wesentlichen Aspekte werden hier im Überblick dargestellt.

Nachfrageorientierung der Anbieter und Nachfrageverhalten

Die kommunalen Akteure sind bestrebt, die Nachfragerwünsche zu bedienen – besondere Aufmerksamkeit wird dem Wunsch nach Eigentumsbildung gewidmet. Es gilt, eine Vielfalt an Standorten, Wohnformen und Preissegmenten in Schwerin anzubieten. In Zukunft müsse „das Kundenverständnis noch stärker entwickelt" und „die Nachfragetypen professionell bedient" werden, so eine Aussage. Es werde zwar keine Siedlungsflächenexpansion nach außen angestrebt, aber man müsse sich eben am Markt orientieren: „Dort wird nun mal auch Eigentum nachgefragt, das nicht in der Stadt liegt." Diesbezüglich beschränke man sich jedoch auf kleine Gebietsentwicklungen.

Die Nachfrage in Schwerin orientiert sich stark am Einfamilienhaus als präferierte Wohnform. In einem eher ländlich geprägten Bundesland wie Mecklenburg-Vorpommern findet die Eigenheimentwicklung überwiegend als Eigenheimbau statt. „Dem typischen Mecklenburger werden sie keine Eigentümergemeinschaft verkaufen können. Der will um sein Haus herumgehen können und ein Treppenhaus für sich alleine haben."

Kosten und Nutzen

Es wurde berichtet, dass Folgekosten und -nutzen in der Siedlungsflächenentwicklung keine übergeordnete Rolle für die Entscheidungen öffentlicher Akteure spielen. Für die grundlegende Steuerungsrichtung seien Kostenaspekte nicht entscheidend, allenfalls in Einzelfällen und -projekten. Allerdings würden gewisse Instrumente, wie Enteignungen, aus Kostengründen nicht angewendet. Im Überblick über die Entscheidungsfaktoren kämen ökonomische Aspekte eher auf der Einnahmenseite zum Tragen, z.B. bei der Verwertung städtischer Grundstücke.

„Beamtenstadt" Schwerin

„Schwerin war nie Industrie-, sondern immer Beamtenstadt." Das führe dazu, dass die Stadt in einigen Prozessen „behäbiger" sei als andere Städte. Einzelne Akteure seien „sehr vorsichtig" und man könne „sicher schneller zu klaren Aussagen kommen". In diesem Zusammenhang wird von einem Gesprächspartner auch eine „gewisse Passivität" angemacht: „Die Stadt (...) müsste noch aktiver werden. Man kann warten bis etwas passiert. Oder man kann aktiv versuchen, an die Eigentümer zu kommen und Entwicklungen in Gang zu bringen (...) oder Leute neugierig machen und zusammen überlegen, was man da Spannendes machen kann."

Planungsverständnis und strategische Orientierung

In einigen Gesprächen ist die Rede vom „Planungsverständnis". Demnach habe „die planerische Steuerung im Sinne offener, kommunikativer Prozesse" keinen hohen Stellenwert in Bürgerschaft und Kommunalpolitik. „Zum Teil wird Planung auch vor dem Hintergrund der DDR-Zeit grundsätzlich abgelehnt. (...) Man kann von einer gewissen Planungsaversion sprechen. Es wird wenig gefragt: Was kann Planung leisten, im Sinne einer Konsensbildung und Steuerung?" Das spiegle sich teils in einer unzureichenden Ausrichtung der Steuerung wider. „Es fehlt bei einigen Akteuren das Bewusstsein für die Notwendigkeit, dass man sich als Kommune – aus der Verwaltung heraus und zusammen mit der Kommunalpolitik – langfristig und strategisch aufstellen muss." Beispielgebend dafür seien Aktivitäten der Lokalen Agenda 21 oder der laufende Leitbildprozess: Seitens zahlreicher öffentlicher Akteure käme hier wenig Resonanz.

6.2.6 Strategien, Instrumente und Arbeitsweisen

In Schwerin wird ein Mix an Instrumenten eingesetzt, der sich entsprechend des jeweiligen Steuerungsbedarfs und der Aufgabe zusammensetzt: „Formelle Instrumente sind dann wichtig, wenn ich eine Entwicklung zu steuern habe, die schon stattfindet (...). Informelle Wege sind wichtiger, wenn

man etwas auf den Weg bringen möchte, z.B. Gespräche mit Investoren, Marketing – der ganze kommunikative Bereich."

Formelle Instrumente

Für die kommunalen Planer fungiert der FNP als „negatives Selektionsinstrument": Flächen, die nicht im FNP als Wohnflächen vorgesehen sind, stünden nicht zur Diskussion. Allerdings seien die derzeitigen Siedlungsflächen auch umfassend bemessen worden, da bei der Aufstellung von weitaus mehr Einwohnern in Schwerin ausgegangen wurde (etwa 130.000 EW): „Der Mantel muss groß genug sein, damit die Stadt noch wachsen kann. (...) Jetzt muss der Mantel anders beschnitten werden, aber ohne dass der Gürtel enger wird."

Die Entwicklung einzelner Wohnbauflächen selbst läuft überwiegend über B-Pläne ab, gekoppelt mit städtebaulichen Verträgen. Diese hätten für die öffentlichen Akteure von Anfang an eine große Rolle gespielt, u.a. um Kosten auf Dritte übertragen zu können. Der baulichen Entwicklung gehen teils Umlegungsverfahren voraus, da es für die Bereitstellung von Bauland als wichtige Voraussetzung angesehen wird, dass Grundstücke für die bauliche Nutzung nach Lage, Form und Größe zweckmäßig gestaltet sind. Die Bodenordnungsmaßnahme kann privatrechtlich über Kauf- oder Tauschverträge erfolgen. Zur Durchführung gibt es in Schwerin einen ständigen Umlegungsausschuss und eine eigene Geschäftsstelle.

In Schwerin gibt es zahlreiche Sanierungsgebiete[69] (Altstadt, Feldstadt, Schelfstadt, Paulsstadt etc. mit einer Fläche von insgesamt über 100 ha), die als sehr wichtig für die innerstädtische Entwicklung angesehen werden. In der Paulsstadt war u.a. der Einwohnerrückgang mit ausschlaggebend, ein Sanierungsgebiet auf den Weg zu bringen. „Wir schieben als Stadt über diese Gebietsausweisungen private Aktivitäten an. Das funktioniert ganz gut." Die Finanzierung erfolgt über Städtebauförderungsmittel des Bundes, des Landes und der Stadt Schwerin. Außerhalb dieser Gebiete werden zudem vereinzelt „Schlüsselprojekte Innenstadterneuerung" durch die Stadt initiiert, um städtebaulichen Entwicklungsdefiziten auch außerhalb der bestehenden Fördergebietskulisse entgegen zu wirken (http://www.schwerin.de/www/inhalt/show.php3?id=-1115&).

Integrierte Stadtentwicklung und Stadtumbau

Die Gesprächspartner sehen in dem „Integrierten Stadtentwicklungskonzept" (ISEK) die Grundlage für ihren Beitrag zur Stadtentwicklung in Schwerin. Die erste Fassung von 2002 – angestoßen durch den Wettbewerb „Stadtumbau Ost" – wurde bereits präzisiert und fortgeschrieben, zum „ISEK 2005". Basierend auf Stärken-Schwächen-Analysen sowie Bevölkerungs-, Haushalts- und Wohnungsmarktprognosen wurden „Entwicklungskonzepte auf gesamtstädtischer und teilräumlicher Ebene erstellt, die als Teil des ‚Integrierten Entwicklungskonzeptes' von der Stadt als verbindliche Handlungsgrundlage beschlossen wurden" (Landeshauptstadt Schwerin 2005a, 5). Die Evaluation von Entwicklungen und Maßnahmen, basierend auf Wohnungsmarktberichten, kontinuierlichen Indikatorenabfragen u.a., stellen eine wesentliche Basis für die erste und weitere Fortschreibungen des Konzeptes dar. Ferner werden seitens der kommunalen Planung auch zahlreiche „offene Verfahren" durchgeführt, wie Planungswerkstätten, Workshops, Diskussionen usw. Das Interesse in der Bürgerschaft sei hier jedoch eher gering.

Für die Schwerpunktbereiche des Stadtumbaus Neu Zippendorf, Großer Dreesch und Mueßer Holz wurden in Stadtteilforen und Werkstätten teilräumliche Entwicklungskonzepte entworfen, die konkrete Projektvorschläge zur baulich-räumlichen Umstrukturierung und -gestaltung der Großwohnsiedlungen enthalten. Die konkrete Steuerung orientiert sich an verschiedenen Maßnahmenräumen, die entsprechend der räumlich-funktionalen Bedeutung, der Leerstandsanteile, dem Zustand der Gebäude und der Bevölkerungsentwicklung abgegrenzt wurden: „Stadtteile ohne Handlungsbedarf", „konsolidierte Gebiete", „Status-Quo-Räume", „Aufwertungsgebiete" und der „Schwerpunktbereich Stadtumbau" mit konkreten Projekträumen (Landeshauptstadt Schwerin 2005a 5-42) (vgl. Abb. B.20).

---

[69] *Sanierungsgebiete umfassen nach dem besonderen Städtebaurecht (§ 136 BauGB) Gebiete mit städtebaulichen, substanziellen und funktionalen Missständen in den Bereichen Stadtgestaltung, Bebauung, Verkehr, Nutzung, Grün und Freiflächen. Es werden die besonderen sanierungsrechtlichen Vorschriften gem. §§ 152 bis 156a BauGB angewendet. Die Sanierung der Schelfstadt kann als beispielhaft betrachtet werden, sowohl mit Blick auf die architektonischen und städtebaulichen Aufwertungen als auch hinsichtlich der Belebung des Stadtteils. Siehe Landeshauptstadt Schwerin (2005c).*



Abbildung B.20: Maßnahmenräume Mueßer Holz, Schwerin (bearbeiteter Ausschnitt aus: Landeshauptstadt Schwerin 2005b, 21)

Zahlreiche Vorhaben wurden bereits umgesetzt. Das „Modellquartier Vidiner/Talliner Straße“ zeigt, dass es im Rückbau nicht ausschließlich um die Beseitigung von überschüssigem Wohnraum gehen muss: Innovative Umstrukturierungsmaßnahmen wurden erprobt, wie verschiedene Formen des Teilrückbaus oder neue Wohnungsgrundrisse (Landeshauptstadt Schwerin 2006b) (siehe Abb. B.21).

Die Kommune greift aufgrund der mangelnden Kooperationsbereitschaft der Akteure in einem Stadtumbaugebiet auf Instrumente des besonderen Städtebaurechts zurück: Die Stadtvertretung hat 2007 eine Sicherungssatzung für den Teilraum einer Großwohnsiedlung beschlossen, da sich hier die mangelnde Kooperationsbereitschaft der Eigentümer und erhebliche städtebauliche Missstände (dauerhafter Gebäudeleerstand, Stilllegung, Versiegelung von Wohngebäuden etc.) konzentrieren (Landeshauptstadt Schwerin 2007d, 3). Veränderungen der Grundstücke oder der baulichen Anlagen bedürfen nunmehr einer Genehmigung der Stadt, „um einen, den städtebaulichen und sozialen Belangen Rechnung tragenden Ablauf der Stadtumbaumaßnahmen zu sichern“ (ebenda, 1). Im Falle von Enteignungen bietet die Sicherungssatzung die entsprechende Rechtsgrundlage.



Abbildung B.21: Teilrückbau Schwerin Modellquartier Vidiner/Talliner Straße (Ausschnitte) (Landeshauptstadt Schwerin 2006b)

Weitere Projekte und Einzelvorhaben

Die öffentlichen Akteure greifen im Rahmen ihrer Steuerung der baulich-räumlichen Entwicklung auf zahlreiche weitere Instrumente und Arbeitsweisen zurück, bzw. nehmen an Programmen teil, die hier kurz dargestellt werden:

- Programm „Soziale Stadt“: Im Stadtgebiet Neu Zippendorf/Mueßer Holz unterstützen Stadtteilbüro und -manager sowie verschiedene Projekte die weitere Entwicklung; u.a. wurde unter Beteiligung der Ämter für Bauen und Wohnen ein Planungsleitfaden für eine bürger- und behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Raumes entwickelt (Landeshauptstadt Schwerin 2003a, 2005b, 39ff.).
- „Initiative ZukunftsStandorte“ des Landes Mecklenburg Vorpommern70: Schwerin nimmt mit der „Werdervorstadt – Schritte ans Wasser“ an dem Programm teil und greift ein für Schwerin typisches Potenzial auf: die Lage am Wasser. Räumliche Missstände sollen abgebaut und die stadträumliche Vernetzung verbessert werden. Konkret geplant sind neue Uferpromenaden und Plätze sowie attraktive urbane Wohnquartiere am Wasser (http://www.schwerin.de/www/show.-php3?id=622&nodeid=&xv_numresults=10).
- Baupreis „Attraktive Innenstadt“: Die Stadt hat diesen Preis im Jahr 2008 zum zweiten Mal ausgelobt. Prämiert werden private Bauherren, die einen Beitrag leisten, historische Bausubstanz zu modernisieren oder Neubauvorhaben in Baulücken zu realisieren (http://www.schwerin.de/www/show.php3?id=622&nodeid=&xv_numresults=10).
- Bundesgartenschau (BUGA): Die Stadt ist Standort der „BUGA 2009“. Die Bundesgartenschau wird als ein Katalysator für den Stadtentwicklungsprozess angesehen: „Die Stadt muss lernen, sich nach außen darzustellen.“ Zudem wird sich hier ein weiterer Beitrag zur baulichen Entwicklung innerstädtischer Gebiete erhofft, da die BUGA-Gärten in unmittelbarer Zentrumsnähe am Schweriner See liegen (BUGA Schwerin 2007).
- Einzelhandelskonzept: In Anbetracht des bestehenden Angebotes, der hohen Anzahl an Geschäftsleerständen und der negativen demographischen Entwicklung in Schwerin und Umland wird ein weiterer Verkaufsflächenüberhang erwartet (Junker/Kruse 2006, 5f). Die Interviewpartner sehen in dem Einzelhandelskonzept eine wesentliche Grundlage für die baulich-räumliche Steuerung in Schwerin. Die Einzelhandelsentwicklung soll einem „räumlich-funktionalen Zentrenkonzept“ folgen und im Kern auf die Stärkung der oberzentralen Versorgungsfunktion der Innenstadt und eine angemessene Funktionsvielfalt der Stadtteilzentren abzielen (ebenda, 7ff.).

Flächenmanagement

Die Wohnbauflächenentwicklung in Schwerin läuft ausschließlich über Vertragsmodelle ab; die Stadt oder die WGS treten dabei als Erschließungsträger auf. Nach Aussagen der kommunalen Gesprächspartner gibt es keine reinen Angebotsplanungen. Eine aktive Liegenschafts- und Flächenpolitik (z.B. mit Zwischenerwerb) sei aus fiskalischen Gründen nicht möglich; die Stadt könne die Vorleistungen nicht realisieren. Ebenso sei aufgrund der kommunalen Finanzlage und der wenig vorhersehbaren Entwicklungen keine Bodenvorratshaltung vorgesehen. Eigene Entwicklungstätigkeiten gäbe es auch von daher weniger, als dass es nicht „eingeübte Praxis“ sei, dass „die Stadt selbst aktiv einen derartigen Prozess steuert.“ Dieser Bereich würde eher den Investoren überlassen.

Die öffentlichen Akteure der Stadt sind auf verschiedenen Ebenen bestrebt, Veränderungen im Raum zu erfassen. Seitens der kommunalen Planung werden Veränderungen im Raum erfasst, aufbereitet und auch für Dritte bereit gestellt:

- Baulandkataster: Mit dem Ziel die Innenentwicklung zu fördern und Baulücken zu schließen, wurde das Baulandkataster „Innenstadt“ gemäß § 200 Abs. 3 BauGB aufgelegt. Es umfasst alle innerstädtischen Baulücken, wird jährlich fortgeschrieben und im Internet veröffentlicht (Landeshauptstadt Schwerin 2006a).
- Leerstandserfassung: Der Wohnungsleerstand wird seit 2001 jährlich ermittelt. Er wird kleinteilig erfasst und z.B. für Großwohnsiedlungen gebäudescharf dargestellt (vgl. „Leerstandsentwicklung in den Großwohnsiedlungen“ (http://www.schwerin.de/).

---

[70] *„ZukunftsStandorte“ sollen zu zukunftsweisenden Aufgabenfeldern der Stadtentwicklung beitragen (z.B. tragfähige wirtschaftliche Entwicklung, städtebauliche Aufwertung von Zentren, innovativer Beitrag zum Stadtumbau). Ein bestimmtes Volumen der Städtebaufördermittel des Landes wird für „ZukunftsStandorte“ reserviert. Zudem werden in diesem Rahmen Mittel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) vergeben. Es ist Fördervoraussetzung, dass die Standorte in ein integriertes Gesamtkonzept der Stadt eingebunden sind (http://www.regierung-mv.de).*

- Wohnungsmarktbeobachtungen: Der jährlich erscheinende Wohnungsmarktbericht beinhaltet neben gängigen Wohnungsmarktdaten wesentliche Daten zu den Stadtumbauprozessen (Landeshauptstadt Schwerin 2007c). Zudem führt die Stadt regelmäßig Bewohnerbefragungen zur Wohnzufriedenheit durch.[71]
- Nachfrageorientierte Information: Die Stadt Schwerin setzt ihre oben beschriebenen Informations- und Kommunikationsaufgaben durch den Einsatz verschiedener Medien um. So gibt es ein vergleichsweise umfangreiches und detailliertes Internetangebot der Stadt zu den Themen Bauen und Wohnen (z.B. Darstellung rechtskräftiger Bebauungspläne und laufender Planverfahren), Grundstücksmarkt und Bodenpreisen, zu Wohnstandorten sowie Stadtteil- und Wohnqualitäten etc. (siehe z.B. umfassendes System „WohnstandortInfo. Gezielter suchen. Besser wohnen“[72]).



Abbildung B.22: Massiver Leerstand in Großwohnsiedlungen (eigene Fotos)

6.2.7 Zwischenstand

Die Gesprächspartner sehen in den eigenen Flächen und Beständen der Stadt sowie in der Vergabe von Fördermitteln die wesentlichen Steuerungsressourcen öffentlicher Akteure. Die konkreten Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Akteure seien allerdings von der jeweiligen Aufgabe abhängig: So wurde auf die gute Steuerungswirkung der Ausweisung innerstädtischer Sanierungsgebiete und der Auflage „Erhalt statt Abriss“ verwiesen. Diese Instrumente hätten zu vielen positiven Entwicklungen geführt. Andere Aufgaben seien schwieriger zu bewältigen. Der Stadtumbau sei kaum zu steuern, wenn die Eigentümer nicht mitziehen. „Wenn jemand keine Förderung haben will, können wir nicht steuern.“ Dann bliebe nur noch der Einsatz von Sicherungsinstrumenten. Andere Gesprächspartner sehen in der gegebenen Planungshoheit grundsätzlich eine gute Steuerungsposition: „Wenn man will, kann man sich auch durchsetzen: (...) man kann ja oder nein sagen.“ Obschon auch diese Sichtweise an Grenzen stößt: „Allerdings, wenn ein Privater Fläche besitzt und dort Baurecht besteht, kann er wiederum fast machen was er will.“

Einvernehmlich wird in den Gesprächen erläutert, dass die vorhandenen Instrumente ausreichend sind: „Wir haben kein Instrumentenproblem. Es ist eher die Frage, wie die Aufgaben wahrgenommen werden und wie sie mit entsprechender ‚manpower’ besetzt werden. Und auch, wie Kommunen sich in Aushandlungsprozessen darstellen.“

In diesem Zusammenhang werden die fehlende Strategiefähigkeit sowie Zielorientierung der politischen Führung von verschiedenen Seiten kritisiert. Die derzeitigen Erfolge werden mehr auf das strategische und konzeptionelle Arbeiten der kommunalen Planung zurückgeführt und weniger auf gesamtpolitische Positionierungen und Strategien. „Siedlungsflächenentwicklung darf man nicht einseitig sehen. Das ist mehr als nur Bauen – gerade in Konkurrenz zu anderen Städten. (...) mit Blick auf die Demographie muss man die Verzahnung zu Familien- und Bildungsangeboten suchen, Schulen fördern und grundsätzlich weiche Standortfaktoren berücksichtigen. Und da muss man bereit sein, auch Geld auszugeben.“

---

[71] Die Ergebnisse der Bewohnerbefragung von 2007 zeigen, dass die allgemeine Wohnzufriedenheit recht hoch ist, zwischen einzelnen Stadtteilen jedoch schwankt. Die Großwohnsiedlungen schneiden vergleichsweise schlecht ab, während Altbau- und Neubaugebiete hingegen mit „gut“ bis „sehr gut“ bewertet werden (http://www.schwerin.de/www/show.php3?id=987&nodeid=&xv_numresults=10).

[72] Das System wurde im Rahmen des REFINA-Forschungsprojektes „Integrierte Wohnstandortberatung als Beitrag zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ entwickelt. Im Vorfeld wurden Umzugsmotive privater Haushalte ermittelt. Siehe „WohnstandortInfo“ unter http://www.schwerin.wohnstandort.de./. Weiteres unter http://www.wohnstandortberatung.de/ sowie http://www.refina-info.de/de/projekte/index.phtml.

Arnsberg

Nordrhein-Westfalen, Hochsauerlandkreis













Bevölkerungsentwicklung

2005	76.427 EW
2000	77.473 EW
1995	78.972 EW
2000-2006	-2,5%
Prognose 2020	-7,8%

(Bertelsmann Stiftung 2006, 4; InWIS 2007, 10 u. 23)

Durchschnittsalter

2005	42,2 Jahre
Prognose 2020	45,9 Jahre

(Bertelsmann Stiftung 2006, 4)

Bevölkerungsdichte

2006	396 EW/qkm

(LDS NRW 2006)

Wohnfläche pro Person

2005	40,7 qm
vgl. NRW	38,7 qm

(Bertelsmann Stiftung 2006, 4)

Fläche (2005) 193 qkm

(LDS NRW 2006)

Siedlungs- und Verkehrsfläche

2006	17,9%
2000	17,6%
1995	17,2%

(LDS NRW 2006)

Gebäude- & Freifläche (Wohnen)

2006	5,7%
2000	5,4%
1995	5,1%

(LDS NRW 2006)

Entwicklung Netto-Wohnbauland

2002 – 2006	33,8 ha
1996 – 2001	73,4 ha

(Stadt Arnsberg 2006c, 38)

Flächenpotenziale (Wohnbau)

2006 (FNP)	146 ha

(Stadt Arnsberg 2006a, 5)

Baufertigstellungen Wohnungen

2004 – 2006	670 WE
2001 – 2003	614 WE
1998 – 2000	1000 WE

(LDS NRW 2006)

Steuereinnahmen je Einwohner

2003*	765 Euro
2001**	822 Euro
1996***	1.395 DM

*(Deutscher Städtetag *2005, 544ff.; **2003, 514ff.; ***1998, 411ff.)*

Schulden je Einwohner

2004*	1.239 Euro
2000**	1.021 Euro
1995***	2.012 DM

*(Deutscher Städtetag *2006, 570ff.; **2002, 417ff.; ***1997, 472ff.)*

Abbildung B.23: Steckbrief Arnsberg

6.3 Arnsberg

6.3.1 Zentrale Merkmale: Stadtstruktur und Siedlungsflächenentwicklung

Arnsberg ist eine industriell geprägte Mittelstadt mit zum Teil oberzentralen Einrichtungen (z.B. Sitz der Bezirksregierung) und liegt im ländlich strukturierten westlichen Teil des Sauerlandes. Im weiteren Umfeld befinden sich die Agglomerationsräume des südöstlichen Ruhrgebiets, der Märkische Kreis und der Kreis Soest.

Die Stadt wurde 1975 gegründet (Stadt Arnsberg 2003c, 4). Die Siedlungsstruktur ist dispers, polyzentral und bandartig (siehe Abb. B.24). Das Stadtgebiet mit insgesamt 15 Stadtteilen erstreckt sich über 13 km in Nord-Süd- und 24 km in West-Ost-Richtung. Die Siedlungsschwerpunkte und Zentren liegen in Neheim/Hüsten, Alt-Arnsberg und Oeventrop, die weiteren Siedlungen sind eher dörflich geprägt. Mit lediglich 17,8% ist der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche relativ gering. Die Bevölkerungsdichte ist bezogen auf die Gesamtgemarkung mit 400 EW/qkm relativ gering, bezogen auf die Siedlungsfläche jedoch recht hoch. Im Erscheinungsbild dominieren Einfamilienhäuser; sie bilden den höchsten und weiterhin steigenden Anteil am Gebäudebestand. Fast ein Drittel des Gebäudebestands wurde vor 1948 erbaut, ist damit relativ alt und entspricht oftmals nicht mehr den heutigen Anforderungen an Grundriss, Ausstattung oder Energieeffizienz.



Abbildung B.24: Polyzentrische Siedlungsstruktur (Stadt Arnsberg 2007a, 7)

Entsprechend bundesweiter Trends nimmt auch in Arnsberg die Wohnfläche pro Kopf zu. Die Zahl der Personen pro Wohnung sinkt hingegen: zwischen 1990 und 2005 von 2,5 auf 2,2 Personen. Und es ist von einer weiteren Verkleinerung auf 2,1 Personen pro Haushalt auszugehen. Die Wohnungsmarktlage wird als entspannt beschrieben. Im Segment des seniorengerechten Wohnraums besteht seit einigen Jahren ein erhebliches Wachstum und es wird von einer steigenden Nachfrage ausgegangen (Stadt Arnsberg 2006c, 11-41).

Bis Anfang der 1980er Jahre fand eine eher kleinteilige Siedlungsflächenentwicklung in den Ortsteilen statt. Ab Anfang der 1990er kam es zu größeren Wohnflächenentwicklungen (z.B. Neheim-Bergheim, Bahem, Hüsten-Flamberg, Derdringen, Müschede). Im Zeitraum von 1996 bis 2005 wurden auf (teils innerstädtischen) Brach- und Konversionsflächen sowie ehemals landwirtschaftlich genutzten Flächen an Ortsrändern (Gesamtfläche: 106 ha) Wohnbaugrundstücke neu ausgewiesen und erschlossen (ebenda, 38f; vgl. auch Wohnbaulandkataster Arnsberg). Die jährli-

chen Baufertigstellungen nehmen zu, z.B. lag die Anzahl der erteilten Baugenehmigungen im Jahr 2005 über denen des Jahres 2000 (Stadt Arnsberg 2006c, 20).

In Arnsberg sind kleinteilige Potenzialflächen für weitere Siedlungstätigkeiten verstreut über das Stadtgebiet vorhanden: Insgesamt rund 146 ha Wohnbaulandpotenzial, davon sind 44 ha als derzeitige Reserven im FNP vorgesehen (Stadt Arnsberg 2006a, 5). Zudem sind 86 ha Wohnbaulandpotenzial durch rechtskräftige B-Pläne oder mögliche Entwicklungen im Rahmen des §34 BauGB verfügbar (InWIS 2007, 76). Der Blick auf den Bestand zeigt, dass die Leerstände in Arnsberg zugenommen haben. Weitere Überhänge in einzelnen Marktsegmenten (Mietermarkt, zukünftig auch Eigenheime) sind absehbar. Betroffen sind insbesondere ältere Gebäude in peripheren Lagen sowie Lagen an verkehrsbelasteten Hauptverkehrsstraßen, weniger attraktive Einfamilienhäuser aus den 1950er und -60er Jahren sowie einige Zentrenbereiche (Stadt Arnsberg 2006c, 27f).

6.3.2 Rahmenbedingungen

Im Folgenden werden die für die Siedlungsflächenentwicklung relevanten Rahmenbedingungen zusammengefasst. Aspekte der Demographie, Wirtschaft, Finanzen und der interkommunalen Situation, die eher den „übergeordneten Rahmenbedingungen“ zuzuordnen sind, werden in ihren lokalen Ausprägungen beschrieben. Darüber hinaus werden lokalspezifische Rahmenbedingungen dargestellt, die charakteristisch für Arnsberg sind: Naturraum, Gefahrenschutz sowie lokale und regionale Mentalitäten.

Demographischer Wandel

Die grundlegenden demographischen Entwicklungen in Arnsberg sind:

- Bevölkerungsabnahme: Arnsberg schrumpft, ebenso auch der Hochsauerlandkreis. Der Aufwärtstrend in der Bevölkerungsentwicklung wurde Mitte der 1990er Jahre durch einen kontinuierlichen Abwärtstrend abgelöst, wobei sich die einzelnen Stadtteile in ihrer Entwicklungsdynamik unterscheiden (Stadt Arnsberg 2003c, 4). Zwischen 1995 und 2005 ist die Bevölkerungszahl um 2,9% gesunken (InWIS 2007, 10). Rückblickend haben vor allem einige Siedlungsschwerpunkte bereits hohe Verluste zu verzeichnen (z.B. Alt-Arnsberg -8,1 %, 1996-2005), während die Dörfer leicht Einwohner dazu gewonnen haben, z.B. Herdringen, Bachum, Bruchhausen (Stadt Arnsberg 2006c, 8f; ausführlich in Stadt Arnsberg 2003b). Insgesamt wird bis zum Jahr 2020 ein Bevölkerungsverlust von -7,8% prognostiziert (InWis 2007, 23). Auch die Anzahl der Haushalte ist mit -3% rückläufig (ebenda, 79). Ursächlich sind negative Salden der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und der Wanderungen. Charakteristisch für das Wanderungsverhalten von und nach Arnsberg ist, dass rund ein Drittel der Fortzügler in Nachbargemeinden ziehen (z.B. Ense, Möhnesee, Sundern, Meschede in Abb. B.25), wobei Arnsberg Ausbildungs- und Arbeitsstätte und Infrastrukturanbieter für knapp die Hälfte der Umland-Fortzügler bleibt (Stadt Arnsberg 2003b, 11) (vgl. Anhang I).
- Alterung: Es wird mit einem Anstieg älterer Menschen gerechnet. Absehbar sind v.a. die Zunahme der Anteile der über 75-Jährigen und die Abnahme der Anteile der unter 18-Jährigen und 30- bis 50-Jährigen (InWIS 2007, 24-27). Die altersstrukturellen Veränderungen werden sich in Arnsberg stärker und wesentlich deutlicher als im Umland vollziehen (Stadt Arnsberg 2003b, 19).

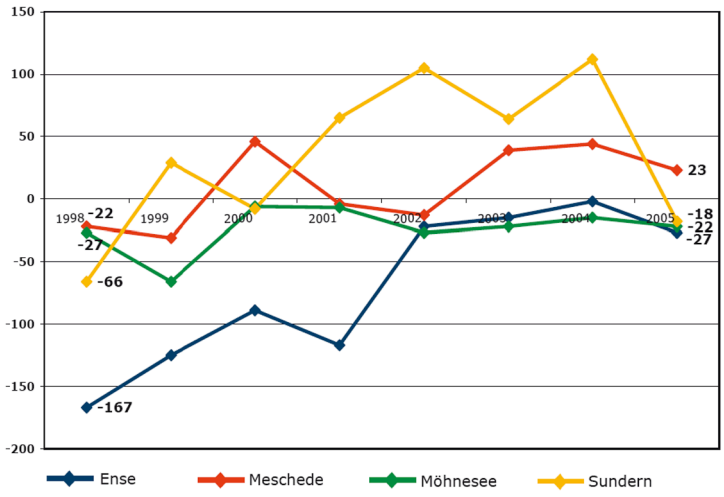


Abbildung B.25: Wanderungssalden mit ausgewählten Nachbarkommunen 1998-2005 (Stadt Arnsberg 2006c, 10)

Die Stadt Arnsberg beschäftigt sich durchgehend in den jüngeren „Beiträgen zur Stadtentwicklung“ – einer Schriftenreihe der Stadt – mit den lokalen demographischen Entwicklungen: Thematisiert werden Ausgangssituation, Rahmenbedingungen, Perspektiven und Maßnahmen, mit Bezügen zu baulich-räumlichen Entwicklungen (vgl. Stadt Arnsberg 2003b).

Aus den Interviews geht hervor, dass sowohl Politik als auch Verwaltung hinsichtlich des demographischen Wandels sensibilisiert seien: „Seit etwa 4 bis 5 Jahren ist der demographische Wandel das Hauptthema“ und wird intensiv kommuniziert. Ein Ziel ist es, eine „offene Diskussion auf politischer Ebene“ anzustoßen (ebenda, 2). Die Gesprächspartner gehen davon aus, dass die Sensibilität für das Thema bei allen Akteuren ausgeprägt sei – allerdings in Grenzen: Zu differenzieren sei eine allgemeine Wahrnehmung bzw. Sensibilisierung für das Thema und „die tatsächliche Vorstellung von den absehbaren Veränderungen“. Letztere sei noch nicht ausgeprägt. Die Geschwindigkeit der Entwicklungen sowie das Ausmaß der Folgen würden unterschätzt. Derzeit sei der Problemdruck jedoch auch noch nicht so hoch.

Eine Einschätzung kommunaler Akteure ist, dass die Bevölkerungsabnahme an sich kein Problem sei, sondern „nur dann, wenn sich das in der Infrastruktur sowie in massiven Leerständen (...) bemerkbar macht“.

Wirtschaft und Arbeitsmarkt

Die Wirtschaftsstruktur zeichnet sich durch „einen guten Branchenmix“ und „überwiegend mittelständische Unternehmen“ aus. Die wirtschaftliche Situation wird durch einen deutlichen Rückgang von Arbeitsplätzen (seit 1992 -17,5%) geprägt, v.a. durch den Abbau industrieller Arbeitsplätze (Stadt Arnsberg 2003a, 2). Auch wurde berichtet, dass in den 1990er Jahren viele Betriebe aufgrund fehlender Flächenverfügbarkeit in das Umland abgewandert seien. Ferner ist Alt-Arnsberg von der Diskussion um die Auflösung der Bezirksregierung und dem ggf. anstehenden Verlust von über 1.000 Arbeitslätzen betroffen. Die konkreten Auswirkungen der Reform waren zum Zeitpunkt der Interviews noch nicht absehbar.

Kommunale Finanzen

Die Haushaltsdaten der Stadt verweisen auf eine schlechte kommunale Finanzlage. Sowohl für den Verwaltungs- als auch den Vermögenshaushalt besteht seit vielen Jahren keine Deckung, für den Doppelhaushalt 2006/2007 liegt ein Haushaltssicherungskonzept vor. Während der Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer seit Anfang der 1990er Jahre sinkt, sind die kommunalen Schulden seit Mitte der 1990er kontinuierlich gestiegen. Vor diesem Hintergrund seien Fördermittel für die kommunale Planung sehr wichtig, aktuell z.B. das Programm „Stadtumbau West“.

Interkommunale Situation

Die interkommunale Konkurrenz um Einwohner und Gewerbe ist ausgeprägt, v.a. junge Familien werden gleichermaßen umworben. Die eigene Flächenpolitik wird zum Teil an dem Steuerungsverhalten der unmittelbaren „Nachbarn“ ausgerichtet. Eine Kommunen übergreifende Zusammenarbeit oder Abstimmung gibt es weder in der Wohnflächen- noch in der Gewerbeflächenentwicklung (Stadt Arnsberg 2003a, 24 und 2003c, 13).

Naturraum und Gefahrenschutz

Die Siedlungstätigkeit wird deutlich durch den Landschafts-, Natur- und Hochwasserschutz und die Topographie begrenzt: Fast 30% der gesamten Stadtfläche sind Naturschutzgebiet, sämtliche Flächen im Außenbereich stehen unter Landschaftsschutz und zwei Drittel der Flächen sind Waldgebiete (LDS NRW 2006). Die Flusstäler sowie Teile des Waldes sind FFH-Gebiete. In vielen Stadtbereichen entstehen durch die Nähe zur Natur attraktive Wohnlagen.

Viele Siedlungsgebiete liegen im Ruhrtal. Dort sind zum einen die Gemengelagen und das hohe Verkehrsaufkommen problematisch, zum anderen die Vorgaben des Hochwasserschutzes: „Hochwasser ist im Moment das zentrale Thema.“ Für die öffentlichen Akteure bestehen viele Unklarheiten, inwiefern im Bereich der Ruhr noch Bauvorhaben realisiert werden können oder nicht.

Lokale und regionale Mentalitäten

Die Ortsgebundenheit der Einwohner ist in Arnsberg stark ausgeprägt. Sie wird insofern positiv wahrgenommen, als dass daraus ein erhebliches bürgerschaftliches Engagement resultiert. Aber es gäbe auch eine „mangelnde Bereitschaft der Einwohner, über ihren Stadtteil hinaus zu denken“ und „Konkurrenz und Neid“ zwischen den Orten. „Das ausgeprägte Stadtteildenken in Arnsberg

erschwert die gesamtstädtische Entwicklung und Standortprofilierung." (Stadt Arnsberg 2003a, 30) So seien bspw. Baulücken teils nur schwer mobilisierbar, da in den Ortsteilen an den Grundstücken festgehalten würde. Nach Aussagen eines Gesprächspartners ist das eine „Mentalitätsfrage, die im Sauerland so besteht". Diese zeige sich auch klar in den präferierten Wohnformen: Bei einem Großteil der Sauerländer bestünde eine „starke Fixierung auf das freistehende Einfamilienhaus im Grünen". Selbst Reihenhäuser würden vor Ort bereits als „verdichtete Bebauung" und eher negativ empfunden. Die Nachfrage nach innerstädtischen Wohnlagen sei nicht sehr groß.

Zwischen den einzelnen Ortsteile seien auch Mentalitätsunterschiede auszumachen (offen und aktiv versus skeptisch, zurückhaltend bis negativ), die sich sowohl auf die Gestaltung als auch auf die Ergebnisse von Beteiligungsprozessen in der Stadtplanung auswirkten.

6.3.3 Zentrale Akteure

Die Gesprächspartner sehen folgende Akteure als wesentlich für die Siedlungsflächenentwicklung in Arnsberg an,

- in der Verwaltung: vor allem die Stadtplanung und daneben die Liegenschaften, die Kämmerei und die Wirtschaftsförderung. Insbesondere die Liegenschaften(politik) wird seitens der kommunalen Planer als wichtige Steuerungseinheit angesehen.
- seitens der Politik: der „Ausschuss für Planen, Bauen und Wohnen"; daneben setze der Haupt- und Finanzausschuss den Rahmen für andere Ausschüsse. Kennzeichnend für Arnsberg sind die Ortsausschüsse: Unter der Ebene der Fachausschüsse gibt es für jeden Ort einen eigenen Ausschuss. Die Gesprächspartner sehen einen Vorteil sowohl in den klaren politischen Mehrheitsverhältnissen[73] als auch darin, dass sich die Parteien „im Großen und Ganzen" einig seien.

Das Wohnbaugeschehen wird überwiegend durch private Bauherren (66%) und Wohnungsunternehmen (24%) geprägt (Stadt Arnsberg 2006c, 22) (siehe Abb. B.26). Auf dem Wohnungs- und Immobilienmarkt gibt es einige Wohnungsgenossenschaften, darunter eine größere mit über 1000 Wohneinheiten. Nach Aussagen der Gesprächspartner gäbe es hier nicht einzelne sehr dominante, sondern eher viele Einzelakteure (z.B. Investoren, ansässiges Gewerbe). Grundsätzlich seien die Bürger wichtige Partner der Stadt und es sei ein zentrales Anliegen, diese frühzeitig in Planungsprozesse einzubeziehen.

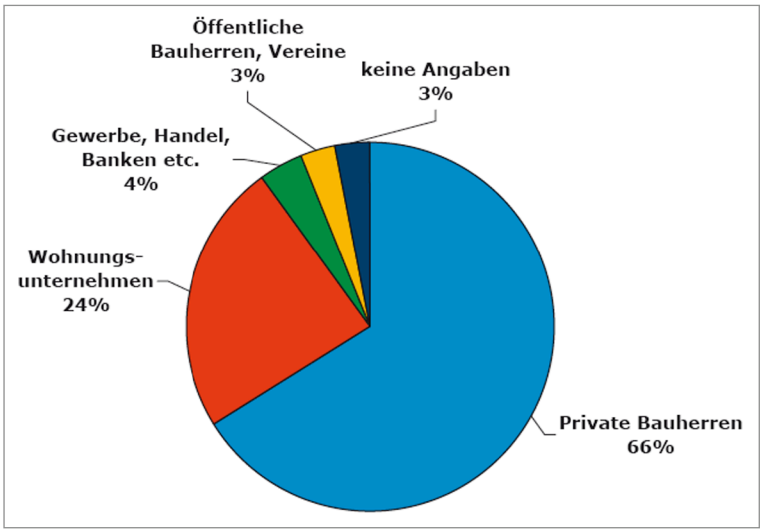


Abbildung B.26: Bauherren und Investoren im Wohnungsbau in Arnsberg 2000-2004 (Stadt Arnsberg 2006c, 22)

In Anbetracht des demographischen Wandels in Arnsberg ist zu erwähnen, dass es vor Ort eine Vielzahl an Initiativen gibt, die sich mit Aspekten der Alterung befassen (z.B. Gründung von Vereinen, die sich Wohnfragen widmen; gemeinschaftliche Wohnvorhaben; Modellvorhaben „Erfahrungswissen durch Initiativen" etc.) (vgl. Hille 2007).

Zusammenspiel der Akteure

Verwaltungsintern gibt es eine ressortübergreifende Instanz und Zusammenarbeit in der Flächenentwicklung: Das „Bodenmanagement" regelt die Absprache zwischen den Fachbereichen und wird durch den Kämmerer, die Fachbereichsleiter Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung sowie einzelne relevante Fachdienste (z.B. Liegenschaften) besetzt. Der Arbeitskreis hat Regeln für die eigene Zusammenarbeit sowie zum Bodenmanagement aufgestellt und durch den Rat be-

[73] *Der Arnsberger Ortsrat setzt sich in seinen Mandaten wie folgt zusammen: CDU (25), SPD (15), FDP (3), Bündnis 90/Die Grünen (3). (Stand: November 2007) (http://www.arnsberg.de/politik/ratsmitglieder/ratsmitglieder-auswahl.php)*

schließen lassen. Der Arbeitskreis kommt regelmäßig zusammen und bespricht frühzeitig sämtliche Einzelfälle (z.B. Erwerb von Bahnflächen zu welchem Preisen; Fragen zu Baulandkataster oder Baulücken). Nach Aussagen der Politik sei der Einfluss der Kämmerei auf die Flächenentwicklung durch diese gemeinsamen Auseinandersetzungen gesunken. Das Bodenmanagement ist die zentrale Plattform für Fragen zur Siedlungsflächenentwicklung und wird seitens der Befragten sehr positiv bewertet: „Es gibt einen großen Konsens."

Die Wohnungsmarktakteure arbeiten bislang wenig zusammen (Stadt Arnsberg 2003c, 13). Die Gesprächspartner sehen in dem gemeinsamen Wirken von Öffentlichen und Privaten eine hohe Bedeutung für die lokalen Entwicklungen. Und so würde eine intensivere Zusammenarbeit seitens der öffentlichen Akteure angestrebt: Neben zahlreichen Werkstattverfahren und Arbeitskreisen im Rahmen informeller Planungsprozesse (siehe unten) gibt es z.B. einen Arbeitskreis mit Akteuren des Wohnungsmarkts (Sparkasse, Makler, Architekten usw.). Hier werden Informationen zusammengetragen (aus Gutachten, Befragungen etc.) und Problemlagen und Handlungsmöglichkeiten zu verschiedenen Themen reflektiert. Die Stadt arbeitet nach eigenen Aussagen auch mit der großen Wohnungsgenossenschaft zusammen. Zudem versucht sie aufgrund des zunehmenden Leerstandes in der Altstadt Arnsbergs gemeinsam mit den Händlern aktiv zu werden.

Mit Blick auf die zahlreichen informellen Planungsprozesse in Arnsberg wird mehrfach auf die große Bedeutung von Schlüsselpersonen als „Leitfiguren" verwiesen, die „mit Fachkompetenz" und „als Impulsgeber" einen wesentlichen Beitrag zur räumlichen Entwicklung vor Ort leisten.

6.3.4 Ziele und Aufgaben öffentlicher Akteure

„Stadtentwicklung verstehen wir in Arnsberg als gemeinsame Zukunftsaufgabe von Bürgerschaft, Wirtschaft, lokalen Einrichtungen, Stadtpolitik und -verwaltung. Die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger und der lokalen Akteure an der Stadtentwicklung sowie deren Zustimmung hinsichtlich der zukünftig umzusetzenden Maßnahmen, ist ein elementares Ziel der kommunalen Stadtentwicklungsplanung." (Stadt Arnsberg 2003a, 2) – so heißt es im Stadtentwicklungsprogramm (STEP 2003) der Stadt.

Die allgemeinen Ziele des STEP bilden den zentralen Rahmen für die Siedlungsflächenentwicklung. Ein übergeordnetes Ziel ist es, Wohn- und Lebensqualitäten zu verbessern (Infrastruktur, Versorgung, Kinderbetreuung, Freizeit, Ausbildung etc.). Es gilt, die Attraktivität der Stadt zu steigern und der Stadt ein Profil zu geben. Aufwertung ist eine zentrale Aufgabe. Zudem seien Projekte wichtig, die den „urbanen Charakter" (z.B. Kulturschmiede in Alt-Arnsberg, Umbau Kloster, Aufwertung Ortskerne) und die Identifikation mit der Stadt bzw. dem Stadtteil stärken. Derartige Vorhaben seien „in Zeiten knappen Geldes" schwierig zu vermitteln, doch die Stadt sieht gerade unter den aktuellen Rahmenbedingungen diesen Bedarf.

Ein zentrales Ziel der Stadt ist es, die Einwohnerzahl „möglichst hoch" zu halten; „Schrumpfen" kann kein Ziel sein, so wurde gesagt. „Insgesamt verfolgt die Stadt eine Doppelstrategie, die auf die Bindung der Bewohnerschaft an Arnsberg bzw. auf den Ausgleich des negativen Wanderungssaldos durch ‚Neubürger' setzt und gleichzeitig die Anpassung an den Wandel betreibt." (Vielhaber 2005, 4).

Qualität und Quantität

Dem STEP 2003 ist zu entnehmen, dass eine „bedarfsgerechte Wohnbaulandbereitstellung und eine nachfrageorientierte Entwicklung des Wohnungsmarktes" die „vordringlichste Aufgabe zur Sicherung und Steigerung von Standort- und Lebensqualität" ist (Stadt Arnsberg 2003a, 18). Es sollen ausreichend Bauflächen zu marktfähigen Konditionen zur Verfügung gestellt und der Erwerb von Wohneigentum gefördert werden. „Der Neubau von Ein- und Zweifamilienhäusern wird auch zukünftig ein wichtiger Teilmarkt sein." (Stadt Arnsberg 2003c, 12) Es wird davon ausgegangen, dass es in Arnsberg trotz sinkender Bevölkerung auch in Zukunft noch eine weitere Nachfrage nach neuem Wohnbauland geben werde, auch wenn die Bedarfe verglichen mit den Vorjahren zurückgingen. Unter Berücksichtigung bestehender Potenziale wird von einem weiteren Bedarf an Neuflächen von rund 100 ha bis 2020 ausgegangen, der zu bedienen sei (ausführlicher in InWIS 2007, 75-78). Flächen, die in der Zukunft frei werden (absehbares Brachfallen von Flächen und Leerstand in Gebäuden) wurden in diese Bedarfsbemessung nicht einbezogen. Aus dem LAG 21-

Prozess zum nachhaltigen Flächenmanagement (siehe Kap. 6.3.6) ist eine quantitative Marge hervorgegangen, die 92 ha Neuentwicklung bis 2020 vorsieht.

Ein wesentliches Anliegen ist es, der Abwanderung in die Nachbargemeinden entgegenzuwirken. Es werden Wohnflächen explizit ausgewiesen, um „Konkurrenzangebote" zu schaffen. Ferner soll der expansiven Wohnbauflächenentwicklung der (v.a. nördlichen) Nachbargemeinden mit einer qualitativen Entwicklung begegnet werden: „Wir können nicht dagegen halten, in dem wir nur Fläche auf den Markt werfen." Flächenausweisungen seien nicht als „Allheilmittel", sondern immer in Verbindung mit Qualitäten zu sehen (Vielhaber 2005, 3).

Demnach sei die Verbesserung funktionaler und städtebaulicher Qualitäten eine wichtige kommunale Aufgabe. Das gilt für Wohngebiete (z.B. Siedlungen aufwerten) und besonders für die Innenstadt: Neben Aufwertungsmaßnahmen stehen hier Wohnprojekte im Mittelpunkt, die Etablierung verschiedener Wohnformen (z.B. höherwertiges Wohnen, betreutes Wohnen, Wohngruppen, Altenwohnen) oder Bauformen (z.B. Holz im Wohnungsbau) (vgl. Stadt Arnsberg 2003c, 16-18). Mit der „Alterung" der Arnsberger Bevölkerung ginge jedoch kaum weiteres Potenzial für innerstädtisches Wohnen einher. Es wird vielmehr davon ausgegangen, dass ältere Menschen in ihren Dörfern und Stadtteilen bleiben wollen. Somit bestünde eher dort ein Nachholbedarf an Versorgungseinrichtungen für Ältere.

Auch der Stadtumbau im Rahmen des Programms „Stadtumbau West", der als eine zentrale Zukunftsaufgabe betrachtet wird, soll mit seinen Anpassungs- und Aufwertungsmaßnahmen insbesondere der Qualitätssteigerung dienen.

Räumlich-funktionale Schwerpunkte

Bis Mitte/Ende der 1990er Jahre war es ein politisches Ziel, die einzelnen Ortsteile „gleich" zu behandeln und zu entwickeln, um „ein Gleichgewicht zu schaffen". Danach wurde aufgrund knapper werdender Mittel ein Richtungswechsel von der materiellen Gleichbehandlung hin zu einer „räumlich-funktionalen Schwerpunktsetzung" eingeleitet. Ziel war und ist es, ein „sich ergänzendes funktionales Geflecht" zu schaffen – mit Tagestourismus und Kultur v.a. in Alt-Arnsberg, Einzelhandel in Neheim und Hüsten als Schwerpunkt für Freizeit und Sport (Stadt Arnsberg 2003a, 2).

Zukünftig sollen besonders die Siedlungsschwerpunkte und Zentren entsprechend eines Stufenmodells (Haupt-, Neben-, Grundzentren, ländliche Siedlungsteile) städtebaulich weiter entwickelt werden (siehe Abb. B.27). Obschon diese Siedlungsschwerpunkte in ihrer räumlichen Ausdehnung weit gefasst sind, da weite Bereiche bedingt durch Naturschutz oder topographische Gegebenheiten nicht für Siedlungszwecke nutzbar sind (ebenda, 36-38). Und die Praxis zeigt: Wenn der Bedarf in dem Ortsteil nicht gedeckt werden kann, gibt es einen „Überlauf in die benachbarten Bereiche." Bei starkem Siedlungsdruck zeichne sich ein weicher Umgang mit diesen Vorgaben ab. Dennoch solle die Stadt nicht „ausgeweitet" werden; „eine Konzentration auf die Innenbereiche und Zentren" unter „Nutzung innerörtlicher und gut angebundener Flächenpotenziale" (z.B. Baulücken und Brachflächen) und „kompakte Strukturen" würden angestrebt. „Grundsätzlich sollte die Innenentwicklung Vorrang haben. In begründeten Fällen v.a. bei der Gesamtbetrachtung der Stadt und ihrer Ortsteile oder im Hinblick auf die Qualität der innerstädtischen Freiflächen kann die Entscheidung aber auch anders ausfallen." (Vielhaber 2005, 6f)



Abbildung B.27: Gesamtstädtisches Entwicklungskonzept (Stadt Arnsberg 2007a, 10)

Nach Aussagen einiger Gesprächspartner berge die Konzentration auf die Siedlungsschwerpunkte die Gefahr, die Dörfer zu vernachlässigen. Damit Dörfer nicht „von der weiteren Siedlungsentwicklung abgeschnitten" würden, sollen dort ebenfalls Flächen entwickelt werden – „auch im Sinne der

kurzen Wege“. Der sich abzeichnende Zielkonflikt (räumliche Schwerpunktsetzung versus Weiterentwicklung Dörfer) solle über die Größenordnungen der jeweiligen Flächenausweisung geregelt werden: Die Siedlungsschwerpunkte erhalten mehr Flächen als die Dörfer (im Verhältnis 3:1).

Neue Infrastrukturaufgaben gingen mit den Siedlungsflächenerweiterungen nicht einher, da die neuen an die bestehenden Gebiete angeschlossen würden. Vielmehr sei es wichtig, über die Ausweisung neuer Wohnbauflächen bestehende Infrastrukturen wie Schulen, Nahversorgung oder den ÖPNV zu erhalten. Daneben diskutieren Verwaltung und Politik – mit Blick auf die absehbaren Nachfrage mindernden Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Infrastruktur – weitere Lösungen, wie Verbundgrundschulen oder Kombinationslösungen von Grundschulen, Kindergärten und Gemeindezentren. Akuten Handlungsbedarf sähe man derzeit jedoch nicht – auch nicht bei der technischen Infrastruktur, denn „es läuft ja noch alles“.

6.3.5 Werte, Orientierungen und Interessen öffentlicher Akteure

Die handlungsleitenden und für die Siedlungsflächenentwicklung wesentlichen Aspekte werden hier im Überblick dargestellt.

Zielgruppendifferenzierung und -orientierung

Verwaltung und Politik streben ein „nachfragegerechtes Angebot“ an. Da verschiedene Zielgruppen zu bedienen seien, könnte kaum in Alternativen (z.B. städtisch versus periphere Lagen) gedacht und geplant werden. Die Flächen ergänzen sich hinsichtlich der verschiedenen Wohnwünsche der Nachfrager. Seitens der Politik wurde angemerkt, dass mit dem Ziel, finanzstarke Zielgruppen und deren Kaufkraft sowie Steuerzahlungen an Arnsberg zu binden, zukünftig auch „größere Grundstücke“ auf den Markt zu bringen seien, „nicht nur 400, sondern auch bis zu 1000 qm“.

Zugehörigkeiten und Identitäten der Ortsteile

In Arnsberg besteht mehr eine Ortsteilorientierung denn eine städtische Gesamtidentität – mit Auswirkungen auf das Steuerungsverhalten: Es sei davon auszugehen, dass die „Zugehörigkeiten der Menschen zu einzelnen Bereichen“ dazu führt, dass es „bestimmte definierte Bereiche“ gibt, innerhalb derer die Menschen umziehen – und eben nicht darüber hinaus. Daran müsse sich die Flächenpolitik orientieren. Im Sinne der „Gerechtigkeit“ solle jeder Ortsteil mit eigenen Baumöglichkeiten „bedient“ werden. In diesem Zusammenhang wurde auch von Konkurrenz gesprochen: Die Ortsbeiräte guckten genau auf die Flächenbilanzen und verglichen diese. Teils bestünde Angst, zu wenige Bauflächen in ihren Ortsteilen zu haben, was in der Vergangenheit schon zu einer übermäßigen Aufstellung von B-Plänen geführt hätte. Einige Gebiete blieben bislang ungenutzt.

Flächenpotenziale und Vermarktung – Kosten und Einnahmen

Es ist ein zentrales Anliegen öffentlicher Akteure zukünftig über ausreichend Flächenpotenziale zu verfügen. „Die Bedarfe sind eigentlich kleiner als das, was jetzt ausgewiesen wird.“ Auch die Marge „92 ha bis 2020“ sei entsprechend großzügig bemessen. Eine Begründung: Neben den tatsächlichen Bedarfen gehe es um die Außenwirkung und die Positionierung am Markt. Strategisch und marktwirtschaftlich motiviert, möchte man sich als „Stadt mit vielen Baumöglichkeiten“ präsentieren. Die Kosten- und Einnahmenaspekte würden dabei keine übergeordnete Rolle spielen. Auch wenn ein allgemeines Kostenbewusstsein in der Planung vorhanden sei, so würde bei „Flächenausweisungen nicht vorher durchgerechnet“, welche Kosten, welcher Nutzen entstünden. Gleichzeitig wird in den Gesprächen vielfach auf die schlechte kommunale Haushaltslage verwiesen.

Nachhaltigkeit

Grundsätzlich wird ein nachhaltiger Umgang mit Ressourcen angestrebt, wie auch dem STEP 2003 zu entnehmen ist. Neben dem LAG 21-Prozess hat die Stadt Arnsberg an weiteren nachhaltigkeitsorientierten Projekten teilgenommen („Indikatoren für eine nachhaltige Entwicklung in NRW“ der Energieagentur NRW, „Breitentest zur indikatorengestützten Erfolgskontrolle nachhaltiger Stadtentwicklung“ des BBR), doch würden konkrete Nachhaltigkeitsindikatoren in der Praxis der Flächenentwicklung nicht eingesetzt, so die Gesprächspartner. Nach Aussage eines Interview-

partners habe die Politik in Zeiten rückläufiger Flächennachfrage „noch sehr flächensparend gedacht“; mit dem Anstieg der Zuzüge Anfang der 1990er und einer wachsenden Nachfrage nach Flächen sei „die Idee, Flächen zu sparen wieder gekippt“.

6.3.6 Strategien, Instrumente und Arbeitsweisen

In der Stadt Arnsberg wird ein breites Spektrum an Instrumenten eingesetzt. Aufgrund räumlicher und zeitlicher Verknüpfungen einzelner Prozesse und Programme entsteht ein komplexer Instrumenten-Mix (vgl. Abb. B.28). Der konkrete Instrumenteneinsatz für einzelne Vorhaben hängt nach Aussagen der planenden Verwaltung vom jeweiligen Projekt ab und kann ganz unterschiedlich aussehen.

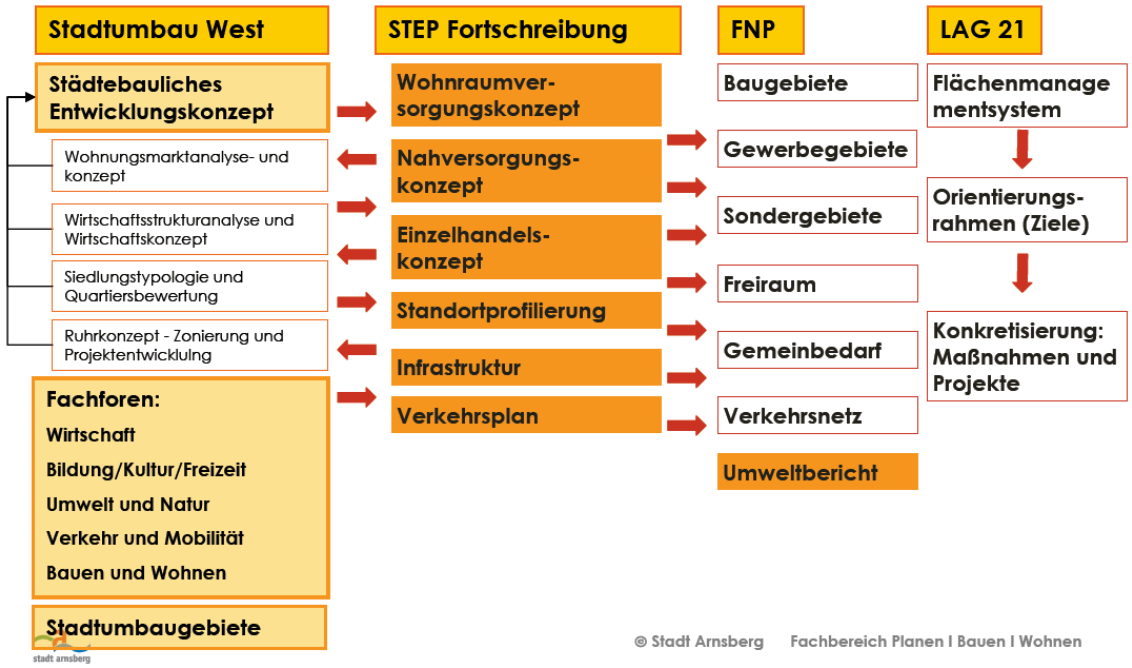


Abbildung B.28: Instrumenten-Mix und Handlungsprogramm der Stadt Arnsberg (aus: Vortrag Frau Plass (Stadt Arnsberg) unter http://www.lean2.de/142.0.html)

Formelle Instrumente

Der FNP befindet sich im Prozess der Neuaufstellung. Der zentrale Anspruch an den neuen FNP besteht in einer langen Gültigkeit mit wenig Änderungsbedarfen (Hintergrund: über 100 Änderungen des alten FNP von 1979). Er soll die „Weichen für eine zeitgemäße und vorausschauende Stadtentwicklung“ liefern und „als wesentliches stadtentwicklungsplanerisches Steuerungsinstrument dienen“ (Stadt Arnsberg 2007b). Es wurde ein längeres Abstimmungsverfahren mit zahlreichen Beteiligten vor den FNP geschaltet, um Hemmnisse und differente Vorstellungen rechtzeitig zu erkennen. Die „relativ konfliktfreie“ Bearbeitung führt die Verwaltung darauf zurück, dass Stadtentwicklungsthemen in Arnsberg seit vielen Jahren kontinuierlich mit privaten und politischen Akteuren gemeinsam diskutiert werden. Das „konsequent diskursive Vorgehen“ sowie „der lange Atem“ zahlten sich aus.

Im Entwurf zum neuen FNP ist das Verhältnis von Siedlungsflächenrücknahmen zu -neuausweisungen fast ausgeglichen. Nach Aussagen kommunaler Planer war die Rücknahme von einigen Flächen im FNP argumentativ nicht schwierig zu vermitteln, da ein Großteil der Flächen kaum entwicklungsfähig war (z.B. Lagen am Nordhang oder inzwischen landschaftlich geschützte Flächen). Faktisch kam es weniger zu einer Rücknahme als vielmehr zu einer Verlagerung von Siedlungsflächen, zumeist aus Gründen der (Nicht-)Vermarktbarkeit bestimmter Areale. Zudem wurden auch Entscheidungen gegen einige Wohnflächen getroffen, die „nicht mehr im Siedlungszusammenhang liegen“. Baurecht würde jedoch nicht zurückgenommen, um Siedlungspotenziale zu erhalten.

Das Aufstellungsverfahren zum FNP wird mit anderen Instrumenten verknüpft (siehe Abb. B.28). Fachforen zur Aufstellung wurden mit dem Stadtentwicklungsprogramm (STEP, siehe unten) verbunden, das ausschlaggebend für die inhaltliche Ausrichtung ist. Der FNP übernehme demnach nur die Funktion der Darstellung.

Bebauungspläne haben nach Aussagen der Verwaltung lediglich eine nachgeordnete, weil „nur noch ausführende" Bedeutung. Da die Umsetzung nur gemeinsam mit den Bürgern funktioniere, seien diese frühzeitig einzubinden. Wesentlich für die Steuerung seien städtebauliche Verträge, durch die sich die „Abstimmung mit Investoren (...) recht reibungslos" gestalten ließe und die der Stadt gute Einflussmöglichkeiten geben.

Informelle Instrumente

Aus Sicht der Verwaltung sei für den Beitrag öffentlicher Akteure zur Siedlungsflächenentwicklung die strategische Abstimmung zentral: Die informellen Instrumente sind nach Ansicht aller Befragten in Arnsberg das „A und O". Die klassische Bauleitplanung biete „nur Ausführungsinstrumente", die grundlegenden Weichen würden in dem „vorgeschalteten Bereich" gestellt. Die Ergebnisse umfassender informeller Prozesse (z.B. STEP) würden durch politische Beschlüsse abgesichert.

Diesen Einschätzungen entsprechend wird dem umfassenden Stadtentwicklungsprogramm (STEP 2003) eine zentrale Steuerfunktion zugesprochen. Unter Berücksichtigung aktueller gesellschaftlicher Herausforderungen und der Zusammenschau zahlreicher Programme verschiedener Sachgebiete werden Entwicklungslinien für die Stadt herausgearbeitet – auch für die baulich-räumliche Entwicklung. Die Umsetzung der Ziele soll u.a. durch den neuen FNP gewährleistet werden. Zentrale Bestandteile des STEP sind

- das „Gesamträumliche Entwicklungsmodell",
- die „Leitlinien der Stadtentwicklung",
- die „Masterpläne" für die drei Innenstadtbereiche (z.B. „Historisches Zentrum"), sowie daran anschließend
- die „Projekte" und „Maßnahmen" (u.a. im Innenstadtbereich).

Die Leitlinien und das gesamträumliche Entwicklungsmodell „bilden die Grundlage für zukünftiges Verwaltungshandeln insbesondere im Rahmen der vorbereitenden Bauleitplanung" (Stadt Arnsberg 2003a, 7). Die Akteure aus der Verwaltung sehen insbesondere in den Projekten, die aus diesem Gesamtkonzept hervorgehen, einen wichtigen Beitrag zur räumlichen Entwicklung. Einige wurden bereits umgesetzt, andere werden im Rahmen des Stadtumbaus aufgegriffen.

Das STEP 2003 wird derzeit fortgeführt. Ein zentrales Element ist das „städtebauliche Entwicklungskonzept", das eine Grundlage für den Stadtumbau sowie eine zentrale Voraussetzung für die Förderung ist: Für den Stadtumbau selbst soll das Programm „Stadtumbau West" genutzt werden. Auf der Grundlage des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes nach § 171b BauGB hat der Stadtrat vier Stadtumbaugebiete (Neheim-Nord, Alt-Arnsberg, Neheim-Süd, Hüsten) beschlossen (Stadt Arnsberg 2007b). Auch wenn nicht alle Gebiete gefördert würden, so soll dieser räumlich umfassende Beschluss absichern, zukünftig Planungen und Mittel auf diese Gebiete zu fokussieren. Leitziel des Stadtumbaus in Arnsberg ist die „Stärkung der Stadtzentren unter Berücksichtigung des demographischen und wirtschaftsstrukturellen Wandels" (ebenda, 4). Dazu soll auch die „Aktivierung von privatem Kapital und Investitionen" beitragen. Der Stadtumbauprozess wurde im Sinne einer gesamtstädtischen Betrachtungsweise vorbereitet durch:

- Fachforen zu Themen wie Umwelt, Freizeit, Bildung, Kultur, Verkehr etc., offen für alle Interessierten;
- Wohnungsmarktbericht 2006: Der Wohnungsmarkt wird mit dem Ziel analysiert, lokale Entwicklungstrends frühzeitig zu erkennen und „eine Diskussions- und Planungsgrundlage für Kooperationsprozesse der verschiedenen Akteure auf dem Wohnungsmarkt" (Stadt Arnsberg 2006c, 3) zu schaffen. Die Untersuchung umfasst ein Wohnungsmarktbarometer, das auf dem Meinungsbild wesentlicher Arnsberger Wohnungsmarktakteure basiert (ebenda, 40). Im Rahmen einer „Quartiersbewertung", die sich an Kriterien wie Demographie, Verkehrsanbindung, Lage, städtebauliche Aspekte etc. orientierten, wurden kleinräumig Stärken und Schwächen erfasst (u.a. SWOT-Analyse) (InWIS 2007, 39-60). Als Ergebnis werden u.a. Qualitäten sichtbar gemacht sowie Entwicklungslinien und Handlungsempfehlungen für Wohnbaulandpolitik und Wohnungsbestand (z.B. Wohnungs- und Flächenbedarfe für einzelne Stadträume) abgeleitet (ebenda, 71-96);

- Wirtschaftsstrukturanalyse und Wirtschaftskonzept: u.a. mit dem Ziel, Perspektiven der Gesamtstadt für die Stadtumbaugebiete abzuleiten;
- Masterplan Ruhr, der sich im Schwerpunkt mit Flüssen und Naturraumpotenzialen, auch hinsichtlich der Verknüpfung von Siedlung und Landschaft, befasst.

Mit Blick auf die demographischen Rahmenbedingungen und die Entwicklung von Siedlungsflächen sind weitere Instrumente relevant:

- Einzelhandelskonzept, mit dem Ziel, keine Angebote an städtebaulich nicht-integrierten Standorten zu schaffen oder auszubauen (vgl. Junker/Kruse 2004);
- Motivbefragungen: Erfassung von Wanderungsmotiven der Fortzügler (Vielhaber 2005, 3);
- Leerstandserhebung: gemeinsam mit der RWE wurden nach der „Stromzählermethode" Leerstände erfasst (InWIS 2007, 81);
- Bürgerbefragung „Wohnen in Arnsberg" 2001 und 2006, u.a. zur Wohnzufriedenheit sowie zur derzeitigen und geplanten Wohnsituation.

Einen erheblichen Beitrag zur Umsetzung der Stadtumbau-Strategie sollen „Impulsprojekte" leisten. Diese sind themenübergreifend angelegt und bestehen aus verschiedenen Einzelmaßnahmen. Dabei sollen möglichst viele Projekte in Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren realisiert werden, zum einen wegen der begrenzten öffentlichen finanziellen Ressourcen, zum anderen, um über die Beteiligung eine Identifikation mit den Projekten zu bewirken (Stadt Arnsberg 2007a).



Abbildung B.29: Projekte zur Attraktivierung der Innenstadt in Arnsberg (eigene Fotos)

Flächenmanagement

Das „Bodenmanagement" der Stadt ist ein zentrales Steuerinstrument für die Siedlungsflächenentwicklung, so die Einschätzung der Befragten. Eine einheitliche „Baulandstrategie" gibt es nicht; je nach Fläche und Eigentumsverhältnissen wird ein Instrumenten-Mix angewendet. Zum (Zwischen-)Erwerb käme es aufgrund bestehender Restriktionen (Haushaltssituation, Vermarktbarkeit, Flächenverfügbarkeit) selten. Gleiches gilt für eigene umfassendere Entwicklungsmaßnahmen; diese seien nur im Rahmen von Förderungen möglich. Derzeit würde allenfalls in kleinere Aufwertungsprojekte im Innenstadtbereich investiert (z.B. Apothekerstraße).

Als wichtiges Instrument wird seitens der Verwaltung das Wohnbaulandkataster benannt, das Baulücken in Arnsberg erfasst und online abrufbar ist. Für die Verwaltung erfülle dieses Instrument die Funktion, Transparenz herzustellen und in Diskussionen um weitere Flächenausweisungen belegen zu können, dass es (auch in den Dörfern) genug Flächen im § 34er-Bereich gibt, die sofort bebaut werden können.

Anfang der 1990er Jahre wurden „Mobilisierungsprogramme" initiiert. Baulücken wurde erfasst und rund 1.000 Eigentümer kontaktiert, um einzelne Flächen zu aktivieren. Die Programme waren kaum erfolgreich, nur wenige Grundstücke konnten mobilisiert werden, so dass letztendlich verschiedene größere Baugebiete sowie zwei Konversionsstandorte entwickelt wurden.

Die Neuaufstellung des FNP und die Sensibilisierung der Kommune für Fragen des demographischen Wandels war für die Stadt Anlass sich an dem Projekt „Flächenmanagement als partizipativer Prozess einer nachhaltigen Stadtentwicklung" der Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. (LAG 21) zu beteiligen (LAG 21 2008, 34). Der thematische Fokus lag dabei auf „Wohnsiedlungsentwicklung und Lebensqualität in Arnsberg 2020 im Kontext des demografischen Wandels" (ebenda). Aus dem Prozess sind quantitative und qualitative Leitziele hervorgegangen,

die auf eine stärkere Nachhaltigkeit in der Flächenentwicklung abzielen. Ein wichtiges Element der Umsetzung des in Aufstellung befindlichen FNP sei das „indikatorengestützte Controlling" des Flächenverbrauchs (vgl. LAG 21 2006, 28-32). Die Projektergebnisse (u.a. Leitlinien, Orientierungsrahmen, Handlungsprogramm, Managementsystem) wurden vom Planungsausschuss der Stadt Arnsberg beschlossen.

6.3.7 Zwischenstand

Die kommunale Vorgehensweise in der Siedungsflächenentwicklung zeichnet sich im Kern durch eine „Doppelstrategie" aus: Schaffung neuer Wohnflächen und Verbesserung der Qualitäten für Innenstadtbereiche und Wohnstandorte. Die kommunalen Akteure sehen die eigenen Möglichkeiten im Bestand aktiv zu werden – z.B. bei Leerständen oder Qualitätssicherungen – als begrenzt an. Sie könnten nur den Rahmen bieten (z.B. Problemanalysen, Kommunikation), haben jedoch kaum Eingriffsmöglichkeiten. Nach Ansicht der Befragten seien die Möglichkeiten der Siedlungsflächenentwicklung darüber hinaus aufgrund der lokalspezifischen Rahmenbedingungen so eingeengt, dass kaum „wirkliche Alternativen" bestünden.

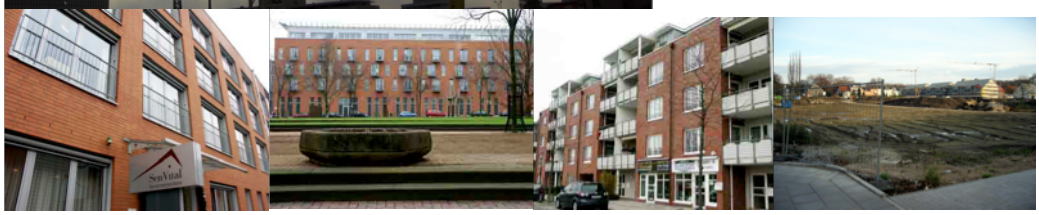
Auf die Frage, wer die Siedlungsflächenentwicklung steuere, wurde auf ein „Sammelsurium" einflussreicher Größen verwiesen. „Die Stadt kann gar nicht alleine steuern." Vor diesem Hintergrund sei Stadtplanung immer „die Suche nach dem Kompromiss." Die Verwaltungsakteure sind sich der Tatsache bewusst, dass sie viele Projekte nur mit Bürgern und Multiplikatoren und nicht alleine umsetzen können. Mehrfach wird auf die hohe Bedeutung von Kooperationen hingewiesen. Gleichwohl sei es wichtig, als Stadt „auch mal Rückgrat zu zeigen. (...) Früher genehmigte die Stadt jede Scheune – man muss auch mal sagen: ‚Nein, das geht so nicht.'" Grundsätzlich würde angestrebt, sich an den Rahmenplänen zu orientieren und versucht, „letztendlich durch die Masterpläne immer wieder einen Zusammenhang herzustellen und auch nach außen zu kommunizieren."

Nach Einschätzung kommunaler Akteure seien letztendlich nicht die Instrumente für eine erfolgreiche Steuerung entscheidend, sondern die Interessen, Einstellungen und Mentalitäten der Beteiligten. Jedoch könne durch informelle Planungsprozesse und einen kontinuierlichen Austausch „ein Umdenken" auf den Weg gebracht werden, wie es in Arnsberg teils der Fall sei. Allerdings in Grenzen: So laufe es nach Ermessen der Verwaltung immer wieder auf „Einfamilienhäuser auf der freien Fläche" hinaus, weil für andere Formen kaum Abnehmer zu finden seien. Zudem wirke sich die starke inter- und innerkommunale Konkurrenz um Einwohner aus. In den Gesprächen fiel das Schlagwort „Kirchturmdenken", was zu Blockaden führe, z.B. bei der Reduzierung der Neuinanspruchnahme von Flächen. Für einen generellen Kurswechsel sei der Leidensdruck noch zu gering.

Essen
Nordrhein-Westfalen







Bevölkerungsentwicklung

2006	583.198 EW
2000	595 243 EW
1995	614 861 EW

(LDS NRW 2008)

2000-2006	-2,7%
Prognose bis 2020	-6,3%

(Bertelsmann Stiftung 2006, 3)

Durchschnittsalter

2005	43,9 Jahre
Prognose 2020	46,5 Jahre

(Bertelsmann Stiftung 2005, 3)

Bevölkerungsdichte

2006	2.795 EW/qkm

(Städteregion Ruhr 2006, 31)

Wohnfläche pro Person

2006	38,7 qm
vgl. NRW	39,1 qm

(Bertelsmann Stiftung 2008, 4)

Fläche (2006) 210,37 qkm

(Städteregion Ruhr 2006, 31)

Siedlungs- und Verkehrsfläche

2006	14.250 ha
2000	14.144 ha
1995	13.685 ha

(LDS NRW 2008)

Gebäude- & Freifläche (Wohnen)

2006	4586,36 ha
2000	4563,57 ha
1995	4527,02 ha

(LDS NRW 2008)

Flächenpotenziale (Wohnbau, brutto)

2006	214,9 ha (6.459 WE)

(Städteregion Ruhr 2006, 31)

Baufertigstellungen Wohnungen

2004-2006	3.057 WE
2001-2003	3.189 WE
1998-2000	2.811 WE

(LDS NRW 2008)

Steuereinnahmen je Einwohner

2006	978,9 Euro
2003*	790 Euro
1994**	1.532 DM

*(Bertelsmann Stiftung 2006, 5; Deutscher Städtetag *2005, 544ff.; **1996, 411ff.)*

Schulden je Einwohner

2005*	6.247 Euro
1999**	3.347 DM
1994***	3.014 DM

*(Deutscher Städtetag *2006, 570ff.; **2001, 417ff.; ***1996, 472ff.)*

Abbildung B.30: Steckbrief Essen

6.4 Essen

6.4.1 Zentrale Merkmale: Stadtstruktur und Siedlungsflächenentwicklung

Die Stadt Essen ist mit rund 580.600 Einwohnern die achtgrößte Stadt Deutschlands und nimmt für den Ballungsraum Ruhrgebiet als „Ruhrgebietsmetropole“ mit zahlreichen Institutionen zentrale Funktionen ein.

Das Essener Stadtgebiet gliedert sich in 9 Stadtbezirke und 50 Stadtteile. Die Stadt kennzeichnet ein Nord-Süd-Gefälle: Während im Süden eher privilegierte Wohngebiete vorzufinden sind, wird der Norden durch zahlreiche Brachflächen der Kohle- und Stahl-Ära geprägt (Stein 2005, 158). Daneben gibt es Anzeichen für ein Außen-Innen-Gefälle: Auffällig ist hier der Innenstadtgürtel, wo Wohn- und Sozialstruktur mit einer Konzentration vieler benachteiligter Haushalte in weniger qualitätsvollen Geschosswohnungen zusammenfallen (BKR 2005, 2ff.).

Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsflächen mit 57,4% sowie die Einwohnerdichte mit 2.760 EW/qkm sind relativ hoch. Verschiedene Studien belegen für Essen einen Freiraummangel (ebenda, 26). In Essen steigt die durchschnittliche Wohnfläche pro Kopf, bspw. von 37,9 qm in 2003 auf 38,7 qm in 2006, wobei die Werte über denen der benachbarten Ruhrgebietsgroßstädte liegen (Bertelsmann Stiftung 2008). Die Anzahl der Wohnungen in Essen nimmt zu – von 308.850 (1995) auf 317.458 (2006) (LDS NRW), wenn auch im Mittel zwischen 1995 und 2004 in Essen verglichen mit den benachbarten Großstädten weniger Wohnungen gebaut wurden. Für die letzten Jahre ist jedoch eine deutlich erhöhte Wohnungsbautätigkeit auszumachen (Stadt Essen 2007a, 10f), wie auch die Zahlen der Baufertigstellungen des LDS NRW (2008) belegen. Überproportional steigt dabei die Anzahl der Wohnungen in Einfamilienhäusern: Über 80% der in den Jahren von 2003 bis 2006 neu errichteten Wohngebäude waren Einfamilienhäuser (Stadt Essen 2007b, 21-32) (siehe Abb. B.31).

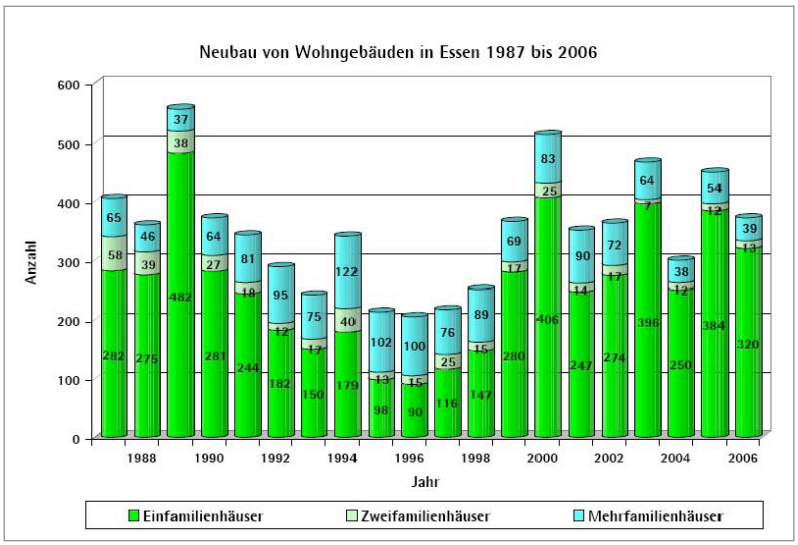


Abbildung B.31: Neubau von Wohngebäuden in Essen 1987-2006 (Stadt Essen 2007b, 29)

Seit 2001 wurde für insgesamt 34 B-Pläne Rechtskraft geschaffen; zum Zeitpunkt der Untersuchung waren weitere 36 B-Pläne in Bearbeitung (Stadt Essen 2006a, 3). Die einzelnen Entwicklungsflächen sind mit 50-60 WE vergleichsweise klein. Freiflächen wurden dabei nach Aussagen der Verwaltung weniger in Anspruch genommen: „Wir haben eine hohe Anzahl an Quadratmetern ehemaliger Gewerbefläche in Wohnflächen umgewandelt.“ Im FNP werden 180 ha unbebaute Wohnbaufläche mit ca. 4.700 WE und im Baulückenkataster der Stadt 507 Baulücken mit ca. 2.100 WE dargestellt (Stadt Essen 2007b, 90-94). Im Gegensatz zu den direkten Nachbarkommunen (siehe Abb. B.32) gibt es ein (noch) relativ umfangreiches Wohnbauflächenangebot. „In guten Lagen sind auch gute Preise zu realisieren. Insgesamt betrachtet ist das Bauland jedoch preiswert im Vergleich zu anderen großstädtischen Wohnstandorten in NRW, z.B. Köln, Düsseldorf und Aachen.“ (Städteregion Ruhr 2006, 32)

Den Daten der Leerstandserfassung von 2006 zufolge stehen 5,9% der Wohnungen leer, überdurchschnittlich betroffen sind die Stadtteile Margarethenhöhe und Vogelsang (Stadt Essen 2007b, 50). „Erheblicher Wohnungsleerstand ist v.a. in den Stadtteilen des erweiterten Innenstadt-

gürtels mit hohem Anteil von Siedlungen der 1950er Jahre, mit kleinerer Wohnfläche und geringerer Eigentumsquote festzustellen, nicht jedoch bei höheren Anteilen von 1960er- und 1970er-Jahre-Siedlungen sowie Stadtteilen mit höherer Eigentümerquote." (BKR 2005, 26) Aus Sicht der Gesprächspartner ist der Leerstand „unauffällig" und „nicht so virulent wie in einigen Städten mit großen Hochhaussiedlungen."

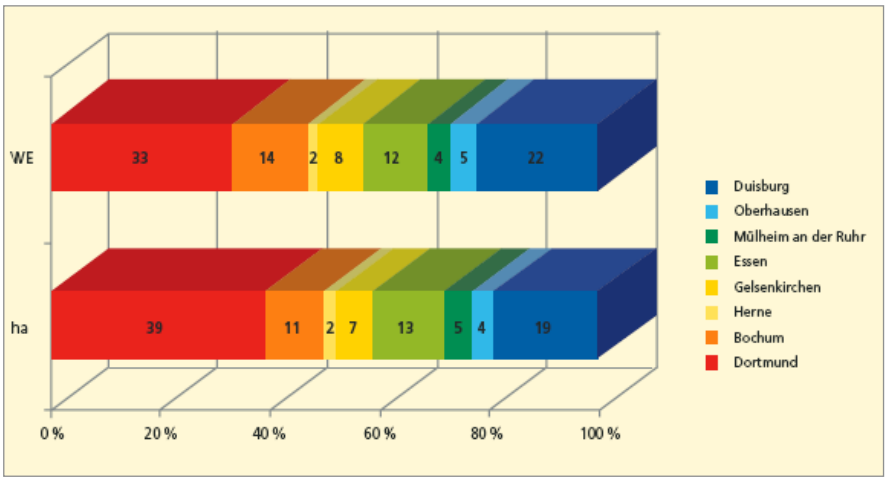


Abbildung B.32: Wohnbauflächenpotenziale in Städten des Ruhrgebietes in Prozent (Bezugsgrößen: ha und WE) (Städteregion Ruhr 2006, 32)

6.4.2 Rahmenbedingungen

Im Folgenden werden die für die Siedlungsflächenentwicklung relevanten Rahmenbedingungen knapp zusammengefasst. Aspekte der Demographie, Wirtschaft, Finanzen und der interkommunalen Situation, die eher den „übergeordneten Rahmenbedingungen" zuzuordnen sind, werden in ihren lokalen Ausprägungen beschrieben. Darüber hinaus werden lokalspezifische Rahmenbedingungen dargestellt, die charakteristisch für Essen sind: das Nord-Süd-Gefälle in der Stadt sowie die Wohnbautätigkeiten in den 1980er Jahren.

Demographischer Wandel

Die grundlegenden demographischen Entwicklungen in der Stadt Essen sind:

- Entwicklung der Bevölkerungszahlen: Essen schrumpft seit den 1960er Jahren, die Einwohnerzahlen sanken von 752.554 EW (1962) auf 583.198 EW (2005) (LDS NRW, 2008) (siehe Abb. B.33). Bevölkerungsprognosen gehen von weiteren Verlusten aus, schwanken jedoch hinsichtlich des Ausmaßes für den Zeitraum bis 2020: Absinken der Einwohnerzahl auf 540.000 EW (-7,2%) (Stadt Essen 2006) bzw. auf 551.000 EW (-6,0%) (LDS NRW 2008). Seit 2001 sind die Einwohnerverluste weniger stark als in den 1990ern und die Stadt weist einen positiven Wanderungssaldo auf. Obschon es in allen Stadtbezirken Bevölkerungsverluste gibt, sind zukünftig zunehmend stadträumliche Unterschiede zu erwarten, mit den höchsten Bevölkerungsverlusten im erweiterten (nördlichen) Innenstadtring (Stadt Essen 2007a, 9-16) (vgl. Anhang I).
- Alterung: Das Durchschnittsalter der Essener Bevölkerung steigt und weitere Verschiebungen in der Alterstruktur werden prognostiziert. Für die jüngste Zukunft werden die deutlichsten Abnahmen für die Anteile der 30- bis 50-Jährigen erwartet (ebenda, 13f). Die Altersverteilung lässt ein Nord-Süd-Gefälle erkennen: nördliche Stadtgebiete mit höheren Anteilen an Kindern und Jugendlichen, südliche Stadtgebiete mit den höchsten Anteilen an Senioren. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Struktur zukünftig verstärken wird (BKR 2005, 1).

In einem Beitrag zur „Stadtentwicklung in NRW" des Ministeriums für Bauen und Verkehr NRW gibt der Oberbürgermeister der Stadt Essen an, dass „der demographische Wandel in Essen bereits 1985 sehr präzise prognostiziert und veröffentlicht wurde, allerdings ohne dass aus diesen Erkenntnissen unverzüglich Planungsüberlegungen entwickelt wurden." (Reiniger in MBV NRW 2006, 96) Stein (2005) untersuchte die Auseinandersetzung und den Selbstklärungsprozess der Essener Verwaltung mit den Herausforderungen des demographischen und wirtschaftlichen Wandel: „Das Amt für Stadtplanung und Bauordnung in der Stadt Essen hat sich seit 2002 systematisch und intensiv dem Thema Schrumpfen zugewandt." (Ebenda, 162). Es sollte eine „gemeinsam ge-

teilte Bewusstseinslage“ innerhalb der Verwaltung hergestellt werden (Jeschke 2007, 289).[74] Diese Feststellung sagt jedoch noch nichts über die Relevanz des Themas für das konkrete Steuerungshandeln aus. So wurde seitens der Verwaltung geäußert: „Die Bevölkerungsentwicklung als Parameter ist für das Thema Wohnen nicht so entscheidend. Die Wohnflächenerweiterung die wir haben, (...) produziert Wohnflächenzuwächse. Den Rückgang der Bevölkerung kann man im planerischen Alltag nicht so überbewerten. Der ist eher ein Thema für langfristige Entwicklungen. (...) Für die Stadtplanung ist der Bevölkerungsrückgang durch Wanderungsverluste bedeutsamer. (...) Wir haben seit 2000 mit einem Wohnungsbauprogramm erheblich versucht dagegen zu steuern, indem wir Flächen entwickeln.“ Die Verwaltung sieht sich hier in ihrer Steuerungsweise bestätigt, da seit 2003 ein positiver Wanderungssaldo verzeichnet wird (vgl. BKR 2005, 6). Allerdings ist absehbar, dass sich die Bevölkerungsverluste fortsetzen werden, auch ist von einer Abnahme der Haushalte und der Zunahme der Wohnungsleerstände auszugehen (Stadt Essen 2007b, 48f). Vor diesem Hintergrund sprechen Löw/Vinken (2007, 77) von einer „verdichteten Entleerung“ und einer „entleerten Dichte“.

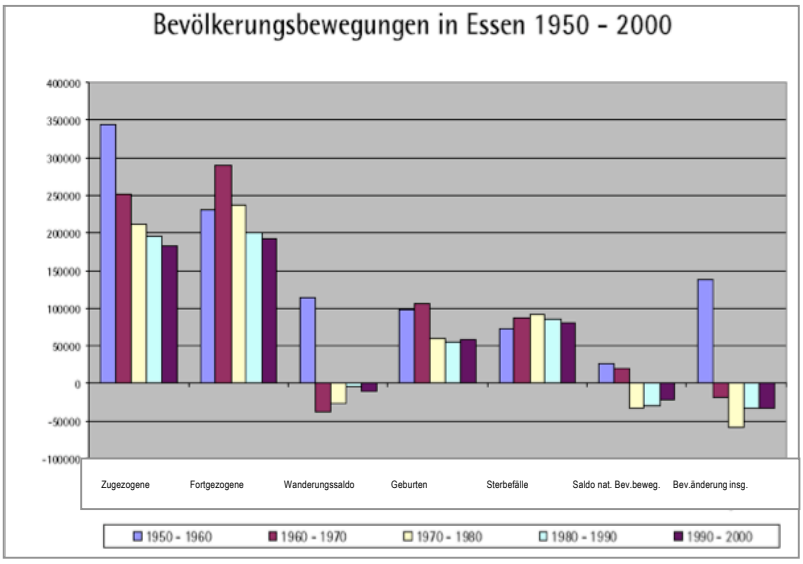


Abbildung B.33: Bevölkerungsbewegung in Essen 1950-2000 (Stadt Essen „Forum Stadtentwicklung 2006“, 51)

Wirtschaft und Arbeitsmarkt

Der Strukturwandel hat in Essen in vielen Lebens- und Arbeitsbereichen zu Umbrüchen geführt. Die Beschäftigtenentwicklung nach Sektoren zeigt eine deutliche Verlagerung vom produzierenden Gewerbe (1961: 56,4%; 2006: 20%) zum Dienstleistungssektor (1961: 43,2%; 2006: 80%) (http://www.use24.essen.de). Die Wirtschaftsstruktur kennzeichnet heute ein Mix aus Konzernen, Mittelstand und Handwerk. Charakteristisch ist eine hohe Anzahl an Konzernzentralen. „Die wirtschaftlichen Kennziffern belegen, dass Essen heute weder als Montanstadt noch als altindustriell oder als strukturschwach zu bezeichnen ist.“ (BKR 2005, 6)

Die Arbeitslosenquote ist mit 14,4% (2007) höher als im NRW-Durchschnitt. Im regionalen Vergleich mit zehn Großstädten an Rhein und Ruhr hat Essen eine vergleichsweise hohe Quote an Sozialhilfeempfängern und gleichzeitig eine Spitzenstellung beim verfügbaren Einkommen, was auf ausgeprägte soziale Disparitäten in der Stadt hindeutet (BKR 2005, 6). Mit Blick auf die sinkende Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten – von 222.280 (2001) auf 202.632 (2006) (LDS NRW 2008) – ist die Schaffung von Arbeitsplätzen das zentrale Thema für die öffentlichen Akteure: „Natürlich sind uns weitere Büro- und Industriearbeitsplätze immer sehr willkommen. Das ist im Grunde klassische Stadtplanung, da hat sich auch nicht viel verändert. Das geht nur über Standortwerbung.“ Den Interviews ist zu entnehmen, dass der Strukturwandel die Sied-

[74] *In Essen waren Bausteine der Auseinandersetzung mit demographischen und wirtschaftlichen Schrumpfungsprozessen auf Verwaltungsebene u.a. Workshops, Amtsleiterrunden, Expertengespräche, Interviews, Exkursionen sowie Bewerbung für und Aufnahme in das Programm „Stadtumbau West“ etc. (vgl. Stein 2005, 162f; Jeschke 2007, 289ff.).*

lungsflächenentwicklung im letzten Jahrzehnt intensiv geprägt hat – v.a. bezüglich Fragen nach dem Umgang mit Brachflächen oder mit „für Essen typische Wohnstrukturen und -formen aus der Bergbauzeit".

Kommunale Finanzen

Seit 1992 können die Einnahmen der Stadt die Ausgaben nicht mehr decken; bspw. lagen 2003 und 2004 die Ausgaben des Vermögenshaushaltes jeweils rund 340 Mio. Euro über den Einnahmen (Stein 2005, 158). „Die Haushaltssituation der Stadt Essen ist unverändert durch zu geringe Erträge, zu hohe Aufwendungen und damit durch erhebliche strukturelle Fehlbedarfe gekennzeichnet. Dies führt in den nächsten Jahren im Ergebnis zu einer weiteren Neuverschuldung und einem weiter wachsenden Schuldenstand. (...) Der Gesamtergebnisplan weist als Jahresergebnis einen Fehlbedarf von 297,3 Mio. Euro für das Jahr 2008 (...) aus. Die jährlichen Verluste führen dazu, dass das bilanzielle Eigenkapital der Stadt Essen bis zum Jahr 2015 aufgebraucht sein wird." (Stadt Essen 2007c, 5-13) Für die Stadt Essen gilt ein Haushaltssicherungskonzept. Der Rat der Stadt hat ein Konsolidierungsprogramm beschlossen: Für die Haushaltssicherung soll zukünftig auch die Stadtentwicklung eine stärkere Rolle spielen; es soll „verstärkt die ‚Höhe der Gewerbesteuereinnahme' im Vordergrund stehen. Ansiedlungen und Cluster, die hier nachhaltig für deutlich mehr Einnahmen sorgen, sollten bevorzugt werden." (Ebenda, 18)

Interkommunale Situation

Auch wenn die Menschen im Ruhrgebiet, nach Einschätzung der Gesprächspartner, bereits regional handeln und leben, bestünden derzeit in den Köpfen der kommunalen Entscheidungsträger immer noch Grenzen zwischen den einzelnen Kommunen, die es zu überwinden gilt. Seit den 1970er Jahren gibt es eine Planungsamtleiterkonferenz im Ruhrgebiet, die seitens der Beteiligten als sehr hilfreich für die gegenseitige Abstimmung angesehen wird – „genauso wirksam wie formelle Bündnisse". Die Stadt Essen kooperiert zudem interkommunal und regional zu verschiedenen Projekten der Wirtschaftsentwicklung mit benachbarten Städten, in Form von Absprachen, gemeinsamen Gesellschaften, Projekten etc. (Stadt Essen 2007a, 45).

Die Kommunen Duisburg, Oberhausen, Mülheim an der Ruhr, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Bochum und Dortmund haben sich zur „Städteregion Ruhr 2030"[75] zusammengeschlossen, um gemeinsam zu planen, zu handeln und zu kooperieren. Die Städte haben Ende 2005 eine Planungsgemeinschaft gegründet und damit ihren Willen bekundet, regionale Verantwortung zu übernehmen. Die Zusammenarbeit konzentriert sich auf die Handlungsfelder „Masterplan Ruhr", „Wohnen am Wasser" sowie den regionalen Flächennutzungsplan und kooperative Flächenentwicklungen (http://www.staedteregion-ruhr-2030.de). Im „Masterplan Ruhr" wurde u.a. eine „Wohnungspolitische Erklärung" der Städteregion mit gemeinsamen Leitlinien und Zielen verfasst (Stadt Essen 2007b, 89f). Den Interviews war zu entnehmen, dass die regionale Perspektive für die eigene Flächenpolitik derzeit jedoch keine einschneidenden Veränderungen mit sich bringe.

Nord-Süd-Gefälle

Das eingangs skizzierte Nord-Süd-Gefälle bedingt auch das Steuerungshandeln öffentlicher Akteure. Nach Einschätzung kommunaler Gesprächspartner bestünde mehr Steuerungsbedarf und damit umfangreichere (kleinteiligere) Entwicklungstätigkeiten im Norden der Stadt. Das sei zum einen auf den Strukturwandel und die größeren Anteile an Brachflächen im Norden zurückzuführen. Zum anderen spiele hier die Bevölkerungsstruktur eine Rolle: „Im Norden bekommen wir Beifall, wenn wir dort Wohnbauland entwickeln. (...) Im Süden, da kommen meist nicht die Bürger, sondern gleich die Anwälte. (...) Im Norden hat es mehr Veränderungen gegeben, weil es mehr Veränderungswünsche und Druck gab. Im Süden wollen sie nur eins: den unverbauten Blick. (...) Die bauleitplanerische Tätigkeit ist stärker im Norden und in der Mitte."

---

[75] Für die Region soll zudem ein Leitbild im Sinne von „Möglichkeitsräumen" identifiziert werden, mit dem Ziel, wirtschaftliche, ökologische und soziale Potenziale besser zu nutzen. Das Ruhrgebiet als Möglichkeitsraum zu betrachten soll helfen, Grenzen zu überwinden und derzeitige, durch tradierte Bindungen bedingte Beschränkungen zu überwinden (http://www.ruhr-2030.de). Ausführlicher zur stadtregionalen Ruhr-Kooperation siehe Bremer/Petzinger (2001), zu „Möglichkeitsräumen" siehe Davy (2002).

Wohnungsbau in den 1980er Jahren



Nach Einschätzung kommunaler Planer sind in Essen in der Vergangenheit zu wenige Wohnungen gebaut worden. Die Zahlen der Baufertigstellungen zeigen rückblickend, dass in Essen, verglichen mit Duisburg und Dortmund, deutlich weniger Wohnungen gebaut wurden (Städteregion Ruhr 2006, 16-19). „Das ist ein Manko und die Hauptursache für den Bevölkerungsrückgang bzw. die Wanderungen in das Umland." Ursächlich für die verringerten Bautätigkeiten seien Leerstände in den 1980er Jahren gewesen, die die politischen Entscheidungsträger „auf Drängen der Wohnungsunternehmen hin", veranlasst hätten, keine neuen Wohnungen mehr zu bauen.

Abbildung B.34: Wohnungsbestand in Essen (eigenes Foto)

6.4.3 Zentrale Akteure

Die Gesprächspartner sehen folgende Akteure als wesentlich für die Siedlungsflächenentwicklung an,

- in der Verwaltung: den Geschäftsbereich Planen und dort in erster Linie das „Amt für Stadtplanung und Bauordnung" sowie das „Amt für Stadterneuerung und Bodenmanagement". Daneben seien der Geschäftsbereich „Umwelt und Bauen", der Geschäftsbereich „Finanzen und Kämmerei" sowie das „Büro Stadtentwicklung" relevant.
- seitens der Politik[76]: in erster Linie den „Ausschuss für Stadtentwicklung und Stadtplanung" und den „Bau- und Verkehrsausschuss"; zudem sei teilweise der „Ausschuss für Umwelt, Verbraucherschutz, Grün und Gruga" bedeutend.

Die Vielzahl städtischer Gesellschaften (insgesamt 64) spielt eine große Rolle für die baulich-räumliche Entwicklung Essens, z.B. die Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH EWG (v.a. für die Entwicklung von Gewerbe- und Industrieflächen bedeutend), die Essener Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH, Grün und Gruga Essen, die Stadtwerke Essen AG etc. Es wurde berichtet, dass sich jüngst nicht nur die Anzahl, sondern auch die Strukturen verändert hätten. Die Strukturen seien „klarer" gewesen als die Tochtergesellschaften noch nicht mit eigenen Aufsichträten ausgestattet waren: „Heute ist das eine Vielfalt, die bekommt man nicht mehr in den Griff, da verliert man den Überblick. (...) Da ist ein Vakuum entstanden, da gibt es keine klare Kraft mehr und entsprechend braucht man Zeit, um alles abzustimmen." Und: „Früher waren die leichter von oben zu beeinflussen." Ein Beispiel: „Die beschließen einfach irgendwelche Neubauten – und die Stadt sitzt auf ihren alten Immobilien." Einflussmöglichkeiten bleiben der Stadt dann letztendlich nur über formelle Genehmigungen, die auch kommunale Gesellschaften benötigten.

Nach Einschätzung der kommunalen Interviewpartner hat sich die Akteurslandschaft in jüngster Zeit verändert: „In den 90er Jahren hatten wir eine ‚stabile Kundschaft', sowohl was die Personen wie auch die Strukturen angeht. Das waren gewachsene Vertrauensverhältnisse mit großen Unternehmen. Die gibt es jedoch zum Teil heute nicht mehr, denn in den letzten Jahren fand eine rasante Veränderung hinsichtlich der Strukturen und Personen statt." Beispielsweise habe sich auch die Anzahl der Bauträger erheblich reduziert. Als „kontinuierlich und kooperativ" wird hingegen die Zusammenarbeit mit dem städtischen Wohnungsunternehmen beschrieben.

Im Stadtentwicklungsprozess (STEP) „Perspektive 2015+" (ausführlicher in Kap. 6.4.6) wird die hohe Bedeutung der Aktivitäten der Wohnungswirtschaft für den Stadtentwicklungsprozess hervorgehoben[77]. Eine zentrale Rolle spielen die 16 Unternehmen der „Arbeitsgemeinschaft Essener

---

[76] *Die Sitzverteilung im Rat der Stadt Essen: CDU (32), SPD (28), BÜNDNIS 90/Die Grünen (9), Essener Bürger Bündnis (4), FPD (3), PDS (2), Republikaner (2), DKP (1), Essen steht AUF (1). (Stand 15.05.2008) (vgl. http://www.essen.de/deutsch/Rathaus/Rat/RatSitzverteilung.asp).*

[77] *Auch Stein (2005, 167) betrachtete das Zusammenspiel der verschiedenen Akteure in Essen unter Einbeziehung von demographischen Aspekten: Die zehn größten Wohnungsgesellschaften haben mit Blick auf den demographischen Wandel und dessen Auswirkungen auf den Wohnungsbestand in 2003 eine Untersuchung erstellen lassen. Die Politik reagierte auf die Ergebnisse anfangs „mit erschreckter Distanzierung vom Thema", inzwischen folgten in der Angelegenheit jedoch positive Gespräche mit der politischen Spitze.*

Wohnungsunternehmen“. Darüber hinaus sind weitere, teils auch überregional tätige Unternehmen sowie weltweit agierende Finanzinvestorengruppen am Essener Wohnungsmarkt aktiv. Die größte Anbietergruppe sind jedoch die Privateigentümer (Stadt Essen 2007b, 52f).

Zusammenspiel der Akteure

Die verschiedenen Verwaltungseinheiten arbeiten themen- und projektbezogen in ganz unterschiedlichen Formen zusammen. Einzelne Fälle verdeutlichen, dass das Handeln bzw. Nicht-Handeln anderer kommunaler Fachbereiche auch Vorhaben der Siedlungsflächenentwicklung über längere Zeiträume blockieren kann. So habe zum Beispiel der verzögerte Bau einer neuen Entsorgungsanlage zu einem einem „B-Plan-Stau“ in diesem Gebiet geführt und: „da sind zehn Jahre gar nichts.“

In den letzten Jahren waren verschiedene Instanzen an der Erarbeitung des STEP „Perspektive 2015+“ beteiligt. Die Zusammenarbeit basierte auf einer komplexen Organisationsstruktur, die sämtliche Verwaltungsbereiche, städtische bzw. stadtnahe Unternehmen und Institutionen sowie externe Akteure (z.B. Wohnungswirtschaft) eingebunden hat (Stadt Essen 2007a, 2f). Im Rahmen des STEP werden auch für die Zukunft ein verstärkt ressortübergreifendes Zusammenspiel der Verwaltungseinheiten angestrebt und neue Strukturen modellhaft erprobt. Ziel ist es u.a. die „Raumorientierung der Verwaltung“ zu verbessern. Die Aktivitäten einzelner Fachplanungen sollen auf ein Gebiet hin abgestimmt und systematisiert werden: Ziele, Maßnahmen und Projekte sollen für Teilräume in einer verbindlichen Steuerungsstruktur entwickelt und umgesetzt werden (Stadt Essen 2007a, 69-71).

Daneben ist dem STEP zu entnehmen, dass die genannten Aufgaben im Handlungsfeld Wohnen und Wohnbauflächen (Umstrukturierung, Qualifizierung etc.) „gemeinsam mit den handlungsbereiten Akteuren des Essener Wohnungsmarktes“ angegangen werden sollen (ebenda, 49). Mit Blick auf den aktuellen Stadtentwicklungs- und v.a. Stadtumbauprozess wird ferner festgehalten: „Strategisch abgestimmtes Handeln aller Beteiligter ist umso wichtiger, als die Maßnahmen der Stadtentwicklung ganz überwiegend privat finanziert und umgesetzt werden müssen.“ (Stadt Essen 2006b, 1) Die Wichtigkeit dieses Zusammenspiels wird gleichermaßen seitens der Gesprächspartner eingeschätzt. „Vom System her müssen wir uns immer mehr mit Privaten engagieren, weil wir selber immer weniger Geld haben und weil es uns untersagt ist, Geld aufzunehmen.“ Das Engagement Privater wird jedoch nicht ausschließlich aus finanziellen Motiven geschätzt, wie eine Aussage aus der Verwaltung zum Thema ‚Wohnen älterer Menschen’ zeigt: „Wir wollen altengerechtes Wohnen, Mehr-Generationen-Wohnen usw. fördern. Aber da wissen die am Markt tätigen Menschen besser, was verkaufbar ist. Es macht ja keinen Sinn, Vorschriften zu erlassen, die nicht am Markt verkaufbar sind.“

Die Planer verstehen sich im Team mit Bauträgern und Projektentwicklern. Dieser Teamgedanke sei ein Novum für die kommunalen Planer. „Es gibt in der Regel kein Gegeneinander. Das war früher anders. (...) Es gibt natürlich unterschiedliche Interessen, die man dann versuchen muss auszugleichen.“ Da Bauleitplanung in einzelnen Arbeitszusammenhängen heute mehr und mehr als Beitrag zur Projektentwicklung zu verstehen sei, bedürfe es allerdings auch entsprechender Kompetenzen in der Verwaltung (z.B. Projektmanagement). Zu dem Zusammenspiel öffentlicher und privater Anliegen wird von Verwaltungsseite auch angemerkt: „Planung ist Ausgleich von Interessen. Wenn die Privaten da etwas wollen, frage ich als erstes, ob das, was der Private will, mit den öffentlichen Interessen vereinbar ist.“ Die Stadt will Leitplanken aufzeigen, sich jedoch nicht mit allen Einzelheiten befassen: „Wenn die Richtung stimmt, reicht mir das im Grunde.“

6.4.4 Ziele und Aufgaben öffentlicher Akteure

Ein übergeordnetes strategisches Ziel der Stadt ist es, die Einwohnerzahlen „durch Umkehr des Abwanderungstrends“ zu stabilisieren. Zu diesem Zweck hat die Politik die Verwaltung im Jahr 2000 beauftragt, „verstärkt Wohnbauflächen auszuweisen und die Wohnbautätigkeit auf einen Zielwert von rund 2.000 neue Wohnungen pro Jahr zu steigern“ (Stadt Essen 2007b, 29).

Die wesentlichen Aufgaben der baulich-räumlichen Entwicklung lassen sich entsprechend des STEP der Stadt Essen „Perspektive 2015+“ wie folgt zusammenfassen:

- Qualitätsoffensive insbesondere im älteren, innenstadtnahen Wohnungsbestand,
- nachfragegerechte, qualitätsvolle Angebotsverbesserung speziell für Familien, ältere Bürger, junge Berufstätige,
- Angebotserweiterung im nachgefragten hochpreisigen Wohnraumsegment,
- Aktivierung von Brachflächen für den Wohnungsbau,
- Intensivierung des Dialogs mit den Wohnungsunternehmen,
- Einrichtung interdisziplinärer Arbeitsgruppe, u.a. zur Überprüfung der Zielerreichung,
- verwaltungsseitige Einrichtung einer Kontakt- und Anlaufstelle für (v.a. private) Wohnungsmarktakteure,
- Erarbeitung/Abstimmung von individuellen (kleinräumigen) Handlungsvorschlägen,
- aktive Wohnungsmarktbeobachtung,
- Befragungen/Erhebungen zu Umzugsmotiven, Pendlerverhalten, Leerständen, Wohnungsmarkt-Barometer etc. (Stadt Essen 2007a, 50).

Hinsichtlich der Umsetzung dieser Aufgaben ist dem STEP 2015+ mit Blick auf die Fläche zu entnehmen: „Die Stadt Essen wird voraussichtlich weder auf einen Teil ihrer bisher nicht ausgenutzten Wohnbaulandpotenziale noch in geringem Umfang auf die Neuausweisung von Wohnbauflächen verzichten können. Der Revitalisierung von Brachflächen und dem Abschöpfen von Restpotenzialen im Innenbereich ist dabei der Vorzug zu geben.“ (Ebenda, 53) Die kommunale Stadtentwicklungspolitik sieht vor, Essen gemäß des „Wohnungsbauprogramms“ der Stadt als „herausragenden Wohnstandort“ auszubauen. Insgesamt sollen die Wohnbauflächenentwicklungen zu „einer kompakten, an Zentrenstrukturen orientierten Wohnbauplanung“ beitragen (ebenda, 49). Auch wenn sich rein rechnerisch ein Überhang von Wohnungen verglichen mit der Anzahl der Haushalte ergibt: „Um neue Einwohner zu gewinnen und die vorhandenen an die Stadt Essen zu binden, ist auch zukünftig qualitätsvoller Wohnungsneubau erforderlich, der die Wohnwünsche der verschiedenen Nachfragergruppen berücksichtigt.“ (Stadt Essen 2007b, 5).



Abbildung B.35: Neubaugebiet in Essen-Stoppenberg (eigene Fotos)

„Der demografische Wandel (...) und die einhergehenden veränderten Wohngewohnheiten der Essener Bürgerinnen und Bürger erfordern für das gesamte Themen-Spektrum ‚Wohnen’ Handlungskonzepte/Handlungsangebote, die ein qualitatives Wohnraumangebot für alle Nachfragegruppen schaffen und verbessern bzw. nachhaltig sichern. Durch Investitionen der Akteure am Wohnungsmarkt, aber auch durch Anreizfinanzierung der öffentlichen Hand und durch ein mit den politischen Gremien abgestimmtes Verwaltungshandeln sollen insgesamt Qualitätsverbesserungen von Wohnraum, Wohngebäuden und des Wohnumfeldes erreicht werden.“ (Stadt Essen 2007a, 47) Da viele Wohnungen hinsichtlich Größe, Ausstattung und Wohnumfeld nicht mehr den zeit- und nachfragegerechten Bedürfnissen entsprechen, sind hier Rückbau- und Modernisierungsmaßnahmen im Bestand verbunden mit qualitätsvollem Neubau gefragt (Stadt Essen 2006b, 1). Ebenso sollen auf diesem Wege den (im städtischen Durchschnitt) höheren Leerständen in einzelnen Stadtteilen (z.B. Bochold-Altendorf Nord) entgegengewirkt werden (Stadt Essen 2007a, 94f).

Eine wesentliche Aufgabe öffentlicher Akteure im Alltagshandeln sei es, Nachnutzungen für brach gefallende Flächen zu finden bzw. auf den Weg zu bringen. „Das eigentliche Steuern, wie

man das in Zeiten des Wachstum machen musste, das ist hier weniger der Fall. Der Standardfall ist, dass irgendwo eine Fläche brach fällt und wenn die günstig liegt, dann ist die Nachfolgenutzung immer Wohnen." Hier gilt es Netzwerke zu informieren und zu aktivieren, mit dem Ziel neue Investoren bzw. Nutzer zu finden.

Grundsätzlich, so die verwaltungsseitige Einschätzung, seien die Aufgaben in der Essener Siedlungsflächenentwicklung immer im Überblick über die verschiedenen Nutzungen zu betrachten. Neben der Wohnbau- sei vor allem die Gewerbeflächenentwicklung[78] bedeutend: „In den nächsten Jahren wird die schwierige Aufgabe, Bestandsgebiete bei der Erneuerung der Immobilien zu unterstützen und zu fördern, zu bewältigen sein." (Ebenda, 41) Ein übergeordnetes Ziel sei es auch, die „Standortschlacht der Discounter" im Ruhrgebiet mitzusteuern. Angesichts der demographischen Entwicklungen sei zudem eine Analyse und Anpassung öffentlicher Infrastrukturen an veränderte Rahmenbedingungen erforderlich (ebenda, 18f). Dabei geht es nicht nur um den Rückbau von Überkapazitäten, sondern auch um die Erfüllung qualitativer Anforderungen (z.B. Verbesserung der Versorgung mit Kindertageseinrichtungen, teilräumliche Weiterentwicklung der Spiel- und Sportangebote). Pauschale Ziele und Aufgaben lassen sich nicht benennen, sie ergeben sich aus den jeweils spezifischen Anforderungen vor Ort (Versorgungsstand, stadträumliche Situation, Nutzerstrukturen usw.).[79]

6.4.5 Werte, Orientierungen und Interessen öffentlicher Akteure

Die handlungsleitenden und für die Siedlungsflächenentwicklung wesentlichen Aspekte werden hier im Überblick dargestellt.

Nachfrageorientierung

Der zukünftige Bedarf an Wohnungsneubau wird an der Nachfrage verschiedener Zielgruppen bemessen. Eine markt- und nachfrageorientierte Angebotspolitik soll quantitative Betrachtungen ablösen. „Bei der Einschätzung künftiger Bedarfe sind neben quantitativen Aspekten auch die örtlichen Wohnwünsche der verschiedenen Nachfragegruppen zu berücksichtigen." (Stadt Essen 2007b, 3) Den Gesprächen ist zu entnehmen, dass der Wohnflächenzuwachs pro Person und das entsprechende Nachfrageverhalten als entscheidende Einflussgrößen für die Siedlungsflächenentwicklung angesehen werden – und weniger die demographischen Entwicklungen.

Großprojekte im Fokus: Mögliche Entwicklungen „vor"denken

Das Steuerungshandeln der öffentlichen Akteure orientiert sich stark an den aktuellen Großprojekten (siehe Kap. 6.4.6): „Wir haben ja das Glück in Essen, dass wir (...) aktuell mit Großprojekten gesegnet sind." Ein zentrales Interesse der öffentlichen Akteure ist es, diese Großprojekte reibungslos abzuwickeln.

In den Interviews wurde dargelegt, dass die Entscheidung für oder gegen ein Projekt in der Regel woanders fällt: bei den Investoren oder Projektentwicklern. Es komme jedoch darauf an, als Stadt vorbereitet zu sein. Bspw. indem für bestimmte Gebiete flexible Rahmenpläne gemacht werden, die im Falle des Interesses eines Investors von Anfang an in die Gespräche eingebracht werden können. Als Beispiel wird das zu entwickelnde Thyssen-Krupp-Gebiet angeführt: „Ich bin der Meinung, die Rahmenplanung war eine ganz wichtige Grundlage, damit hinterher überhaupt diese Investorenentscheidung stattfinden konnte." Die Steuerungswirkung übergeordneter Konzepte wird nach bisherigen Erfahrungen als gut eingeschätzt.

Nicht-Wachstum kommunizieren und steuern?

Nicht-Wachstumsbedingungen führen zu anderen Herausforderungen als es in Wachstumsregionen der Fall ist: „In Zeiten des Wachstums muss man schauen, wo der ganze Druck hingeht. Ohne Wachstum muss ich mir andere Fragen stellen. Doch wie man Schrumpfung steuern muss, die Frage ist in Essen noch nicht angekommen. (...) Aber diese Frage wird kommen. Und auch: Kann

---

[78] Für gewerbliche Nutzungen stehen 86 ha sofort zur Verfügung, zusammen mit weiteren Potenzialflächen – Flächen, die noch der Erschließung oder Aufbereitung bedürfen – sind 199 ha für Gewerbeansiedlung nutzbar (Stadt Essen 2007a, 39f).

[79] Ausführlicher zur kommunalen Daseinsvorsorge im Ruhrgebiet bei rückläufiger Bevölkerung (RVR 2005). Hier werden aus Sicht des Regionalverbandes Ruhr Bedarfsverschiebungen und Aufgaben, Handlungsspielräume sowie kommunalpolitische Handlungsoptionen dargestellt.

ich das überhaupt steuern? Und wenn ja, ist es sinnvoll darüber laut zu reden? Auch da sind wir noch nicht angekommen. (...) Die Wohnungsleerstände in Essen haben wieder abgenommen, daher ist das kein brennendes Thema. (...) In Zeiten, in denen die Flächennutzungen im Wesentlichen festgelegt und verteilt sind, muss ich mir darüber keine Gedanken machen. Ich muss dagegen die Gelegenheiten nutzen, die sich auf dem Markt ergeben, so dass ich wieder etwas sinnvolles Ganzes erzeugen kann." Fazit: Die Bevölkerungsabnahme sei nicht von größerem Interesse für die Siedlungsflächenentwicklung – solange es eine zahlungskräftige und -willige Nachfrage nach Wohnungen gibt.

6.4.6 Strategien, Instrumente und Arbeitsweisen

Für die kommunalen Akteure liegt die zentrale Steuerungsfunktion in der Bauleitplanung. „Das Kerngeschäft ist immer noch die Bauleitplanung" – auch wenn informelle Instrumente wichtige Elemente der Steuerung seien, die in Essen vielfach eingesetzt werden.

Formelle Instrumente

Der FNP der Stadt Essen ist seit 1984 gültig und unterlag seitdem zahlreichen Änderungen (Stadt Essen 2006a, 14). Die Neuaufstellung erfolgt derzeit als regionaler Flächennutzungsplan (RFNP), der sechs kommunale FNP und die entsprechenden räumlichen Ausschnitte der Gebietsentwicklungspläne (GEP) für die Regierungsbezirke Arnsberg, Düsseldorf und Münster ersetzt. Die beteiligten Kommunen erhoffen sich durch die gemeinsame Planung „eine stärkere Koordinierung der räumlichen Entwicklung und damit einen inhaltlichen Qualitätssprung der räumlichen Planung durch regionale Vereinbarungen" (http://www.essen.de). Der RFNP wird dezentral in Kooperation der Planungsverwaltungen der beteiligten Städte im Rahmen einer komplexen Organisationsstruktur und umfassender Planverfahren erarbeitet. Die Planungsgemeinschaft besitzt keine eigene Rechtspersönlichkeit, auch keine eigenen Ressourcen. Die Zusammenarbeit der Städte basiert auf einem „stadtregionalen Kontrakt" (vgl. http://www.staedteregion-ruhr-2030.de).

Die gängigen Steuerungsinstrumente sind B-Pläne und städtebauliche Verträge. Charakteristisch für die kommunale Stadtplanung in Essen ist die (organisatorische) Verschränkung von Planung und Bauordnung. Diese Verknüpfung ermögliche eine schnellere Reaktion, was auch für die Zusammenarbeit mit Investoren von Bedeutung sei, da sie mehr Sicherheit für diese schaffe.

Wird der Instrumenteneinsatz der kommunalen Flächensteuerung in Essen betrachtet, so fällt die relativ hohe Anzahl von Veränderungssperren auf – zwischen 2001-2005 kam es zu 20 Veränderungssperren[80]. Dieses planungsrechtliche Instrument wird neben „Zurückstellungen" v.a. genutzt, um Einzelhandelsentwicklungen entsprechend des kommunalen Einzelhandelsentwicklungskonzeptes zu steuern (Stadt Essen 2006a, 22). Demgemäß wird auch die in 2007 geschaffene baurechtliche Möglichkeit der „Verhinderungspläne" begrüßt.

Informelle Instrumente

In der Stadt Essen werden zahlreiche informelle Pläne und Konzepte auf den Weg gebracht, um sowohl für Teilräume (z.B. Rahmen- und Entwicklungspläne auf Stadtbezirksebene) als auch für Fragen der baulich-räumlichen Steuerung auf gesamtstädtischer Ebene (z.B. Masterpläne) einen Bezugsrahmen zu schaffen. Zentrale Perspektiven für die Stadt- und auch Siedlungsflächenentwicklung werden im STEP „Perspektive 2015+" dargestellt. Der STEP soll dabei nicht als abgeschlossenes Planwerk, sondern als längerfristiger Prozess verstanden werden (MBV NRW 2007). Dieser Prozess startete Anfang 2005 mit dem Ziel, mittelfristige Perspektiven für die Stadtentwicklung sowie „Impulsprojekte" für den Stadtumbau zu erarbeiten: Aus sämtlichen fachlichen Verwaltungsbereichen wurden in Kooperation mit der Wohnungswirtschaft sieben Projektgruppen gebildet, die neben umfangreichen thematischen Bestandsanalysen Handlungsziele und insgesamt 32 Impulsprojekte erarbeitet haben. Zu verschiedenen Themen wurden „Perspektiven" entwickelt: „Die Perspektiven Infrastruktur, Wirtschaftsflächen, Wohnen und Freiraum sollen maßgebliche Rahmenbedingungen für eine zukunftsfähige Entwicklung und konkrete Handlungsprogramme

---

[80] *Veränderungssperren können durch Gemeindesatzung zur Sicherung einer Planung vor „entgegen stehenden Vorhaben" beschlossen werden, um eine geordnete bauliche Entwicklung und eine dem Allgemeinwohl dienende Bodennutzung zu gewährleisten (Stadt Essen 2006a, 22).*

aufzeigen. Die Aussagen dieser Perspektiven münden erstmalig in einen regionalen Flächennutzungsplan. Die Perspektive Innenstadt formuliert Ziele und ein räumliches Leitbild für die Entwicklungspotenziale der Innenstadt. Die Perspektive Raumorientierung schlägt eine integrierende Ressourcenbündelung für einen ausgewählten Stadtteil vor." (http://www.essen.de/Deutsch-/Rathaus/Aemter/Aktionen/Aktuele_Stadtplanungen/STEP2015_Phase_I/STEP2015_Oeffentlich.asp)

Die grundlegende STEP-Umsetzungsstrategie soll sich anhand des Mottos „agieren statt reagieren" orientieren. Bspw. sollen für die „Perspektive Wohnen" basierend auf vertieften Grundlagenermittlungen Impulse ausgelöst und konkrete Wege aufgezeigt werden, um „ganzheitlich und konzeptionell den erkennbaren demografischen Veränderungen und seinen Folgewirkungen besser begegnen (...) zu können." (Stadt Essen 2007a, 49) Um für die zukünftige baulich-räumliche Steuerung Räume festzulegen, die einer besonderen Zuwendung bedürfen, wurde eine „Strukturdatenanalyse" in Auftrag gegeben: Verschiedene soziale und räumliche Daten wurden übereinander gelegt, um Ursachen struktureller Probleme, Wohnungsleerstände, benachteiligte Quartiere etc. zu identifizieren. Besonders für die Innenstadt wurden hier Entwicklungsbedarfe sichtbar. In Konsequenz wurden Impulsprojekte für die Innenstadt und deren Randbereiche abgeleitet (BKR 2005).

Neben dem STEP gibt es auf gesamtstädtischer Ebene Masterpläne für einzelne kommunale Handlungsfelder, z.B. den Masterplan „Wohnen in der City", den Masterplan „Gewerbe", den Masterplan „Einzelhandel" (basierend auf dem kommunalen Einzelhandelskonzept), den Masterplan „Zollverein" oder den Masterplan „Sport". Die verschiedenen Planwerke sind dabei auf unterschiedlicher Weise miteinander verknüpft. Zwei Beispiele:

- die dem Masterplan „Ruhr" zugrunde liegenden wohnungspolitischen Leitlinien bilden auch die Grundlage für den Essener STEP;
- der Masterplan „Freiraum schafft Stadtraum" soll sowohl als Baustein des STEP sukzessiv umgesetzt werden als auch der Orientierung für die Neuaufstellung des RFNP dienen.

Darüber hinaus ist für die Siedlungsflächenentwicklung das „städtebauliche Gesamtkonzept" bedeutend. Es bildet den baulichen Bestand der Innenstadt sowie städtebauliche Entwicklungspotenziale, Zielvorstellungen und mögliche Projekte ab (Stadt Essen 2007a, 66).

Projekte

Für die kommunalen Gesprächspartner nehmen derzeit verschiedene Großprojekte eine wesentliche Funktion in der baulich-räumlichen Steuerung ein: die Ansiedlung Thyssen Krupps, der Neubau Eon Ruhrgas-Hauptverwaltung, Marina Essen, das Einkaufszentrum Limbecker Platz (mit einer Fläche von 70.000 m² eines der größten innerstädtischen Einkaufscenter Deutschlands) sowie Projekte und Sanierungen im Rahmen der Kulturhauptstadt 2010 etc. stellen „wesentliche Entwicklungs- und Anschubkräfte" dar. In der Vergangenheit stand die Entwicklung der „*west*stadt" im Fokus der kommunalen Steuerungsbemühungen: ein neues Stadtquartier im Nutzungsmix aus Wohnen, Einkaufen, Kultur, Freizeit und Arbeiten auf einer am Rande der Innenstadt liegenden Brachfläche (EWG 2006, 8).



Abbildung B.36: Großprojekte – Limbecker Platz, westStadt und Berliner Platz (eigene Fotos)

Aktuell wird der „Kruppgürtel“[81] mit seiner Größe von 230 ha seitens Verwaltung und Politik als *das* zentrale Zukunftsprojekt der Essener Stadtentwicklung gehandelt. Ausgangspunkt der planerischen Überlegungen war die Notwendigkeit einer städtebaulichen Gesamtkonzeption für das Areal (siehe Abb. B.37). Das Gebiet ist fast dreimal so groß wie die Essener Innenstadt, liegt zwischen der Innenstadt und dem Stadtteil Altendorf auf ehemaligen Industrieflächen und soll zukünftig für Wohnen, Arbeiten, Freizeit und Kultur genutzt werden. Die Entwicklung soll sich u.a. an einem Rahmenplan von 2001 sowie dem Masterplan „Freiraum schafft Stadtraum“ orientieren und geht mit der Änderung und Neuaufstellung von B-Plänen einher. Die Realisierung soll schrittweise bis zum Jahr 2020/2030 erfolgen (Städteregion Ruhr 2006, 44f).

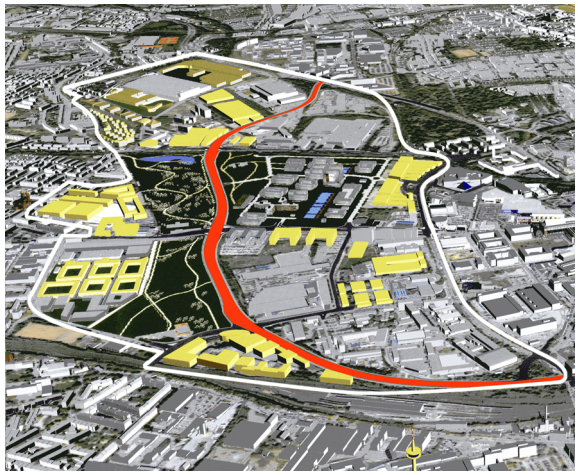


Abbildung B.37: Rahmenkonzept zum Krupp-Gürtel (Stadt Essen et al. 2007, 8)

Förderungen

Das Ministerium für Städtebau, Wohnen, Kultur und Sport des Landes NRW (MSWKS NRW) hat die Stadt Essen als eine von 16 Pilotstädten für das ExWoSt-Forschungsfeld zum Stadtumbau in Westdeutschland ausgewählt. Die Stadt war gefragt, flächenbezogene Strategien zu entwickeln, mit denen in den Bereichen Wohnen, Infrastruktur und Gewerbe den erwarteten Bevölkerungsentwicklungen begegnet werden kann. Im Gegensatz zu den anderen Pilotstädten gab es in Essen keine Aktivitäten zu Impulsprojekten, Kooperationsvorhaben o.ä. (BBR 2008). Das Förderprogramm „Stadtumbau West“ wird eingesetzt, um dem baulich-räumlichen Handlungsbedarf in den Stadtteilen Altendorf und Bochold nachzukommen (http://www.stadtumbauwest.info/). Für die Entwicklung Altendorfs und Katernberg wird zudem seit 1998 das Programm „Soziale Stadt“ genutzt (http://www.soziale-stadt.nrw.de). Für das Stadtumbaugebiet „Bochold-Altendorf Nord“ wurden basierend auf einer Bestandsanalyse ein städtebauliches Entwicklungskonzept erstellt, dass Einzelmaßnahmen für Teilräume umfasst, die besonders von Leerständen und Verwahrlosung gekennzeichnet sind. Die vier grundlegenden Maßnahmenfelder sehen vor: Anpassungen im Bestand, Wohnungsneubau, Gestaltung und Leitbild sowie Optimierung der Standortfaktoren für das Wohnen (Geyer 2007, 6). Aus den Interviews geht hervor, dass „weitergehende Erfahrungen mit der Stadtumbaugesetzgebung“ derzeit noch nicht bestehen. Allerdings gäbe es erste kleine positive Erfolge, wie der Stadtumbau in Vogelheim zeigt: Hier haben Wohnungsbaugesellschaften und -genossenschaft bereits erste Stadtumbau-Projekte unterschiedlicher Größenordnung realisiert, so z.B. Abrisse, Neubauten, Sanierungen und Modernisierungen (vgl. Stadt Essen 2007a).

Das Wohnungsbauprogramm der Stadt (1998 bis 2004) richtete sich an junge Familien als „klassische Eigentumerwerber“ (Jeschke 2007, 305). Durch eigene Förderungen versucht die Stadt Essen auch aktuell eine Erhöhung der Eigentumsquote und damit eine Standortbindung zu unterstützen, um so die Einwohnerzahlen zu stabilisieren und der „Überalterung“ entgegenzuwirken. Das kommunale Wohnbauförderungsprogramm zum Erwerb von Wohneigentum richtet sich insbesondere an Familien mit Kindern sowie an „junge Ehepaare mit erhöhtem Einkommen“ und bietet diesen u.a. einkommensabhängige städtische Subventionen beim Grundstückserwerb (Stadt Essen 2007b, 25 und 100ff.). Darüber hinaus soll die Attraktivität des Wohnstandortes Essens für ein breiteres Spektrum an Zielgruppen (v.a. Erwerbstätige der Mittelschicht) verbessert werden (Jeschke 2007, 305-308).

---

[81] *Kernbausteine sind das ThyssenKrupp Quartier, der Krupp-Park sowie die neue Erschließungsachse Berthold-Beitz-Boulevard. Zum ThyssenKrupp Quartier wurde ein zweistufiger Realisierungswettbewerb ausgeschrieben. Die Stadt strebt eine hohe städtebauliche und architektonische Qualität sowie die Berücksichtigung der Bedürfnisse und Potenziale der nachbarschaftlichen Quartiere an (Stadt Essen 2005b; Stadt Essen et al. 2007; wettbewerbe aktuell 2007).*

Flächenmanagement

Nach Aussagen der Verwaltung betreibt die Stadt keine Angebotsplanung: „In der Regel kommt der Investor oder der Grundstückseigentümer auf die Stadt zu." So würden nur noch Pläne gemeinsam mit Investoren oder Bauträgern gemacht. „Das ist eigentlich eine ganz gute Entwicklung: Es werden kaum noch Schubladenpläne produziert." Ähnlich wie in anderen Ruhrgebietsstädten gibt es keine explizit formulierte „Baulandentwicklungsstrategie" (Städteregion Ruhr 2006, 30).

Die Stadt Essen geht mit einzelnen bebauten und unbebauten Grundstücken sowie mit ganzen Wohngebieten an den Markt, um städtebauliche und sozialpolitische Ziele (z.B. Förderung der Eigentumsbildung von Familien) zu verfolgen (http://www.essen.de). Dem STEP ist zu entnehmen, dass die Einflussmöglichkeiten der öffentlich-rechtlichen Planung bei der Entwicklung von Wirtschaftsflächen und des Immobilienmarktes – neben der Unterstützung von Bestandsaktivitäten – überwiegend in der Flächenbereitstellung gesehen werden (Stadt Essen 2007a, 41).

Fernerhin sind die öffentlichen Akteure der Stadt auf verschiedenen Ebenen bestrebt, Veränderungen im Raum zu erfassen, um diese sowohl ihren eigenen baulich-räumlichen Steuerungsbemühungen zugrunde zu legen sowie diese Dritten zugänglich zu machen:

- Baulückenkataster der Stadt: Die kommunale Planung geht davon aus, dass das Schließen von Baulücken die städtebauliche Qualität erhöht und zu einem ansprechenderen Erscheinungsbild der Stadt führt. Interessenten können über das internetbasierte GIS gezielt nach Baulücken in einzelnen Stadtteilen suchen (http://www.essen.de).
- Aufbau eines Flächeninformationssystems: Planungsrechtlich relevante Informationen werden GIS-basiert in einem „Planungsinformationssystem" vorgehalten und Interessierten über Intra- und Internet zugänglich gemacht (Stadt Essen 2006a, 12). Aktuelle Bauleitplanverfahren werden umfassend dargestellt und visualisiert. Eine gezielte Suche nach bestimmten Bauweisen und Grundstücksgrößen, baurechtlichen Informationen etc. ist möglich (http://www.essen.de).
- Wohnungsmarkt- und Nachfragebeobachtungen: Im Rahmen des STEP wurde eine umfassende Nachfrage-Analyse zu Wohnstandortqualitäten, Ansprüchen und Wohnwünschen von Zielgruppen durchgeführt (vgl. Stadt Essen 2007b). Die Stadt Essen beteiligt sich zudem seit 2003 an einem Projekt des vhw-Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung, mit dem Ziel, die Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt differenziert beschreiben zu können. „Hierzu werden kleinräumige Daten aus der Essener Statistik, Daten aus der Marktforschung und Erkenntnisse aus der Milieuforschung miteinander verknüpft" (http://www.essen.de). Die Stadt Essen ist Mitglied im Initiativkreis „Kommunale Wohnungsmarktbeobachtung" in NRW (http://www.komwob.de/).
- Leerstandserfassung: Seit 2003 werden regelmäßig über die Stromzählermethode Leerstandsdaten für die Stadt erfasst und für die einzelnen Stadtteile ausgewertet (Stadt Essen 2007b, 49-52).

6.4.7 Zwischenstand

Insgesamt zeichnen sich im Überblick über die Vorhaben und Aufgaben räumliche Schwerpunktegebiete der Steuerungstätigkeiten öffentlicher Akteure ab, neben den Großprojekte auch in Form von Stadterneuerungsgebieten. Das Steuerungshandeln der öffentlichen Akteure konzentriert sich stark auf die Abwicklung von Großprojekten. Die kommunalen Gesprächspartner gehen davon aus, dass sich diese in die gesamträumliche Siedlungsflächenentwicklung einfügen. Ihres Erachtens wurde durch die Projekte wiederum ein „Gesamt-Nachdenken über die Stadt" eingeleitet – über Wohnbauflächen, Gewerbestandorte, Rückbauflächen etc. Hier zeichne sich ein Prozess ab, der wechselseitig – von außen durch Investoren und von innen durch Verwaltung/Politik – gespeist werde.

Seitens der kommunalen Interviewpartner werden die eigenen Handlungsmöglichkeiten im Zusammenspiel mit den privaten Akteuren als recht gut eingeschätzt: „Wenn man gute Argumente hat (...), kann man sich eigentlich durchsetzen. Ich wüsste keinen Plan, der völlig entgegen unseren planerischen Interessen gelaufen wäre. (...) Wenn man klar seine Rahmenbedingungen absteckt und Investoren hat, die das Geschäft verstehen, dann gibt es da keinen Widerspruch." Ebenso wurde auf Möglichkeiten verwiesen, die man als Kommune habe, um unerwünschte oder unklare Entwicklungen hinauszuzögern. „Man muss nur die richtigen Fragen stellen (...) und das Projekt so ein wenig in der Luft halten." Die konkreten Steuerungsmöglichkeiten im Bestand werden aufgrund der heterogenen Eigentümerstruktur eher gering eingeschätzt: „Da kann man planerisch wenig machen. (...) Die Einzeleigentümer mit ihren ganz unterschiedlichen Interessen, kriegen wir gar nicht gepackt und bewegt – vor allem nicht in den Bereichen, wo es notwendig wäre."

Fürstenwalde/Spree

Brandenburg, Landkreis Oder-Spree













Bevölkerungsentwicklung

2005	33.336 EW
2002	33.726 EW
1990	34.830 EW

(Domus Consult 2003, 5)

2000-2006	-3,1%
Prognose 2020	-2,35%

(Bertelsmann Stiftung 2006, 4)

Durchschnittsalter

2005	42,2 Jahre
Prognose 2020	46,4 Jahre

(Bertelsmann Stiftung 2006, 4)

Bevölkerungsdichte

2006	470 EW/qkm

(Bertelsmann Stiftung 2006, 3)

Wohnfläche pro Person

2005	34,2 qm
vgl. Brandenburg	37,7 qm

(Bertelsmann Stiftung 2006, 4)

Fläche (2005) 71 qkm

(Bertelsmann Stiftung 2006, 3)

Siedlungs- und Verkehrsfläche

2004	23%
2000	22%
1992	19%

(LDS BB 2006)

Gebäude- & Freifläche (Wohnen)

2006	5,39%
2000	4,54%
1996	4,35%

(LDS BB 2006)

Wohnbauflächenentwicklung

2001 – 2006	24 ha

(LDS BB 2006)

Flächenpotenziale (Wohnbau)

2006	>130 ha nutzbar

(PIW 2006, 13)

Baufertigstellungen Wohnungen

2004 – 2006	136 WE
2001 – 2003	340 WE
1998 – 2000	501 WE

(LDS BB 2006)

Steuereinnahmen je Einwohner

2003*	369 Euro
2001**	337 Euro
1996***	572 DM

(Deutscher Städtetag 2005, 544ff.; **2003, 514ff.; ***1998, 411ff.)*

Schulden je Einwohner

2004*	415 Euro
2000**	444 Euro
1995***	789 DM

*(Deutscher Städtetag *2006, 570ff.; **2002, 417ff.; ***1997, 472ff.)*

Abbildung B.38: Steckbrief Fürstenwalde/Spree

6.5 Fürstenwalde/Spree

6.5.1 Zentrale Merkmale: Stadtstruktur und Siedlungsflächenentwicklung

Die Stadt Fürstenwalde ist die zweitgrößte Stadt im Landkreis Oder-Spree und liegt im Osten Brandenburgs, rund 60 km entfernt von Berlin-Zentrum sowie 35 km von Frankfurt (Oder) und der deutsch-polnischen Grenze. Das Umland ist dünn besiedelt und kleingemeindlich strukturiert. Das Mittelzentrum Fürstenwalde ist Versorgungszentrum für über 55.000 Einwohner der Region.

Fürstenwalde ist eine „gewachsene" Stadt, mit einer Bevölkerungsdichte von 469 EW/qkm, die weit über der Dichte des Landkreises Oder-Spree (86 EW/qkm) liegt. Der Wohnungsbestand entstand überwiegend in der Zeit der DDR (Domus Consult 2003, 7). Das Stadtgebiet wird durch eine Bahnlinie und die Spree in die drei Stadtteile Nord, Mitte und Süd gegliedert, die sich in ihrer baulichen Struktur unterscheiden: Nord ist vorwiegend geprägt durch Plattenbauweisen der DDR-Zeit, der übrige Gebäudebestand ist heterogen; Mitte umfasst die Alt- und Kernstadt sowie den Stadtpark und Süd besteht überwiegend aus kleinteiligen Wohngebieten. Zudem gibt es, von der geschlossenen Ortslage durch Landwirtschaftsflächen getrennt, die Orte Molkenberg und Trebus. Im Westen und Osten der Stadt gibt es große Waldflächen (insgesamt 452 ha Landwirtschaftsfläche und 4.677 ha Wald).

Fürstenwalde war traditionell Garnisonsstadt[82], was sie heute zur Konversionsstadt macht: Nach der Wende standen rund 520 ha militärische Flächen für zivile Nachnutzungen zur Verfügung – mit hunderten von unterschiedlichen Gebäuden, Lagerflächen, Übungsplätzen sowie enormen Altlasten (Kampfmittel etc.). Die Flächen verteilen sich über das gesamte Stadtgebiet und auf Teilen entstanden neue Wohn- und Gewerbegebiete, Gemeinbedarfsstandorte, Grünflächen und Verkehrswege. Daneben liegen weitläufige Konversionsflächen brach (Stadt Fürstenwalde 2004b, 2-11).

Die Stadt verfügt aufgrund dieser Situation über sehr große Flächenpotenziale (siehe Abb. B.39). Der FNP von 1997 zeigt, dass etwa 30% der 370 ha Gewerbeflächen in Konversionsgebieten liegen. Über 130 ha sind bauleitplanerisch gesichert und sofort nutzbar (PIW 2006, 13).

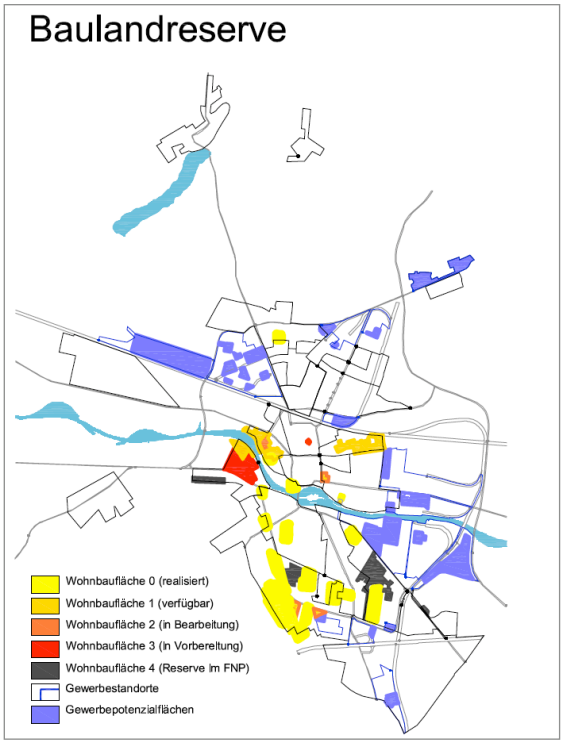


Abbildung B.39: Baulandreserven Fürstenwalde/Spree (Stadt Fürstenwalde 2007c)

Trotz zahlreicher Umnutzungsvorhaben erhöhte sich der Anteil an Siedlungs- und Verkehrsflächen von 1996 bis 2004 von 21% auf 23,4%, der Anteil von Gebäude- und Freiflächen für Wohnnutzungen stieg von 4,4% auf 5,4% (LDS BB 2006). Von 1994 bis 2005 umfasste der Wohnungsneubau überwiegend Einfamilienhäuser – der Anteil am Bestand ist in dem Zeitraum von 54% auf 60% angestiegen. Der Anteil an Wohneinheiten nahm jedoch in allen Segmenten ungefähr gleichmäßig zu. Die Wohnfläche pro Kopf ist deutlich gestiegen, von 28 qm (1994) auf 35 qm (2005) (LDS BB 2006).

Die räumlichen Schwerpunkte der Siedlungsflächenentwicklung (v.a. Einzel-, Doppel-, Reihenhäuser) haben sich in Fürstenwalde über die Jahre verlagert: Nach 1990 wurden v.a. im Süden der Stadt Flächen baulich genutzt (z.B. Kastanienweg mit 230 WE, einziges Gebiet auf ehemaliger Land-

[82] *Die Anfänge der Garnisonstadt führen zurück in das 17. Jahrhundert. Für sämtliche militärische Einheiten – Wehrmacht, GUS-Truppen, Nationale Volksarmee, Bundeswehr – stellte Fürstenwalde einen zentralen Militärstandort dar. 1994 endete die 300-jährige Geschichte der Garnisonsstadt mit der Schließung des Bundeswehrstandortes. Kaiserzeit, NS-Zeit und Rote Armee hinterlassen umfangreiche Militärflächen und Altlasten (Stadt Fürstenwalde 2004b, 13-15).*

wirtschaftsfläche). Seither konzentrieren sich die Entwicklungstätigkeiten mehr auf die Innenstadt (Wiesengrund mit 50 WE; Henry-Hall[83] mit 16 WE), ehemalige Gewerbe- und Industrieflächen sowie auf ein innenstadtnahes Konversionsgebiet (Neue Gartenstraße mit 93 WE). Zudem gibt es noch verschiedene Vorhaben nach § 34 BauGB. Einige denkmalgeschützte Kasernen wurden zu Wohnhäusern umgebaut, insgesamt wurden rund 190 ehemals durch militärische Einheiten genutzte Wohnungen im Stadtgebiet saniert (WFV 2007, 35) (siehe Abb. B.40).

Die Wohnungsleerstände nehmen in Fürstenwalde kontinuierlich zu. 2003 standen rund 2.471 WE leer, das sind fast 14%. Der Leerstand konzentriert sich strukturell im Geschosswohnungsbau (80,7%) und räumlich im Stadtteil Nord. Bis 2020 wird mit einem Wohnungsleerstand zwischen 1.600 und 2.480 WE gerechnet (Domus Consult 2003, 6-14).



Abbildung B.40: Früher Ulanenkaserne – heute Wohngebiet (eigenes Foto)

6.5.2 Rahmenbedingungen

Im Folgenden werden die für die Siedlungsflächenentwicklung relevanten Rahmenbedingungen in knapper Form zusammengefasst. Aspekte der Demographie, Wirtschaft, Finanzen und der interkommunalen Situation, die eher den „übergeordneten Rahmenbedingungen" zuzuordnen sind, werden in ihren lokalen Ausprägungen beschrieben. Darüber hinaus werden lokalspezifische Rahmenbedingungen dargestellt, die charakteristisch für Fürstenwalde sind: die Ausweisung als „Regionaler Wachstumskern" durch das Land, ostspezifische Merkmale von Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt sowie die Situation der kommunalen Wohnungswirtschaft.

Demographischer Wandel

Fürstenwalde weist, verglichen mit der Region, eine relativ stabile Bevölkerungsentwicklung auf. Die grundlegenden demographischen Entwicklungen sind:

- Bevölkerungsabnahme: Zwischen 1991 und 2005 sank die Bevölkerungszahl Fürstenwaldes um 3,58% (LDS BB 2006). Nach einem relativ starken Rückgang Anfang der 1990er Jahre kam es von 1995-1999 aufgrund von Wanderungen zu einer Bevölkerungszunahme, ab 2000 waren die Zahlen wieder rückläufig. Die Vorausberechnungen der Bertelsmann Stiftung (2006, 4) gehen von einem weiteren Rückgang um 2,3% bis 2020 aus, der auch die Unterschiede zwischen den Stadtteilen verstärken wird (Nord: hohe Wanderungsverluste, geringe Geburtendefizite; Mitte: hohe Geburtendefizite; Süd: Wanderungsgewinne) (Domus Consult 2003, 5) (vgl. Anhang I).
- Alterung: Während 1995 der Anteil der „ab 65-Jährigen" noch bei 11,5% und der Anteil der „unter 15-Jährigen" bei rund 17% lagen, hatten sich diese Anteile bis 2002 bereits fast umgekehrt. Vor allem Fürstenwalde Mitte weist einen hohen Anteil älterer Menschen auf. Weitere Veränderungen in der Altersstruktur werden erwartet: 2020 wird 25% der Stadtbevölkerung über 60 Jahre alt sein (Domus Consult 2003, 6-11).

Die Bevölkerungsverluste seien nach Ansicht der Befragten nicht bedeutend. So wurde gesagt, dass „die Erfahrung einer stabilen Entwicklung" es nicht verlange, „der Schrumpfung entgegenzuarbeiten", also den „Schrumpfungsprozess politisch zu begleiten". Zudem werden die Standortvoraussetzungen der Stadt als gut befunden und als Chance gesehen, vom demographischen Wandel des Umlandes zu profitieren: z.B. durch ein attraktives Schulangebot für Familien gegenüber dem ländlichen Raum; durch kurze Wege in der Stadt, die v.a. für Ältere bedeutend seien und auch durch das zentrumsnahe Angebote an Einfamilienhausgrundstücken (Fellner/Tschepe 2005, 545f). Die Veränderungen in der Altersstruktur werden eher als „dramatisch" betrachtet. Doch sei das ein Prozess, dem „nicht jetzt oder ad hoc" begegnet werden müsse, so die kommunalen Akteure.

---

[83] *Die Entwicklung des Gebietes „Henry-Hall" soll nicht nur die innerstädtische Wohnfunktion stärken, sondern auch zur Attraktivitätssteigerung der Innenstadt und des nördlichen Spree-Ufer-Bereiches beitragen. Doch die Vermarktung dieses hochpreisig angelegten Marktsegmentes (Stadtvillen) gestaltet sich schwierig.*

Wirtschaft und Arbeitsmarkt

Vor 1990 war Fürstenwalde mit mehr als 16.000 Beschäftigten eine der wichtigsten industriell geprägten Arbeitsstätten im Osten Brandenburgs. Nach der Wende blieben die Kernarbeitsbereiche erhalten, jedoch wurden viele Arbeitsplätze abgebaut. In Fürstenwalde verringerte sich die Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten von 13.826 (1998) auf 11.283 (2005) (PIW 2006, 15). Fürstenwalde ist weiterhin Standort für produzierendes und verarbeitendes Gewerbe, gleichwohl die Branchenstruktur diversifiziert ist. „Fürstenwalde hat sich in den letzten Jahren zu einem regionalen Verwaltungs- und Dienstleistungszentrum entwickelt", mit einem erheblichen Potenzial an Gewerbe-, Büro- und Einzelhandelsflächen (Bundesagentur für Arbeit 2005, 12). Daneben ist Fürstenwalde Schul- und Berufsbildungsstandort und mit über 11.000 Arbeitsplätzen ein wesentlicher Arbeitsplatzanbieter für die Region (Fellner/Tschepe 2005, 540). Doch die Arbeitslosenquote ist hoch: 27,5% (2005) (Bertelsmann Stiftung 2006, 4). Die Schaffung von Arbeitsplätzen sei ein „absolut bestimmender Faktor" der Stadtentwicklungspolitik, so wurde berichtet.

Das Haushaltsnetto-Einkommen sinkt (in Brandenburg aktuell im Durchschnitt unter 1.000 Euro), was absehbar „zu einer zunehmenden Nachfrage nach kleinen, erschwinglichen Wohnungen" führe. Allerdings bestünden vor diesem Hintergrund und angesichts gleichzeitig steigender Mobilitätskosten gute Voraussetzungen, „mehr Menschen in der Stadt zu halten und weniger an das Umland zu verlieren."

Kommunaler Haushalt

Die kommunale Verschuldung stieg bis Mitte der 1990er Jahre an. Ursächlich waren v.a. städtebauliche Investitionen. Seitdem konnte die Stadt ihre Nettokreditaufnahmen reduzieren und Schulden abbauen. Die Pro-Kopf-Verschuldung ging zurück und liegt 2005 mit 400 Euro wieder auf dem Stand von 1995. Der Anteil der Gewerbesteuereinnahmen an den Steuereinnahmen ist – bei starken Schwankungen – beständig gewachsen, von 18% (1995) auf ca. 60% (2005), während die Bedeutung der Einkommenssteuer sank (LDS BB 2006). Für das Steuerungshandeln der Verwaltung sei neben den knappen finanziellen Mittel der extreme Personalabbau im Stadtplanungsamt einschneidend. Zudem gäbe es insgesamt weniger Förderungen als nach der Wende und es sei zunehmend schwierig, diese Mittel zu akquirieren.

Interkommunale Situation

Fürstenwalde sieht sich mit den Umlandgemeinden im Wettbewerb um Einwohner. Doch auch die Bevölkerungsentwicklung in der Region ist wichtig für Fürstenwalde, in ihrer Funktion als regionaler Ausbildungsstandort.

Die Recherche nach interkommunalen Kooperationen zeigt, dass die öffentlichen Akteure Fürstenwaldes in den Bereichen Stadtentwicklung und Konversion über die kommunalen Grenzen hinaus aktiv sind:

- im „Forum für Konversion und Stadtentwicklung" (FOKUS), mitinitiiert durch die Stadt Fürstenwalde und eingerichtet für den langfristigen Informations- und Erfahrungsaustausch von Konversion betroffener kleiner und mittlerer Städte Brandenburgs (Stadt Fürstenwalde 2004b, 3);
- im „Innenstadtforum Brandenburg", in dem die Mitgliederstädte das gemeinsame Ziel verfolgen, die Innenstädte zu stärken (vgl. Innenstadtforum Brandenburg 2007).

Ausweisung als „Regionaler Wachstumskern"

Fürstenwalde wurde basierend auf einem „Standortentwicklungskonzept" (PIW 2006) als regionaler Wachstumskern des Landes Brandenburg ausgewiesen: „Fürstenwalde/Spree 2015 – Stützpfeiler Ostbrandenburgs"[84]. Mit dem Leitbild sind vier Entwicklungsziele verknüpft: Fürstenwalde Spree „als ‚Tor' der Region, als regionales Wirtschafts- und Arbeitsplatzzentrum, als Bildungsstandort für Stadt und Region, als attraktive Stadt mit regionaler Ausstrahlungskraft" (PIW 2006, 23). Aus Sicht der kommunalen Akteure ist diese Ausweisung eine wichtige Chance für die

[84] *Kriterien für die Ausweisung der Wachstumskerne im Land Brandenburg sind: überdurchschnittliches wirtschaftliches Entwicklungspotenzial oder überdurchschnittliches wissenschaftliches Entwicklungspotenzial und eine Einwohnerzahl von mindestens 20.000 EW (PIW 2006).*

Stadt, da das Land seine Förderpolitik entlang dieser Strukturen ausrichtet. Fürstenwalde erhält eine erhöhte Grundfinanzierung und weitere Fördermittel können abgerufen werden (z.B. EFRE). Das bringe auch Vorteile in Verhandlungen mit potenziellen Investoren.

Angebote und Nachfragen: Ostspezifische Merkmale

Einige der durch die politische Wende herbeigeführten ostdeutschen Besonderheiten haben in Fürstenwalde weiterhin Bestand. Mit Einfluss auf die Siedlungsflächenentwicklung sind das z.B.

- auf der Angebotsseite: ungeklärte Eigentumsverhältnisse, noch nicht entschiedene Restitutionsansprüche oder abgelehnte Kreditanträge. Auch sei die räumliche Ausgangssituation durch eine Vielzahl verfallener Bauten und deren Einsturzgefahr sowie spezieller Altlasten (z.B. Munitionslager) teils schwierig (Fellner/Tschepe 2005, 538).
- auf der Nachfrageseite: der Nachholbedarf nach Einfamilienhäusern, den es nach der Wende gab, sei nunmehr „abgearbeitet". Die Nachfrage ist „nicht mehr so dynamisch wie nach Wende", gehe jetzt auf niedrigem, aber konstantem Level weiter.

Situation der kommunalen Wohnungswirtschaft

Die Situation der (auch kommunalen) Wohnungsunternehmen ist in erheblichem Maße für die baulich-räumliche Entwicklung der Stadt relevant:

- Altschuldenentlastung: Für die Wohnungsunternehmen ist die Entlastung von Altschulden für die abgewickelten Flächen durch die KfW der entscheidende Anlass Rückbau zu betreiben. In Fürstenwalde hat nur die Wohnungswirtschaftsgesellschaft mbH die Voraussetzungen für Altschuldenentlastung erfüllt (u.a. abhängig vom cash flow) und somit wird nur sie allein Teile ihrer Bestände rückbauen (ca. 10%). Andere Unternehmen mit hohen Leerstandsanteilen werden ihre Gebäude eher „leerziehen, stehenlassen und zumauern".
- Wirtschaftlichkeit der Objekte: Für die Unternehmen ist nicht der Leerstand an sich entscheidend, ob rückgebaut wird oder nicht, sondern die Rentierlichkeit: „15% Leerstand kann tödlich sein, muss aber nicht." So würde für die Wohnungswirtschaftsgesellschaft z.B. der nicht-sanierte Plattenbau, „in den man nur ein bisschen Instandhaltung investiert hat" erst bei 35-45% Leerstand „kippen". Bis dahin rechne er sich. „Die nicht sanierten Plattenbauten bringen das Geld für die in den 1990er Jahren zu teuer gebauten oder sanierten Neubaugeschosswohnungen." Und so müsse man genau gucken – „wo fasst man etwas an und wo nicht".
- Eigenkapital und Investitionsmittel: „Um den Leerstand zu bekämpfen, muss investiert werden." Da die Mietpreise in Anbetracht des eher finanzschwachen Klientels nicht erhöht werden können, wird es zukünftig zu einem höheren Eigenkapitaleinsatz kommen müssen. „Eine Katastrophe zeichnet sich ab": das Eigenkapital ist nicht vorhanden und bei gleichzeitig steigenden Kosten (Auflagen durch den „Energiepass"[85], steigende Abrisskosten[86] etc.) dauert der Sparprozess sehr lange.

Diese Umstände gehen mit verschiedenen Konsequenzen einher. Aufgrund fehlender Mittel

- werden Aufwertungsmaßnahmen eher selten durchgeführt, auch wenn diese durch das Stadtumbau-Programm gefördert werden;
- kommt es nicht zum (relativ kostenintensiven) Teilrückbau von Gebäuden, z.B. Verkleinerung eines Plattenbaus um zwei Etagen;
- wird Altbausubstanz eher verkauft als saniert: Der „rechnet sich in der Sanierung deutlich schlechter als die Platte";
- werden die Kosten für die Gestaltung der Abrissflächen minimiert: „Für die Liquidität ist es besser, wenn Sie keine großen Begrünungen bezahlen."

---

[85] *Aus dem „Energiepass 2008" geht hervor, wie es um Energieverbrauch, Wärmedämmung und Sanierungsbedarf eines Hauses steht. Der Pass wurde zu Beginn des Jahres 2008 eingeführt und ist – stufenweise nach Gebäudeart und Baualter – verpflichtend (http://www.1x1energiepass.de/).*

[86] *Der Wohnungswirtschaftsgesellschaft zufolge steigen die Abrisskosten in Fürstenwalde: „Die Abrissfirmen haben mitgekriegt, dass es Fördermittel gibt." Der Durchschnittspreis ist im Zeitraum von 2004 bis 2007 von rund 32 auf 48 Euro pro qm gestiegen.*

6.5.3 Zentrale Akteure

Die Gesprächspartner sehen folgende Akteure als wesentlich für die Siedlungsflächenentwicklung in Fürstenwalde an:

- in der Verwaltung: in erster Linie den Fachbereich Stadtentwicklung mit der Fachgruppe Stadtplanung sowie die Verwaltungsführung,
- seitens der Politik[87]: den Stadtentwicklungsausschuss und die Stadtverordnetenversammlung.

Für die baulich-räumliche Entwicklung Fürstenwaldes sind die zahlreichen Eigengesellschaften relevant, die in den letzten Jahren gegründet wurden. Zentral seien die Bodengesellschaft und die Wohnungswirtschaft GmbH Fürstenwalde, daneben spielten aber auch andere Gesellschaften eine Rolle, z.B. Hanse-Regionalbahn Ostbrandenburg GmbH, Fürstengalerie VerwaltungsGmbH, Bürgerhaus „Fürstenwalder Hof" Kultur und Freizeit GmbH, Gewerbe- und Industriepark Lindenstraße mbH.

Die Bodengesellschaft (eine 100%ige Tochtergesellschaft der Stadt, derzeit in Abwicklung) hatte die Entwicklung und Vermarktung von Wohn- und Gewerbeflächen in Fürstenwalde zur Aufgabe. Die Zusammenarbeit mit der Stadt war eng; man verstand sich „als eine Einheit". Die Wirtschaftsförderung (Wirtschaftsförderungsverein Fürstenwalde/Spree e.V. und Wirtschaftsförderungsgesellschaft) ist mehr für die Entwicklung von Gewerbe- und weniger für Wohnflächen bedeutend. Die weitläufigen kommunalen Waldflächen werden durch den Eigenbetrieb Stadtforst Fürstenwalde bewirtschaftet.

Darüber hinaus nehmen Akteure aus der Wohnungswirtschaft eine wichtige Rolle ein. Zu nennen sind die (kommunale) Wohnungswirtschaft GmbH mit 3.080 WE, die Genossenschaft mit 2.600 WE, zwei kleinere Anbieter sowie verschiedene (wechselnde) private Bauträger. Sehr präsent ist (in der Akteurslandschaft und im Stadtbild) ein großer schwedischer Baukonzern mit Firmensitz in Fürstenwalde. Dessen Aktivitäten nähmen jedoch ab, da es insgesamt weniger Neubaumaßnahmen im öffentlichen und kommerziellen Bereich verglichen mit den 1990er Jahren gibt. Aus gleichem Grund würden derzeit auch „keine neuen Akteure gesichtet". Allerdings gibt es erste Anzeichen, dass internationale (Kapital-)Unternehmen auf den Markt drängen. Den Gesprächen ist zu entnehmen, dass zwischen den Akteuren am Wohnungsmarkt eine ausgeprägte Konkurrenz um das bestehende Potenzial an Einwohnern in der Stadt besteht.

Letztendlich beeinflussen auch die Bürger durch ihr Nachfrageverhalten viele Entwicklungen. Dieses stände wiederum stark unter der „Kundenprägung" der Bausparkassen und Immobilienfirmen: „Warum sehen wohl alle Wohngebiete gleich aus?"

Zusammenspiel der Akteure

Aus Sicht der Befragten gibt es wenig Interessenkonflikte in der Verwaltung sowie zwischen Verwaltung und Politik. Für die Stadtpolitik in Fürstenwalde sei kennzeichnend, dass es „möglich war, bei fast allen für die Entwicklung der Stadt wesentlichen Entscheidungen einen parteiübergreifenden Konsens zu erzielen." (Fellner/Tschepe 2005, 542) Planung und Politik sind nach eigenen Einschätzungen bemüht, Stadtentwicklung gemeinsam mit Privaten voranzubringen. „Wir können gar nicht alles regeln als Stadt, das bekommen wir investiv nicht auf die Reihe. Dafür sind ja auch private Investoren da."

Um kommunale Fragen der Bestandsentwicklung gemeinsam mit der Wohnungswirtschaft zu klären, wurde – initiiert durch die Stadt – die „ARGE Wohnen" gegründet, in der neben der Stadt die zentralen wohnungs- und immobilienwirtschaftlichen Akteure vertreten waren. Die Kernaufgabe bestand in der Erarbeitung eines Konzeptes, um in das Programm „Stadtumbau Ost" aufgenommen zu werden, was 2006 gelang. Die ARGE ist heute nicht mehr aktiv, was dadurch begründet wird, dass allein die Wohnungswirtschaft GmbH Rückbau betreibt. Hier besteht jedoch eine enge Zusammenarbeit mit der Stadt, die beidseitig als gut und kontinuierlich beschrieben wird – „was nicht heißt, dass Gesellschaft und Gesellschafter immer einer Meinung sind. Aber wir wissen voneinander, dass wir nur gemeinsam überleben und erfolgreiche Stadtentwicklungspolitik

---

[87] *Der Stadtrat setzt sich zusammen aus: CDU (9), PDS (9), SPD (7), FDP (4), Bündnis 90/Die Grünen (2) (Stand 04/2008) (http://www.stadt-fuerstenwalde.de/stadt/deutsch/navigationlinks/politik/fraktionen/index.html).*

machen können." Ein schwerwiegenderes Problem für den Stadtumbau sei vielmehr die Kleinteiligkeit der Eigentümerstrukturen in anderen Stadtgebieten.

Grundsätzlich verfolgen die zentralen Akteure am Markt verschiedene Aufgaben und Strategien und besetzen in unterschiedlichem Maße Geschäftsfelder, so dass es zu wenig Konfliktpunkten kommt. Nach Aussagen der Gesprächspartner war der Einfluss Privater nach der Wende sehr stark, habe seitdem aber eher abgenommen. Für die Zukunft stehen weniger kommunale Entwicklungen und Angebote an, dann könne der private Einfluss ggf. wieder steigen.

6.5.4 Ziele und Aufgaben öffentlicher Akteure

Ein übergeordnetes Ziel seitens Politik und Verwaltung ist die Vermeidung von Abwanderung der Einwohner in das Umland. Es gilt, die Nachfrage optimal zu bedienen: „Unser Ziel ist es, mit guten Konditionen die Menschen zu motivieren, ihr Haus hier in Fürstenwalde zu bauen und nicht im Umland." Dort sei nach der politischen Wende umfangreich günstiges Bauland ausgewiesen worden. Es wird angestrebt, das Wohnungsangebot zu diversifizieren und den Grad der Eigenheimversorgung zu erhöhen, z.B. durch die Sanierung der Plattenbauten und Altbauten sowie die Bildung von Eigentum durch Einfamilienhäuser innerhalb der Stadt.

Für die kommenden Jahre wird von einem Neubau von rund 50 WE im Jahr ausgegangen (Domus Consult 2003, 13). Die öffentlichen Akteure sehen es als ihre Aufgabe an, Angebote zu schaffen, Flächen für die Eigenheimentwicklung anzubieten. Derzeit sollen jedoch keine weiteren Flächen ausgewiesen oder „unwägbare Konversionsflächen" recycelt und entwickelt, sondern Neubauvorhaben basierend auf bestehenden B-Plänen bzw. im Rahmen von § 34 BauGB im innerörtlichen Bereich realisiert werden. „Potenziale haben wir noch ohne Ende, das ist nicht das Thema." Vielmehr ginge es darum, sich nicht selber durch neue Gebiete Konkurrenz zu machen. Außerdem soll der Siedlungskörper kompakt entwickelt und die Wohnfunktion in der Innenstadt gestärkt werden.

Ein weiteres Ziel ist die Entwicklung einer lebendigen, funktionsfähigen Innenstadt. Weite Teile der Innenstadt (ca. 90%) wurden im 2. Weltkrieg zerstört und danach durch den Städtebau der DDR geprägt. Besonders in Fürstenwalde Mitte überlagern sich zahlreiche Probleme: Baulücken, Leerstand, Sanierungsstau, städtebauliche Brüche und brach liegende Konversionsflächen. In Anbetracht funktionaler und gestalterischer Mängel ist seit 15 Jahren die Stadtsanierung eine zentrale Aufgabe, die weiter fortzuführen ist. In Verbindung damit wird die Entwicklung des nördlichen Spreeufers sowie die Öffnung und Verbindung der Stadt zur Spree angestrebt. Entsprechend dieser Ziele orientieren sich auch die Schlüsselmaßnahmen des INSEK 2007 an den Themen „InnenStadt", „WohnStadt", „SpreeStadt" (u.a.) und liegen die überwiegende Anzahl realisierter und zukünftiger Projekte im Innenstadtbereich (Stadt Fürstenwalde 2007b, 19-25).

Stadtumbau

Mit Blick auf den Bestand stehe im Vordergrund, den Wohnungsmarkt zu stabilisieren (zu Leerständen siehe Abb. B.41). Rückbau- und Aufwertungsmaßnehmen werden in Zukunft eine größere Rolle spielen. Abriss sei jedoch nur punktuell und nicht flächenhaft geplant. Die öffentlichen Akteure sehen hier allerdings nicht ihre Hauptaufgaben. Es gibt z.B. kein Leerstandsmanagement seitens der Stadt, mit der Begründung: „Die Leerstände sind eindeutig Probleme der entsprechenden Vermieter."

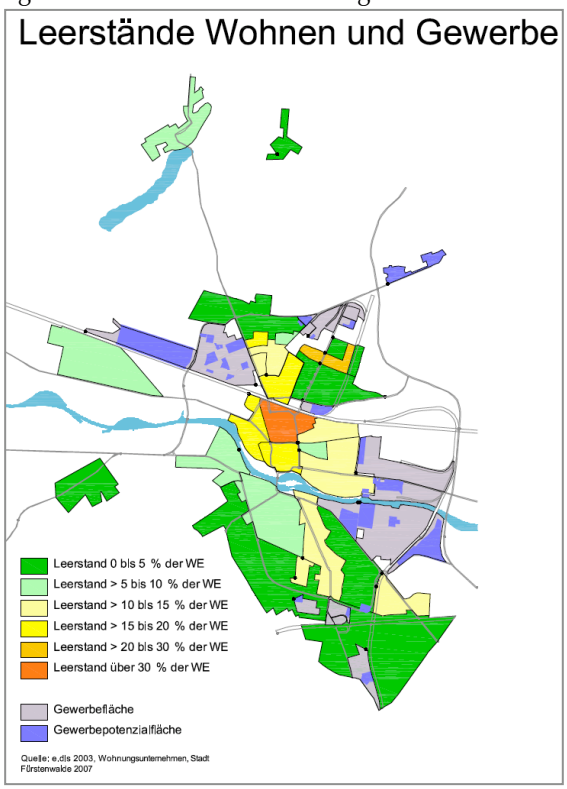


Abbildung B.41: Leerstände in Fürstenwalde/Spree (Stadt Fürstenwalde 2007c)

Zur Konsolidierung des Wohnungsmarktes ist der Abriss von ca. 1.190 WE im Bestand der kommunalen Wohnungswirtschaftsgesellschaft vorgesehen (Domus Consult 2003, 19). Erste Rückbaumaßnahmen beginnen in Fürstenwalde Nord, wo etwa 180 WE vom Markt genommen werden. Anschließend ist eine Begrünung vorgesehen. Ursprünglich gab es die Idee, dort Einfamilienhäuser zu realisieren. Die Idee wurde verworfen, denn: „Wer will schon zwischen all den Platten sein Häuschen bauen?“

Auch für Bereiche der sozialen Infrastruktur wird mit weiteren Anpassungen gerechnet. Einige Grundschulen sowie ein Kindergarten wurden bereits geschlossen. Einbrüche in der Auslastung technischer Infrastrukturen sind nach Auskunft der öffentlichen Akteure weder gegeben noch zu erwarten.

Mit Blick auf die demographischen Veränderungen weist besonders deutlich der Gesprächspartner der kommunalen Wohnungswirtschaft darauf hin, dass Flächenentwicklung und -nutzung in Zukunft unter den Stichworten „Senioren“ und „Einkommen“ zu sehen sei: Vor allem das „barrierefreie Wohnen“ werde als ein Zukunftsmodell angesehen. Hingegen wird „behindertengerechtes Wohnen“ aufgrund der DIN-Auflagen als zu teuer eingeschätzt: „Da kommt man nicht bei 5-Euro-Kaltmiete raus. Und gerade diese Zielgruppe kann oft nicht mehr bezahlen.“ Die zunehmende Alterung in Kombination mit der staatlichen Rentenentwicklung sei extrem problematisch. Eine Aufgabe der Zukunft wird sein, „arme Rentner“ mit günstigem Wohnraum zu versorgen. „Wir müssen die Platte sanieren und in einem ordentlichen Umfeld halten. Es ist ein Segment, das wir dauerhaft als Wohnungsangebot brauchen.“ Vor dem Hintergrund der (prognostizierten) sinkenden Einkommen in der Region würden zukünftig kaum mehr Vollmodernisierungen, sondern eher Teilmodernisierungen anstehen: „Das hört die Stadt nicht gerne, aber wir brauchen auch nichtsanierte Wohnungen.“ Darüber hinaus wird es ggf. zu weiteren Verkäufen kommen – in Absprache mit dem Bürgermeister jedoch nicht an ausländische Kapitalunternehmen.



Abbildung B.42: Hauseingänge eines Abrissobjektes in Fürstenwalde Nord (eigene Fotos)

6.5.5 Werte, Orientierungen und Interessen öffentlicher Akteure

Die handlungsleitenden und für die Siedlungsflächenentwicklung wesentlichen Aspekte werden hier im Überblick dargestellt.

Nachfrageorientierung

Die Steuerung der öffentlichen Akteure orientiert sich stark an den Wohnwünschen (potenzieller) Einwohner. Vor diesem Hintergrund hat die Stadt eine Studie[88] zur Nachfragesituation in Auftrag gegeben. Zentrale Ergebnisse sind (Stadt Fürstenwalde 2003, 43-45; Spars 2004, 146):

- eine kurz- bis mittelfristige Umzugsneigung besteht bei 26% der Befragten, was v.a. durch Mängel in Ausstattung und Zustand der Wohnungen, Wohnungsgröße und Wohnumfeld begründet wird;
- bei der Bewertung der Wohnsituation schneiden Alt- und Plattenbau besonders schlecht ab (zu klein, suboptimale Wohnungsgrundrisse, schlechte Ausstattung, mangelnde Isolierung etc.);
- die am häufigsten benannten Wohnwunschformen sind das Ein-, Zweifamilien- und Reihenhaus; wobei das Potenzial zur Eigentumsbildung in der Studie als begrenzt eingeschätzt wird.

[88] *Die Untersuchung fand 2002/2003 als geschichtete Stichprobenbefragung von 320 Haushalten statt. Die Ergebnisse können als repräsentativ angesehen werden (Spars 2004, 136f).*

Für die öffentlichen Akteure ist die anzustrebende „Wahlfreiheit“ ein wichtiger Anlass für die Ausdifferenzierung des Wohnungsmarktes – besonders vor dem Hintergrund der DDR-Vergangenheit: „Heute muss jeder wählen frei wählen können, in welcher Wohnform er wohnt.“

Kosten und Nutzen

Den Aussagen einiger Interviewpartner zufolge sei das Kostenbewusstsein hinsichtlich der Siedlungsflächenentwicklung wenig ausgeprägt. Die direkten Planungs- und Investitionskosten seien relevant, Erschließungskosten werden umgelegt[89], aber Langfrist- und Folgekosten würden kaum thematisiert. Einige Vorhaben der risikofreudigen Angebots- und Ansiedlungspolitik aus der „euphorischen Nachwendezeit“ seien hinsichtlich der Kosten teils heute noch ein Problem für die Stadt. Allerdings sei Sparen nicht immer das höchste Gebot, wenn es darum gehe, als Stadt Impulse zu geben, wichtige Ziele zu erreichen (z.B. „Flächenrecycling im Herzen der Stadt statt Wohnen auf der grünen Wiese“) oder auch das „Image der Kommune“ zu wahren. Daneben spielen für die Politik Einnahmen eine große Rolle: Es geht darum, durch die Förderung von Wohneigentumsbildung „Steuerzahler am Ort zu halten“, denn „wer ein Haus bauen kann, muss relativ sichere Einkommensverhältnisse haben“.

Nach der „Nach-Wende-Zeit“

Nach eigenen Einschätzungen seitens Verwaltung und Politik sei „das Denken inzwischen nicht mehr so expansiv wie nach der Wende“, die Siedlungsflächen würden zunehmend „realistisch“ bemessen. Obschon die öffentlichen Akteure betonen: „Es muss noch weiter in das allgemeine Bewusstsein vordringen, dass die ‚Nach-Wende-Zeit’ vorbei ist. (...) Es kann nicht mehr jeden Tag ein Grundstein gelegt werden und etwas Neues eröffnet werden.“ Obschon die Verwaltung dieser Tatsache auch positive Seiten abgewinnen kann: „Wenn nur große Räder gedreht werden, dann wird auch mit einem groben Hobel gearbeitet. Wenn es Stadtentwicklungspolitik in anschaulicheren und nachvollziehbareren Schritten gibt, dann besteht die Chance, kleinteiliger und feinteiliger Stadtentwicklung zu betreiben und auch mehr Menschen mitzunehmen. Es bedarf aber eines Umdenkens.“

6.5.6 Strategien, Instrumente und Arbeitsweisen

Die Interviewpartner sprechen den informellen Instrumenten eine hohe Steuerungskraft zu; formelle Instrumente hätten hingegen eher eine ausführende Funktion, seien „nur ein Handwerkszeug“. Es sei wichtig, die Entwicklungen „über Rahmenpläne schon mal vor zu denken (...) und wenn die Gelegenheiten da sind, dann über das formelle Recht zu realisieren.“ Dementsprechend gingen Rahmenpläne für einzelne Teilräume in der Regel den B-Plänen voraus. Die konkrete Auswahl der Instrumente sei dann vom Einzelfall abhängig: „Wir diskutieren, wo wir hinwollen und finden dann das Instrument, mit dem man das am rechtssichersten macht.“

Zentrale formelle und informelle Instrumente im Überblick

In den 1990er Jahren wurden viele Entwicklungen über Vorhaben- und Erschließungspläne abgewickelt, später mehr über B-Pläne mit städtebaulichen Verträgen. Bei den B-Plänen würde versucht eine gewisse Gestaltungsfreiheit zu ermöglichen: „Je mehr man einem Bauherren vorgibt, was er zu tun und zu lassen hat, umso weniger Bauherren finden Sie. Von daher versucht man, möglichst wenig Vorgaben zu machen.“ Des Weiteren arbeiten Stadt und Wohnungswirtschaftsgesellschaft mit Stadtumbauverträgen. Sie regeln nicht nur das Zusammenwirken der Beteiligten, sondern sind auch eine Fördervoraussetzung im Stadtumbauprogramm.

Einzelne „harte“ Instrumente wie Umlegung, Abrissverfügung oder Bauzwang werden bewusst nicht eingesetzt: „Manchmal traut man sich nicht, bestimmte Instrumente einzusetzen.“ So werden z.B. keine Umlegungsverfahren durchgeführt. „Umlegung ist ‚rotes Tuch’, dann heißt es gleich: Enteignung!“ Die Stadt kauft die Grundstücke, um Umlegung zu vermeiden.

---

[89] *Recht außergewöhnlich werden in einem neuen Wohngebiet die laufenden Bewirtschaftungskosten von drei kleinen Straßen geregelt: Die Bewirtschaftung der öffentlich-rechtlich gewidmeten Straße wird über Grunddienstbarkeiten festgelegt. Die hergestellte Straße – der Oberbau – bleibt im Eigentum der Stadt Fürstenwalde. Jeder kann die Straße nutzen, die Bewirtschaftung (z.B. Reinigung) ist jedoch von den Käufern zu übernehmen.*

Angesichts der absehbaren Überhänge auf dem Wohnungsmarkt wurden in einzelnen Teilräumen auch Bauvorhaben aufgegeben: Die Stadtverordnetenversammlung hat 1999 neun Wohnbauvorhaben reduziert bzw. zurückgestellt und verschiedene Wünsche nach Flächenneuausweisungen abgewiesen: „Politik und Öffentlichkeit waren (...) davon zu überzeugen, dass es nach Jahren umfangreicher Förderung und trotz der auch heute mit jeder Wohnungsbauplanung einhergehenden Hoffnung auf Investitionen und Einwohnerzuzug dennoch sinnvoll ist, die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt in dem einer Kommune möglichen Umfang strategisch zu steuern und hierbei derzeit auch ‚zu bremsen'." (Stadt Fürstenwalde 1999) So ist es dem Stadtentwicklungskonzept zu entnehmen, dessen erste Fassung 1999 in mehreren Bänden verabschiedet wurde und später zum „INSEK 2007" fortgeschrieben wurde.

Für die Neuauflage des INSEK seien der integrierte Ansatz und die grundlegenden Zielrichtungen von 1999 nach wie vor anerkannt, allerdings sei das vorherige Konzept „stärker von Wachstum und Optimismus geprägt" gewesen und das habe sich aufgrund des Bewusstseins über den demographischen Wandel sowie der schwierigen finanziellen Lage von Bund, Land und Kommune geändert. Aus einer Bestands- und SWOT-Analyse werden Themen- und Handlungsfelder, z.B. „Wohnen", „Stadtbild und öffentlicher Raum", „demografische Entwicklung" sowie Ziele, Projekte und Maßnahmen abgeleitet: „23 Schlüsselprojekte in 35 Teilprojekten werden als prioritäre Projekte für die Stadt dargestellt und für die Spitzenförderung vorgeschlagen. (...) Die interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen den Fachbereichen, den NetzwerkpartnerInnen und der Öffentlichkeit wird auch künftig fortgeführt. Die vorgeschlagenen Projekte werden gemeinschaftlich abgestimmt, vorbereitet und umgesetzt." (Stadt Fürstenwalde 2007b, 8) Die zahlreichen Projekte und Vorhaben zur Entwicklung der Innenstadt werden auch durch eine entsprechende Öffentlichkeitsarbeit dargestellt, z.B. Informationsblätter „Fürstenwalde Mitte – ein Stadtteil entwickelt sich!" oder „Besser Wohnen in der Innenstadt" (Stadt Fürstenwalde 2004a, 2007a).

Im Jahr 2007 wurde begonnen, ein umfassendes Stadtmonitoring aufzubauen, das die kommunalen Akteure grundlegend über Entwicklungen in der Stadt informieren und „bis zur Quartiersebene hinunter nutzbar" sein soll (Erfassung sozio-demographischer Veränderungen, Wanderungsbewegungen etc.).

Eigene Projekte – eigene Gesellschaften

Neben der oben beschriebenen Angebotsplanung steuern die öffentlichen Akteure die baulich-räumliche Gestaltung über eigene Entwicklungsmaßnahmen und Projekte, z.B.:

- die „Fürstengalerie" wurde durch die Stadt über die Wohnungswirtschaftsgesellschaft mbH entwickelt, nachdem verschiedene private Investoren abgesprungen sind;
- als sich in der Fürstengalerie niemand für den Betrieb eines Kaufhauses finden ließ, sprang auch hier die Stadt ein und gründete eine Kaufhausbetriebsgesellschaft als Tochter der Wohnungswirtschaftsgesellschaft mbH (heute: privater Investor gefunden);
- ähnlich wurde der Betrieb eines Hotels über eine Tochtergesellschaft auf den Weg gebracht, bis ein privater Pächter gefunden wurde;
- im „RathausCenter" fungiert die Stadt als Ankermieter, um das Ziel der Innenstadtbelebung zu unterstützen. Zudem wurden die dortigen Wohnungen durch die kommunale Wohnungswirtschaft angemietet.

Auch im Gewerbebereich gibt es einige Beispiele, die auf eine ausgeprägte „Verfahrenskreativität" öffentlicher Akteure schließen lassen. Für die öffentliche Steuerung sei es erheblich, Gesetze geschickt auszulegen sowie Mut zu haben und auch mal Risiken einzugehen. Auch sei es für die eigene Steuerung entscheidend, sich entsprechende Gesellschaften zu schaffen.

Förderprogramme von Land und Bund

Den Gesprächen ist zu entnehmen, dass Vorhaben der baulich-räumlichen Steuerung in Fürstenwalde vielfach unter Nutzung von Förderprogrammen realisiert werden, mit besonderer Bedeutung von:

- Städtebaufördermittel: In den 1990ern wurden zwei Sanierungsgebiete festgesetzt: „Stadtgebiet Mitte" und „Erweitertes Domumfeld". Mit Hilfe von Städtebaufördermitteln (1991-1999: ca. 15 Mio. DM) wurden zahlreiche Gebäude saniert (Stadt Fürstenwalde 2000, 3).

- „Zukunft im Stadtteil“ (ZIS): Die Förderung erfolgte in einem abgegrenzten Teilraum in Fürstenwalde Mitte auf Grundlage eines Integrierten Handlungskonzeptes von 2002.[90] Es wurden verschiedene Projekte und Maßnahmen durchgeführt, z.B. zur Gestaltung von Straßen, Spiel- und Sportstätten, Spreeufer sowie Bürgerbeteiligungen und Öffentlichkeitsarbeit. Der Prozess umfasste eine Vielzahl von Steuerungseinheiten und -elementen: Beteiligungsverfahren, Projektteams, ZIS-Geschäftsstelle und -Management, Evaluationen etc. (Stadt Fürstenwalde 2002).
- „Soziale Stadt“: Drei Teilgebiete in Fürstenwalde Nord werden gefördert, mit dem Ziel, die Wohn- und Lebensverhältnisse in diesen Plattenwohnbaugebieten zu verbessern (http://www.sozialestadt.de).
- „Stadtumbau Ost“: Ausgangspunkt war ein Sanierungskonzept der Wohnungswirtschaftsgesellschaft mbH. Es folgte das „Wohnungspolitische und wohnungswirtschaftliche Konzept“ gemeinsam von Stadt und Wohnungswirtschaftsgesellschaft mbH (2003), auf dessen Grundlage – verabschiedet als „Stadtumbaukonzept“ – Fürstenwalde Nord in das Programm „Stadtumbau Ost“ aufgenommen wurde (Stadt Fürstenwalde 2007b, 9).

Dem strategischen Agieren (auch über die kommunalen Grenzen) hinaus wird eine große Bedeutung beigemessen. So sei z.B. bei den Aktivitäten der Stadt im „Innenstadtforum Brandenburg“ oder „FOKUS“ nicht nur der Netzwerkgedanke relevant. Neben dem Erfahrungsaustausch sei es wichtig, überall „vorne mit dabei zu sein“, „eine Vorreiterrolle“ einzunehmen, da so die Chancen Fördermittel des Landes zu erhalten, steigen. „Die Stadt muss wach sein und sich ständig in Erinnerung bringen.“ Dieses strategische Handeln gelinge der Stadt nach Einschätzung der Befragten sehr gut.

Flächenmanagement

Konversion ist seit Anfang der 1990er ein Arbeitsschwerpunkt von Politik und Verwaltung; sie ist zeitaufwändig und teuer – „eine Jahrhundertaufgabe“, die kaum im Rahmen laufender Verwaltungsarbeiten zu realisieren ist. Die Stadt hat mit Unterstützung des Landes ein „kommunales Konversionsmanagement“ aufgebaut. Entscheidend seien hier die „gute Zusammenarbeit aller Akteure“ und eine „Projektfinanzierung durch Bündelung von Geldern der Stadt, des Landes, des Bundes, der EU und von Privaten“ (Stadt Fürstenwalde 2004b, 2f).

Für das Flächenmanagement wird das Agieren der Kommune am Markt als wichtig erachtet, um einerseits den Markt über eigene Angebote „regulierend“ zu beeinflussen und sich andererseits als Kommune „unabhängig von den Angeboten des Marktes“ zu machen. Ein Vorteil der Kommune gegenüber privaten Marktteilnehmern sei, dass sie den Interessenten Planungssicherheit bieten könne, wichtig z.B. bei der Veräußerung baureifen Landes. Außerdem steht die Stadt im Gegensatz zu den Privaten nicht unter dem Druck, Gewinne machen zu müssen. Man rechne aufwands- und nicht gewinnorientiert und es würde bewusst angestrebt, „ein Angebot zu machen, dass sich verlässlich vom Markt unterscheidet“.



Abbildung B.43: Wohnbaugebiete in Fürstenwalde/Spree – „Henry Hall“, „Kastanienweg“ und „Wiesengrund“ (eigene Fotos)

[90] *Die „ZIS-Förderung“ erfolgte mit EFRE-Geldern und Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) und wurde kofinanziert durch das Land Brandenburg und die Kommunen im Zeitraum 2000-2007 (vgl. ZIS).*

Die Wohnbaugebiete werden nicht nach einer einheitlichen Baulandstrategie entwickelt. Zwei gängige Varianten waren bislang:

- Die kommunale Bodengesellschaft hat von der Treuhand, der Stadt oder privaten Eigentümern Flächen erworben, entwickelt und vermarktet. Teils wurden die bei der Gemeinde verbliebenen Erschließungskosten durch zinslose Landesdarlehen vorfinanziert.
- Die Stadt Fürstenwalde war Eigentümerin der Grundstücke; Erschließung und Vermarktung erfolgten jedoch über eine Immobilienentwicklungsgesellschaft bzw. über Bauträger. Die Vorfinanzierung übernahm eine Bank. Dieser Kapitaldienst wurde anschließend durch den Verkauf abgelöst.

6.5.7 Zwischenstand

Zentrale Probleme entstehen in Fürstenwalde durch das Zusammenwirken von demographischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen: 1.) Fehlende Arbeitsplätze führen zunehmend zu Abwanderungen. 2.) Eine drastische Zunahme der „armen Alten“ ist absehbar.

Die demographischen Veränderungen führen nicht zu grundlegenden Änderungen im Steuerungsverhalten, allerdings werden Umfang und Tempo der Wohnflächenentwicklung reduziert. Wird der Verlauf der wesentlichen Wohngebietsentwicklungen der letzten zehn Jahre betrachtet, so fällt auf, dass es einen Trend gibt „vom Acker hin zur Recyclingfläche“ und dass die Gebiete näher an den Siedlungskern heranrücken.

Im Überblick über die Stadt finden Neubau, Umbau und Rückbau gleichzeitig statt, wobei sich die Rolle der kommunalen Stadtplanung je nach Aufgabenbereich unterscheiden kann: Während im Neubaubereich aktiv eigene Angebote geschaffen und Projekte entwickelt werden, wird der Rückbau eher als Prozess gesehen, „in dem wir Planer uns deutlich zurücknehmen müssen.“ Hier sei die „übergeordnete Vernunft des wirtschaftlichen Überlebens der Unternehmen wesentlich“. „Für uns Planer ist das eine interessante Veränderung: die Wahrnehmung des eigenen Tuns in diesem Prozess – nur Partner und Dienstleister in einem Denkprozess anderer.“

Wenngleich der Überblick über sämtliche kommunale Vorgehensweisen zeigt, dass die Stadt einen sichtbaren eigenen Entwicklungsanspruch hat: „Aus der Überzeugung, dass es (...) nicht genügt, die kommunalen Pflichtaufgaben zu bewältigen, hat die Stadt Fürstenwalde einerseits Planungen und Projekte selbst initiiert und überwiegend auch realisiert, andererseits hat sie privates Engagement akquiriert und gefördert, aber im begründeten Einzelfall auch reglementiert.“ (Fellner/Tschepe 2005, 542) Auf Anfragen von außen würde eher weniger reagiert, da es diese nicht in dem Maße gebe.

Die Gesprächspartner schätzen die öffentlichen Steuermöglichkeiten durchweg als gut ein, was auf einen Mix an Aspekten zurückgeführt wird: auf die großen Flächenpotenziale in der Stadt, den eigenen kommunalen Flächenbesitz, die städtischen Entwicklungsvorhaben und Angebotsplanungen, den geringen „Druck von außen“ sowie auf das Aushandlungsgeschick der kommunalen Akteure.

Hilden

Nordrhein-Westfalen, Kreis Mettmann







Bevölkerungsentwicklung

2005	56.545 EW
2000	56.412 EW
1995	55.086 EW

(LDS NRW 2006)

2000-2006*	0,1%
Prognose** 2004-2020	-3,1%

*(*Bertelsmann Stiftung 2006, 3; **Planersocietät 2005b, 15)*

Durchschnittsalter

2005	43,4 Jahre
Prognose 2020	48,0 Jahre

(Bertelsmann Stiftung 2006, 4)

Bevölkerungsdichte

2006	2.175 EW/qkm

(LDS NRW 2006)

Wohnfläche pro Person

2005	38,8 qm
vgl. NRW	38,7 qm

(Bertelsmann Stiftung 2005, 4)

Fläche (2006) 26 qkm

Siedlungs- und Verkehrsfläche

2006	56%
2000	54%
1995	52%

Gebäude- & Freifläche (Wohnen)

2006	19%
2000	17%
1995	17%

(LDS NRW 2006)

Wohnbauflächenentwicklung

1995 – 2005 ca. 23 ha

(Planersocietät 2006b)

Flächenpotenziale (Wohnbau, brutto)

2006 46 ha

(Stadt Hilden 2006a, 4)

Baufertigstellungen Wohnungen

2004 – 2006	255 WE
2001 – 2003	390 WE
1998 – 2000	1.072 WE

(LDS NRW 2006)

Steuereinnahmen je Einwohner

2003*	890 Euro
2001**	934 Euro
1996***	1.658 DM

*(Deutscher Städtetag *2005, 544ff.; **2003, 514ff.; ***1998, 411ff.)*

Schulden je Einwohner

2004*	433 Euro
2000**	356 Euro
1995***	820 DM

*(Deutscher Städtetag *2006, 570ff.; **2002, 417ff.; ***1997, 472ff.)*

6.6 Hilden

6.6.1 Zentrale Merkmale: Stadtstruktur und Siedlungsflächenentwicklung

Die Stadt Hilden liegt im Kreis Mettmann, südöstlich der Stadt Düsseldorf und ist Teil einer hoch verdichteten Region mit guten Verkehrsanbindungen an das Ruhrgebiet, Wuppertal, Düsseldorf und Köln.

Die Stadt Hilden ist durch verschiedene Ortslagen zusammengewachsen und hat mit 2.183 EW/qkm bei einer Fläche von nur 2.596 ha eine der höchsten Bevölkerungsdichten Deutschlands. Die Bevölkerung verteilt sich ungleichmäßig auf die einzelnen Stadtteile, fast 85% wohnen in den drei ‚mittleren' Stadtteilen Nordstadt, Innenstadt, Südstadt. Etwa 10% lebt in der Oststadt, weitere 5% in der Weststadt. Besonders stark verdichtet ist der Norden.

Der Siedlungskörper wird durch die Verläufe von Autobahnen, Bahnlinien und den Fluss Itter begrenzt und deutlich von unbebauten Flächen getrennt. Die Autobahn (BAB 3) teilt das Stadtgebiet, mit Barrierewirkung zwischen östlichem und westlichem Siedlungsbereich (BBE 2005, 5-10). Die Siedlungsstruktur ist kompakt und die Ortsteile gehen ineinander über. Der Anteil an Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche ist vergleichsweise hoch. Der bereits im Jahr 1993 hohe Anteil von 52,8% stieg bis 2006 auf 56% an. Ein Großteil davon wird durch Gebäude- und Freiflächen für Wohnnutzungen eingenommen, dessen Anteil im gleichen Zeitraum um 6% zunahm und 2005 rund 33% der Siedlungsfläche ausmachte. Auch in Hilden steigt die Wohnfläche pro Kopf: von 1990 (34,8 qm/Person) bis 2004 (39,5 qm/Person) insgesamt um rund 13% (LDS NRW 2006).

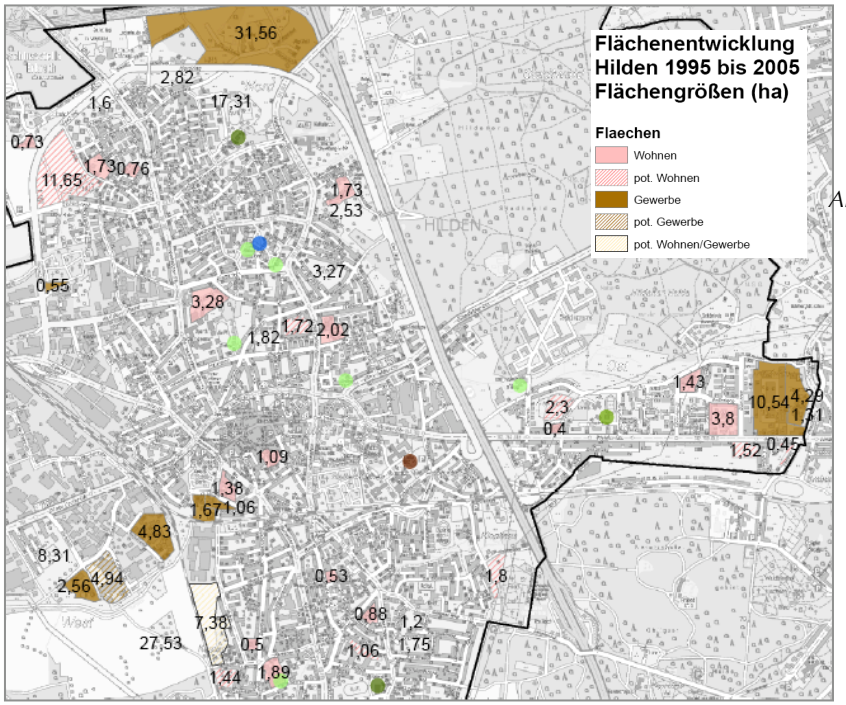


Abbildung B.45: Flächenentwicklungen in Hilden 1995-2005 (Ausschnitt aus: Planersocietät 2006b)

Während die Anzahl der Baufertigstellungen in den 1990er Jahren (auf recht hohem Niveau) schwankt (∅ 326 Wohnungen pro Jahr), besteht seit 2001 ein deutlicher Rückgang (∅ 111 Wohnungen pro Jahr). Im gleichen Zeitraum stieg die Anzahl der Wohnungen in Mehrfamilienhäusern (+17,3%) stärker als die der Einfamilien- und Zweifamilienhäuser (+11%). In jüngster Zeit gab es keine Neuentwicklungen größerer zusammenhängender Wohn-flächen. Vielmehr stan-den kleinere Einzel-standorte im Fokus der Flächenpolitik. Es kam zu zahlreichen Änderungen des FNP: rechtskräftige Umwidmungen in „Wohnbaufläche" (Stadt Hilden 2005c). Die zentralen Vorhaben im Überblick:

Abbildung B.44: Steckbrief Hilden

- in den 1990er Jahren vier Standorte in der Südstadt (zusammen rund 4 ha) und drei Standorte in der Oststadt (zusammen rund 5,5 ha) – alles Standorte im Innenbereich,
- seit 2000 drei Standorte in der Nordstadt (zusammen rund 7 ha), die größtenteils entwickelt sind, sowie ein Standort in der Südstadt (knapp 2 ha),

- derzeit insgesamt vier Gebiete, in der Oststadt (2,3 ha und 1,5 ha), in der Südstadt (2 ha) und in der Weststadt (1 ha) sowie eine ehemalige Erweiterungsfläche eines Friedhofes (1,8 ha),
- zudem eine größere Gewerbeentwicklung (40 ha) am nördlichen Siedlungsrand (Gewerbepark Nordring) (vgl. Abb. B.45).

Im FNP von 1993 sind 570 ha Wohnbauflächen ausgewiesen (Stadt Hilden 1993b, 132). Für weiteren Wohnungsbau bestehen keine umfangreichen zusammenhängenden Siedlungsflächenpotenziale, sondern nur kleinere freie Flächen im Innenbereich. Im Jahr 2006 gab es 46,05 ha Brutto-Wohnbauflächenreserven, davon waren 5,15 ha mit Baurecht versehen. Zum gleichen Zeitpunkt verfügte die Stadt über rund 48 ha ungenutzte Brutto-Gewerbeflächen (Stadt Hilden 2006a, 4-6).

Es wird davon ausgegangen, dass auf den Wohnbau-Potenzialflächen etwa 2.000 WE realisierbar sind, weitere rund 1.650 WE (grob geschätzt) durch die Aktivierung von Baulücken (Stadt Hilden 2006a, 4f). Es bestehen Nachverdichtungsmöglichkeiten im Innenbereich, z.B. im südlichen Stadtgebiet aufgrund der vergleichsweise weniger dichten Bauweise und zum Teil aufgelockerten Strukturen. Hier könnte bspw. eine Bebauung „tiefer" Grundstücke, Sport- und Parkplätze oder Restflächen zwischen Bebauungen und Verkehrswegen erfolgen (PGN 1997, 126-130).

6.6.2 Rahmenbedingungen

Im Folgenden werden die für die Siedlungsflächenentwicklung relevanten Rahmenbedingungen knapp zusammengefasst. Aspekte der Demographie, Wirtschaft, Finanzen und der interkommunalen Situation, die eher den „übergeordneten Rahmenbedingungen" zuzuordnen sind, werden in ihren lokalen Ausprägungen beschrieben. Darüber hinaus werden lokalspezifische Rahmenbedingungen dargestellt, die charakteristisch für Hilden sind: Naturraum, Siedlungsdichte und Mobilisierung der Flächenreserven.

Demographischer Wandel

Die grundlegenden demographischen Entwicklungen sind:

- Entwicklung der Bevölkerungszahlen: Die Einwohnerzahlen Hildens stiegen von Mitte der 1990er bis 2002: von 55.000 EW (1996) auf 56.700 EW (2002). Diese Bevölkerungszunahme ist auf Wanderungsgewinne (+2.100 EW) zurückzuführen, die jene Verluste der natürlichen Bevölkerungsentwicklung kompensiert haben. Nach anschließenden Schwankungen stabilisierte sich die Einwohnerzahl seither bei rund 56.500 EW (2005). Die negativen Salden der natürlichen Bevölkerungsentwicklung nehmen zu, Wanderungsgewinne nehmen ab. Die Bevölkerungsprognose von 2005 hält jene Variante für vergleichsweise realistisch, die davon ausgeht, dass es bis 2020 zu einem Rückgang von -3,1% EW kommen wird (vgl. Planersocietät 2005b, 5-15). Der gesamtstädtische Vergleich lässt Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung zwischen den Stadtteilen erkennen, auch wenn die meisten Stadtteile – langfristig betrachtet, bis 2020 – Einwohner verlieren werden. Für die Oststadt wird der stärkste Bevölkerungsrückgang vorhergesagt (-3,3%); von einem Wachstum wird lediglich in der Weststadt ausgegangen (+4,4%) (ebenda, 17-20) (vgl. Anhang I).[91]

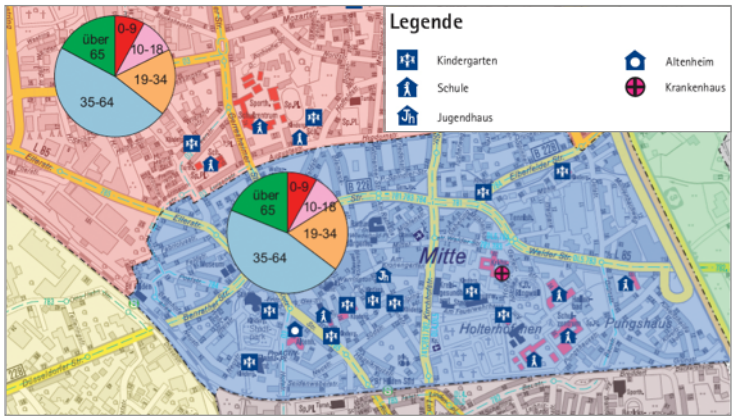


Abbildung B.46: Demographiekarte der Stadt Hilden (Ausschnitt) (Stadt Hilden 2005a)

[91] *Weitere Informationen zum gesamtstädtischen Vergleich: Nordstadt: absehbarer Bevölkerungsrückgang; Stadtwald: konstante Entwicklungen; die jüngst stark gewachsene Oststadt: bis 2010 Stagnation, dann Abnahme; Südstadt: kontinuierliche Bevölkerungsabnahme; Weststadt Wachstum bis 2010, dann Stabilisierung auf dem Niveau; Innenstadt: weiterer Anstieg bis 2010, dann Absinken der Zahlen. Ausführlicher siehe Planersocietät (2005b, 17-20).*

- Alterung: Seit Anfang der 1990er Jahre zeichnet sich eine Zunahme der Anteile älterer Menschen an der Hildener Bevölkerung ab: Auffällig waren zwischen 1990 und 2005 der Anstieg der Anteile der über 60- bis 74-Jährigen (+5,4%) und der über 74-Jährigen (+1,6%) sowie sinkende Anteile der 0- bis 5-Jährigen (-1,3%) und der 18-bis 39-Jährigen (-7,1%) (ebenda, 8). Prognosen gehen davon aus, dass sich dieser Trend beträchtlich verstärken wird: Anstieg des Durchschnittsalters von 2005 bis 2020 von 43,4 auf 48 Jahre (Bertelsmann Stiftung, 2006, 4). Die „Demographiekarte" der Stadt (Abb. B.46) zeigt, dass es zwischen den Stadtteilen kaum signifikante Unterschiede gibt und geben wird (Stadt Hilden 2005a).

Nach Aussagen der Gesprächspartner sei der demographische Wandel als Thema allgegenwärtig, jedoch kein dominierendes Thema in der kommunalen Diskussion um Flächenentwicklung. Mit Blick auf den hohen Siedlungsdruck werden die aktuelle und prognostizierte Bevölkerungsentwicklung nicht als Problem angesehen: „Für Hilden ist es eine Chance, wenn der Siedlungsdruck nachlässt." Von Bedeutung seien eher die Veränderungen in der Altersstruktur, die mit einem steigenden Bedarf an Einrichtungen und Angebote für Ältere einhergingen.

Wirtschaft und Arbeitsmarkt

Die Stadt Hilden war bis zum Beginn der 1980er Jahre wirtschaftlich monostrukturell durch das produzierende Gewerbe geprägt. Der dann eintretende gewerbliche Strukturwandel wurde v.a. durch den Niedergang der Stahl- und Metallindustrie geprägt. Seitdem verfolgt die Stadt eine arbeitsplatzintensive Wirtschafts- und Gewerbeflächenpolitik. In den vergangenen 20 Jahren habe sich Hilden als Dienstleistungs- und Technologieschwerpunkt etablieren können. Aufgrund der verkehrsgünstigen Lage haben sich in Nähe zu den Autobahnauffahrten zahlreiche Speditions- und Transportunternehmen angesiedelt. Die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten ist bis 2001 auf rund 21.500 gestiegen, seitdem gehen die Zahlen zurück (2004: 20.200) (Planersocietät 2005a, 5-12).

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Alterung der Bevölkerung und der Abnahme der Anteile erwerbsfähiger Personen hat die Stadt Hilden eine Beschäftigtenprognose (bis 2020) in Auftrag gegeben. Es ist von einem zukünftigen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften auszugehen (ebenda).

Kommunale Finanzen

Der Haushalt der Stadt Hilden war im Zeitraum von 2002 bis 2005 ausgeglichen. Das Steueraufkommen aus dem Gemeindeanteil der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie der Grundsteuer ist seit Anfang der 1990er Jahre weitgehend konstant (Stadt Hilden 2005b, 9-16). Die Gewerbesteuer ist eine wichtige Einnahmequelle der Stadt, sie stellt den größten Anteil kommunaler Steuereinnahmen dar. Der Schuldenstand der Stadt sank im Zeitraum von 1992 bis 2000 kontinuierlich von 24,9 Mio. auf 19,5 Mio. Euro. Seitdem nimmt die Verschuldung kontinuierlich zu, bis zu einer Höhe von rund 38,1 Mio. Euro in 2005. Die anschließenden Haushalte lassen einen weiteren kontinuierlichen Schuldenanstieg erkennen (Stadt Hilden 2006b, 9-15).

Interkommunale Situation

Diese wurde in einem Gespräch kurz und knapp auf den Punkt gebracht: „Konkurrenz gibt es immer." Und es gäbe keinerlei Bestrebungen zur interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich der Flächenentwicklungen.

Naturraum

Große Teile der Gemeindefläche sind für Siedlungszwecke nicht geeignet. Im Nord-Osten der Stadt gibt es ausgedehnte Waldflächen, im Süd-Westen ein weitreichendes Heidegebiet.

Siedlungsdichte und Mobilisierung der Flächenreserven

In den Gesprächen wird berichtet, dass in Anbetracht der knappen Flächenpotenziale ein hoher Siedlungsdruck herrsche. Werden Flächen frei, so komme es zu Nutzungskonkurrenzen zwischen Gewerbe-, Wohn- und Freiraumnutzungen (und ebenso im Grünraum zwischen Freizeitnutzungen

und Natur). Auch Konflikte zwischen Bewohnern sind spürbar. Es sei festzustellen, wie „intensiv sich Volkes Zorn aufbaut, wenn es um Nachverdichtung geht, auch bei wenigen Einheiten". Mithin gibt es vor Ort Diskussionen über die Grenzen der Siedlungsdichte. Teils wird die Meinung vertreten, dass eine verträgliche Dichte bereits überschritten wurde: In Hilden sei Nachverdichtung eine „Zuvielverdichtung". Viele Qualitäten für Natur und Bewohner gingen verloren.

Auch die kommunalen Akteure reflektieren, inwieweit noch weiter verdichtet werden kann. Dem Siedlungsdichtegutachten von 1997 (siehe Kap. 6.6.6) ist zu entnehmen, dass die räumlichen Grenzen des Wachstums bereits erreicht seien. Die Empfehlungen zur weiteren Besiedlung orientieren sich an kleinräumlichen Entwicklungen integrierter Standorte im Innenbereich (PGN 1997, 177-184). Doch lassen sich diese Flächen teils nur schwer mobilisieren. Die Gründe sind vielfältig: Nutzungskonflikte mit bestehender Freiraumnutzung, Emissionen durch Verkehrstrassen (Lärm, Luftbelastungen), elektromagnetische Belastungen durch Hochspannungsleitungen oder Bodenverunreinigungen durch Altlasten (PGN 1997, 108-121). Dazu kommen schwierige Besitzverhältnisse oder fehlendes Planungsrecht, die eine kurzfristige Verfügbarkeit einschränken (Stadt Hilden 2006a, 4f).

6.6.3 Zentrale Akteure

Die Gesprächspartner sehen folgende Akteure als wesentlich für die Flächenentwicklung an,

- in der Verwaltung: den Beigeordneten, das Planungs- und Vermessungsamt und das Liegenschafts- und Wirtschaftsförderungsamt. Daneben nähmen auch das Sport-/Jugenddezernat (z.B. hinsichtlich Fragen der Qualitätssteigerung im Bestand oder Umnutzungsfragen), das Tiefbauamt und das Grünflächenamt Einfluss auf die Siedlungsflächenentwicklung;
- seitens der Politik[92]: den Haupt- und Finanzausschuss, den Stadtentwicklungsausschuss sowie den Wirtschafts- und Wohnungsbauförderungsausschuss.

Für die Hildener Akteurszusammensetzung ist die Vielzahl an kommunalen Eigengesellschaften charakteristisch. Neben den Stadtwerken sind zu nennen: die Grundstücksgesellschaft Stadtwerke Hilden mbH, die Grundstücksgesellschaft Hilden GmbH (GkA), die Wohnungsbaugesellschaft Hilden mbH (WGH) und die Infrastrukturentwicklungsgesellschaft Hilden mbH. Diese Institutionen wirken in Form und Ausmaß ganz verschieden auf die Siedlungsflächenentwicklung ein. Die städtische Wohnungsbaugesellschaft verfügt über etwa 200 WE. Flächenkäufe werden vor allem über die GkA abgewickelt. Seitens der kommunalen Gesprächspartner wird angemerkt, dass dieses breite Spektrum zum einen unterschiedliche Finanzierungsmöglichkeiten ermögliche, zum anderen jedoch die öffentliche Kontrolle reduzieren würde.

Auf der privaten Seite gibt es, bedingt durch Innenentwicklung und Nachverdichtung, viele Berührungspunkte mit privaten Eigentümern sowie mit ortsansässigen Institutionen. Grundsätzlich wird einer Vielzahl von privaten Akteuren Einfluss zugesprochen, darunter auch einigen „alteingesessenen Familien", die im Besitz von großen oder „wichtigen" Grundstücken sind. Nach Beobachtungen von Interviewpartnern habe sich der Einfluss privater Akteure verändert: In der jüngeren Vergangenheit gab es zwei sehr dominante private Bauträger, was man durchaus im Stadtbild anhand der Häufung bestimmter Bautypen ablesen könne. Die Situation habe sich zwischenzeitlich aufgelöst, obschon privaten Bauträgern weiterhin eine vergleichsweise große Bedeutung zukäme. „Die meisten Flächen sind an Bauträger gebunden."

Zusammenspiel der Akteure

Verwaltungsintern wird die ressortübergreifende Verständigung v.a. über die Dienstbesprechungen der Amtsleiter vollzogen. Schwierigere Fragen würden im Verwaltungsvorstand ausgetragen. Es gäbe kleinere Konflikte, doch ein Grundkonsens hinsichtlich der weiteren baulich-räumlichen Entwicklungen entsprechend der benannten Ziele (siehe Kap. 6.6.4) sei gegeben.

Das Zusammenspiel zwischen Privaten und Öffentlichen gestaltet sich von Fall zu Fall unterschiedlich. Im Innenbereich gäbe es viele und vielfältige Schnittstellen, die zu zahlreichen kleinteiligen Aushandlungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren führten. Ein Beispiel: Ein

---

[92] *Die stärkste Fraktion im Rat ist seit 1975 die CDU. Die politische Mandatsverteilung: CDU (18), SPD (16), FDP (3), Bündnis90/Die Grünen (3), Bürgeraktion Hilden (4), die Unabhängigen, Hilden (2) (Stand: 04/2008) (http://www.hilden.de).*

Sportverein benötigt seinen Sportplatz nicht mehr. Verein und Stadt einigen sich dahingehend, dass die Stadt auf der ehemaligen Sportfläche eine Altenpflegeeinrichtung baut, der Verein baut eine Sporthalle. Für diese erhält die Stadt Nutzungsrechte (z.B. für Schulsport). Ein Verwaltungsakteur bezeichnet diesen Vorgang als „Tausch zwischen Grundstücken, Nutzungsansprüchen und Geld. (...) Wir bieten Euch Planungsrecht (...), dafür tretet ihr uns ein Stück ab für öffentliche Einrichtungen." Das Ganze sei nicht als PPP zu bezeichnen, es sei „alles auf kleiner Flamme gekocht" worden.

6.6.4 Ziele und Aufgaben öffentlicher Akteure

Ein zentrales Ziel ist die Aufrechterhaltung der hohen Lebensqualität in der Stadt. Vor diesem Hintergrund wird seit einigen Jahren die qualitative Weiterentwicklung des Innenbereiches angestrebt, entsprechend der Idee „besser nicht größer." Der Standard soll stabilisiert und verbessert werden, wobei die kommunalen Akteure davon ausgehen, dass alle Bedarfe durch vorhandene Einrichtungen und (Infra-)Strukturen getragen werden können. Gleichwohl sei die Stärkung des Einzelhandels eine wichtige Aufgabe. Durch städtebauliche Qualität in der Innenstadt soll auch die Bevölkerungsentwicklung konstant gehalten werden: „Jeder Einwohner ist ein Steuerzahler und die brauchen wir natürlich." Ein weiteres Wachstum der Stadt hinsichtlich Einwohner und Siedlungsfläche sei jedoch weder möglich noch erwünscht. Vielmehr gilt: „Nicht wachsen, nicht schrumpfen."

Aufgrund der geringen Flächenreserven sei ein sparsamer Umgang mit den restlichen Potenzialen notwendig. Das gilt für Wohn- und Gewerbenutzungen. Mit Blick auf die knappen Gewerbeflächen komme es nicht darauf an, „den erstbesten zu nehmen, sondern auf Qualität zu setzen". Die Arbeitsplatzintensität sei ein Ansiedlungskriterium für neue Unternehmen. Für Bereiche, die von der Stadt selbst vermarktet werden, besteht ein Quorum: Pro tausend Quadratmeter Grundstück müssen mindestens 10-15 Arbeitsplätze geschaffen werden, erst dann würde das Grundstück verkauft. Auf Flächen verbrauchendes Gewerbe (Autohäuser, Speditionen o.ä.) solle verzichtet werden.

Es sei nicht vorgesehen, die derzeitigen räumlichen Grenzen des Siedlungskörpers zu überschreiten.[93] Neue Wohnflächen sollen nicht ausgewiesen werden. Dort wo es noch möglich sei, solle „sehr behutsam damit umgegangen werden, den Siedlungsrand zu schleifen". Die zentralen Aufgaben seien Flächenrecycling, Nachverdichtung und Baulückenschließung. Durch eine kontinuierliche bauliche Verdichtung in der Nord-, Süd- und Innenstadt soll auch der dortige Bevölkerungsrückgang entkräftet werden. Des Weiteren sollen Mischgebiete (Wohnen und Arbeiten) weiterentwickelt und Nutzungsmischung gefördert werden, um die „Stadt der kurzen Wege" zu stärken.

In der Vergangenheit gab es Planungen, die von einem Bevölkerungswachstum von bis zu 65.000 EW ausgingen. Daher gäbe es noch Infrastrukturüberhänge, die zu korrigieren seien (z.B. zu viele Friedhöfe). Teils seien auch Kindergärten in Betreuungseinrichtungen für Ältere umzuwandeln und für den zunehmenden Anteil älterer Menschen entsprechende Einrichtungen zu fördern (Mehrgenerationenwohnen, Pflege etc.). Das sei jedoch nicht kurzfristig relevant.



Abbildung B.47: Baulückenschluss in der Hildener Innenstadt (eigene Fotos)

[93] *In den 1990er Jahren wurde die Neuausweisung eines rund 25 ha großen Neubaugebietes auf einer ehemals landwirtschaftlichen Fläche im Außenbereich angestrebt (Karnap-West). Doch die von der Stadt im Rahmen der Neuaufstellung des FNP (1993) vorgesehene Ausweisung wurde nicht genehmigt.*

6.6.5 Werte, Orientierungen und Interessen öffentlicher Akteure

Die handlungsleitenden und für die Siedlungsflächenentwicklung wesentlichen Aspekte werden hier im Überblick dargestellt.

Nachhaltigkeit

Der Nachhaltigkeitsanspruch wird von kommunaler Seite teils kritisch hinterfragt. Der Begriff würde von bestimmten Interessen belegt und somit zum „Etikettenschwindel", zu einer „politische[n] Korrektheit ohne Inhalt". In Hilden solle vielmehr „der Inhalt im Vordergrund stehen, nicht die abstrakte Diskussion". Von außen wird hingegen das nicht-nachhaltige Verhalten der Stadt kritisiert: Die Stadt Hilden betreibe einen Ausverkauf von städtischem Grund und Boden, um neue Baumaßnahmen zu finanzieren. Und da nicht alles finanziert werden könne, würden mehr und mehr Schulden gemacht. „So werden nachfolgenden Generationen immer größere Lasten mitgegeben."

Kosten- und Nutzenaspekte

Bei der Entwicklung von Wohngebieten werden die direkten Kosten berechnet. Darüber hinaus spielten finanzielle Aspekte keine Rolle, so wurde gesagt. Folgekosten würden kaum diskutiert und hätten keine übergeordnete Entscheidungsrelevanz. Kritisch angemerkt wurde, dass der „Wille, ökonomisch zu handeln" fehle. Mehr Aufmerksamkeit komme den Einnahmen zu: „Wir sehen nur, dass wir am Ende genug Gewerbesteuer einnehmen."

6.6.6 Strategien, Instrumente und Arbeitsweisen

Die Siedlungsflächenentwicklung in Hilden wird nach Einschätzung der Interviewpartner wesentlich durch formelle Instrumente gestaltet. Die vorbereitende und verbindliche Bauleitplanung sei das zentrale Instrument der Stadtentwicklung. Dem FNP (Stadt Hilden 1993a, b) wird eine hohe Bedeutung beigemessen: „Im FNP steht alles drin." Oder: „Das ist unser Instrument." Seit 2006 befindet sich die Stadt im Verfahren zur Neuaufstellung des FNP, der „die einzelnen Fachplanungen zu einem Gesamtwerk" zusammentragen soll und ausreichend konkret als Grundlage für weitere Planungen sei. Nach Einschätzung der öffentlichen Akteure können sich Interessierte und Betroffene im Rahmen der üblichen Beteiligungsmöglichkeiten genügend einbringen.

Auch die Steuerung der Innenentwicklung ist nach Einschätzung kommunaler Planer mit formellen Instrumenten ausreichend möglich. Für die Wohnbauflächenentwicklung seien vorhabenbezogene B-Pläne bedeutend, bei kleineren Projekten auch der Vorhaben- und Erschließungsplan durch Bauträger. Das nach der Novellierung des BauGB 2007 mögliche „beschleunigte Verfahren" nach § 13 BauGB spiele jedoch keine große Rolle. Teils würden „Veränderungssperren" eingesetzt, um ungewollte Entwicklungen zu verhindern. In diesem Zusammenhang wurde auch das Einzelhandels- und Nahversorgungskonzept von 2005 mit seinen Handlungsempfehlungen erwähnt: Für die Siedlungsflächenentwicklung ist besonders relevant, dass Facheinzelhandelsgeschäfte und Fachmärkte mit zentrenrelevanten Angeboten und Einzugsbereichen, die über den Nahbereich hinausgehen, ausschließlich in der Innenstadt konzentriert werden sollen (BBE 2005, 112).

Ein umfassendes Stadtentwicklungskonzept gibt es nicht. Allerdings kam es zur „Rahmenplanung Hilden-Südwest", einem teilräumlichen Stadtentwicklungskonzept für ein gemischt genutztes Gebiet (Wohnen, Gewerbe) (Büro für Kommunal- und Regionalplanung). Den Aussagen zu Folge seien diskursive Verfahren der informellen Planung (Werkstätten, Foren o.ä.) weniger bedeutend. In den Gesprächen werden kaum Fragen einer langfristigen Steuerung aufgeworfen. Es ginge nicht darum, „große Visionen für Hilden zu entwickeln". „Es gab sicherlich Zeiten, in denen das langfristige Planen und Weichenstellen größere Bedeutung hatte; da gab es auch noch mehr Handlungsspielräume." Doch die Zeit sei „schnelllebiger" geworden.

Die Stadt verfolgt zum Teil eine klassische Angebotsplanung (z.B. Gewerbepark Nordring), doch der Planungsalltag bestünde überwiegend aus punktuellem, reagierendem Verhalten. Die Meinungen dazu gehen auseinander: Kritik bezüglich der reaktiven Handlungsweise beruht zumeist auf der Annahme, dass damit ein fehlender Steuerungsanspruch einhergehe. Doch es gibt

durchaus kommunale Befürworter dieser Vorgehensweise, die sich z.B. auf B-Pläne einer „nachträglichen Ergebnisplanung" beziehen, die zu guten Ergebnissen geführt hätten. „Wenn ein Investor kommt und es notwendig ist, Dinge zu verändern, (...) dann sind wir schnell, diese Punkte auch anzupassen." Diese Handlungsweise müsse nicht zwangsläufig zum Aufweichen eigener Strategien führen. Von außen wird das teils anders wahrgenommen: „Investoren sagen im Prinzip, wo es lang geht – was wo in welche Richtung entwickelt werden soll."

Flächenmanagement

Die Gesprächspartner schätzen kommunale Tätigkeiten, die einem Flächenmanagement zuzuordnen sind, als sehr wichtig für die Stadt ein. Von folgenden Aktivitäten wurde berichtet:

- Flächenerwerb: Die Stadt Hilden betätigt sich wirtschaftlich auf dem Grundstücksmarkt, zumeist indirekt über städtische Gesellschaften. Flächenerwerb und Umlegung seien zentrale Instrumente. „Bevor etwas Falsches mit einem Grundstück passiert, kaufen wir lieber selbst." Auch sollen durch die Aktivitäten am Bodenmarkt Prozesse des Flächenrecycling befördert werden: „Die Stadt Hilden kauft oftmals brach gefallene Grundstücke mit Hilfe ihrer eigenen Gesellschaften und hat auf diese Art und Weise eben die Hand auf der Entwicklung."
- Erfassung der Siedlungsdichte: In Anbetracht der Diskussionen um die Grenzen einer verträglichen Siedlungsdichte hat die Stadt Ende der 1990er Jahre ein Gutachten zur Siedlungsdichte[94] in Auftrag gegeben. Es wurden unbebaute Flächen im Innenbereich und an den Stadträndern systematisch untersucht und bewertet – insgesamt 33 potenzielle Erweiterungsflächen mit einer Größe von rund 170 ha (PGN 1997, 31).
- Siedlungsmonitoring: Erhebung und Fortschreibung von Daten zu Potenzialflächen für Wohnen und Gewerbe.
- Leerstandsmanagement (Handel), betrieben von der Wirtschaftsförderung: Der geringe Leerstand in der Innenstadt wird auf diese Maßnahmen zurückgeführt.

6.6.7 Zwischenstand

Für die Siedlungsflächenentwicklung in Hilden sind eine hohe Siedlungsdichte und Nutzungskonflikte charakteristisch. Die Siedlungsflächenpotenziale sind vergleichsweise gering, die Möglichkeiten zur Stadterweiterung und Ausweisung weiterer Wohnflächen begrenzt. Die kommunalen Akteure sehen in der Bauleitplanung und dem Flächenerwerb die zentralen Instrumente für die öffentliche Steuerung.

Im Überblick über die Gespräche zeichnet sich eher ein „hoheitlich orientiertes" kommunales Planungsverständnis ab. „Wir wollen Stadtentwicklung nicht in die Hand von irgendeinem Privaten geben." Für die räumliche Steuerung seien zum einen öffentliche Akteure, v.a. eine starke Verwaltung der „entscheidende Faktor", zum anderen die Bauleitplanung sowie der Erwerb von Flächen. Die Wahrnehmung von außen kann davon abweichen: Der Einfluss Privater sei stark und würde politisch auch bewusst so zugelassen. Es wird kritisiert, dass die Stadt ihre Handlungsmöglichkeiten schleifen lasse und auf die vermeintliche Planungshoheit nur selektiv zurückgreife – und zwar eher weniger gegenüber Investoren.

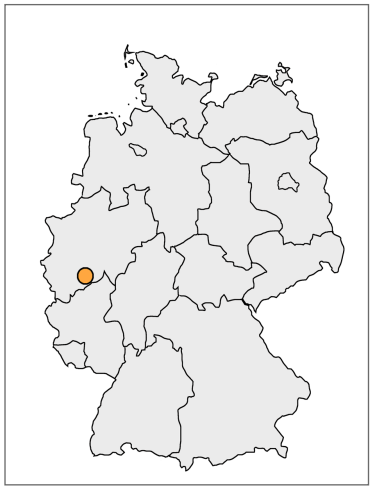
---

[94] *„Unter Siedlungsdichte wird die Bevölkerungsdichte – bezogen auf die Siedlungsflächen – in Verbindung mit der Bebauungsdichte verstanden." (PGN 1997, 123) Demnach basieren die Siedlungsdichtewerte auf der „Bevölkerungsdichte in Einwohnern je ha Wohn- und Mischbaufläche" und der „Bebauungsdichte als Verhältnis von bebauter zu unbebauter Fläche".*

Sankt Augustin

Nordrhein-Westfalen, Rhein-Sieg-Kreis













Bevölkerungsentwicklung

2005	56.110 EW
2000	55.248 EW
1995	55.065 EW

(LDS NRW 2006)

2000-2006	1,8%
Prognose 2020	-1,1%

(Bertelsmann Stiftung 2006, 4)

Durchschnittsalter

2005	42,1 Jahre
Prognose 2020	45,8 Jahre

(Bertelsmann Stiftung 2006, 4)

Bevölkerungsdichte

2006	1.650 EW/qkm

(Stadt St. Augustin 2006b, 36)

Wohnfläche pro Person

2005	41,2 qm
vgl. NRW	38,7 qm

(Bertelsmann Stiftung 2006, 4)

Fläche (2006) 34 qkm

Siedlungs- und Verkehrsfläche

2006	51%
2000	50%
1995	49%

Gebäude- & Freifläche (Wohnen)

2006	19%
2000	18%
1995	17%

(LDS NRW 2006)

Wohnbauflächenentwicklung

2007 vorgesehen	5,8 ha/270WE
2001 – 2006	14,5 ha/538 WE
1995 – 2001	10 ha/335 WE

(Stadt St. Augustin 2007)

Flächenpotenziale (Wohnbau)

2006 (FNP)	84 ha

Stadt St. Augustin (2006a, 31)

Baufertigstellungen Wohnungen

2004 – 2006	506
2001 – 2003	490
1998 – 2000	1.036

(LDS NRW 2006)

Steuereinnahmen je Einwohner

2003*	706 Euro
2001**	756 Euro
1996***	1.240 DM

*(Deutscher Städtetag *2005, 544ff.; **2003, 514ff.; ***1998, 411ff.)*

Schulden je Einwohner

2004*	1.870 Euro
2000**	1.677 Euro
1995***	3.038 DM

*(Deutscher Städtetag *2006, 570ff.; **2002, 417 ff.; ***1997, 472ff.)*

Abbildung B.48: Steckbrief Sankt Augustin

6.7 Sankt Augustin

6.7.1 Zentrale Merkmale: Stadtstruktur und Siedlungsflächenentwicklung

Sankt Augustin ist die zweitgrößte Stadt des Rhein-Sieg-Kreises und liegt in der Randzone des Ballungsraumes Köln-Bonn. Die Gebietskörperschaft, ausgewiesen als Mittelzentrum, entstand 1969 im Rahmen der kommunalen Neugliederung des Raumes Bonn. Sankt Augustin grenzt im Westen unmittelbar an Bonn an, weitere Nachbarstädte sind Siegburg und Troisdorf (Stadt St. Augustin 2006a, 6).

Sankt Augustin besteht aus acht Stadtteilen, von denen Sankt Augustin-Ort, Niederpleis und Mülldorf einen zusammenhängenden Siedlungskörper bilden; daran schließt die durch die Bundesstraße 56 geteilte Ortslage Hangelar an. Menden, Meindorf, Buisdorf und Birlinghoven liegen getrennt von diesen Bereichen. Die Ortsteile unterscheiden sich in ihrer Baustruktur; z.B. kleinteilige dörfliche Baustruktur in Meindorf, Buisdorf und Birlinghoven; größere Verdichtungsbereiche (auch Großwohnsiedlungen) in Mülldorf und Niederpleis; klassische Einfamilienhausbebauung v.a. in Hangelar und Menden. Der Anteil an Einfamilienhäusern hat von 1995 und 2005 den größten Zuwachs erfahren und nimmt den größten Anteil am Gebäudebestand ein.

Charakteristisch sind zwei große Freiflächen im Innenbereich (Landwirtschaft, Wald, Golfplatz), die sich beidseitig der Siedlungsbereiche Mülldorf, Niederpleis, Sankt Augustin-Ort und Hangelar erstrecken. Der westliche und nördliche Stadtbereich wird durch den Auenbereich der Sieg (Naturschutzgebiet) begrenzt (ebenda, 7f).

Sankt Augustin hat als polyzentrische Stadt neben dem in den 1970er Jahren gebauten „Zentrum West“ viele Stadtteile, die eine grundlegende Nahversorgung bieten. Die Ausstattung mit Einrichtungen der sozialen, kulturellen und technischen Infrastruktur wird als gut und vergleichsweise überdurchschnittlich für eine Stadt dieser Größenordnung befunden (ebenda, 21).

Die Stadt hat mit etwa 1.650 EW/qkm die höchste Siedlungsdichte im Rhein-Sieg-Kreis, v.a. bedingt durch das starke Bevölkerungswachstum in den 1970er und -80er sowie teilweise in den 1990er Jahren. In eben dieser Zeit wurden viele Freiflächen für Siedlungstätigkeiten verbraucht; zwischen 1975 bis 1991 stieg die Siedlungsfläche von 13 qkm auf 17 qkm und macht nunmehr über 50% des Stadtgebietes aus (Stadt St. Augustin 2006a, 8f). Im FNP werden für das gesamte Stadtgebiet 994 ha Wohnbauflächen dargestellt, davon sind rund 84 ha unbebaut. Die größten Potenziale haben Menden (28 ha), Niederpleis (18 ha) und Buisdorf (15 ha).

Ein großflächiges Wohnbauvorhaben (ca. 10 ha) wurde Ende der 1990er in Meindorf realisiert, seit 2001 wird im Rahmen einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme im Zentrum West ein „Wohnpark“ entwickelt (knapp 9 ha). Daneben gibt es einige kleinere Vorhaben (1,5-3 ha). Die Baufertigstellungen haben seit 1995 um rund 50% abgenommen. Leerstände oder Brachflächen sind kaum in nennenswertem Umfang vorhanden (ebenda, 31-33).

6.7.2 Rahmenbedingungen

Im Folgenden werden die für die Siedlungsflächenentwicklung relevanten Rahmenbedingungen in knapper Form zusammengefasst. Aspekte der Demographie, Wirtschaft, Finanzen und der interkommunalen Situation, die eher den „übergeordneten Rahmenbedingungen“ zuzuordnen sind, werden in ihren lokalen Ausprägungen beschrieben. Darüber hinaus werden lokalspezifische Rahmenbedingungen dargestellt, die charakteristisch für Sankt Augustin sind: Nutzungsdruck und -konkurrenzen, das Image und ein fehlendes Zentrum.

Demographischer Wandel

Die grundlegenden demographischen Entwicklungen in Sankt Augustin sind:

- Entwicklung der Bevölkerungszahlen: Im Vergleich zu den Vorjahren (stetiger Anstieg um 1-2% von 1987 bis 1995) ist der Bevölkerungszuwachs in den letzten Jahren stark zurückgegangen (Zuwachs zwischen 1995 und 2005 insgesamt lediglich rund 1.000 EW). Der Rhein-Sieg-Kreis zeigt bei recht gleichmäßigem Anstieg einen größeren Bevölkerungszuwachs (Stadt St. Augustin 2006a, 16f). Während die natürliche Bevölkerungsentwicklung zwischen 1995 und 2005 kontinuierlich abnahm (2005 erstmals negativ), ist die Kurve der Wanderungssalden starken Schwankungen unterworfen – mit einer Tendenz hin zu vermehrten Wanderungsverlusten (ebenda, 30f).

Bis zum Jahr 2020 wird mit einer Bevölkerungsabnahme von 1,1% gerechnet (Bertelsmann Stiftung 2006, 4) (vgl. Anhang I).

- Alterung: Auch in Sankt Augustin steigt das Durchschnittsalter der Einwohner. Der Anteil Älterer (über 65 Jahre) ist seit 1987 bereits deutlich gestiegen. Ein weiterer Anstieg ist absehbar (+29,8% bis 2015), während im gleichen Zeitraum die Anzahl der Kinder und Jugendlichen (-10%) und Personen im erwerbsfähigen Alter (-2,5%) sinken. Im Vergleich zum Rhein-Sieg-Kreis kommt es in Sankt Augustin zu einer stärkeren Alterung, was u.a. auf dem starken Bevölkerungswachstum in den 1970er und 1980er Jahren beruht. Dieses rasante Wachstum hat zudem zu recht homogenen Einwohnerstrukturen in den Einfamilienhausgebieten geführt, die gleichzeitig altern.

Nach Aussagen der Gesprächspartner werde der zu erwartende demographische Wandel in Politik, Verwaltung und Bevölkerung wahrgenommen. Insbesondere innerhalb der Politik werde auch intensiv über Folgen diskutiert. In der tatsächlichen Umsetzung der Planungen finde das Thema aber noch keinen Ausdruck und so haben z.B. die absehbaren Veränderungen in der Altersstruktur keine Auswirkungen auf den neuen FNP (Stadt St. Augustin 2006a, 17f). Ein grundsätzliches Bestreben sei vielmehr, durch das Angebot an neuen Wohnbauflächen die Zuwanderung zu befördern. Zudem sei man in der Außendarstellung zurückhaltend, was die Darstellung der Bevölkerungsentwicklungen angehe: „Das ist alles viel Psychologie: Ich kann mich in einer Wachstumsregion nicht hinstellen und sagen: Wir kommen jetzt an den Punkt, wo wir Einwohner verlieren."

Wirtschaft und Arbeitsmarkt

In Sankt Augustin wachsen die Beschäftigungszahlen seit dem Jahr 2000 kontinuierlich (LDS NRW 2006). Die Wirtschaftsstruktur wird durch den tertiären Sektor geprägt. Neben Handelsbetrieben gibt es überwiegend Dienstleistungseinrichtungen (Verwaltung, Bildung, Forschung, Lehre, Technologie, Gesundheitswesen, soziale Einrichtungen). 80% der rund 18.200 Arbeitsplätzen entfallen auf den tertiären Sektor, nur ca. 15% auf das produzierende Gewerbe und Handwerksbetriebe (Stadt St. Augustin 2006a, 8). An diesen Umständen soll auch das kommunale Leitbild „Wissens-Stadt^{PLUS}" anknüpfen. Gezielt sollen „wissensbasierte Unternehmen" akquiriert und bevorzugt angesiedelt werden (Stadt St. Augustin 2006b, 74).

Sankt Augustin wird durch vergleichsweise hohe Bodenpreise gekennzeichnet. Die Wohnungsmarktanalyse weist für Sankt Augustin einen hohen durchschnittlichen Bodenrichtwert von 235 € (2006) aus, nach Bonn der höchste im Rhein-Sieg-Kreis (Kreissparkasse Köln/empirica 2006). Den hohen Bodenpreisen steht ein vergleichsweise gutes Einkommensniveau entgegen.

Kommunale Finanzen

Das relativ gute durchschnittliche Einkommensniveau ist u.a. auch für die hohen jährlichen Steuereinnahmen der Gemeinde ursächlich. Die Gewerbesteuereinnahmen waren in den letzten Jahren starken Schwankungen unterworfen (LDS NRW 2006). Als brisant werden das dauerhafte Haushaltsdefizit (2006 rund 60 Mio. Euro) und die zunehmende kommunale Verschuldung angesehen. Mit 1.840 Euro Schulden pro Einwohner weist die Stadt eine hohe Pro-Kopf-Verschuldung auf. Die Haushaltssituation wird als „hoffnungslos" beschrieben.

Interkommunale Situation

Es bestehen Defizite in der regionalen Zusammenarbeit: „Nach wie vor besteht interkommunale Konkurrenz, obwohl schon lange erkennbar ist, dass viele kommunalpolitische Probleme nur regional zu lösen sind." (Stadt St. Augustin 2006a, 22) Erste positive Ansätze in der Region sollten weiterentwickelt werden, z.B. der RAK auf Verwaltungsebene: „Regionaler Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler" (RAK) (Stein/Schultz 2005a, 11). Die Öffentlichkeit nimmt die Region als Einheit ohne Kommunal- und Kreisgrenzen wahr, nicht so die politische Ebene. Die zeichnet sich eher durch Standortkonkurrenz-Situationen aus (ILS NRW 2005, 46).

Nutzungsdruck und -konkurrenzen

Die schnelle und umfassende Siedlungsentwicklung der vergangenen Jahrzehnte haben die siedlungsräumlichen und landschaftsräumlichen Qualitäten stark in Mitleidenschaft gezogen. „Durch bauliche Verdichtung und Infrastruktureinrichtungen sowie Verkehrswege ist der Landschaftsraum flächenhaft überformt." (Stadt St. Augustin 2006a, 22). Der Druck auf die Landschaftsräume ist

hoch; die knappen Flächenpotenziale führen zu Nutzungskonkurrenzen (Natur, Wohnen, Freizeit). Zudem bestehen Gefahren der Zersiedlung. Aufwertungsmöglichkeiten (z.B. für Defiziträume, Vernetzung der Landschaftsteile) werden als aufwändig beschrieben.

Negatives Image – fehlendes Zentrum

Das fehlende „Profil" bzw. die unzureichende „Stadtidentität" wird als Defizit sowohl in den Gesprächen als auch im Stadtentwicklungskonzept ausgemacht. Es besteht eher eine „Ortsteilorientierung in der Bevölkerung", die darauf zurückgeführt wird, dass Sankt Augustin selbst keine „gewachsene Struktur" hat. Das Image ist eine „Stadt ohne Gesicht", der es an einem „prägnanten Image und den dazu notwendigen Identifikationspunkten" mangelt. Eine Ursache sowie ein weiterer Mangel sei das nicht mehr zeitgemäße „Zentrum aus der Retorte". Das Zentrum übernimmt eine reine Versorgungsfunktion, überdies dominieren städtebaulich-gestalterische Probleme (Monostrukturen, Gestaltungsmängel, fehlende urbane Wirkung etc.) (Stadt St. Augustin 2006a, 22).



Abbildung B.49: Zentrum Sankt Augustin (eigene Fotos)

6.7.3 Zentrale Akteure

Die Gesprächspartner sehen folgende Akteure als wesentlich für die Flächenentwicklung an,

- in der Verwaltung: das Dezernat „Stadtplanung und Bauordnung", das den Fachbereich für Stadtplanung und Bauordnung (inklusive Fachdienst Liegenschaften), das Büro für Umwelt- und Naturschutz und den Fachbereich Tiefbau umfasst. Teils seien auch das Dezernat „Soziales und Wohnen" sowie die „Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung" und die „Lokale Agenda 21" relevant.
- seitens der Politik[95]: insbesondere den Planungs- und Verkehrsausschuss. Daneben gebe es aber zahlreiche weitere Ausschüsse mit Bedeutung für die baulich-räumliche Entwicklung wie der Bau- und Vergabeausschuss, der Umlegungsausschuss, der Haupt- und Finanzausschuss oder der Zentrumsausschuss des Rates.

Nach Aussagen kommunaler Gesprächspartner komme der Stelle für Liegenschaften keine wesentliche Bedeutung zu, da es kaum mehr vermarktungsrelevante kommunale Wohnbauflächen gibt. Der Einfluss der Wirtschaftsförderungsgesellschaft sei „im Rahmen", obschon ein „permanenter Druck auf die Stadtplanung" (v.a. Bauleitplanung) ausgeübt werde.

Es wurde von einigen privaten Akteuren berichtet, die „langfristig an der Siedlungsflächenentwicklung beteiligt sind und diese beeinflussen". Es handele sich vor allem um Grundstückseigentümer und Immobilienentwickler, zwischen denen es starke Verknüpfungen gebe. Nach Ermessen einiger öffentlicher Akteure nehme der Einfluss von privaten Akteuren zu, was u.a. darauf zurückgeführt wurde, dass die Stadt keine Angebotsplanung mehr betreibe.

Zusammenspiel der Akteure

Ressortübergreifende Fragen der Siedlungsflächenentwicklung werden innerhalb der Verwaltung auf Dezernentenebene geklärt; im Verwaltungsvorstand werden Streitpunkte ausdiskutiert und die wesentlichen Entscheidungen getroffen.

Zwischen Stadtplanung und Wirtschaftsförderung bestehen Differenzen aufgrund von Nutzungskonflikten zwischen Gewerbe und Wohnen und teils hinsichtlich der Nutzungsstrukturen. Von einem Beispiel wurde berichtet: Während die Wirtschaftsförderung die Ansiedlung von Auto-

[95] *Der Ortsrat Sankt Augustins: CDU (24), SPD (16), Bündnis 90/Die Grünen (6) und FDP (4) (Stand: November 2006) (http://www.sankt-augustin.de/home/rat__politik_3_0.html).*

häusern und Baumärkten in einem Gewerbegebiet als Erfolg bezeichnet, widerspricht das aus Sicht der kommunalen Stadtplanung den Zielen der Stadtentwicklung, die eine Vermeidung flächenverbrauchender Nutzungen vorsehen. Auch wurde von einzelnen Flächen (z.B. Wohngebiete in Ortsrandlagen) berichtet, deren Entwicklungen in der Öffentlichkeit sowie zwischen Politik und Verwaltung kontrovers diskutiert werden. Die fachlichen Vorstellungen decken sich nicht immer mit der politischen Sicht der Dinge.

6.7.4 Ziele und Aufgaben öffentlicher Akteure

Die kommunalen Interviewpartner berichteten, dass eine Begrenzung des Bevölkerungswachstums auf 59.000 EW und ein „moderates Wachstum" angestrebt werden, um die Attraktivität Sankt Augustins als Wohnstandort nicht zu gefährden. Um die Wohnqualitäten nicht zu beeinträchtigen, soll zudem der Flächenverbrauch minimiert werden.

Aus den Planungszielen für den Bereich „Wohnen" des FNP geht hervor: Der Wohnungsbau im Innen- und Außenbereich sowie der Umgang mit dem Bestand sollen in Zukunft stärker qualitativ definiert werden. Vorgesehen sind Einfamilien-, Mehrfamilien- und Geschosswohnungsbau. „Dabei scheint eine weitere, wenn auch maßvolle Inanspruchnahme des Außenbereichs für bauliche Nutzungen unvermeidlich zu sein. Die Erfahrung zeigt, dass eine Strategie, die auf Baulandentwicklung ausschließlich im Innenbereich setzt, aufgrund der zum Teil sehr unterschiedlichen Vorstellungen der Eigentümer nicht realistisch ist." (Stadt St. Augustin 2006a, 26) Als übergeordnete Ziele und Aufgaben wurden im STEK und im FNP benannt:

- Sicherung homogener Siedlungsbereiche und Begrenzung der Nachverdichtung;
- Nutzung aller Flächenpotenziale im Innenbereich (Baulücken, bestehende Baurechte);
- maßvolle Erweiterung von Neubauflächen in mehreren Prioritätsstufen und unter Berücksichtigung qualitativer Belange, z.B. räumliche Nähe zu sozialer Infrastruktur (Kindergärten, Grundschulen), räumliche Nähe zur Nahversorgung in den Stadtteilen, optimale Anbindung an ÖPNV, Nutzung ökologisch weitgehend unkritischer Flächen;
- Verstärken qualitativer Aspekte im Wohnungsbau, Etablierung von bestimmten Themen (Solarhäuser, Mehrgenerationenwohnen, altengerechte Wohnformen etc.);
- Stadtumbau in Großwohnsiedlungen, v.a. Aufwertungen;
- Förderung von Netzwerken zwischen öffentlichen und privaten Akteuren (Stadt St. Augustin 2006a, 26 und 2006b, 77f).

Eine weitere Aufgabe stellt der Um- und Ausbau des Zentrums dar – ein „Schlüsselprojekt und Leuchtturm für andere Entwicklungen". Eine verstärkte Nutzungsmischung, Funktionsanreicherungen und gestalterische Aufwertungen sollen dazu beitragen, das Zentrum sowie eine gemeinsame Stadtidentität zu fördern. Die Stärkung des Zentrums soll dabei „in ausgewogener Balance zur Entwicklung der Stadtteilzentren" realisiert werden (Stadt St. Augustin 2006a, 22).

Ferner wird es in Zukunft verstärkt um die Frage gehen, ob und wie das hohe infrastrukturelle Niveau aufrecht erhalten werden kann. Hier werde vor allem die Finanzierung ausschlaggebend sein (Stadt St. Augustin 2006b, 61). Angesichts der demographischen Veränderungen sei die Entwicklung einer „bedarfsgerechten, passgenauen Infrastruktur", die sich an den Einwohnerzahlen orientiert, eine wichtige Aufgabe. Derzeit bestünden teils Überangebote und damit auch Unterfinanzierungen, zudem gäbe es einen erheblichen Investitionsstau bei bestehenden Einrichtungen.

Die Veränderungen der Altersstruktur werden zukünftig weitere Aufgaben mit sich bringen, die heute teils noch nicht genau absehbar seien. So würde ein Generationenwechsel in vielen Einfamilienhausgebieten anstehen. Hier sei zu überlegen, wie dieser Wohnraum innovativ zu nutzen ist (z.B. Mehrgenerationen-Wohnen, ‚Wohnraum für Hilfe' etc.) und welche Rolle der Stadt dabei zukommt.

Zukünftige Wohnbauflächenentwicklung

Dem STEK ist zu entnehmen, dass die Nutzung vorhandener Flächenpotenziale und die Erweiterung von Neubauflächen eine zentrale kommunale Aufgabe darstellt. Da die durchschnittliche Wohnflächenversorgung pro Einwohner und die durchschnittliche Haushaltsgröße bereits höher als der Kreisdurchschnitt sind, wird ein zusätzlicher Bedarf an Wohnflächen allein auf die prognostizierte Zuwanderung zurückgeführt: Es wird davon ausgegangen, dass die Stadt von 2005 bis 2025 um 1.750 EW wachsen kann. Diese Größe wird als Zielwert festgelegt.

Dieser Zuwachs wird prozentual auf die acht Stadtteile verteilt, um zu erreichen, dass kein Stadtteil überfordert oder vernachlässigt wird. Für die Stadtteile wird der jeweilige Bedarf an Flächen-Neuausweisungen berechnet, indem die jeweils vorhandenen Baulückenpotenziale[96] und der angestrebte Zielwert zugrunde gelegt werden. Im Überblick über alle Stadtteile wird davon ausgegangen, dass insgesamt 480 EW in bestehenden Baulücken untergebracht werden können und dass für weitere 1.280 EW neues Wohnbauland zu entwickeln ist. Zu diesem Zweck werden die bestehenden unbebauten Wohnbauflächen (mit einer Gesamtaufnahmekapazität von rund 3.690 EW) in drei Prioritätsstufen eingeteilt (vgl. Abb. B.50). Diese Vorgehensweise ergibt eine konkrete Vorstellung über zukünftige Wohnbaulandentwicklungen (siehe Abb. B.51). Größere Neuausweisungen im Außenbereich sind östlich von Menden, östlich von Niederpleis und südwestlich des Pleiser Waldes vorgesehen (Wiebold/Klatt 2006, 4).

Prioritätsstufen der Wohnbauflächenentwicklung	
A	Potenzial mit Priorität (höchste Eignung) und ausreichend, um die genannten Bedarfe zu decken
B	langfristiges Potenzial (längerfristige Eignung) und „Sicherheitspuffer", z.B. für den Fall, dass sich Vorhaben in Baulücken oder auf A-Flächen nicht wie geplant realisieren lassen oder auch Bedarf und Nachfrage stärker wachsen als angenommen
C	Optionen, abhängig von infrastrukturellen und städtebaulichen Fragen, ökologischen Aspekten etc., die in Einzelfallprüfungen zu klären sind

Abbildung B.50: Prioritätsstufen der Wohnbauflächenentwicklung (aus: Stadt St. Augustin 2006b, 96-99)

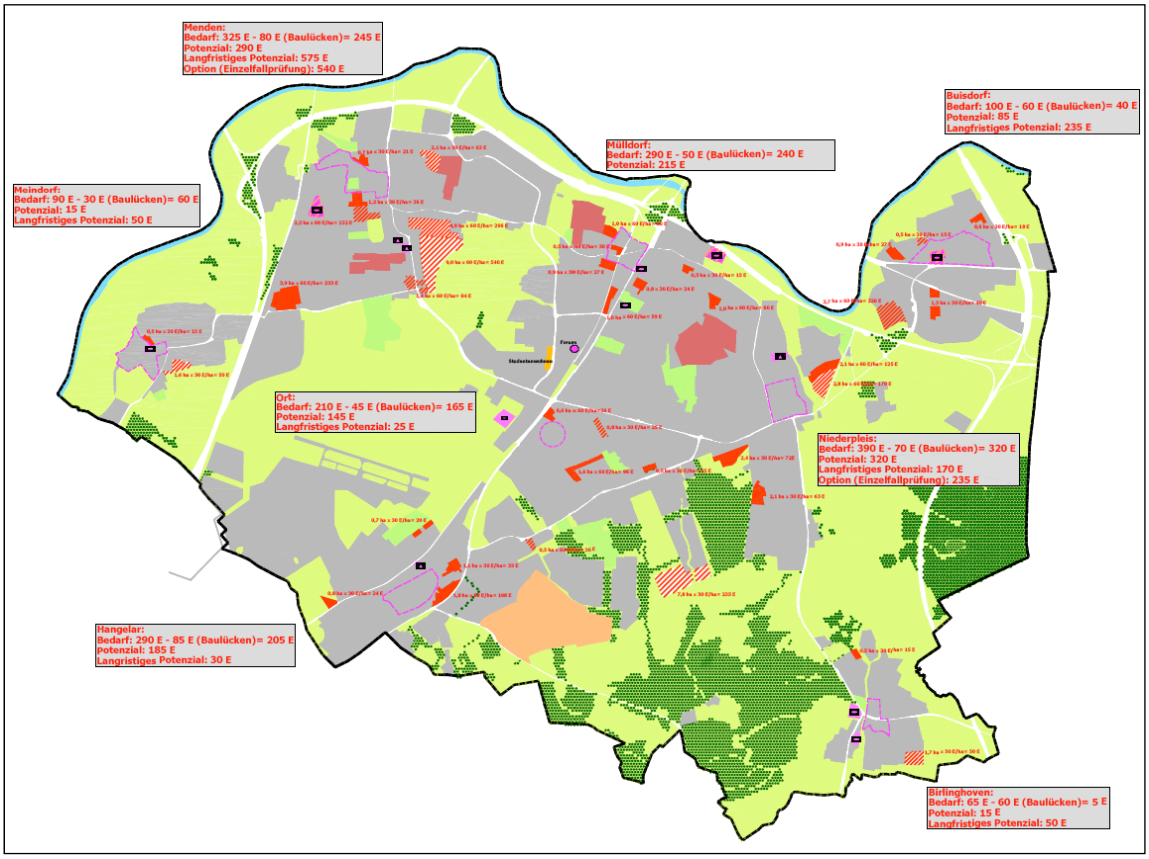


Abbildung B.51: Wohnbauflächen – Bedarfe und Potenziale in den Stadtteilen (Stadt St. Augustin 2006b, o.S.)

[96] *Als „Baulücken" gelten Flächen die kleiner sind als 5000 qm. Ab dieser Grenze spricht man von „Baulandpotenzialen" (Stadt St. Augustin 2006a, 29).*

6.7.5 Werte, Orientierungen und Interessen öffentlicher Akteure

Die handlungsleitenden und für die Siedlungsflächenentwicklung wesentlichen Aspekte werden hier im Überblick dargestellt.

Wachstum – Wachstumsgrenzen

Der Zuzug weiterer Menschen wird als eine Grundvoraussetzung für die zukünftige Entwicklungsdynamik der Stadt angesehen (Stein/Schultz 2005a, 9). Durch das STEK rücken jedoch vermehrt die Grenzen des Bevölkerungswachstums in den Blickwinkel, auch wenn diese Sichtweise nicht von allen mitgetragen werde. Aus den Gesprächen ging hervor, dass Teile der Politik bestrebt seien, mehr Siedlungsfläche auszuweisen, als das STEK vorsehe, um Bevölkerungspotenziale der Region abschöpfen zu können und diese nicht den Nachbarstädten zu überlassen.

Orientierung an privaten Interessen

Von einem Gesprächspartner wird die Entwicklung der vergangenen Jahre als „reiner Selbstzweck" beschrieben; kommunale Ziele und Motive seien nicht erkennbar. Die Politik lasse sich in ihren Entscheidungen in hohem Maße von einigen wenigen privaten Schlüsselakteuren und deren Interessen beeinflussen. Der Politik wird unterstellt, privates Verwertungsinteresse über das Allgemeinwohl zu stellen (als Beispiel wurde auf eine Siedlungsflächenentwicklung in einem Landschaftsschutzgebiet verwiesen). Für Grundstückseigentümer bestünde indessen ein großer Anreiz zur wirtschaftlichen Verwertung von Boden, da die hohen Bodenpreise hohe Bodenwertsteigerungsgewinne ermöglichen.

Von außen betrachtet erscheinen Verwaltung und Politik „zu schwach", der gute Draht Privater zu einzelnen Entscheidungsträgern dagegen stark. Sachargumente seien in den politischen Entscheidungsprozessen bisweilen nur wenig relevant und die „politischen Wirklichkeiten" seien mitunter nur schwer nachvollziehbar.

Wunschvorstellung „Zentrum"

Einige Stimmen stellen das Ziel, das Zentrum zu fördern, in Frage und kritisieren „die Realitätsferne der Politik": Es werde mit allen Mitteln versucht, ein Zentrum und damit eine „gesamtstädtische Identität herbeizubauen", obwohl jeder wüsste, dass dies nicht gelingen kann: „Das ist illusorisch." Dies könne sich im politischen Raum jedoch niemand eingestehen und so würde seit rund zwanzig Jahre in das Zentrum investiert, ohne dass dieses funktioniere.

Finanzielle Belange

Der Verkauf städtischer Grundstücke wird kritisiert: Der „Ausverkauf des Tafelsilbers" diene alleine der Haushaltssanierung, ohne Ziele der Stadtentwicklung zu berücksichtigen. Den Interviews ist zu entnehmen, dass Aspekte der Folgekosten derzeit nicht in den kommunalen Abwägungsprozess zur Flächenentwicklung eingebracht würden und damit zumeist ohne Entscheidungsrelevanz blieben. So stünde z.B. in den Verwaltungsvorlagen zu Ratsbeschlüssen unter „Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt" zumeist: „keine".

6.7.6 Strategien, Instrumente und Arbeitsweisen

Werden die Siedlungsflächenentwicklungen der letzten 10 Jahre betrachtet, so kam es sowohl zu Angebotsplanungen und Entwicklungsmaßnahmen seitens der Stadt sowie zu Investorenplanungen. Zu der konkreten Gestaltung wurde berichtet, dass zumeist „klassische B-Pläne" und eher weniger Vorhaben- und Erschließungspläne eingesetzt werden. Die Zusammenarbeit mit privaten Investoren wird durch eine Kombination aus B-Plänen und städtebaulichen Verträgen geregelt. Viele Vorhaben laufen zudem über § 34 BauGB.

Die Bedeutung einzelner Instrumente wird auf kommunaler Ebene unterschiedlich eingeschätzt. Für die einen nehmen informelle Instrumente „den höchsten Stellenwert" ein; hingegen würde die formelle Bauleitplanung strategische Leitvorstellungen, die auf informeller Ebene erstellt wurden, nur nachvollziehen. Andere sehen auf der formellen Ebene die zentrale Steuerung verankert. So wird z.B. dem neuen FNP eine grundlegende Steuerfunktion zugesprochen.

Stadtentwicklungskonzept 2025

Die Stadt Sankt Augustin hat in einem zweieinhalbjährigen Prozess ein Stadtentwicklungskonzept (STEK) erarbeitet. Anlass dazu gaben die veränderten Herausforderungen, bedingt u.a. durch den demographischen und wirtschaftlichen Wandel sowie die Finanzkrise des öffentlichen Haushaltes. Das STEK – mit dem Zeithorizont 2025 – ist als strategische Zielplanung zu verstehen, das der Stadt einen „langfristigen, aber immer wieder überprüfbaren Orientierungsrahmen" für ihr Handeln in allen Aufgabenbereichen geben soll (Stadt St. Augustin 2006a, 11). Es soll als „roter Faden" und strategische Steuerung für andere Instrumente dienen (B-Pläne, Ortsteilkonzepte, kommunale Infrastrukturprojekte, Baulandmanagement etc.) und die Grundlage für den FNP bilden (vgl. Stein/Schultz 2005b, 7).

Der Prozess wurde im Wesentlichen durch Interviews mit Schlüsselpersonen, Werkstattgespräche mit Verwaltungsmitarbeitern und Repräsentanten verschiedener Gesellschaftsgruppen, Themenkonferenzen mit Fachleuten sowie öffentlichen Stadtforen gestaltet. Ferner wurden Gutachten hinzugezogen, zu Verkehr, Stadtökologie, Bevölkerung, Einzelhandel etc. Durch den integrativen Ansatz wurde die gesamte Stadtverwaltung fachübergreifend eingebunden. Ausgehend von einer detaillierten Bestandsaufnahme und einer Stärken-Schwächen-Analyse wurden Entwicklungsszenarien und ein Leitbild („WissensStadt^{PLUS}") entwickelt. Zu den Handlungsfeldern „Wissensstadt", „Wohnqualität" und „Regionale Kooperation" wurden Planungsziele und ein darauf aufbauendes Handlungs- und Maßnahmenkonzept abgeleitet. Die Maßnahmen mit räumlichen Bezügen sollen zudem im FNP verankert werden (Stadt St. Augustin 2006a, 14f). Im STEK ist ein umfassendes Monitorringsystem vorgesehen, das u.a. die Bevölkerungsentwicklung kontinuierlich beobachten soll (vgl. Stadt St. Augustin 2006b, 144-177). Es ist auch die Grundlage für das FNP-Monitoring nach dem Aufstellungsverfahren.

In den Gesprächen gab es auch kritische Hinweise zum Prozessverlauf. Die offenen und kooperativen Ansätze wären zum Teil nur mäßig angenommen worden. Einerseits hätten nur geringe Teile der Bevölkerung mobilisiert werden können, andererseits war das relevante Akteursspektrum unvollständig, z.B. fehlten Immobilienentwickler. Kritisiert wurde auch, dass der Prozess nicht ergebnisoffen gewesen sei. Einige Inhalte aus den AGs seien beispielsweise nicht bis in das STEK und den FNP vorgedrungen. Der Prozess sei zu stark gelenkt worden und die „Planer haben sich gegängelt gefühlt": „Es hat viel Zeit und Geld gekostet und letztlich ist nichts Neues dabei rausgekommen."

Auch wird die Umsetzung des STEK im Alltag als schwierig angesehen: „Das Alltagsgeschäft frisst einen zuweilen auf und droht oft den Blick für das Wesentliche zu versperren." Zudem bestünde in der Politik nur hinsichtlich der grundlegenden Linie ein Konsens, nicht jedoch bezüglich der Maßnahmenliste. „Uns wird es nicht gelingen, das STEK 1:1 in den FNP umzusetzen." Außerdem seien inhaltliche Konflikte vorprogrammiert: Einige Baugebiete würden den Zielen des STEK entgegenstehen (Missachtung von Grünachsen, Verhinderung Friedhofserweiterung).

Neuaufstellung FNP

Die Neuaufstellung des FNP ist der Versuch, dem FNP wieder mehr Steuerungsrelevanz zu verschaffen. Der Vorgängerplan sei „sehr ungenau und interpretierbar" gewesen und es habe viele Änderungen gegeben.

Der FNP wird als „städtebauliches Zielkonzept" für die gesamte Stadt verstanden (Stadt St. Augustin 2006a, 19), er basiert auf den zentralen Aussagen des STEK und soll zugleich die rechtliche Basis für dieses schaffen. Im Umweltbericht zum FNP wird resümiert: „Die Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes (...) soll vor allem einer kontrollierten, maßvollen Entwicklung weiterer Bauflächen im Einklang mit einer nachhaltigen Sicherung von Flächen für die Entwicklung von Natur- und Landschaft dienen." (Wiebold/Klatt 2006, 35) Daneben sollen die Empfehlungen des Einzelhandelskonzeptes von 1998 im FNP umgesetzt werden. Es gilt, den negativen städtebaulichen Folgen der Filialisierung und der Verbreitung großflächiger Anbieter an nicht-integrierten Standorten (u.a. hoher Flächenverbrauch) entgegenzuwirken (vgl. Stadt St. Augustin 2006a, 19).

Der neue FNP lässt eine Rücknahme von Wohnbauflächen erkennen. Es sind Flächen, die sich weniger gut für Siedlungszwecke eignen und aus der Zeit stammen, als man von einem Bevölkerungswachstum auf 70.000 EW ausging.

Flächenmanagement

In den vergangenen Jahren hat die Stadt Sankt Augustin die Siedlungsentwicklung nicht nach einem bestimmten Modell verfolgt. Es besteht auch kein Ratsbeschluss zu einem „Baulandmodell". Je nach Projekt wurden städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen oder auch vorhabenbezogene Planungen durchgeführt.

Ein wichtiges Instrument sei das Baulandkataster mit der Erfassung der Baulücken vor Ort. Als mögliche weitere Instrumente eines Baulandmanagements werden im STEK u.a. vorgeschlagen (Stadt St. Augustin 2006b, 127-133):

- Fortführen des Baulückenkatasters mit Öffentlichkeitsarbeit,
- (Zwischen-)Erwerben beziehungsweise Optionieren von Grundstücken,
- Durchführen von (freiwilligen) Umlegungsverfahren,
- Aktivieren von Flächen durch städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen,
- Durchführen von Interessenbekundungsverfahren (Ausschreibungen),
- Einrichten eines Ausgleichsflächenpools mit Ökokonto.

6.7.7 Zwischenstand

Die Kernprobleme für die kommunale Steuerung in Sankt Augustin werden in einem Interview wie folgt resümiert: „wenig Fläche und wenig Geld versus hoher Flächendruck und steigende Ausgaben".

Die öffentlichen Akteure sehen ihre Hauptaufgaben in drei Bereichen: Nachverdichtung im Blockinnenbereich, Arrondierung am Ortsrandbereich und Wohnbaulandreserveflächen im Außenbereich. Für das öffentliche Handeln in der Siedlungsflächenentwicklung sei der kommunale Grundbesitz, das aktive Agieren auf dem Markt sowie die Bauleitplanung von Bedeutung.

Die Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Akteure werden von den Gesprächspartnern unterschiedlich eingeschätzt. Während einige in dem STEK ein Instrument sehen, das eine gute Grundlage für die Berücksichtigung öffentlicher Interessen biete, gehen andere davon aus, dass derartige Instrumente ohne Steuerungsrelevanz blieben. Die kommunalen Handlungsspielräume würden nicht genutzt. Ursächlich seien teils die fehlende fachliche Kompetenz, teils die politischen Interessen.

Das Alltagshandeln ist durch die „punktuelle Reaktion auf Einzelinteressen" gekennzeichnet, bei denen übergeordnete Leitvorstellungen oftmals „auf der Strecke bleiben". Das überwiegend reaktive Verhalten wird aus anderer Perspektive durchaus positiv bewertet und als Zeichen gesehen, dass es sich die Stadt nun mal „leisten" könne zu reagieren, da „die Investoren von alleine kommen".

6.8 Zwischenresümee zu den Fallstudien

Die sieben Fallstudien enthalten eine Fülle an Erkenntnissen zu den Untersuchungsfragen dieser Arbeit; sowohl die Materialauswertungen als auch die Interviews haben zahlreiche Hinweise hervorgebracht. Eine systematische Querauswertung der Fallstudien erfolgt im anschließenden Kap. 7 in Abschnitt C. Um inhaltliche Doppelungen zu vermeiden, wird an dieser Stelle auf eine ausführliche Zusammenfassung der empirischen Befunde verzichtet. Es folgen ein paar wesentliche Aspekte in Schlagworten.

Gemeindeflächengröße, Siedlungsdichte und Flächenverfügbarkeit

Die untersuchten Städte haben deutlich unterschiedliche Flächengrößen und Siedlungsdichten. Während bspw. die Siedlungsflächen der Städte Hilden und Essen nahezu flächendeckend dicht bebaut sind und vergleichsweise wenig Potenzialflächen erkennen lassen, verfügt die Stadt Schwerin über eine weitläufige Gemeindefläche mit einem großen Umfang an zumeist leicht erschließbaren Flächenpotenzialen. Auch die Siedlungsstrukturen unterscheiden sich deutlich: Zum Beispiel weisen Hilden und Essen kompakte, Arnsberg und Sankt Augustin hingegen stark polyzentrale Siedlungsstrukturen auf. In Fürstenwalde/Spree gibt es eine im Vergleich zum Siedlungskern recht weitläufige Gemeindefläche mit großen Anteilen an Brach- und Konversionsflächen. Aufgrund der vormaligen baulichen Nutzung sind bei einer erneuten Inanspruchnahme spezifische Problemstellungen (Altlasten, Eigentümerfragen u.a.) zu lösen. Ähnlich wie in Fürstenwalde wird auch in der Stadt Halle (Saale) der Anteil an Brachflächen noch zunehmen – bedingt durch umfangreiche Rückbaumaßnahmen. Für die Entwicklung von Siedlungen sind die lokalen Flächenpotenziale mit entscheidend.

Bevölkerungsverluste und Leerstände

Die Fallstudien-Städte wurden nach Ausmaß und Geschwindigkeit der demographischen Veränderungen für die Untersuchung ausgewählt und in drei Schrumpfungstypen eingeteilt. Besonders auffällig sind die demographischen Entwicklungen in Halle (Saale) und Schwerin (Schrumpfungstyp1). Beide Städte verzeichnen – v.a. seit den 1990er Jahren – massive Bevölkerungsverluste. Dieser Trend wird sich zukünftig fortsetzen. Die Städte Essen und Arnsberg schrumpfen weniger schnell, aber kontinuierlich seit den 1970er Jahren (Schrumpfungstyp 2). Beide Städte müssen in den kommenden Jahren mit deutlich sinkenden Bevölkerungszahlen rechnen. Während auch Fürstenwalde/Spree in den letzten Jahren Einwohnerverluste zu verzeichnen hatte, konnten Hilden und Sankt Augustin in der jüngsten Vergangenheit noch einen leichten Zuwachs an Einwohnern verbuchen. In den kommenden Jahren wird in allen drei Kommunen mit einem leichten Defizit zu rechnen sein (Schrumpfungstyp 3).

Den demographischen Entwicklungen entsprechend unterscheiden sich auch die Leerstandsproblematiken in den Städten: Für den Typ 1 sind extrem hohe Leerstandsraten von bis zu 20% (bei eklatanten Unterschieden zwischen den Stadtteilen) auszumachen. Die Rückbauherausforderungen halten hier beständig an. Auch wenn in einzelnen Stadtquartieren der untersuchten westdeutschen Kommunen des Typs 2 bereits Leerstände ablesbar sind, so kann verglichen mit Halle (Saale) und Schwerin noch nicht von einer massiven Entleerung einzelner Stadtteile gesprochen werden. Entsprechend ist hier der Leidensdruck (noch) vergleichsweise gering. Bei den Städten des Typ 3 unterscheiden sich die Herausforderungen: Während in Fürstenwalde erste Rückbaumaßnahmen auf den Weg gebracht werden, ist dieses Thema in den konkreten Planungen der Städte Hilden und Sankt Augustin nicht von Relevanz. Hinsichtlich der zukünftigen demographischen Entwicklungen überwiegt der Optimismus; allenfalls das Thema Alterung wird verstärkt diskutiert.

In den westdeutschen Städten hat der Bevölkerungsverlust im Gegensatz zu den ostdeutschen Städten weniger zu quantitativen Schrumpfungsprozessen in der Fläche geführt. Es kommt vielmehr zu Qualitätsausleseprozessen:[97] Sichtbar wird der Bedarf einer nachfragegerechten Marktanpassung auf Wohnungsteilmärkten – z.B. im verdichteten Geschosswohnungsbau der 1950er,

[97] *Zu „Qualitätsausleseprozessen" auf dem Wohnungsmarkt vgl. auch vhw (2003, 74).*

-60er und -70er Jahre. Für einzelne, nicht mehr konkurrenzfähige Wohnungsanlagen steht allerdings ebenfalls Abriss an.

Wirtschaftslage, kommunale Finanzen und Infrastrukturen

Für alle untersuchten Städte gilt, dass die lokale Wirtschafts- und Beschäftigungslage bedeutend für die Stadt- und Siedlungsentwicklung vor Ort ist. Insbesondere die Städte des Schrumpfungstyps 1 sind von hoher Arbeitslosigkeit betroffen. Eine Konsolidierung der Arbeitsmärkte ist nicht in Sicht. In den westdeutschen Städten des Schrumpfungstyps 2 wird Stadtentwicklung in erster Linie mit dem anhaltenden ökonomischen Strukturwandel (und einer entsprechenden Standortpolitik inkl. Gewerbeansiedlungen u.a.) in Verbindung gebracht und weniger mit demographischen Veränderungen.

Die kommunale Finanzlage ist in den untersuchten Städten angespannt bis katastrophal. Es gibt keinen Zusammenhang zwischen der Lage in Ost- oder Westdeutschland und der finanziellen Situation. Die Städte Halle (Saale), Schwerin, Arnsberg, Essen und Sankt Augustin sind hoch verschuldet. Fürstenwalde und Hilden sehen sich mit einer deutlich geringeren Schuldenlast konfrontiert. Mit Blick auf die Steuereinnahmen ist zu berücksichtigen, dass diese in Sankt Augustin etwa doppelt so hoch sind wie in Fürstenwalde/Spree. In Halle (Saale) und Schwerin fallen die Steuereinnahmen deutlich geringer als in den anderen Fallstudien-Städten aus.

In Anbetracht der desolaten Haushaltslagen ist die jeweilige infrastrukturelle Ausstattung der Kommune bedeutend. In Sankt Augustin und Hilden bestehen Infrastrukturen, die auf eine höhere Bevölkerungszahl ausgerichtet waren. In Hilden wird die großzügige Infrastrukturausstattung als besonderer Attraktivitätsfaktor der Stadt wahrgenommen. In Sankt Augustin gibt es einen Modernisierungs- und Anpassungsrückstau. Auch in Essen bedarf es vor allem qualitativer Verbesserungen. In der Stadt Arnsberg ist der Bedarf an Infrastrukturen aufgrund der polyzentralen Siedlungsstruktur besonders hoch. Grundsätzlich wird der Anspruch, in jedem Ortsteil bestimmte Einrichtungen vorzuhalten, langsam aufgeweicht. Die Situation in den ostdeutschen Kommunen wurde und wird stark durch Transformationsprozesse geprägt. In Fürstenwalde ist der Anpassungsprozess weitgehend abgeschlossen, teils wird Infrastruktur rückgebaut, teilweise gibt es auch qualitativ hochwertigeren (Ersatz-)Neubau. In Halle (Saale) wird dieser Prozess aktuell von notwendigen Anpassungen an die demographische Entwicklung überlagert. So kommt es neben der Reorganisation von Infrastrukturen zu umfangreichen Schließungen (Schulen, Kinderbetreuung).

Akteure

In den Kommunen sind jeweils Akteure aus Verwaltung und Politik, öffentlichen Unternehmen und Betrieben sowie private Akteure (Bauherren, Grundstückseigentümer, Wohnungsunternehmen. Investoren usw.) mit der Entwicklung von Siedlungsflächen befasst. Die Akteurskonstellationen, das Zusammenspiel, die jeweiligen Rollen und Ressourcen unterscheiden sich von Ort zu Ort. Die lokalen Mentalitäten scheinen sowohl für den Umgang mit und die Gestaltung von Flächen auf der Angebotsseite, als auch für die Wohngewohnheiten und -vorlieben auf der Nachfrageseite prägend zu sein.

Die eigenen Steuerungsmöglichkeiten in der Siedlungsflächenentwicklung werden seitens der befragten öffentlichen Akteure sehr unterschiedlich eingeschätzt: von gut bis grundsätzlich gering. Allerdings werden sie fast ausnahmslos für Tätigkeiten im Bestand als recht gering eingeschätzt.

Ziele und Aufgaben öffentlicher Akteure

Unabhängig von der konkreten demographischen Situation vereint alle sieben Kommunen die interkommunale und regionale Konkurrenz um Einwohner. Oberstes Gebot scheint die Vermeidung von Abwanderungen (v.a.) in das Umland zu sein. Zu diesem Zweck wird in allen Kommunen eine (vermeintlich) bedarfsgerechte bzw. nachfrageorientierte Wohnbaulandbereitstellung als zentrale Aufgabe angesehen. Daneben ist die Förderung der Eigentumsbildung eine kommunenübergreifende Strategie, durch die eine Bindung der Bewohner an die eigene Stadt gestärkt werden soll.

In einigen Städten wird Wohnbauland entsprechend eines Prioritätenkatalogs (mit Kriterien hinsichtlich Lage, Umfang, Nutzung usw.) entwickelt. Mancherorts wird Wohnbauland mit dem Ziel ausgewiesen, vorhandene Infrastruktureinrichtungen durch einen Einwohnerzugewinn zu

stabilisieren. Das trifft vor allem auf polyzentral strukturierte Siedlungsräume wie Arnsberg zu. In Halle (Saale) und Schwerin (Schrumpfungstyp 1) ist neben der Siedlungsflächenerweiterung der Stadtumbau mit Abriss- und Aufwertungsmaßnahmen fest im Alltagsgeschäft der kommunalen Steuerung verankert. Für die anderen untersuchten Städte trifft das in der Form nicht zu, wenngleich sich die Städte des Schrumpfungstypen 2 auf der Ebene von Stadtentwicklungskonzepten bereits mit Aufgaben und Maßnahmen des Stadtumbaus befassen. Städte, die bislang noch keine einschlägigen Erfahrungen mit Bevölkerungsverlusten gemachten haben, wie Hilden und Sankt Augustin, werden nicht aktiv: Aktuell wird kein demographiebedingter Handlungsbedarf gesehen.

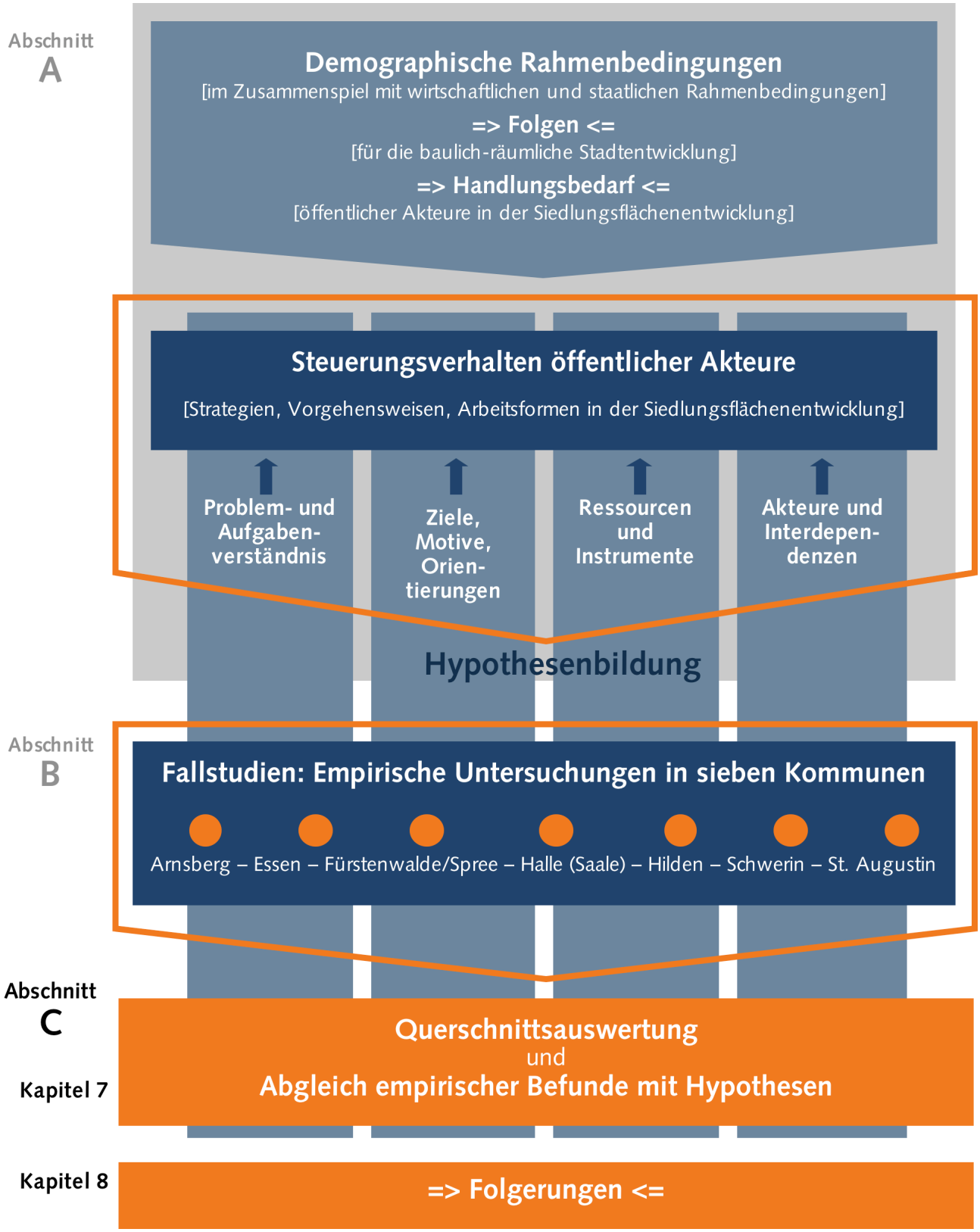
Strategien, Instrumente, Arbeitsweisen

Unabhängig vom Ausmaß der demographischen Veränderungen liegt in allen Kommunen ein übergreifendes Konzept für zukünftig angestrebte Stadtentwicklungen vor (STEK, STEP o.ä.), mit Ausnahme der Stadt Hilden. Im Fokus der Alltagsarbeit öffentlicher Akteure stehen zumeist aktuelle Vorhaben und Projekte. In den einzelnen Kommunen wird mit einem lokalspezifischen Instrumenten-Mix gearbeitet. Der konkrete Instrumenteneinsatz hängt vom jeweiligen Vorhaben ab. Das trifft auch auf die Aktivitäten des Flächenmanagements zu; ein einheitliches (Aufgaben-)Verständnis liegt hier nicht vor.

In Essen und Hilden wird den formellen, in Arnsberg und Fürstenwalde/Spree den informellen Instrumenten eine größere Bedeutung für die baulich-räumliche Steuerung vor Ort zugesprochen. In Halle (Saale), Schwerin und Sankt Augustin gehen die Meinungen diesbezüglich auseinander. Die Städte des Schrumpfungstyps 1 zeigen, dass informelle Instrumente speziell auch im Stadtumbau erforderlich sind, wenn es darum geht zu informieren, zu aktivieren oder zu vermitteln. Darüber hinaus hängen Umfang, Art und Form der kommunalen Aktivitäten stark von den finanziellen Ressourcen ab. So sind Bodenvorratshaltung, der Zwischenerwerb von Flächen oder aufwändige kommunale Projekte bspw. in Halle (Saale), Schwerin oder Arnsberg kaum möglich.

Soweit einige Aspekte zur Ausgangslage der räumlichen Steuerung in den sieben Kommunen. Gleichwohl es die facettenreichen Steuerungsprozesse in den sieben Kommunen erschweren, adäquate übergreifende oder plakative Aussagen zu treffen: Von *der* Steuerung in *den* Untersuchungskommunen kann nicht die Rede sein. Der Umgang mit und die Reaktionen auf demographische Entwicklungen sind vielgestaltig. Einfache, eindimensionale Zusammenhänge und Erklärungsmuster lassen sich soweit nicht erkennen: *Das* demographiebedingte Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure scheint es nicht zu geben.

Eine detaillierte Darstellung der empirischen Befunde im Überblick über die sieben Fallstudien folgt im anschließenden Kap. 7: Hier werden die empirischen Ergebnisse systematisch entsprechend der Untersuchungsfragen ausgewertet und mit den Hypothesen (vgl. Kap. 4) abgeglichen: Wo werden welche Siedlungsflächen wie und warum entwickelt, wenn die Bevölkerung weniger wird und das Durchschnittsalter steigt...?


Abschnitt
A
Demographische Rahmenbedingungen
[im Zusammenspiel mit wirtschaftlichen und staatlichen Rahmenbedingungen]
=> Folgen <=
[für die baulich-räumliche Stadtentwicklung]
=> Handlungsbedarf <=
[öffentlicher Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung]
Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure
[Strategien, Vorgehensweisen, Arbeitsformen in der Siedlungsflächenentwicklung]
Problem- und Aufgaben-verständnis
Ziele, Motive, Orien-tierungen
Ressourcen und Instrumente
Akteure und Interdepen-denzen
Hypothesenbildung
Abschnitt
B
Fallstudien: Empirische Untersuchungen in sieben Kommunen
Arnsberg – Essen – Fürstenwalde/Spree – Halle (Saale) – Hilden – Schwerin – St. Augustin
Abschnitt
C
Kapitel 7
Querschnittsauswertung
und
Abgleich empirischer Befunde mit Hypothesen
Kapitel 8
=> Folgerungen <=

ABSCHNITT C: AUSWERTUNGEN UND FOLGERUNGEN

Im Abschnitt C werden die empirischen Befunde ausgewertet. Nachdem in Kapitel 6 die einzelnen Fallstudien dargestellt wurden, folgt im **Kapitel 7** eine Querschnittsauswertung der Untersuchungsfragen im Überblick über alle sieben Kommunen. Zudem werden die Untersuchungshypothesen anhand der empirischen Erkenntnisse überprüft. Abschließend werden in **Kapitel 8** Folgerungen zur Steuerungspraxis der baulich-räumlichen Entwicklung abgeleitet: Welche Erkenntnisse ergeben sich aus den (empirischen) Befunden für Praxis und Theorie der Siedlungsflächenentwicklung? Welcher Forschungsbedarf wird sichtbar?

7 Empirische Befunde: Querschnittsauswertung und Abgleich mit Untersuchungshypothesen

Es wurden sieben Kommunen jeweils in einzelnen, für die Siedlungsflächenentwicklung relevanten Facetten beleuchtet. In den Fallstudien ging es im Kern um die zentralen Rahmenbedingungen, die beteiligten Akteure und die Strategien, Instrumente und Arbeitsweisen. Zudem wurden die öffentlichen Akteure hinsichtlich ihrer Ziele und Aufgaben sowie der Interessen, Motive und Orientierungen näher betrachtet. Nun folgt eine Zusammenschau der wesentlichen Befunde. Wie lassen sich die Erkenntnisse zu den Untersuchungsfragen zusammenfassen? Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede sind zu erkennen? Und gibt es Auffälligkeiten, wenn die Ergebnisse zu den Kommunen nach den drei „Schrumpfungstypen" – also nach Ausmaß und Geschwindigkeit demographischer Veränderungen – differenziert betrachtet werden (vgl. Abb. C.1)?

Sieben Kommunen – drei „Schrumpfungstypen"

1. **Halle (Saale)** und **Schwerin**, die seit den 1990er Jahren abrupt und massiv Bevölkerung verloren haben;
2. **Arnsberg** und **Essen**, die bereits seit mehreren Jahrzehnten langsam, aber kontinuierlich Bevölkerung verlieren. Auch wenn die Prozesse eher schleichend ablaufen, so sind die Einwohnerzahlen im Laufe der Zeit stark gesunken.
3. **Fürstenwalde/Spree**, **Hilden** und **Sankt Augustin** mit derzeit eher „unspektakulären" demographischen Verläufen. Die Bevölkerungsentwicklungen stagnieren oder schrumpfen leicht. Absehbar sind jedoch rückläufige Wachstumserwartungen und vermehrt Bevölkerungsverluste.

Abbildung C.1: Differenzierung der Kommunen nach „Schrumpfungstypen"

Im **Kap. 7.1** werden die empirischen Erkenntnisse zum Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure im Überblick über die sieben Kommunen zusammengefasst. Es geht hier – entsprechend des dargelegten Untersuchungsaufbaus – in einem ersten Schritt um eine Realitätsbeschreibung: Wie verhält sich die kommunale räumliche Planung unter Bedingungen des demographischen Wandels? Die wesentlichen Elemente der Ist-Situationen sollen im Querschnitt für die sieben Kommunen erfasst werden. Daran anknüpfend werden in **Kap. 7.2** Hinweise zu möglichen Erklärungen des Steuerungsverhaltens, wie sie aus der empirischen Betrachtung hervorgehen, für die Kommunen zusammengeführt: Welche steuerungsrelevanten Einflussfaktoren lassen sich erkennen?

Beide Abschnitte orientieren sich in Gliederung und Inhalten an den Untersuchungshypothesen (siehe Abb. C.2), was die direkte Anbindung eines weiteren Auswertungsschrittes ermöglicht: den Abgleich der empirischen Befunde mit den aus der Literaturauswertung hervorgegangen Hypothesen. Und so wird auch verfahren: Zu jeder Hypothese werden die entsprechenden empirischen Befunde im Querschnitt betrachtet und im Anschluss wird jede Untersuchungshypothese direkt im Hinblick auf diese empirischen Befunde geprüft. Die einzelnen Hypothesen sind dabei auf verschiedenen Wegen zu überprüfen. Einzelne Annahmen können direkt durch die empirischen Befunde zu dem Thema falsifiziert, verifiziert oder auch differenziert werden. Andere Hypothesen sind hingegen eher argumentativ abzuleiten. Zum Beispiel lassen sich Unterschiede im Steuerungsverhalten nicht in jedem Fall eindeutig ökonomischen oder demographischen Faktoren zuordnen. Diese fehlende Eindeutigkeit mag der Multidimensionalität der Rahmenbedingungen geschuldet sein: Die demographische Entwicklung und deren Folgen lassen sich nicht immer sauber von anderen Entwicklungen (Strukturwandel, Arbeitslosigkeit, wirtschaftlicher Wandel etc.) trennen. Für die Hypothesenprüfung sind dann verschiedene Untersuchungsaspekte zusammenzutragen und synoptisch zu interpretieren. Für das genannte Beispiel lässt sich die Antwort z.B. eher aus Hinweisen zu den Zielen, Motiven und Interessen der Akteure ableiten. Die Ausführungen werden in **Kap. 7.3** mit einem kurzen Resümee zum empirischen Abgleich der elf Untersuchungshypothesen beendet.

Untersuchungshypothesen in Schlagworten

Beschreibung: Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure (B.1-B.3)

B.1 Expansive Flächenpolitiken und Ausweisung neuer Wohngebiete
B.2 Baulich-räumliche Steuerung durch punktuelle Einzelvorhaben
B.3 Verstärkter Einsatz informeller Instrumente und Arbeitsformen

Erklärungen: Mögliche Einflussfaktoren für das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure (E.1-E.8)

Bedeutung von Problemwahrnehmung und Aufgabenverständnis öffentlicher Akteure für die Siedlungsflächenentwicklung

E.1 Problemwahrnehmung: Fehlende Akzeptanz demographischer Entwicklungen vor Ort
E.2 Aufgabenverständnis: Anstreben von Einwohnerzugewinnen durch neue Baulandangebote

Bedeutung handlungsleitender Ziele, Motive und Orientierungen öffentlicher Akteure für die Siedlungsflächenentwicklung

E.3 Wachstumsorientierung: Hoffen auf weitere Zuwächse
E.4 Kommunaler Steuerungsanspruch: Reagieren statt agieren
E.5 Kurzfristige Ausrichtung der Steuerung: Vernachlässigung von Folgenutzungen und -kosten

Bedeutung öffentlicher Steuerungsressourcen und Instrumente für die Siedlungsflächenentwicklung

E.6 Abnahme kommunaler Ressourcenverfügbarkeit: Verlust an Steuerungsmöglichkeiten

Einflüsse von Akteuren und Interdependenzen auf die Siedlungsflächenentwicklung

E.7 Innerkommunale Interaktionen öffentlicher Akteure: Vernachlässigung baulich-räumlicher Anliegen
E.8 Raumwirksamer Einfluss privater Akteure: Unterordnung öffentlicher Interessen

Abbildung C.2: Untersuchungshypothesen in Schlagworten

7.1 Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure

Wie sieht sie nun aus, die Steuerungsrealität in der Siedlungsflächenentwicklung unter Bedingungen des demographischen Wandels? Wie gehen öffentliche Akteure die baulich-räumliche Entwicklung vor Ort an, wenn demographisches und wirtschaftliches Wachstum ausbleiben? Im Folgenden wird ein Einblick in die kommunale Steuerungspraxis gegeben, wobei in Anlehnung an die Hypothesen die konkreten Tätigkeiten in der Wohnbauland- und Bestandsentwicklung **(Kap. 7.1.1)**, die räumliche Ausrichtung des Handelns (gesamträumlich versus punktuell) **(Kap. 7.1.2)** sowie die Instrumente und Arbeitsformen **(Kap. 7.1.3)** in den Blick genommen werden.

7.1.1 Expansive Flächenpolitiken: Ausweisung neuer Wohngebiete?

[Ausgangspunkt] Städte an sich schrumpfen nicht: „Schrumpfende Städte" verkleinern sich nicht hinsichtlich ihrer bebauten Fläche. Vielmehr werden weiterhin neue Siedlungsflächen im Innen- und im Außenbereich in Anspruch genommen.

[Hypothese B.1] Der Kernbereich der Steuerung umfasst nach wie vor die Neuausweisung von Wohnflächen und die ordnungsorientierte Steuerung der Flächennutzung und baulichen Entwicklung. Qualitative Bestandsentwicklung findet eher am Rande öffentlicher Steuerung statt.

Soll das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure betrachtet werden, so ist der Blick sowohl auf die Neuentwicklung von Wohnbauflächen als auch auf die Bestandsentwicklung zu richten. Zunächst soll in Abb. C.3 ein Überblick über die Ausgangssituationen in den sieben Kommunen gegeben werden – zu Gebietsgröße, Einwohnerdichte, Siedlungs- und Verkehrsflächenanteilen sowie zu der prognostizierten Siedlungsflächenentwicklung für den Zeitraum 2000 bis 2020.

	Halle (Saale)	Schwerin	Arnsberg	Essen	Fürsten-walde/S.	Hilden	Sankt Augustin
Fläche (ha)	13.499	13.034	19.344	21.036	7.055	2.596	3.423
Einwohnerdichte 2005 (EW/ha)	17,6	7,4	4	27,8	4,7	21,8	16,4
Anteile Siedlungs- u. Verkehrsfläche[98]	45% (2004)	23,3% (2007)	17,9% (2006)	67,7% (2006)	23% (2005)	56% (2006)	51% (2006)
Zunahme Siedlungs- u. Verkehrsfläche (Trend 2000-2020)[99]	durch-schnittlich	stark	durch-schnittlich	sehr gering	stark	sehr gering	gering/ sehr gering
Baufertigstellungen (WE) 1998/1999 bis 2006[100]	8.158	5.242	2.284	9.057	1.077	1.717	2.032

Abbildung C.3: Gemarkungsgröße, Einwohnerdichte, Anteile und Zunahme an Siedlungs- und Verkehrsfläche in den Kommunen und Baufertigstellungen (soweit nicht anders angegeben, vgl. „Kommunale Demographieberichte" (Bertelsmann Stiftung 2006)

Neue Wohngebiete: Schaffung von und Umgang mit Baurecht

In Kommunen mit aktuell oder absehbar sinkenden Bevölkerungszahlen, anhaltenden Wirtschaftskrisen und angespannter kommunaler Haushaltslage werden expansive Flächenpolitiken verfolgt. Neues Wohnbauland wird in verschiedenen Lagen, teilweise auf ehemaligen Freiflächen, ausgewiesen. Die Neubautätigkeiten sind ungebrochen (vgl. Abb. C.3). In Folge wächst der Anteil der Siedlungsfläche an der kommunalen Gesamtfläche, während in einzelnen Stadtteilen (zunehmend) Gebäude leer stehen und Flächen brach fallen. Vor allem für Kommunen mit vergleichsweise geringeren Anteilen an Siedlungs- und Verkehrsflächen wird ein starker Zuwachs dieser Flächen vorausgesagt. Für Essen und Hilden, die Untersuchungsstädte mit der höchsten Bevölkerungsdichte, wird von einer nur geringen Zunahme an Siedlungs- und Verkehrsflächen ausgegangen (vgl. Abb. C.3).

Obgleich viele öffentliche Akteure nicht grundsätzlich in Frage stellen, neue Flächen für Wohnnutzungen zu beanspruchen, verändert sich doch das Ausmaß der Siedlungsflächenausweisung, so die Aussagen kommunaler Akteure: „Das Denken ist inzwischen nicht mehr so extrem expansiv, wie vor 10 oder 15 Jahren". Mit Blick auf die abnehmenden Bevölkerungszahlen sei eine Abkehr von „überdimensionierten Vorhaben" zu erkennen. Die befragten Vertreter der Umweltverbände kritisieren jedoch, dass die Bedarfe immer noch zu hoch eingeschätzt werden und die Bedarfsberechnungen teils wenig transparent seien. In einem Fall wurde seitens der kommunalen Stadtplanung geschildert, dass es durchaus Strategie sei, die Bedarfe in einem größeren Umfang als benötigt einzuschätzen. Es gehe um eine „Positionierung am Markt". Die Stadt möchte sich gut vermarkten und nach außen verkünden: „Hier bei uns könnt ihr bauen!" Zudem sei nach Einschätzung zahlreicher Gesprächspartner ein zunehmendes Qualitätsbewusstsein bei den kommunalen Akteuren der Siedlungsflächenentwicklung auszumachen. Die Qualitätsansprüche beziehen sich sowohl auf die infrastrukturellen Angebote als auch auf die Städtebau- und Freiraumgestaltung. Es gilt, sich „über die Qualität der Baugebiete ein Stück weit abzuheben von der Qualität in den Nachbargemeinden". Dazu sei es wichtig, sich über Qualitäten nach außen zu profilieren, diese zu vermarkten. Der Wettbewerb um Bewohner sei nicht allein zu gewinnen, indem man „nur Fläche auf den Markt" wirft, sondern die Qualität müsse stimmen.

[98] *Die Angaben sind zurückzuführen auf: LDS NRW für Arnsberg, Essen, Hilden und Sankt Augustin; LDS BB (2006) für Fürstenwalde/Spree; Stadt Halle (2006b, 29ff.) für Halle (Saale) und Statistisches Landesamt Mecklenburg Vorpommern (2008) für Schwerin.*

[99] *Vgl. Trendberechnungen im Raumordnungsbericht 2005 (BBR 2005c, 57).*

[100] *Zu den Angaben vgl. LDS NRW für Arnsberg, Essen, Hilden und Sankt Augustin; LDS BB (2006) für Fürstenwalde/Spree; Stadt Halle (2007a, 22) für Halle (Saale) 1998-2004; Landeshauptstadt Schwerin (2007c, 9) und Statistisches Amt Mecklenburg Vorpommern (2008) für Schwerin.*

In den ostdeutschen Städten mit Bevölkerungsverlusten wird – den Änderungsanträgen der Bauherren folgend – manch ein Bebauungsplan kurzfristig vom Geschosswohnungs- zum Einfamilienhausbau geändert. Die Rücknahme von Wohnbauflächen scheint eine Ausnahme zu bleiben und findet meist nur im Rahmen eines Flächentausches auf Ebene des FNP statt: Flächen, die kaum vermarktbar scheinen, werden gegen attraktivere Flächen getauscht. Baurecht in Form bestehender B-Pläne wird nur in wenigen Fällen zurückgenommen. Für die öffentlichen Akteure sprechen eine Reihe von Faktoren gegen diesen rechtlichen Schritt:

- finanzielle Hemmnisse: Die Gesprächspartner verweisen auf Planungskosten und Vorleistungen der Kommune oder mögliche Entschädigungsansprüche von privater Seite.
- interkommunale Konkurrenzen: Kommunale Akteure befürchten, dass bei einer Rücknahme an Baugrund, die Nachbarkommunen von diesem Schritt profitieren und auf diesem Wege zu weiteren Einwohnern kommen könnten.
- ein grundlegender politischer Widerstand: Insbesondere in den Reihen der Politik wird eine diffuse Angst ersichtlich. Sie befürchten, mit der Rücknahme von Baugrund auch zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten aufzugeben.

Beitrag öffentlicher Akteure zur Bestandsentwicklung

In allen Kommunen werden verstärkt Flächen im Innenbereich recycelt und Baulücken mobilisiert, um diesen neue Nutzungen zuzuführen. In den stark schrumpfenden Kommunen Ostdeutschlands werden darüber hinaus in größerem Umfang leer stehende oder verfallene Bausubstanz beseitigt sowie mögliche Nachnutzungen auf den Weg gebracht. Es stellt sich die Frage, welchen Stellenwert derartige Vorhaben im Überblick über sämtliche Steuerungsaktivitäten in der Wohnflächenentwicklung einer Kommune einnehmen. Um dieser Frage nachzugehen, reicht es nicht aus, einzelne erwähnenswerte Projekte oder Maßnahmen (z.B. der Programme Stadtumbau Ost und West) zu betrachten. Wird der Blick stattdessen auf das gesamte Tätigkeitsspektrum der öffentlichen Akteure gerichtet, wird ersichtlich, dass die Siedlungsflächenentwicklung nicht konsequent an den bestehenden (gebauten) Strukturen ausgerichtet wird. Selbst dann nicht, wenn eine verstärkte Innen- und Bestandsentwicklung vielerorts das erklärte Ziel der baulich-räumlichen Steuerung ist. Allenfalls kommt es zur Gleichzeitigkeit und zum Nebeneinander von Neubau- und Bestands- sowie Innen- und Außenbereichsentwicklung.

In Kommunen, die aktuell bereits einen stärkeren Bevölkerungsrückgang und umfangreiche Wohnungsleerstände zu verzeichnen haben, finden Neubau, Umbau und Rückbau sowie Flächenrecycling, -versiegelung, -begrünung gleichzeitig statt. Zum Teil werden ungenutzte Flächen und Gebäude in ihrem Zustand belassen. Nur in diesen stark schrumpfenden Kommunen wird bereits aktiv Stadtumbau betrieben, obschon auch hier noch viele offene Fragen zur Bewältigung des Leerstands bei fehlender Nachfrage, leeren Kassen oder mangelnder Initiative der Eigentümer bestehen. Vor allem in Stadtbereichen mit homogenen Gebäude- und/oder Altersstrukturen sind lokal konzentrierte Leerstände vorhanden oder absehbar, bspw. in Fürstenwalde, Halle und Schwerin „in der Platte“ oder in Arnsberg und Essen in den 1950er- und 60er-Jahre-Siedlungen. Hier entsprechen Ausstattungen, Grundrisse, Wohnungsgrößen und Energieverbrauch nicht den heutigen Anforderungen.

Es stellt sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen öffentliche Akteure im Bestand aktiv werden. Mit Blick auf das innerstädtische Flächenrecycling der Untersuchungskommunen zeigt sich, dass diese Entscheidung von Fall zu Fall getroffen wird, da eine Vielzahl an Aspekten relevant ist: Wesentlich sind die gesamtstädtischen Siedlungsflächenpotenziale: Brachflächen werden dann verstärkt wieder genutzt, wenn in der Kommune Siedlungsflächen insgesamt knapp sind. In diesem Aspekt bestehen enorme Unterschiede: Hilden verfügt bspw. nur über 46 ha Wohnbauland während in Arnsberg 146 ha oder in Schwerin 214 ha vorhanden sind. Relevant sind zudem die Kosten, die Interessen der Beteiligten (z.B. Eigentümer, Banken), Unwägbarkeiten wie Altlasten, Vermarktungspotenziale, Fördermöglichkeiten etc. Die durch Rückbau frei werdenden Wohnflächen ehemaliger Großwohnsiedlungen werden nur in Einzelfällen für neue Wohnformen genutzt. Entscheidend ist hier, dass Lage, Anbindung, Versorgungsstrukturen, Quartiers- und Wohnumfeld, Attraktivität, Image etc. den aktuellen Wohnanforderungen entsprechen müssen. Das ist nach Ermessen der Entscheidungsträger nur selten der Fall. Die Folge: Rückbauflächen ersetzen zumeist nicht die Ausweisung neuer Wohnflächen.



Abbildung C.4: Freiwerdende Wohnbauflächen in Halle (Saale), Stadtteil Silberhöhe (eigene Fotos)

Steuerungsverhalten: Selbst- und Fremdwahrnehmung

In den Gesprächen mit Entscheidungsträgern aus Verwaltung, Politik, Wohnungswirtschaft und Umweltverbänden wird deutlich, dass sich die Sicht einzelner Akteure auf das gleiche Steuerungsverhalten deutlich unterscheiden kann. Anhand zweier Fragen lässt sich dieser Tatbestand gut darlegen: a) Wo hört Innenentwicklung auf und fängt Außenentwicklung an? b) Inwiefern wird das Steuerungsverhalten der öffentlichen Akteure als „nachhaltig" eingeschätzt?

- Die Begriffe „innen" und „außen" werden mit Blick auf die eigenen Wohnbauflächenentwicklungen seitens der öffentlichen Akteure weit gedehnt. Einige Interviewsituationen verdeutlichen, dass ein und dasselbe Steuerungsverhalten unterschiedlich bezeichnet wird: Was für die kommunalen Vertreter eine „Arrondierung" oder „Abrundung des Siedlungsrandes" oder die „Vervollständigung von Dorflagen" darstellt, wird von Außenstehenden eindeutig als „Siedlungsflächenexpansion" oder „Außenentwicklung" bezeichnet.
- Das eigene Steuerungsverhalten wird von den meisten kommunalen Gesprächspartnern als „grundsätzlich nachhaltig" oder „Flächen sparend" eingeschätzt, denn – so wurde gesagt – es würden ja nur relativ wenige Flächen neu beansprucht. Doch der Blick in die entsprechenden Pläne und Daten der Untersuchungskommunen belegen die Schaffung von Baurecht in zahlreichen Räumen der Stadt: z.B. wurden in Sankt Augustin zwischen 2000 und 2007 rund 14 ha Wohnbauflächen entwickelt, in Halle im Zeitraum von 1995 bis 2005 rund 500 ha. In Arnsberg werden für weitere Wohnbauflächenentwicklungen 92 ha bis 2020 vorgesehen und in Schwerin wird von einem zukünftigen Neubaubedarf von 200 WE pro Jahr ausgegangen. Auch hat der Anteil von Siedlungs- und Verkehrsflächen an der Gesamtfläche in den sieben Kommunen stetig zugenommen, von 1990 bis 2005 z.B. in Sankt Augustin von 44% auf 51%, in Arnsberg von 15% auf 18%, in Hilden von 47% auf 56% oder in Halle von 35% (1993) auf 45% (2004).

Selbst- und Fremdwahrnehmung desselben Steuerungsverhaltens können sich erheblich unterscheiden. Mithin scheinen einzelne Akteure sich nicht immer zur Außenentwicklung in ihrer Kommune zu bekennen. Es entsteht der Eindruck, dass es vielfach eher zu einer „Umetikettierung" statt zu einer Änderung der gängigen Steuerung kommt. Vermutlich in dem Bestreben, dem normativen Grundsatz „innen ist besser als außen" gerecht zu werden, so einige Hinweise. Teilweise ist die positive Selbsteinschätzung bezüglich des nachhaltigen Verhaltens auch darauf zurückzuführen, dass selbige Akteure früher noch mehr Flächen in Anspruch genommen haben. Eine andere Erklärung liegt in der theoretisch möglichen Flächeninanspruchnahme: Man könnte theoretisch noch mehr Flächen in Anspruch nehmen. Da man diesen Schritt jedoch nicht geht, wird das eigene Verhalten als nachhaltig bezeichnet. Entsprechend wird in einem Beispiel die Nachhaltigkeit auf eine Reduktion der Grundstücksgrößen von früher 1000qm auf heute 500qm zurückgeführt, ohne jedoch die Lage neuer Wohngebiete oder das Ausmaß der Flächeninanspruchnahme auf der Grünen Wiese insgesamt zu hinterfragen.

Zwischenfazit und Hypothesenprüfung

Ein klarer Kurswechsel weg von der Neuinanspruchnahme und Außenentwicklung von Flächen ist in den untersuchten Kommunen nicht ersichtlich. Die erste Hypothese trifft durchaus zu: Ein zentraler Beitrag öffentlicher Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung in Nicht-Wachstumsräumen ist das Angebot bzw. die Entwicklung neuer Wohngebietsflächen. Die Bauleitplanung ist in schrumpfenden Städten weiterhin ein Kerngeschäft, auch wenn daneben weitere Aufgaben den Steuerungsalltag prägen. Von einer Trendwende kann nicht die Rede sein. Ein attraktives Baulandangebot mit guten Lagen und günstigen Bodenpreisen, wie bspw. Einig (2005, 49) es beschreibt,

wird auch unter Bedingungen des demographischen Wandels als „kommunalpolitischer Schlüssel zum Erfolg" angesehen. Siedlungsflächenerweiterung und Neuinanspruchnahme von Flächen werden seitens öffentlicher Akteure nicht grundsätzlich in Frage gestellt, zumal sie davon ausgehen, bedarfsorientiert zu handeln und qualitativen Ansprüchen (zunehmend) gerecht zu werden.

In der Literatur wird vielfach formuliert, dass es als eine zentrale Aufgabe der öffentlichen Akteure in der Wohnflächenentwicklung zu verstehen sei, erst einmal die Möglichkeiten zu Umbau, Zwischen- oder Umnutzungen im Bestand zu prüfen, bevor an anderer Stelle neues Baurecht geschaffen wird. Diese systematische Alternativenprüfung konnte für die Praxis in der Form nicht ausgemacht werden. Allerdings wurden in einigen Kommunen die bestehenden Wohnbauflächenpotenziale mit verschiedenen zeitlichen Prioritäten für die weitere Nutzbarmachung versehen. Deutlich wurde in diesem Zusammenhang auch, dass die lokale Siedlungsflächenverfügbarkeit auf gesamtstädtischer Ebene ein ausschlaggebender Faktor für (bzw. gegen) Flächenrecycling und Nachnutzung ist. Darüber hinaus zeichnet sich im Überblick über die kommunalen Steuertätigkeiten ein Grundbestreben ab: Siedlungsflächenpotenziale und -reserven sind für „bessere Zeiten" zu sichern und nicht angesichts einer sinkenden Nachfrage aufzugeben. Folglich wird auf lokaler Ebene zumeist von einer grundlegenden Begrenzung des Wohnbaugrundes (vgl. 30-ha-Ziel des Bundes) abgesehen. Einmal mehr wird deutlich, dass „Entwicklung" und „Zukunftsperspektiven" vielerorts mit Flächenexpansion gleichgesetzt werden.

Die Mit-Gestaltung des Stadtumbaus ist in einigen Kommunen Bestandteil des kommunalen Alltagsgeschäftes. Der Stellenwert dieses Aufgabenbereiches und das kommunale Engagement sind von dem lokalspezifischen Handlungsdruck (z.B. Leerstand und Verfall) abhängig – wie auch in anderen Erfahrungsberichten geschildert wurde (vgl. BBR 2005a). Folglich besteht in den abrupt und stark schrumpfenden Kommunen hinsichtlich der Gestaltung von umfassenden Stadtumbau-Prozessen ein deutlicher Umsetzungs- und Erfahrungsvorsprung.

7.1.2 Punktuelle Einzelvorhaben: Einbindung in eine strategische Gesamtausrichtung?

[Ausgangspunkt] „Schrumpfung" ist kein isoliertes demographisches Problem; es kommt zu zahlreichen Wechselwirkungen mit ökonomischen und fiskalischen Entwicklungen. Als unerlässlich werden ressortübergreifende, integrative und kooperativ entwickelte Handlungskonzepte für die Gesamtstadt angesehen, um den komplexen Herausforderungen gerecht zu werden.

[Hypothese B.2] Die baulich-räumliche Steuerung im Alltagshandeln öffentlicher Akteure findet stark über punktuelle Einzelvorhaben und weniger über eine Gesamtstrategie statt. Innen- und Außenentwicklung finden in zahlreichen Kommunen gleichzeitig bzw. nebeneinander statt, ebenso Neubau, Umbau und Rückbau.

Für die Untersuchungskommunen kann (mit einer Ausnahme) ein gesamträumlicher Entwicklungsanspruch ausgemacht werden, der in entsprechenden Konzepten (Integriertes Handlungskonzept bzw. Stadtentwicklungskonzept (ISEK, STEK), Stadtentwicklungsprozess (STEP), raumstrukturelles Leitbild etc.) festgehalten und durch politische Beschlüsse abgesichert wird. Dennoch werden im Steuerungsalltag einzelne baulich-räumliche Vorhaben nicht immer konsequent entsprechend einer Gesamtstrategie abgestimmt. Entsprechend schließt die Tatsache, dass in einer Kommune Innenentwicklung vorgesehen ist, Außenentwicklungen nicht aus, ebenso stehen Ortsteilentwicklungen einer angestrebten Konzentration auf Siedlungskerne entgegen, blockieren Neubauvorhaben infrastrukturelle Umstrukturierungen, lassen attraktive Großprojekte baulich-räumliche Bestandsaufgaben in den Hintergrund treten oder konterkarieren überdimensionierte Neubausiedlungen den Stadtumbau. Wenn davon auszugehen ist, dass Wohnungsneubau am Stadtrand in vielen Fällen Leerstand im Bestand nach sich zieht, so stellt sich die Frage, ob das Nebeneinander von Innen- und Außenbereichsentwicklung nicht widersprüchlich ist. Dementsprechend kritisieren einzelne Gesprächspartnern, dass die Vorhaben nicht im Zusammenhang gedacht werden und sich die Kommunen „zunehmend selber das Wasser abgraben". Gleiche vergebliche Mühe scheint zuzutreffen, wenn bestandsorientierte Förderprogramme mit großem Mitteleinsatz parallel zum „Alltagsgeschäft" der Planung laufen und nicht im Einklang mit deren grundlegenden Zielen, Strategien und Vorgehensweisen umgesetzt werden.

In diesem Zusammenhang wird augenscheinlich, dass öffentliche Akteure ihre Aktivitäten auf punktuelle Interventionen oder ausgewählte Teilbereiche konzentrieren. Dazu zwei Beispiele aus Ostdeutschland:

- Gemeinsam mit den Wohnungsunternehmen sind die öffentlichen Akteure tendenziell eher in den Plattenbaugebieten aktiv, während Private vor allem in den Bestand der Gründerzeitviertel investieren bzw. Investoren und Bauträger sich dem Neubaugeschäft widmen. Für die kommunale Planung zeichnet sich ein Missstand ab: „Während wir zwar erfolgreich den Rückbau der Großwohnsiedlungen betreiben, kommt es zu weiterem Verfall in der Innenstadt und zur Vernachlässigung der Dorflagen." Die Probleme der Zukunft werden bereits heute offenkundig.
- Für den Rückbau einzelner Großwohnsiedlungen wurden umfassende Rückbaukonzepte erstellt, die zumeist einen Rückbau von außen nach innen vorsehen. Die Praxis zeigt, dass überwiegend punktuell und nur in Ausnahmefällen von außen nach innen rückgebaut wird.

Die Entscheidungsträger verwiesen in den Experteninterviews mehrfach darauf, dass dieses punktuelle Agieren insbesondere in Nicht-Wachstumsräumen die Gefahr berge, dass „Aktivitätslöcher" entstehen: Räume, in denen weder private noch öffentliche Akteure handeln. Es ist nahe liegend – und die Beispiele zeigen es – , dass sich die öffentlichen Akteure zuerst den Aufgaben widmen, die einfach bzw. mit vorhandenen Mitteln zu lösen sind (zu räumlichen Aktivitätsschwerpunkten im Stadtumbau vgl. Abb. C.5). Nur die anderen, die Schwierigen oder Kostenintensiven bleiben vielerorts liegen. In den wirtschaftlich und demographisch stark schrumpfenden Städten sind oftmals auch auf privater Seite die Mittel knapp (Konkurs von Unternehmen, sinkende Haushalts-Netto-Einkünfte etc.) oder es sind aufgrund geringer Renditemöglichkeiten nur wenige Investoren am Markt. Somit bestehen letztendlich nur wenige Kompensationsmöglichkeiten: „Wir können nicht davon ausgehen, dass der Markt es schon richten wird."

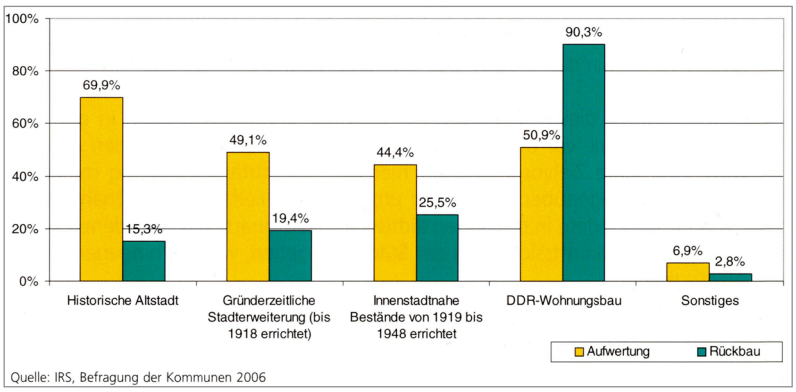


Abbildung C.5: Aufwertung und Rückbau – räumliche Schwerpunkte (BMVBS/BBR 2007c, 22)

Zwischenfazit und Hypothesenprüfung

Die öffentlichen Akteure sind um eine gesamträumliche Steuerung bemüht, obschon dieser Anspruch im Steuerungsalltag mit seinen zahlreichen Einzelvorhaben teilweise verloren geht. Überdies werden die einzelnen Steuerungstätigkeiten in einigen Städten nur unzureichend im Zusammenhang dargestellt, so dass eine mögliche Gesamtausrichtung der öffentlichen Steuerungsbemühungen wenig transparent wird. Allerdings, so wurde gesagt, dienten die entsprechenden Konzepte mittelfristig und ämter- sowie Institutionen übergreifend einer grundlegenden Orientierung. Auch wenn nicht alle damit einhergehenden Handlungsempfehlungen „1:1" umgesetzt würden, stellen sie die Basis für zentrale Abstimmungen zwischen den Akteuren dar. Zudem werden im Rahmen der Konzeptentwicklung wichtige Informationen bereitgestellt, die in weitere Entscheidungen einfließen, so die Aussagen aus mehreren Verwaltungen. Vor allem in stark schrumpfenden Kommunen werden in diesem Zusammenhang mehrfach die integrierten Stadtentwicklungskonzepte als hilfreich beschrieben. Die Ausgangshypothese ist somit differenziert zu betrachten: Es gibt durchaus strategische Gesamtausrichtungen in der kommunalen Siedlungsflächenentwicklung, doch die Halbwertszeit dieser in der Praxis, im alltäglichen Planungsgeschäft, variiert merklich. Auch für diesen Punkt wird im zweiten Teil der Querauswertung nach Erklärungen zu suchen sein.

Die Tatsache, dass Einzelvorhaben nebeneinander stattfinden und teils nicht im Zusammenhang dokumentiert werden, lässt vielerorts die gewünschte Orientierungsfunktion der öffentlichen Hand vermissen. Zumindest zeichnet sie sich in dieser empirischen Studie nicht in der Form ab, wie sie in Fachbeiträgen zu dem Thema oftmals formuliert und eingefordert wird. Eine Vielzahl an

Einzelprojekten und -tätigkeiten erschwert es Außenstehenden, eindeutige Ziele im Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure auszumachen – mit der Folge, dass in Frage gestellt wird, ob es diese überhaupt gebe. Darüber hinaus lassen die Befunde räumliche und inhaltliche Selektivitäten im Steuerungshandeln der öffentlichen Akteure erkennen, deren Ursachen in den folgenden Kapiteln noch weiter zu ergründen sein werden.

7.1.3 Instrumente und Arbeitsformen: Eher formell oder informell?

[Ausgangspunkt] In der Steuerungspraxis in Deutschland wird mit einer Vielzahl an Instrumenten gearbeitet. Diese sind vorrangig auf die Lenkung und Organisation von Wachstumsprozessen und Expansion ausgerichtet.

[Hypothese B.3] Es ist von einem verstärkten Einsatz informeller Instrumente in der Steuerung in „Schrumpfungsräumen" auszugehen, da das auf Wachstum ausgerichtete formale Instrumentarium den Anforderungen in Nicht-Wachstumsräumen nicht gerecht wird.

Lokalspezifischer Instrumenten-Mix

Im Überblick über die Modellkommunen ist ein umfassendes Spektrum an formellen und informellen Steuerungsinstrumenten vertreten. In den Kommunen wird jeweils mit einem Mix aus formellen und informellen Instrumenten gearbeitet, der je nach Aufgaben, Akteuren und Rahmenbedingungen unterschiedlich aussieht. Der Mix wird lokalspezifisch und flexibel entsprechend der jeweiligen Anforderungen gestaltet. Formelle und informelle Instrumente werden in den Kommunen mit unterschiedlichen Schwerpunkten eingesetzt. In einigen Kommunen stellen die informellen Instrumente die zentrale Säule der kommunalen Stadtplanung dar: „Informelle Instrumente sind das ‚A und O'..." – insbesondere für inhaltliche Auseinandersetzungen, z.B. für die Zielfindung, zur gesamtstrategischen Abstimmung, der Beteiligung von Dritten oder der Gestaltung von Einzelprojekten und Rahmenplänen. An gleichem Ort hätten formelle Instrumente „bloß einen rein ausführenden Charakter". Ebenso gibt es Kommunen, in denen informelle Arbeitsweisen entbehrlich zu sein scheinen: Es bestehe dazu „keine Notwendigkeit", da sich nach eigenem Ermessen „alles über die Bauleitplanung steuern" ließe.

Der Steuerungsalltag der Verwaltungsakteure wird überwiegend durch informelle Vorgehensweisen wie Gesprächsrunden, Vermittlungen oder Verhandlungen geprägt. Insbesondere für eine gute Zusammenarbeit zwischen privaten und öffentlichen Akteuren sei der informelle Austausch, v.a. bi- und multilaterale Vorabsprachen bedeutsam. Das gilt auch für den Stadtumbau. Allerdings werden die entscheidenden Vereinbarungen zwischen den Akteuren letztendlich formal fixiert (städtebauliche Verträge, Stadtumbauvertrag, Quartiersvereinbarung). Die Stadtumbaupraxis zeigt, dass hier zwar die Weichen auf informellem Wege gestellt werden, formale Instrumente dennoch unabkömmlich sind. Nur so können Ergebnisse aus informellen Stadtentwicklungsprozessen mit einem politischen Beschluss abgesichert werden. Ein wichtiger Schritt, um Verbindlichkeit herzustellen und „um auch anders mit den Akteuren des Marktes diskutieren zu können, weil die Versuchung für die groß ist, zu sagen, dann geh ich eben zu meinem Politiker". Diese und weitere Beispiele zeigen, dass informelle und formelle Instrumente zumeist miteinander verknüpft werden. Für die Akteure geht es nicht um die Abwägung, *entweder* formelle *oder* informelle Instrumente zu nutzen, sondern vielmehr um die Frage, wie sich die verschiedenen Instrumente – den lokalen Bedingungen entsprechend – miteinander bestmöglich kombinieren lassen. Zum breiten Spektrum der vertraglichen Regelungsmöglichkeiten siehe auch Abb. C.6.

	Vertragliche Regelungen mit Eigentümern
Albstadt	Modernisierungsvereinbarung, Ordnungsmaßnahmevertrag
Bremen Osterholz-Tenever	Städtebaulicher Vertrag, Gesellschaftervertrag
Bremerhaven	Stadtumbau-Vertrag (Grünhöfe)
Gelsenkirchen	Gestattungsvertrag für eine Zwischennutzung (ehemaliger Güterbahnhof) Fördermittelverträge (in Zusammenhang mit kommunalem Förderprogramm)
Hamburg-Wilhelmsburg	Fördermittelvertrag (ehemaliges Palminwerk)
Lübeck-Buntekuh	Kooperationsvereinbarung (Pinassenweg)
Oer-Erkenschwick	Fördermittelvertrag (Schillerpark)
Pirmasens	Städtebaulicher Vertrag, Gesellschaftervertrag, Kaufvertrag
Saarbrücken-Burbach	Fördermittelverträge (in Zusammenhang mit kommunalen Förderprogrammen)
Salzgitter	Städtebaulicher Vertrag (Seeviertel)
Schwalm-Eder-West	Fördermittelverträge (in Zusammenhang mit kommunalem Förderprogramm) Kaufvertrag (Bahnhof Wabern)
Völklingen	Städtebaulicher Vertrag (Jugendstilhäuser) Gesellschaftervertrag (Entwicklungsgesellschaft) Kaufverträge (Jugendstilhäuser, Kaufhof, Kaufhaus Storch)
Wildflecken	Sanierungsvertrag (Eierhauckweg) Kaufverträge (Fleischhauerstraße, Schlesierstraße, Rathausplatz)
Wilhelmshaven	Fördermittelverträge (Fedderwardergroden, Siebethsburg) Gesellschaftervertrag (Südstadt)

Abbildung C.6: Vertragliche Regelungen mit Eigentümern im „Stadtumbau West" (BBR 2006c, 100)

Konkreter Instrumenteneinsatz vor Ort

Die Entwicklung von Wohnbauflächen wird im Überblick über die Kommunen vornehmlich durch eine Kombination aus B-Plänen und städtebaulichen Verträgen geregelt. Viele Vorhaben laufen zudem über § 34 BauGB, dessen häufige Anwendung in einigen Kommunen kritisiert wird: Auch wenn es „unbürokratisch und schnell" sei, würde doch „viel kaputt gemacht". Eine ähnliche Skepsis betrifft das „Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte". Das beschleunigte B-Planverfahren nach § 13a BauGB erlaube kaum inhaltliche Diskussionen. Für einzelne Fälle wird unterstellt, dass dieses Verfahren wohl dann gewählt werde, wenn politische Debatten vermieden werden sollen.

Im Überblick über die Kommunen kommen dem FNP ganz unterschiedliche Funktionen zu: Während er in der einen Kommunen eine eindeutige Vorsteuerfunktion als „negatives Selektionsinstrument" einnimmt – „Flächen, die nicht im FNP als Wohnflächen vorgesehen sind, stehen nicht zur Diskussion" – hat er anderenorts eine reine Protokollfunktion für bereits vollzogene Entwicklungen. In den stark schrumpfenden Kommunen wird vereinzelt darauf hingewiesen, dass ein „Anpassungsprozess aufgrund des demographischen Wandels" gefragt sei, der jedoch so nicht realisiert würde. Das trifft nicht auf alle Kommunen zu, denn einige befinden sich im Prozess der Neuaufstellung des FNP.

In stark schrumpfenden Kommunen ist auch die Stadtumbaugesetzgebung maßgeblich für die Steuerung der baulich-räumlichen Entwicklung. Entsprechend § 171 BauGB gibt es Stadtumbaugebiete, Stadtumbauverträge, Quartiersvereinbarungen etc. Der Beitrag öffentlicher Akteure zum Stadtumbau sowie der Einsatz entsprechender Instrumente unterscheiden sich zwischen den betrachteten Kommunen in Abhängigkeit von dem Problemdruck der einzelnen Schrumpfungstypen:

- Stadtumbau mit umfangreichen Rückbaumaßnahmen macht einen Teil des kommunalen Alltagsgeschäftes in stark schrumpfenden Städten aus (Halle, Schwerin);
- in schwach bzw. langsam schrumpfenden Städten wird dieser diskutiert bzw. in kleinem Rahmen auch auf den Weg gebracht, z.B. Aufstellung INSEK, Festlegung erster Rückbaugebiete (Arnsberg, Essen, Fürstenwalde);
- in demographisch stagnierenden bzw. erst zukünftig leicht schrumpfenden Kommunen sind Stadtumbau-Instrumente oder vorbereitende Schritte nicht relevant (Hilden, Sankt Augustin).

Die so genannten „harten" hoheitlichen Instrumente wie Sicherungsinstrumente oder Enteignungen werden im Bereich Wohnen kaum, bei Einzelhandelsflächen hingegen vermehrt angewendet. Beispielsweise soll die Ausbreitung von Discountern durch Zurückstellungen oder Veränderungssperren unterbunden werden. Aus verschiedenen Kommunen wird berichtet, dass versucht würde, unerwünschte Entwicklungen zu verhindern. „Wir überplanen, um bestimmte Dinge fernzuhalten. (...) Da ist die Stadt dann auch hoheitlich positioniert und verneint diese Entwicklungen."

Kommunales Boden- und Flächenmanagement

In den meisten Kommunen nimmt das Flächen- bzw. Bodenmanagement eine zentrale Rolle in der Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung ein. Eine einheitliche Begriffsverwendung oder Definition existiert nicht. Einmal kann damit eine Institution gemeint sein, in einem anderen Zusammenhang ein einzelnes Instrument (z.B. Raumbeobachtung, Umlegungsverfahren oder Zwischenerwerb) und in einem dritten Fall der gesamte Prozess bzw. sämtliche Beiträge öffentlicher Akteure zur Siedlungsflächenentwicklung. Es variieren Umfang, Bedeutung und Reichweite des jeweiligen, sogenannten „Flächenmanagements" ebenso wie dessen Ziele. In einigen Kommunen soll über das kommunale Baulandmanagement und das eigene Kauf- bzw. Angebotsverhalten explizit der lokale Bodenmarkt beeinflusst werden; auf diesem Weg sollen erschwingliche Bodenpreise ermöglicht und damit letztendlich Abwanderung vermieden werden. Andernorts kaufen Kommunen Flächen, um sich über diesen Zwischenerwerb „Optionen" offen zu halten und wiederum anderswo betätigt sich eine Kommune wirtschaftlich aktiv auf dem Grundstücksmarkt, um „die Hand auf den Entwicklungen zu haben".

Zur grundlegenden Baulandpolitik bleibt festzuhalten, dass ein Teil der Kommunen ihre Baulandpolitik mehr oder weniger nach einem ‚Standardmuster' umsetzt. Andere Kommunen entscheiden von Fall zu Fall neu über Abwicklung und Umsetzung, um flexibel zu bleiben. Dementsprechend verfolgen die Kommunen verschiedene Baulandmodelle oder -strategien. Prinzipiell werden dabei folgende Schritte abgewickelt: Bedarfsermittlung, Standort- und Flächenanalysen, stadtteil- und flächenbezogene Zuordnung, Ausweisung bzw. Beplanung, nachfragegerechte Erschließung, Vermarktung. Grob lassen sich zwei unterschiedliche Vorgehensweisen unterscheiden:

a) Die planende Verwaltung schafft Baurecht, private Bauträger entwickeln: Dieses Vorgehen kann variiert werden, indem die Stadt selber oder über eine eigene Gesellschaft Grundstücke erwirbt und ggf. bevorratet, um sie dann durch Private entwickeln zu lassen.
b) Die kommunale Verwaltung entwickelt die Flächen eigenständig, nach dem Muster: Grunderwerb von Flächen (falls sie nicht im Besitz sind), Erschließung und Vermarktung. In einzelnen Fällen wird der Flächenkauf auch über Banken abgewickelt. Zum Beispiel geht die Stadt nicht in Vorleistung, sondern regelt die Vorfinanzierung über eine Bank und löst den Kapitaldienst anschließend über den Verkauf ab.

Die direkte Marktteilnahme der Kommune ist für viele Gesprächspartner ein wichtiges Steuerungsinstrument. Jedoch gibt es in einigen Kommunen keine bzw. nur geringe unternehmerische Aktivitäten wie Flächenerwerb, Zwischenerwerb, Standortentwicklungen etc., was nach Aussagen öffentlicher Akteure auf die knappen bzw. fehlenden kommunalen Finanzmittel zurückzuführen ist, wie in Kap. 7.2.3 noch erörtert wird.

Weniger große Unterschiede zwischen den Kommunen sind für den Einsatz analytischer und informativer Instrumente auszumachen. In sämtlichen Kommunen wird mit Raumbeobachtungs- bzw. Erhebungsinstrumenten gearbeitet wie Baulückenkataster, Leerstandskataster, Wohnungsmarktbebachtungen, Siedlungs- oder Stadtmonitoring. Größtenteils werden diese Informationen über das Internet interessierten Dritten zugänglich gemacht. Grundsätzlich scheinen die Kommunen bestrebt, aktuelle und zukünftige Demographie-, Raum- und Sozialstrukturen (teils kleinteilig) zu erfassen und abzubilden. Bevölkerungsprognosen sowie Gutachten und Studien zur Entwicklung der Wohnungsmärkte werden quer durch die Kommunen als wichtig erachtet und entsprechend genutzt. Allenfalls die Politik zeigt sich teils skeptisch gegenüber der Gültigkeit von Vorhersagen (vgl. Kap. 7.2.1).

Zwischenfazit und Hypothesenprüfung

In den Kommunen wird – auch bei teils ähnlichen Aufgaben und Rahmenbedingungen – mit verschiedenen Instrumenten die baulich-räumliche Entwicklung gesteuert. Aus dem ‚Instrumentenkasten' werden jeweils nur bestimmte Steuerungsformen genutzt. Auswahl und Kombination scheinen weniger durch demographische Rahmenbedingungen bestimmt zu sein als vielmehr durch die jeweiligen Akteurskonstellationen, die Ressourcenverfügbarkeit oder eine bestimmte Routine im Steuerungsverhalten. Auch spielen die Organisationsstruktur der Verwaltung und das Vorhandensein kommunaler Unternehmen (Anzahl und Funktionen) eine Rolle. Diesen Hinweisen ist auf der

Suche nach Erklärungen für das öffentliche Steuerungsverhalten im Kap. 7.2 weiter nachzugehen. Der Einsatz von Stadtumbau-Instrumenten (gemäß § 171 BauGB) scheint hingegen zumindest ein Stück weit von dem demographisch bedingten Problemdruck abzuhängen.

In den Kommunen kommt es zu einem jeweils lokalspezifischen Instrumenten-Mix, bei dem Anteil und Stellenwert formeller oder informeller Instrumente durchaus variieren können. Für die Hypothese, die davon ausgeht, dass die kommunalen Akteure in der baulich-räumlichen Entwicklung vermehrt informelle Instrumente nutzen, da das formale Instrumentarium den Anforderungen in Schrumpfungsräumen nicht gerecht werde, können hier nicht ausreichend Indizien gefunden werden. Hingegen zeigen die Praxisbeispiele deutlich, dass informelle Arbeitsschritte oftmals der Vorbereitung formeller Beschlüsse dienen. Oder umgekehrt: Um die Verbindlichkeit der Ergebnisse informeller Prozesse zu sichern, werden diese formal abgesichert (Verträge, Beschlüsse). Demnach werden formelle und informelle Instrumente miteinander verknüpft. Nicht zu erkennen ist, dass informelle Instrumente formelle ablösen; vielmehr ergänzen sie diese. Daneben wird die Teilnahme am Markt durchgehend als sehr wichtig für die kommunale Steuerung eingeschätzt. Allerdings besteht diese Option nur für Kommunen, die über ausreichend finanzielle Ressourcen verfügen.

7.2 Einflussfaktoren: Auf der Suche nach möglichen Erklärungen für das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure

In vorausgehenden Kap. 7.1 wurden wesentliche Bestandteile und Charakteristika des Steuerungsverhaltens öffentlicher Akteure zusammengefasst. Augenscheinlich wurde, dass es durchaus verschiedene Steuerungsweisen in schrumpfenden Städten gibt: Die demographische Situation vor Ort impliziert somit nicht ausschließlich diesen oder jenen Umgang mit Siedlungsflächen. Stellt man zudem die Praxisbeispiele den aus der Fachdebatte vermeintlich gewünschten Steuerungsweisen gegenüber, lassen sich deutliche Abweichungen zwischen Ist- und Soll-Zustand erkennen. Folglich ist nach erklärenden Momenten zu forschen: Welche Faktoren wirken auf den Beitrag öffentlicher Akteure zur Siedlungsflächenentwicklung ein? Die Suche nach Einflussfaktoren im Überblick über die sieben Kommunen orientiert sich auch in diesem Abschnitt an den Untersuchungshypothesen. Betrachtet werden in erster Linie die öffentlichen Akteure hinsichtlich ihres Problem- und Aufgabenverständnisses **(Kap. 7.2.1)**, ihrer Ziele, Motive und Orientierungen **(Kap. 7.2.2)** sowie den verfügbaren Ressourcen und Instrumenten **(Kap. 7.2.3)**. Abschließend wird aus gegebenem Anlass der Blick noch einmal geöffnet, über die öffentlichen Akteure der Siedlungsflächenentwicklung hinaus: Hinzu kommen weitere raumwirksame Akteure und es wird gefragt, welche wesentlichen Einflüsse von den Akteursbezügen und Interaktionen ausgehen **(Kap. 7.2.4)**.

7.2.1 Bedeutung von Problemwahrnehmung und Aufgabenverständnis öffentlicher Akteure für die Siedlungsflächenentwicklung

Problemwahrnehmung: Anerkennung demographischer Entwicklungen vor Ort?

[Ausgangspunkt] Der demographische Wandel betrifft eine zunehmende Anzahl an Kommunen in Ost- und Westdeutschland, mit großen Unterschieden hinsichtlich Geschwindigkeit und Ausmaß zwischen und innerhalb von Städten und Regionen.

[Hypothese E.1] Demographische Veränderungen werden vielerorts seitens öffentlicher Akteure für ihre eigene Kommune (noch) ignoriert bzw. nicht als eine zentrale Rahmen setzende Variable für das eigene Steuerungsverhalten akzeptiert. Dabei gibt es eine Abhängigkeit zwischen dem Ausmaß der demographischen Schrumpfung und dem entsprechenden Problemdruck auf der einen und der Sensibilisierung für sowie der Akzeptanz gegenüber Schrumpfungsphänomenen auf der anderen Seite.

Wahrnehmung und Akzeptanz in Abhängigkeit vom Problemdruck

Für sämtliche Untersuchungskommunen liegen Bevölkerungsprognosen vor. Diese werden in verschiedenen kommunalpolitischen Kontexten (Stadt-, Infrastruktur-, Wirtschafts-, Wohnungsmarkt-, Siedlungsflächenentwicklung usw.) thematisiert und fließen in lokale Entwicklungskonzepte (INSEK, ISEK, STEP) ein.

Die Gesprächspartner sind gut über die aktuellen sowie prognostizierten Entwicklungen der lokalen Einwohnerzahlen informiert. In den untersuchten Ostkommunen werden Bevölkerungsverluste verstärkt thematisiert, in den Westkommunen eher das Thema Alterung der Bevölkerung. Im Gegensatz zu den ostdeutschen Städten wird in den westdeutschen Städten der demographische Wandel eher als „Zukunftsthema" und als „noch nicht akut" für den aktuellen Steuerungsalltag betrachtet. Die Bevölkerungsverluste werden teilweise mit Verweis auf die (noch) steigenden Haushaltszahlen als wenig relevant angesehen. Fernerhin wird im Überblick über die Kommunen (Gespräche und Materialien) überwiegend das Thema Wanderungen vertieft, die natürlichen Bevölkerungsentwicklungen werden kaum angesprochen.

Mit Blick auf die verschiedenen demographischen Entwicklungsverläufe in den sieben Kommunen zeigt sich, dass Wahrnehmung und Anerkennung demographischer Veränderungen deutlich von dem Ausmaß der demographischen Veränderungen bzw. dem akuten und sichtbaren Problemdruck abhängen. Die Gespräche vor Ort waren zu diesem Aspekt besonders aufschlussreich. Akteure aus Kommunen, die langsam aber kontinuierlich schrumpfen, äußerten sich hinsichtlich der demographischen Situation bspw.: Die Bevölkerungsabnahme „hält sich in Grenzen", „ist nicht dramatisch" oder „ist unauffällig". Symptomatisch für die Städte, die derzeit stagnieren, in Zukunft jedoch mit negativen Bevölkerungsentwicklungen rechnen müssen, sind Aussagen wie: „Wir sind in etwa stabil mit einem kleinen Knick." Oder: „Im Grunde läuft es hinaus auf plus minus Null." Die Rede war auch von „dezenter Stagnation", „Grundstabilität" oder einem „Nullsummen-Spiel". Die negativen Vorhersagen für die Zukunft wurden kaum thematisiert, die konkreten Zahlen ignoriert bzw. verharmlost. Nur in einem Fall wird gesagt, „auch wir werden weniger, wenn auch in kleinem Rahmen". In den stark schrumpfenden ostdeutschen Kommunen wurden die dramatischen Bevölkerungsverluste hingegen direkt thematisiert. Die dortigen Erfahrungen zeigen aber auch: „Das Thema braucht seine Zeit (...), muss erlebbar werden."



Abbildung C.7: Halle (Saale), Stadtteil Silberhöhe: Leerstand wird erlebbar (eigene Fotos)

Wird dagegen die Wahrnehmung wirtschaftlicher und fiskalischer Rahmenbedingungen betrachtet (vgl. Abb. C.8 oder ausführlicher Anhang II), so zeigt sich, dass diese Aspekte quer durch alle Kommunen in ihrer Bedeutung als zentral angesehen werden. Verglichen mit den demographischen Rahmenbedingungen sind hier Wahrnehmung und Interpretation eindeutig: Sowohl mit Blick auf die Folgen für den Raum und seine Entwicklung als auch hinsichtlich der Handlungsrelevanz für das eigene Steuerungsverhalten werden Wirtschaftskraft und Arbeitsplatzsituation in allen Kommunen – speziell seitens der Politik – als „absolut bestimmender Faktor" oder „das A und O" angesehen.

	Halle (Saale)	Schwerin	Arnsberg	Essen	Fürsten-walde/Sp.	Hilden	Sankt Augustin
Arbeitsplatzentwick-lung[101] 2000-2004 (%)	-14,5	-13,3	-11	-8,4	-14,8	6,1	3,5
Erwerbstätigenquote 2005 (%)	45,1	47,9	51,4	46,1	45,8	54,8	48
Arbeitslosenquote 2005 (%)	25,2	22	17,6	21,3	27,5	10,5	10,8

Abbildung C.8: Arbeitsplatzentwicklungen, Erwerbstätigenquoten und Arbeitslosenquoten in den Kommunen (Bertelsmann Stiftung 2005)

Der Hang zur Verharmlosung demographischer Entwicklungen wird zu dem Zeitpunkt der Interviews in 2007 u.a. durch den wirtschaftlichen Aufschwung genährt: „Im Moment denken alle, es wird besser. Die Konjunktur zieht an, die Arbeitslosigkeit nimmt ab. Jetzt macht man sich wieder etwas vor und in 5-6 Jahren stehen wir dann vor den gleichen Problemen." Im Überblick über die Interviews zeigt sich: Sobald sich in einzelnen Handlungsfeldern Wachstum abzeichnet – und sei es nur in einem kleinen Wirtschaftssegment, in einem kleinen Ausschnitt Stadt – werden andere, z.B. demographiebedingte Probleme (wieder) ausgeblendet. Zwischenhochs wie die anziehende Konjunktur oder ein leichtes Sinken der Arbeitslosenzahlen, selbst wenn diese von einem hohen Niveau ausgehen, werden nach Aussagen vieler lokaler Akteure in ihrer Wirkung oft überbewertet. Zumal meist absehbar sei, dass sie für die baulich-räumlichen Probleme einzelner Teilräume gänzlich wirkungslos bleiben. Selbst ein einzelner gewerblicher Ansiedlungserfolg wird oftmals als bedeutendes „positives Signal" gedeutet, das Anlass zu Zuversicht und gleichzeitig zur Vernachlässigung anderer Realitäten gibt. Zahlreiche Befragte (Verwaltung, Wohnungswirtschaft Umweltverbände) kritisieren diese „Alles-wird-gut-Mentalität", die vorwiegend auf die Politik zutreffe. Ähnliches gilt für die (v.a. politische) Bewertung von Großprojekten für die weitere Stadtentwicklung oder auch für die vielerorts diskutierte „Rückkehr in die Stadt": In vielen Kommunen wird von einem Reurbanisierungstrend gesprochen, ohne dass dieser vor Ort belegt wurde.

Selektivität und Interpretationsvielfalt

Die Akteure nehmen die demographischen Rahmenbedingungen unterschiedlich wahr. Die Zahlen werden verschieden interpretiert und führen dementsprechend – auch bei ähnlichen Rahmenbedingungen – zu differenten Folgerungen für das Steuerungsverhalten. Auffällig ist die Selektivität in der Wahrnehmung: Manch einer nimmt nur die Facetten des demographischen Wandels wahr und thematisiert nur die Aspekte, die scheinbar geeignet sind, bereits etablierte Steuerungsmechanismen aufrechtzuerhalten. So wird mancherorts das Thema „Alterung" auf die Notwendigkeit des Neubaus seniorengerechter Wohnobjekte reduziert. Oder das Thema demographischer Wandel wird fast ausschließlich unter dem Aspekt „Ausdifferenzierung der Lebensstile" und „Zunahme der Anzahl der Haushalte" diskutiert – sowie mit den damit einhergehenden Neubaubedarfen an Wohnungen.

Mancherorts verweigern sich speziell die Politiker, über einen gewissen Zeitrahmen hinaus zu denken – auch bei eindeutigen Prognosen. Sie zeigen sich skeptisch gegenüber Bevölkerungsprognosen und zweifeln die langfristigen Ergebnisse demographischer Vorausberechnungen in ihrer Reichweite und Dramatik an. Um diese Skepsis zu begründen, wird mehrfach auf die vergangenen zehn Jahre und auf ‚ebenfalls' vorher nicht prognostizierbare Entwicklungen verwiesen, etwa politische Brüche oder ökonomische Entwicklungen. Eine weitere Selektivität wird erkennbar: Indessen wird nicht auf jene Entwicklungen verwiesen, die prognostiziert, jedoch ignoriert wurden und zu weit reichenden Folgen geführt haben (z.B. überdimensionierte Infrastrukturausbauten, „beleuchtete Äcker", heutige Abrisse von erst in den 1990er Jahren voll-sanierten Wohnungen).

Bei einigen Entscheidungsträgern scheint hier eine wesentliche Voraussetzung oft nicht gegeben zu sein: Den Blick auf die Gesamtheit der Entwicklungen und Phänomene zu richten. Selbst aus kommunalen Reihen wird kritisiert: „Viele Schwierigkeiten sind absehbar, aber man weigert

[101] *Die Arbeitsplatzentwicklung beschreibt den Arbeitsplatzzuwachs oder -abbau im Verhältnis zu den bestehenden Arbeitsplätzen basierend auf Daten zu der Anzahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter am Arbeitsort. Ein hoher Wert kann z.B. auf eine hohe wirtschaftliche Dynamik hinweisen (Bertelsmann Stiftung 2005).*

sich ja immer das wahrzunehmen, was man nicht wissen will." Und sind die „Voraussetzungen für Neubau und Expansion faktisch nicht gegeben, so werden sie eben herbeigeredet". Vor allem in westdeutschen Kommunen wird allzu oft von einem „vorübergehenden" Nicht-Wachstum oder einer „kurzfristigen" negativen Dynamik gesprochen, „frei nach dem Motto: Die Zeit wird's schon richten." Auch das Prinzip Hoffnung muss herhalten: „Demographie ist sehr wechselhaft, gerade in so einem kleinen Land. (...) Von daher wollen wir keine defensive Strategie verfolgen." Einige folgen der Mutmaßung, die kommenden Probleme könnten möglicherweise nur die anderen treffen, z.B. die Nachbarkommunen, die „weniger gut aufgestellt" sind als man selbst.

Auch hinsichtlich des Themas „Alterung" scheint es verschiedene Interpretationen der absehbaren Zunahme älterer Menschen zu geben. Einerseits wird in den Handlungskonzepten, Rahmenplänen und Leitlinien der wachsende Anteil älterer Menschen als wichtiges „Potenzial" und „Chance" für die Stadtentwicklung beschrieben, andererseits lassen Begriffe wie „Überalterung" oder „Veraltung" der Stadt, wie sie in den Gesprächen verwendet werden, ein anderes, weniger positives Verständnis vermuten.

Zwischenfazit und Hypothesenprüfung

Mit Blick auf die verschiedenen demographischen Entwicklungsverläufe in den Untersuchungskommunen und der Einschätzung dieser seitens der Akteure bestätigt sich die Annahme, dass erst ein akuter und sichtbarer Problemdruck zu einer handlungsorientierten Auseinandersetzung mit demographischen Rahmenbedingungen führt. Die Nicht-Wahrnehmung kann verschiedene Ursachen haben:

- Die politische Unpopularität des Themas: „Politiker müssen Effekte erhaschen, damit sie in den Köpfen bleiben und das funktioniert mit dem Thema nicht."
- Die Sorge um ein negatives Außenimage: v.a. Kommunen mit weniger starken Bevölkerungsverlusten wollen nicht mit den extrem schrumpfenden Kommunen und deren negativem Image in Verbindung gebracht oder gar „in einen Topf geworfen" werden.
- Relativierungsstrategien: Die Auffassung, es handele sich um ein „temporäres Problem", dessen Auswirkungen beherrschbar sind und dessen Folgen „man (...) schon in den Griff" bekommt.
- Die Skepsis gegenüber Prognosen und die Verweigerung über einen gewissen Zeitrahmen (z.B. der eigenen Amtszeit) hinaus zu denken.

Die Bereitschaft sich dem Thema und den Realitäten vor Ort zu stellen, wächst mit der Betroffenheit und den konkreten Erfahrungen vor Ort: Je stärker das Ausmaß demographischer Veränderungen ist, desto eher werden diese wahrgenommen und (zum Teil) anerkannt. Auch der Umkehrschluss scheint zuzutreffen: Prognosen und theoretische Auseinandersetzungen allein haben wenig Einfluss auf das konkrete Steuerungsverhalten vor Ort, auch wenn der demographische Wandel als „Thema" in den Kommunen angekommen ist. In den Untersuchungskommunen wird seitens einzelner Gesprächpartner kritisiert, dass mit Blick auf die demographische Zukunft „Verharmlosungen" und „politische Fehleinschätzungen" an der Tagesordnung seien.

Die Bedeutung veränderter Rahmenbedingungen wird für einige Entscheidungsträger anscheinend erst offenkundig, wenn die baulich-räumlichen Folgen in Form von Leerstand und Verfall im Raum ablesbar sind. Somit scheinen Ausmaß und Geschwindigkeit demographischer Entwicklungen für Wahrnehmung und Steuerungshandeln mit relevant zu sein. Ostdeutsche Erfahrungen zeigen, dass es „eine gewisse Zeit braucht", bis demographische Entwicklungen vor Ort anerkannt werden. Für den Zeitraum dieser Veränderungen wird eine Kommunikationspolitik zum demographischen Wandel als sehr wichtig erachtet, um die allgemeine Akzeptanz gegenüber den Realitäten zu befördern.

Weiterhin zeigen die empirischen Befunde, dass die Rahmenbedingungen vor Ort selektiv wahrgenommen und verschieden interpretiert werden – mit ganz unterschiedlichen Konsequenzen für die Entwicklung von Siedlungsflächen. Das Steuerungsverhalten und der Umgang mit den Auswirkungen des demographischen Wandels steht und fällt mit der Problemwahrnehmung sowie der Offenheit und Ehrlichkeit der Akteure gegenüber den realen Prozessen. Bei den Verwaltungsakteuren überwiegt eine eher sachliche, datenorientierte Auseinandersetzung. Wenn lokale Politiker allerdings selbst in Kommunen, die von immensen Bevölkerungsverlusten und Wohnungsleerständen betroffen sind, weiterhin von Wachstum reden, scheinen sie in ihrer Wahrnehmung letztendlich resistent zu sein gegenüber den realen Entwicklungen. Nicht die Fakten an sich, sondern

deren subjektive Wahrnehmung und Deutung sind ausschlaggebend. Und das betrifft neben Rahmenbedingungen und Aufgaben, auch andere Aspekte der Siedlungsflächenentwicklung. Zahlreiche Planungssituationen zeigen, dass inhaltliche Zusammenhänge nur dann berücksichtigt werden, wenn sie den eigenen Zielen und Interessen entsprechen bzw. wenn diese dienlich sind, das gängige Steuerungsverhalten und die etablierten Vorgehensweisen weiterhin zu legitimieren. Ein Beispiel: Die Ansiedlung von Unternehmen auf der grünen Wiese wird in vielen Fällen befürwortet, da es notwendig sei, die lokale Wirtschaft zu stärken und Arbeitsplätze zu schaffen. Dadurch könne die Kaufkraft gestärkt, der Einzelhandel stabilisiert und weitere Abwanderung vermieden werden. Gleichzeitig werden jedoch andere Zusammenhänge und Wirkungsketten ausgeblendet; zum Beispiel die Tatsache, dass eine zunehmende Dispersion der Siedlungsstruktur zu weiteren Kosten für die Kommune und bei abnehmenden Bevölkerungszahlen auch zu höheren Pro-Kopf-Kosten der Einwohner führt (für Straßen, öffentlichen Verkehr, Ver- und Entsorgung etc.). Die jeweiligen Kosten-Nutzen-Effekte werden gemeinhin nicht geprüft, wie später noch zu zeigen sein wird (vgl. Kap. 7.2.2).

Wenn das tatsächliche Eintreten prognostizierter Bevölkerungsentwicklungen von manch einem Politiker als wenig wahrscheinlich angesehen wird, kann das auch eine Erklärung für das folgend zu beschreibende Aufgabenverständnis sein: Nämlich weiterhin optimistisch zu sein, Einwohner dazu gewinnen zu können...

Aufgabenverständnis: Einwohnerzugewinn durch neue Baulandangebote?

[Ausgangspunkt] Steuerungsaufgaben ändern sich in „Schrumpfungsräumen“ im Vergleich zu „Wachstumsräumen“ dahingehend, dass es vermehrt zur räumlichen Verteilung eines „Weniger“ (an Menschen, Wirtschafts- und Kaufkraft usw.) kommen sollte. Die zentrale Aufgabe sei demzufolge, den Bestand gemäß aktueller Herausforderungen qualitativ weiterzuentwickeln – mit Umbau-, Rückbau-, Revitalisierungs-, Aufwertungs- und Umnutzungsmaßnahmen bei minimalen Neubauanteilen.

[Hypothese E.2] Öffentliche Akteure erkennen diesen Handlungsbedarf und die entsprechenden Aufgaben nicht bzw. kaum für das Handlungsfeld der Siedlungsflächenentwicklung an. Das Aufgabenverständnis orientiert sich an einer wachstumsorientierten Steuerung (Baulandbereitstellen, weiteres Baurecht schaffen etc.), in dem Bestreben, alte und neue Einwohner an die Kommune zu binden.

Wird das Aufgabenverständnis erfasst, rücken die beiden zentralen Handlungsbereiche der Siedlungsflächenentwicklung wieder in den Blickpunkt:

- die Neuentwicklung von Wohnbauflächen und mit dieser in einzelnen Zusammenhängen auch die Infrastrukturpolitik sowie
- die Bestandsentwicklung.

Abschließend ist hier noch mal das 30-ha-Ziel der Bundesregierung in die Betrachtung einzubeziehen: Inwiefern prägt diese Politikvorgabe von oben das Aufgabenverständnis öffentlicher Akteure auf kommunaler Ebene?

Nachfrageorientierte Baulandbereitstellung: Einwohner halten und dazu gewinnen

Ein Grundanliegen kennzeichnet das Aufgabenverständnis der öffentlichen Akteure quer durch die Kommunen: ein positives Einwirken auf die Entwicklung der Einwohnerzahlen. In Arnsberg, Essen, Halle und Schwerin sollen Verluste gemindert, in Fürstenwalde und Hilden sollen die Einwohnerzahlen stabilisiert und in Sankt Augustin ein moderates Wachstum erreicht werden. Hinsichtlich der natürlichen Bevölkerungsentwicklung werden keine Einflussmöglichkeiten gesehen, jedoch wird angestrebt, das Wanderungsverhalten positiv zu beeinflussen. Mit Blick auf die interkommunale Konkurrenz um Einwohner soll insbesondere die Abwanderung in die Region abgeschwächt werden. Es gilt, keine Einwohner an das Umland zu verlieren und maximale Marktanteile abzuschöpfen.

In der Hoffnung, die lokalen Einwohnerzahlen über attraktive Wohnangebote beeinflussen zu können, sehen öffentliche Akteure ihre zentrale Aufgabe in einer „nachfrageorientierten Baulandbereitstellung". So wird argumentiert, es liege „im ureigensten Interesse der Stadt, Leuten, die bauen wollen, ein entsprechendes Angebot zu machen und sie so auch in der Stadt zu halten." Es gilt, möglichst viele Zielgruppen zu bedienen und den unterschiedlichsten Wohnwünschen innerhalb der eigenen Gemarkung nachzukommen. Den potenziellen Nachfragern sollen je nach Interessen und Standortpräferenzen verschiedene Lagen und Wohnformen angeboten werden: Ländlich, dörflich und städtisch, in verdichteter und lockerer Bebauung etc. Dieses Anliegen führt zu einem Nebeneinander von Innen- und Außenbereichsentwicklung in den Kommunen – teils explizit als „Doppelstrategie" bezeichnet. Und demgemäß wird verfahren: Es gibt kein Entweder-oder, sondern nur innen *und* außen. Beispielsweise wird angestrebt, sowohl „attraktives Wohnen in der Stadt" als auch „dörfliche Lagen in Stadtnähe" anzubieten, um „Einwohner zu binden, die ansonsten in den unmittelbar benachbarten Kreis abwandern würden."

Die Schaffung von Einfamilienhäusern in bewährten Lagen steht im Mittelpunkt kommunaler Flächenpolitiken. Das trifft besonders auf ländlich geprägte Räume zu. Hier wird ersichtlich, dass das Nachfrageverhalten u.a. durch lokalspezifische Mentalitäten geprägt wird. Ein Beispiel: Die mögliche Entwicklung einer Fläche in Bahnhofsnähe einer Kommune wäre aus externer, fachlicher Perspektive gut für neue innerstädtische Wohnformen geeignet. Die öffentlichen Vertreter wissen jedoch um die Vorbehalte gegenüber dieser Lage in der lokalen Bevölkerung – ein Imageproblem: „Es ist schon negativ, in die Nähe eines Bahnhofes zu ziehen, und dann nicht um das Haus herum laufen können – das ist dann die Katastrophe." Vor allem in ländlich geprägten Räumen ist das freistehende Einfamilienhaus nach ihrer Einschätzung die „einzig machbare Wohnform".

Anteil der Wohnungen in Ein- u. Zweifamilienhäusern 2005 (%)	
Halle (Saale)	11,4
Schwerin	12,3
Arnsberg	52,9
Essen	18,6
Fürstenwalde/Spree	31,8
Hilden	27,9
Sankt Augustin	56,6

Abbildung C.9: Wohnungen in Ein-/ Zweifamilienhäusern (Bertelsmann Stiftung 2006)

Die kommunalen Akteure nehmen diese Präferenz (vgl. auch Abb. C.9) als nur schwer veränderbar wahr. Diese Sichtweise erklärt in Teilen auch das entsprechende Steuerungsverhalten: „Diejenigen die bauen wollen, bauen auch, (...) und wenn man den Menschen das Einfamilienhaus im Grünen nicht austreiben kann, so wollen wir sie motivieren, ihr Haus hier und nicht im Umland zu bauen."

Dieses Grundanliegen prägt das Aufgabenverständnis der öffentlichen Akteure auf verschiedene Art und Weise:

- Aus einigen Kommunen wird berichtet, dass über die eigene Angebotspolitik attraktive lokale Bodenpreise ermöglicht werden sollen, die konkurrenzfähig zu den Nachbarkommunen sind. Der Hintergrund: Sinkende Netto-Haushaltseinkommen und eine zunehmende wirtschaftliche Unsicherheit bremsen Eigentumsbildung und Bautätigkeit privater Haushalte. Für Bauwillige steige der Druck, günstiges Bauland zu finden.
- Mancherorts soll eine Angebotspolitik, die sich besonders an junge Familien richtet, zugleich der „Über"alterung entgegenwirken. Öffentliche Akteure gehen hier teils davon aus, dass es trotz rückläufiger Bevölkerungszahlen „immer" neue junge Familien geben werde, die „ihren Traum vom Eigenheim im Grünen" verwirklichen wollen. Dieser Argumentation werden zumeist keine Zahlen zugrunde gelegt.
- Die öffentlichen Akteure sehen es als ihre Aufgabe an, die Eigentumsbildung vor Ort zu fördern, um eine stärkere Bindung der Einwohner an die Stadt zu generieren. Dabei wird in einigen, v.a. in ostdeutschen Kommunen von einem Nachholbedarf an Eigentumsbildung ausgegangen.
- In den ostdeutschen Kommunen wird vor dem Hintergrund der politischen Vergangenheit zudem in der „Wahlfreiheit" ein wichtiges Argument für ein breites Angebot an Wohnmöglichkeiten vor Ort gesehen.

Für sämtliche Kommunen zeigt sich, dass dieses Aufgabenverständnis auch mit zahlreichen Kommunikations- und Informationsaufgaben einhergeht: z.B. der Erstellung und Pflege von Wohnbauflächen- und Baulückenkatastern, der Ausschreibung von Wettbewerben, Standortmarketing – alles Aufgaben, die maßgeblich seitens der planenden Verwaltung mitzugestalten seien. Es komme in der Wohnbauflächenentwicklung eben nicht mehr nur auf den Grund und Boden an, sondern

„immer mehr auf das Drumherum. (...) Reine Angebotsplanung funktioniert nicht mehr – inzwischen ist auch Wohnstandortmarketing konkrete Flächenentwicklung."

Integrierte Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung

Wird die Neuentwicklung von Siedlungsflächen betrachtet, werden Bezüge zu den Infrastrukturen bzw. der Infrastrukturpolitik sichtbar. Die kommunalen Infrastruktur-Aufgaben ergeben sich lokalspezifisch, gleichwohl sich ein mehr oder weniger identisches Grundverständnis abzeichnet: Grundsätzlich wird ein umfassendes Infrastrukturangebot angestrebt. Dieses Bestreben resultiert u.a. aus der nachfrageorientierten Flächenpolitik. Es wird davon ausgegangen, dass Umfang und Qualität des Infrastrukturangebotes wesentlich über die Attraktivität einer Stadt und damit auch über Zu- und Fortzüge mitentscheiden. Das kann zum einen zur Folge haben, dass Rückbau und Schließungen (Schulen, Schwimmbäder) sowie notwendige Umstrukturierungen in Kommunen mit sinkenden Einwohnerzahlen oftmals hinausgezögert werden, so einige Aussagen. Obschon vor allem die Verwaltungsakteure auf die Notwendigkeit „passgenauer" (sprich: gut ausgelasteter, effizienter) Strukturen hinweisen. Zum anderen geht damit als Konsequenz einher, neue Wohnbauflächen in peripherer Lage auszuweisen, um dort vorhandene Stadtteile oder Dörfer durch erhoffte Zuwanderungen zu stabilisieren. Dabei soll die kommunale Flächenpolitik einen Beitrag leisten, neben den sozialen und technischen Infrastrukturen auch „die funktionierenden Gemeinschaften", „das intakte Vereinsleben" sowie die „einzelnen Identitäten der Dörfer" zu erhalten.

Der Rückbau von Infrastruktur ist bislang (noch) keine Standardaufgabe in Räumen, die nur gering an Bevölkerung verlieren. Anders sieht das in stark schrumpfenden Kommunen aus. Hier werden bereits vielfach Einrichtungen geschlossen, verkleinert oder umstrukturiert, mit dem Anspruch nicht nur Überkapazitäten rückzubauen, sondern auch qualitative Anforderungen zu erfüllen. Die Betrachtung ist damit bei der Bestandsentwicklung angekommen...



Abbildung C.10: Umgestaltung von Infrastruktureinrichtungen in Schwerin (eigene Fotos)

Bestandsentwicklung: Aufgabe privater oder öffentlicher Akteure?

Die öffentlichen Akteure sehen in der Bestandsentwicklung ein wichtiges Aufgabenfeld der Stadtentwicklung. Kaum ein kommunaler Rahmenplan (ISEK, STEK, STEP etc.) lässt den Anspruch einer verstärkten Innen- und Bestandsentwicklung aus. Jedoch nicht ohne Einschränkungen in der Realisierung, wie die Beispiele zeigen. In einigen Kommunen verweisen die kommunalen Vertreter darauf, dass Bestandsentwicklung (bspw. die Bewältigung des Leerstands) weniger ihre, sondern mehr Aufgabe der Privaten, vor allem der Eigentümer, sei. Dennoch bedarf es einer Differenzierung: Dieses Aufgabenverständnis trifft vor allem in Gemeinden zu, die (noch) nicht in größerem Umfang Wohnungsleerstände zu verzeichnen haben. Hier schätzt manch kommunaler Akteur den Bestand zwar als wichtigen Bereich der Stadtentwicklung ein, sieht sich jedoch selbst nicht in der Rolle des Bestandsentwicklers. In Kommunen, die stark von Bevölkerungsverlusten und den baulich-räumlichen Folgen betroffen sind, sieht das durchaus anders aus. Dort sehen die öffentlichen Akteure es als ihre Aufgabe an, für eine umfassende Bestandsentwicklung zumindest „den Rahmen zu bieten", beispielsweise, indem Arbeitskreise zu dem Thema gegründet, Wissen gebündelt und Handlungsmöglichkeiten diskutiert werden. Initiierende, aktivierende und moderierende Aufgaben nehmen hier einen hohen Stellenwert für die Verwaltungsakteure ein. Das kann jedoch ohne Auswirkungen für die politischen Akteure bleiben; beispielsweise wenn im entsprechenden Ausschuss weiterhin im Schwerpunkt Bebauungspläne vorliegen und bearbeitet werden.

Auch für die Steuerung der Brachflächenentwicklung zeichnet sich kein einheitliches Aufgabenverständnis ab. Das wird von Kommune zu Kommune und von Fall zu Fall unterschiedlich gehandhabt, je nach lokalspezifischen Rahmenbedingungen wie Nachfrage, Topographie, Lage, Altlasten, Investoren, Bedarfen und insbesondere der Flächenverfügbarkeit: In Kommunen mit geringen Flächenpotenzialen ist es eine zentrale Aufgabe öffentlicher Akteure, die Wiedernutzung von Brachflächen mit auf den Weg zu bringen.

Im Überblick über die Kommunen wird offenkundig, dass die öffentlichen Akteure nur wenige Möglichkeiten sehen, selber im Bestand aktiv zu werden. Die Gründe sind fallspezifisch und vielfältig; als wesentlich werden die unzureichenden kommunalen und privaten Mittel, die Vielzahl an (Einzel-)Eigentümern und deren heterogenen Interessenlagen sowie die fehlende Nachfrage nach entsprechenden Gebäuden und Flächen benannt. Auch ist der institutionelle Rahmen teils sehr komplex, z.B. wenn die Vielzahl an Eigentümern wiederum mit vielen verschiedenen Verwaltern, Banken, Kreditinstituten etc. zusammenarbeiten. Augenscheinlich spielen die Akteure eine Rolle, dazu ausführlicher das Kap. 7.2.4. Eine akteursorientierte Betrachtung lässt zudem erkennen, dass Information, Kommunikation und Moderation insbesondere in den Städten, die bereits aktiv Stadtumbau betreiben, als wesentliche öffentliche Aufgaben angesehen werden. „Es ist eine kommunale Kernaufgabe, die demographischen und räumlichen Entwicklungen langfristig und offen zu besprechen." Darüber hinaus sei die konkrete Abstimmung von Zielen und Maßnahmen mit der Vielzahl von (mal mehr, mal weniger mitwirkungsbereiten) Akteuren sehr kommunikations- und damit zeitintensiv. Ein wichtiger, aber auch schwieriger Bereich und zudem ein Tätigkeitsfeld, das weder ausreichend noch professionell besetzt sei, so war zu hören.



Abbildung C.11: Bestandsentwicklung in Halle (Saale) und Schwerin (eigene Fotos)

Ein Grundanliegen: Nachhaltiger Umgang mit Grund und Boden?

Den kommunalen Programmen und Rahmenplänen ist zu entnehmen, dass grundsätzlich ein sparsamer Umgang mit Flächen anzustreben ist. Eine mengenmäßige Begrenzung, in Form klar definierter Leit- oder Zielgrößen bspw. in Anlehnung an das vom Bund angestrebte 30-ha-Ziel ist jedoch die Ausnahme. Nur in wenigen Kommunen wird konkret gefragt, in welchem Umfang Siedlungsfläche in Anbetracht der demographischen Entwicklungen zukünftig benötigt wird. Die Interviews zeigen, dass die programmatischen Vorgaben nicht unbedingt das Denken und Handeln der befragten Entscheidungsträger prägt: Nur selten wird als Kernanliegen der Siedlungsflächenentwicklung formuliert, mit Grund und Boden sparsam umzugehen. Nicht nur einmal wurde in den Gesprächen in den stark schrumpfenden Kommunen geäußert, dass „Fläche" nicht das Problem sei, sondern „Einwohner". Oder: „Wenn ich (...) Menschen in der Stadt halten und nicht an das Umland verlieren will, dann muss ich auch Flächen versiegeln. Das geht nicht anders. Dann muss man Prioritäten setzen: Entweder-oder." Der Nachhaltigkeitsbegriff bleibt meist diffus und wird eher in einem recht allgemeingültigen Verständnis verwendet. Es gibt kaum operationalisierte Nachhaltigkeitskriterien und -größen für die Wohnbauflächenentwicklung. Lediglich in Arnsberg wurde im Rahmen des LAG 21-Projektes eine konkrete Marge der Flächeninanspruchnahme (92 ha Neuentwicklung bis 2020) festgelegt.

Ökologische Aspekte werden zumeist nur im Zusammenhang mit Landschafts- und Naturschutz- oder FFH-Gebieten thematisiert. Diese Aspekte sind formal geregelt und insbesondere in ländlich geprägten Regionen bedeutend. Des Weiteren spielt die „intakte Natur" als Faktor, der Lebens- und Wohnqualität schafft, eine wichtige Rolle in der Siedlungsflächenentwicklung. Mancherorts führen klimatische Veränderungen zu lokalspezifischen Unsicherheiten. Das gilt bei-

spielsweise für den Hochwasserschutz in Flusslagen: In welchen Bereichen der Flüsse können noch Bauvorhaben realisiert werden? Welche Bereiche sollen unangetastet bleiben, welche können den Menschen zugänglich gemacht werden? Hier gibt es noch offene Fragen. Die jüngste Debatte um den Klimawandel und die Hochwasserereignisse vergangener Jahre scheinen die Auseinandersetzungen mit den zukünftigen Aufgaben und Raumnutzungen zu beeinflussen.

Zwischenfazit und Hypothesenprüfung

Im Überblick über die Kommunen wird deutlich, dass sich das Aufgabenverständnis stark an den anzustrebenden Bevölkerungszahlen und weniger bzw. nachrangig an baulich-räumlichen Anliegen orientiert. Die lokale Baulandpolitik wird teils explizit als Instrument gegen Bevölkerungsverluste verstanden – dem Wunsch folgend, lokale Einwohnerzahlen über attraktive Wohnangebote beeinflussen zu können. Die kommunalen Flächenpolitiken gehen davon aus, das Wanderungsverhalten als Stellschraube für die Entwicklung der Einwohnerzahlen nutzen zu können. Als Konsequenz wird die zentrale Aufgabe in der Siedlungsflächenentwicklung vielerorts in einer (vermeintlich) „nachfrageorientierten Baulandbereitstellung" gesehen. Während in einigen Kommunen zu diesem Zweck die Nachfrager genauer betrachtet werden, fehlen andernorts gänzlich Erhebungen zum Nachfrage- oder Wanderungsverhalten. Wie aufschlussreich derartige Studien jedoch sein können, zeigen Wanderungsstudien zum Ruhrgebiet (vgl. Kap. 2.1.1).

In einigen Fällen zeichnet sich eine Diskrepanz zwischen den theoretisch notwendigen Aufgaben und der Alltagspraxis öffentlicher Akteure ab: Aufgaben einer nachhaltigen Stadtentwicklung, die u.a. den sparsamen Umgang mit Grund und Boden vorsehen, finden sich in Anlehnung an Vorgaben auf Bundesebene auch in kommunalen Programmen und Plänen wieder: Die Priorität der Innenentwicklung, die Notwendigkeit der Wiedernutzung von Brachflächen, der angestrebte Rückbau von außen nach innen usw. Doch steht diesem Aufgabenverständnis vielerorts eine andere Praxis gegenüber – mit der Ausweisung neuer Wohngebiete oder weiteren Ergänzungen peripherer Ortslagen. Der sparsame Umgang mit Fläche ist hier eher ein Aspekt neben anderen bzw. wird anderen Zielen nachgeordnet – ganz deutlich z.B. dem Zugewinn von Einwohnern. Und nur soweit es eben dieser Rahmen zulässt, wird ein nachhaltiges Haushalten mit Flächen vorgesehen. Ein Hinweis dahingehend, dass hier noch weitere Faktoren – davon abweichende Interessen und Ziele – wirksam zu sein scheinen, denen es nachzugehen gilt.

Es ist festzuhalten, dass die vorliegende Hypothese grundsätzlich zutrifft: Das Aufgabenverständnis orientiert sich an einer wachstumsorientierten Steuerung in Form der Baulandbereitstellung bzw. der Schaffung weiteren Baurechts, in dem Bestreben, alte und neue Einwohner an die Kommune zu binden. Ein grundlegender Richtungswechsel hin zur qualitativen Bestandsentwicklung ist in den betrachteten Kommunen nicht auszumachen. Vielmehr scheint die Idee „so viel mitnehmen, wie möglich" handlungsleitend zu sein. Obschon es neben diesem Grundverständnis auch Unterschiede im Aufgabenverständnis zwischen und innerhalb der Kommunen gibt. Die Bestandsentwicklung wird zwar durchgängig als wichtiger Bereich der Stadtentwicklung betrachtet, doch gibt es deutliche Abweichungen in der Einschätzung der Zuständigkeiten: Mal wird es als öffentliche, mal als private und mal als Aufgabe von beiden betrachtet. Daneben scheinen diese Potenziale teils nur schwer für öffentliche Akteure mobilisierbar zu sein – z.B. aufgrund spezifischer Interessen der Eigentümer und Nutzer, unzureichender Mittel oder bedingt durch abnehmende Nachfragen. Ähnliches gilt für den Umgang mit Brachflächen. Hier sind lokal- und fallspezifische Aspekte (z.B. lokale Flächenverfügbarkeit) für den jeweiligen Beitrag öffentlicher Akteure ausschlaggebend.

Teilweise scheint Flächenpolitik auch als Erhaltungspolitik für Infrastrukturen zu fungieren: Kurz- bis mittelfristige Stabilisierungsmaßnahmen erfahren mancherorts mehr Aufmerksamkeit als Möglichkeiten zur Umstrukturierung und Neuorganisation. Dabei wird kaum nachvollzogen, woher die Menschen kommen, so dass offen bleibt, in welchem Ausmaß an anderer Stelle Leerstände und Nachfrageeinbrüche entstehen. Ebenso wird selten überprüft, was die neuen Wohngebiete denn tatsächlich bringen – an neuen Einwohnern und Einnahmen. Die Wirkung derartiger Strategien wird überwiegend nicht nachgehalten.

Wird das Aufgabenverständnis betrachtet, werden auch Unterschiede im Rollenverständnis augenscheinlich. Es gibt kommunale Planer, die ihre eigene Rolle eher in der Rahmensetzung sehen, andere verstehen sich mehr als „manager of change", der/die aktiviert, initiiert und moderiert oder

versucht Schnittstellen zwischen verschiedenen Akteuren herzustellen. Für die politischen Ausschüsse scheint die aufgabenbezogene Persistenz (größtenteils geht es um B-Pläne) recht hoch zu sein, was vermutlich an ihrer hauptsächlichen Zuständigkeit in diesem formalen Gremium liegen mag.

7.2.2 Bedeutung handlungsleitender Ziele, Motive und Orientierungen öffentlicher Akteure für die Siedlungsflächenentwicklung

Die empirischen Untersuchungen in den sieben Kommunen zeigen, dass Werte, Motive und Orientierungen der öffentlichen Akteure für das raumwirksame Handeln der öffentlichen Akteure bedeutend und neben anderen Einflussfaktoren geeignet sind, Steuerungsunterschiede zwischen den Kommunen zu erklären. Eine Vielfalt, ein Konglomerat an Aspekten kommt hier zum Tragen. Allen einzelnen Punkten und Facetten kann in dieser Arbeit nicht nachgegangen werden. Die Untersuchung stützt sich hier auf Aspekte, die mit Blick in die aktuelle Literatur wesentlich zu sein scheinen: die Wachstumsorientierung, der eigene Steuerungsanspruch und die Kurzfristigkeit in der Ausrichtung des Steuerungshandelns öffentlicher Akteure.

Wachstumsorientierung: Hoffen auf weitere Zuwächse?

[Ausgangspunkt] Entsprechend der Wachstumsausrichtung von Staat und Märkten basiert die traditionelle Planung auf der Annahme städtischen Wachstums. Zugrunde liegende Paradigmen, Planwerke und Konzepte der räumlichen Planung sind auf quantitatives Wachstum ausgerichtet.

[Hypothese E.3] Die Steuerung der räumlichen Entwicklung in Schrumpfungsräumen orientiert sich (weiterhin) an Wachstumskategorien und verfolgt „klassische" Wachstumsziele (Siedlungsflächenerweiterung etc.).

Ziel-Nr.1: Wachstum

Wachstum ist mehrheitlich das Ziel Nummer 1 unter den befragten Akteuren aus Verwaltung, Politik und Wohnungswirtschaft. Vor allem scheinen die Wachstumsorientierungen und -hoffnungen politischer Akteure ungebrochen. Das Steuerungsverhalten orientiert sich weniger an realen oder prognostizierten demographischen Entwicklungen, sondern mehr an den angestrebten, recht allgemein formulierten Wachstumszielen: Mehr Arbeitsplätze, eine stärkere lokale Wirtschaftskraft, mehr Wohnraum, mehr Wohlstand etc. In Folge wird auch die kommunale Planung vielerorts auf Wachstum ausgerichtet.

In den Kommunen, in denen die öffentlichen Akteure erkennen, dass ihre Kommune an Bevölkerung verliert, zeichnet sich ab, dass zumeist dagegen gesteuert werden soll: „Schrumpfung an sich ist kein Ziel, sondern Wachstum." Eine alternative Ausrichtung, eine bewusste und aktive Begleitung des Schrumpfungsprozesses scheint kaum vorstellbar. Selbst der Stadtumbau fußt teils auf Wachstumshoffnungen: Baulich-räumliche Strukturen werden nicht zwangsläufig in dem Bestreben verändert, sich gemäß der Gegebenheiten angemessen zu verkleinern – bspw. im viel zitierten Sinne von „gesund schrumpfen". Vielfach gilt es eher, entsprechende Voraussetzungen zu schaffen, die zukünftig wieder Wachstum ermöglichen. So wundert es nicht, dass den „schrumpfenden Städten" eher Wachstumsgemeinden als Vorbilder dienen und zugleich weniger auf Kommunen verwiesen wird, die bewusst und konsequent einen „Schrumpfungskurs" einschlagen und dementsprechende Stadtumbauprozesse managen (z.B. Altena in NRW). Um eigene Wachstumshoffnungen aufrecht zu halten, so der Eindruck, verweisen kommunale Vertreter mehrfach auf Dresden und Leipzig: „Die haben vorgemacht, dass auch im Osten wieder Wachstum möglich ist."

Es entsteht der Eindruck, dass die interviewten Akteure vorrangig Wachstumsgrößen und -segmente der baulich-räumlichen Entwicklung fokussieren. Beispielsweise wird, um die Ausweisung weiterer Wohngebiete zu legitimieren, in vielen Fällen auf die steigerungsfähige Eigentumsquote vor Ort sowie auf die generelle Zunahme der Wohnfläche pro Kopf verwiesen. Ein weiteres Beispiel bietet das Handlungsfeld „Wohnen für Ältere": Das Thema „Alterung" wird teilweise auf die Notwendigkeit neuer Wohnungen beschränkt. Hier wird mehr oder minder nur eine Facette der Aufgabe behandelt: Der Fokus liegt auf dem Neubau seniorengerechter Wohnobjekte – ein Wachstumssegment des Marktes, das sich derzeit stark an den Wohnbedürfnissen der (gehobenen)

Mittelschicht orientiert. Gleichzeitig werden kaum Zukunftsperspektiven für finanzschwächere alte Menschen diskutiert – obschon „Altersarmut" ein zentrales Thema der Zukunft sein wird, wie den Gesprächen zu entnehmen ist.

Wachstumsorientierung prägt Konkurrenzverhalten

So wie die Bevölkerung abnimmt, scheint die Konkurrenz um Einwohner und Gewerbe zwischen den Kommunen zuzunehmen. Insbesondere die Politik forciert diesen Wettbewerb. Die Flächenpolitik der Nachbarn spielt für den eigenen Umgang mit Fläche eine entscheidende Rolle und es wird geschaut, „wo und wie man gegen halten kann". Gleichzeitig werden die Nachbarkommunen häufig in ihrer „überdimensionierten" Flächenpolitik kritisiert.

Der Wettbewerb um Einwohner findet nicht nur auf interkommunaler Ebene, sondern teilweise auch innerkommunal statt. Entsprechend werden in polyzentralen Siedlungen auch peripher gelegene Stadt- und Ortsteile mit neuen Bauplätzen versehen. Erklärt wird dieses Verhalten oftmals mit einer vermeintlichen „Gerechtigkeit zwischen den Ortsteilen". Nach Aussagen verschiedener Gesprächspartner wäre es politisch nicht vertret- und durchsetzbar, einzelnen Ortsteilen keine Flächen zuzuweisen. Jeder Ortsbeirat ist bestrebt, „seinen" Bewohnern weitere Wohnbauflächen anzubieten und letztendlich die Wünsche „seiner" Wählerschaft zu erfüllen. Die politische Argumentation basiert auf dem grundlegenden Gedanken, dass „man (...) den einzelnen Ortsteilen ihre Entwicklungsmöglichkeiten nicht nehmen [kann]" und dass es wichtig sei, „den Dörfern Perspektiven mit auf den Weg zu geben".

Zwischenfazit und Hypothesenprüfung

Das Steuerungsverständnis in der baulich-räumlichen Planung orientiert sich auch in Schrumpfungsräumen an Wachstumsvorstellungen und -zielen, soweit bestätigen die empirischen Befunde die Hypothese. Anzeichen für einen Paradigmenwechsel gibt es kaum. Die öffentlichen Akteure streben eine Problemlösung durch Wachstum an. Einzelne Beispiele der Erweiterung von Siedlungsflächen in Ortsteilen und Dorflagen verdeutlichen ganz konkret, dass „Entwicklung" und „Perspektive" mit Wachstum gleichgesetzt werden. Eine derartige Flächenpolitik verhindert bzw. schwächt die Konzentration der Siedlungsflächenentwicklung auf bestehende Siedlungskerne und -schwerpunkte, wie es an und für sich die entsprechenden lokalen Rahmenpläne vorsehen.

Das etablierte Steuerungsverhalten, was sich im Kern durch Siedlungsflächenexpansion und Neubauorientierung auszeichnet, scheint durch das Konkurrenzdenken mit Blick auf die Umlandgemeinden noch verstärkt zu werden. Interkommunale Abstimmungen in der Siedlungsflächenentwicklung gibt es in den betrachteten Kommunen kaum. In Fachdebatten und -literatur wird seit langem auf die Notwendigkeit interkommunaler und regionaler Kooperation hingewiesen. Insbesondere den Kommunen, die stark von den Folgen demographischer Umbrüche und eigenen Finanzproblemen betroffen sind, wird geraten, mit Nachbargemeinden zusammenzuarbeiten, um Mittel zu bündeln und Synergieeffekte in verschiedenen kommunalen Handlungsfeldern zu erzielen. Doch bleibt dieser Anspruch in der Praxis der hier betrachteten Kommunen mehr oder minder unerfüllt. Beteiligte beobachten, dass die Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit unter Schrumpfungsbedingungen vielmehr sinkt. Eine mögliche Erklärung wird darin gesehen, dass die Beteiligten bei gleichem oder ähnlichem Leidensdruck weniger Möglichkeiten sehen, miteinander zu arbeiten und sich gegenseitig zu ergänzen.

Für verschiedene Praxisbeispiele ist eine eindimensionale Problem- und Aufgabenorientierung, die stark auf einzelne Wachstumssegmente ausgerichtet ist, charakteristisch. Diese einseitige Ausrichtung scheint den vielfältigen Folgen und Aufgaben des demographischen Wandels nicht gerecht zu werden. Das betrifft z.B. die Fixierung auf das „Wohnen älterer Mittelschichtler" ebenso wie die Argumentation, den weiteren Wohnbauflächenbedarf mit der steigerungsfähigen Eigentumsquote, der zunehmenden Anzahl an Einpersonenhaushalte oder der Wohnflächenzunahme pro Kopf zu begründen. Auch wenn es hier durchaus Unterschiede gibt (vgl. Abb. C.12), entsteht der Eindruck, dass sich oftmals kein vollständiges Bild über die lokale Situation gemacht wird. Die Daten zeigen, dass bspw. die Kaufkraft von Kommune zu Kommune ganz unterschiedlich ausfallen kann und nicht immer in gleichem Maße eine Eigentumsbildung ermöglicht: Die Kaufkraft der Hallenser Haushalte fällt mit rund 26.370 Euro bspw. deutlich geringer aus als die Kaufkraft in Hilden mit 44.120 Euro oder in Sankt Augustin mit 43.420 Euro. Ebenso ist die wenig reflektierte

Orientierung an Vorbild-Kommunen für wiederkehrendes Wachstum (Dresden, Leipzig) nicht ohne Vorbehalt zu sehen: Es wird nicht genau differenziert, welche Entwicklungen dort wie und mit wem ablaufen. In Folge kann es zu weiteren Fehleinschätzungen eigener lokaler Gegebenheiten kommen.

	Halle (Saale)	Schwerin	Arnsberg	Essen	Fürsten-walde/S.	Hilden	Sankt Augustin
Wohnfläche pro Person 2005 (qm)	38,7	36,0	40,7	38,4	34,2	38,8	41,2
Anteil Einperso-nen-Haushalte 2004 (%)[102]	46,2	41,0	33,8	45,0	33,5	38,4	30,2
Kaufkraft 2004 (€)[103]	26.372	29.471	36.672	35.313	29.849	44.124	43.424

Abbildung C.12: Wohnfläche pro Kopf, Anteil Einpersonenhaushalte und Kaufkraft in den Kommunen (Bertelsmann Stiftung 2005)

Kommunaler Steuerungsanspruch: Agieren oder Reagieren?

[Ausgangspunkt] Das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure lässt sich nach Albers (1993b) entsprechend der Handlungsmodi „reagieren", „anbieten" und „entwickeln" differenzieren. Diese finden nach Selle (1995) gleichzeitig statt. In der aktuellen Debatte wird vielfach angeregt, dass Kommunen vermehrt aktiv statt reaktiv tätig werden sollten.

[Hypothese E.4] In der Steuerungspraxis sind alle Handlungsmodi gleichzeitig vorzufinden, wobei reaktive Verhaltensweisen der öffentlichen Akteure in den „Schrumpfungskommunen" überwiegen. Der eigene kommunale baulich-räumliche Steuerungs- und Entwicklungsanspruch wird dabei oftmals vernachlässigt, eigene Ziele geraten aus dem Blick.

Gleichzeitigkeit der Handlungsmodi

In den Kommunen sind sowohl aktive als auch reaktive Verhaltensweisen der öffentlichen Akteure auszumachen: Die kommunalen Akteure reagieren auf Impulse von außen, gleichzeitig werden selber aktiv Vorhaben angegangen. Es gibt keine eindeutigen Hinweise dahingehend, dass es in Schrumpfungsräumen vermehrt zu reaktiven Handlungsweisen kommt:

- Für einige, aber eben nicht alle Kommunen gilt, dass reaktive Steuerungsmuster dominieren – z.B. auf Anfragen von Investoren, Wünschen von Bauträgern oder Entwicklungsvorstellungen der Wohnungsunternehmen in Rückbaugebieten. Verschiedene Beispiele zeigen, dass die räumliche Entwicklung (zumindest in einzelnen Stadträumen) somit auch von der „Zufälligkeit der Ereignisse" wie Anfragen größerer Projektentwickler abhängt. Diese Impulse von außen können in hohem Maße Stadt- und Siedlungsflächenentwicklung prägen, wie derzeit in Essen ersichtlich wird. Es scheint sich hierbei hauptsächlich um Kommunen zu handeln, die zwar Bevölkerung verlieren, aber wirtschaftlich noch eine gewisse Prosperität zu verzeichnen haben.
- Anderenorts heißt es hingegen, dass es aufgrund der wirtschaftlichen und strukturellen Krisen kaum noch Impulse von außen gäbe, auf die reagiert werden könne. Hier nähmen die reaktiven Verhaltensmuster gegenüber den 1990er Jahren eher ab, so verschiedene Einschätzungen. Aufgrund unzureichender Renditemöglichkeiten vor Ort blieben die Investoren weg. Das kann dazu führen, dass öffentliche Akteure verstärkt mit eigenen (aufgrund finanzieller Restriktionen eher kleinen) Maßnahmen aktiv würden, wie Beispiele in Arnsberg oder Fürstenwalde zeigen.
- Wird die Nachfrage nach Wohnbauland in diese Betrachtung mit einbezogen, so trifft mehr oder weniger auf alle Kommunen zu, dass die öffentlichen Akteure hinsichtlich Art, Maß und Lage der Flächenbereitstellung auf die angenommenen Wohnwünsche der (vermeintlichen) Nachfrager reagieren, mit dem Ziel deren (teils vermutete) Wohnwünsche zu erfüllen.

[102] *Die Angaben basieren auf den kommunalen Demographieberichten der Bertelmann Stiftung (2005); mit Ausnahme der Angaben zu dem Anteil der Einpersonen-Haushalte in der Stadt Halle (Saale): siehe Stadt Halle (2007a, 16).*

[103] *Die Kaufkraft berechnet sich anhand der Summe aller Haushaltseinkommen im Verhältnis zur Anzahl der Haushalte und gibt Hinweise zur wirtschaftlichen Stärke einer Kommune bzw. der Einwohner (Bertelsmann Stiftung 2005).*

Die Vorbereitung ist entscheidend: „Be prepared"

Die empirischen Ergebnisse lassen keinen direkten Zusammenhang zwischen dem praktizierten Handlungsmodus (agieren – reagieren) und der Berücksichtigung bzw. Vernachlässigung eigener baulich-räumlicher Ziele erkennen. Entscheidend ist vielmehr, *dass* die öffentlichen Akteure eigene Ziele für die baulich-räumliche Entwicklung aufstellen und diese auch konsequent verfolgen. Die öffentlichen Akteure sollten ihre eigenen Anliegen im Blick haben, gut vorbereitet sein und eigene Ziele in Gesprächen mit Dritten einbringen. In zahlreichen Kommunen war zu hören, dass es wichtig sei, bestimmte Entwicklungen „im Voraus zu denken, um im richtigen Moment etwas auf den Tisch legen zu können" oder „etwas in der Hinterhand zu haben, um (...) Begehrlichkeiten zu bremsen" oder „etwas in der Schublade [zu] haben, falls sich Möglichkeiten der Realisierung eröffnen", zum Beispiel durch Förderprogramme, Anfragen von außen oder neue politische Konstellationen.

An eigenen Zielen festzuhalten heißt: „auch mal nein sagen". Hier wurde insbesondere auf Fälle der Einzelhandelsflächenentwicklung verwiesen, in deren Rahmen dieses (inzwischen) recht gut gelänge, zumindest in einigen Kommunen. Dennoch sei es nach den Erfahrungen zahlreicher Verwaltungsakteure nicht immer einfach, diese Stellung in allen Bereichen auszuhalten und den Beteiligten zu vermitteln. Zudem würden teilweise „schwere Geschütze aufgefahren – vom Wirtschaftsminister über den Verkehrsminister bis hin zum Regierungspräsidenten".

An dieser Stelle bleibt hervorzuheben, dass die alleinige Existenz kommunaler Ziele nicht garantiert, dass diese entsprechend umgesetzt werden. Die Praxis zeigt, dass die Halbwertszeit teilweise gering sein kann, auch wenn politische Beschlüsse die Bindungskraft stärken. Im Steuerungsalltag bleiben oft nur Minimalziele übrig – selbst wenn sich Entwicklungskonzepte und Rahmenpläne durch differenzierte Ziele und einen eigenen Steuerungsanspruch auszeichnen. Demgemäß wird von „politischer Willkür" und Ausnahmen für bestimmte (zumeist wirtschaftlich motivierte) Einzelakteure berichtet. Hier wird bereits deutlich, dass andere raumwirksame Akteure eine entscheidende Rolle spielen – wie in Kap. 7.2.4 noch weiter ausgeführt wird.

Lokale Mentalitäten, Planungskulturen und die Zugkraft von Einzelpersonen

Die Tendenz öffentlicher Akteure, vermehrt zu agieren oder zu reagieren, scheint neben den beschriebenen äußeren Einflussfaktoren (z.B. Anfrage von Investoren) von verschiedenen Aspekten abzuhängen. Im Überblick über die Kommunen wurde eine Bandbreite an Faktoren augenscheinlich, die nach Einschätzung der Gesprächspartner die Steuerungstätigkeiten und damit die räumliche Entwicklungen prägen. Als wesentlich kristallisierten sich die lokalen bzw. regionalen Mentalitäten heraus. Mit Blick auf die Nachfrageseite wird von schwer veränderbaren lokalspezifischen Wohn(bau)wünschen gesprochen. Das trifft auf die ungebrochene Präferenz für das freistehende Einfamilienhaus im Grünen zu, v.a. in ländlich geprägten Regionen. Ebenso scheinen lokale Mentalitäten das Steuerungsverhalten der öffentlichen Akteure zu prägen. Für Arnsberg und Sankt Augustin wird eine fehlende Identifizierung der politischen Interessenvertreter mit der Gesamtstadt und für die Hallenser ein geringes Selbstbewusstsein sowie eine schlechte Eigenvermarktung („Die stapeln zu tief.") konstatiert. In Schwerin wird von einer gewissen (ggf. historisch bedingten) „Planungsaversion" gesprochen. Diese basiere auf einem Verständnis, das kommunale Stadtplanung als harte top-down Planung ansieht und das die Breite der kommunalen (auch weichen) Steuerungsmöglichkeiten (z.B. Kommunikation, Konsensbildung) ausblende.

Teils wurde auch von einer bestimmten „Planungskultur" gesprochen. Eine eindeutige Bestimmung des Begriffs ging aus den Gesprächen nicht hervor, doch wurde von verschiedenen Eigenschaften gesprochen: In Fürstenwalde gibt es zahlreiche Beispiele für einen ausgeprägten Steuerungsanspruch und einen hohen Aktivitätsgrad der öffentlichen Akteure, was sich in einer auffälligen Verfahrenskreativität und vielfältigen wirtschaftlichen Tätigkeiten widerspiegelt. In Halle zeigen die öffentlichen Akteure ein starkes Engagement im Rückbau der Platte. Sie initiieren und begleiten bspw. verschiedene Arbeitskreise, während sich in anderen Kommunen die öffentlichen Akteure bei ähnlichen Aufgaben eher zurückhalten. Hier zeigen sich auch Parallelen hinsichtlich der Nutzung verschiedener Instrumente: Mancherorts wird kaum auf informelle Arbeitsweisen zurückgegriffen, weil man das eben noch nie getan hätte und man sich lieber der Instrumente bediene, die man schon kenne.

Neben all diesen Punkten wurde vielfach auf Einzel- und bestimmte Schlüsselpersonen verwiesen. Durch einen aktiven Bürgermeister, Beigeordneten oder auch Planungsamtsleiter können Anschubkräfte entfaltet werden, die sich positiv auf das Engagement weiterer (kommunaler) Akteure auswirken. Andersherum kann jedoch die Passivität eines Entscheidungsträgers Prozesse bremsen, wie Stadtumbauvorhaben zeigen, denen die (politische) Zugperson und Öffentlichkeitswirksamkeit fehlt.

Zwischenfazit und Hypothesenprüfung

Die empirischen Befunde zeigen, dass die Untersuchungshypothese zu differenzieren ist: Es wurde sichtbar, dass in der Praxis alle Handlungsmodi (reagieren, anbieten, entwickeln) gleichzeitig vorzufinden sind, wenn auch mit verschiedenen Schwerpunkten. Nicht belegen ließ sich hingegen, dass in demographisch schrumpfenden Kommunen reaktive Steuerungsweisen öffentlicher Akteure durchgehend überwiegen. Hier scheint mehr Einfluss von der wirtschaftlichen Lage des Raumes auszugehen (Investoren am Markt, Renditemöglichkeiten, Immobilien-Rankings etc.). Zudem hängt die Tendenz öffentlicher Akteure zu agieren oder zu reagieren nicht allein von äußeren Impulsen ab, sondern von dem Zusammenspiel verschiedener Faktoren – u.a. den lokalen Mentalitäten, der Planungskultur oder einzelnen Akteuren.

Es lässt sich kein direkter Zusammenhang zwischen dem Handlungsmodus und der Berücksichtigung bzw. Vernachlässigung eigener baulich-räumlicher Ziele herstellen. Letztendlich ist für die Qualität des kommunalen Steuerungshandelns weniger entscheidend, ob die öffentlichen Akteure agieren oder reagieren, sondern dass sie eigene Ziele konsequent verfolgen (auch gegenüber Dritten) und dadurch den Rahmenbedingungen angemessene baulich-räumliche Entwicklungen ermöglichen. Und genau hier scheint in der Praxis ein Knackpunkt zu liegen: Das eigene Steuerungsverhalten wird in diesem Kontext oftmals nicht reflektiert. Vielerorts baut die kommunale Steuerung auf der Argumentation auf, dass letztendlich die Nachfrage und somit „das Bewusstsein in der Bevölkerung“ (z.B. deren Fixierung auf Einfamilienhäuser) die räumliche Entwicklung vor Ort maßgeblich prägen. Hier wird die Bedeutung lokaler Mentalitäten bzw. die Orientierung der Entscheidungsträger an diesen für die Erklärung einzelner Facetten des Steuerungsverhaltens augenscheinlich.

Unter welchen Voraussetzungen kann es den öffentlichen Akteuren nun gelingen, baulich-räumliche Ziele im Blick zu behalten und durchzusetzen? In den Gesprächen zeichnen sich erste Erklärungen für die Unterschiede zwischen den Kommunen in der konsequenten Zielverfolgung und -umsetzung ab. Wesentlich scheint zu sein, dass sich öffentliche und private Handlungsziele miteinander verbinden lassen. Darüber hinaus scheinen die Qualifikation, das Verhandlungsgeschick und die diesbezüglichen Erfahrungen der öffentlichen Akteure ausschlaggebend zu sein. Zudem müssten diese die Fähigkeit und den Willen zum strategischen Agieren gegenüber anderen in Diskussions- und Aushandlungsprozessen mitbringen. Der Einschätzung der Interviewpartner zufolge seien hier größere Kommunen in der Regel besser aufgestellt als kleinere (z.B. aufgrund einer umfangreicheren oder höher qualifizierten Personalausstattung). Und neben all dem, das wurde wiederum deutlich, müssen die Ziele politisch tatsächlich gewollt sein.

Kurzfristige Ausrichtung der Steuerung: Unzureichende Berücksichtigung von Folgenutzungen und -kosten?

[Ausgangspunkt] Den Konzepten verschiedener Kommunen ist zu entnehmen, dass kommunalen Überlegungen zur Stadtentwicklung verschiedene Zeithorizonte (kurz-, mittel-, langfristig) zugrunde liegen. Die Praxis der Baurechtschaffung und Baulandbereitstellung zeigt hingegen, dass die kommunale Steuerung der Flächenentwicklung überwiegend kurzfristig ausgerichtet ist.

[Hypothese E.5] Auch wenn Bevölkerungsprognosen zunehmend erstellt und diskutiert werden, so vernachlässigen aktuelle Steuerungsweisen in der Siedlungsflächenentwicklung zukünftige demographische Entwicklungen, mittel- und langfristige Nutzungen bei abnehmender Nachfrage sowie Aspekte der Folgekosten.

Kurzfristig ausgerichtet: Baurechtschaffung für neue Wohnbauflächen

Mittel- und langfristige Aspekte werden in der Siedlungsflächenentwicklung seitens der öffentlichen Akteure oftmals vernachlässigt, so die überwiegende Einschätzung in den Interviews. Das trifft insbesondere für Folgenutzungen und -kosten[104] von Neubaugebieten auf der grünen Wiese zu. Kostenaspekte werden zwar in gewisser Weise „mitgedacht", jedoch nicht oder nur kaum differenziert – in der Regel geht es um die üblichen Erschließungskosten und kaum darüber hinaus. Im Überblick über die Kommunen ist festzustellen, dass Kosten- und Nutzenaspekte keine herausragende Bedeutung oder übergeordnete Entscheidungsrelevanz in der grundlegenden Ausrichtung der Siedlungsflächenpolitik einnehmen.

Auch die konservierenden bzw. erhaltungsorientierten Maßnahmen einiger Kommunen können als ein Indiz für die Kurzfristigkeit der Siedlungspolitik verstanden werden: Neue Wohnflächen werden u.a. in peripherer Lage ausgewiesen, um dort vorhandene Wohnlagen und deren Infrastrukturen (Sporthalle, Grundschulen, Gemeindeeinrichtungen) durch erhoffte Zuzüge von Einwohnern zu stabilisieren. Es sei dahingestellt, in wie vielen Städten diese Strategie tatsächlich aufgeht und entsprechend viele (neue) Familien hinzugewonnen werden können. Selbst aus kommunalen Reihen ist zu hören, dass es hier „zu unrealistischen Notmaßnahmen" kommt. Im Überblick über die Gespräche lassen sich verschiedene Ursachen für die eher kurzfristige Ausrichtung der Wohnbaulandentwicklung ausmachen:

- Zentral ist die Idee, über neues Wohnbauland Remanenzeffekte sozialer Infrastrukturen in unterausgelasteten Gebieten abfangen zu wollen.
- Hohe Buchwerte von recht neu geschaffenen Infrastrukturen führen teils zum erwähnten Erhaltungsbestreben.
- Lokal- und parteipolitische Egoismen, Wahlversprechen und Konkurrenzen verhindern Umstrukturierungen, beispielsweise die Zusammenlegung von Einrichtungen.
- Öffentliche Akteure erhoffen sich durch den Erhalt bestehender (Infra-)Strukturen und Angebote eine entsprechende „nicht-schrumpfende" Außenwirkung. Nach außen soll vermittelt werden: „Hier passiert was!" Ähnlich wird auch die Ausweisung neuer Flächen u.a. durch die Motivation erklärt, „ein Zeichen" setzen zu wollen.
- Von außen betrachtet scheint es, als wollen die Kommunen auch Versäumnisse der vergangenen Dekade gut machen: In Ostdeutschland wurde den städtischen Entscheidungsträgern nicht nur einmal vorgeworfen, dass die Kommunen die „große Eigentumsbildungswelle in den 90ern verschlafen" haben. „Die haben der Suburbanisierung zugeguckt – da hätte man Bürger halten können." Dieser Zug sei nun jedoch „abgefahren" und eine entsprechende Politik sei heute, bei veränderten Aufgaben, nicht zielführend. Hier zeichnet sich statt einer zukunftsorientierten, teils eine eher zurückgewandte Perspektive ab.

Diffuse Bedeutung von Kosten- und Nutzenaspekten

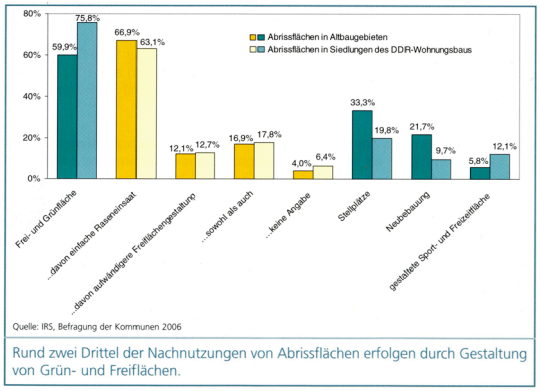
In den Untersuchungskommunen wurden keinerlei Beispiele benannt, bei denen verschiedene Alternativen der Siedlungsflächenentwicklung (z.B. variierend hinsichtlich Lage, Siedlungsdichte, Bebauungstypen) in ihren Kosten-Nutzen-Auswirkungen berechnet und gegenübergestellt wurden. Eine systematische Auseinandersetzung mit Folgekosten und -nutzen scheint nicht stattzufinden – weder für Einzelvorhaben noch auf gesamtstädtischer Ebene.

Es zeichnet sich eine unscharfe, weil zweischneidige Verwendung von Kosten- und Nutzengesichtspunkten in den Entscheidungsprozessen ab: Einerseits werben viele Kommunen mit neuen Wohnflächen in dem Bestreben, Bewohner und mit ihnen Kaufkraft, Steuereinnahmen und finanzielle Zuweisungen an die Kommune zu binden oder auch weitere Nutzer und Zahler für die bestehenden Infrastrukturen zu gewinnen. Andererseits wird nur selten überprüft, ob sich eine expansive Angebotsplanung aus fiskalischer Sicht überhaupt amortisiert. Motor der wachstumsorientierten Flächenpolitik ist oftmals eine eher diffuse Hoffnung auf mögliche Zugewinne. Die tatsächlichen Kosten- und Nutzeneffekte werden in den meisten Fällen weder systematisch für Einzelfälle

---

[104] *Hinsichtlich Kosten und Nutzen wurde explizit nach verschiedenen Bereichen gefragt (vgl. Anhang IV): nach Siedlungs- und Infrastruktur sowie nach den verschiedenen Kosten- und Einnahmebereichen, Planungs-, Investitions- und Folgekosten, direkte und indirekte sowie kurz- und langfristige Kosten, Steuereinnahmen oder auch Kostenwirksamkeit unterschiedlicher Formen der Siedlungsentwicklung. Der überwiegende Teil der Antworten fiel wenig präzise aus. Die Gesprächspartner haben die Begriffe „Kosten" und „Nutzen" sehr allgemein verwendet und kaum ausdifferenziert. Es wurden keine konkreten Größen benannt, etwa zu Schlüsselzuweisungen, Kreisumlagen, Steuereinnahmen etc.*

noch in ihrer Gesamtheit berücksichtigt. Mit Blick auf die meist schwierige Haushaltslage „schrumpfender" Kommunen wundert es, dass auch die Folgekosten einer dispersen Wohnflächenentwicklung weitgehend unberücksichtigt bleiben. Diese Tatsache irritiert auch deswegen, weil ein anderes, zum Beispiel auf Innenentwicklung und Wiedernutzung von Flächen gerichtetes Steuerungsverhalten mit Verweis auf entstehende Kosten und Aufwand als „nicht machbar" dargestellt wird. Hier liegt die Vermutung nahe, dass ökonomische Aspekte nur insoweit Eingang in die Entscheidungsprozesse finden, wie sie für den ohnehin eingeschlagenen Entwicklungspfad sprechen. Ein Beispiel: Im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost" werden Rückbau und Aufwertung von Wohnbauten gefördert. Die Kommunen sind interessiert, beklagen jedoch, dass sie kaum den Eigenanteil der Mittel aufbringen können. Ebenso werden die Entscheidungen zu Nachnutzungen auf Abrissflächen hauptsächlich nach Kostenaspekten getroffen: Aufwändige Gestaltungen und Vorhaben werden nicht realisiert (vgl. auch Erhebung IRS zur Nachnutzung von Flächen in Abb. C.13). Derweil werden in den gleichen Kommunen neue Wohngebiete geschaffen, ohne die kommunalen Folgekosten zu thematisieren. Allenfalls gilt es, diese an bestehende Gebiete anzugliedern, um weiteren Erschließungsaufwand zu vermeiden.



Rund zwei Drittel der Nachnutzungen von Abrissflächen erfolgen durch Gestaltung von Grün- und Freiflächen.

Abbildung C.13: Nachnutzung auf Abrissflächen (n=205)(BMVBS/BBR 2007c, 48)

Zwischenfazit und Hypothesenprüfung

Die betrachteten Vorhaben der Planungspraxis bestätigen die Vermutung, dass die baulich-räumliche Steuerung kurzfristig ausgerichtet ist. Zukünftige Bevölkerungsentwicklungen und Fragen der mittel- und langfristigen Nutzung bei abnehmender Nachfrage sowie Aspekte der Folgekosten werden kaum berücksichtigt. Die tatsächlichen Kosten und Nutzen werden in den Untersuchungsfällen weder systematisch noch in ihrer Gesamtheit nachgehalten. Nur selten wird überprüft, ob sich eine expansive Angebotsplanung aus fiskalischer Sicht wirklich lohnt. Die Kritik ist nicht neu, aber dennoch aktuell: Zu kurzfristig ausgerichtet ist diese Perspektive – insbesondere dann, wenn in absehbarer Zeit nicht mit weiterem Wachstum zu rechnen ist. Allenfalls kommt es zu lokalen oder regionalen Umverteilungsprozessen.

Verschiedene Beispiele zeigen, dass baulandpolitische Entscheidungen oftmals mit Blick auf die kurzfristige Kostenlast sozialer Infrastrukturen getroffen werden. Dabei bleibt unberücksichtigt, dass die Kostenremanenzen des neuen Siedlungsgebietes und seiner notwendigen neuen technischen Infrastruktur weitaus dramatischer sind als die bestehenden Kosten der vorhandenen sozialen Infrastruktur (vgl. Schiller/Siedentop 2005). Zudem wird der neue Zulauf oftmals überschätzt. Der tatsächliche Effekt ist u.a. von der Aufsiedlungsgeschwindigkeit des Gebietes abhängig und kaum steuerbar. Und oft ist diese viel langsamer als ex ante in der Planung angenommen. Letztendlich wird das Kostenproblem, bei insgesamt abnehmenden Bevölkerungszahlen, in die Zukunft verlagert. In zahlreichen Fällen wäre es durchaus ratsamer sich von veralteter oder schlecht ausgelasteter Infrastruktur zu trennen (bzw. sie neu zu organisieren), statt diese mit vielen Mitteln längst möglich aufrecht zu erhalten (vgl. Siedentop et al. 2006).

Indessen kommt es in den hier betrachteten Praxisausschnitten nur unter extremen demographischen Schrumpfungsbedingungen zum Um- und Rückbau von Infrastrukturen. Zwei Parallelen zeichnen sich ab:

a) Entsprechend des zunehmenden „Demographie-Bewusstseins" nimmt das *allgemeine* Kostenbewusstsein der Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung zwar zu, allerdings scheint es bei der konkreten Entwicklung von Siedlungsflächen nur in geringem Maße entscheidungs- und handlungsrelevant zu sein.

b) Die oben beschriebene selektive Wahrnehmung und Interpretation demographischer Rahmenbedingungen und Aufgaben gilt ganz ähnlich auch für den Umgang mit Kosten: Ökonomische

> Argumente werden in den Entscheidungsprozessen zumeist nur dann bemüht, wenn sie den bereits eingeschlagenen Entwicklungspfad stärken. Oder anders ausgedrückt: Die Kurzfristigkeit des Steuerungshandelns in der Wohnbauflächenentwicklung kann als eine weitere Folge selektiver Wahrnehmung verstanden werden.

Kritisiert wird ein derartiges Steuerungsverhalten in Einzelgesprächen, da es in hohem Maße Struktur konservierend sei und zudem vorausschauende Umstrukturierungen und Neuerungen verhindere. Vor allem den Städten, die erst in Zukunft Einwohner verlieren, gehe wertvolle Zeit verloren – „da hätte man manch eine Weiche schon anders stellen können“. Auch die Chance, von dem Erfahrungs- und Umsetzungsvorsprung der heutigen Stadtumbaustädte zu lernen, bleibt einstweilen weitgehend ungenutzt.



Abbildung C.14: Aufwertungen im Wohnumfeld – Stadtteil „Großer Dreesch“ in Schwerin (eigene Fotos)

7.2.3 Bedeutung öffentlicher Steuerungsressourcen und Instrumente für die Siedlungsflächenentwicklung

Abnahme kommunaler Ressourcen: Weniger Mittel = weniger Steuerung?

[Ausgangspunkt] Die kommunalen Steuerungsressourcen (Sach- und Personalmittel) der öffentlichen Akteure haben deutlich abgenommen. Neben dem Ressourcendefizit ist von einem Instrumentendefizit die Rede: Viele Steuerungsinstrumente seien auf die Steuerung von Wachstum ausgerichtet und somit für Schrumpfungsräume nicht geeignet.

[Hypothese E.6] a) Die Abnahme kommunaler Ressourcen führt zu einem Verlust an Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung. b) Die Steuerungsmöglichkeiten öffentlicher Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung sind zum Teil aufgrund unzureichender Instrumente begrenzt.

In diesem Abschnitt wird die kommunale Haushaltssituation in ihrer Bedeutung für die Handlungsmöglichkeiten öffentlicher Akteure beschrieben. Daran anknüpfend wird dargelegt, welche unterschiedlichen Konsequenzen in der Steuerung aus dieser Situation resultieren. Abschließend wir geprüft, ob neben den unzureichenden Finanzmitteln auch Defizite im Instrumentenspektrum, die eine baulich-räumliche Steuerung in Nicht-Wachstumsräumen erschweren, ausgemacht werden können.

Weniger Geld = weniger Handlungsmöglichkeiten?

Die Daten zu den Finanzsituationen der Kommunen verweisen auf insgesamt angespannte Haushaltslagen: Haushaltssicherungssicherungskonzepte, Haushaltskürzungen, Altschuldenbelastungen etc. prägen den Steuerungsalltag. Die deutlichsten Unterschiede zwischen den Kommunen bestehen auf der Einnahmenseite (vgl. Abb. C.15), bspw. bei den Gewerbesteuereinnahmen sowie bei der vollständigen Verschuldung pro Einwohner[105]: Hier reicht das Spektrum im Jahr 2005 von 1.464,7 €/EW in Hilden, über 3.365,3 €/EW in Arnsberg bis zu 6.247,2 €/EW in Essen (Bertelsmann Stiftung 2005).

	Arnsberg	Essen	Halle (Saale)	Schwerin	Fürsten-walde/S.	Hilden	Sankt Augustin
Steuereinnahmen pro EW (€) 2005[106]	855,9	927,9	357,8	444,4	500,8	1.124,4	757,9
Investitionen pro EW (€) 2005[107]	192,4	159,9	255,1	270,2	k.A.	154,6	261,8

Abbildung C.15: Steuereinnahmen pro Einwohner in den Kommunen (Bertelsmann Stiftung 2005)

Im Überblick über die Kommunen wird die finanzielle Lage zumeist ähnlich dramatisch eingeschätzt. Fehlende Mittel und unzureichende Personalausstattungen schränken die kommunalen Steuerungsmöglichkeiten ein. In einer Kommune wird auch gesagt: „Wir können nicht mehr viel machen." In der Siedlungsflächenentwicklung bedeutet das konkret, dass einige Kommunen z.B. nicht über entsprechende Mittel verfügen, um Flächen (zwischen) zu erwerben: „Wir bringen uns mit der bauleitplanerischen Leistung ein, aber nie mit Geld." Eine weitere Schwierigkeit besteht in der Finanzierung von Maßnahmen im Bestand: Die fehlenden Mittel auf öffentlicher (und privater) Seite verlangsamen den Stadtumbau. Rückbau und Aufwertung gehen teils nur schleppend voran. Drastisch ist diese Situation in den Kommunen, die kaum mehr den kommunalen Eigenanteil an Mitteln im Programm „Stadtumbau Ost" aufbringen können. Hier sei jedoch die 2007 eingeführte Experimentierklausel (Reduzierung des kommunalen Eigenanteils auf 10% statt 33% und Restfinanzierung durch Dritte) hilfreich. In den Ostkommunen wird besonders der Personalabbau in der Verwaltung kritisiert. Es gäbe zu wenig Personal, um informelle Aufgaben adäquat bewältigen zu können, z.B. um Stadtumbau-Prozesse in Teilräumen anstoßen und kontinuierlich begleiten zu können. Am Rande wurde auch die Kürzung von Forschungsbudgets erwähnt: Verwaltungsmitarbeiter haben nach eigenen Aussagen wenig Kapazitäten, sich aktiv und intensiv an Forschungsprojekten zu aktuellen Stadtentwicklungsthemen zu beteiligen, was teils als verpasste Chance der Teilhabe (z.B. an Modellvorhaben) und des konkreten Wissensvorsprungs empfunden wird.

Ähnliche Finanzsituationen – verschiedene Folgerungen in der Steuerung

Haushaltslage, Personalabbau und Modernisierung der Verwaltung führen zu deutlich veränderten Handlungsmöglichkeiten in der kommunalen Stadtplanung. Allerdings ziehen die Kommunen sehr unterschiedliche Folgerungen aus dieser Situation. Es kommt zu:

- Veräußerung und Nutzbarmachung kommunaler Liegenschaften und Wohnungsbestände: Kommunale Liegenschaften werden teilweise unabhängig von der Lage und der Abwägung verschiedener Nutzungsoptionen, sondern rein unter fiskalischen Gesichtspunkten verkauft oder nutzbar gemacht (Baurechtschaffung). Aus eigenen kommunalen Reihen wurde kritisiert, dass mancherorts „Planungsrecht als Gelddruckmaschine" begriffen werde. Es fehle oft ein Grundverständnis bei den Zuständigen (Liegenschaften, Kämmerei): „Es wird nicht erkannt, welche Potenziale und Chancen in manchen Grundstücken liegen." In einigen Städten wird der Verkauf kommunaler Wohnungsbestände diskutiert – einhergehend mit Skepsis: Weitere Steuerungsmöglichkeiten würden aus der Hand gegeben, um „schnelles Geld" zu machen. Es wurde auf Erfahrungen anderer Städte hingewiesen, die zeigten, dass die Privatisierung ganzer Siedlungen ein großes

[105] *Die kommunale Gesamtverschuldung gibt Aufschluss über das gesamte Haftungsrisiko aus unmittelbaren und mittelbaren Kreditverpflichtungen einer Gemeinde (Bertelsmann Stiftung 2005).*

[106] *Die kommunalen Steuereinnahmen umfassen Einnahmen aus Grundsteuer, Gewerbesteuer und Gemeindeanteile an Einkommenssteuer sowie Umsatzsteuer (pro EW) (Bertelsmann Stiftung 2005).*

[107] *Die Investitionen pro Einwohner bemessen sich an Mittelwerten der Sachinvestitionen im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung (Bertelsmann Stiftung 2005).*

Hemmnis für die Steuerung im Stadtumbau und eine gesamträumlich abgestimmte Siedlungsflächenentwicklung sei: Wenn durch den Verkauf aus einem Eigentümer 200 werden, leiden Transparenz sowie Kommunikations- und Abstimmungsmöglichkeiten.

- Räumliche Schwerpunktsetzung: Öffentliche Akteure konzentrieren ihr Engagement auf einzelne Teilräume der Stadt, wie bereits in Kap. 7.1.2. beschrieben. Die Folgen sind nicht immer unproblematisch. So dann, wenn in den „Aktivitätslöchern" öffentlicher Akteure ebenso privates Engagement ausbleibt.
- Aufgabenverlagerung auf kommunale Unternehmen: In einigen Kommunen wird auf die Ressourcenknappheit mit der Auslagerung von Aufgaben auf (teils neue) Unternehmen reagiert. Dazu in Kap. 7.2.4. Aus anderen Kommunen ist derweil zu hören, dass genau diese Strategie nicht mehr greife, da auch kommunale Gesellschaften nicht mehr handlungsfähig seien.
- Vermehrte Kommunikation und Kooperation mit Dritten: In einigen Kommunen wurde der verstärkte Einsatz aktivierender und initiierender Maßnahmen der Verwaltung darauf zurückgeführt, auf diesem Wege fehlende Eigenmittel kompensieren zu wollen. Die Erklärung eines kommunalen Akteurs dazu: „Vom System her müssen wir uns immer mehr mit Privaten engagieren, weil wir selber immer weniger Geld haben (...) und weil es untersagt ist, Geld aufzunehmen" Von daher sei es ein Hauptjob, private Investitionen zu fördern und auf den Weg zu bringen.
- Inanspruchnahme von Landes- und Bundesförderungen: Kommunen mit extremen Einwohnerverlusten nutzen die Programme „Stadtumbau Ost" und „Stadtumbau West" sowie landesspezifische Förderungen. Nach eigenen Aussagen können sie ohne diese kaum noch tätig werden. Einige Kommunen agieren hier durchaus strategisch gegenüber dem Land: Einzelne Aktivitäten werden gezielt in ihrer Außenwirkung auf die Landesregierung ausgerichtet. Ferner wird angestrebt, eine Vorreiterrolle einzunehmen, um die Chancen der Förderwürdigkeit zu verbessern (z.B. beim Flächenrecycling oder Konversionsmanagement). Umgekehrt gibt es dahingehend Hinweise, dass Handlungsfelder, die nicht gefördert werden, dementsprechend wenig Aufmerksamkeit erfahren.

Mittelvergabe übergeordneter Politikebenen

Der Einfluss übergeordneter Instanzen von Bund und Ländern ist hinsichtlich der Ressourcenvergabe noch einmal näher zu betrachten. Neben den Mittelzuweisungen von Bund und Land sind auch Kürzungen für die kommunale Siedlungsflächenentwicklung bedeutend. So kritisieren zahlreiche Akteure neben der Reduzierung der Förderprogramme auch die Kürzung der Pendlerpauschale und den Wegfall der Eigenheimzulage in ihrer mindernden Wirkung auf die Baulandnachfrage. Die ostdeutsche Planungspraxis zeigt zudem einen erheblichen Einfluss des Altschuldenhilfegesetzes, da sich nur die Wohnungswirtschaftsunternehmen am Stadtumbau beteiligen, die von der Altschuldenentlastung profitieren können (vgl. Kap. 3.3.1).

Wie weitreichend die Lenkungswirkung von Bund und Ländern auf die inhaltliche Ausrichtung kommunaler Flächenpolitiken ist, bleibt im Überblick über die Kommunen und Akteure strittig. Die Frage, ob sich Förderprogramme steuernd auf die eigene Stadtentwicklungspolitik auswirken, wurde konträr beantwortet:

- Nein, denn: „Wir haben immer erst unsere Ziele definiert und dann geschaut, wie wir sie umsetzen." Demnach würden „eigene Ideen und Projekte" im Rahmen der Programme umgesetzt.
- Ja, denn die Philosophie sei, möglichst nur da zu investieren, wo auch eine Förderung möglich ist: „Wenn ich aus einem Euro über eine Förderung drei machen kann, dann stehen diese Projekte vorne an." Das habe für Projekte, die sich nicht fördern lassen, „eine ziemlich miese Wirkung, denn die fallen hinten runter." Zudem wurde ausgemacht, dass die Fördermittelgeber bei der Festlegung des Zuschnittes (Lage, Größe) von Sanierungs- und Stadtumbaugebieten mitreden. Wenn gleichzeitig keine kommunalen Mittel vorhanden sind, um auch außerhalb dieser Gebiete tätig zu werden, könne hier durchaus von einer Einflussnahme von oben gesprochen werden.

Instrumentendefizit auf kommunaler Ebene?

Der konkrete Instrumenteneinsatz in der Praxis wurde bereits ausführlich in Kap. 7.1.3 beschrieben. Bleibt die Frage, ob die Instrumente den aktuellen Handlungsanforderungen in Nicht-Wachstumskommunen gerecht werden oder nicht. Eine tiefer gehende Instrumentenanalyse konnte im Rahmen dieser Arbeit nicht durchgeführt werden. Dennoch gab es zahlreiche Einschätzungen der Gesprächspartner vor dem Hintergrund ihrer jeweiligen Praxiserfahrungen. Sie gehen mehrheitlich davon aus, dass die Instrumente gemeinhin ausreichen, sowohl um mit „Schrumpfungsaufgaben" als auch haushälterisch mit Grund und Boden umzugehen. Nach Einschätzung von Akteuren, die bereits Stadtumbau erfahren sind, ist die integrierte Stadtentwicklungsplanung

(vgl. Kap. 2.2.1) das zentrale Instrument, um den vielschichtigen Auswirkungen des demographischen Wandels im Rahmen kommunaler Steuerungen gerecht zu werden und zukünftige baulich-räumliche Entwicklungen entsprechend vorzudenken. Einzelnen Praktikern zufolge seien baulich-räumliche Entwicklungen, die den demographischen Rahmenbedingungen nicht gerecht würden, mehr auf Vollzugs- statt auf Instrumentendefizite zurückzuführen. Dementsprechend war mehrfach auch zu hören: „Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg."

Hinsichtlich der Instrumente seien allenfalls Nachbesserungen im Detail gefragt. Es wurde kritisiert, dass es statt integrierter Förderprogramme Mittel für einzelne Fachbereiche gäbe, was der Ausrichtung integrierter Handlungskonzepte nicht gerecht werde. Außerdem gäbe es wenig Handwerkszeug für eine Qualitätssicherung im Innenbereich. In dem Zusammenhang wurde auf Instrumente verwiesen, die zwar zur Verfügung ständen (Enteignung, Baugebot), doch von den Kommunen nicht eingesetzt werden könnten oder wollten. So käme es nicht zu Enteignungen, da entweder die Gelder für mögliche Entschädigungsforderungen nicht aufgebracht werden können oder diese politisch nicht befürwortet werden (z.B. speziell in ostdeutschen Bundesländern angesichts der DDR-Vergangenheit).

Zwischenfazit und Hypothesenprüfung

Die Abnahme kommunaler Ressourcen führt zu einem Verlust an Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung. Diese Hypothese lässt sich durch die Querauswertung der Ergebnisse bestätigen. Allerdings bezieht sich die Aussage im Kern auf eine Zustandsveränderung (hier: Abnahme), die über einen längeren Zeitraum stattfindet und sich einer objektiven Überprüfung (zumindest im Rahmen dieser Studie) entzieht. Die Aussagen sind unter Vorbehalt zu betrachten, da sie hauptsächlich auf den subjektiven Einschätzungen der Gesprächspartner beruhen. Für die vorliegende Untersuchung ist allerdings erheblich, dass die Einschätzungen eindeutig sind: Die unzureichenden Ressourcen begrenzen die Steuerungsmöglichkeiten, so die einhellige Meinung. Die Kommunen ziehen daraus ganz unterschiedliche Konsequenzen, was in einer Vielfalt an Steuerungsweisen resultiert. Nicht belegen ließ sich hingegen die Annahme, dass die Steuerungsmöglichkeiten öffentlicher Akteure aufgrund unzureichender Instrumente begrenzt sind. Das Instrumentenspektrum sei allenfalls in kleineren Details zu verbessern. Steuerungsdefizite lägen mehr in dem Verhalten der Entscheidungsträger und weniger in den verfügbaren Instrumenten begründet.

Angesichts der desolaten Haushaltslagen haben die politischen Prioritäten in der Ressourcenverwendung eine enorme Bedeutung. In sämtlichen Kommunen wird die Mittelknappheit beklagt, selten wird hingegen ein Umdenken erkennbar. Fragen in Richtung „Wie können vorhandene Gelder effektiver und effizienter oder mit veränderten inhaltlichen Schwerpunkten eingesetzt werden?" oder „Wie können politische Prioritäten neu gesetzt werden?" werden kaum aufgeworfen. Verwaltungsakteure kritisieren, dass es an einer konsequenten Mittelverteilung entsprechend der angestrebten baulich-räumlichen Entwicklungen fehle: „Hier werden die Mittel so eingesetzt, wie sich gerade die bestimmten Lobbyisten stark machen."

In Anbetracht der gängigen innerkommunalen Ressourcenvergabe zeigt sich, dass das vielfach eingeforderte Aufgaben- und Rollenverständnis für kommunale Planer im Sinne eines „manager of change" (vgl. Kap. 1.3.3) nicht mit den notwendigen Mitteln bedacht wird. Den Praxisberichten zufolge könne diese Rolle somit selbst bei gegebenem Tatenwillen nicht adäquat erfüllt werden: Zeit- und arbeitsintensive Kommunikationsarbeiten wie „Leute ins Boot zu holen", Netzwerke pflegen, Abstimmungen vornehmen usw. werden nicht mit entsprechendem Geld und Personal ausgestattet.

Wird die Inanspruchnahme von Fördermitteln betrachtet, so besteht Grund zu der Annahme, dass die Kommunen ihre Planungen zum Teil nach den Politikvorgaben übergeordneter Ebenen ausrichten. Gleichwohl das nicht auf die grundsätzliche Stoßrichtung der lokalen Politiken zutrifft, sondern eher auf Ausschnitte bzw. einzelne Vorhaben. Demgemäß scheint es sich mehr um punktuelle oder „oberflächliche" Anpassungen der lokalen Politik zu handeln und weniger um Richtungswechsel.

7.2.4 Einfluss von Akteuren und Interdependenzen auf die Siedlungsflächenentwicklung

Der Überblick über die Kommunen zeigt, dass viele Akteure direkt oder indirekt in die Entwicklung von Siedlungsflächen involviert sind. Neben Vertretern aus Verwaltung (insbesondere der Stadtplanung aber auch Kämmerei, Liegenschaften, Wirtschaftsförderung etc.) und Politik (Bürgermeister, Ausschüsse, Ortsbeiräte, Parteien) beeinflussen sowohl kommunale Unternehmen, private Bauherren und -träger, Investoren, Dienstleister und Wohnungsunternehmen als auch die Eigentümer, Nutzer und Nachfrager die baulich-räumlichen Entwicklungen vor Ort. Sie alle haben verschiedene Interessen und unterschiedliche Mittel der Einflussnahme.

Innerkommunale Interaktionen öffentlicher Akteure: Vernachlässigung baulich-räumlicher Anliegen?

[Ausgangspunkt] Die kommunale Verwaltung umfasst eine Vielzahl raumwirksamer Ressorts, die direkt oder indirekt die Entwicklung von Siedlungsflächen beeinflussen. Dabei ist nicht von homogenen Interessen innerhalb des öffentlichen Sektors auszugehen.

[Hypothese E.7] Es gibt eine Interessenvielfalt innerhalb der Kommune: Baulich-räumliche Ziele werden teils anderen kommunalpolitischen Anliegen nachgeordnet; teilweise wird die räumliche Planung für andere kommunale Handlungsziele „instrumentalisiert".

Zusammenspiel von Politik und Verwaltung

Das Zusammenspiel zwischen Verwaltung und Politik unterscheidet sich von Kommune zu Kommune: Teils scheint die Politik im Wesentlichen den Sachargumenten der Verwaltung zu folgen, teils wird sie als Instanz gesehen, die allein die Richtung vorgibt. Im letztgenannten Fall wird seitens der Verwaltung beklagt, dass es schwierig sei, Sachargumente zum Umgang mit demographischen Veränderungen in politische Entscheidungsprozesse einzubringen, da oftmals andere Interessen (lokale Wirtschaft, Wählerschaft, Einzelinteressen, Grundstücksbesitzer) einen erheblicheren Einfluss hätten. Für einen zielorientierten Umgang mit demographiebedingten Aufgaben sei es jedoch extrem wichtig, dass „man (...) an einem Strang" ziehe. In solchen Zusammenhängen wird zum Teil deutliche Kritik am Entscheidungsverhalten der lokalen Politik geäußert: Sie sei, so hieß es zum Beispiel, nicht „berechenbar", ihr Verhalten könne häufig nicht nachvollzogen werden und sie erweise sich als „resistent" gegenüber realen Entwicklungen und fachlicher Beratung.

Auch wurde an verschiedenen Beispielen erörtert, dass häufig erst die Entscheidungen getroffen und dann die Begründungen nachgeschoben würden (Stichwort: „Begründungslyrik"). Vor diesem Hintergrund wurde in mehreren Kommunen seitens Verwaltung und privater Akteure auch von „politischer Willkür" gesprochen. Die „Laune des Ausschusses" entscheide. Ein Politiker äußerte selbst, dass viele Entscheidungen „aus dem Bauch heraus getroffen" würden. „Und ein bisschen Bauch wird immer bleiben – auch wenn man mehr harte Fakten hat." Dabei wird dem eigenen Erfahrungsschatz eine große Bedeutung beigemessen. Fernerhin seien viele Prozessverläufe auch auf das „Eigenleben", „die eigene Dynamik" politischer Entscheidungen zurückzuführen. Und nicht nur einmal wurde in diesem Zusammenhang die Metapher „Eine Hand wäscht die andere" bemüht.

Andere Beispiele zeigen, dass auch der umgekehrte Fall einer „zu schwachen Politik", den adäquaten Umgang mit demographischen Sachverhalten in der Steuerung blockieren kann. In einer Kommune wird die Zurückhaltung der Politik als „gefährlich" angesehen: Die Politiker seien zu wenig am Tagesgeschäft beteiligt, was zu falschen Erwartungen und Vorstellungen sowie Realitätsferne führen kann. Wiederum werden auch Vorteile in dieser Form des politisch-administrativen Zusammenspiels gesehen, z.B. könnten bisweilen Ideen schneller durch- und umgesetzt werden.

Schnittstellen zwischen kommunalen Verwaltungsressorts

Das Amt für Stadtplanung (oder entsprechende, anders bezeichnete Verwaltungseinheit) wird in seiner Zuständigkeit für die Bauleitplanung als die zentrale Instanz für die Entwicklung von Siedlungsflächen benannt. In den einzelnen Kommunen gibt es unterschiedlich viele und wichtige Schnittstellen zu anderen Ressorts und Ämtern. Bspw. wird die Bedeutung des Liegenschaftsamtes in den Interviews unterschiedlich eingeschätzt: In Kommunen, in denen wenige kommunale Lie-

genschaften vorhanden sind oder die Veräußerung von Liegenschaften bzw. Immobilien (z.B. städtische Kliniken, Anteile an Stadtwerken, Sportanlagen) nicht bzw. nur in kleinem Rahmen stattfindet, ist der Einfluss entsprechend gering. Auch das Einwirken der Kämmererei auf die Siedlungsflächenentwicklung unterscheidet sich von Kommune zu Kommune, abhängig von Verwaltungsaufbau und Arbeitsformen. Und die Zuständigen für Wirtschaftsförderung und für Grünflächen scheinen dann eine größere Rolle zu spielen, wenn es vor Ort vermehrt zu Nutzungskonflikten kommt (z.B. Flächenknappheit, hohe Siedlungsdichte).

Es wurden Konkurrenzen und Konflikte zwischen den Zielen einzelner kommunaler Handlungsbereiche sichtbar. Diese haben nicht selten zur Folge, dass baulich-räumliche Anliegen anderen Interessen nachgestellt werden. Zwei fast schon traditionelle Konfliktfelder entstehen im Wechselspiel mit

- der Förderung und Unterstützung der lokalen Wirtschaft: Diese stehen mehr oder minder unangefochten im Mittelpunkt kommunalpolitischen Handelns. Primäre Ziele sind die Stärkung der lokalen Wirtschaftskraft sowie die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen. Nicht nur einmal wurde berichtet, dass die Schaffung von Arbeitsplätzen der absolut bestimmende Faktor der Stadtentwicklungspolitik sei – in dessen Konsequenz Stadtentwicklungsziele wie Innenentwicklung, Flächenrecycling, haushälterischer Umgang mit Boden etc. oftmals außer Acht gelassen werden.
- der angestrebten Haushaltssanierung: Diese bleibt in vielen Kommunen nicht ohne Auswirkung auf die Siedlungsflächenentwicklung. Das betrifft nicht nur die Kürzung der Budgets (Sach- und Personalmittel) und die unzureichenden Gelder im Stadtumbau, sondern auch den Verkauf von oder die (vorschnelle) Baurechtschaffung für kommunale Liegenschaften. Diesbezüglich wird in einzelnen Kommunen von einem wachsenden Einfluss von Kämmerei und Liegenschaften berichtet.

Kurz und knapp soll hier noch auf die Formen der Zusammenarbeit zwischen den Ressorts verwiesen werden. Die integrierten Stadtentwicklungskonzepte der Kommunen werden ressortübergreifend erarbeitet. Ein Großteil der Gesprächspartner stimmt überein, dass durch die Notwendigkeit der INSEK als Fördervoraussetzung im Stadtumbau die integrative Arbeit gefördert werde. Allerdings gewährleiste das nicht die fortführende ressortübergreifende Zusammenarbeit im Planungsalltag, wo nach wie vor sektorales Handeln überwiege. Eine scharfe Einschätzung dazu lautet: „Da weiß ein Amt nicht, was das andere tut." Aus einer Vielzahl an Gesprächen geht hervor, dass dauerhafte ressortübergreifende Gremium als hilfreich angesehen werden, um eine kontinuierliche Abstimmung zur Flächenentwicklung zu gewährleisten. Beispielsweise wird das Gremien „Bodenmanagement" der Stadt Arnsberg positiv erwähnt, da alle mit Siedlungsflächenentwicklung befassten Ämter vertreten sind, regelmäßig zusammenkommen und sämtliche Fragen gemeinsam angehen.

Bedeutungen und Einflüsse kommunaler Unternehmen

Werden die Interaktionen öffentlicher Akteure betrachtet, ist der Blick auch auf die kommunalen Unternehmen, Gesellschaften und Betriebe zu richten: Auf Wohnungsunternehmen, Stadtwerke, Entwicklungsgesellschaften, Immobilien- und Bodengesellschaften, Wohnungsbaugesellschaften, Grundstücksgesellschaften etc. Anzahl und Funktionen der Eigenbetriebe und -gesellschaften variieren von Kommune zu Kommune und beeinflussen unterschiedlich stark die Entwicklung von Siedlungsflächen.

Kommunale Aufgaben werden teils auf eigens neu gegründete Unternehmen ausgelagert. Sind diese nah an die Verwaltung gebunden, so scheinen Abstimmungen gut zu funktionieren. In einem Beispiel werden nach eigenen Aussagen „Tochtergesellschaften schnell und oft gegründet" mit dem Ziel, die Handlungsspielräume zu vergrößern. Es können Geschäfte getätigt werden, die aus dem kommunalen Haushalt heraus nicht möglich wären, z.B. aufgrund eines Haushaltsdefizits oder des eingeschränkten Kreditrahmens. Aus den Interviews ging hervor, dass zudem der geringere Grad an demokratischer Kontrolle schnellere Entscheidungen und eine größere Flexibilität ermöglichten. Allerdings zeigen sich in Kommunen mit einer Vielzahl an kommunalen Subeinheiten auch Abstimmungsschwierigkeiten, bedingt durch verschiedene Zuständigkeiten, Abhängigkeiten und Ziele. Diese „unübersichtlichen Strukturen" veränderten das Alltagsgeschäft in der Stadtplanung. Es wurde berichtet von einer „Vielfalt, die man nicht mehr in den Griff bekommt. (...) Da ist ein Vakuum entstanden, da gibt es keine klare Kraft mehr." Zudem träten die Gesellschaften heute

teils sehr eigenständig auf. Es wurde von Fällen berichtet, in denen kommunale Betriebe eigene Neubauten planen ohne die Bestände der Kommune zu berücksichtigen. „Früher waren die leichter von oben zu beeinflussen." Wer sich letztendlich wie durchsetzen könne, hinge von vielen Faktoren ab: den Machtverhältnissen, der politischen Rückendeckung, der Besetzung der Aufsichtsräte, den Mehrheiten in den Ausschüssen usw. Und: „Da wird oft viel gepokert hinter den Kulissen." Überdies seien die betriebswirtschaftlichen Zwänge teils höher als wenn allein hoheitliche Akteure agierten. Fragen wie ‚Wer kauft die Flächen?' ‚Was wird dort wie und für wen entwickelt?' geraten in den Hintergrund, vielmehr würde „recht schnell Veräußerungszwängen nachgegeben, (...) damit die Bilanzen stimmen".

Eine besondere Rolle nehmen die kommunalen Wohnungsunternehmen in stark schrumpfenden Städten ein. Hier schlagen sich die Bevölkerungsverluste in hohen Leerstandszahlen nieder. Die sinkende Nachfrage nach Wohnraum, v.a. im Geschosswohnungsbau, führt zu enormen Einnahmeverlusten. Gleichzeitig wächst die Notwendigkeit für die Unternehmen, das Eigenkapital zu erhöhen, um den verbleibenden Bestand markt- und damit zukunftsfähig zu gestalten. Da die kommunalen Wohnungsunternehmen für die kommunale Stadtplanung die wichtigsten Partner im Stadtumbau sind, sind auch Verwaltung und Politik stark an dem Überleben „ihrer" kommunalen Wohnungsunternehmen interessiert. Dieses Anliegen liefert eine zentrale Erklärung für gängige Steuerungsweisen im Stadtumbau: In den Mittelpunkt rückt das betriebswirtschaftliche Überleben kommunaler Unternehmen, was dazu führen kann, dass öffentliche Akteure in den Aushandlungsprozessen zum Stadtumbau und Rückbau, An- oder Verkauf weniger nachdrücklich baulich-räumliche Anliegen (ebenso soziale und ökologische Interessen) vertreten.

Zwischenfazit und Hypothesenprüfung

Im Überblick über die Kommunen entsteht der Eindruck, dass sich die Auseinandersetzung mit demographischen Rahmenbedingungen seitens der Verwaltung näher an den lokalen Realitäten ausrichtet als die der Politik. Folgt die Politik in den Entscheidungsfindungen mehr „ihren eigenen Realitäten", so ein O-Ton, ist es für die Verwaltung durchaus schwierig, der Berücksichtigung demographischer Aspekte in den Prozessen zur Siedlungsflächenentwicklung ein stärkeres Gewicht zu verleihen. Die Gewichtung kommunaler Ziele scheint eindeutig – die Rede ist von einem „Primat der Ökonomie". Schlechte wirtschaftliche und fiskalische Rahmenbedingungen führen dazu, dass baulich-räumliche Anliegen anderen kommunalen Zielen nachgeordnet werden. Teilweise scheint die Flächenpolitik auch für andere Ziele, z.B. für die Haushaltssanierung, „instrumentalisiert" zu werden. Soweit lässt sich die Hypothese verifizieren.

Zudem lässt sich weiterer Differenzierungsbedarf ableiten: In den betrachteten Kommunen wurden unterschiedliche Nutzungs- und Verwertungsinteressen an Grund und Boden seitens der verschiedenen öffentlichen Akteure offenkundig, so dass es nicht adäquat scheint, in der Auseinandersetzung mit Aspekten der Siedlungsflächenentwicklung von ‚den' öffentlichen Akteuren zu sprechen. Es ist genau zu differenzieren, wer auf welche Weise an Planungs- und Entscheidungsprozessen mitwirkt und welche Interessen verfolgt. Die unterschiedlichen Interessen der kommunalen Instanzen (Stadtplanungsamt, Kämmerei, Liegenschaften, Wirtschaftsförderung, kommunale Wohnungsunternehmen, Entwicklungsgesellschaften etc.) sowie die „Doppelrolle" der Kommune als hoheitliche Instanz und Marktteilnehmerin können zu Widersprüchen führen: Verschiedene Werte und Interessen führen zu verschiedenen Handlungslogiken und Steuerungsweisen. Mit einer zunehmenden Auslagerung von Aufgaben, der Gründung kommunaler Betriebe und Gesellschaften oder Privatisierungen steigt die Anzahl an Akteuren. Eine Folge kann sein, dass es schwieriger wird, sich auf gemeinsame Ziele zu verständigen, diese beständig zu verfolgen und *eine* kommunale Linie zu finden. Letztendlich kann die zunehmende Anzahl an Institutionen zu Steuerungsverlusten einzelner öffentlicher Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung führen.

Raumwirksamer Einfluss privater Akteure: Unterordnung öffentlicher Interessen?

[Ausgangspunkt] Private und öffentliche Interessen bzw. Handlungsweisen prägen den Umgang und die Nutzung von Grund und Boden. Es gibt Anzeichen dahingehend, dass öffentliche Akteure bei der Siedlungsentwicklung von anderen Akteuren und deren Interessen abhängig sind. Ihnen kommt keine übergeordnete Gestaltungsmacht zu.

[Hypothese E.8] In Nicht-Wachstumsräumen nehmen private Akteure starken Einfluss auf die kommunale Siedlungsflächenentwicklung. Öffentliche Akteure ordnen eigene Interessen privaten Absichten vielfach nach.

Der Einfluss Privater...

Wird das Handlungsfeld der Siedlungsflächenentwicklung durch die Governance-Perspektive betrachtet, wird eine Vielzahl an Akteuren sichtbar, die die Entwicklungen vor Ort mitprägen. Grundstücksbesitzer und Eigentümer sind unbestritten ein Dreh- und Angelpunkt. Das zeigt sich sowohl in der Neuentwicklung von Wohnbauflächen als auch im Stadtumbau. Dabei sind die Interessen und Handlungskapazitäten der Akteure sehr heterogen und unterscheiden sich von Stadt zu Stadt, von Stadtteil zu Stadtteil, von Block zu Block. „Die Argumente für oder gegen die Entwicklung einer Fläche sind immer vielschichtig. Zentral ist die Frage, wem die Fläche gehört. Und wie ist der Besitzer in der Lage, eine Lobby zu organisieren. (...) Welche Energie hat er, die ganzen Vorgaben zu erfüllen?“ Wird in einer Kommune die Kleinteiligkeit der Eigentümerstrukturen mit Blick auf komplizierte Abstimmungsprozesse bedauert, so hadern andere öffentliche Akteure mit dem Einfluss einiger weniger Großgrundbesitzer.

In einigen Städten wird eine starke Einflussnahme des Kapitalmarktes ausgemacht. Insbesondere bei ausländischen Investoren-/Finanz(-gruppen) bestünden nach Aussagen von Vertretern aus Verwaltung, Politik und kommunaler Wohnungswirtschaft kaum Möglichkeiten zur Zusammenarbeit. Den Stadtumbau nach städtebaulich sinnvollen Kriterien umzusetzen sei dann kaum mehr realisierbar. Ferner zeigen Stadtumbauvorhaben, dass Banken, Kreditinstitute und Fördermittelgeber direkte Mitsprache bei der konkreten Umsetzung von Maßnahmen haben. Daneben prägen Bausparkassen und Banken kontinuierlich die Bedürfnisse und Wohnwünsche der Nachfrageseite, wobei das Einfamilienhaus als erstrebenswerte Wohnform weiterhin fast konkurrenzlos angepriesen werde. Selbige Wirkung ginge von etablierten Einrichtungshäusern und Baumärkten aus.



Abbildung C.16: Eigenheim-Werbung in Arnsberg (eigenes Foto)

Für die Entwicklung von Siedlungsflächen sind darüber hinaus die Investoren wesentlich. „Stadtentwicklung lebt von Investoren.“ Auch die kommunalen Akteure seien auf diese angewiesen, um eigene Ideen und Strategien mit Inhalten und konkreten Projekten zu füllen: „Ohne Private geht gar nichts mehr.“ Und genau das ist in den wirtschaftlich wenig prosperierenden und demographisch schrumpfenden Kommunen nur schwer zu realisieren. „Wir versuchen (...) zu propagieren ‚Die Abwanderung ist gestoppt!‘, vor allem, um das Interesse der Investoren zu wecken.“ Das sei allerdings ein

mehr oder minder hoffnungsloses Unterfangen, wenn immobilienwirtschaftliche Einflussfaktoren hinzukommen, die nicht zu beeinflussen sind. Das trifft z.B. auf Risikoeinschätzungen zu, die den Räumen grundsätzlich verschiedene Ausgangspositionen zuordnen. Viele ostdeutsche Städte schneiden schlecht ab, sind für den investiven Bereich damit uninteressant.

Mit sich ändernden Rahmenbedingungen (z.B. Demographie-, Wirtschafts-, Konjunkturentwicklungen) verschieben sich die lokalen Akteurskonstellationen und damit auch der Einfluss der Wirtschaftsakteure. Dazu einige Einschätzungen anknüpfend an die Darstellungen in Kap. 2.1.3, zu agierenden und reagierenden Handlungsweisen:

- Für wirtschaftlich eher schwach aufgestellte Regionen wird ausgemacht, dass der Einfluss Privater eher abnimmt, da weniger Investoren vor Ort aktiv seien – aus bereits genannten Gründen wie geringen Renditemöglichkeiten, höheren Risiken, fehlendem Arbeitskräftepotenzial oder schlechtem Image.
- Hingegen wird andernorts bei ähnlichen Rahmenbedingungen berichtet, dass die Bedeutung einzelner privater Investoren für die räumliche Entwicklung zunehme, da den öffentlichen Akteuren „die Auswahlmöglichkeiten zwischen Anfragen von außen“ fehlen; man müsse „nehmen was kommt“. In dem Wissen um diese Situation spielten die Investoren ihre Verhandlungsposition gegenüber den Kommunen bisweilen aus.
- Und in wieder anderen Kommunen wird mit Blick auf die Bestandsentwicklung gesagt, dass die private Einflussnahme enorm sei. Dieses zeige sich vor allem im Wohnungsrückbau, der in erster Linie nach wohnungswirtschaftlichen Interessen abgewickelt werde.
- Für ostdeutsche Kommunen wurde zudem resümiert, dass sich mit der Weiterentwicklung der politisch-administrativen Strukturen und Handlungsweisen seit der politischen Wende auch die Interaktionen mit Dritten verändert hätten. „Anfangs wurden große Entscheidungen recht schnell gefällt. Inzwischen haben sich die Strukturen gefestigt (...). Heute kann keiner mehr auf der Woge der Begeisterung ein Projekt umsetzen, über das nachher alle die Köpfe schütteln.“

Wird der Einfluss Privater betrachtet, ist auch zu fragen, welche Rolle die Zivilgesellschaft einnimmt. Seitens der Gesprächspartner werden Bürgerinnen und Bürger nicht direkt als zentrale Akteure der Flächenentwicklung benannt, was nicht heißt, dass sie tatsächlich ohne Einflussnahme bleiben. Je nach Rolle sind direkter/unmittelbarer und indirekter/mittelbarer Einfluss zu unterscheiden – etwa

- als Bürger in Beteiligungsverfahren,
- als kommunalpolitische Wählerschaft,
- als Kunden städtischer Dienstleistungen sowie
- als Nachfrager am Boden- oder Wohnungsmarkt.

Im Überblick über die Beteiligungsverfahren zur Entwicklung von Siedlungsflächen der Beispielkommunen ist zwischen formalem und tatsächlichem Einfluss zu differenzieren: Er fällt je nach Planungsverständnis und Beteiligungskultur sowie Interesse der Bürgerinnen und Bürger zwischen den Kommunen verschieden aus. Hingegen gestaltet sich der indirekte Einfluss der Bürger in ihrer Rolle als Wähler und Nachfrager in den Kommunen recht ähnlich: Die Kommunalpolitik ist durchweg bemüht den (hier vermuteten) Präferenzen gerecht zu werden. Dabei werden die lokalspezifischen Eigenheiten, Mentalitäten und Wünschen eigenen Entscheidungen zugrunde gelegt. Die indirekte Einflussnahme auf die Entwicklung von Siedlungsflächen ist somit nicht zu unterschätzen, wie bereits in Kap. 7.2.1 zur sogenannten nachfrageorientierten Baulandpolitik ausgeführt wurde.

...und kommunale Steuerungsmöglichkeiten

Die Gesprächspartner wurden nicht nur gebeten, den Einfluss Privater, sondern in diesem Zusammenhang auch die öffentlichen Steuerungsmöglichkeiten in der Siedlungsflächenentwicklung einzuschätzen. Hier gehen die subjektiven Einschätzungen auseinander und lassen sich zu drei Grundrichtungen bündeln:

- Einzelne kommunale Akteure schätzen die eigenen Steuerungsmöglichkeiten im Zusammenspiel mit anderen Akteuren als recht hoch ein. „Die Bauleitplanung gibt den Rahmen vor.“ Die kommunale Planungshoheit sei ihrer Einschätzung nach maßgebend, vor allem durch die Möglichkeit zur Rechtsprechung. Auch der eigene Flächenbesitz (falls gegeben) verschaffe der Kommune wesentliche Einflussmöglichkeiten.

- Andere sehen die Steuerungsmöglichkeiten öffentlicher Vertreter als gering an. „Investoren sagen im Prinzip, wo es lang geht" und der enorme Einfluss Privater würde größtenteils politisch bewusst zugelassen. Auf die vermeintliche Planungshoheit werde nur selektiv zurückgegriffen – und nicht unbedingt gegenüber Investoren.
- Eine dritte Sichtweise relativiert hingegen die grundsätzlichen Reichweiten hoheitlicher und privater Einflussnahmen: Die Entwicklung von Siedlungsflächen würde „weniger durch harte Steuerung von oben", sondern mehr durch Aushandlungsprozesse und Kooperation geprägt: „Es ist immer ein Kompromiss." Dabei hätten allerdings auch Private nicht „per se mehr Macht". Vielmehr komme es auf das Verhandlungsgeschick und die guten Argumente der öffentlichen Akteure an. „Auch wenn die wesentlichen Impulse von den Privaten ausgehen (...), muss das nicht zwangsläufig heißen, dass sie ungebremst Einfluss nehmen können."

Während einige öffentliche Vertreter für ihren eigenen Wirkungsbereich der Siedlungsflächenentwicklung einen „Steuerungsverlust" beklagen, beurteilen andere die Präsenz und Aktivitäten Privater weniger negativ. Es mache Spaß, „auf gleicher Augenhöhe" gemeinsam zu agieren. „Früher gab es teilweise richtige Aversionen," das habe sich gewandelt. Es bestünden weniger Berührungsängste und „der Investor ist nicht mehr der Klassenfeind". Es sei ein Novum und eine Bereicherung, dass kommunale Planer gemeinsam mit Bauträgern und Projektentwicklern im Team arbeiten.

Interdependenzen und Interaktionen in der Praxis

Die Präsenz von und das (mal mehr mal weniger gewünschte) Zusammenspiel mit privaten Akteuren prägen die konkreten Arbeitsformen und den Instrumenteneinsatz vor Ort – durchaus mit Unterschieden

- zwischen den Kommunen: Während eine Kommune in der Wohnbauflächenentwicklung anstrebt, selber Angebote zu schaffen – entweder, weil keine privaten Investoren/Bauträger vor Ort am Markt sind oder um diese „bewusst rauszuhalten" (z.B. in dem Bestreben mehr Einfluss auf Bodenpreise zu haben), ist eine andere Kommune „froh, wenn es die Bauträger alleine machen". Demgemäß werden entsprechende Plangrundlagen auf verschiedenem Wege erstellt: In einigen Fällen produzieren und realisieren öffentliche und private Akteure diese gemeinsam, in anderen Kommunen kommt es zur klassischen Angebotsplanung.
- innerhalb einer Kommune: Öffentliche Akteure gestalten die Interaktionen in einzelnen Handlungsfeldern verschiedenartig. Bspw. arbeiten in einer ostdeutschen Kommune die kommunalen Planer in Stadtumbaugebieten „der Platte" eng mit den großen Wohnungsunternehmen und einzelnen Versorgern zusammen. Gleichzeitig werden in anderen Arbeitsbereichen Schnittstellen vermieden bzw. die Rollen getrennt: Zum Beispiel halten sich die kommunalen Stadtplaner weitgehend aus der Wohnbauflächenentwicklung heraus oder betreiben die städtischen Wohnungsbaugesellschaften kein Flächeninvestment. Die einzelnen Akteure besetzen jeweils verschiedene Aufgaben und Geschäftsfelder, um „Reibungen und Konflikte" zu vermeiden.

Werden einzelne Vorhaben innerhalb einer Kommune betrachtet, zeigt sich zudem eine Gleichzeitigkeit von kooperativem und hoheitlichem Verhalten. Dabei agieren kommunale Akteure durchaus strategisch. Ein Beispiel: „Auf der einen Seite versuchen wir Impulse zu kanalisieren, um einem Standort die richtige Qualität zu geben und da wo das nicht funktioniert auch mal ‚ein Stöckchen zwischen die Beine zu werfen'." Offensichtlich wird auf die planungshoheitlichen Möglichkeiten selektiv zurückgegriffen – in Abhängigkeit davon, ob Entwicklungen erwünscht oder unerwünscht sind. In letztgenanntem Fall kann bspw. eine Devise sein: „Hinauszögern, bis anderes möglich wird!"

Zusammenarbeit im Stadtumbau

Abschließend sollen die Interaktionen der Akteure in der Stadtumbaupraxis genauer betrachtet werden, da davon auszugehen ist, dass dieses Handlungsfeld zukünftig ein zentraler Wirkungs- und Schnittstellenbereich privater und öffentlicher Instanzen in demographisch schrumpfenden Städten sein wird.



Abbildung C.17: Stadtumbau in Halle (Saale) und Schwerin (eigene Fotos)

Aus zahlreichen Stadtumbaugebieten ist zu hören, dass die Vielfalt der Akteure (Eigentümer, Versorger, Banken, Nutzer, Nachbarn etc.) das Geschäft recht schwierig mache. In der Rückbaupraxis zeichnet sich ein starker wohnungswirtschaftlicher Einfluss auf den weiteren Umgang mit Wohnflächen ab. „Rückbau von außen nach innen", diese Prämisse ist aus städtebaulicher und infrastruktureller Perspektive unbestritten. Doch welche Bestände in der Praxis wo, wann und in welchem Umfang rückgebaut werden, entscheidet sich in erster Linie nach betriebswirtschaftlichen Aspekten der Unternehmen und weniger nach räumlichen Vorstellungen kommunaler Planer.[108] Zentral sind:

- die Altschuldenentlastung: Am Stadtumbau beteiligen sich in Ostdeutschland fast ausschließlich Wohnungsunternehmen, die in den Genuss der Altschuldenhilfe kommen. Dieser Status ist von der betriebswirtschaftlichen Situation, dem cash-flow, abhängig;
- die Wirtschaftlichkeit der Bestände: Ausschlaggebend sind räumliche Leerstandskonzentrationen bei hohen laufenden Kosten; der Zustand der Bausubstanz, bestehende Investitionsstaus sowie die fehlende Marktfähigkeit der Bestände abhängig von Wohnungstypen, -größen, -strukturen, Verdichtungsgrad und Wohnumfeld;
- die Größe des Wohnungsunternehmens sowie die Lage der Bestände: Liegt der Kernbestand eines Marktteilnehmers in einem Rückbaugebiet, wird dieser nur punktuell und nicht flächenhaft abreißen, da er ansonsten nicht weiter am Markt bestehen könnte;
- die teils fehlende Wirtschaftlichkeit stadtplanerischer Ideen: Aufwändige Formen des Teilrückbaus oder die angestrebte parallele Realisierung von Abriss und Aufwertung sind finanziell oft nicht realisierbar, auch nicht im Rahmen der Stadtumbau-Förderung. Selbst die Abrissmittel reichen für dessen komplette Kosten nicht aus; zumindest dann nicht, wenn der Aufwand für Infrastrukturumstrukturierungen, rechtliche Kosten, Freizug der Gebäude, Umzugmanagement usw. in die Rechnung einbezogen wird. Eine Folge kann sein, dass reine Kapitalunternehmen die betroffenen Wohnblöcke eher zumauern statt in den Rückbau zu investieren.[109]

Mit der Förderung des Stadtumbaus wird seitens der kommunalen Akteure eine Neuerung ausgemacht: „Die Verknüpfung von Planungskonzepten und Förderung in dem Maße, wie es im Stadtumbau der Fall ist, ist ein Novum, eine Innovation. (...) Dadurch haben die Planungskonzepte der Stadt für die Investoren eine hohe Bindung." Gleichwohl mit einer erheblichen Einschränkung: „Wenn Investoren etwas tun wollen, dann greifen die Instrumente. Wenn das nicht der Fall ist, wird es schwierig." Und oft sei es nun mal so, dass private Eigentümer und Investoren andere Interessen haben. „Die verfolgen ihre eigene Unternehmenspolitik und es interessiert sie wenig, was wir da im Stadtumbau machen." Gleiches gilt für Finanzunternehmen und ausländische Investoren, die vor Ort nur durch einen Verwalter vertreten sind. Bei häufigen Eigentümerwechseln in einzelnen Segmenten des Plattenbaubestands ist die Kommune teilweise nicht informiert, wer aktuell der Besitzer ist. Unter diesen Voraussetzungen sei es schwierig bis unmöglich, die für derartige Transformationsprozesse notwendigen Vertrauensverhältnisse aufzubauen. Die hohe Anzahl an Trittbrettfahrern, die von den Aktivitäten anderer (z.B. Abrisse, Investitionen in Wohnquartier) profitieren, wird kritisiert. In der Folge gelänge es nicht, betroffene Teilgebiete mit Großwohnanla-

---

[108] *Bezüglich der Durchsetzungskraft wohnungswirtschaftlicher Interessen decken sich die Befunde dieser Arbeit mit den Ergebnissen der Untersuchung in Leipzig-Grünau (vgl. Rößler et al. 2005). Bernt (2005a) beschreibt anschaulich, wie die vormals anspruchsvollen Zielen des Grünauer Stadtumbaus im Prozessverlauf auf der Strecke geblieben sind; das Stadtentwicklungskonzept sei am Ende nur noch „Makulatur" gewesen.*

[109] *Zu Exit-Strategien von Wohnungsunternehmen und Möglichkeiten zur Überwindung dieser vgl. Nordalm (2008, 47ff.).*

gen entsprechend einer Gesamtstrategie – städtebaulich schlüssig und infrastrukturell sinnvoll – umzugestalten. Und bei den eher kleinteiligen Eigentümerstrukturen im Altbaubestand gehe mit den erforderlichen Abstimmungsprozessen ein enormer Aufwand für die Kommune einher. Während sich öffentliche Akteure in einigen Kommunen diesen Herausforderungen durchaus stellen, ist diese absehbare Belastung für andere (mit) ein Grund, die kommunalen Aktivitäten mehr auf die Neuentwicklung von Flächen zu konzentrieren. Exemplarisch werden in Abb. C.18 verschiedene Eigentümertypen im „Stadtumbau West" dargestellt.

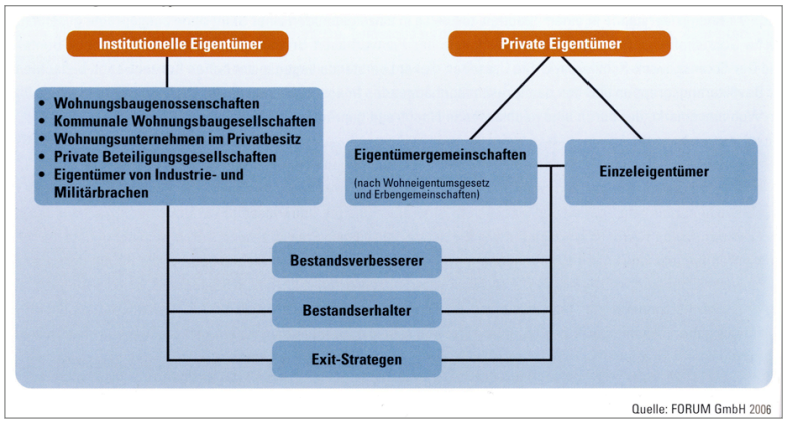


Abbildung C.18: Eigentümertypen im Stadtumbau (BBR 2006c, 14)

Zwischenfazit und Hypothesenprüfung

Die akteursorientierte Betrachtung zeigt einmal mehr, dass die öffentlichen Akteure nicht *das* Steuerungszentrum, sondern ein möglicher Partner in der baulich-räumlichen Entwicklung sind. Es gibt eine Vielfalt raumwirksamer Akteure: Jede Gruppe nimmt die Aufgaben und Probleme unterschiedlich wahr, bewertet sie anders und verfügt über verschiedene Mittel zur Einflussnahme. Dabei sind die Akteurskonstellationen in den untersuchten Kommunen durchaus nicht gleich. Ebenso sind Gewichte und Rollen der einzelnen Beteiligten unterschiedlich verteilt, teilweise auch bei gleichen oder ähnlichen Rahmenbedingungen. Mancherorts scheinen die Gestaltungsmöglichkeiten öffentlicher Akteure vergleichsweise gering, vor allem bei knappen Steuerungsressourcen und einer starken Raumwirksamkeit privater Akteure.

Folglich ist die Ausgangshypothese differenziert zu betrachten: Es scheint nicht auf alle demographisch schrumpfenden Kommunen gleichermaßen zuzutreffen, dass private Akteure starken Einfluss auf die Entwicklung der Siedlungsflächen ausüben. Wiederum wurde offenkundig, dass die öffentlichen Akteure kaum losgelöst von Privaten Siedlungsflächen gestalten können. Entscheidend ist dabei auch die Frage, von welchen Privaten die Rede ist. Es muss nicht immer ein gewichtiger Investor sein, der durch seine wirtschaftliche Macht die Prozesse dominiert. Es können durchaus auch Kleineigentümer im Bestand, größere Wohnungsunternehmen oder wenig kooperative Grundbesitzer sein, die durch ihre Rollen und (Nicht-)Aktivitäten die Entwicklungen stark prägen. Demnach sind – ebenso wie nicht von ‚der' Kommune gesprochen werden kann – auch ‚die' Privaten zu differenzieren: Es ist genau zu unterscheiden, welcher Einfluss jeweils von den Eigentümern, Investoren, Finanziers, Nachfragern, Nutzern, Verbänden etc. ausgeht – u.a. in Abhängigkeit von ihren Interessen, Ressourcen oder Verbindungen zu anderen Akteuren vor Ort. Auch die eingangs beschriebenen lokalspezifischen Instrumenten-Mixe können sich in Abhängigkeit von den jeweiligen Akteurskonstellationen unterscheiden. Das kann sich u.a. auf eine eher hoheitliche oder eine eher kooperative Vorgehensweise der öffentlichen Vertreter beziehen.

Hauptpartner der kommunalen Stadtplaner sind in stark schrumpfenden Städten die großen (oftmals kommunalen) Wohnungsunternehmen. Diese sektoral orientierten Akteursallianzen wurden in der Fachliteratur unlängst kritisiert (vgl. Kap. 3.4.2). Es sei damit zu rechnen, dass „isolierte Problemlösungen im Vordergrund stehen" und „dass scheinbar bewährte politische Handlungsmuster reproduziert werden", so Bürkner (2005, 25f). Aus der Praxis wurde berichtet, dass es erst langsam zu einer fachübergreifenden Zusammenarbeit käme und neben Wohnungsunternehmen verstärkt Ver- und Entsorgungsunternehmen eingebunden werden. Institutionen, die sich sozialen oder ökologischen Fragen widmen, scheinen hingegen kaum involviert zu sein.

Mit Blick auf die lokalen Akteurskonstellationen und -interaktionen wurde der Frage nachgegangen, ob öffentliche Akteure eigene Interessen den privaten Absichten nachordnen. Dazu gibt es keine allgemeingültige Antwort. In den Kommunen gab es durchaus Beispiele, die diese Annahme bestätigen, sei es in der Neuentwicklung von Wohnbauflächen oder in der Bestandsentwicklung. Im Stadtumbau entscheidet vor allem die Wirtschaftlichkeit einzelner Objekte, was wo und wie umgestaltet wird, gleichwohl die verbleibenden Folgekosten auf gesamtstädtischer Ebene zumeist von Kommunen, Versorgungsträgern und Gesellschaft zu tragen sind. So wundert es nicht, dass die Steuerungsmöglichkeiten öffentlicher Akteure in der Bestandsentwicklung aufgrund komplexer Akteurskonstellationen und gegebener Eigentumsverhältnisse als eher gering angesehen werden. Im Überblick über die Aufgaben schätzen die öffentlichen Akteure ihre eigenen Wirkungsmöglichkeiten unterschiedlich ein. Für einige wenige Vertreter scheint die rechtlich fixierte kommunale Planungshoheit mit der Vorstellung einer umfassenden Steuerung einherzugehen, wobei der Einfluss anderer Akteure ausgeblendet wird. Zahlreiche Verwaltungsakteure verstehen Stadtentwicklung hingegen als ein gemeinsames Werk, das nur kooperativ und miteinander gestaltet werden kann. Dabei werden die öffentlichen Eingriffsmöglichkeiten teilweise als gering angesehen, „vor allem dann, wenn die Leerstände in privatem Besitz und keine neuen Interessenten in Sicht sind.“ Dann sei es insbesondere in den stark schrumpfenden Städten nicht nur schwierig, eine Weiterentwicklung in die Wege zu leiten, sondern auch grundlegende Qualitäten zu sichern. Die in der Literatur vielfach geäußerte Vermutung, die Möglichkeiten in der baulich-räumlichen Entwicklung seien durch die Kooperation von öffentlichen mit privaten Akteuren zu verbessern, scheint in Nicht-Wachstumsstädten teils nur schwer einlösbar. Die Aussichten auf Kooperationen (z.B. Public Private Partnership) wurden als schlecht beschrieben, da es vor Ort nicht die entsprechenden Akteure gäbe (Projektentwickler, prosperierende Unternehmen, einkommensstarke Einwohner etc.). Die Chancen öffentlicher Akteure Private zur Zusammenarbeit zu gewinnen, scheinen schlechter zu sein als in Wachstumsräumen. Und kommt es denn zu Partnerschaften, seien diese aufgrund der schwierigen Rahmenbedingungen besonderen Belastungen ausgesetzt (Planungsunsicherheiten, Nachfrageeinbrüche etc.) und schwierig aufrechtzuerhalten.

7.3 Zwischenresümee: Zentrale Befunde zu den Untersuchungshypothesen

Abschließend werden die umfangreichen Befunde der Querschnittsauswertung auf einige Basisaussagen zu den elf Hypothesen konzentriert.

Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung

B.1 Expansive Flächenpolitiken: Ausweisung neuer Wohngebiete?
Schaffung neuer Wohnbauflächen im Innen- und Außenbereich

- Ein klarer Kurswechsel weg von der Neuinanspruchnahme von Flächen ist in den untersuchten Kommunen nicht ersichtlich. Allenfalls kommt es zur Gleichzeitigkeit und zum Nebeneinander von Neubau- und Bestands- sowie Innen- und Außenentwicklung.
- Es gibt Anzeichen für ein zunehmendes Qualitätsbewusstsein bei den kommunalen Akteuren der Siedlungsflächenentwicklung.
- Ein zentraler Beitrag öffentlicher Akteure zur Siedlungsentwicklung in Nicht-Wachstumsräumen ist die Schaffung neuer Wohnbauflächen. Daneben prägen weitere Aufgaben den Steuerungsalltag, bei hohem Problemdruck in demographisch stark schrumpfenden Städten z.B. Maßnahmen des Stadtumbaus. Frei gewordene Rückbauflächen ersetzen in „Stadtumbau-Städten" zumeist nicht die Ausweisung neuer Wohnbauflächen.
- Bei sinkender Nachfrage werden Siedlungsflächenreserven kaum aufgegeben, sondern für erhoffte „bessere Zeiten" gesichert.

B.2 Punktuelle Einzelvorhaben: Einbindung in eine Gesamtstrategie?
Gesamträumliche Steuerungsbemühungen mit begrenzter Tragweite

- In den untersuchten Kommunen sind die öffentlichen Akteure um eine gesamträumliche Steuerung bemüht (in Form von ISEK, STEK, STEP o.ä.). Im alltäglichen Planungsgeschäft mit seinen zahlreichen Einzelvorhaben können diese übergeordneten Überlegungen allerdings verloren gehen.
- Die Steuerungsaktivitäten öffentlicher Akteure sind auf lokalspezifische Teilausschnitte räumlich begrenzt (z.B. besonderes Engagement in Gebieten des Stadtumbaus oder der „Sozialen Stadt").
- Es gibt Hinweise, dass sich Kommunen bei einer fehlenden Abstimmung von Einzelmaßnahmen zunehmend „selber das Wasser abgraben" – z.B. bei aufwändigen Neubauentwicklungen und gleichzeitig steigenden Leerständen und Verfall im Bestand.

B.3 Instrumente und Arbeitsformen: Eher formell oder informell?
Lokalspezifische Auswahl und Kombination formeller und informeller Instrumente

- In den Kommunen wird jeweils mit einem Mix aus formellen und informellen Instrumenten gearbeitet. Formelle und informelle Instrumente werden in den untersuchten Kommunen mit unterschiedlichen Schwerpunkten eingesetzt.
- Die Vermutung, dass kommunale Akteure vermehrt informelle Instrumente nutzen, da das formale Instrumentarium den Anforderungen in Schrumpfungsräumen nicht gerecht werde, lässt sich nicht bestätigen: Es geht weniger um die Frage, ob entweder formelle oder informelle Instrumente zu nutzen sind, sondern darum, wie sich die verschiedenen Instrumente miteinander kombinieren lassen – z.B. Vorbereitung formeller Beschlüsse durch informelle Arbeitsschritte oder Absicherung der Ergebnisse informeller Prozesse durch formale Verträge. Nicht zu erkennen ist, dass informelle Instrumente formelle ablösen; vielmehr ergänzen sie diese.
- Durchweg wird die Teilnahme der Kommune am Markt (Flächenerwerb, Standortentwicklung) als sehr wichtig für die öffentliche Steuerung eingeschätzt. Allerdings besteht diese Option nur für Kommunen, die über ausreichend Finanzmittel verfügen.

Bedeutung von Problemwahrnehmung und Aufgabenverständnis öffentlicher Akteure für die Siedlungsflächenentwicklung

E.1 Problemwahrnehmung: Anerkennung demographischer Entwicklungen vor Ort?
Selektive Wahrnehmung und Interpretationsvielfalt seitens öffentlicher Akteure

- Demographische Veränderungen werden vielerorts seitens öffentlicher Akteure nicht als eine wesentliche Rahmen setzende Variable für das eigene Steuerungsverhalten betrachtet. Vor dem Hintergrund verschiedener demographischer Entwicklungen in den Kommunen bestätigt sich die Annahme, dass erst ein akuter und sichtbarer Problemdruck zu einer handlungsorientierten Auseinandersetzung mit demographischen Rahmenbedingungen führt: Je stärker das Ausmaß demo-

graphischer Veränderungen ist, desto eher werden diese wahrgenommen und anerkannt. Folglich wächst mit der konkreten Betroffenheit vor Ort die Bereitschaft, sich den demographischen Realitäten zu stellen.

- Während Verwaltungs- und Wohnungswirtschaftsakteure eher die demographischen Realitäten im Blick haben, verweigern sich speziell Politiker (auch bei eindeutigen Prognosen) über einen gewissen Zeitrahmen hinaus zu denken oder den Blick auf die Gesamtheit der Entwicklungen und Phänomene zu richten.
- Die demographischen Rahmenbedingungen werden selektiv wahrgenommen und verschieden interpretiert – mit ganz unterschiedlichen Konsequenzen für das Steuerungsverhalten in der Siedlungsflächenentwicklung. Manch einer thematisiert nur die Aspekte, die den eigenen Zielen und Interessen entsprechen und die anscheinend geeignet sind, das gängige Steuerungsverhalten (z.B. Neubau Einfamilienhäuser) aufrechtzuerhalten.

E.2 Aufgabenverständnis: Einwohnerzugewinne durch neue Baulandangebote angestrebt?
An (erhoffter) Nachfrage orientierte Wohnbaulandbereitstellung

- Ein Grundanliegen kennzeichnet das Aufgabenverständnis der öffentlichen Akteure quer durch die Kommunen: Über die Bereitstellung von Wohnbauland sollen alte und neue Einwohner an die Kommune gebunden werden. Es gilt, möglichst viele Zielgruppen sowie Wohnwünsche innerhalb der eigenen Gemarkung zu bedienen. Im Mittelpunkt kommunaler Flächenpolitiken, v.a. in ländlich geprägten Räumen, steht die Schaffung von Einfamilienhäusern in lokal „bewährten" Lagen.
- Teilweise werden neue Wohnbauflächen in peripheren Ortslagen ausgewiesen, um diese (inklusive ihrer Infrastrukturen) durch erhoffte Zuwanderungen zu stabilisieren. Ob die Strategie tatsächlich aufgeht und inwiefern dabei Nachfrageeinbrüche an anderer Stelle entstehen, wird oftmals nicht nachvollzogen.
- Den kommunalen Programmen ist zu entnehmen, dass ein sparsamer Umgang mit Grund und Boden anzustreben ist. In der Steuerungspraxis wird dieses Anliegen allerdings anderen Zielen nachgeordnet – z.B. dem Zugewinn von Einwohnern, Schaffung von Arbeitsplätzen. Und nur soweit es dieser Rahmen zulässt, wird ein nachhaltiges Haushalten mit Flächen vorgesehen.
- Ein grundlegender Richtungswechsel hin zur qualitativen Bestandsentwicklung ist in den betrachteten Kommunen nicht auszumachen. Bestandsentwicklung wird zwar durchgängig als wichtiger Bereich der Stadtentwicklung betrachtet, doch gibt es deutliche Abweichungen in der Einschätzung der Zuständigkeiten: Mal wird es als öffentliche, mal als private und mal als Aufgabe von beiden betrachtet. Hier ist das Aufgabenverständnis uneinheitlich.

Bedeutung handlungsleitender Ziele, Motive und Orientierungen öffentlicher Akteure für die Siedlungsflächenentwicklung

E.3 Wachstumsorientierung ungebrochen?
Motor einer wachstumsorientierten Flächenpolitik: Diffuse Hoffnung auf mögliche Zugewinne

- Das Steuerungsverständnis in der baulich-räumlichen Planung richtet sich auch in Schrumpfungsräumen an Wachstumsvorstellungen und -zielen aus. Anzeichen für einen Paradigmenwechsel gibt es kaum. Selbst der Stadtumbau fußt teils auf Wachstumshoffnungen: Es gilt, Voraussetzungen zu schaffen, die zukünftig wieder Wachstum ermöglichen.
- Im Fokus lokaler Debatten um Siedlungsentwicklung und Wohnraumschaffung steht oftmals der Zuwachs an Wohnfläche pro Kopf. Für den angepeilten Wohnflächenkonsum werden einzelne Wachstumsgrößen zugrunde gelegt – teils ohne zu berücksichtigen, ob vor Ort die grundsätzlichen Voraussetzungen dafür erfüllt sind (Kaufkraft, Arbeitsplatzsicherheit o.ä.).
- Teilweise werden die demographisch bedingten Aufgaben öffentlicher Akteure recht eindimensional verstanden und auf einzelne Wachstumssegmente am Markt reduziert – z.B. auf das Wohnen älterer Mittelschichtbürger.
- Eine Folge der Wachstumsorientierung ist der verschärfte Wettbewerb um Einwohner zwischen den Kommunen. Mancherorts findet diese Konkurrenz auch innerkommunal zwischen einzelnen Ortsteilen statt. Interkommunale Abstimmungen in der Siedlungsflächenentwicklung gibt es in den betrachteten Kommunen kaum. Die kommunalen Entscheidungsträger gehen davon aus, dass die Bereitschaft zur kommunenübergreifenden Zusammenarbeit unter Schrumpfungsbedingungen eher noch sinkt, da die Beteiligten bei ähnlichem Leidensdruck weniger Möglichkeiten sehen, miteinander zu arbeiten und sich gegenseitig zu ergänzen.

E.4 Kommunaler Steuerungsanspruch: Agieren oder reagieren?
Zielorientierung und inhaltliche sowie strategische Vorbereitung entscheidend

- Es gibt keine eindeutigen Befunde dahingehend, dass es in Schrumpfungsräumen vermehrt zu reaktiven statt zu aktiven Handlungsweisen öffentlicher Akteure kommt: Für einige Kommunen gilt zwar, dass reaktive Steuerungsmuster dominieren – bspw. auf Anfragen von Bauträgern oder bezüglich der Entwicklungsvorstellungen von Wohnungsunternehmen in Rückbaugebieten. Hingegen gibt es anderenorts aufgrund wirtschaftlicher und struktureller Krisen kaum Impulse von außen, auf die überhaupt reagiert werden kann. Hier werden öffentliche Akteure verstärkt selber aktiv – in dem ihnen möglichen Rahmen.
- Die empirischen Ergebnisse lassen keinen direkten Zusammenhang zwischen dem praktizierten Handlungsmodus (agieren – reagieren) und der Berücksichtigung bzw. Vernachlässigung eigener baulich-räumlicher Ziele seitens der öffentlichen Akteure erkennen. Entscheidend ist vielmehr, *dass* öffentliche Akteure eigene Ziele für die Siedlungsentwicklung festlegen und diese stetig verfolgen.
- Es wurde auch offenkundig, dass die alleinige Existenz kommunaler Ziele (z.B. in Entwicklungskonzepten) nicht garantiert, dass diese auch entsprechend umgesetzt werden. Im Steuerungsalltag bleiben oft nur Minimalziele übrig.

E.5 Kurzfristige Ausrichtung der Steuerung: Berücksichtigung von Folgenutzungen und -kosten?
Selektive statt systematische Auseinandersetzung mit Folgekosten

- Die untersuchten Praxisfälle bestätigen die Vermutung, dass die baulich-räumliche Steuerung eher kurzfristig ausgerichtet ist: Fragen der mittel- und langfristigen Nutzungen bei absehbarem Nachfragerückgang werden kaum berücksichtigt. Eine systematische Auseinandersetzung mit Folgekosten scheint nicht stattzufinden – weder für Einzelvorhaben noch hinsichtlich alternativer Siedlungsmaßnahmen auf gesamtstädtischer Ebene.
- Einzelne Praxisbeispiele zeigen, dass ökonomische Aspekte nur insoweit Eingang in die Entscheidungsprozesse finden, wie sie für den ohnehin eingeschlagenen Entwicklungspfad sprechen: Nur selten wird überprüft, ob sich expansive Angebotsplanungen aus fiskalischer Sicht wirklich lohnen. Umgekehrt werden neue Steuerungsmöglichkeiten (z.B. Flächenrecycling) oftmals mit dem Verweis auf entstehende Kosten abgetan.

Bedeutung öffentlicher Steuerungsressourcen und Instrumente für die Siedlungsflächenentwicklung

E.6 Abnahme kommunaler Ressourcenverfügbarkeit: Weniger Mittel = weniger Steuerung?
Mehr Aufgaben bei weniger Mitteln auf kommunaler Ebene

- Im Überblick über die Kommunen wird die finanzielle Lage zumeist ähnlich dramatisch eingeschätzt: Haushaltslage, Personalabbau und Modernisierung der Verwaltung führen zu deutlich veränderten Steuerungsmöglichkeiten in der kommunalen Stadtplanung.
- Aus dieser Situation ziehen die Kommunen unterschiedliche Folgerungen, was in einer Vielfalt an Steuerungsweisen in der Siedlungsflächenentwicklung resultiert: Veräußerungen und Nutzbarmachungen kommunaler Liegenschaften und Wohnungsbestände, Aufgabenverlagerungen auf kommunale Unternehmen, vermehrte Kooperationen mit Dritten, Inanspruchnahme von Landes- und Bundesförderungen, vermehrt räumliche Schwerpunktsetzungen usw.
- Angesichts der desolaten Haushaltslagen haben die politischen Prioritäten in der Ressourcenverwendung eine enorme Bedeutung. Kritisiert wird hier teils die kommunale Ausrichtung nach den Vorstellungen von Einzelpersonen (z.B. Lobbyisten).
- Wird die Verwendung von Fördermitteln betrachtet, so besteht Grund zu der Annahme, dass sich Kommunen in Teilen an inhaltlichen Vorgaben übergeordneter Ebenen orientieren.
- Mehrheitlich wird in den Untersuchungskommunen davon ausgegangen, dass die Steuerungsinstrumente gemeinhin ausreichen, sowohl um mit „Schrumpfungsaufgaben" als auch haushälterisch mit Grund und Boden umzugehen. Steuerungsdefizite lägen mehr in dem Verhalten der Entscheidungsträger und weniger in den verfügbaren Instrumenten begründet.

Einflüsse von Akteuren und Interdependenzen auf die Siedlungsflächenentwicklung

E.7 Innerkommunale Interaktionen: Vernachlässigung baulich-räumlicher Anliegen?
Öffentliche Akteure mit verschiedenen Verwertungsinteressen an Grund und Boden

- Das Zusammenspiel zwischen Verwaltung und Politik unterscheidet sich von Kommune zu Kommune: Teils scheint die Politik eher den Vorgaben der Verwaltung zu folgen, teils wird sie als Instanz gesehen, die allein den Weg weist. Sachargumente zum Umgang mit demographi-

schen Veränderungen in politische Entscheidungsprozesse einzubringen ist mitunter schwierig, da andere Interessen (lokale Wirtschaft usw.) stärkeren Einfluss haben.

- Das Einwirken anderer Ressorts (neben der zuständigen Stelle für Stadtplanung) auf die Siedlungsflächenentwicklung unterscheidet sich von Kommune zu Kommune, abhängig von Verwaltungsaufbau und Arbeitsformen oder kommunalen Besitztümern (z.B. Liegenschaften). Zwischen den Zielen einzelner kommunaler Handlungsbereiche kann es zu Konflikten kommen: Prioritär wird vielerorts die Stärkung der lokalen Wirtschaftskraft, die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen sowie die angestrebte Haushaltssanierung verfolgt. Teilweise scheint Flächenpolitik für diese Anliegen instrumentalisiert zu werden.
- In den Kommunen gibt es kommunale Eigenbetriebe und -gesellschaften, wobei Anzahl, Funktionen und Einfluss auf die Siedlungsflächenentwicklung von Kommune zu Kommune variieren. In stark schrumpfenden Städten nehmen v.a. die kommunalen Wohnungsunternehmen eine bedeutende Rolle ein: Ihr betriebswirtschaftliches Überleben ist zentral für viele baulich-räumliche Entscheidungen im Stadtumbau.

E.8 Raumwirksamer Einfluss privater Akteure: Unterordnung öffentlicher Interessen? Differenzierungsbedarf hinsichtlich Rollen und Einflussnahmen einzelner Akteure

- Eine Vielzahl an Akteuren prägt die baulich-räumlichen Entwicklungen vor Ort. Dabei werden die Aufgaben und Probleme unterschiedlich wahrgenommen und bewertet. Die Akteurskonstellationen sind in den untersuchten Kommunen nicht gleich; ebenso sind Gewichte, Rollen und Mittel zur Einflussnahme der einzelnen Beteiligten unterschiedlich verteilt, teilweise auch bei gleichen oder ähnlichen Rahmenbedingungen.
- Die Gestaltungsmöglichkeiten öffentlicher Akteure scheinen mancherorts vergleichsweise gering zu sein. Wesentlich scheinen hier die eigene Mittelknappheit sowie das starke baulich-räumliche Einwirken privater Akteure zu sein. Allerdings trifft das nicht auf alle demographisch schrumpfenden Kommunen gleichermaßen zu: So ist auch zu hören, dass der Einfluss Privater eher abnimmt, da weniger Investoren vor Ort aktiv seien. Anderenorts wird eher von einer Bedeutungszunahme einzelner privater Investoren berichtet, da die öffentlichen Akteure immer weniger Auswahlmöglichkeiten zwischen Anfragen von außen haben.
- Wird nach dem raumwirksamen Einfluss Privater gefragt, so ist die Frage entscheidend, von welchen Privaten die Rede ist: Es können gewichtige Investoren oder Kreditinstitute sein, die durch wirtschaftliche Macht Prozesse dominieren, es können aber auch Kleineigentümer im Bestand, Wohnungsunternehmen oder wenig kooperative Grundbesitzer sein, die durch ihre Rollen und (Nicht-)Aktivitäten die Entwicklungen prägen. Ebenso können immobilienwirtschaftliche Einflussfaktoren (Risikoeinschätzungen, Bewertungen) die Weichen für mögliche Investitionen stellen.
- Mit Blick auf die Wohnbestandsentwicklung ist festzustellen, dass die private Einflussnahme deutlich ist: Abriss und Aufwertungen werden in erster Linie entsprechend betriebswirtschaftlicher Unternehmensinteressen abgewickelt. Zudem zeichnet sich ab, dass es bei ausländischen Investoren-/Finanz(-gruppen) kaum Möglichkeiten zur Zusammenarbeit gibt. Übergeordnete städtebauliche Überlegungen bleiben auf der Strecke.

Soweit einige Kernaussagen zu den elf Untersuchungshypothesen. Es wurde offenkundig, dass die demographische Situation vor Ort nicht ausschließlich diesen oder jenen Umgang mit Siedlungsflächen impliziert. Wenn selbst bei ähnlichen Rahmenbedingungen verschiedene Handlungs- und Vorgehensweisen auszumachen sind, so ist weniger von *der* Steuerungsrealität, sondern mehr von *den* Steuerungsrealitäten zu sprechen. Das hat verschiedene Konsequenzen: Einfache Handlungsempfehlungen für die Praxis und Ratschläge, wie öffentliche Akteure denn nun auf demographische Umbrüche in der baulich-räumlichen Steuerung zu reagieren haben, greifen oftmals zu kurz. Sie werden der Komplexität der Einflussfaktoren und den lokalspezifischen Bedingungen (Wahrnehmungen, Akteurskonstellationen o.ä.) teils nicht gerecht. Auch für weitere Forschungen zu dem Themenkomplex ergeben sich entsprechende Differenzierungsbedarfe – z.B. hinsichtlich der involvierten Akteure, deren Interaktionen und den jeweiligen Einflussmöglichkeiten auf die baulich-räumliche Entwicklung. Abschließend werden in Kapitel 8 einige Folgerungen zur Steuerungspraxis der Siedlungsflächenentwicklung sowie für weitergehende Forschungen abgeleitet.

8 Folgerungen zur Steuerungspraxis und Ausgangspunkte für weitere Forschungen

Das Kernanliegen dieser Arbeit ist es, ein Stück „Steuerungsrealität" zu erfassen und Erkenntnisse zur aktuellen kommunalen Steuerungspraxis in Zeiten des demographischen Wandels zu gewinnen. Es wurde untersucht, wie sich die kommunale räumliche Planung unter Bedingungen des demographischen Wandels in der Siedlungsflächenentwicklung verhält. Zu dem Zweck wurde das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure in ausgewählten Kommunen erfasst und beschrieben. Zudem wurde nach Einflussfaktoren gesucht: Welche Bedingungen, Ursachen und Motive beeinflussen die öffentliche Steuerung und Entwicklung von Siedlungsflächen? Wo werden welche Flächen wie entwickelt und warum? Um zu vermeiden, dass dabei Einzelaspekte überbewertet werden, war es unerlässlich, die Breite der öffentlichen Steuerungstätigkeiten in der baulich-räumlichen Entwicklung zu betrachten: die Schaffung und Veränderung von Baurechten, den Beitrag zur Bestandsentwicklung inklusive der Nutzung brachliegender Flächen und Baulücken, funktionale und bauliche Aufwertungen usw.

Auch wenn im Rahmen dieser Arbeit nur sieben Kommunen untersucht werden konnten, so wird doch augenscheinlich, dass der Umgang mit und die Reaktionen auf demographische Entwicklungen vielfältig sind: Einfache, eindimensionale Zusammenhänge und Erklärungsmuster lassen sich kaum erkennen. Demographische Rahmenbedingungen sind somit nicht deterministisch hinsichtlich des Steuerungsverhaltens öffentlicher Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung: Es gibt nicht zwangsläufig *die* demographiebedingten Auswirkungen auf öffentliches Steuerungsverhalten.

Abschließend werden aus den empirischen Befunden Folgerungen zur Steuerungspraxis der baulich-räumlichen Entwicklung abgeleitet **(Kap. 8.1)**: Es geht um das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure unter Bedingungen des demographischen Wandels – insbesondere ihre vielfältigen Steuerungsformen, ihre spezifischen Wahrnehmungsweisen, ihre handlungsleitenden Ziele und Interessen. Zudem werden die Schnittstellen zur Außenwelt, das Zusammenspiel von Akteuren und verschiedenen politischen Ebenen sowie die Bedeutung von lokalspezifischen Umständen betrachtet: Im Fokus steht der Einfluss dieser Aspekte auf und die Handlungsspielräume von öffentlichen Akteuren auf kommunaler Ebene. Anknüpfend an die Befunde zur Steuerungspraxis werden Ausgangspunkte für weitere Forschungen identifiziert. Hier sticht vor allem der interdisziplinäre Forschungsbedarf hervor **(Kap. 8.2)**.

8.1 Steuerungspraxis der Siedlungsflächenentwicklung unter Bedingungen des demographischen Wandels

In **Kap. 8.1.1** geht es um den Beitrag öffentlicher Akteure zur Siedlungsflächenentwicklung: Auch unter sich ändernden Rahmenbedingungen zeichnet sich eine Beständigkeit der Steuerungsformen und Vorgehensweisen ab. Dabei kommt ein lokalspezifischer Instrumenten-Mix zum Einsatz. Hier kann es bei steigendem demographischen Problemdruck zu punktuellen Neuerungen kommen. Allerdings entfalten nur einzelne, teils subjektiv wahrgenommene Faktoren Handlungsrelevanz. Um die jeweilige Zuschreibung von Bedeutung nachvollziehen zu können, ist das Augenmerk einmal mehr auf die Ziele, Interessen und Orientierungen öffentlicher Akteure zu richten. In **Kap. 8.1.2** wird der Blickwinkel noch einmal geweitet – in Richtung Außenwelt der öffentlichen Akteure: Die Entwicklung von Siedlungsflächen ist nur im Wechselspiel von verschiedenen öffentlichen und privaten Akteuren sowie unter Berücksichtigung des lokalspezifischen Steuerungskontextes zu verstehen. Welche Handlungsspielräume bleiben hier den öffentlichen Akteuren?

8.1.1 Öffentliche Akteure und ihr Beitrag zur Siedlungsflächenentwicklung

Ebenso wie in Wachstumsräumen werden auch in Kommunen mit stark sinkenden Bevölkerungszahlen, anhaltenden Strukturproblemen in der Wirtschaft und angespannter Haushaltslage Freiflächen für neue Siedlungen genutzt; Neubau und Um- und Rückbau sowie das Liegenlassen von

nicht mehr benötigten Beständen finden gleichzeitig statt. Dieser Prozess hat von jeher Städte geprägt, doch scheinen sich derzeit die Dimensionen zu ändern.

Vorgehensweisen öffentlicher Akteure: Gleichzeitigkeit und Vielfältigkeit der Steuerungsformen

Für viele öffentliche Akteure stellen die zunehmenden Wohnungsleerstände und die Ausweisung neuer Wohnbauflächen keinen Widerspruch dar. Das Bestreben, ein attraktives Angebot an Bauland und Wohnmöglichkeiten zu schaffen, scheint plausibel, doch entbehren Einzelmaßnahmen oftmals einer gesamtstädtisch abgestimmten Standortpolitik. Der Anspruch an und die Bemühungen um eine gesamtstädtische Entwicklungsperspektive gehen auf der Umsetzungsebene im Steuerungsalltag teilweise verloren.

Die konkreten Steuerungsweisen öffentlicher Akteure unterscheiden sich in demographisch schrumpfenden Kommunen. Es wird augenfällig, dass auch bei teils ähnlichen Aufgaben und Rahmenbedingungen verschiedenartige Instrumente und Arbeitsweisen in der Siedlungsentwicklung eingesetzt werden:

- Einige Kommunen starten den Prozess einer FNP-Neuaufstellung, andere wollen genau hierfür weder Zeit noch Geld investieren und konzentrieren sich mehr auf die Fortschreibung des ohnehin benötigten Stadtentwicklungskonzeptes. Während in der einen Kommune bewusst die Zusammenarbeit mit Privaten gesucht wird, zieht man sich andernorts eher zurück und legt Wert auf eine klare Aufgabenteilung zwischen den Akteuren (z.B. öffentliche Akteure vermehrt im Stadtumbau tätig, Investoren im Neubau aktiv). Manche Kommunen ziehen sich aufgrund fehlender finanzieller Mittel aus dem Marktgeschehen zurück, andere gründen verstärkt kommunale Gesellschaften, um weiter handlungsfähig zu bleiben. Etc.
- Unterschiede gibt es ebenso im kommunalen Boden- oder Flächenmanagement. Begriff und Gegenstand werden nicht einheitlich verstanden: Einmal kann damit eine Institution gemeint sein, in einem anderen Zusammenhang ein einzelnes Instrument und in einem dritten Fall der gesamte Prozess der Flächenentwicklung. Es variieren Umfang, Bedeutung und Reichweite des jeweils sogenannten Flächenmanagements ebenso wie dessen Ziele (Einfluss auf Bodenpreise, Machterhalt, soziale Gerechtigkeit o.a.). Für eine systematische Untersuchung dieses Handlungsfeldes kommt erschwerend hinzu, dass sowohl in Fachbeiträgen als auch in Praxisberichten oft nicht definiert wird, was genau mit Flächenmanagement gemeint ist.
- In den einzelnen Kommunen werden formelle und informelle Instrumente mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Häufigkeiten genutzt. Hierbei geht es nicht um eine grundsätzliche Entweder-oder-Frage, sondern um die optimale bzw. machbare Verknüpfung formeller und informeller Arbeitsweisen. Während sich die Vorgehensweisen in einigen Kommunen entsprechend einer eingeübten Routine wiederholen, wird anderenorts das „Handwerkszeug" jeweils fallspezifisch zusammengestellt.

Es ist festzuhalten, dass verschiedene Instrumente und Steuerungsformen der Stadtplanung auch bei sich ändernden Rahmenbedingungen nebeneinander fortbestehen und in der Entwicklung von Siedlungsflächen auf unterschiedliche Weise miteinander verknüpft werden: Auswahl und Kombination scheinen dabei weniger durch demographische Rahmenbedingungen bestimmt zu sein als vielmehr durch die jeweiligen Akteurskonstellationen (z.B. die Präsenz von und das Zusammenspiel zwischen öffentlichen und privaten Akteuren), die Ressourcenverfügbarkeit, die Organisationsstruktur der Verwaltung oder bestimmte Routinen im Steuerungsverhalten. Allenfalls der Einsatz von Stadtumbau-Instrumenten (gemäß § 171 BauGB) scheint ein Stück weit von demographischen Faktoren, dem demographisch bedingten Problemdruck, abzuhängen (siehe nächster Abschnitt).

Beständigkeit gängiger Steuerungsweisen – mit punktuellen Neuerungen bei steigendem Handlungsdruck

Für die kommunale Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung ist ein hohes Maß an Beständigkeit auszumachen. Das gilt mit Blick auf die öffentlichen Akteure für:

- ihr Aufgabenverständnis: Keine der untersuchten Kommunen lässt angesichts der veränderten Rahmenbedingungen einen rigorosen Kurswechsel in der Steuerung erkennen – z.B. weg von einer grundlegenden Wachstumsausrichtung hin zur „Verkleinerung" der Kommune hinsichtlich Einwohnerzahlen, Versorgungsangeboten oder weg von der Siedlungsflächenexpansion hin zur kleinteiligen Quartiersentwicklung. Auch wenn der Bestand (Baulücken schließen, Brachflächen entwickeln, Leerstände beseitigen etc.) als wichtiges Aufgabenfeld wahrgenommen wird, so finden die Aktivitäten öffentlicher Akteure hierzu eher am Rande statt.

- die Handlungsfelder: Auch wenn sich Tendenzen zur stärkeren Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen erkennen lassen, so bleibt das Kerngeschäft, die Bereitstellung von Siedlungsflächen, unangetastet. Allenfalls die Dimensionen der Flächenneuausweisung ändern sich. Ein grundsätzlicher Richtungswechsel hin zu einer qualitativen Bestandsentwicklung konnte in dieser Studie nicht ausgemacht werden.
- die Steuerungsformen: Überdies werden für den Einsatz einzelner Instrumente oder lokalspezifischer Instrumentenbündel Kontinuitäten sichtbar: Einmal eingesetzte und erprobte Instrumente werden beständig genutzt, eingeübte Vorgehensweisen nur vereinzelt geändert. Es gibt Anzeichen dahingehend, dass hier das Kennen der und das Vertrauen in die bisher eingesetzten Abstimmungsgremien und Verfahren bedeutend sind.
- räumliche Schwerpunktsetzungen: Die Steuerungsaktivitäten der öffentlichen Akteure sind auf einzelne Teilausschnitte räumlich begrenzt. Es zeichnet sich ab, dass dieses punktuelle Agieren insbesondere in Nicht-Wachstumsräumen die Gefahr birgt, dass Aktivitätslöcher entstehen: Aufgrund der fehlenden Aussicht auf Rendite in weniger attraktiven Räumen sind hier auch private Akteure weniger tätig.

Bleibt zu ergänzen, dass in demographisch stark und schnell schrumpfenden Städten der Stadtumbau inzwischen eine feste Größe im kommunalen Steuerungsalltag einnimmt. Die Empirie zeigt, dass es hier punktuell zu neuen Steuerungsformen und Organisationsstrukturen kommt – zu ressortübergreifenden Projektgruppen für einzelne Stadtumbaugebiete, Arbeitskreisen zu aktuellen Problemfeldern, Abstimmungsrunden mit beteiligte Akteuren o.ä. Demographische Aspekte scheinen hier durchaus Einfluss zu haben: Je höher der durch demographische Veränderungen bedingte Handlungsdruck (Leerstand, Verfall, in ihrer Existenz bedrohte Wohnungsunternehmen usw.) ist, desto größer sind die Chancen, dass neue Steuerungsformen zu dem vorhandenen Spektrum hinzukommen. Obwohl diese Neuerungen etablierte Verhaltensweisen nicht ersetzen, sondern vielmehr ergänzen: Auch wenn öffentliche Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung punktuell neue Schritte gehen (Organisation einzelner Rückbaumaßnahmen, Initiierung von Aufwertungen und Zwischennutzungen im Bestand, Umstrukturierung von Infrastrukturangeboten etc.), wird daneben an „klassischen" Aufgaben und Zielen der Flächenpolitik und etablierten Steuerungsmechanismen festgehalten.

Und selbst im Stadtumbau, der vielerorts als Neuerung angesehen wird, verbleiben klassische städtebauliche Ideen als Handlungsgrundsätze weiter bestehen: z.B. Aufwertung, qualitative städtebauliche Entwicklung oder Pflege des baukulturellen Erbes. Mancherorts scheint es sich beim Stadtumbau weniger um einen Paradigmen- oder Strategiewechsel in der Steuerung (wie seitens vieler Fachleute eingefordert, vgl. Kap. 1.3.3 und 3.5), sondern mehr um eine Fortführung der Stadterneuerung zu handeln: Punktuelle Aufwertungen und einzelne bauliche Maßnahmen sollen helfen, die Attraktivität eines Stadtteils zu steigern. Wenngleich mancherorts Abrisse in größerem Ausmaß hinzukommen. Dementsprechend halten auch Häußermann et al. (2008, 216f) in ihren Ausführungen zur Stadtpolitik fest: „Damit bewegt sich Planungspolitik trotz der radikal gewandelten Bedingungen der Stadtentwicklung in den gewohnten Bahnen einer vorwiegend baulich-physischen Steuerung."

Kontinuität und Beständigkeit können nicht nur die Vorgehensweise und die Instrumentenauswahl, sondern auch das grundlegende Engagement der öffentlichen Akteure betreffen: Steuert die Kommune aktiv den Prozessverlauf oder überlässt sie diesen Part dem Investor? Versucht man selber aktiv Hemmnisse des Flächenrecyclings (interessengeleitete Widerstände, ungeklärte Altlastenfragen etc.) zu beseitigen oder nimmt man diese als gegeben und unüberwindbar hin?

Hier gab es bereits erste Hinweise zu den „Wurzeln" der Beständigkeit. Der eher aktive Beitrag oder das mehr passive Abwarten der öffentlichen Akteure scheint zum Teil an bestehende Routinen und Gewohnheiten sowie an lokalspezifische Mentalitäten gekoppelt zu sein. Die Rede war auch von einer bestimmten „Planungskultur", ohne dass dieser Begriff wirklich greifbar wurde (siehe unten).

Darüber hinaus kann eine persistente Steuerungspraxis auf eine fehlende Zielkontrolle zurückzuführen sein: Die angepeilte Zielerreichung oder die tatsächlichen Effekte einer Vorgehensweise (z.B. via Baulandoffensive Einwohner halten und gewinnen) werden kaum überprüft. Vielmehr werden – der Vermutung folgend, einer adäquaten Strategie nachzugehen – die gleichen Schritte wieder und wieder ausgeführt. Es liegt die Vermutung nahe, dass eine unzureichende Zielüberprüfung eine Säule der Beständigkeit im Steuerungsverhalten ist. Ggf. bestehen hier Potenziale, durch

das Offenlegen von Steuerungsergebnissen Veränderungen in der Steuerung auf den Weg zu bringen. Das setzt allerdings voraus, dass das Wissen um die (nicht-)adäquate Vorgehensweise in den entscheidenden (politischen) Instanzen gewollt ist. Hier sei zu Bedenken gegeben, dass Nicht-Wissen im Sinne eines bewusst wahrgenommenen Mangels an Wissen auch an bestimmte Interessen geknüpft ist (vgl. Gail 1999). Dieser Aspekt ist auch für die folgenden Ausführungen bedeutend.

Demographische Rahmenbedingungen: Selektive Wahrnehmungen und Interpretationsvielfalt seitens öffentlicher Akteure

Der demographische Wandel erfährt eine große Aufmerksamkeit in Medien und Fachöffentlichkeit, was jedoch nicht zwangsläufig bedeutet, dass die steuernden Akteure die damit einhergehenden Veränderungen auch für ihren Raum wahrnehmen und anerkennen. Teils scheint es sogar leichter zu fallen, die Herausforderungen auf einer allgemeinen Ebene mitzudiskutieren, als konkrete Probleme und Aufgaben vor Ort zu verfolgen.

In den Kommunen wird vielfach eine Diskrepanz zwischen der Thematisierung demographischer Veränderungen respektive den daraus resultierenden konkreten Aufgaben und den umsetzungsorientierten Steuerungstätigkeiten ersichtlich. Die Rahmenbedingungen selbst bzw. die Informationen zur und das Wissen um die Bevölkerungsentwicklung sind nicht immer handlungsleitend. Praxisbeispiele zeigen, dass die Wahrnehmung selektiv ist und demographische Rahmenbedingungen unterschiedlich interpretiert werden. Nach Mayntz/Scharpf (1995, 53) ist davon auszugehen, „dass selbständige Akteure mit unterschiedlichen Aufgaben oder Rollenpflichten und unterschiedlichen Interessen auch unterschiedliche Ausschnitte der Wirklichkeit mit unterschiedlicher Aufmerksamkeit wahrnehmen." Die empirischen Befunde dieser Arbeit belegen diesen Standpunkt: Nicht die Fakten an sich, sondern deren subjektive Wahrnehmung und Deutung sind ausschlaggebend. Und im Überblick über die beteiligten raumwirksamen Akteure wird augenscheinlich, dass verschiedene Handlungsorientierungen und (normative) Entwicklungspräferenzen aufeinander stoßen, wodurch die Ausbildung eines überindividuellen umfassenden Problembewusstseins erschwert wird. Es dominieren einzelne bzw. mit Blick auf die kommunalen Akteure auch sektorale Probleme.

Dieses Muster kann in den Fällen durchbrochen werden, in denen ausgewählte Themen an „wichtige Personen" geknüpft werden. Sprich: Wird die Auseinandersetzung mit dem demographischen Wandel als politische Chefsache erklärt, so befördert diese Zuordnung ein Stück weit die Berücksichtigung des Themas in verschiedenen Handlungsfeldern.

Fernerhin gelten selektive Wahrnehmungen und Interpretationen nicht nur für demographische Situationen, sondern treffen auch auf weitere Aspekte wie Fragen der Nachnutzung, Berücksichtigung von Folgekosten, Nachhaltigkeitsansprüche oder bestimmte Steuerungsformen zu: Vielfach werden nur die Faktoren wahrgenommen und in die Entscheidungen einbezogen, die geeignet sind, das gängige Steuerungsverhalten und die eingeschlagenen Entwicklungspfade aufrecht zu halten – z.B. werden Kostenaspekte eher bei der Wiedernutzung von Flächen oder Umnutzung von Gebäuden und weniger bei der Siedlungsexpansion zu bedenken gegeben bzw. berücksichtigt. Somit können durch die selektive Wahrnehmung wiederum ein Stück weit die oben beschriebenen Kontinuitäten im Steuerungsverhalten erklärt werden.

Da die Entscheidungsträger zumeist gut über die demographischen Entwicklungen vor Ort informiert sind, ist hier vermutlich weniger von Wissensdefiziten, als vielmehr von Deutungsvariabilitäten auszugehen. Meyer/Schulz-Schaeffer (2005, 1) sprechen in derartigen Fällen von einer „interpretativen Flexibilität": Die Bedeutung eines Sachverhaltes beruht wiederum auf einer begründungsbedürftigen Deutung (z.B. hinsichtlich Nützlichkeit, Wahrheit, Relevanz). Die eigene Wahrnehmung folgt in Teilen dem, was wir sehen wollen, was wir glauben, was uns nützt. Entsprechend werden Filter wirksam. „Wirklichkeit" hängt vom Betrachter ab und folglich können verschiedene Deutungsmuster ursächlich dafür sein, dass aus der Wahrnehmung und Interpretation ähnlicher Rahmenbedingungen ganz unterschiedliche Konsequenzen für die Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung resultieren.

Dieser Wahrnehmungs- und Interpretationskontext liefert ggf. auch Hinweise zu der Frage, warum die zahlreichen wissenschaftlichen Studien, Expertisen, Gutachten und Modellvorhaben zu Schrumpfung, Stadtumbau, Siedlungsentwicklung und Co. in der Breite der Praxis weitgehend

unbeachtet bleiben. Es ist anzunehmen, dass die Politik in der Wissenschaft *einen* Interessenvertreter bzw. Informanten neben anderen sieht. Darüber hinaus gibt es zahlreiche weitere Argumente, die für sie relevant sind. Chancen und Möglichkeiten wissenschaftlicher Expertise bleiben so unter Umständen ungenutzt. Wiederum ist auch die Wissenschaft selbst gefragt, sich und ihre Befunde in ihrer Wirkung über die innerwissenschaftlichen Zirkel hinaus nicht zu überschätzen: Während Fachleute aus Verwaltung, Wissenschaft und Beratung von einer Resistenz der politischen Entscheider gegenüber Fakten und wissenschaftlichen Befunden sprechen, ist dieses Verhalten für die politischen Führungskräfte selbst durchaus plausibel – weil kompatibel mit den eigenen Handlungslogiken.

Folgerungen zu Zielen, Interessen und Orientierungen öffentlicher Akteure

Zu hinterfragen: Verbindlichkeit und Halbwertszeit von Zielen

Praxisbeispiele geben Anlass nach der Verbindlichkeit der Ziele öffentlicher Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung zu fragen. Es ist zu unterscheiden zwischen

- den erklärten Zielen in schriftlich fixierter Form und
- den tatsächlichen Zielen, denen das Steuerungsverhalten entspricht.

Welchen Stellenwert haben konzeptionelle Überlegungen, Entwicklungsleitlinien und Co. im Steuerungsalltag tatsächlich? Die empirischen Befunde lassen erkennen, dass sich die öffentlichen Akteure in ihrer Steuerung teilweise mehr an den erwünschten bzw. erhofften Bevölkerungszahlen und weniger an baulich-räumlichen Absichten oder Aspekten eines nachhaltigen Umgangs mit Grund und Boden – wie sie bspw. den lokalen Entwicklungskonzepten oder lokalen Agenden zu entnehmen sind – orientieren. Die Halbwertszeit einmal verabschiedeter Ziele kann im alltäglichen Planungsgeschäft durchaus variieren. Die Berichte aus der Praxis zeigen, dass die einzelnen Fachplaner diesbezüglich einen transparenten und verbindlichen Orientierungsrahmen vermissen. Gefragt ist eine grundlegende Richtungsbestimmung.

Für weitere Forschungen zum Steuerungskurs öffentlicher Akteure bedeutet die schwache Verbindlichkeit, dass es nicht ausreicht, Unterlagen, Konzepte und Pläne zu studieren oder Ratsbeschlüsse zu sichten. Diesbezüglich sind immer auch konkrete Vorhaben und die Absichten der Entscheidungsträger im Steuerungsalltag einzubeziehen.

Gängiges Grundanliegen: Positive Beeinflussung der Einwohnerzahlen

Vielerorts wird versucht, über die Siedlungs- und Flächenpolitik ein Stück weit Bevölkerungspolitik zu betreiben. Das Wanderungsverhalten wird als eine mögliche Stellschraube zur Bevölkerungsentwicklung vor Ort betrachtet: Über das Angebot von Wohnbauland sollen Abwanderung vermieden sowie Zuwanderung gefördert werden – teilweise unter Aufgabe anderer kommunaler Ziele und ungeachtet möglicher Folgekosten und langfristiger Nutzungsfragen. In Konsequenz wird das Wohnbaulandangebot an der unterstellten bzw. erhofften Nachfrage ausgerichtet; sie orientiert sich hinsichtlich Form, Größe und Lage an den vermeintlichen Wohnwünschen möglicher Interessenten. Dabei gilt es, mit Blick auf die zunehmende regionale Konkurrenz um Einwohner, vielen potenziellen Nachfragern innerhalb der eigenen Kommune gerecht zu werden. Die prognostizierte mittel- und langfristige Bevölkerungsabnahme wird in diesem Kontext wenig berücksichtigt. Statt dessen wird mit dem Ziel maximale Marktanteile abzuschöpfen, versucht, viele verschiedene Lagen anzubieten. In Folge gibt es in der Steuerungspraxis kein *Entweder-oder*, sondern nur Innen- *und* Außenentwicklung. Angesichts dieser Tatsache werden es allgemeine und unverbindliche Forderungen nach einer stärkeren Innenentwicklung der Kommunen weiterhin schwer haben.

Im Wettbewerb um Einwohner und Arbeitskräfte wird es zukünftig mehr und mehr Verlierer geben, da bedingt durch den demographischen Wandel die Grundgesamtheit der mobilen, wanderungswilligen Menschen geringer wird. Eine diesbezüglich anhaltende Verdrängungshaltung bzw. Entwicklungsillusion sowie ein trotziges Bestehen auf etablierte Steuerungsmuster können zu einem kostspieligen Unterfangen werden.

Ausdifferenzierung der Nachfrage im Blick? Empirische Analysen unentbehrlich

In einigen Kommunen wird im Rahmen einer angestrebten Nachfrageorientierung das Nachfrage- und Wanderungsverhalten der (kommunalen bzw. regionalen) Einwohnerschaft untersucht. Allerdings ist das nicht durchgängig der Fall. Wohnwünsche und Wanderungsmotive sind weitaus differenzierter zu betrachten als dieses in der Praxis zum Teil gehandhabt wird. So ist z.B. das Bild von der einkommenssicheren Kleinfamilie auf der Suche nach dem Einfamilienhaus im Grünen längst zu relativieren, wie verschiedene Wanderungsmotivuntersuchungen belegen (vgl. BMVBS/BBR 2007a; Jeschke 2004). Eine genaue Kenntnis dieser Faktoren ist notwendig, wenn Siedlungspolitik tatsächlich zielgruppenorientiert gestaltet werden soll. Die Kommunen sind gefragt, das Nachfrageverhalten nach Wohnungen und Wohnbauland quantitativ und qualitativ zu erfassen: Aspekte der Standortwahl und räumlichen Mobilität, Wohn- und Wohnumfeldpräferenzen sowie -bewertungsmaßstäbe usw. Als Anregung können hier z.B. die vielfältigen kommunalen Tätigkeiten zum Bereich „Wohnen" der Stadt Dortmund (siehe http://dev.wohnungswesen.-dortmund.de) oder die differenzierten Analysen der WfA zu den kommunalen wie regionalen Wohnungsmärkten Nordrhein-Westfalens (http://www.wfa-nrw.de/) dienen.

Praxisbeispiele zeigen, wie wichtig die Einbeziehung kleinräumiger Bevölkerungsprognosen sowie quantitativer und qualitativer Nachfrageaspekte für langfristig erfolgreiche Stadtentwicklungsprozesse sind. Das gilt insbesondere hinsichtlich der „Re-Urbaniten": Der auch durch kommunale Akteure oftmals beschworene „Trend zurück in die Stadt" ist kein Selbstläufer – er bedarf attraktiver Angebote für einzelne Nachfragergruppen. Zu diesem Zweck ist genau zu sondieren, unter welchen Voraussetzungen potenzielle Neubürger in ein innerstädtisches Gebiet ziehen würden. Es gilt, sich in der baulich-räumlichen Stadtentwicklung den belegten lokalspezifischen und nicht den vermuteten Realitäten zu widmen. Ggf. können so auch Fehlplanungen wie überdimensionierte Neubaugebiete oder aufwändige Sanierungen von Gebäuden, die keiner mehr bezieht, vermieden werden.

Geringe Gewichtung von Kosten- und Nutzeninteressen in der Praxis

Ein Richtungswechsel weg von der baulichen Expansion scheint auch mit Blick auf die kommunale Finanzmisere erstrebenswert. Naheliegend wäre es, wenn die fiskalischen Interessen der Kommunen zu einer kompakten und dichten Siedlungsentwicklung führten. Doch die Tatsache, dass eine räumlich dichte Stadt auch eine kostengünstige Stadt sein kann (vgl. Kap. 3.2.1), schlägt sich nicht im Steuerungshandeln nieder: Wirtschaftlichen Kosten- und Nutzenaspekten kommt keine zentrale Entscheidungsrelevanz zu. Ursachen können sein, dass

- Informationen zu den fiskalischen Auswirkungen einzelner Vorhaben und der gesamtstädtischen Siedlungsentwicklung nicht vorliegen;
- Kosten- und Nutzenaspekte nur ein Aspekt unter vielen sind – in einem Mix von Interessen und Motiven öffentlicher Akteure – und andere handlungsleitende Gesichtspunkte fiskalische Argumente relativieren;
- das Bestreben, einzelne (hier z.B. ökonomische) Facetten des Abwägungsprozesses transparent und wirkungsvoll werden zu lassen von politischen Entscheidungsträgern nicht gewollt ist;
- sich die (Folge-)Kosten nicht bei den entsprechenden Entscheidungsträgern und Verursachern niederschlagen;
- diese Aspekte im Zusammenspiel einer Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen auf der Strecke bleiben (siehe Kap. 8.1.2).

Es zeichnet sich weiterhin das Erfordernis ab, die fiskalischen Auswirkungen baulich-räumlicher Entscheidungen transparent zu machen und kommunale Akteure für eine kostenbewusste Siedlungsflächenentwicklung zu sensibilisieren (vgl. www.lean2.de). Die Einführung des „Neuen kommunalen Finanzmanagements" (NKF) kann diesbezüglich ggf. ein Umdenken bewirken, da zum einen der Überblick über kommunale Vermögen, Schulden etc. verbessert wird, zum anderen die Begründungsnotwendigkeit hinsichtlich des Ressourcenverbrauchs ggf. zunehmen wird.

Die geringe Bedeutung der Kostenaspekte verwundert ein wenig, da gleichzeitig quer durch die Gemeinden die miserable Finanzlage (bei gleichzeitig zunehmenden Aufgaben) beklagt wird. Hier wäre wiederum einmal zu prüfen, wie die derzeitige innerkommunale Mittelverteilung (zwischen und innerhalb der Ressorts und Abteilungen) aussieht und welche Prioritäten dort gesetzt werden.

Statt lediglich Einnahmedefizite zu beklagen, sollten verstärkt auch Ausgabenprioritäten und Verteilungsmuster überdacht werden.

Denken in Wachstumskategorien und Fixierung auf Wachstumssegmente

Die Wachstumsorientierung öffentlicher Akteure ist ungebrochen und bestimmt die Bewertungs- und Entscheidungsmaßstäbe sowie das Handeln öffentlicher Akteure. Eine „Stadtentwicklung ohne Wachstum" scheint vor allem für viele politische Akteure nicht vorstellbar zu sein und so wird in Schrumpfungsräumen eine Problemlösung durch Wachstum angestrebt.

Zukunftsperspektiven und (Stadt-)Entwicklung werden oft mit Wachstum und im Falle der Siedlungsentwicklung mit Flächenexpansion und Neubauvorhaben gleich gesetzt. Eine Folge daraus kann sein, dass bestehende Siedlungsflächenreserven auch bei stetig sinkender Nachfrage nicht aufgegeben, sondern für ersehnte Wachstumszeiten gesichert werden. Mit der Hoffnung auf baldiges Wachstum ist oftmals auch die Erwartung verbunden, dass zukünftig mehr Mittel zur Problemlösung zur Verfügung stehen. Eine Konsequenz kann sein, baulich-räumliche Aufgaben in die Zukunft zu verschieben, statt direkt nach alternativen Herangehensweisen zu suchen.

Die Persistenz einer wachstumsorientierten Steuerungspraxis scheint u.a. durch konjunkturelle Zwischenhochs (hier: Anziehen der Konjunktur in 2007) genährt zu werden: Sobald Wachstum absehbar ist (sei es in einer einzelnen Wirtschaftssparte oder allgemeine Konjunkturaussichten betreffend) oder sich negative Entwicklungen etwas abschwächen, wird oftmals eine „Alles-wird-gut-Mentalität" sichtbar: Wenn aktuelle Anlässe alte Strategien zu begünstigen scheinen, bedient man sich dieser und demographische Faktoren treten in den Hintergrund. Einzelne Akteure verharren in gewohnten Denkmustern – unabhängig vom Ausmaß der demographischen Schrumpfung.

In Folge der steten Wachstumsausrichtung kann auch das Aufgabenverständnis recht eindimensional ausfallen: Ein Beispiel dafür ist die Fixierung auf den Neubau seniorengerechter Wohnobjekte für Angehörige der (gehobenen) Mittelschicht. Hier stellt sich die Frage, wer sich die entsprechenden Wohnformen, Dienstleistungen und Services in Schrumpfungsräumen tatsächlich leisten kann. Vor allem in ostdeutschen Städten wird für die Zukunft mit einem drastischen Anstieg der Anzahl finanzschwacher Rentner gerechnet. Eine Vielzahl weiterer Aufgaben zeichnet sich ab: Herausforderungen, die nicht durch Neubau zu bewältigen sind und durch die sich kaum neue Marktpotenziale und Wachstumssegmente erschließen lassen. Beispielsweise ist absehbar, dass die Nachfrage nach kleinen Wohnungen niedrigster Preissegmente stark ansteigen wird. Ein Thema, das seitens der öffentlichen Akteure derzeit eher wenig Aufmerksamkeit erfährt.

Ähnlich eindimensional sind mancherorts die Sichtweisen auf die Prozesse zur Eigentumsbildung gelagert: Es ist im Interesse öffentlicher Akteure, die Eigentumsbildung und vor allem den Bau von Eigenheimen vor Ort zu steigern. So weit so gut. Doch werden dabei teilweise pauschal einzelne Wachstumsgrößen zugrunde gelegt – ohne zu bedenken, ob vor Ort überhaupt die grundlegenden Voraussetzungen erfüllt sind, die tatsächlich zu mehr Wohnflächenkonsum führen: Einkommen und Kaufkraft, Erschwinglichkeit von Eigentum, Arbeitsplatzsicherheit etc. (vgl. auch Jochimsen 2007). Hierzu bedarf es genauer Untersuchungen der lokalen Situation.

Dieses Beispiel veranschaulicht, dass Zusammenhänge auf gesamtstädtischer Ebene aus dem Blick geraten können. Jedoch ist zu ergänzen, dass in den Stadtumbaugebieten der stark schrumpfenden Städte demographische und baulich-räumliche Aspekte durchaus im Zusammenhang betrachtet werden. So gibt es bspw. räumliche Schwerpunktsetzungen der kommunalen Steuerungsaktivitäten, die anhand vielschichtiger Kriterien ausgerichtet werden: dem Ausmaß des Leerstandes, dem Gebäudezustand, der quantitativen Bevölkerungsentwicklung, der Altersstruktur, der funktionalen Bedeutung eines Raumausschnitts usw. Dies scheint ein Schritt in Richtung der in der Fachwelt formulierten aktuellen Handlungsanforderungen (vgl. Kap. 1.3) zu sein, auch wenn er in der Umsetzung bislang nur punktuell gegangen wird.

8.1.2 Öffentliche Akteure und ihre Schnittstellen zur Außenwelt: Zusammenspiel von Akteuren, politischen Ebenen und lokalspezifischen Umständen

Der demographische Wandel mit seinen lokalspezifischen Facetten bietet wichtige Erklärungsmomente für räumliche Entwicklungen wie die Zunahme von Leerständen, dem Verfall von Gebäuden, Entdichtungen o.ä. Doch kommt es nicht nur auf die Rahmenbedingungen selbst, sondern auch auf den Umgang mit diesen an. Dementsprechend sind die raumwirksamen Akteure und ihr Zusammenspiel in den Blick zu nehmen.

Raumwirksame Akteure: Differenzierungsbedarf

Die Entwicklung von Siedlungsflächen ist als sozialer Prozess zu verstehen, der an bestimmte Machtressourcen bzw. -verhältnisse der Akteure bzw. Akteursgruppen gekoppelt ist. Um die Interdependenzen und Interaktionen adäquat erfassen zu können, sind die Akteure differenziert zu betrachten: Wer wirkt wie, mit welchen Interessen und Mitteln an Planungs- und Entscheidungsprozessen mit? Sollen auf diese Frage differenzierte Antworten folgen, kann weder a) von *den* öffentlichen noch b) von *den* privaten Akteuren gesprochen werden.

Zu a) öffentliche Akteure: Den empirischen Befunden zufolge ist nicht davon auszugehen, dass es *die* Kommune gibt, deren Einheiten uneingeschränkt an einem Strang ziehen:

1. Es bestehen Diskrepanzen zwischen administrativen und politischen Akteuren: Die Politik scheint sich teilweise stark an Wähler- und privatwirtschaftlichen Einzelinteressen und im Gegensatz zur Verwaltung weniger an Fach- und Sachargumenten und realen (hier: demographischen) Entwicklungen zu orientieren.
2. Es gibt Zielkonflikte zwischen einzelnen Ressorts, also den verschiedenen raumwirksamen Einheiten wie Liegenschaften, Kämmerei, Planung, Wirtschaftsförderung etc. Das kann dazu führen, dass Vorhaben verfolgt werden, die nicht im Einklang miteinander stehen oder die den Anliegen einzelner Ressorts zuwiderlaufen.
3. Zu der Rolle der Kommune als hoheitliche Steuerinstanz kommt ihre Rolle als Marktteilnehmerin hinzu, die wiederum mit verschiedenen Einrichtungen (z.B. eigenen Gesellschaften und Betrieben) und in unterschiedlichen Rollen agiert.

Die gegenseitigen Einflussnahmen und Rückkopplungen zwischen den kommunalen Instanzen prägen den Umgang mit Siedlungsflächen unter Schrumpfungsbedingungen. Dabei ist es u.a. erheblich, dass die Akteure verschiedene Nutzungs- und Verwertungsinteressen an Grund und Boden haben:

- Diese können zu verschiedenen Handlungslogiken und Steuerungsweisen führen. Bei einer steigenden Anzahl an kommunalen Akteuren (z.B. viele Eigenbetriebe und -gesellschaften) wird es umso schwieriger, sich auf gemeinsame Ziele zu verständigen und an einem Strang zu ziehen – v.a. dann, wenn es keine entsprechenden Abstimmungsgremien oder -modalitäten gibt.
- Diese können in den Entscheidungsprozessen unterschiedlich gewichtet werden. Baulich-räumliche Ziele werden anderen Interessen vielfach nachgeordnet. Allerdings kann die Instrumentalisierung der Bodenpolitik für wirtschafts-, arbeitsmarktpolitische oder haushälterische Zwecke in einer ineffizienten Baulandentwicklung resultieren. Ebenso die Tatsache, dass Flächenpolitik teilweise als Erhaltungspolitik für Infrastrukturen fungiert: Bspw. wird in Kommunen, die erst zukünftig stärker schrumpfen, versucht, vorhandene Infrastrukturen in peripheren Lagen durch weitere Wohngebietsausweisungen möglichst lange am Leben zu halten. Indes werden durch diese strukturkonservierende Haltung ggf. Chancen einer frühzeitigen Reorganisation (z.B. temporär-mobile Ansätze, Erhöhung der Erreichbarkeit, Umbau, Verkleinerungen etc., siehe auch BMVBS/BBR 2006c, 81-85) versäumt.

Zu b) private Akteure: Die Entwicklung von Siedlungsflächen ist nicht nur als Ausdruck politisch-planerischer Steuerung, sondern als Resultat der Präferenzen vieler Akteure anzusehen. Demzufolge ist es auch für die Steuerungstätigkeiten und das strategische Vorgehen öffentlicher Vertreter unerlässlich, die relevanten Personen, ihre Interessen und Vorgehensweisen zu kennen. Es ist genau zu unterscheiden, welcher Einfluss jeweils von den Eigentümern, Investoren, Geldgebern, Nachfragern, Nutzern, Interessenverbänden, Lobbyisten usw. ausgeht – in Abhängigkeit von ihren Interessen, Ressourcen oder Verbindungen zu anderen Akteuren. Diese Diversität impliziert für öffentliche Akteure die Notwendigkeit, in ihrem Steuerungsverhalten flexibel zu sein. Ganz deutlich zeigt sich das bspw. im Stadtumbau: In Abhängigkeit von den Möglichkeiten der Zusammen-

arbeit mit den Eigentümern sind mal informelle (z.B. Vereinbarungen), mal formelle (z.B. Sicherungssatzung) Vorgehensweisen gefragt.

Die Akteurskonstellationen sehen von Ort zu Ort verschieden aus, auch wenn sich einige Übereinstimmungen abzeichnen:

- Grundstücks- sowie Immobilienbesitzer/-eigentümer nehmen unbestritten eine zentrale Rolle für die Siedlungsentwicklung ein. Ist die Kommune selber im Besitz von (größeren) Flächen, kann sie dadurch ggf. den Einfluss „von außen" minimieren.
- Für den weiteren Umgang mit dem Bestand sind sowohl größere Wohnungsunternehmen (z.B. mit einem großen Bestand in Großwohnsiedlungen) als auch eine Vielzahl an Kleineigentümern (z.B. im Altbaubestand) wesentlich. Diese verfolgen allerdings je nach individueller Situation ganz unterschiedliche Interessen (abreißen, (teil-)modernisieren, zumauern, nichts tun, expandieren, umnutzen usw.), so dass auch hier nicht von einer homogenen Akteursgruppe die Rede sein kann. Am Ehesten können öffentliche Akteure auf die Aktivitäten kommunaler Wohnungsunternehmen Einfluss nehmen (über den Aufsichtrat), obschon auch diese Betriebe eigenständig und betriebswirtschaftlich orientiert agieren. Mit dem Verkauf städtischer Wohnungsunternehmen geht für die Kommune ein wichtiger Partner in der baulich-räumlichen Entwicklung verloren.
- Bürgerinnen und Bürger beeinflussen weniger offensichtlich, sondern mehr indirekt in ihrer Rolle als (kommunalpolitischer) Wähler und Nachfrager von Wohnraum bzw. Baugrund die Entwicklung von Siedlungsflächen. Die Kommunalpolitik ist bemüht, den (vermuteten) Präferenzen gerecht zu werden, so dass der indirekte Einfluss durchaus erheblich ausfallen kann.

Die für die Siedlungsflächenentwicklung relevanten Akteure handeln nicht als Einheit. Die einzelnen Akteure treffen jeweils für sich – ihrer eigenen Logik entsprechend – naheliegende Entscheidungen. In der Verknüpfung aller Entscheidungen ergibt sich jedoch eine Gesamtwirkung, die für die Siedlungsflächenentwicklung des betroffenen Raumes ggf. von Nachteil ist (z.B. hoher Flächenverbrauch oder Leerstand). Es entsteht ein komplexes Reaktionsgefüge ohne zentrale Steuerungseinheit. Dieses Zusammenwirken gezielt zu verändern (z.B. in Richtung 30-ha-Ziel) scheint schwierig: Wird Siedlungsflächenentwicklung durch eine Governance-Perspektive betrachtet, so ist es naheliegend, dass Überlegungen zu einer optimalen baulich-räumlichen Gestaltung in der Kommune dann ins Leere laufen, wenn es sich um vage normative Vorstellungen oder allgemein formulierte Handlungsempfehlungen oder Leitbilder handeln, die weder die relevanten Akteure noch deren Interaktionen berücksichtigen. Für die Praxis bedeutet das, dass (Siedlungs-)Strategien von vornherein gemeinsam mit den relevanten Akteuren zu entwickeln sind.

Und mit Blick über den kommunalen Tellerrand hinaus kann ebenso – und das ist keine neue Erkenntnis, eher eine erneute Bestätigung – der ungebrochene Wettbewerb um Einwohner lediglich im Rahmen interkommunaler und regionaler Abstimmungen zwischen den Kommunen durchbrochen werden, z.B. durch verbindliche Absprachen oder ein integriertes regionales Flächemanagement. Allerdings lassen die vorliegenden Befunde nicht erkennen, dass diese Denk- und Vorgehensweise bereits Konjunktur erfährt. Positiv ausgedrückt: Es bestehen für die Zukunft noch Potenziale, interkommunale Arbeitsformen auszubauen.

Steuerungsmöglichkeiten öffentlicher Akteure im Zusammenspiel mit anderen: Eigene Ziele im Blick – Interaktionen entsprechend (mit-)gestalten

Wenn derart viele Interessen in der Siedlungsentwicklung aufeinander treffen und diese mal direkt, mal indirekt prägen, bleibt zu fragen, welche Optionen den öffentlichen Akteuren bleiben, eigene Ziele zu verfolgen und umzusetzen. Erst einmal ist festzuhalten, dass die öffentlichen Akteure ihre eigenen Steuerungsmöglichkeiten recht verschiedenen wahrnehmen:

- Einzelne öffentliche Akteure schätzen ihre Steuerungsmöglichkeiten als recht hoch ein – maßgebend seien die kommunale Planungshoheit und die Möglichkeiten zur Rechtsprechung, die allein der Kommune vorbehalten sind.
- Andere gehen indessen von geringen öffentlichen Gestaltungsspielräumen aus. Sie sehen bei den privaten Akteuren die größten Einflussmöglichkeiten – v.a. bei den Eigentümern und Investoren.
- Eine dritte Sichtweise relativiert die grundsätzlichen Reichweiten hoheitlicher und privater Einflussnahmen: Die Entwicklung von Siedlungsflächen würde vielmehr durch Aushandlungsprozesse und Kompromisse unter den Beteiligten geprägt. Und hier sind vor allem Verhandlungsgeschick sowie der Wille und die Fähigkeit zum strategischen Agieren seitens der öffentlichen Akteure entscheidend.

Grundsätzlich haben die öffentlichen Akteure die Möglichkeit, selber aktiv zu werden oder auf die Initiativen von anderen zu reagieren. Die Tendenz öffentlicher Akteure vermehrt zu agieren oder zu reagieren, hängt dabei nicht allein von äußeren Impulsen wie Investitionsabsichten bzw. dem Ausbleiben von Anfragen ab, sondern von dem Zusammenspiel verschiedener Faktoren – u.a. den lokalen Mentalitäten, der Planungskultur oder den Charakteristika einzelner Akteure. An diese Gegebenheiten können bestimmte Eigenschaften gekoppelt sein, wie ein hoher Aktivitätsgrad, eine ausgeprägte Verfahrenskreativität oder eine selbstbewusste Eigenvermarktung öffentlicher Akteure.

Praxisbeispiele zeigen, dass für die Berücksichtigung der eigenen kommunalen Ziele der eher aktive oder reaktive Umgang mit Planungsaufgaben seitens der öffentlichen Akteure nicht erheblich ist. Vielmehr ist entscheidend, *dass* sich die Akteure aus kommunaler Verwaltung und Politik grundsätzlich auf Ziele verständigen und diese in Aushandlungsprozessen untereinander sowie mit Dritten konsequent und zielbewusst verfolgen. Hier wurden in der Praxis Defizite offenkundig: Fehlen eigene Ziele für die Siedlungsflächenentwicklung, so kann es auch kaum zu einer strategischen Ausrichtung des kommunalen Steuerungshandelns kommen. Indes zeigen einzelne Beispiele, dass – gibt es eine abgestimmte strategische Orientierung, einen gemeinsamen „roten Faden" – viele anstrengende Diskussionen zu Einzelfällen überflüssig werden.

Standhaft eigene baulich-räumliche Ziele zu verfolgen, impliziert weitere Notwendigkeiten im Steuerungshandeln: Z.B. Grenzen setzen – selbst wenn es nach außen teilweise nur schwer zu vermitteln ist, dass dieses auch ein Teil des öffentlichen Steuerungsbeitrages ist. Zudem sind Mut und Risikobereitschaft gefragt. Das kann heißen: „Nicht nehmen was kommt", sondern ggf. eine Fläche auch einmal liegen lassen und auf einen anderen, „besseren" Investor warten. Das fällt sicher nicht immer leicht, gilt es aber auszuhalten.

Darüber hinaus scheint es für die öffentlichen Akteure – nicht zuletzt wegen der Mittelknappheit – immer wichtiger zu werden, die Absichten anderer Akteure für eigene Zwecke (mit-)zunutzen. So war aus einer Verwaltung zu hören: „Die Stadt lebt, verändert sich ständig. Da darf man sich nicht gegen wehren, das muss man akzeptieren und versuchen, in seine eigenen Strategien aufzunehmen." Voraussetzung einmal mehr: Es existieren eigene Ziele, eigene Strategien. Ferner gilt es, als öffentlicher Akteur gut vorbereitet zu sein: Verschiedene Beispiele zeigen, dass es sich lohnt, mögliche lokale Entwicklungen bereits „im Voraus" zu denken, um im richtigen Moment agieren bzw. reagieren zu können. Das kann bspw. bedeuten, Impulse von außen zu kanalisieren, mit eigenen Inhalten anzureichern oder auch umzulenken oder auszubremsen.

Dennoch scheinen die Chancen öffentlicher Akteure, Private zur Zusammenarbeit zu gewinnen, aufgrund der schwierigen Rahmenbedingungen (geringe Renditemöglichkeiten, weniger Nachfrage, geringere Kaufkraft usw.) in demographisch und wirtschaftlich schrumpfenden Räumen schlechter zu sein als in Wachstumsräumen. Gerade unter diesen Umständen ist eine Rahmen gebende Instanz wichtig, die relevante Akteure identifiziert und aktiviert, die versucht, verschiedene Akteure und deren Aktivitäten zu verbinden und gemeinsame Aktionen zu initiieren. Diese Vernetzungen können mehr als punktuelle Zufallsprodukte sein, wenn dem Zufall hier auf die Sprünge geholfen wird: Es ist gezielt zu prüfen, inwiefern sich verschiedene Handlungsziele miteinander verbinden lassen. Diese Schnittstellengestaltung wahrzunehmen und gute Rahmenbedingungen für Kooperationen zu schaffen, bietet öffentlichen Akteuren ggf. indirekte Steuerungsmöglichkeiten. Das setzt allerdings voraus, diese zeit- und arbeitsintensive Aktivität mit entsprechenden Ressourcen auszustatten und eine entsprechende Prioritätensetzung in der internen Mittelvergabe vorzunehmen. Ebenso ist für eine adäquate Qualifikation der Mitarbeiter Sorge zu tragen: Aushandlung, Verhandlungsführung und Koordination benötigen andere Kompetenzen als B-Pläne zu erstellen.

Politische Leitideen und fiskalische Anreize auf Bundes- und Landesebenen

Auch wenn der Einfluss übergeordneter politischer Ebenen (EU, Bund, Länder) auf die kommunale Siedlungsflächenentwicklung in dieser Untersuchung nur am Rande mitbetrachtet wurde, so lassen sich dennoch einige Schlüsse ziehen:

a) Bedeutung bundespolitischer Leitideen und Zielvorgaben für die kommunale Praxis

Für die Untersuchung der kommunalen Siedlungsflächenentwicklung war besonders das „30-ha-Ziel" der Bundesregierung relevant. Die empirischen Befunde zeigen, dass auf kommunaler Ebene

zumeist von einer grundlegenden quantitativen Begrenzung des Wohnbaugrundes abgesehen wird. Welche Erklärungen gibt es für diese Sicht- und Handlungsweise?

- Das Flächensparziel konfligiert mit den wachstumsorientierten Interessen kommunaler Entscheidungsträger.
- Die 30-ha-Vorgaben des Bundes knüpfen nicht an den Realitäten auf kommunaler Ebene an; die Lebenswelten und Handlungslogiken der kommunalen Akteure werden bei dieser parametrischen Zielsetzung außer Acht gelassen. Für die kommunalen Akteure sind jedoch in erster Linie die eigenen Anliegen (siehe oben) maßgeblich für das Steuerungshandeln. Und nur soweit es der durch eigene Interessen und Ziele vorgegebene Rahmen zulässt, wird letztendlich sparsam mit Grund und Boden umgegangen.
- Die bundespolitischen Leitziele sind unscharf, z.B. hinsichtlich der konkreten Zuständigkeiten und Realisierungsmöglichkeiten. Die Vorgaben und Empfehlungen bleiben unverbindlich und werden zudem nicht zielgruppenspezifisch formuliert und adressiert. Die qualitativen Aspekte und Zugewinne (Attraktivität, Lebensqualität) werden kaum hervorgehoben.[110] Erschwerend kommt hinzu, dass eine eindeutige personelle Verantwortlichkeit für den sparsamen Umgang mit Boden auf den politischen Ebenen von Kommune und Region fehlt. Eine Verantwortungslücke tut sich auf. Dementsprechend schwierig ist es für übergeordnete Ebenen, eine Zielgruppenaffinität herzustellen.
- Auf kommunaler Ebene fehlen Anreize, bundespolitische Leitziele in der kommunalen Planung aufzunehmen und umzusetzen. Solange es sich nicht in irgendeiner Form lohnt – sprich für öffentliche Akteure lukrativ wird, Flächen zu erhalten – scheinen diese Leitziele weitgehend unbeachtet zu bleiben. Entsprechende fiskalische Anreize und Sanktionen werden in der Fachdebatte seit langem diskutiert, harren jedoch der Realisierung. Als da wären zu nennen: Grundsteuerbefreiung des kommunalen Zwischenerwerbs von Brachen; Ausrichtung von Städtebau-, Wirtschafts- und Regionalförderung sowie der Gemeindeverkehrsfinanzierung und der Bundesverkehrswegeplanung an verbindlichen flächensparenden Vorgaben; Abgaben auf nicht-integrierte Neuerschließungsmaßnahmen, Begründungs- und Rückbauverpflichtung für Bauen im Außenbereich, verpflichtendes kommunales Flächenhaushaltsmanagement usw. (ausführlich siehe Bachmann 2005, 2; Jörissen/Coenen 2007).

b) Einfluss von Bundes- und Landesförderungen auf kommunale Steuerung

Wie in Kap. 1.3.1 und 3.3.1 ausgeführt wurde, gibt es zahlreiche Förderprogramme und Maßnahmen von Bund und Ländern, die darauf abzielen, den sparsamen Umgang mit Grund und Boden sowie eine Stadtentwicklung unter veränderten Rahmenbedingungen voranzutreiben. Diese übergeordneten (nationalen, supranationalen) Ressourcenzuweisungen bestimmen maßgeblich die Handlungsfähigkeit der Akteure auf kommunaler Ebene mit. Die Abhängigkeit von Fördertöpfen scheint vielerorts zuzunehmen, so dass sich kommunale Akteure durchaus an den Programmvorgaben von Landes- und Bundesebene orientieren. Allerdings scheint es sich hierbei mehr um punktuelle bzw. oberflächliche Anpassungen und weniger um einen tatsächlichen Richtungswechsel zu handeln. Es ist weiterhin von „policy follows ressources" (vgl. Selle 2005, 291) auszugehen, da in erster Linie die Mobilisierung öffentlicher Gelder und weniger die inhaltliche Neuerung im Mittelpunkt des Handelns steht. Sprich: Schrumpfung oder Flächen sparen wird dort ein Thema, wo es entsprechende Mittel dafür gibt. In Folge dieser nur punktuellen Ausrichtung auf benannte Ziele kann es vor Ort zu einer Gleichzeitigkeit von Maßnahmen kommen, die in ihren Zielen widersprüchlich sind (Steuerungsalltag vs. Förderprojekte). Hier wäre wünschenswert, dass die Fördermittelvergabe eine Abstimmung der kommunalen Steuerungsaktivitäten in der Breite mitberücksichtigt und zudem selbst stärker integrativ ausgerichtet wird.



Abbildung C.19: „Schule fällt aus..." (Aachener Nachrichten, 20.10.2004)

[110] *Der „Rat für Nachhaltige Entwicklung" der Bundesregierung hat eine Studie in Auftrag gegeben, mit dem Ziel, Erfolgsfaktoren zur Reduzierung des Flächenverbrauchs zu erkennen: Basierend auf einer Evaluierung des 30-ha-Ziels wurden 2007 erste Ideen zur Konkretisierung und Schärfung der Leitziele benannt (Rat für Nachhaltige Entwicklung 2007).*

c) Verschärfung des interkommunalen Wettbewerbs durch einwohnerabhängige Finanzzuweisungen

Das Wachstumsbestreben der kommunalen Akteure ist u.a. auch in den fiskalischen Rahmenbedingungen institutionalisiert: Solange die Höhe einzelner Finanzzuweisungen an die Kommunen von deren Einwohnerzahl abhängt, wird der interkommunale Wettbewerb um Bewohner anhalten (vgl. Kap. 3.3.1 und Kap. 8.1.2). Hier scheint es einen dringenden Bedarf zu geben, alternative Verteilungsmodelle zu entwickeln und umzusetzen. Ideen dazu sind bereits vorhanden, wie bspw. Überlegungen zu einem aufgabenorientierten Finanzausgleich zeigen (vgl. Schönbäck et al. 2002): Der finanzielle Transfer würde entsprechend klar definierter Aufgaben (inkl. Quantität und Qualität der Aufgabenerfüllung, anschließender Kontrolle etc.) sowie in Orientierung an der Leistungsfähigkeit der Kommune abgewickelt. An diese Verfahrensweise könnten Anreize zur Erfüllung baulich-räumlicher Anforderungen (Bestandsorientierung, Flächenrecycling etc.) geknüpft werden. Zudem könnte die Versorgungsfunktion einer (Kern-)Stadt stärker Berücksichtigung finden. Auch wenn es diffizil und kompliziert ist, die finanziellen Bedarfe und Zuweisungen dementsprechend zu bestimmen und abzuwickeln, so liegen erste Konzepte dazu bereits vor (vgl. Junkernheinrich 2006b, 88f).

Lokalspezifische Faktoren: Von der Topographie des Raumes bis zur Beschaffenheit der Mentalitäten

Neben den übergeordneten Rahmenbedingungen wie wirtschaftliche oder demographische Umstände prägen lokalspezifische Faktoren die Entwicklung von Siedlungsflächen. Ein ausschlaggebender Faktor für den Umgang mit Grund und Boden ist die lokale Siedlungsflächenverfügbarkeit: Entscheidend sind der Umfang der Erweiterungsflächen, deren Erschließbarkeit (abhängig von naturräumlichen oder topographischen Einschränkungen, Auflagen des Hochwasser- und des Naturschutzes usw.) und die Vermarktungschancen. Für die Praxis ist auszumachen:

- Sind die Flächenpotenziale gering, kommt es eher zu einem nachhaltigeren Umgang mit Boden (z.B. verstärkte Prüfung von Um- und Wiedernutzungsmöglichkeiten, Nachverdichtung). Und umgekehrt:
- Ein hoher Bestand an (noch) ungenutzten Siedlungsflächen führt dazu, dass relativ großzügig mit der Ressource umgegangen wird. Ein entsprechender Problemdruck liegt für die Entscheidungsträger dann nicht vor und allgemeine Nachhaltigkeitsanforderungen wie das 30-ha-Ziel scheinen nur in geringem Maße handlungsrelevant zu sein.

In den Prozessen zur Siedlungsentwicklung schlagen sich neben objektiven Standortfaktoren (Lage, Umfeld, Erschließung etc.) und harten Sachargumenten (Eigentumsverhältnisse, Konformität mit Regeln, Vermarktbarkeit usw.) zahlreiche weiche Faktoren nieder. So können der Einfluss der Öffentlichkeit, der Leumund bzw. der Ruf der Beteiligten, die Verbundenheit und Zugehörigkeit zu einem bestimmten Ort, das Image oder ortseigene Tabuzonen ausschlaggebend sein, einen Standort zu entwickeln oder eben nicht. Oftmals ist auch der nur vermutete Nutzen einer Planung seitens der öffentlichen Entscheidungsträger bestimmend. Den (teils auch nur angenommenen) Kenntnissen der Verhältnisse vor Ort sowie dem eigenen Erfahrungsschatz wird dabei eine große Bedeutung beigemessen. Offenkundig wird eine Vielzahl an nur schwer erfassbaren lokalspezifischen Faktoren. Dazu zählt auch der Einfluss lokaler bzw. regionaler Mentalitäten:

- Sie prägen zum einen die Nachfrageseite – so wird bspw. in ländlichen Regionen und kleineren Gemeinden das freistehende Einfamilienhaus als nahezu einzige vermarktbare Wohnform angesehen. Zudem gibt es Städte oder einzelne Ortsteile, in denen die Bevölkerung aufgeschlossen oder eben weniger aufgeschlossen ist. Eine Tatsache, die nicht nur für den Wohnungsmarkt, sondern ebenso für Planungsverfahren und -abläufe bedeutend ist.
- Zum anderen beeinflussen die jeweiligen Mentalitäten den Umgang mit Steuerungsaufgaben seitens der öffentlichen Akteure: die Gestaltung von Prozessen, die gewählten Kommunikationsformen, die Außendarstellung etc.

Hier lässt sich einmal mehr mutmaßen, dass es sich ggf. auch um eine spezifische Planungskultur handeln kann. Es entsteht der Eindruck, dass Bedeutung und Einfluss einer bestimmten Planungskultur für verschiedene Facetten des öffentlichen Steuerungsbeitrages mit relevant sind: für das Aufgabenverständnis, die eher aktive oder passive Haltung öffentlicher Akteure, die Auswahl von Instrumenten oder lokalspezifische Routinen (siehe oben: „Beständigkeit gängiger Steuerungswei-

sen“). Doch der Begriff bleibt unscharf, eine allgemeingültige Definition liegt nicht vor (vgl. auch Albers 1993a).

In diesem Zusammenhang ist auch auf den Einfluss der lokalen Planungshistorie zu verweisen. Bspw. lässt sich in manch einer ostdeutschen Kommune ausmachen, dass öffentliche Steuerung vor dem geschichtlichen Hintergrund der DDR-Zeit grundsätzlich abgelehnt wird. Teilweise ist die Rede von einer „Planungsaversion“, bei der die positiven Möglichkeiten einer abgestimmten räumlichen Entwicklung aus dem Blickfeld geraten. Diese Umstände erschweren das Vorgehen öffentlicher Akteure – und seien sie noch so sehr auf Vermittlung und Konsensfindung ausgerichtet. Will man Planungspraxis verstehen, kommt man nicht umhin, die kulturbedingten Einflussgrößen und historischen Entwicklungen vor Ort in die Betrachtung mit einzubeziehen. Dieses war in dieser Untersuchung leider nicht möglich, wäre jedoch ein Erfordernis für weitere empirische Studien dieser Art.

8.2 Ausgangspunkte für weitere Forschungen

Während sich die bisherigen Ausführungen vor allem mit den Steuerungsgeschehnissen vor Ort befasst haben, soll daran anknüpfend der sich abzeichnende Forschungsbedarf umrissen werden. Es zeichnen sich besonders trans- und interdisziplinär zu bearbeitende Fragen ab.

1. Empirische Forschung zur Steuerungspraxis: Umfassende und multivariate Samples gefragt

Empirische Untersuchungen zum Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure, die sich der Flächenbereitstellung und -entwicklung widmen, sind selten; sie konzentrieren sich zumeist auf Teilaspekte des Steuerungsverhaltens und/oder beziehen sich auf eine eher schmale empirische Basis.

- Die Ausdifferenzierung in der kommunalen räumlichen Planungspraxis (z.B. lokalspezifische Instrumenten-Mixe) offenbart einen Bedarf an empirischen Studien mit umfassenden Samples. Es ist davon auszugehen, dass sich Aussagen zur kommunalen Planungspraxis in Deutschland nur aus einer größeren Menge an Einzelbetrachtungen ziehen lassen.
- Will man das Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure vor Ort verstehen, so ist es angesichts der Vielschichtigkeit und der Komplexität der Planungspraxis nicht ausreichend, das Augenmerk auf einzelne Phänomene (z.B. ausschließlich demographische Entwicklungen) und den jeweiligen kommunalen Umgang mit diesen zu richten: Umfassende, multivariate Betrachtungen sind unerlässlich, wenn vermieden werden soll, dass Einzelaspekte überbewertet werden.

2. Die Wurzeln der Beständigkeit identifizieren und: Neues nicht ohne Altes

Wesentliche Merkmale des Steuerungsverhaltens weisen eine hohe Beständigkeit auf – auch unter veränderten demographischen Rahmenbedingungen. Erste Erklärungen für die Ursachen dieser Beständigkeiten wurden benannt; darüber hinaus sind gefragt:

- tiefer gehende Erklärungen, z.B. struktureller, sozialer, psychologischer o.a. Art. Das betrifft auch die Frage, auf welchen Mechanismen die Persistenz der Wachstumsorientierung der Akteure beruht. Welche Bedeutung nehmen hier z.B. die Organisations- und Arbeitsstrukturen der administrativ oder politisch handelnden Akteure ein?
- Es schließt sich die Frage an: Wie werden trotz der Beständigkeiten Neuerungen möglich, die sich nicht nur in Einzelfällen, sondern in der Breite der Steuerungstätigkeiten niederschlagen? Wie und auf welcher Ebene (z.B. strukturell, individuell, politisch, sozial) können die Persistenzen ggf. ein Stück weit überwunden werden? Zum Beispiel: Wie können gelungene Einzelbeispiele weitergehende Impulse – bspw. strukturelle Rückkopplungen – entfalten? Unter welchen Bedingungen nehmen Akteure ggf. von einer Wachstumsorientierung Abstand?

Weiterführende Studien zu der Frage, welche Neuerungen sich im Steuerungsverhalten öffentlicher Akteure erkennen lassen, sollten „Bestehendes“ und „Neues“ im Zusammenhang betrachten. Die Fixierung auf nur eine Seite könnte zu Verzerrungen oder Überbewertungen einzelner Tatbestände führen.

3. Governance-Perspektive: Analyse raumwirksamer Interaktionen von Akteuren

In weiteren Studien ist (neben den öffentlichen Akteuren) das gesamte relevante Akteursspektrum, die jeweiligen Konstellationen und Interaktionen in den Blick zu nehmen. Welche Wirkungszusammenhänge werden sichtbar? Dabei wäre u.a. zu prüfen, wie – über die grobe Unterteilung in

„private“ und „öffentliche“ Akteure hinaus – eine sinnvolle Differenzierung und Systematisierung der raumwirksamen Akteure ausfallen könnte.

Einer analytischen Governance-Perspektive folgend und multiakteurielle Untersuchungen zu Grunde legend, bedarf es weiterer empirischer Erhebungen in ausgewählten Raumausschnitten. Mit Blick auf die inhaltliche Ausrichtung dieser Arbeit sind die Debatten und Forschungsansätze um „Stadtentwicklung ohne Wachstum“ und Governance zusammenzuführen (siehe auch Altrock 2005; Bernt 2005b; Hutter 2007). Konkret sind:

- die raumwirksamen Akteure zu identifizieren, ihre verschiedenen Motive und Interessenlagen auszumachen und ihre Handlungslogiken nachzuvollziehen sowie ihre Mittel und Ressourcen zur Einflussnahme zu erfassen,
- daran anknüpfend die Interdependenzen und verschiedenen Formen der Interaktionen nachzuzeichnen
- sowie die Steuerungsmöglichkeiten und Handlungsspielräume einzelner Akteure/Akteursgruppen im Zusammenspiel mit anderen zu erkennen.

Für das Handlungsfeld der Siedlungsflächenentwicklung wurden in dieser Arbeit einzelne Akteursgruppen gestreift (Eigentümer, Investoren, Nachfrager). Darüber hinaus wäre in Folgestudien ein besonderes Augenmerk auf die mehr indirekt einwirkenden (bzw. derzeit eher „unsichtbaren“) Akteure zu richten wie Bausparkassen, Einrichtungshäuser, Baumärkte, Lifestyle-Magazine etc.

Unter Berücksichtigung des Akteurskontextes wäre auch der Frage nachzugehen, auf welche Faktoren die Unterschiede in der Beurteilung eigener Steuerungsmöglichkeiten seitens der öffentlichen Akteure zurückzuführen sind. Was genau führt zur Ausprägung einer bestimmten Selbsteinschätzung hinsichtlich der Steuerungsmöglichkeiten und Handlungsspielräume (z.B. beteiligte Akteure, zurückliegende Erfahrungen mit Akteuren, spezifische Mentalitäten, individuelles oder kollektives Wunschdenken, Zweckoptimismus oder Pessimismus)?

Multiakteurielle empirische Studien können helfen, verschiedene Rationalitäten zu erkennen. Wie in dieser Arbeit deutlich wurde, orientieren sich die öffentlichen Akteure auf der kommunalen Ebene nicht unbedingt an den Handlungsanforderungen für Schrumpfungsräume, die seitens der Fachwelt formuliert werden. Die jeweiligen Entscheidungsträger folgen weniger den Rationalitätsvorstellungen der Experten, sondern eigenen Logiken und partikularen Interessen (vgl. Fürst 2007, 6). Hier wird eine Diskrepanz offenkundig, die auch für weitere Forschungsbemühungen relevant ist: Forschung orientiert sich (so ist anzunehmen) an Facherkenntnissen und Sachargumenten; für die Politik geht es sehr stark aber auch um Machterhalt. Zwei Anliegen, die nicht identisch sein müssen, die auf unterschiedlichen Vorstellungen, stark verfestigten Normen sowie lang eingeübten (Wahrnehmungs,- Deutungs-, Handlungs-)Mechanismen beruhen und sich zudem an verschiedenen Zeithorizonten orientieren. Hier wäre zu erforschen und zu erproben, welche diskursiven Formen geeignet wären, diese beiden „Welten“ ein Stück weit zusammenzubringen und inwiefern das gegenseitige (Aner-)Kennen der jeweiligen Rationalitäten befördert werden kann.

4. Mentalitätsfrage oder Planungskultur? Weiche Faktoren und Einflussgrößen fassbar machen

Die Suche nach Erklärungen für Unterschiede im Steuerungsverhalten (trotz ähnlicher Rahmenbedingungen) führte mehrfach zu der Bedeutung von lokalen Mentalitäten oder einer bestimmten „Planungskultur“. Die diffuse Begriffsverwendung erweckt den Eindruck, als diene das Aufrufen dieser Mentalitätsfrage oder die kulturelle Zuschreibung derzeit der Subsumierung ansonsten nur schwer fassbarer Einflussgrößen. Es bedarf weiterer Praxisstudien, um den bislang eher unscharfen Vermutungen zu mentalitätsbedingten und planungskulturellen Einflüssen auf den Grund zu gehen und zu klären, inwiefern es sich hier um einen Zugang handelt, der hilft, Planungswirklichkeit besser zu verstehen. Bspw. bedarf es zur „Planungskultur“ empirischer Untersuchungen von überschaubaren, in Teilaspekten (Aufgabe, Akteure, Rahmenbedingungen o.a.) vergleichbaren Praxisbeispielen:

- Was genau ist mit Planungskultur gemeint: Sind eine Eigenlogik und ein bestimmtes Verhaltensmuster auszumachen, die von mehreren Akteuren in einem bestimmten Raumausschnitt geteilt werden? Handelt es sich hierbei um kulturelle oder ggf. eher um soziale Phänomene?
- Angenommen, es sind tatsächlich kulturelle bzw. kulturbedingte Begebenheiten: Wie lassen sich diese operationalisieren und messen?

- Es schließt sich die Frage der Enkulturation an: Wie werden diese Verhaltensmuster weitergegeben, so dass sie über lange Zeit bestehen bleiben?
- Welche Bedeutung nimmt eine lokalspezifische Kultur in der kommunalen Planungspraxis ein, welche Reichweite hat sie?

5. Spezifische Wahrnehmungsfilter und Deutungsmuster

Aus den ersten Hinweisen zu der Frage, woher mögliche Selektivitäten in der Wahrnehmung von Rahmenbedingungen, Aufgaben etc. rühren können, leitet sich weiterer Forschungsbedarf ab:

- Wie entstehen und wie verfestigen sich verschiedene Wahrnehmungsfilter und Deutungsmuster der öffentlichen Akteure in der baulich-räumlichen Steuerung? Lassen sich ggf. bestimmte „Deutungstypen" erkennen (vgl. auch Grossmann 2007, 39ff.)?
- Äußere Faktoren: Welche konkreten (strukturellen, politischen, sozialen o.ä.) Aspekte bedingen eine selektive Wahrnehmung bzw. eine spezifische Interpretation der Rahmenbedingungen? Inwiefern sind hier bspw. die institutionellen Bedingungen oder die Kommunikationsstrukturen, in denen man agiert oder auch die Abhängigkeit bzw. die eigene Einschätzung von Handlungsmöglichkeiten relevant?
- Personenbezogene Faktoren: Welche Bedeutung kommt spezifischen Merkmalen einzelner Akteure zu (Position, Rolle, Schichtzugehörigkeit, Aufstiegsbestreben, Mentalität usw.)? Welchen Aufschluss geben diesbezüglich einzelne „Steuerungsbiographien"? Das führt u.a. zu der Frage, wie weit es mit Blick auf ein planungspraktisches und -theoretisches Erkenntnisbestreben sinnvoll ist, Steuerungsprozesse zu „subjektivieren".

Daran anknüpfend und angesichts der demographisch bedingten Handlungsanforderungen bliebe zu überlegen, wie unter Berücksichtigung der Befunde die Ausbildung eines überindividuellen umfassenden Problembewusstseins (dennoch) befördert werden könnte. Wie lassen sich bestehende Interpretationsmuster bzw. -routinen ggf. verändern? Im Überblick über diese Forschungsfragen zeichnet sich der Bedarf nach einem interdisziplinären Zugang ab. Hier wären u.a. psychologische Erkenntnisse hinzuzuziehen, die allerdings ein Stück weit desillusionierend für Vertreter der Raumwissenschaft sein dürften. Einige Experten gehen davon aus, dass eine wesentliche Triebfeder, ein zentrales Handlungsmotiv des Menschen die Aufrechterhaltung der „Kompetenzillusion" ist: Menschen wollen recht haben (vgl. Dörner 2003, 266f). Folglich wird das bestehende (Nicht-)Wissen verteidigt, statt eingeübtes Handeln zu hinterfragen und dazuzulernen.

6. Vorstellungen und Bilder ergründen – Aufmerksamkeitskatalysatoren entdecken

Mit Blick auf die selektive Wahrnehmung stellt sich auch die Frage, welche Rolle die individuellen (Raum-)Bilder in den Köpfen der Entscheidungsträger für deren Sicht- und Handlungsweisen spielen. Bspw. scheinen Bilder von „der glücklichen Kleinfamilie im Einfamilienhaus mit Garten" auf der Angebotsseite stark verfestigt zu sein – nicht zu letzt werden sie stetig durch Bausparkassen, Finanzdienstleister, Spielfilme, Werbung, Presse usw. verbreitet.

- Diese Einflüsse auf die Stadtentwicklung sind sichtbar zu machen: Wer hat welche Bilder im Kopf? Wo werden diese Bilder produziert? Und durch welche Kanäle werden sie transportiert (Werbung, Kundenberatungen, Lokalzeitung usw.)?
- Daran anknüpfend wäre zu erforschen, wie und durch wen „neue" Bilder von baulich-räumlicher Entwicklung und Gestaltung erzeugt bzw. verbreitet werden können und wie sie in die Köpfe raumwirksamer Akteure gelangen. Welche medialen Möglichkeiten sind hier zu erproben?
- Und: Kann über die Verbreitung von Bildern auch eine „neue Form des Sehens" auf den Weg gebracht werden – z.B. hinsichtlich der Leere im Raum, entstehender Ruinen oder auch neuer Wohnformen?

Zu dem letztgenannten Punkt gibt es bereits erste Beispiele, z.B. die „Nacht der Baulücke" in Halle (Saale): Verschiedene Aktionen in Baulücken wie ein „Dinner im Grünen", ein Fußballturnier, eine Riesenschaukel oder eine akustische Inszenierung sollen helfen, diese räumlichen Potenziale aus einem neuen Blickwinkel wahrzunehmen – und zwar nicht als Schandfleck, sondern als neue Nutzungsmöglichkeit (BMVBS/BBR 2008b, 74). Der Wirkung derartiger Projekte ist nachzugehen. Weitere Ansätze dieser Richtung gilt es zu erproben und zu erforschen – „Aufmerksamkeitskatalysatoren" sind zu entdecken.

Überdies zeichnet sich als fortbestehende Aufgabe ab, gute Beispiele zu verbreiten. Sowohl den politischen Entscheidungsträgern, als auch den Nachfragern sind weiterhin Alternativen zum

Einfamilienhaus auf der grünen Wiese zu vermitteln (z.B. gelungene innerstädtische Wohnformen oder innovative Zwischennutzungen auf brachliegendem Gelände). Die Realisierbarkeit ist anhand gelungener Beispiele zu verdeutlichen; Wohnattraktivität und Lebensqualität mittels ansprechender Bilder plastisch zu machen.

7. Stärkung einzelner (Fach-)Argumente

Weiterhin bedarf es Antworten auf die Frage, wie – unter Berücksichtigung der bereits genannten Aspekte – einzelnen Argumenten (die Reduzierung des Flächenverbrauchs für Siedlungszwecke, die notwendige Berücksichtigung demographischer Veränderungen o.a.) in den kommunalen Abwägungs- und Aushandlungsprozessen raumwirksamer Akteure mehr Gewicht und Durchsetzungskraft verliehen werden kann. Ansätze könnten ggf. sein:

a) Ex-post-Überprüfung der baulich-räumlichen Steuerungsergebnisse

Vielerorts werden die Auswirkungen der politischen Steuerungsentscheidungen nicht erfasst; sie bleiben intransparent. Auch Misserfolge bleiben im Verborgenen: Was, wenn z.B. gar nicht mehr Einwohner aufgrund einer Wohngebietsausweisung in die Gemeinde ziehen – wenn dorthin nur bereits Ansässige ziehen und somit Leerstand andernorts entsteht? „Die Betrachtung der Folgen von Maßnahmen bietet hervorragende Möglichkeiten zur Korrektur eigener falscher Verhaltenstendenzen und zur Korrektur falscher Annahmen über die Realität. (...) Man kann sich (...) fragen, ob man vielleicht von falschen Voraussetzungen ausgegangen ist und ein falsches oder unvollständiges oder zu ungenaues Bild von der Realität hatte." (Dörner 2003, 266) Um derartige Aspekte frühzeitig sichtbar zu machen, bedarf es entsprechender Erfassungsmöglichkeiten: Wie könnte ein Monitoring des realen Steuerungsverhaltens aussehen, wie ist dieses zu implementieren, wie sind die Ergebnisse zu kommunizieren? Wie können sowohl methodische als auch „realweltliche" Schwierigkeiten einer (Erfolgs-)Kontrolle überwunden werden? Zwei Probleme lägen bereits auf der Hand:

- Es ist anzunehmen, dass diese Erkenntnisse von den Entscheidungsträgern selbst nicht gefragt sind und dementsprechend auf dieser Ebene auch nicht auf den Weg gebracht werden (vgl. Punkt 5). Und selbst wenn die Auswirkungen von Maßnahmen kritisch betrachtet werden, können die betroffenen Entscheidungsträger die unerwünschten Effekte und Folgen immer noch „fremdattributieren". Sprich: Der eigentliche Verursacher hat das Beste gewollt, aber die widrigen Umstände vor Ort haben nun mal zu weniger guten Ergebnissen geführt (ebenda, 273f). In diesem Fall wären Lerneffekt und Umdenken wiederum in Frage gestellt.
- Wie können angesichts der Vielzahl an raumwirksamen Entscheidungen zahlreicher Akteure die Steuerungskonsequenzen eindeutig bestimmten Handlungsweisen zugeordnet werden? Wie steht es hier um die Messbarkeit? So wäre bspw. in Kommunen mit einer zunehmenden Reurbanisierung zu überprüfen, ob diese auf konkreten Steuerungsbemühungen öffentlicher Akteure oder veränderten Wohnbedürfnissen oder anderen Beweggründen fußt.

b) Ex-ante-Aufzeigen konkreter Auswirkungen einzelner Siedlungspfade

Es gilt, dem oftmals „gefühlten Wissen" der Entscheidungsträger mit Fakten zu begegnen, bspw. durch eine Folgenabschätzung kommunaler und regionaler Siedlungsvarianten (BMVBS/BBR 2006c, 33f). Hinsichtlich der fiskalischen Folgen wäre genau aufzuzeigen, welche mittel- und langfristigen Kosten für wen entstehen. Über aktuelle Studien (z.B. REFINA) hinaus, zeichnet sich hier Forschungsbedarf ab: Wie und durch wen können diesbezügliche Fakten wirkungsvoll in politische Prozesse eingebracht werden? Wie können öffentliche Akteure stärker für die Folgen ihres Handelns sensibilisiert werden, die derzeit durch das Wahrnehmungsraster fallen (Flächenverbrauch, Kostenwahrheit, demographische Effekte)? Wo und wie kann diesbezüglich an den bestehenden Rationalitäten der Entscheidungsträger angeknüpft werden?

Damit wurde allerdings noch nicht die Frage beantwortet, wie Informationen zu und Wissen um Gegebenheiten auch (politische) Handlungsrelevanz erlangen. In Anbetracht der bereits erörterten Gesichtspunkte dürften Kommunikation und Bewusstseinsbildung[111] allein kaum ausreichen. Entsprechende Anreize sind gefragt...

[111] *Das soll nicht heißen, dass es im Bereich der Bewusstseinsbildung und Kommunikation keine Potenziale mehr gibt, ein Umsteuern in der Flächenpolitik ein Stück weit zu befördern. Siehe hierzu die empirische Studie des NABU (2008).*

8. Anreize setzen: Umsteuern muss sich lohnen!

Dazu liefern Felixberger/Roth (2008, 95) dienliche Hinweise. Basierend auf verhaltensphysiologischen Studien stellen sie fest: „Einer der größten Irrtümer ist es, zu glauben, Menschen würden ihr Verhalten ändern, wenn wir ihnen unsere logisch zwingenden Argumente nur hinreichend deutlich vermittelt haben. Dasselbe gilt für den Appell an die Einsicht. Das Gehirn fragt immer, bewusst oder unbewusst: ‚Was kriege ich dafür, dass ich mich ändere?', und wenn es darauf keine gute Antwort gibt, dann ändern sich Menschen eben nicht." Somit scheint die reine Motivation mit logischen Argumenten recht aussichtslos. Die Anstrengung, die mit einer Verhaltensänderung einhergeht, muss sich lohnen. Sollen demographische Veränderungen und Flächensparziele in der Siedlungsentwicklung berücksichtigt werden, sind Anreize gefragt, die auf die Logiken der Entscheidungsträger ausgerichtet sind:

- Welche Anreize könnten das sein, wie und durch wen sind sie zu setzen? Welche Reichweite haben Anreize bezüglich einer Verhaltensänderung? Hinsichtlich der Kostenaspekte einer dichten oder weniger dichten Siedlungsentwicklung könnte es ggf. reizvoll sein, wenn Entscheidungsträger der Flächenentwicklung direkt von den Einsparungen profitieren. Statt die Gelder in den allgemeinen Haushalt einfließen zu lassen, könnten sie bspw. für städtebauliche Projekte zur Verfügung gestellt werden.
- Routinen zu durchbrechen und neue Schritte in der Steuerung zu gehen ist teilweise nicht nur mit Mehraufwand verbunden, sondern kann zudem mit Risiken behaftet sein. Welche Möglichkeiten bestehen, diesen Schritt dennoch attraktiv und machbar daher kommen zu lassen?
- Inner- und interkommunal wird es immer auch Interessenkonflikte zwischen den Akteuren geben (z.B. Gewerbeansiedlung versus kompakte Siedlungsstrukturen): Es ist zu untersuchen und v.a. zu erproben, inwiefern Kompensationsregeln und Interessenausgleiche in Form von Paketlösungen, Transferzahlungen o.ä. realisierbar sind (vgl. BMVBS/BBR 2006c, 78-80).

Bestehende Anreize (insbesondere Stadtumbau-Mittel) scheinen zurzeit vor allem selektive Kooperationen zu befördern (vgl. auch Altrock 2008, 643; Selle 2008a, 12f). Es besteht ein Mangel an Anreizen für Akteurskooperationen – sowohl innerkommunal, z.B. zur Stärkung der Selbstorganisationskräfte, als auch interkommunal hinsichtlich der gemeinsamen Erfassung von Siedlungsflächenreserven, verbindlicher Zielvereinbarungen oder der Abstimmung von Baulandausweisung.

Zum Schluss...

Rückläufige Bevölkerungszahlen allein lassen keine Trendwende in der Nutzung von Grund und Boden für Siedlungszwecke erwarten. Es scheint allenfalls zu einer Abschwächung oder Verlangsamung der Neuinanspruchnahme von Flächen zu kommen. Somit bleibt vorerst offen, ob, wann und wie intensiv sich eine Bevölkerungsabnahme auf die baulich-räumliche Steuerung auswirken wird.

Prognosen zu Folge werden in absehbarer Zeit das Ausmaß des demographischen Wandels und damit auch der Problemdruck in zahlreichen Kommunen zunehmen. Da die empirischen Befunde zeigen, dass mit steigendem und sichtbar werdendem Handlungsdruck demographische Aspekte mehr Aufmerksamkeit erfahren, bleibt anzunehmen, dass öffentliche Akteure diese zukünftig stärker in den Blick nehmen. Allerdings lässt sich nicht sagen, inwiefern – mit welchen Intentionen, Maßnahmen und Instrumenten – sie auf diese veränderten Rahmenbedingungen reagieren werden. Anhaltspunkte für eine grundlegende Änderung der Steuerungsrichtung liegen derzeit nicht vor. Und einmal mehr wurde mit dieser Arbeit deutlich: Ausgehend vom Erkennen von Veränderungen und dem Wissen um Handlungsbedarfe über einen Richtungswechsel in der Steuerung bis hin zu sichtbaren Ergebnissen ist es ein langer, zeitaufwändiger Weg.

In Anbetracht der lokalspezifischen Eigenheiten und Wechselwirkungen zwischen den demographischen, wirtschaftlichen, fiskalischen u.a. Entwicklungen kann es weder Patent- noch Dauerlösungsmuster für das Handeln öffentlicher Akteure in Schrumpfungsräumen geben. Auch wenn es richtungweisende Hinweise zu den Handlungsanforderungen gibt, so ist in jeder Kommune entsprechend der konkreten Ausgangslage – den baulich-räumlichen Aufgaben, den Akteurskonstellationen, den Ressourcen, der Historie etc. – zu überlegen, mit wem, mit welchen Mitteln und Instrumenten die weitere Entwicklung von Siedlungsflächen zu gestalten ist.

Dieser Bedarf nach kommunen- oder fallspezifischer Differenzierung impliziert jedoch nicht, dass die involvierten Akteure nicht von guten Beispielen anderer Orte lernen können. Insbesondere für Städte und Gemeinden, die sich erst in Zukunft verstärkt mit demographischen Herausforderungen konfrontiert sehen, besteht derzeit (noch) die Chance, aus der Prozessanalyse und den ersten Ergebnissen heutiger „Stadtumbau-Städte" Erkenntnisse zu gewinnen und für eigene Vorgehensweisen zu nutzen. Allerdings entsteht mit Blick auf Kommunen, die derzeit noch am Beginn ihrer Schrumpfungskarriere stehen, eher der Eindruck, dass dieses zeitliche Guthaben und derzeit bestehende Möglichkeitsfenster ungenutzt bleibt und wertvolle (Lern-)Zeit verloren geht.

Die Wachstumshoffnung schrumpft zuletzt. Und solange in demographisch und wirtschaftlich schrumpfenden Räumen versucht wird, baulich-räumliche Fragen vornehmlich mit Siedlungsexpansion und Neubau zu beantworten, werden es Schrumpfungsthemen weiterhin schwer haben, in der öffentlichen Steuerung Handlungsrelevanz zu entfalten.

Literatur

I. Allgemeine Literatur

Agenda Transfer (Hg.) (2005a): Fläche: Unser kommunaler Bodenschatz. (stadtgespräche. Das Magazin für lokale Nachhaltigkeit, 4). Bonn

Agenda Transfer (Hg.) (2005b): Forum lokale Agenda 21 in NRW. Demographischer Wandel – Chancen für eine nachhaltige Kommunalentwicklung. Bonn

Agenda Transfer (Hg.) (2005c): Wege aus der Klemme. Kommunale Einschätzungen zum Thema Fläche. Bonn

AKNW – Architektenkammer Nordrhein-Westfalen (2007): Neues Baugesetzbuch stärkt Innenstadtentwicklung. (http://www.aknw.de/index.htm?modus=aktuelles_detail&id=1360) (Zugriff 30.01.2007)

Albers, Gerd (1993a): Planungskulturen in Europa – Begegnungen und Einflüsse. In: DISP 115, 68-73

Albers, Gerd (1993b): Über den Wandel im Planungsverständnis. In: RaumPlanung 61, 97-103

Altrock, Uwe (2005): Stadtumbau in schrumpfenden Städten – Anzeichen für ein neues Governance-Modell? In: Altrock, Uwe; Kunze, Roland; Petz, Ursula von; Schubert, Dirk (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2004/05, Berlin, 149-170

Altrock, Uwe (2006): Raumpolitik nach dem Ende des Wachstumsparadigmas: Auf dem Weg zur Effizienzrevolution oder in die symbolische Politik? (Planungsrundschau, Nr. 13), Berlin, 147-158

Altrock, Uwe (2008): Neue Steuerungsformen in der Bestandsentwicklung: Interessengeleitete Durchsetzung, integrative Begleitung oder kreative Gestaltung von Schrumpfungsprozessen? In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hg.): Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Dortmund, 638-653

Altrock, Uwe; Güntner, Simon; Kennel, Corinna (2004): Zwischen analytischem Werkzeug und Politikberatung: ein kritischer Blick auf aktuelle Leitbegriffe in der Stadtentwicklungspolitik. In: Perspektiven der Planungstheorie (Planungsrundschau, Nr. 10), 187-205

Altrock, Uwe; Nuissl, Henning (2006): Gesellschaftliche Krisenwahrnehmung und Stadtpolitik. (Planungsrundschau, Nr. 13), Berlin, 5-20

Apel, Dieter (2005): Wege aus der staatlich subventionierten Suburbanisierung. Zum politischen Umgang mit automobilorientierten Siedlungsstrukturen. In: RaumPlanung 119, 57-60

Archplus (2005): Shrinking Cities. Zeitschrift für Architektur und Städtebau, Mai 2005, 173

Aring, Jürgen (2005): Bodenpreise und Raumentwicklung. In: Geographische Rundschau 57, 3/2005, 28-34

Aring, Jürgen (2007): Raumentwicklung und transkommunale Kooperation. In: IBA Stadtumbau (Hg.): Die anderen Städte. IBA Stadtumbau 2010 (Bd. 5: Instrumente), Berlin, 28-35

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2006): Problemgebiete auf städtischer und regionaler Ebene. Merkmale, Auswirkungen und planerischer Umgang. (Arbeitsmaterial der ARL 320), Hannover

Bachmann, Günther (2005): Das „Ziel-30-ha" in der Nachhaltigkeitsstrategie Deutschlands: Ein Schritt zur modernen Urbanität. In: DISP 160, 1-2

BauGB – Baugesetzbuch (2005), 37. Auflage, München

Baumgartner, Fred (2004): Raumentwicklung auf Kredit. Die bisherige Stadtentwicklung ist nicht finanzierbar. In: PlanerIn, 1/04, 11-13

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2003a): INKAR Pro. Raumordnungsprognose/Bevölkerung. (CD-Rom), Bonn

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2003b): Szenarien zur Raumentwicklung. (Forschungen, Heft 112), Bonn

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2004a): Revitalisierung von Bahnbrachen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10.2004

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2004b): Suburbia: Perspektiven jenseits von Zersiedlung. (Forum Bau und Raum, 1), Bonn

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2004c): Zwischennutzung und neue Freiflächen. Städtische Lebensräume der Zukunft, Berlin

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2005a): Kommunale Planungspraxis quo vadis? Gutachten im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfelds „Stadtquartiere im Umbruch" (Arbeitspaket B). (BBR-Online-Publikation), Bonn

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2005b): Konzepte im Stadtumbau. Stadt(teil)entwicklungskonzepte und städtebauliche Entwicklungskonzepte. (ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West), Bonn

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2005c): Raumordnungsbericht 2005. (Berichte, Band 21), Bonn

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2006a): MehrWert für Mensch und Stadt: Flächenrecycling in Stadtumbauregionen. Strategien, innovative Instrumente und Perspektiven für das Flächenrecycling und die städtebauliche Erneuerung. (Reihe REFINA, Bd. 1), Bonn

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2006b): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft. Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis. Ein ExWoSt-Forschungsfeld. (Sonderveröffentlichung „Fläche im Kreis", Bd. 1). Bonn

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2006c): Stadtumbau West. 16 Pilotstädte gestalten den Stadtumbau – Zwischenstand im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, Berlin/Oldenburg

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2007): Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung. In: Werkstatt: Praxis, Heft 51

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008): Stadtumbau West. Stadtumbau in 16 Pilotstädten – Bilanz im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, Bonn

Beier, Markus; Löwis, v. Sabine; Matern, Antje; Koch, Robert (Hg.) (2006): Problemgebiete auf städtischer und regionaler Ebene. Merkmale, Auswirkungen und planerischer Umgang. (Arbeitsmaterial der ARL 320), Hannover

Beilein, Andreas; Brauckmann, Anja; Tack, Achim (2008): Bevölkerungsentwicklung in Neubaugebieten. Analyse und Abschätzung demografischer Prozesse auf Baugebietsebene. (Lean2-Arbeitspapier Nr. 4), Dortmund

Bergmann, Eckhard; Dosch Fabian (2004): Von Siedlungsexpansion zum Flächenkreislauf. Trendwende zum haushälterischen Umgang. In: PlanerIn, 1/04, 5-8

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2006): Die demographische Lage der Nation. Wie zukunftsfähig sind Deutschlands Regionen? (bearbeitet von Kröhnert, Steffen; Medicus, Francisca; Klingholz, Reiner), Berlin

Bernt, Matthias (2005a): Da kommst Du einfach nicht ran! Plan und Wirklichkeit beim Stadtumbau in Leipzig-Grünau. In: Berliner Debatte INITIAL, H. 6, 13-23

Bernt, Matthias (2005b): Die politische Steuerung des Stadtumbaus in Leipzig-Grünau. (UFZ-Diskussionspapiere, 24/2005)

Bernt, Matthias (2005c): Stadtumbau im Gefangenendilemma. In: Weiske, Christine; Kabisch, Sigrun; Hannemann, Christine (Hg.): Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus. Interessengegensätze, Koalitionen und Entscheidungsstrukturen in schrumpfenden Städten. Wiesbaden, 109-130

Bernt, Matthias (2006a): Abriss als Chance? Das Scheitern des „Stadtumbau Ost". In: Blätter für deutsche und internationale Politik, 4/2006, 493-499

Bernt, Matthias (2006b: Stadterneuerung, Stadtumbau und Schrumpfung: Was ist neu? (Planungsrundschau, Nr. 13), Berlin, 115-126

Bernt, Matthias (2006c): Steuerungskonflikte im Stadtumbau. Das Beispiel Leipzig-Grünau. In: Kabisch, Sigrun; Peter, Andreas: Neue Stadtlandschaften im Zeichen der Schrumpfung. Wissenstransfer zwischen Forschung und Praxis, Dokumentation des Workshops, Leipzig, 22f

Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2006): Wegweiser Demographischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden. Gütersloh (Download unter http://bertelsmann-stiftung.de/)

Besecke, Anja; Hänsch, Robert; Henckel, Dietrich (2006): Stadtplanung unter veränderten Vorzeichen. Ergebnisse einer Befragung der planenden Verwaltung schrumpfender Städte. In: EurUP (Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht), 2/2006, 64-71

Besecke, Anja; Hänsch, Robert; Pinetzki, Michael (Hg.) (2005): Das Flächensparbuch. Diskussionen zu Flächenverbrauch und lokalem Bodenbewusstsein. (ISR Diskussionsbeiträge, Heft 56), Berlin

Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf, Berlin (Hg.) (2008): Im Wandel beständig. Stadtumbau in Marzahn und Hellersdorf. Projekte, Reflexionen, Streitgespräche. Berlin

Birg, Herwig (2004): Geschichte der Bevölkerungswissenschaft. In: Informationen zur politischen Bildung, Heft 282, Bonn, 29-35

Birg, Herwig (2006a): Demographischer Wandel. In: Oswalt, Philipp; Rieniets, Tim (Hg.): Atlas of Shrinking Cities. Atlas der schrumpfenden Städte, Ostfildern, 120f

Birg, Herwig (2006b): Grundkurs Demographie - der „7. Sinn" für die alternde Gesellschaft. In: Hatzfeld, Ulrich; Pesch, Franz (Hg.): Stadt und Bürger, Darmstadt, 25-38

Blotevogel, Hans Hermann; Jeschke, Markus (2003): Stadt-Umland-Wanderungen im Ruhrgebiet. Abschlussbericht zum Forschungsbericht, gefördert durch den Kommunalverband Ruhrgebiet, Duisburg

BMVBS/BBR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2006a): Stadtquartiere im Umbruch. (Werkstatt: Praxis, Heft 42), Bonn

BMVBS/BBR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2006b): Stadtumbau Ost – Stand und Perspektiven. Erster Statusbericht der Bundestransferstelle, Berlin

BMVBS/BBR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) (2006c): Umbau statt Zuwachs. Siedlungsentwicklung und öffentliche Daseinsvorsorge im Zeichen des demographischen Wandels. Innovative Projekte zur Regionalentwicklung,. Berlin/Bonn

BMVBS/BBR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2007a): Akteure, Beweggründe, Triebkräfte der Suburbanisierung. Motive des Wegzugs – Einfluss der Verkehrsinfrastruktur auf Ansiedlungs- und Mobilitätsverhalten. (BBR-Online-Publikation, Nr. 21/2007), Bonn

BMVBS/BBR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2007b): Flächenkreislaufwirtschaft. Kreislaufwirtschaft in der städtisch/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis. Ein ExWoSt-Forschungsfeld. Neue Instrumente für neue Ziele, Bd. 3, Berlin

BMVBS/BBR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2007c): 5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz. Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle, Berlin

BMVBS/BBR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2007d): Private Eigentümer im Stadtumbau. Viele einzelne Eigentümer und unterschiedliche Eigentumsverhältnisse: Chance oder Hemmnis beim Stadtumbau West? (Werkstatt: Praxis, Heft 47), Bonn

BMVBS/BBR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008a): Auf dem Weg zu einer nationalen Stadtentwicklungspolitik. Memorandum, Berlin/Bonn

BMVBS/BBR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2008b): Perspektiven für die Innenstadt im Stadtumbau. Dritter Statusbericht der Bundestransferstelle, Berlin

BMVBS/BBR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.) (2008c): Zwischennutzungen und Nischen im Städtebau als Beitrag für eine nachhaltige Stadtentwicklung. (Werkstatt: Praxis, Heft 57), Bonn

BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hg.) (2003): Stadtumbau West - Programm und Pilotstädte. Forschungsfeld im Forschungsprogramm „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt), Berlin

BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hg.) (2005): Nachhaltige Stadtentwicklung – ein Gemeinschaftswerk. Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung 2004, Bonn

Bode, Hans-Hermann (2007): Die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Kommunen. Kurzfristige Orientierung und langfristige Notwendigkeiten. In: vhw FW 3/Mai-Juni 2007, 135-138

Bölsche, Jochen (2006a): Deutsche Provinz: Verlassenes Land, verlorenes Land. (Teil 1). In: Spiegel online, 14.03.2006 (http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,404888,00.html) (Zugriff: 17.03.2006)

Bölsche, Jochen (2006b): Sterbendes Land: Keine Zukunft für die Kuhzunft. (Teil 2). In: Spiegel online, 15.03.2006 (http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,404891,00.html) (Zugriff: 17.03.2006)

Bölsche, Jochen (2006c): Verlassenes Land, verlorenes Land: Polinnen als letzte Hoffnung. (Teil 3). In: Spiegel online 16.03.2006 (http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,404896,00.html) (Zugriff: 17.03.2006)

Bölsche, Jochen (2006d): Schrumpfende Städte. Diät für den Speckgürtel. In: Spiegel online, 21.03.2006 (http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,406501,00.html) (Zugriff: 22. März 2006)

Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars (2002): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben – Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem. In: Libbe, Jens; Tomerius, Stephan; Trapp, Jan Hendrik (Hg.): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. (Difu-Beiträge zur Stadtforschung 37), Berlin, 71-87

Bogumil, Jörg (Hg.) (2002): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen. (Stadtforschung aktuell, Bd. 87), Opladen

Bohne, Rainer (2003): Planung ohne Tabus. In: PlanerIn 2/2003, 31-33

Bohne, Rainer (2005): Zurück in die Stadt. ...die wieder entdeckten Qualitäten. In: PlanerIn, 1/05, 3f

Bohne, Rainer; Eichstädt-Bohling, Franziska; Hannemann, Christine (2006): Die Gestaltung der schrumpfenden Stadt. In: Heinrich Böll Stiftung (Hg.): Das neue Gesicht der Stadt. Strategien für die urbane Zukunft im 21. Jahrhundert, Berlin, 9-18

Bose, Marc; Wirth, Peter (2006): Gesundschrumpfen oder Ausbluten? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 21 - 22/2006, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament", 18-24

Bota, Alice (2008): Was vom Leben übrig bleibt. In: Die Zeit, 09/2008, 2 (http://www.zeit.de/2008/09/Altersarmut-heute) (Zugriff 26.07.2008)

Brüderl, Josef (2004): Die Pluralisierung partnerschaftlicher Lebensformen in Westdeutschland und Europa. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 19/2004, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament", 3-10

Brühl, Hasso; Echter, Claus-Peter; Frölich von Bodelschwing, Franziska; Jekel, Gregor (2005): Wohnen in der Innenstadt – eine Renaissance? (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 41), Berlin

Bucher, Hansjörg; Schlömer, Claus; Lackmann, Gregor (2004): Die Bevölkerungsentwicklung in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1990 und 2020. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 3/4.2004, 107-126

Bürkner, Hans-Joachim (2005): Akteurskonstellationen in schrumpfenden Städten: zwischen Wachstumsorientierung und neuen urbanen Regimen. In: Weiske, Christine; Kabisch, Sigrun; Hannemann, Christine (Hg.): Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus. Interessengegensätze, Koalitionen und Entscheidungsstrukturen in schrumpfenden Städten. Wiesbaden, 13-35

Bürkner, Hans-Joachim; Berger, Olaf; Luchmann, Christian, Tenz, Eric (2007): Der demographische Wandel und seine Konsequenzen für Wohnungsnachfrage, Städtebau und Flächennutzung. (IRS Working Paper), Erkner

Bürkner, Hans-Joachim; Kuder, Thomas; Kühn, Manfred (2005): Regenerierung schrumpfender Städte. Theoretische Zugänge und Forschungsperspektiven. (IRS Working Paper), Erkner

Büttner, Thiess (2006): Demographischer Wandel und regionale Arbeitsmärkte. In: Gans, Paul; Schmitz-Veltin, Ansgar (Hg.): Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen. (Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 226, Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 6), Hannover, 56-64

BUND (Hg.) (2006): BUND-Hintergrund: Neues Baugesetzbuch 2007 – Platzverweis für Naturschutz in Städten. (www.bund.net/lab/reddot2/pdf/bundhintergrund_baugb.pdf (Zugriff: 30.01.2007))

BUND et al. (Hg.) (2006): Aktiv für Landschaft und Gemeinde! Leitfaden für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung, Stockach

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

Bundesregierung (Hg.) (2004a): Nachhaltige Stadtentwicklung - ein Gemeinschaftswerk. Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung 2004, Berlin

Bundesregierung (Hg.) (2004b): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Fortschrittsbericht, Berlin

Bundesregierung (Hg.) (2005): Wegweiser Nachhaltigkeit 2005. Bilanz und Perspektiven. Kabinettsbeschluss vom 10. August 2005, Berlin

Bunzel, Arno; Grabow, Busso; Libbe, Jens (2007): Möglichkeiten und Perspektiven von Public Private Partnership für schrumpfende Städte. In: IBA Stadtumbau (Hg.): Die anderen Städte. IBA Stadtumbau 2010 (Band 5: Instrumente), Berlin, 48-57

Canzler, Weert; Knie, Andreas (2007): Demographie und Verkehrspolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 29-30/2007, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament", 9-14

Cassan, de Kay (2006): Aspekte der Immobilienpolitik in einer Großstadt. In: Klaus, Selle (Hg.): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. (Planung neu denken, Bd. 2), Dortmund, 407-414

Danielzyk, Rainer (2006): Politik für „Problemgebiete" – ein Überblick über regionale und lokale Handlungsansätze. In: Beier, Markus; Löwis, von Sabine; Matern, Antje; Koch, Robert (Hg.): Problemgebiete auf städtischer und regionaler Ebene. Merkmale, Auswirkungen und planerischer Umgang. (Arbeitsmaterial der ARL 320), Hannover, 12-23

Danielzyk, Rainer; Mielke, Bernd; Zimmer-Hegmann, Ralf (2002): ILS Beiratsbericht „Demographische Entwicklung – Schrumpfende Stadt". Dortmund

Davy, Benjamin (2000): Das Bauland-Paradoxon: Wie planbar sind Bodenmärkte? In: Einig, Klaus (Hg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung, Berlin, 61-78

Davy, Benjamin (2005): Grundstückswerte, Stadtumbau und Bodenpolitik. In: vhw FH 2/März-April 2005, 67-71

Davy, Benjamin (2007): Bodenpolitik in der leeren Stadt. In: fub, 2/2007, 56-64

Deilmann, Clemens (2003): Neuinanspruchnahme von Wohnbauflächen und Ressourcen bei forcierter Innenentwicklung der Städte. In: Hutter, Gérard; Iwanow, Irene; Müller, Bernhard (Hg.): Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen. (IÖR-Schriften, Bd. 41), Dresden, 87-99

Deilmann, Clemens; Gruhler, Karin; Böhm, Ruth (2005): Stadtumbau und Leerstandsentwicklung aus ökologischer Sicht. München

Deutscher Bundestag (Hg.) (2006): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte. (Drucksache 16/2496), Berlin

Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hg.) (2006): DStGB zum Reformmodell des Sachverständigenrates. Steuerausfälle für Bund, Länder und Gemeinden nicht verkraftbar. In: Pressemitteilung vom 14.02.2006, Berlin

Deutscher Städtetag (Hg.) (2006): Demografischer Wandel. Herausforderungen, Chancen und Handlungsmöglichkeiten für die Städte. (Arbeitspapier des Deutschen Städtetages), Köln/Berlin

DIfU – Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.) (2005): Hauptprobleme der Stadtentwicklung und Kommunalpolitik. Ergebnisse der Difu-Umfrage 2004. In: Difu-Berichte, 1/2 2005, 14-15

Dobberstein, Monika (2002): Gewerbeplanung im Spannungsfeld öffentlicher und privater Interessen. In: Zeitschrift für Immobilienökonomie, 1/2002, 16-26

Doehler, Martha; Reuther, Iris (2003): Schrumpfung planen? In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hg.): Stadtentwicklung rückwärts! Brachen als Chance? Aufgaben, Strategien, Projekte. Eine Textsammlung für Praxis und Studium, (AGB-PT-Bericht, Nr. 52), Dortmund, 23-27

Doehler-Behzadi, Marta; Keller, Donald A.; Klemme, Marion; Koch, Michael; Lütke-Daldrup, Engelbert; Reuther, Iris; Selle, Klaus (2005): Planloses Schrumpfen? Steuerungskonzepte für widersprüchliche Stadtentwicklungen. Verständigungsversuche zum Wandel der Planung. In: DISP 161, 2/2005, 71-78

Dörner, Dietrich (2003): Die Logik des Misslingens. Strategisches Denken in komplexen Situationen. 7. Aufl., Reinbek bei Hamburg

Dosch, Fabian (2004): „Gestaltloses gestalten" – Flächenmanagement für den suburbanen Raum. In: BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): Suburbia: Perspektiven jenseits von Zersiedlung, (Forum Bau und Raum, 1), Bonn, 65-68

Dosch, Fabian; Beckmann, Gisela (1999): Siedlungsflächenentwicklung in Deutschland – auf Zuwachs programmiert. In: Informationen zur Raumordnung, Heft 8.1999, 493-507

Dosch, Fabian; Bergmann, Eckhard (2005): Schwerpunkt Flächeninanspruchnahme in der Nachhaltigkeitsstrategie – Trends, Strategien und Initiativen auf Bundesebene. In: Besecke, Anja; Hänsch, Robert; Pinetzki, Michael (Hg.): Das Flächensparbuch. Diskussionen zu Flächenverbrauch und lokalem Bodenbewusstsein. (ISR Diskussionsbeiträge, Heft 56), Berlin, 65-75

Dosch, Fabian; Schultz; Barbara (2005): Neue Strategien für eine bestandsorientierte Siedlungsentwicklung. In: DISP 160, 3-4

Droß, Michael (2004): Konzepte und Instrumente zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung – Fläche, Kosten, Widersprüche. (REGIO spezial, Bd. 3), Dortmund

Droß, Michael (2006): Wie Siedlungsentwicklung steuern? Fallstudien zur Regionalplanung und Wohnungsbauförderung in Nordrhein-Westfalen. In: Raumforschung und Raumordnung, 5/2006, 370-380

DStGB – Deutscher Städte- und Gemeindebund (2007): BauGB 2007 – Neue Rahmenbedingungen für die Innenentwicklung der Städte und Gemeinden (mit Praxishinweisen), Berlin

Eckardt, Frank; Hartz, Andrea (2006): Nicht-lineare Planung für post-fordistische Räume. Raumplanung im Saarland am Ende des Montanzeitalters. In: Raumplanung 126, 17-22

Ecoplan (2000): Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten. Studie im Auftrag des Schweizerischen Bundesamtes für Raumentwicklung, Bern

Ehrbeck, Hanno (2006): Der Beitrag kommunaler Stadtplanung zur Steuerung der Bodennutzung. Eine empirische Untersuchung zu Aufgaben und Arbeitsformen der Stadtplanung im Themenfeld Wohnen. (PT_Materialien 13), Aachen

Eichstädt, Wulf (2001): Planung mit erhöhtem Risiko. In: Bauwelt 24, 34-39

Eichstädt, Wulf; Emge, Rico (2004): Zwischen Innen und Außen. Ein Vergleich der Stadtumbauansätze in Mecklenburg-Vorpommern. In: PlanerIn, 1/04, 44f

Eichstädt-Bohlig, Franziska (2002): Stadtumbau und soziale Stadt. Entwicklungstendenzen auf dem Wohnungsmarkt. In: PlanerIn, 1/2002,13-15

Eichstädt-Bohling, Franziska; Drewes, Sabine (2006): Einleitung: Strategien für die urbane Zukunft im 21. Jahrhundert. In: Heinrich Böll Stiftung (Hg.): Das neue Gesicht der Stadt. Strategien für die urbane Zukunft im 21. Jahrhundert. Berlin, 9-18

Einig, Klaus (2005): Regulierung des Siedlungsflächenwachstums als Herausforderung des Raumordnungsrechts. In: DISP 160, 48-57

Einig, Klaus (2006): Von der Kunst des Kuchenteilens. Die Umsetzung des Flächenreduktionsziels in Deutschland. In: GAIA, Ökologische Perspektiven für Wissenschaft und Gesellschaft, 3/2006, 185-186

El-Kayed, Nihad; Hoffmann, Hannah (2007): Die Alten halten und Junge ködern. In: taz NRW, 22. Mai 2007, 3

Evers, Adalbert (2008): Engagement und Möglichkeiten seiner Förderung. In: PNDonline, 2/2008 (http://www.planung-neu-denken.de/content/view/106/46/) (Zugriff 21.07.2008)

Faludi, Andreas; Korthals Altes, Willem (1994): Evaluating Communicative Planning: A Revised Design for Performance Research. In: European Planning Studies, Vol. 2, Nr. 4, 403-418

Farke, Anja (2005): „Salzgitter will und wird nicht schrumpfen" – Wahrnehmungs- und Akzeptanzprobleme im Umgang mit Schrumpfung exemplarisch erläutert an einer Pilotstadt des Stadtumbaus West. In: Weiske, Christine; Kabisch, Sigrun; Hannemann, Christine (Hg.): Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus. Interessengegensätze, Koalitionen und Entscheidungsstrukturen in schrumpfenden Städten. Wiesbaden, 185-205

Fassmann, Heinz (2006): Migration. In: Oswalt, Philipp; Rieniets, Tim (Hg.): Atlas of Shrinking Cities. Atlas der schrumpfenden Städte, Ostfildern, 98f

Feldmann, Lothar; Hüttinger, Helene; Klemme, Marion; Selle, Klaus (2006): Zwei Jahre Stadtplanung. Über den Alltag kommunaler Siedlungsentwicklung. Eine Vorstudie am Beispiel der Stadt Aachen. (PT_Materialien 12), Aachen

Felixberger, Peter; Roth, Gerhard (2008): Schlaue denken wenig nach. (Interview mit Gerhard Roth). In: brand eins, Heft 09/2008, 90-95

Fischer-Krapohl, Ivonne; Gottwald, Marc (2008): Wohnbedürfnisse von Migrantinnen und Migranten. In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hg.): Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Dortmund, 153-166

Flach, Hendrik; Polivka, Jan (2005): Instrumente zur Reduktion der Flächenneuinanspruchnahme – Eine Übersicht. In: Besecke, Anja; Hänsch, Robert; Pinetzki, Michael (Hg.): Das Flächensparbuch. Diskussionen zu Flächenverbrauch und lokalem Bodenbewusstsein. (ISR Diskussionsbeiträge, Heft 56), Berlin, 145-152

Flöthmann, E.-Jürgen (2003): Migration – eine Hauptdeterminante ost- und westdeutscher Bevölkerungsentwicklungen. In: Hutter, Gérard; Iwanow, Irene; Müller, Bernhard (Hg.): Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen. (IÖR-Schriften, Bd. 41), Dresden, 31-52

Föbker, Stefanie; Lobeck, Michael; Wiegandt, Claus-Christian (2006): Baulücken schließen? sEine Umfrage in NRW. In: der städtetag, 3/2006, 34-36

Forum Baulandmanagement NRW (Hg.) (2004): Baulandmanagement auf neuen Wegen. Strategisch – kooperativ – finanzierbar. Rietberg

Forum Baulandmanagement NRW (Hg.) (2005): Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Privaten im Rahmen des Stadtumbaus. Dortmund

Forum Baulandmanagement NRW (Hg.) (2008): Temporäre Nutzungen als Bestandteil des modernen Baulandmanagements. Dortmund

Franz, Peter (2003): Implementierungsprobleme des Programms „Stadtumbau Ost". In: Hutter, Gérard; Iwanow, Irene; Müller, Bernhard (Hg.): Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen. (IÖR-Schriften, Bd. 41), Dresden, 173-186

Freyer, Bodo (2005): Entwicklung von Konversionsflächen. In: Institut für Stadt- und Regionalplanung, Projektgruppe Flächenverbrauch (Hg.): „Flächenverbrauch" und „Bodenbewusstsein" – Nationale Strategie und lokale Umsetzung. Dokumentation der Fachtagung am 31. Januar 2005, Berlin, 57-60

Friedmann, John (2006): Planning Theory Revisited. In: Selle, Klaus (Hg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. (Planung neu denken, Bd. 1), 265-278

Friedrichs, Jürgen (1990): Methoden der empirischen Sozialforschung. Opladen

Froitzheim, Pia; Wagner, Jeanette (2005): Städte planen Regionen. Zur Entwicklung eines Regionalen Flächennutzungsplans für Teilgebiete der Städteregion Ruhr. In: RaumPlanung 120/121, 122-126

Fürst, Dietrich (1997): Wandel raumplanerischer Leitbilder – Wandel raumplanerischen Denkens. In: Monheim, Heiner; Zöpel, Christoph (Hg.): Raum für Zukunft. Zur Innovationsfähigkeit von Stadtentwicklungs- und Verkehrspolitik, Essen, 108-122.

Fürst, Dietrich (2007): Governance. Einblicke in die Diskussion. In: Städte im Umbruch. Das Online-Magazin für Stadtentwicklung, Stadtschrumpfung, Stadtumbau & Regenerierung, 4/2007, 5-10 (http://www.schrumpfende-stadt.de) (Zugriff 30.12.2007)

Fuhrich, Manfred; Dosch, Fabian (2005): Veränderte Rahmenbedingungen und ihre Konsequenzen für die Bodenpolitik. In: vhw FW 2/März-April 2005, 59-65

GAIA, Ökologische Perspektiven für Wissenschaft und Gesellschaft, 3/2006

Gail, Michael (1999): Angewandtes Nicht-Wissen. Eine Annäherung. In: ungewußt. Die Zeitschrift für Angewandtes Nichtwissen, Heft 8, 1999/2000

Gans, Paul; Schmitz-Veltin, Ansgar (Hg.) (2006): Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen. (Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 226, Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 6), Hannover

Ganser, Karl (2002): Positionen! Zu einer Planung mit Perspektiven. In: polis 2-3/2002, 18-20

Ganser, Karl (2003): Hände weg, liegen lassen! In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hg.): Stadtentwicklung rückwärts! Brachen als Chance? Aufgaben, Strategien, Projekte. Eine Textsammlung für Praxis und Studium, (AGB-PT-Bericht, Nr. 52), 63-72

Ganser, Karl; Siebel, Walter; Sieverts, Thomas (1993): Die Planungsstrategien der IBA Emscher Park. Eine Annäherung. In: RaumPlanung 61, 112-118

Gatzweiler, Hans-Peter (1996): Siedlungsentwicklung und Siedlungspolitik in Deutschland. Nationalbericht Deutschland zur Konferenz Habitat II. In: Raumforschung und Raumordnung, 2-3/1996, 129-136

Gawron, Thomas (2004): Reduzierte Flächeninanspruchnahme durch interkommunale Kooperation? (UFZ-Bericht, 25/2004), Leipzig

Gawron, Thomas (2005): Reduktion der Flächeninanspruchnahme durch interkommunale Kooperation? In: Besecke, Anja; Hänsch, Robert; Pinetzki, Michael (Hg.): Das Flächensparbuch. Diskussionen zu Flächenverbrauch und lokalem Bodenbewusstsein. (ISR Diskussionsbeiträge, Heft 56), Berlin, 153-163

Gawron, Thomas (2008): Zentrale-Orte-System und Sicherung der Daseinsvorsorge in schrumpfenden Regionen. Zum Koordinationsdilemma zwischen Raumordnung und Fachplanung. (UFZ-Diskussionspapiere, 03/2008), Leipzig

GEO (2004): Kreise und Städte im Test. In: GEO 5/2004, Beilage zu den demographischen Perspektiven Deutschlands

Geyer, Dominik (2004): Demographie und Stadtentwicklung. In: PlanerIn, 1/04, 9-10

Glatter, Jan (2003): Strategien der Wohnungsunternehmen in schrumpfenden und wachsenden Märkten. In: Hutter, Gérard; Iwanow, Irene; Müller, Bernhard (Hg.): Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen. (IÖR-Schriften, Bd. 41), Dresden, 149-172

Glock, Birgit (2006): Stadtpolitik in schrumpfenden Städten. Duisburg und Leipzig im Vergleich. (Stadt, Raum und Gesellschaft, Bd. 23), Wiesbaden

Göschel, Albrecht (2003): Der Forschungsverbund „Stadt 2030". In: Aus Politik und Zeitgeschichte. B28/2003, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament", 9ff

Goldmann, Dietrich (2003): Die Städte sollen aufgelassene Industrieflächen als Chance für den Wohnungsbau begreifen. Regionale Wohnungswirtschaft im Wandel. In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hg.): Stadtentwicklung rückwärts! Brachen als Chance? Aufgaben, Strategien, Projekte. Eine Textsammlung für Praxis und Studium, (AGB-PT-Bericht, Nr. 52), Dortmund, 77-83

Goldschmidt, Jürgen (2006): Umdenken für den Umbau. Die neuen Stadtumbauvorschriften nach dem BauGB. In: Stadt und Gemeinde interaktiv, 2006.1/2, 6-8

Grossmann, Katrin (2007): Am Ende des Wachstumsparadigmas? Zum Wandel von Deutungsmustern in der Stadtentwicklung. Der Fall Chemnitz. Bielefeld

Groth, Klaus-Martin; Helbrecht, Ilse; Rommelspacher, Thomas (2006): Von der Disparität zur Differenz. Die Zukunft der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse". In: Heinrich Böll Stiftung (Hg.): Das neue Gesicht der Stadt. Strategien für die urbane Zukunft im 21. Jahrhundert, Berlin, 37-53

Gstach, Doris (2006): Zwischennutzung – ein Handlungsansatz für städtische Problemlagen. In: Beier, Markus; Löwis, von Sabine; Matern, Antje; Koch, Robert (Hg.): Problemgebiete auf städtischer und regionaler Ebene. Merkmale, Auswirkungen und planerischer Umgang. (Arbeitsmaterial der ARL 320), Hannover, 71-80

Güntner, Simon (2007): Soziale Stadtpolitik. Institutionen, Netzwerke und Diskurse in der Politikgestaltung. Bielefeld

Gutsche, Jens-Martin (2003): Fiskalische Auswirkungen neuer Wohngebiete auf die kommunalen Haushalte, Modellrechnungen und Erhebungsergebnisse am Beispiel des Großraums Hamburg. (ECTL-Working-Paper 18), Hamburg

Gutsche, Jens-Martin (2004): Gut für de Kommunalhaushalt? Fiskalische Transparenz bei kommunalen Baulandentscheidungen. In: PlanerIn, 1/04, 19-22

Gutsche, Jens-Martin (2005a): Begünstigt das kommunale Finanzsystem eine verkehrsaufwendige Siedlungsentwicklung der Stadtregionen? In: Raumforschung und Raumordnung, H. 2, 142-153

Gutsche, Jens-Martin (2005b): Die ständige Ausweitung der Siedlungsfläche – ein Kostenproblem. In: Besecke, Anja; Hänsch, Robert; Pinetzki, Michael (Hg.): Das Flächensparbuch. Diskussionen zu Flächenverbrauch und lokalem Bodenbewusstsein. (ISR Diskussionsbeiträge, Heft 56), Berlin, 29-34

Haars, Anne; Leger, Anja (2008): Die nachfrageorientierte Bestandsentwicklung in den Niederlanden. Eine Antwort auf individualisierte Wohnwünsche und eine qualitative Wohnungsnot. In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hg.): Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Dortmund, 86-105

Haase, Andrea (2003): Stadtumbau Ost. Qualifizierungschancen von Flächen und Räumen. In: RaumPlanung 106, 21-26

Habermas, Jürgen (1985): Die Neue Unübersichtlichkeit. Kleine politische Schriften V. (Neue Folge 312), Frankfurt am Main

Häußermann, Hartmut (2004): Der Stadtumbauprozess – Möglichkeiten und Grenzen für eine Stadtentwicklung „von unten". In: vhw FW 5/Okt.-Nov. 2004, 229-232

Häußermann, Hartmut (2005): Umbauen und Integrieren – Stadtpolitik heute. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 3/2005, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament", 3-9

Häußermann, Hartmut; Läpple, Dieter; Siebel, Walter (2008): Stadtpolitik. (edition suhrkamp 2512), Frankfurt am Main

Hahne, Ulf; Sigel, Hans-Georg; Vieth, Christian (2006): Demographischer Wandel im Werra-Meißner Kreis. Die Sicht kommunalpolitischer Akteure, Kassel

Hamedinger, Alexander; Frey, Oliver; Dangschat, Jens S.; Breitfuss, Andrea (Hg.) (2008): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat, Wiesbaden

Hamm, Bernd (1996): Struktur moderner Gesellschaft. (Ökologische Soziologie, Bd. 1), Opladen

Hamm, Bernd; Neumann, Ingo (1996): Siedlungs-, Planungs- und Umweltsoziologie. (Ökologische Soziologie, Bd. 2), Opladen

Hannemann, Christine (2003): „Schrumpfende Städte": Überlegungen zur Konjunktur einer vernachlässigten Entwicklungsoption für Städte. Schrumpfen als neues Phänomen? In: vhw FW 6, Dez. 02-Jan. 03, 292-296

Heck, Astrid u.a. (2006): Wächterhäuser in Leipzig. Rettung gefährlicher Bausubstanz. In: PlanerIn 6/06, 36f

Heeg, Susanne (2003): Städtische Flächenentwicklung vor dem Hintergrund von Veränderungen in der Immobilienwirtschaft. In: Raumforschung und Raumordnung, 5/2003, 334-344

Heinig, Stefan; Krämer, Alexander; Weigel, Oliver (2007): Bipolare Stadtentwicklung in Leipzig. Handlungsstrategien zur Stärkung der Innenentwickung. In: Scholl, Bernd (Hg.): Stadtgespräche, Zürich, 23-31

Heinrich Böll Stiftung (Hg.) (2006): Das neue Gesicht der Stadt. Strategien für die urbane Zukunft im 21. Jahrhundert, Berlin

Heinrich, Gunther (2005): Die Stadt Nauen zwischen Wachstum und Stagnation – Rücknahme von Bauflächen in der Bauleitplanung. In: Besecke, Anja; Hänsch, Robert; Pinetzki, Michael (Hg.): Das Flächensparbuch. Diskussionen zu Flächenverbrauch und lokalem Bodenbewusstsein. (ISR Diskussionsbeiträge, Heft 56), Berlin, 111-119

Heinz, Werner (1998): Public Private Partnership. In: Wollmann, Hellmut; Roth, Roland (Hg.) Kommunalpolitik. (Schriftenreihe Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 356), 2. überarb. Aufl., Bonn, 552-570

Heinz, Werner (2000): Interkommunale Kooperation in Stadtregionen: das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland . In: Heinz, Werner (Hg.): Stadt und Region. Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich, Stuttgart/Berlin/Köln, 169-274

Heinz, Werner; Scholz, Carola (1996): Public-Private-Partnership im Städtebau: Erfahrungen aus der kommunalen Praxis/acht Fallbeispiele aus nordrhein-westfälischen Städten. Berlin

Henkel, Knut (2006): Zwischennutzungen – Ein Werkstattbericht aus dem Berliner Urban II-Programm. In: Beier, Markus; Löwis, von Sabine; Matern, Antje; Koch, Robert (Hg.): Problemgebiete auf städtischer und regionaler Ebene. Merkmale, Auswirkungen und planerischer Umgang. (Arbeitsmaterial der ARL 320), Hannover, 81-88

Herz, Sabine; Jacob, Andreas; Pauly, Martina (2005): Effizientere Stadtentwicklung durch Kooperation? Abschlussbericht zum ExWoSt-Forschungsfeld „3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung". In: BBR (Hg.): Werkstatt: Praxis, Heft 36, Bonn

Hesse, Markus (2006): Suburbanisierung. In: Oswalt, Philipp; Rieniets, Tim (Hg.): Atlas of Shrinking Cities. Atlas der schrumpfenden Städte, Ostfildern, 96f

Hesse, Markus; Kaltenbrunner, Robert (2005): Zerrbild "Zersiedelung": Anmerkungen zum Gebrauch und zur Dekonstruktion eines Begriffs. In: DISP 160, 1/2005, 16-22

Hieber, Ulrich (2005): Stadtplanung allein führt nicht zur Realisierung. Aufgaben vor, neben und nach der Planung. In: Die alte Stadt, Heft 3/2005, 214-226

Hörn, Michael; Köppen, Bernhard (Hg.) (2007): Demographischer Wandel in Deutschland. Die lokale und regionale Perspektive. Berlin

Holtkamp, Lars (2002): Kommunale Haushaltspolitik in den 90er Jahren – Der Wandel von polity, politics und policy. In: Bogumil, Jörg (Hg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen. (Stadtforschung aktuell, Bd. 87), Opladen, 55-73

Hordych, Harald (2007): Häuserkampf. Katastrophe mit großen Löchern: Wenn in Deutschland Städte schrumpfen. Eine Reise nach Duisburg und Leipzig. In: Süddeutsche Zeitung, 13./14. Januar 2007, III

Horn, Peter (2005): Von Stagnation kann keine Rede sein. In: Süddeutsche Zeitung, Nr. 92, 22.04.2005, V2/1

Hunger, Bernd (2003): Stadtumbau Ost. Herausforderungen für Städtebau und Wohnungswirtschaft. In: PlanerIn, 02/2003, 11-13

Hutter, Gérard (2003): Wissensbasierte Kooperation von Kommunen und Wohnungsunternehmen für eine nachhaltige Bestandsentwicklung. In: Hutter, Gérard; Iwanow, Irene; Müller, Bernhard (Hg.): Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen. (IÖR-Schriften, Bd. 41), Dresden, 187-198

Hutter, Gérard (2006): Strategische Planung. Ein wiederentdeckter Planungsansatz zur Bestandsentwicklung von Städten. In: RaumPlanung 128, 210-214

Hutter, Gérard (2007): Stadtumbau und Governance. Strategische Planung zwischen maximaler Wahlfreiheit und institutionellem Determinismus. In: Städte im Umbruch. Das Online-Magazin für Stadtentwicklung, Stadtschrumpfung, Stadtumbau & Regenerierung, 4/2007, 11-21 (http://www.schrumpfende-stadt.de) (Zugriff: 12.01.2008)

Hutter, Gérard; Iwanow, Irene; Müller, Bernhard (Hg.) (2003): Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen. (IÖR-Schriften, Bd. 41), Dresden

Hutter, Gérard; Westphal, Christine (2003): Wettbewerbsstrategien von Kommunen zur Weiterentwicklung des Wohnungsbestands – am Beispiel von Leipzig und Münster. In: Hutter, Gérard; Iwanow, Irene; Müller, Bernhard (Hg.): Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen. (IÖR-Schriften, Bd. 41), Dresden, 127-148

IBA-Büro (Hg.) (2007): Die anderen Städte. IBA Stadtumbau 2010. (Band 5: Instrumente), Berlin

IFS – Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen e.V. (Hg.) (2006): Wohneigentum als Säule der privaten Altersvorsorge. (Schriftenreihe IFS, 68), Berlin

IFS – Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen e.V. (Hg.) (2007): Regionale bzw. kommunale Entwicklungen im Bereich der Wohnungs- und Städtebaupolitik. (Schriftenreihe IFS, 69), Berlin

ILS NRW – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung NRW (Hg.) (2006): Sozialraumanalyse. Soziale, ethnische und demographische Segregation in den nordrhein-westfälischen Städten. (ILS-NRW-Schriften Bd. 201), Dortmund

IRE – Institut für Raumordnung und Entwicklungsplanung, Universität Stuttgart (2007): Einflussfaktoren der Neuinanspruchnahme von Flächen. 1. Zwischenbericht zum Forschungsprojekt (gefördert durch das BBR), Stuttgart

ISR – Institut für Stadt- und Regionalplanung, Projektgruppe Flächenverbrauch (Hg.) (2005): „Flächenverbrauch“ und „Bodenbewusstsein“ – Nationale Strategie und lokale Umsetzung. Dokumentation der Fachtagung am 31. Januar 2005, Berlin

Iwanow, Irene (2003): Szenarien zur Wohnungsnachfrageentwicklung in ostdeutschen Kommunen und Regionen. In: Hutter, Gérard; Iwanow, Irene; Müller, Bernhard (Hg.): Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen. (IÖR-Schriften, Bd. 41), Dresden, 69-86

Iwanow, Irene; Hutter, Gérard; Müller, Bernhard (2003): Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen – Einführung und Überblick über die Beiträge. In: Hutter, Gérard; Iwanow, Irene; Müller, Bernhard (Hg.): Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen. (IÖR-Schriften, Bd. 41), Dresden, 1-9

Jann, Werner (1998): Politik und Verwaltung im funktionalen Staat. In: Jann, Werner (Hg.): Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft, Baden-Baden, 253-280

Jann, Werner (1999): Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung. In: Ellwein, Thomas; Holtmann, Everhard (Hg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven, Opladen, 520-545

Janoschka, Michael (2007): Das Image des Schrumpfens - Wahrnehmungen des Stadtumbaus am Beispiel Erfurt. In: Sedlacek, Peter (Hg.): Umdenken – Umplanen – Umbauen. Stadt- und Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen unter Schrumpfungsbedingungen. (Arbeitsmaterial der ARL 331: Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 10), 7-23

Jeschke, Markus A. (2004): Bevölkerungsentwicklung und Stadt-Umland-Wanderungen im Ruhrgebiet. In: RaumPlanung 117, 245-250

Jeschke, Markus A. (2007): Stadt und Umland im Ruhrgebiet. Muster und Prozesse der Bevölkerungsentwicklung und politisch-planerische Reaktionen. (Metropolis und Region, Bd. 2), Dortmund

Jochimsen, Kerstin (2007): Rahmenbedingungen der Siedlungsflächenentwicklung in Nordrhein-Westfalen. Erfahrungen und Perspektiven. In: Klemme, Marion; Selle, Klaus (2008): Alltag der Stadtplanung. Der kommunale Beitrag zur Entwicklung der Siedlungsflächen. Ein aufgaben- und akteursbezogener Forschungsansatz. (PT_Materialien 15), Aachen, 160-164

Jörissen, Juliane (2007): Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung: Eine Befragung interessierter und betroffener Akteure. In: PNDonline, Ausgabe III/2007, (www.planung-neu-denken.de) (Zugriff: 31.08.2007)

Jörissen, Juliane; Coenen, Reinhard (2005): Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung. Eine Befragung interessierter und betroffener Akteure. In: DISP 106, 1-2

Jörissen, Juliane; Coenen, Reinhard (2007): Sparsame und schonende Fächennutzung. Entwicklung und Steuerbarkeit des Flächenverbrauchs. (Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, 20), Berlin

Jost, Frank; Poddig, Benjamin (2008): Wissen, wer wo wohnt – Qualitative Nachfrageanalyse als neues Instrument für Wohnungswirtschaft und Stadtentwicklung. In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hg.): Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Dortmund, 106-123

Junkernheinrich, Martin (2006a): Infrastruktur und Stadtfinanzen. Städte unter demografischem Handlungsdruck. In: PlanerIn, 3/06, 5-8

Junkernheinrich, Martin (2006b): Wege aus der finanziellen Handlungsunfähigkeit. Über die Schwierigkeiten einer Reform der Gemeindefinanzen. In: Heinrich Böll Stiftung (Hg.): Das neue Gesicht der Stadt. Strategien für die urbane Zukunft im 21. Jahrhundert, Berlin, 75-91

Kabisch, Sigrun; Peter, Andreas (2006): Neue Stadtlandschaften im Zeichen der Schrumpfung. Wissenstransfer zwischen Forschung und Praxis, Dokumentation des Workshops, Leipzig

Kaltenbrunner, Robert (2006): Wer steuert den Raum? Zum Städtebauverständnis (nicht nur in der Schweiz). In: Planerin 3/2006, 37-38

Kehle, Roger (2006): Kommunale Handlungsspielräume für eine flächensparende und zukunftsfähige Siedlungsentwicklung. In: Die Gemeinde, BWGZ, 3/2006, 94-96

Keim, Karl-Dieter; Jähnke, Petra; Kühn, Manfred; Liebmann, Heike (2003): Transformation der Planungskultur? Ein Untersuchungsansatz im Spiegel stadt- und regionalplanerischer Praxisbeispiele in Berlin-Brandenburg. In: Planungsrundschau, Nr. 06, 126-152

Keller, Donald A.; Koch, Michael; Selle, Klaus (1993): „Entweder-Oder“ und „Und“. Eine Impression der Erkundungen zum Thema Planungskultur in vier Ländern. In: DISP 115, 74-84

Keller, Donald A.; Koch, Michael, Selle, Klaus (1996): Planung und Projekte. Ausschnitte eines Werkstattgespräches über den Wandel im Planungsverständnis. In: DISP 126, 37-46

KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau Bankengruppe (Hg.) (2006): Aktuelle und künftige Herausforderungen für die Stadtentwicklung und ihre Förderung: Diagnose, Bewertung, Vorschläge für neue Förderansätze. Abschlussbericht des Expertenkreises „Stadtentwicklung“, Frankfurt am Main

Kiehle, Wolfgang (2006): Kommunale Wohnungsunternehmen. Vorprogrammierter Ausverkauf? In: AKP 4/2006, 60-62

Kil, Wolfgang (2002): Schattenland des Neoliberalismus. Überlegungen zum Schrumpfungsprozess ostdeutscher Städte. In: Arch+, H. 163, 4-7

Kil, Wolfgang (2004): Luxus der Leere. Vom schwierigen Rückzug aus der Wachstumswelt. Eine Streitschrift, Wuppertal

Kil, Wolfgang (2006): Stadtumbau meint mehr als Abriss. In: Oswalt, Philipp (Hg.): Schrumpfende Städte, Handlungskomzepte, Bd. 2, Ostfildern, 439-444

Kil, Wolfgang; Doehler, Marta; Bräuer, Michael (2003): Zukunft der Städte und Stadtquartiere Ostdeutschlands. In: Politik und Zeitgeschichte (B 28/2003), Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, 25-31

Kilper, Heiderose (2001): Prozess-Innovation IBA Emscher Park. In: Planerin 1/2001, 33-34

Klemme, Marion (2002): Interkommunale Kooperation und nachhaltige Entwicklung. (Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Blaue Reihe 110), Dortmund

Klemme, Marion (2005): Planloses Schrumpfen? Steuerungskonzepte für widersprüchliche Stadtentwicklungen. Ergebnisse eines Werkstattgesprächs in Leipzig 2004. (PT_Materialien 7), Aachen

Klemme, Marion; Schmitt, Gisela (2005): Schrumpfen unsere Städteund Regionen? Bevölkerungsrückgang schafft Veränderung. In: RWTH Themen. Berichte aus der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen, 1/2005, Aachen, 32-34

Klemme, Marion; Selle, Klaus (2006): Zwei Jahre Stadtplanung. Versuch, den Alltag kommunaler Mitwirkung an der räumlichen Entwicklung zu beschreiben. In: Selle, Klaus (Hg.): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. (Planung neu denken, Bd. 2), Dortmund, 262-281

Klemme, Marion; Selle, Klaus (2008): Alltag der Stadtplanung. Der kommunale Beitrag zur Entwicklung der Siedlungsflächen. Ein aufgaben- und akteursbezogener Forschungsansatz. (PT_Materialien 15), Aachen

Klemme, Marion; Selle Klaus (2009): Geld spielt keine Rolle? Fiskalische Aspekte der Siedlungsentwicklung in kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozessen. In: Danielzyk, Rainer; Dittrich-Wesbuer, Andrea; Osterhage, Frank (Hg.): Die finanzielle Seite der Raumentwicklung, Dortmund (erscheint 2009)

Körbel, Frank; Schröter, Frank (2000): Aufgaben von Städten im 21. Jahrhundert. Kommentierte Ergebnisse vom Nationalen Städtebaukongress. In: RaumPlanung 88, 35-41

Koll-Schretzenmayr, Martina (2000): Wie funktioniert Raumplanung? In: DISP 141, 2

Koll-Schretzenmayr, Martina (2006): Brownfield Redevelopment – Steuerungsmöglichkeiten, Rollen, Kooperationen. In: Selle, Klaus (Hg.): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. (Planung neu denken, Bd. 2), Dortmund, 394-406

Kommunalverband Ruhrgebiet (Hg.) (2002): Strukturbericht Ruhrgebiet 2002. Essen

Kopetzki, Christian; Pristl, Thomas; Naefe, Rainer; Fischer, Friedhelm (2004): „Löcher in der Stadt" – Strategien des Stadtumbaus. Längsschnittuntersuchung am Beispiel einer Stadt im strukturschwachen Raum. (Forschungsbericht), Kassel

Koziol, Matthias (2004): Folgen des demographischen Wandels für die kommunale Infrastruktur. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 43, 69-83

Krautzberger, Michael (2007): Planungsrecht und Stadtumbau. In: IBA Stadtumbau (Hg.): Die anderen Städte. IBA Stadtumbau 2010. (Band 5: Instrumente), Berlin, 36-47

Krautzberger, Michael; Stüer, Bernhard (2004): Städtebaurecht 2004: Was hat sich geändert? In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBL) 13, 914-924

Krupinski, Hans-Dieter (2005): Stadtumbau als Aufgabe für eine integrierte Wohnungs- und Städtebaupolitik in strukturschwachen Regionen. In: Flächenmanagement und Bodenordnung (FuB), 5/2005, 197-205

Kühn, Manfred; Moss, Timothy (Hg.) (1998): Planungskultur und Nachhaltigkeit. Neue Steuerungs- und Planungsmodelle für eine nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung. 2. Aufl., Berlin

Kuhn, Rolf (2000): Perspektive: IBA. Nachhaltiger Umbau der Lausitz durch die Internationale Bauausstellung Fürst-Pückler-Land. In: RaumPlanung 91, 176-180

Kunzmann, Klaus R. (2002): Vom unsichtbaren Kern der Raumplanung. In: Raumplanung 105, 329-332 (Interview)

Läpple, Dieter (2006): Städtische Arbeitswelten im Umbruch – Zwischen Wissensökonomie und Bildungsarmut. In: Heinrich Böll Stiftung (Hg.): Das neue Gesicht der Stadt. Strategien für die urbane Zukunft im 21. Jahrhundert. Berlin, 19-36

LAG 21 – Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. (Hg.) (2006a): Agenda aktiv Rundbrief der LAG 21 NRW, Nr. 01/06

LAG 21 – Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. (Hg.) (2006b): Flächenmanagement als partizipativer Prozess einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Dokumentation Phase I und II, Iserlohn

Lamnek, Siegfried (1995): Qualitative Sozialforschung. Band 1, 3. korr. Aufl., Weinheim/Basel

Landbote, 13. November 2003 (Tageszeitung in der Stadt Worb)

Lang, Thilo; Tenz, Eric (2002): Entwicklungspotenziale schrumpfender ostdeutscher Städte. Plädoyer für eine positivere Betrachtungsweise. In: PlanerIn, 04/2002, 63-64

Lang, Thilo; Tenz, Eric (2007): Urban Governance und Steuerungsformen (in) der Stadtentwicklung. In: Städte im Umbruch. Das Online-Magazin für Stadtentwicklung, Stadtschrumpfung, Stadtumbau & Regenerierung, 4/2007, 3f (http://www.schrumpfende-stadt.de) (Zugriff: 12.01.2008)

Langenhagen-Rohrbach, Christian; Gretschel, Sandra (2005): Westdeutsche Kommunen und der demographische Wandel. Ergebnisse einer Kurzbefragung und ihre Konsequenzen. In: Raumforschung und Raumordnung, 3/2005, 223-231

Lendi, Martin (2003): Steuerung der Siedlungsentwicklung – Übersicht zu Intentionen und Modalitäten der Lenkung. ETH E-Collection (http://e-collection.ethbib.ethz.ch/cgi-bin/show.pl?type=bericht&nr=317) (Zugriff: 30.02.2006)

Lindner, Volker (2006): Schrumpfungserfahrungen. Steuerungsmöglichkeiten des Strukturwandels. In: Selle, Klaus (Hg.): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen (Planung neu denken, Bd. 2), Dortmund, 190-207

Lobeck, Michael; Wiegandt, Claus-Christian (2006): „Planung neu denken" in Braunschweig: Aushandlungen zwischen Investor, Stadtmanagement und Stadtöffentlichkeit. In: Selle, Klaus (Hg.): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. (Planung neu denken, Bd. 2), Dortmund, 501-513

Löwis, Sabine von; Neumann, Ingo; Wickel, Martin (2006): Kommunale Schrumpfungsprozesse in Deutschland und Europa. Schrumpfungsphänomene, Auswirkungen und Handlungsansätze. In: EurUP (Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht), 2/2006, 54-63

Lüpke, von Dieter (2007): Innenentwicklung als dominierende Aufgabe der Stadtentwicklung. Das Beispiel der Stadt Frankfurt am Main. In: Scholl, Bernd (Hg.): Stadtgespräche, Zürich, 32-44

Lütke Daldrup, Engelbert (2004): Ein Raumplaner als Manager der Stadtentwicklung. Interview mit Dr. Engelbert Lütke Daldrup, Bau- und Planungsdezernent der Stadt Leipzig. In: RaumPlanung 117, 262-266

Mäding, Heinrich (2004): Demographischer Wandel und Kommunalfinanzen – Einige Trends und Erwartungen. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 2004/I, 84-102

Mäding, Heinrich (2006): Demographischer Wandel als Herausforderung für die Kommunen. In: Gans, Paul; Schmitz-Veltin, Ansgar (Hg.): Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen. (Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 226, Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 6), Hannover, 338-354

Maretzke, Steffen (2004): Suburbia und Bevölkerungsentwicklung. In: BBR - Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): Suburbia: Perspektiven jenseits von Zersiedlung, (Forum Bau und Raum, 1), Bonn, 46-49

Matern, Antje; Koch, Robert (2006): Rolle und Instrumente der Planung – Einführung. In: Beier, Markus; Löwis, von Sabine; Matern, Antje; Koch, Robert (Hg.): Problemgebiete auf städtischer und regionaler Ebene. Merkmale, Auswirkungen und planerischer Umgang. (Arbeitsmaterial der ARL 320), Hannover, 34-37

Mayer, Hans-Norbert; Siebel, Walter (1998): Neue Formen politischer Planung: IBA Emscher Park und Expo 2000 Hannover. In: DISP 134, 4- 11

Mayntz, Renate (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung: theoretische und methodologische Überlegungen. Frankfurt am Main/New York

Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurszenrierten Institutionalismus. In: Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Bd. 23), Frankfurt am Main/New York, 39-72

Mayring, Philipp (2002): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken. 5. überarb. Auflage, Weinheim/Basel

MBV NRW – Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2006): Bericht zur Stadtentwicklung in Nordrhein-Westfalen. Herausforderungen des Demographischen Wandels, Neuss

MBV NRW – Ministerium für Bauen und Wohnen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2007): Stadtumbau in Nordrhein-Westfalen. Projekte, Ansätze, Erfahrungen, Düsseldorf

Meadows, Donella; Meadows, Dennis; Randers, Jorgen (1992): Die neuen Grenzen des Wachstums. Die Lage der Menschheit: Bedrohung und Zukunftschancen. 2. Aufl., Stuttgart

Merk, Elisabeth (2003): Die Rolle der Kommunen im Stadtumbau. Verantwortung – Konzepte – Erwartungen. In: vhw FW 6, Dez. 03, 290-294

Meuser, Michael; Nagel, Ulrike (1991): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Garz, Detlef; Kraimer, Klaus: Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen. Opladen, 441-471

Moeckel, Rolf; Osterhage, Frank (2003): Stadt-Umland-Wanderung und Finanzkrise der Städte. Ein Modell zur Simulation der Wohnstandortwahl und der fiskalischen Auswirkungen. (Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Blaue Reihe 115), Dortmund

Möller, Andreas (2006): Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht. (Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 1034), Berlin

Mohr, Mirjam (2006): Statistiken – Die Mär von den aussterbenden Deutschen. In: Spiegel online, 23. August 2006 (http://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/0,1518,433073,00.html) (Zugriff: 19.12.2008)

Monheim, Heiner; Zöpel, Christoph (Hg.) (1997): Raum für Zukunft. Zur Innovationsfähigkeit von Stadtentwicklungs- und Verkehrspolitik. Essen

Monheim, Heiner; Zöpel, Christoph (Hg.) (2008): Raum für Zukunft. Zur Innovationsfähigkeit von Stadt- und Verkehrspolitik. 2. erw. Aufl., Essen

Motzkus, Arndt (2005): Raum und Verkehr im Kontext von Wachstum und Schrumpfung. Zwischen Kompaktheit und Dispersion, Urbanität und Suburbanität, Zentralität und Peripherie. In: RaumPlanung 119, 61-66

Müller, Bernhard (2004): Demographischer Wandel und die Folgen für die Städte – Einführung und Übersicht. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 2004/I, Berlin, 5-13

Müller, Bernhard; Siedentop, Stefan (2004): Wachstum und Schrumpfung in Deutschland – Trends, Perspektiven und Herausforderungen für die räumliche Planung und Entwicklung. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 2004/I, Berlin, 14-31

Müller, Heidi; Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hg.) (2003): Stadtentwicklung rückwärts! Brachen als Chance? Aufgaben, Strategien, Projekte. Eine Textsammlung für Praxis und Studium. (AGB-PT-Bericht, Nr. 52), Dortmund

Müller, Julia (2007): Neue Werte einer zukunftsgerichteten Stadtentwicklung. In: Sulzer, Jürg (Hg.): Revitalisierender Städtebau I Werte. (Stadtentwicklung und Denkmalpflege, Bd. 5), Dresden, 11-22

Müller, Klaus (2006a): Offshoring. In: Oswalt, Philipp; Rieniets, Tim (Hg.): Atlas of Shrinking Cities. Atlas der schrumpfenden Städte, Ostfildern, 100f

Müller, Klaus (2006b): Wirtschaftliche Transformation. In: Oswalt, Philipp; Rieniets, Tim (Hg.): Atlas of Shrinking Cities. Atlas der schrumpfenden Städte, Ostfildern, 122f

Müller, Rolf (2006): Ballungsräume und Entleerungsgebiete. Wer gewinnt, wer verliert? In: IFS – Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen e.V. (Hg.): Wohneigentum als Säule der privaten Altersvorsorge. (Schriftenreihe des IFS, 68), Berlin, 68-73

Müller, Walter (2006): Räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen. In: Gans, Paul; Schmitz-Veltin, Ansgar (Hg.): Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen. (Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 226, Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 6), Hannover, 84-111

Müller-Herbers, Sabine; Molder, Frank (2004): Aktionsprogramme zur Reduzierung des Flächenverbrauchs. Flächenressourcen-Management in Klein- und Mittelstädten Bayerns und Baden-Württembergs. In: RaumPlanung 114/115, 111-115

Müller-Kleißler, Renate; Rach, Diethard (2004): Wohnbaulandversorgung. In: Bauland- und Immobilienmärkte, Ausgabe 2004, Berichte Bd. 19, 40-54

Münstermann, Kerstin (2007): Weniger ist nicht mehr. Der Rückgang der Bevölkerung ist nicht aufzuhalten. Welche Auswirkungen hat das? In: Das Parlament, Ausgabe 31/2007 (http://www.bundestag.de/dasparlament/2007/31/Thema/16826282.html) (Zugriff: 16.07.2008)

Muggli, Rudolf (2002): Raumplanung unter veränderten Rahmenbedingungen. In: DISP 148, 24-28

NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V. (Hg.) (2006): NABU lehnt Pläne zur Innenstadtentwicklung ab. (http://www.nabu.de/m01/m01_01/05782.html) (Zugriff: 21.07.2008)

NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V. (Hg.) (2008): REFINA-Projekt „Flächenakteure zum Umsteuern bewegen!" – Vorstudie zur Kommunikation und Bewusstseinsbildung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. Endbericht, Berlin

Nickel, Susanne (2005a): Fläche: „Eine ganz besondere Ressource". In: Agenda Transfer (Hg.): Fläche: Unser kommunaler Bodenschatz. (stadtgespräche. Das Magazin für lokale Nachhaltigkeit, 4), Bonn, 17

Nickel, Susanne (2005b): „Im Kleinen zeigen, was im Großen möglich wäre". In: Agenda Transfer (Hg.): Fläche: Unser kommunaler Bodenschatz. (stadtgespräche. Das Magazin für lokale Nachhaltigkeit, 4), Bonn, 10

Nordalm, Volker (2004): Stadtumbau West: Tragfähige Strategie oder Verteilungskampf? In: vhw FW 2/März 04-April 04, 59-62

Nordalm, Volker (2008): Nachhaltigkeit versus Rendite – Wer investiert in den Bestand? In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hg.): Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Dortmund, 41-53

Ohlinger, Rainer (2004): Das alte Europa und seine (fehlenden) Kinder: Zuwanderung als Lösung? In: Grundlagenpapier zum 22. Sinclair-Haus-Gespräch „Gesellschaft ohne Zukunft? – Bevölkerungsrückgang und Überalterung als politische Herausforderung", Mai 2004 (http://www.h-quandt-stiftung.de/root/index.php?lang=de&page_id=944) (Zugriff: 16.03.2006)

Oswalt, Philipp; Rieniets, Tim (Hg.) (2006): Atlas of Shrinking Cities. Atlas der schrumpfenden Städte, Ostfildern

Overmeyer, Klaus (2005): Stadtentwicklung ohne Städtebau. Zwischennutzung als Potenzial. In: PlanerIn, 1/05, 48f

Peter, Andreas (2006): Alte und alternde Bewohnerschaft im Stadtumbau – Untersuchungsergebnisse aus Hoyerswerda und Wolfen. In: Kabisch, Sigrun; Peter, Andreas: Neue Stadtlandschaften im Zeichen der Schrumpfung. Wissenstransfer zwischen Forschung und Praxis, Dokumentation Workshop, Leipzig, 9-11

Pfeil, Anne (2007): Kompetente Städte. In: Sulzer, Jürg (Hg.): Revitalisierender Städtebau I Werte. (Stadtentwicklung und Denkmalpflege, Bd. 5), Dresden, 51-63

Pohl, Jürgen (1998): Qualitative Verfahren. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung (Handbuch), Hannover, 95-112

Preuß, Thomas; Ferber, Uwe (2005): Flächenkreislaufwirtschaft: Neue strategische, planerische und instrumentelle Ansätze zur Mobilisierung von Brachflächen. In: Besecke, Anja; Hänsch, Robert; Pinetzki, Michael (Hg.): Das Flächensparbuch. Diskussionen zu Flächenverbrauch und lokalem Bodenbewusstsein. (ISR Diskussionsbeiträge, Heft 56), Berlin, 177-185

Prigge, Rolf; Schwarzer, Thomas (2006): Großstädte zwischen Hierarchie, Wettbewerb und Kooperation. (Stadtforschung aktuell, Bd. 105), Wiesbaden

Ramge, Thomas (2006): Am Scheideweg. In: brand eins, 09/2006, 126-132

Rat für Nachhaltige Entwicklung (Hg.) (2007): Erfolgsfaktoren zur Reduzierung des Flächenverbrauchs in Deutschland. Evaluation der Ratsempfehlungen „Mehr Wert für die Fläche: Das Ziel 30ha". (texte, Nr. 19). Berlin (www.nachhaltigkeitsrat.de) (Zugriff: 13.12.2007)

Rauterberg, Hanno (2005): Neue Heimat Stadt. Ein Epochenwechsel kündigt sich an: Die Deutschen entdecken das urbane Leben wieder. In: Die Zeit, 18.08.2005, Nr. 34

Rauterberg, Hanno (2007): Die neue Lust an der Stadt. Wie wir in 20 Jahren leben und wie wir wohnen werden. In: BDA Niedersachsen (Hg.): Jahrbuch 2006/2007, Hannover, 116ff.

Reidenbach, Michael; Henckel, Dietrich; Meyer, Ulrike; Preuß, Thomas; Riedel, Daniela (2007): Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse? Fiskalische Wirkungsanalyse von Wohn- und Gewerbegebieten. (Edition Difu: Stadt, Forschung, Praxis), Berlin

Reinhardt, Gerd (2003): Stadtumbau Ost – Revitalisierung in Leinefelde. In: vhw FW 3/Juni 03-Juli 03, 135-139

Reiß-Schmidt, Stephan (2006): Von der Stadtentwicklungsplanung zum Stadtentwicklungsmanagement. In: Selle, Klaus (Hg.): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. (Planung neu denken, Bd. 2), Dortmund, 149-163

Reiß-Schmidt, Stephan (2007): Wachstum nach innen. Das Beispiel München: Nachhaltige Stadtentwicklung zwischen Wandel und Kontinuität. In: Scholl, Bernd (Hg.): Stadtgespräche, Zürich, 45-54

Renn, Ortwin (2006): Wenn Ackerland zu Bauland wird. In: GAIA, Ökologische Perspektiven für Wissenschaft und Gesellschaft, 3/2006, 161

Reuter, Klaus (2005): Modellprojekt „Flächenmanagementsystem" gestartet. In: Agenda Transfer (Hg.): Fläche: Unser kommunaler Bodenschatz. (stadtgespräche. Das Magazin für lokale Nachhaltigkeit, 4), Bonn, 13

Reuter, Wolf (2002): Großprojekte: Stadtentwicklung nach Konzept der Okkasion? In: Raumplanung 105, 308-311

Rieniets, Tim (2006): Städtisches Schrumpfen. In: Oswalt, Philipp; Rieniets, Tim (Hg.): Atlas of Shrinking Cities. Atlas der schrumpfenden Städte, Ostfildern, 30f

Ringel, Johannes; Korzer, Tanja; Strauß, Christian (2005): Frühwarnsystem: zukunftsweisendes Instrument aktiver Stadtentwicklung. Forschungsansatz zu einem computergestützten Frühwarn- und Kontrollsystem. In: RaumPlanung 120/121, 143-146

Ritter, Ernst-Hasso (2006): Strategieentwicklung heute – Zum integrativen Management konzeptioneller Politik (am Beispiel der Stadtentwicklungsplanung. In: Selle, Klaus (Hg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen (Planung neu denken, Bd.1), Dortmund, 129-146

Rösener, Britta; Selle, Klaus (2004): PT Umfrage 03/04. Was ist los mit den Städten? Offen vertraulich? Über „Schrumpfen" reden? PT_Materialien Nr. 4, Aachen

Rösener, Britta; Selle, Klaus (2005): Kommunikation ohne Wachstum? Verständigung über ein schwieriges Thema. In: Raumplanung, 118, 5-10

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

Ruge, Kirstin (2006): Wachsen oder schrumpfen? In: Die Zeit, 27. Juli 2006, 11

Sack, Detlef; Stock Gissendanner, Scott (2007): Kein Geld, schwache Parteien, viele Netzwerke und ein Bürgermeister – Trends lokaler Steuerung in Deutschland. In: Städte im Umbruch. Das Online-Magazin

für Stadtentwicklung, Stadtschrumpfung, Stadtumbau & Regenerierung, 4/2007, 29-35 (http://www.schrumpfende-stadt.de) (Zugriff: 12.01.2008)

Sander, Robert (2006): Stadtentwicklung und Städtebau im Bestand: Städte unter Veränderungsdruck – Eine Einführung. In: DfK – Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Die gebaute Stadt, Bd. I/06, 5-22

Sarcinelli, Ulrich; Stopper, Jochen (2006): Demographischer Wandel und Kommunalpolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 21-22/2006, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament", 3-10

Schädlich, Michael; Steinhart, Anita (2007): Demographischer Wandel in den neuen Ländern – Implikationen für die öffentliche Finanzsituation dargestellt am Beispiel Sachsen-Anhalt und der Stadt Halle. In: Sedlacek, Peter (Hg.): Umdenken – Umplanen – Umbauen. Stadt- und Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen unter Schrumpfungsbedingungen. (Arbeitsmaterial der ARL 331: Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 10), 24-38

Scharpf, Fritz. W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen

Scheiner, Joachim (2006): Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Verkehr. In: Gans, Paul; Schmitz-Veltin, Ansgar (Hg.): Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen. (Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 226, Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 6). Hannover, 131-153

Schiller, Georg; Gutsche, Jens-Martin (2007): Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung – Strukturen der Kostenintransparenz bei kommunalen Erschließungsinfrastrukturen. In: IR – InfrastrukturRecht 4 (2007), 11/12, 326-331

Schiller, Georg; Siedentop, Stefan (2005): Infrastrukturfolgekosten der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen. In: DISP 160, 83-93

Schlömer, Claus (2006): Bestimmungsfaktoren der zukünftigen räumlich-demographischen Entwicklung in Deutschland. In: Gans, Paul; Schmitz-Veltin, Ansgar (Hg.): Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen. (Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 226, Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 6), Hannover, 4-16

Schmidt, Christoph M.; Neumann, Uwe (2004): Strukturwandel und ökonomische Entwicklungsperspektiven des Ruhrgebiets – Ursachen und Folgen des demographischen Wandels. In: vhw FW 3, Mai 04-Juli 04, 138-141

Schmidt, Kerstin; Große Starmann, Carsten (2006): Kommunen im demographischen Wandel. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 21-22/2006, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament", 10-17

Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2003): Stadtumbau Ost/Stadtumbau West im Vergleich. Ergebnisse der Expertenarbeitsgruppe des vhw. In: vhw FW 6, Dez. 03, 282-287

Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2004): Erfolge, Chancen und Defizite des bisherigen Stadtumbauprozesses. In: vhw FW 4, Aug.-Sept. 2004, 190-193

Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hg.) (2008): Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Dortmund

Schnell, Dieter; Walser, Manfred (1995): Räumliche Leitbilder. Hilfestellung zur Kommunikation und Kooperation. In: RaumPlanung 71, 267-271

Schnell, Rainer; Hill, Paul B.; Esser, Elke (2005): Methoden der empirischen Sozialforschung. 7., völlig überarb. und erweit. Auflage, München/Wien

Schnur, Olaf (1999): Sozialkapital und Stadtentwicklung. Neue sozialwissenschaftliche Perspektiven – auch für die kommunale Praxis? In: RaumPlanung 87, 255-262

Schönbäck, Wilfried; Bröthaler, Johann; Sieber, Lena (2002): Die Relevanz der Bevölkerungsentwicklung für den Finanzausgleich in Österreich. In: Rossmann, Bruno (Hg.): Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven. Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer Wien, Band 6, LexisNexis ARD Orac, Wien, 21-38

Scholl, Bernd (2002): Anforderungen an die Raumplanung und Konsequenzen für die Ausblidung. In: DISP 148, 42-51

Scholl, Bernd (2004): Wohnbauentwicklung steuern – Baulandentwicklung und Flächenmanagement. In: Vortragsband „Wohnen im Eigentum in der Stadt", Wüstenrot Stiftung, Ludwigsburg, 52-61

Scholl, Bernd (2007): Thesen zur inneren Entwicklung unserer Städte und Regionen. In: Scholl, Bernd (Hg.): Stadtgespräche, Zürich, 80-87

Schubert, Dirk (2008): Metropole Hamburg. Wachsende Stadt. „Good Governance" und Stadtentwicklung zwischen Exklusion und Inklusion. In: dérive 31, 49-52

Schulte, Karl-Werner (Hg.) (2005): Immobilienökonomie. (Bd. 1, Betriebswirtschaftliche Grundlagen). 3. vollst. überarbeit. und erw. Aufl., Oldenbourg

Schultz, Barbara; Dosch, Fabian (2005): Trends der Siedlungsflächenentwicklung und ihre Steuerung in der Schweiz und Deutschland. In: DISP 160, 5-15

Schultz, Barbara; Friedrich, Sabine (2006): Was kostet ein Neubaugebiet? Flächensparendes Bauen durch mehr Transparenz bei den Infrastrukturkosten. In: GAIA, Ökologische Perspektiven für Wissenschaft und Gesellschaft, 3/2006, 187-189

Schuppert, Gunnar Folke; Zürn, Michael (Hg.) (2008): Governance in einer sich wandelnden Welt. (PVS – Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41/2008), Wiesbaden

Schuppert, Gunnar Folke (Hg.) (2006): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. (Schriften zur Governance-Forschung, Bd. 1). 2. Aufl., Baden-Baden

Schwentker, Björn (2006): Aussterben abgesagt. In: Die Zeit, 24/2006, 08.06.2006

Schwentker, Björn (2006): Pokerspiel an der Wiege. In: Die Zeit, 25/2006, 14.06.2006

Sedlacek, Peter (2005): Demographischer Wandel. Folgerungen für die Raumentwicklungspolitik in Thüringen. In: PlanerIn, 03/05, 8-11

Sedlacek, Peter (Hg.) (2007): Umdenken – Umplanen – Umbauen. Stadt- und Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen unter Schrumpfungsbedingungen. (Arbeitsmaterial der ARL 331, Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 10)

Seibold-Bultmann, Ursula (2007): Durch die rote Tür. Mit Stadtumbau gegen den Schrumpfungsprozess in Sachsen-Anhalt. In: Neue Zürcher Zeitung, 30.01.2007

Seidel-Schulze, Antje (2003): Schwerpunkte kommunaler Politik und Planungspraxis – eine Bestandsaufnahme in nordrhein-westfälischen Städten. In: difu – Aktuelle Informationen, 04/2003, Berlin

Seidl, Irmi; Schultz, Barbara (2006): Einführung: Aus grün mach' grau, zäun' ein und bau! In: GAIA, Ökologische Perspektiven für Wissenschaft und Gesellschaft, 3/2006, 175-176

Selle, Klaus (1995): Phasen oder Stufen? Fortgesetzte Anmerkungen zum Wandel des Planungsverständnisses. In: RaumPlanung 71, 237-242

Selle, Klaus (Hg.) (1999): Vom sparsamen Umgang zur nachhaltigen Entwicklung. Programme, Positionen und Projekte zur Freiraum- und Siedlungsentwicklung. Ein Lesebuch für Studierende und andere Interessierte. (AGB Werkbericht, Nr. 41), Hannover/Dortmund

Selle, Klaus (Hg.) (2000a): Arbeits- und Organisationsformen für eine nachhaltige Entwicklung. Ergebnisberichte zum Forschungsprojekt „Kooperativer Umgang mit einem knappen Gut", Bd. 1-4, Dortmund

Selle, Klaus (2000b): Neue Perspektiven? Praxis und Theorie verändern ihr Planungsverständnis. In: DISP 141, 44-54

Selle, Klaus (2005): Steuern. Planen. Entwickeln. Der Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund

Selle, Klaus (Hg.) (2006a): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. (Planung neu denken, Bd.1), Dortmund

Selle, Klaus (Hg.) (2006b): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. (Planung neu denken, Bd.2), Dortmund

Selle, Klaus (2007a): Bürgerengagement und Bürgerorientierung in Stadt und Quartier. Von der Ausnahme zur Regel? In: PNDonline, 2/2007 (http://www.planung-neu-denken.de/content/view/63/46) (Zugriff: 21.07.2008)

Selle, Klaus (2007b): Neustart. Vom Wandel der shared mental models in der Diskussion über räumliche Planung, Steuerung und Entwicklung. In: DISP 169, 2/2007, 17-30

Selle, Klaus (2008a): Bestand entwickeln? Kontinuität und Wandel eines Themas. Drei Anmerkungen zu drei Jahrzehnten Fachdiskurs.... In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hg.): Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Dortmund, 654-673

Selle, Klaus (2008b): Stadtentwicklung aus der „Governance-Perspektive". Eine veränderte Sicht auf den Beitrag öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung – früher und heute. In: PNDonline, Ausgaben II/2008 und III/2008 (http://www.planung-neu-denken.de/content/section/10/63/) (Zugriff: 12.01.2009)

Siebel, Walter (2000): Wesen und Zukunft der europäischen Stadt. In: DISP 141, 28-34

Siebel, Walter (Hg.) (2004): Die europäische Stadt. Frankfurt am Main

Siebel, Walter; Ibert, Oliver; Mayer, Hans-Norbert (1999): Projektorientierte Planung – ein neues Paradigma? In: BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.): Projektorientierte Planung – das Beispiel IBA Emscher Park (Informationen zur Raumentwicklung, H. 3/4.1999), 163-172

Siedentop, Stefan (2005): Problemdimensionen der Flächeninanspruchnahme. In: Institut für Stadt- und Regionalplanung, Projektgruppe Flächenverbrauch (Hg.): „Flächenverbrauch" und „Bodenbewusstsein" – Nationale Strategie und lokale Umsetzung. Dokumentation der Fachtagung am 31. Januar 2005, Berlin, 11-22

Siedentop, Stefan; Kausch, Steffen (2003): Der Übergang in die „schrumpfende Gesellschaft". Räumliche Ausprägungen von Wachstums- und Schrumpfungsprozessen in deutschen Agglomerationsräumen – ein Überblick. In: Hutter, Gérard; Iwanow, Irene; Müller, Bernhard (Hg.): Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen. (IÖR-Schriften, Bd. 41), Dresden, 13-30

Siedentop, Stefan; Kausch, Steffen (2004): Die räumliche Struktur des Flächenverbrauchs in Deutschland. In: Raumforschung und Raumordnung, 1/2004, 36-49

Siedentop, Stefan; Schiller, Georg; Gutsche, Jens Martin; Koziol, Matthias; Walther, Jens (2006): Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten. Bilanzierung und Strategieentwicklung. (BBR-Online-Publikationen 3/2006), Bonn

Sommer, Bettina (2001): Entwicklung der Bevölkerung bis 2050. Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Bundes und der Länder. In: Statistisches Bundesamt (Hg.): Wirtschaft und Statistik. Wiesbaden, 22-29

Sonnabend, Regina (2007a): Instrumente zur Gestaltung schrumpfender Städte und Regionen in der IBA Stadtumbau 2010. In: IBA Stadtumbau (Hg.): Die anderen Städte. IBA Stadtumbau 2010. (Bd. 5: Instrumente), Berlin, 94-105

Sonnabend, Regina (2007b): Städtenetz: Ein strategisches Instrument der Kommunikation und Kooperation. In: IBA Stadtumbau (Hg.): Die anderen Städte. IBA Stadtumbau 2010. (Bd. 5: Instrumente), Berlin, 80-83

Spars, Guido (2005): Flächenneuinanspruchnahme in schrumpfenden und wachsenden Städten und Regionen – Gibt es plausible Erklärungszusammenhänge? In: Besecke, Anja; Hänsch, Robert; Pinetzki, Michael (Hg.): Das Flächensparbuch. Diskussionen zu Flächenverbrauch und lokalem Bodenbewusstsein. (ISR Diskussionsbeiträge, Heft 56), Berlin, 55-62

Spars, Guido (2007): Nach dem Stadtumbau ist vor dem Stadtumbau. In: IFS – Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen e.V. (Hg.): Regionale bzw. kommunale Entwicklungen im Bereich der Wohnungs- und Städtebaupolitik, (Schriftenreihe des IFS, 69), Berlin, 39-44

Spellerberg, Annette (2002): Was Kommunen und Wohnungsbauunternehmen beachten sollten – Lebensstilspezifische Wohnbedürfnisse. In: RaumPlanung, 1/2002, 39-48

Spellerberg, Annette (2007): Wahrnehmung und soziale Auswirkungen des demographischen Wandels in den saarländischen Städten und Gemeinden. In: Hörn, Michael; Köppen, Bernhard (Hg.): Demographischer Wandel in Deutschland. Die lokale und regionale Perspektive. Berlin, 61-71

Spellerberg, Annette; Wilbert, Katrin (2008): Wohnwünsche von IT-Beschäftigten als Motor der Reurbanisierung? Ergebnisse zweier empirischer Untersuchungen in Bonn und Kaiserslautern. In: Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hg.): Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Dortmund, 124-134

Spiegel Online (2006): Schrumpfvolk. Deutsche Geburtenzahl stürzt auf 60-Jahres-Tief. (http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,405834,00.html (Zugriff: 14.03.2006)

Spiekermann, Klaus (2002): Leitbilder der räumlichen Planung. Relevanz in der Planungspraxis. In: RaumPlanung 100, 38-43

Stadt Herten (Hg.) (2007): Siedlung Freiwiese. Familienleben in Herten. Herten

Stadt Leipzig (Hg.) (2000): Stadtentwicklungsplan Wohnungsbau und Stadterneuerung. (Beiträge zur Stadtentwicklung, 30), Leipzig

Statistisches Bundesamt (2008): Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche: 113 Hektar/Tag. Pressemitteilung vom 11.11.2008, Wiesbaden (http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2008/11/PD08__419__331,templateId=renderPrint.psml (Zugriff: 12.11.2008))

Stattbau News (2006): Newsletter der Stattbau Hamburg GmbH. Nr.6/2006, Hamburg

Stein, Ursula (2005): „Schrumpfen" als Führungs- und Kommunikationsaufgabe: ein Beispiel aus dem Amt für Stadtplanung in Essen. In: Weiske, Christine; Kabisch, Sigrun; Hannemann, Christine (Hg.): Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus. Interessengegensätze, Koalitionen und Entscheidungsstrukturen in schrumpfenden Städten. Wiesbaden, 155-171

Steinfeld, Thomas (2006): Für die Zukunft untauglich! In: DIE ZEIT Kursbuch Nr. 164: Von Propheten und anderen Unglücksraben, 04/2006 (http://www.zeit.de/feuilleton/Kursbuch_164/steinfeld) (Zugriff: 12.08.2007)

Strohmeier, Peter (2006): Segregierte Armut in den Städten – Strategien sozial integrativer Politik. In: Bertelsmann Stiftung (Hg.): Wegweiser Demographischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden. Gütersloh, 143-147

Strohmeier, Peter; Bader, Silvia (2004): Bevölkerungsrückgang, Segregation und soziale Stadterneuerung im altindustriellen Ballungsraum. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 2004/1, 51-69

Stuber, Martin (2005): Die Flächenpolitik der Bundesregierung und des Rates für Nachhaltige Entwicklung. In: Besecke, Anja; Hänsch, Robert; Pinetzki, Michael (Hg.): Das Flächensparbuch. Diskussionen zu Flächenverbrauch und lokalem Bodenbewusstsein. (ISR Diskussionsbeiträge, Heft 56), Berlin, 77-80

Stucke, Niclas; Schöneich, Michael (1998): Organisation der Stadtverwaltung und deren Reform/Modernisierung. In: Wollmann, Hellmut; Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. (Schriftenreihe Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 356), 2. überarb. Aufl., Bonn, 411-429

Süddeutsche Magazin, Nummer 35, 29. August 2008

Sulzer, Jürg (Hg.) (2007a): Revitalisierender Städtebau I Werte. (Stadtentwicklung und Denkmalpflege, Bd. 5), Dresden

Sulzer, Jürg (2007b): Werteverschiebung: Von Shrinking Cities zu Waiting Cities. In: Sulzer, Jürg (Hg.): Revitalisierender Städtebau I Werte. (Stadtentwicklung und Denkmalpflege, Bd. 5), Dresden, 23-33

Thaler, Andreas; Winkler, Matthias (2005): Die fragmentierte Region. Eine kritische Kommentierung des planerischen Wachstumsparadigma am Beispiel Hamburgs. In: RaumPlanung 120/121, 117-121

Theiss, Alexander (2007): Innerstädtisches Brachflächenrecycling als Ausdruck komplexer gesellschaftlicher und ökonomischer Wandlungsprozesse – dargestellt an „Aushandlungsprozessen" dreier Frankfurter Revitalisierungsprojekte. Frankfurt am Main

Thiel, Fabian (2004): Städtebaurechtliche Instrumente zur Reduzierung des Flächenverbrauchs unter besonderer Berücksichtigung der Problematik des Stadtumbaus. (UFZ-Berichte 14), Leipzig

Thiel, Fabian (2008): Strategisches Landmanagement. Baulandentwicklung durch Recht, Ökonomie, Gemeinschaft und Information. Norderstedt

Thurn, Thomas (2006): Stadtumbau gestalten. Erfolgsfaktoren und Beispiele für integrierte Konzepte in Brandenburg. In: PlanerIn, 02/06, 19-21

Trautvetter, Andreas (2006): Die demographische Entwicklung als Herausforderung der Städte- und Wohnungsbaupolitik für Bund, Länder und Gemeinden. In: IFS – Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen e.V. (Hg.): Wohneigentum als Säule der privaten Altersvorsorge. (Schriftenreihe des IFS, 68), Berlin, 32-40

Trumpp, Andreas (2005): Büroflächenleerstand in Berlin. Leerstandsursachen sowie Strategien der Büromarktakteure. In: Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie, 2/2005, 81-87

UBA – Umweltbundesamt (Hg.) (2008): (Bau)land in Sicht. Gute Gründe für die Verwertung industrieller und gewerblicher Brachflächen. Wien

Universität Dortmund/Planersocietät (2004): Nachhaltige Regional-, Städtebau- und Verkehrs-(entwicklungs)planung. Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. Abschlussbericht

Verband Region Stuttgart/Ökonsult GbR (2006): Neubaugebiete und demografische Entwicklung – Ermittlung der fiskalisch besten Baulandstrategie für die Kommunen in der Region Stuttgart. (Schriftenreihe des Verbands Region Stuttgart, Bd. 25), Stuttgart

vhw – Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e.V. (Hg.) (2003): Stadtumbau Ost/West. Ergebnisbericht der interdisziplinären Arbeitsgruppe des vhw e.V., Berlin

Wachten, Kunibert (Hg.) (1996): Wandel ohne Wachstum? Stadt-Bau-Kultur im 21. Jahrhundert. Katalog zur VI. Architektur-Biennale Venedig, Wiesbaden

Waltersbacher, Matthias (2006): Räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Wohnungsmarkt. In: Gans, Paul; Schmitz-Veltin, Ansgar (Hg.): Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen. (Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 226, Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 6), Hannover, 112-130

Walz, Rainer (2006): Instrumente der Flächenpolitik. Eine Einordnung in generelle Trends der umweltpolitischen Instrumentediskussion. In: GAIA, Ökologische Perspektiven für Wissenschaft und Gesellschaft, 3/2006, 177-180

Weber, Josef (2006): Stadtentwicklungskonzepte im Zeichen von Schrumpfungsprozessen. Erfahrungsbericht aus der Praxis eines leitenden Stadtplaners am Beispiel der Stadt Halle (Saale). In: EurUP (Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht), 2/2006, 79-84

Weidner, Silke (2005): Stadtentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen. Leitfaden zur Erfassung dieses veränderten Entwicklungsmodus von Stadt und zum Umgang damit in der Stadtentwicklungsplanung. (Schriftenreihe des Instituts für Baubetriebswesen, Bauwirtschaft, Stadtentwicklung, Bd. 4), Norderstedt

Weigel, Oliver; Heinig, Stefan (2007): Entwicklungsstrategien ostdeutscher Großstädte – das Beispiel Leipzig. In: Geographische Rundschau 59, 7/2007, 40-47

Weiske, Christine; Kabisch, Sigrun; Hannemann, Christine (Hg.) (2005): Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus. Interessengegensätze, Koalitionen und Entscheidungsstrukturen in schrumpfenden Städten. Wiesbaden

Weizsäcker von, Ernst Ulrich (1997): Erdpolitik. Ökologische Realpolitik als Antwort auf die Globalisierung, 5. akt. Auflage, Darmstadt

Welch Guerra, Max (2004): Stand und Perspektive einer neuen Städtebaupolitik. In: vhw FW 2, März 04-April 04, 74-77

Wfa NRW – Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2003): Methoden in der kommunalen Wohnungsmarktbeobachtung. (IK KomWoB, AG Methoden, Protokoll des 4. Treffens am 26.11.2003 in Mönchengladbach)

Wiechmann, Thorsten (2003): Zwischen spektakulärer Inszenierung und pragmatischem Rückbau – Umbau von schrumpfenden Regionen in Europa. In: Hutter, Gérard; Iwanow, Irene; Müller, Bernhard (Hg.): Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen. (IÖR-Schriften, Bd. 41), Dresden, 103-126

Wiechmann, Thorsten; Wirth, Peter (Hg.) (2005): Ökologischer Umbau in Städten und Regionen. (IÖR-Schriften, Bd. 46), Dresden

Wiegandt, Claus-Christian (2003a): Erfolgsbedingungen und Hemmnisse bei der Wiedernutzung von Gewerbebrachen – Erfahrungen aus dem Experimentellen Wohnungs- und Städtebau. In: Müller, Heidi; Schmitt, Gisela; Selle, Klaus (Hg.): Stadtentwicklung rückwärts! Brachen als Chance? Aufgaben, Strategien, Projekte. Eine Textsammlung für Praxis und Studium. (AGB-PT-Bericht, Nr. 52), Dortmund, 92-101

Wiegandt, Claus-Christian (2003b): Flächeninanspruchnahme trotz Leerstand – Herausforderungen an die Stadtentwicklung in Deutschland. In: Wolf, Klaus (Hg.): Die Zukunft der Städte (Rhein-Mainische Forschungen, Heft 124), Frankfurt am Main, 125-135

Wiegandt, Claus-Christian; Wiesemann, Lars (2008): Neue Formen der interkommunalen Kooperation. Das Regionale Handlungskonzept Wohnen 2020 Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler. In: RaumPlanung 138/139, 31-33

Wiest, Karin (2005): Reurbanisierung als Mainstream der ostdeutschen Stadtentwicklung? Wohnungsmarkt und Planungspolitik in sächsischen Großstädten. In: Raumplanung 123, 237-242

Wilde, Ludger (2004): Arbeitsgruppe II: Baulandmobilisierung am Beispiel der Stadt Dortmund. In: Spannowsky, Willy; Mitschang, Stephan (Hg.): Fach- und Rechtsprobleme der Nachverdichtung und Baulandmobilisierung, o. O.

Winkel, Rainer (2001): Die Bevölkerungsentwicklung verändert die Anforderungen an die Siedlungsplanung. In: Raumforschung und Raumordnung, 5-6/2001, 3-5

Winkel, Rainer (2002a): Raumplanung unter neuen Vorzeichen. Konsequenzen veränderter Rahmenbedingungen für die überörtliche Planungsebene. In: RaumPlanung 104, 241-245

Winkel, Rainer (2002b): Schrumpfung und ihre siedlungsstrukturellen Wirkungen. In: RaumPlanung 101, 99-103

Winkel, Rainer (2005): Schrumpfende Städte. Wo bleibt die Wertbeständigkeit von Wohneigentum? In: PlanerIn 1/05, 12f

Winkel, Rainer (2006): Wo bleiben die blühenden Landschaften? In: PlanerIn, 02/06, 5-7

Winkler, Matthias (2007): Flächensparende Siedlungsentwicklung – ein „nachhaltig" verfolgtes Ziel? Eine Zwischenbilanz am Beispiel der Metropolregionen Hamburg und Wien. In: RaumPlanung 132/133, 119-124

Wirth, Peter (2007): Einfluss kommunaler Akteure auf städtische Schrumpfungsprozesse – Eine exemplarische Betrachtung in Thüringen und Sachsen. In: Sedlacek, Peter (Hg.): Umdenken – Umplanen – Umbauen. Stadt- und Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen unter Schrumpfungsbedingungen. (Arbeitsmaterial der ARL 331: Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 10), 201-213

Wirth, Peter; Bose, Marc (Hg.) (2007): Schrumpfung an der Peripherie. Ein Modellvorhaben – und was Kommunen daraus lernen können. München

Wüstenrot Stiftung (Hg.) (2003): Nutzungswandel und städtebauliche Steuerung. Opladen

Wulff, Stefanie (2005): „Das beste Instrument sind handelbare Flächenzertifikate". In: Agenda Transfer (Hg.): Fläche: Unser kommunaler Bodenschatz. (stadtgespräche. Das Magazin für lokale Nachhaltigkeit, 4), Bonn, 16f

Zahn, von Klaus (2007): Bebauungspläne der Innenentwicklung. Eine kritische Würdigung aus kommunaler Sicht. In: PlanerIn 6/07, 49f

Zimmermann, Thomas (2005): Flächennutzungsplanung contra nachhaltige Entwicklung – eine empirische Untersuchung der Siedlungsflächenentwicklung der Stadt Pritzwalk. In: Besecke, Anja; Hänsch, Robert; Pinetzki, Michael (Hg.): Das Flächensparbuch. Diskussionen zu Flächenverbrauch und lokalem Bodenbewusstsein. (ISR Diskussionsbeiträge, Heft 56), Berlin, 131-137

Internet

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: http://www.bbr.bund.de/ (Zugriff: 18.07.2008) sowie BBR-Forschungsfeld „Stadtquartiere im Umbruch“: http://www.bbr.bund.de/exwost/forschungsfelder/ff_index.html?/exwost/forschungsfelder/031_start.html (Zugriff: 23.03.2005)

Bertelsmann Stiftung – „Wegweiser Demographie“ und „Kommunale Demographieberichte“ zu verschiedenen Kommunen: http://www.wegweiser-kommune.de (Zugriff: 31.01.2006; 12.12.2008)

Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“: http://www.stadtumbau-ost.info (Zugriff: 12.07.2008)

Bund-Länder-Programm „Stadtumbau West“: http://www.stadtumbauwest.info/ (Zugriff: 18.07.2008) sowie zu öffentlich-privaten Partnerschaften: http://www.stadtumbauwest.info/gute_ansaetze.html (Zugriff: 18.10.2008)

Demographischer Wandel und räumliche Mobilität: http://www.demografie-und-raum.nrw.de/ (Zugriff: 08.07.2008)

Eigenheimrente: http://eigenheimrente24.de (Zugriff: 03.10.2008)

Forschungsprojekt „Nachhaltige Regional-, Städtebau- und Verkehrs(entwicklungs)planung“ im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: http://www.nachhaltiger-verkehr.de/ (Zugriff: 12.06.2007)

Forschungsprojekt „LEAN² – Kommunale Finanzen und nachhaltiges Flächenmanagement“ im Auftrag des BMBF: www.lean2.de (Zugriff: 14.09.2008)

Kassenkredite: http://kreditlexikon.creditolo.de (Zugriff: 08.07.2008)

LAG 21 – Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21: NRW: http://www.lag21.de/de/lag_21_nrw_ev/ (Zugriff: 21.06.2007)

NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V.: http://www.nabu.de/ (Zugriff: 18.07.2008) sowie Kosten der Siedlungsflächenentwicklung: http://www.nabu.de/m01/m01_01/03371.html (Zugriff: 18.07.2008)

Nationale Stadtentwicklungspolitik: http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de (Zugriff: 18.07.2008)

PNDonline – Internetplattform „Planung neu denken“: http://www.planung-neu-denken.de/ (Zugriff: 21.07.2008)

Privatisierung kommunaler Wohnungsbestände in Dresden: http://www.dresden.de/index.html?node=33040&PHPSESSID=7f189e31203db779d8560aa371da7e5f (Zugriff: 22.03.2006)

Rat für Nachhaltige Entwicklung: www.nachhaltigkeitsrat.de (Zugriff: 19.12.2008)

REFINA – Forschungsschwerpunkt des BMBF: http://www.refina-info.de (Zugriff: 18.07.2008)

Sozial-ökologische Forschung des BMBF: http://www.sozial-oekologische-forschung.org/de/193.php) (Zugriff: 03.08.2008)

Stadt Krefeld: http://www.krefeld.de/ (Zugriff: 04.10.2006)

Stadt Magdeburg: http://www.magdeburg.de/index.phtml?mNavID=37.123&sNavID=698.120&La=1 (Zugriff: 21.08.2007)

Stadt Mülheim an der Ruhr – Baulückenkataster: http://www.muelheim-ruhr.de/cms/baulueckenkataster2.html (Zugriff: 30.07.2007)

Stadt Dortmund – Kommunale Tätigkeiten zum Bereich „Wohnen“ der Stadt Dortmund: http://dev.wohnungswesen.dortmund.de (Zugriff: 02.02.2009)

Stadt Krefeld: http://www.krefeld.de/ (Zugriff: 04.10.2006)

Stadt Dresden – Baulückenkataster: http://www.dresden.de/de/02/or/anliegen/c_398.php?PHPSESSID=http%3A (Zugriff: 30.07.2007)

Stadt Düren – Baulückenkataster: http://www.dueren.de/buergerservice/bauservice/baulueckenkataster/ (Zugriff: 30.07.2007)

Strukturatlas Bayern: http://www.gruene-fraktion-bayern.de/cms/default/dok/244/244513.strukturatlas_bayern.html (Zugriff: 08.07.2008)

UBA – Umweltbundesamt 2007: Umweltdaten Deutschland online. Umwelt – Kernindikatorensystem http://www.env-it.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeIdent=2898 (Zugriff: 17.08.2007)

Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen (Wfa): http://www.wfa-nrw.de/ (Zugriff: 12.01.2009)

Wohnungsleerstände in Deutschland:
http://www.bbr.bund.de/nn_22382/DE/ForschenBeraten/Wohnungswesen/Wohnungsmarkt/Wohnungsmarktbeobachtung/Wohnungsleerstand/Wohnungsleerstand.html (Zugriff 12.07.2008)

II. Literatur und Materialien zu den Fallstudien[112]

Arnsberg

Bertelsmann Stiftung (2006): Demographiebericht. Ein Baustein des Wegweisers Demographischer Wandel. Demographiebericht ‚Kommune Arnsberg' (http://www.wegweiserdemographie.de) (Zugriff: 24.04.2007)

Hille, Sebastian (2007): Eine Stadt mit Lachfalten. Arnsberg. Wo man den demografischen Wandel als Chance, nicht als Risiko begreift. Ein Besuch. In: Das Parlament, 30. Juli 2007, 10

InWIS Forschung und Beratung GmbH (2007): Wohnungsmarktanalyse Arnsberg für das städtebauliche Entwicklungskonzept im Rahmen von Stadtumbauaktivitäten. Gutachten (Kurzfassung), Bochum

Junker & Kruse (2004): Einzelhandelskonzept Arnsberg. Fortschreibung Nahversorgung, Dortmund

LAG 21 NRW (Hg.) (2006): Flächenmanagement als partizipativer Prozess einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Dokumentation Phase I und II, Iserlohn

LAG 21 NRW (Hg.) (2008): Flächenmanagement als partizipativer Prozess einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Dokumentation, Schwerte

Planlokal (Hg.) (2006): Begründung zum Flächennutzungsplan der Stadt Arnsberg (Vorentwurf vom 26.10.2006), Dortmund

Stadt Arnsberg (Hg.) (2003a): Arnsberg erneuert sich! Stadtentwicklung als gemeinsame Zukunftsvorsorge einer ganzen Stadt. Bericht zur Stadtentwicklung 2003, Arnsberg

Stadt Arnsberg (Hg.) (2003b): Demographischer Wandel in Deutschland und Arnsberg. Ausgangssituation, Rahmenbedingungen, Perspektiven, Maßnahmen. (Beiträge zur Stadtentwicklung, Info 16), Arnsberg

Stadt Arnsberg (Hg.) (2003c): Zukunft Wohnen in Arnsberg. Situation, Entwicklungstrends, Handlungsempfehlungen. (Beiträge zur Stadtentwicklung, Info 15), Arnsberg

Stadt Arnsberg (Hg.) (2006a): Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes (FNP) der Stadt Arnsberg. Ergänzungsvorlage – Öffentliche Sitzung (30.08.2006), Drucksache 7/2006/102/4

Stadt Arnsberg (Hg.) (2006b): Städtebauliches Entwicklungskonzept im Rahmen des Stadtumbaus West. Beschlussvorlage – Öffentliche Sitzung (07.11.2006), Drucksache-Nr. 7/2006/146/4

Stadt Arnsberg (Hg.) (2006c): Wohnungsmarktbericht 2006. Stadt Arnsberg. (Beiträge zur Stadtentwicklung, Info 26), Arnsberg

Stadt Arnsberg/Zukunftsagentur und Stadtentwicklung (Hg.) (2006): Wohnbaulandkataster Arnsberg. (Stand: Oktober 2006) (http://www.o-sp.de/arnsberg/kataster/start.php) (Zugriff: 12.12.2006)

Stadt Arnsberg (Hg.) (2007a): Städtebauliches Entwicklungskonzept im Rahmen des Bund-Länder-Förderprogramms „Stadtumbau West". (Beiträge zur Stadtentwicklung, Info 28), Arnsberg

Stadt Arnsberg (2007b): Ziele, Aufgaben und Inhalte des FNP.
(http://www.arnsberg.de/stadtentwicklung/fnp/ziele.php) (Zugriff: 04.03.2007)

Stadt Arnsberg (o.J.): Arnsberg_Beschaeftigung_Bevoelkerung.xls (verwaltungsinterne Erfassung)

Stadt Arnsberg (o.J.): Arnsberg_Flaechenreserven.xls, (verwaltungsinterne Erfassung)

Stadt Arnsberg (o.J.): Baufertigstellungen_Arnsberg.xls (verwaltungsinterne Erfassung)

Stadt Arnsberg (o.J.): Bestandsdaten_Arnsberg.xls (verwaltungsinterne Erfassung)

Vielhaber, Thomas (2005): Wege zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung am Beispiel der Stadt Arnsberg. Vortrag im Rahmen der 15. Arnsberger Umweltgespräche „Wege zur Nachhaltigkeit im Flächenverbrauch" am 21. April 2005, Arnsberg

Internet

LDS NRW – Landesdatenamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen:
https://www.landesdatenbank-nrw.de (Zugriff: 21.06.2007)

Stadt Arnsberg: http://www.arnsberg.de/

Stadt Arnsberg – Ratsmitglieder der Stadt Arnsberg:
http://www.arnsberg.de/politik/ratsmitglieder/ratsmitglieder-auswahl.php (Zugriff: 07.05.2008)

Vortrag Frau Plass (Stadt Arnsberg) beim Kick-Off-Meeting zu Lean2 am 25. Juli 2006 in Dortmund:
http://www.lean2.de/142.0.html (Zugriff: 23.09.2006)

---

[112] *Die Liste umfasst Literatur und Materialien zu Abschnitt B – soweit noch nicht unter „I. Literatur" benannt.*

Fallstudie Essen

Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2006): Demographiebericht. Ein Baustein des Wegweisers Demographischer Wandel. Demographiebericht ‚Kommune Essen' (http://www.wegweiserdemographie.de) (Zugriff: 24.04.2007)

BKR (2005): Strukturdatenanalyse. Dokumentation (Stand: 08/2005), Essen

Bremer, Stefanie; Petzinger, Tana (2001): Städteregion Ruhr 2030: Leitbildentwicklung im regionalen Dialog. In: Mettler-von Meibom, Barbara; Steger, Ulrich (Hg.): Elitenkooperation in der Region: Neue Wege an der Ruhr, Essen, 113-119

Davy, Benjamin (2002): Unendliche Weite. Wirklichkeiten und Möglichkeiten der Städteregion Ruhr 2030. In: RaumPlanung, 100/2002, 27-31

EWG – Essener Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH (Hg.) (2006): Büromarkt 2006, Essen

Geyer, Dominik (2007): Stadtumbau in Essen. Die Stadtumbaugebiete in Altendorf und Bochold. In: Stadt- und Regionalplanung Dr. Jansen GmbH (Hg.): europlan. Informationen zur Stadt- und Regionalentwicklung, 3+4/2007, Köln

Löw, Martina; Vinken, Gerhard (2007): Die Dichte der Entleerung. In: Zwanzig 10, das Journal der Kulturhauptstadt, 01/2007, 74-82

MBV NRW – Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2006): Bericht zur Stadtentwicklung in Nordrhein-Westfalen. Herausforderungen des Demographischen Wandels. Neuss

MBV NRW – Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2007): Stadtumbau in Nordrhein-Westfalen. Projekte, Ansätze, Erfahrungen. Düsseldorf

RVR – Regionalverband Ruhr (Hg.) (2005): Kommunale Daseinsvorsorge im Ruhrgebiet bei rückläufiger Bevölkerung. Einnahmeseitige Handlungsspielräume, aufgabenbezogene Bedarfsverschiebungen, kommunalpolitische Handlungsoptionen, Essen

Städteregion Ruhr (Hg.) (2006): Masterplan Ruhr. Dortmund

Stadt Essen (Hg.) (2005a): Auszug aus der Niederschrift über die Sitzung des Ausschusses für Stadtentwicklung und Stadtplanung am 15. September 2005 (1722/2005/6B), Essen

Stadt Essen (Hg.) (2005b): Krupp-Gürtel. Raum für Ideen, Essen

Stadt Essen (Hg.) (2006a): Geschäftsbericht des Amtes für Stadtplanung und Bauordnung. Bericht 2001-2005, Programm 2006-2007, Essen

Stadt Essen (Hg.) (2006b): Stadtumbau in Essen: Vier Wohnungsbauprojekte, Essen

Stadt Essen (Hg.) (2007a): Stadtentwicklungsprozess Essen. Perspektive 2015+. Perspektiven, Planungen, Projekte. Bericht Phase II, (Stand: 03/2007), Essen

Stadt Essen (Hg.) (2007b): Stadtentwicklungsprozess Essen. Perspektive 2015+. Perspektive Wohnen. Bericht der Projektgruppe „Perspektive Wohnen", (Stand 09/2007), Essen

Stadt Essen (Hg.) (2007c): Stadt Essen. Haushaltssicherungskonzept 2008/2009 FF, Essen

Stadt Essen; EWG Essener Wirtschaftsförderungsgesellschaft; Thyssen Krupp Real Estate GmbH (2007): Krupp-Gürtel. Essens Neue Seite. Essen`s New Side, Essen

Wettbewerbe aktuell (2007): ThyssenKruppQuartier 1/2007, Sonderdruck, 36-47

Internet

Bundestransferstelle „Soziale Stadt": http://www.sozialestadt.de und http://www.soziale-stadt.nrw.de (Zugriff: 18.05.2008)

ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West: http://www.stadtumbauwest.info/ (Zugriff: 30.05.2008)

Initiativkreis Kommunale Wohnungsmarktbeobachtung: http://www.komwob.de/ (Zugriff: 16.05.2008)

Innovationsagentur Stadtumbau NRW: http://www.stadtumbaunrw.de/ (Zugriff: 30.05.2008)

Krupp-Gürtel: http://www.krupp-guertel.de (Zugriff: 16.05.2008)

LDS NRW – Landesdatenamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen: Online-Werteabruf unter https://www.landesdatenbank-nrw.de (Zugriffe: 21.06.2007 und 30.05.2008)

Städteregion Ruhr 2030 und regionaler Flächennutzungsplan: http://www.staedteregion-ruhr-2030.de und http://www.ruhr-2030.de/ (Zugriff: 19.05.2008)

Stadt Essen: http://www.essen.de

Stadt Essen – „Forum Stadtentwicklung", Dokumentation der Auftaktveranstaltung am 21.03.2006 in Essen: http://www.essen.de/Deutsch/Rathaus/Aemter/Ordner_0116/Verffentlichungen_Stadtentwicklung.asp (Zugriff: 12.03.2008)

Stadt Essen – Baulückenkataster: http://www.essen.de/Deutsch/Rathaus/Aemter/Ordner_68/Bauluecken/Startseite.asp (Zugriff: 18.05.2008)

Stadt Essen – Einkaufszentrum Limbecker Platz:
http://www.essen.de/Deutsch/Rathaus/Aemter/Aktionen/Limbecker_Platz/Limbecker_Platz.asp (Zugriff: 16.05.2008)

Stadt Essen – Nachfrageorientierte Wohnungsmarktpolitik:
http://www.essen.de/Deutsch/Rathaus/Aemter/Ordner_0116/Wohnen.asp (Zugriff: 16.05.2008)

Stadt Essen – Kommunale Stadtplanung:
http://www.essen.de/Deutsch/Rathaus/Aemter/Aktionen/Aktuelle_Stadtplanungen/Themenseite_Bauen_in_Essen.asp?A_highmain=5&A_highsub=0&A_highsubsub=0 (Zugriff: 15.05.2008)

Stadt Essen – Regionaler Flächennutzungsplan:
http://www.essen.de/Deutsch/Rathaus/Aemter/Aktionen/Aktuelle_Stadtplanungen/RFNP_Startseite.asp (Zugriff: 19.05.2008)

Stadt Essen – Sitzverteilung im Rat der Stadt Essen:
http://www.essen.de/deutsch/Rathaus/Rat/RatSitzverteilung.asp (Zugriff: 15.05.2008)

Stadt Essen – Städtische Immobilienangebote:
http://www.essen.de/Deutsch/Rathaus/Aemter/Ordner_68/Immobilienangebote/Verfahren/Immobilienangebote.asp (Zugriff: 16.05.2008)

Stadt Essen – Stadtentwicklungsprozess „Essen – Perspektive 2015+ (STEP)“:
http://www.essen.de/Deutsch/Rathaus/Aemter/Aktionen/Aktuelle_Stadtplanungen/STEP2015_Phase_I/STEP2015_Oeffentlich.asp (Zugriff: 18.05.2008)

Stadt Essen – Standortinformationen und Wirtschaftsdaten: http://www.use24.essen.de (Zugriff: 16.05.2008)

Stadt Essen – Wohnbauflächen in Essen:
http://www.essen.de/Deutsch/Rathaus/Aemter/Aktionen/Aktuelle_Stadtplanungen/Wohnbauflaechen.asp (Zugriff: 15.05.2008)

Fallstudie Fürstenwalde/Spree

Bertelsmann Stiftung (2006): Demographiebericht. Ein Baustein des Wegweisers Demographischer Wandel. Demographiebericht ‚Kommune Fürstenwalde/Spree' (http://www.wegweiserdemographie.de) (Zugriff: 24.04.2007)

Bundesagentur für Arbeit Frankfurt (Oder) (2005): Strukturbericht. (Stand 08/2005), Frankfurt (Oder)

Domus Consult Wirtschaftsberatungsgesellschaft mbH (2003): Wohnungspolitisches und wohnungswirtschaftliches Konzept für die Stadt Fürstenwalde/Spree. Abgestimmter Schlussbericht – Kurzfassung, Potsdam

Dubach/Kohlbrenner (1999): Stadtentwicklungskonzept Fürstenwald – Schlüsselthema Wohnungsbau in Fürstenwalde. (Bd. 2), Fürstenwalde/Spree

Fellner, Anne; Tschepe, Christfried (2005): Einerseits und andererseits – das ist Fürstenwalde. In: IzR, Heft 8.2005, 537-547

PIW – Progress-Institut für Wirtschaftsforschung GmbH (2006): Standortentwicklungskonzeption für den Regionalen Wachstumskern Fürstenwalde/Spree im Auftrag des Regionalmanagements Oderland-Spree. (Stand 05/2006), Teltow

Spars, Guido (2004): Stadtumbau und Veränderungen im Wohnungsmarkt. Ergebnisse einer Bewohnerbefragung in Fürstenwalde. In: Jahrbuch Stadterneuerung 2004/2005, Berlin, 135-147

Stadt Fürstenwalde/Spree (1994): Bebauungsplan Nr. 09. Wohngebiet Kastanienweg

Stadt Fürstenwalde/Spree (1998): Flächennutzungsplan Stadt Fürstenwalde. (Stand 12/1998), Fürstenwalde/Spree

Stadt Fürstenwalde/Spree (1999): Siedlungsentwicklungskonzept Fürstenwalde. Bd. 1-9, Fürstenwalde/Spree

Stadt Fürstenwalde/Spree (2000): 10 Jahre Stadtsanierung. 1991-2000. Fürstenwalde/Spree

Stadt Fürstenwalde/Spree (2002): Integriertes Handlungskonzept. Zukunft im Stadtteil, ZIS 2000, Fürstenwalde-Mitte, Fürstenwalde/Spree (Stand 02/2002)

Stadt Fürstenwalde/Spree (2003): Studie zur Nachfragesituation auf dem Wohnungsmarkt in Fürstenwade. Ergebnisse einer Bewohnerbefragung als geschichtete Zufallsstichprobe, Fürstenwalde/Spree

Stadt Fürstenwalde/Spree (2004a): Fürstenwalde Mitte – ein Stadtteil entwickelt sich! Ergebnisse und Ziele des Förderprogramms Zukunft im Stadtteil – ZiS 2000, Fürstenwalde/Spree.

Stadt Fürstenwalde/Spree (2004b): Landgewinn im Frieden. 10 Jahre Konversion in Fürstenwalde, Fürstenwalde/Spree.

Stadt Fürstenwalde/Spree (2007a): Besser Wohnen in der Innenstadt. Förderprogramm „Wohneigentum in Innenstädten“, Fürstenwalde/Spree

Stadt Fürstenwalde/Spree (2007b): Integriertes Stadtentwicklungskonzept Fürstenwalde/Spree. INSEK 2007, Auszug zur Beschlussfassung, (Stand 06/2007), Fürstenwalde/Spree

Stadt Fürstenwalde/Spree (2007c): Integriertes Stadtentwicklungskonzept Fürstenwalde/Spree. INSEK 2007, Karte „Stadtstruktur" (http://www.fuerstenwalde-spree.de/stadt/deutsch/navigationlinks/unserestadt-/zahlenunddaten/bauenundwohnen/index.html) (Zugriff: 12.05.2008)

Stadt Fürstenwalde/Spree (2007d): Integriertes Stadtentwicklungskonzept Fürstenwalde/Spree. INSEK 2007, Karte „Zielplan" (http://www.fuerstenwalde-spree.de/stadt/deutsch/navigationlinks/unserestadt-/zahlenunddaten/bauenundwohnen/index.html) (Zugriff: 12.05.2008)

WFV – Wirtschaftsförderungsverein Fürstenwalde/Spree e.V. (2007): Ein Standort im Überblick 2006. Fürstenwalde/Spree

Internet

Energiepass 2008: http://www.1x1energiepass.de/ (Zugriff: 07.05.2008)

FOKUS – Forum für Konversion und Stadtentwicklung im Land Brandenburg: http://www.fokus-net.de (Zugriff: 28.01.2007)

Innenstadtforum Brandenburg: http://www.innenstadtforum-brandenburg.de/index.php?content=wir (Zugriff: 28.01.2007)

LDS BB – Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Brandenburg: http://www.statistik.brandenburg.de/cms/detail.php/lbm1.c.203464.de (Zugriff: 12.12.2006)

Stadt Fürstenwalde: http://www.stadt-fuerstenwalde.de/

Stadt Fürstenwalde – Fraktionen der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Fürstenwalde/Spree: http://www.stadt-fuerstenwalde.de/stadt/deutsch/navigationlinks/politik/fraktionen/index.html). (Zugriff: 07.05.08)

ZIS 2007– Zukunft im Stadtteil: http://www.nipp.brandenburg.de/nipp_programme/programme_zis.html (Zugriff: 28.01.2007)

Fallstudie Halle (Saale)

Bader, Markus (2006): Halle-Neustadt im Umbau. In: Bader, Markus; Herrmann, Daniel (Hg.): halle-neustadt führer, Halle (Saale), 52f

Bertelsmann Stiftung (2006): Demographiebericht. Ein Baustein des Wegweisers Demographischer Wandel. Demographiebericht ‚Kommune Halle (Saale)' (http://www.wegweiserdemographie.de) (Zugriff: 24.04.2007)

Därr, Landschaftsarchitekturbüro (2005): Entwicklungsmaßname Heide-Süd. Gestaltungsplan, Halle (Saale)

Dossmann, Axel; König, Anne (2004): Umbruch ohne Ende. In: die tageszeitung, 02.10.2004, 3

Finger, Evelyn (2003): Rückbau Ost. In: Die Zeit, 17.07.2003

IBA-Büro (Hg.) (2007): Die anderen Städte. IBA Stadtumbau 2010. (Bd. 5: Instrumente), Berlin

ISB – Institut für Stadtentwicklung und Bauwirtschaft (Hg.) (2006): Entwicklung eines raumstrukturellen Leitbildes für die Stadt Halle (Saale), Leipzig

IWI – Institut für Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Leipzig (2003): Bevölkerungsprognose von Halle (Saale) für den Zeitraum bis 2015, Leipzig

Kil, Wolfgang (2006): Mangelware Mieter. Vom rauen Dasein auf den Schauplätzen des „Stadtumbaus Ost". In: Bader, Markus; Herrmann, Daniel (Hg.): halle-neustadt führer, Halle (Saale), 30f

Merk, Elisabeth (2006): Stadtumbau in Halle an der Saale. Was kommt nach 15 Jahren Aufbau Ost? In: PlanerIn 02/06, 24-27

Mittmann, Elke (2006): Stadt und Musealisierung. Halle-Neustadt als Museum des sozialistischen Städtebaus? In: Bader, Markus; Herrmann, Daniel (Hg.): halle-neustadt führer, Halle (Saale), 28f

Pretzsch, Wera (2006a): Halle-Neustadt, eine sozialistische Planstadt. In: Bader, Markus; Herrmann, Daniel (Hg.): halle-neustadt führer, Halle (Saale), 35-42

Pretzsch, Wera (2006b): Städtebauliche Situationen. In: Bader, Markus; Herrmann, Daniel (Hg.): halle-neustadt führer, Halle (Saale), 43-51

Stadt Halle (Hg.) (1998): Halle (Saale) Flächennutzungsplan, Halle (Saale)

Stadt Halle (Saale) (Hg.) (2000): Stadtumbau als Herausforderung und Chance angesichts von Bevölkerungsrückgang und Wohnungsleerstand: Leitlinien für die Zukunft des städtischen Wohnens in Halle, Halle (Saale)

Stadt Halle (Saale) (Hg.) (2003a): Bauen im Außenbereich/Innenbereich. Halle (Saale)

Stadt Halle (Saale) (Hg.) (2003b): Der Bebauungsplan. Inhalte, Verfahren, Wirkungen. Halle (Saale)

Stadt Halle (Saale) (Hg.) (2006a): Reif für die Insel? Halle (Saale)

Stadt Halle (Saale) (Hg.) (2006b): Stadt Halle. Statistisches Jahrbuch 2005, Halle (Saale)
Stadt Halle (Saale) (Hg.) (2006c): Wohnungsmarktbericht Halle (Saale) 2005. (Schriften zur Stadtentwicklung), Halle (Saale)
Stadt Halle (Saale) (Hg.) (2006d): Wohnungsmarkt Halle (Saale). Datenband des Wohnungsmarktbeobachtungssystems 2005, Halle (Saale)
Stadt Halle (Saale) (Hg.) (2007a): Stadt Halle (Saale). Integriertes Stadtentwicklungskonzept. Gesamtstädtische Entwicklungstendenzen und Entwicklungsziele, Halle (Saale)
Stadt Halle (Saale) (Hg.) (2007b): Stadt Halle (Saale). Integriertes Stadtentwicklungskonzept. Stadtumbaugebiete, Halle (Saale)
Stadt Halle (Saale) (Hg.) (o.J.): Wohnbaupotenziale, Bauleitpläne Stadt Halle. (verwaltungsinterne Erfassung, Stand: Mitte 2006), Halle (Saale)
vhw – Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e. V. (Hg.) (2003): Stadtumbau Ost/West. Ergebnisbericht der interdisziplinären Arbeitsgruppe des vhw e. V., Berlin

Internet

BMBF-Forschungsprojekt „Gegenwart und Zukunft der Stadtentwicklung in Sachsen-Anhalt: Magdeburg, Halle, Dessau. Perspektiven und strukturelle Rahmenbedingungen zukünftiger Entwicklungen." http://www.stadtentwicklung-sachsen-anhalt.de/inhalt/halle (Zugriff: 07.05.2008)
Stadt Halle (Saale): http://www.halle.de/
Stadt Halle (Saale) – Einbeziehung privater Eigentümer in den Stadtumbau: http://www.halle.de/index.asp?MenuID=887&NewsID=15064 (Zugriff: 19.06.2006)
Stadt Halle (Saale) – Statistische Daten zu Halle (Saale): http://www.halle.de/index.asp?MenuID=62 (Zugriff: 21.06.2007)
Stadt Halle (Saale) – Zusammensetzung des Stadtrates der Stadt Halle (Saale): http://www.halle.de/index.asp?MenuID=1088&SubPage=2 (Zugriff: 07.05.2008)
URBAN 21, Landesinitiative: http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/index.php?id=905 (Zugriff: 21.06.2007)

Fallstudie Hilden

BBE Unternehmensberatung (2005): Einzelhandels- und Nahversorgungskonzept für die Stadt Hilden. Köln
Bertelsmann Stiftung (2005): Demographiebericht. Ein Baustein des Wegweisers Demographischer Wandel. Demographiebericht ‚Kommune Hilden', (http://www.wegweiserdemographie.de) (Zugriff: 18.10.2006)
Bertelsmann Stiftung (2006): Demographiebericht. Ein Baustein des Wegweisers Demographischer Wandel. Demographiebericht ‚Kommune Hilden', (http://www.wegweiserdemographie.de) (Zugriff: 24.04.2007)
Büro für Kommunal- und Regionalplanung (o.J.): Rahmenplanung Hilden-Südwest. Essen
PGN – Planungsgruppe Nord (1997): Siedlungsentwicklung. Gutachten zur Siedlungsdichte und Siedlungsentwicklung in Hilden, Kassel
Planersocietät (2005a): Beschäftigtenprognose für die Stadt Hilden bis 2020. Hilden
Planersocietät (2005b): Fortschreibung der Bevölkerungsprognose für die Stadt Hilden bis 2020 zur Ermittlung des Bedarfs an Infrastruktureinrichtungen. Hilden
Planersocietät (2006a): Flächenentwicklung Hilden 1995 bis 2005, Entwicklungsstand (graphische Darstellung zum REFINA-Projekt LEAN2), Dortmund
Planersocietät (2006b): Flächenentwicklung Hilden 1995 bis 2005, Flächengrößen (ha) (graphische Darstellung zum REFINA-Projekt LEAN2), Dortmund
Planersocietät (2006c): Flächenentwicklung Hilden 1995 bis 2005, Realisierung (graphische Darstellung zum REFINA-Projekt LEAN2), Dortmund
Planersocietät (2006d): Wohnbauflächenentwicklung in Hilden (graphische Darstellung zum REFINA-Projekt LEAN2), Dortmund
Stadt Hilden (1993a): Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan der Stadt Hilden. (Stand: August 1993), Hilden
Stadt Hilden (1993b): Flächennutzungsplan der Stadt Hilden. Hilden
Stadt Hilden (2004): Haushaltsplan 2004, Hilden
Stadt Hilden (2005a): Demografiekarte 1:10.000. (Stand: Januar 2005), Hilden
Stadt Hilden (2005b): Haushaltsplan 2005. Hilden
Stadt Hilden (2005c): Rechtskräftige Änderungen des Flächennutzungsplanes der Stadt Hilden. (Stand: November 2005), Hilden

Stadt Hilden (2006a): Mitteilungsvorlage (öffentlich) für den Stadtentwicklungsausschuss zu: Stadtentwicklungsplanung. Bericht über die Mitteilung an den Regionalrat über Flächenreserven auf Ebene des Flächennutzungsplanes zum Stichtag 01.01.2006, (SV-Nr.: 61/112, 17.05.2006), Hilden

Stadt Hilden (2006b): Produktbuch der Stadt Hilden zum Haushaltsplan 2006. Hilden

Internet

LDS NRW – Landesdatenamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen: https://www.landesdatenbank-nrw.de (Zugriff: 21.06.2007)

Stadt Hilden: http://www.hilden.de/

Stadt Hilden – Mandatsverteilung im Stadtrat der Stadt Hilden: http://www.hilden.de (Zugriff: 07.05.2008)

Fallstudie Sankt Augustin

Bertelsmann Stiftung (2006): Demographiebericht. Ein Baustein des Wegweisers Demographischer Wandel. Demographiebericht ‚Kommune Sankt Augustin', (http://www.wegweiserdemographie.de) (Zugriff: 24.04.2007)

ILS NRW (2005): Werkstattreihe: Integrierte Stadtentwicklungskonzepte. Zweites Werkstattgespräch am 14.04.2005 in Dortmund, Dortmund

Kreissparkasse Köln/empirica (2006): Wohnungsmarktanalyse für den Rhein-Sieg-Kreis (RSK) der Firma empirica im Auftrag der Kreissparkasse Köln, Köln

Stein (2004): Stadtentwicklungskonzept Sankt Augustin 2025. Stadtforum 1, Frankfurt a. M.

Stein & Schultz (2005a): Stadtentwicklungskonzept Sankt Augustin 2025. Stadtforum 2, Frankfurt a. M.

Stein & Schultz (2005b): Stadtentwicklungskonzept Sankt Augustin 2025. Stadtforum 3, Frankfurt a. M.

Stadt Sankt Augustin (2006a): Flächennutzungsplan (Stand 24.10.2006), Sankt Augustin

Stadt Sankt Augustin (2006b): Stadtentwicklungskonzept 2025. Sankt Augustin

Stadt Sankt Augustin (2007): Siedlungsflächenentwicklung der Stadt Sankt Augustin. (verwaltungsinterne Erfassung, Stand 12/2006), Sankt Augustin

Wiebold & Klatt (2006): Umweltbericht zur Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes ‚Sankt Augustin', Osnabrück

Internet

LDS NRW – Landesdatenamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen: https://www.landesdatenbank-nrw.de (Zugriff: 21.06.2007)

Stadt Sankt Augustin: http://www.sankt-augustin.de

Stadt Sankt Augustin – Politische Mehrheiten im Rat der Stadt Sankt Augustin: http://www.sankt-augustin.de/home/rat__politik_3_0.html (Zugriff: 05.05.2008)

Stadt Sankt Augustin – Stadtplanung: http://sankt-augustin.de/home/planen_bauen__umwelt_66_0.html (Zugriff: 05.05.2008)

Stadt Sankt Augustin – Zentrum West: http://www.sanktaugustin-zentrumwest.de/ (Zugriff: 05.05.2008)

Fallstudie Schwerin

Bertelsmann Stiftung (2006): Demographiebericht. Ein Baustein des Wegweisers Demographischer Wandel. Demographiebericht ‚Kommune Schwerin', (http://www.wegweiserdemographie.de) (Zugriff: 24.04.2007)

BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2001): Läuft die Platte leer? Möglichkeiten und Grenzen von Strategien zur Leerstandsbekämpfung in Großsiedlungen, Berlin

BUGA Schwerin – Bundesgartenschau Schwerin 2009 GmbH (Hg.) (2007): BUGA 2009 Schwerin. Sieben Gärten mittendrin. Schwerin

Bundesagentur für Arbeit (2008): Arbeitslose im Bezirk der Agentur für Arbeit Schwerin. Arbeitsmarkt in Zahlen (Berichtsjahr 2007), Schwerin

Junker & Kruse (2006): Fortschreibung des Einzelhandelskonzeptes für die Landeshauptstadt Schwerin. Kurzfassung (Stand 06/2006), Dortmund

Landeshauptstadt Schwerin (Hg.) (2002): Stadtteile im Wandel. Großer Dreesch, Neu Zippendorf, Mueßer Holz. Schwerin

Landeshauptstadt Schwerin (Hg.) (2003a): Barrierefreies Schwerin. Planungsleitfaden für eine bürgerfreundliche und behindertengerechte Gestaltung des Straßenraums. (AG Barrierefreies Neu Zippendorf), Schwerin

Landeshauptstadt Schwerin (Hg.) (2003b): Wohnungsmarktbericht 2003 der Landeshauptstadt Schwerin. Schwerin

Landeshauptstadt Schwerin (Hg.) (2005a): Integriertes Stadtentwicklungskonzept 2005. Mueßer Holz. Workshop zur Zukunft des Stadtteils, Schwerin

Landeshauptstadt Schwerin (Hg.) (2005b): Integriertes Stadtentwicklungskonzept 2005. „Wohnen in Schwerin". (Erste Fortschreibung 2005), Schwerin

Landeshauptstadt Schwerin (Hg.) (2005c): 300 Jahre Schelfstadt. 15 Jahre Stadterneuerung. Die historische Entwicklung des Stadtteils in der Landeshauptstadt Schwerin, Schwerin

Landeshauptstadt Schwerin (Hg.) (2006a): Entwicklung des Wohnstandortes Schwerin – Prioritäten in der Bebauungsplanung, Schwerin (http://www.schwerin.de/www/show.php3?id=984&nodeid=&xv_numresults=10) (Zugriff: 27.06.2007)

Landeshauptstadt Schwerin (Hg.) (2006b): Modellvorhaben des Stadtumbaus. Talliner/Vidiner Straße, Schwerin

Landeshauptstadt Schwerin (Hg.) (2006c): Südliche Werdervorstadt, Schwerin, Karten (Anlagen zum Bericht der vorbereitenden Untersuchung) (http://bis.schwerin.de/vo0050.php?__kvonr=793&voselect=273) (Zugriff: 04.03.2008)

Landeshauptstadt Schwerin (Hg.) (2007a): Flächenutzungsplan. (Neubekanntmachung 2001, Stand 2007), Schwerin

Landeshauptstadt Schwerin (Hg.) (2007b): Neue Gartenstadt – Mettenheimer Straße. Luftbildübersicht (Stand 06/2007), Schwerin

Landeshauptstadt Schwerin (Hg.) (2007c): Wohnungsmarktbericht 2006 der Landeshauptstadt Schwerin. Schwerin

Landeshauptstadt Schwerin (Hg.) (2007d): Satzung der Landeshauptstadt Schwerin über die Sicherung und sozialverträgliche Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen im Stadtumbaugebiet "Südliches Mueßer Holz". (Sicherungssatzung)

Landeshauptstadt Schwerin (Hg.) (o.J.): Konversion in Schwerin. Neue Nutzung auf alten Standorten, Schwerin

Internet

BUGA 2009 – Bundesgartenschau Schwerin: http://www.buga-2009.de/ (Zugriff: 01.06.2008)

Landeshauptstadt Schwerin: http://www.schwerin.de

Landeshauptstadt Schwerin – Bodenordnung der Stadt: http://www.schwerin.de/www/inhalt/show.php3?id=656&nodeid=428&xv_numresults=10 (Zugriff: 27.06.2007)

Landeshauptstadt Schwerin – Haushalt 2008: http://www.schwerin.de/www/inhalt/show.php3?id=2378&nodeid=875&xv_numresults=10 (Zugriff: 18.04.2008)

Landeshauptstadt Schwerin – Initiative „ZukunftsStandorte": http://www.schwerin.de/www/show.php3?&id=984&nodeid=984&print=1 und http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/vm/Themen/Bau/index.jsp (Zugriff: 02.06.2008)

Landeshauptstadt Schwerin – Leerstandsentwicklung in den Großwohnsiedlungen: http://www.schwerin.de/www/show.php3?id=623&nodeid=&xv_numresults=10 (Zugriff: 27.06.2007)

Landeshauptstadt Schwerin – Naturschutz- und Landschaftsschutzgebiete: http://www.schwerin.de/www/inhalt/show.php3?id=599&nodeid=624&xv_numresults=10 (Zugriff: 03.06.2008)

Landeshauptstadt Schwerin – Planungsleitziele für Schwerin: http://www.schwerin.de/www/inhalt/show.php3?id=599&nodeid=624&xv_numresults=10 (Zugriff: 18.04.2008)

Landeshauptstadt Schwerin – Rechtskräftige Bebauungspläne/Neue Wohngebiete: http://www.schwerin.de/www/show.php3?id=620&nodeid=&xv_numresults=10 (Zugriff: 18.04.2008)

Landeshauptstadt Schwerin – Schlüsselprojekte „Erneuerung der Innenstadt": http://www.schwerin.de/www/inhalt/show.php3?id=1115&nodeid=640&xv_numresults=10 (Zugriff: 27.06.2007)

Landeshauptstadt Schwerin – Sicherungssatzung Stadtumbau: http://www.schwerin.de/www/inhalt/show.php3?id=2271&nodeid=623&xv_numresults=10 (Zugriff: 18.04.2008)

Landeshauptstadt Schwerin – Stadtumbau in Schwerin, Modellquartier Vidiner/Talliner Straße: http://www.schwerin.de/www/show.php3?id=623&nodeid=&xv_numresults=10 (Zugriff: 27.06.2007)

Landeshauptstadt Schwerin – Umfrage zur Wohnzufriedenheit: http://www.schwerin.de/www/show.php3?id=987&nodeid=&xv_numresults=10 (Zugriff: 27.06.2007)
Landeshauptstadt Schwerin – Wohnstandort-Info: http://www.schwerin.wohnstandort.de/ (Zugriff: 18.04.2008)
Regionaler Planungsverband Westmecklenburg: http://www.westmecklenburg-schwerin.de/index.php?pg=9 (Zugriff: 31.05.2008)
Schweriner Stadtvertretung: http://www.schwerin-city.de/neuigkeiten/2004-06-14-daten-und-fakten-zur-kommunalwahl-am-13-juni-2004.html (Zugriff: 18.04.2008)
Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern: http://www.statistik-mv.de/sis/ (SIS-Online Statistisches Informationssystem) (Zugriff: 03.06.2008)
Wohnungsgenossenschaft Schwerin (SWG): http://www.swg-schwerin.de (Zugriff: 01.06.2008)
Wohnungsgesellschaft Schwerin (WGS): http://www.wgs-schwerin.de (Zugriff: 27.06.2007)
Wohnstandortberatung, REFINA-Forschungsvorhaben des BMBF: http://www.wohnstandortberatung.de/ und http://www.refina-info.de/de/projekte/index.phtml (Zugriff: 01.06.2008)

Für alle Kommunen verwendetes Material

Deutscher Städtetag (1997): Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 83. Jahrgang 1996, Köln
Deutscher Städtetag (1998): Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 84. Jahrgang 1997, Köln
Deutscher Städtetag (2002): Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 88. Jahrgang 2001, Köln
Deutscher Städtetag (2003): Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 89. Jahrgang 2002, Köln
Deutscher Städtetag (2005): Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 91. Jahrgang 2004, Köln
Deutscher Städtetag (2006): Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 92. Jahrgang 2005, Köln

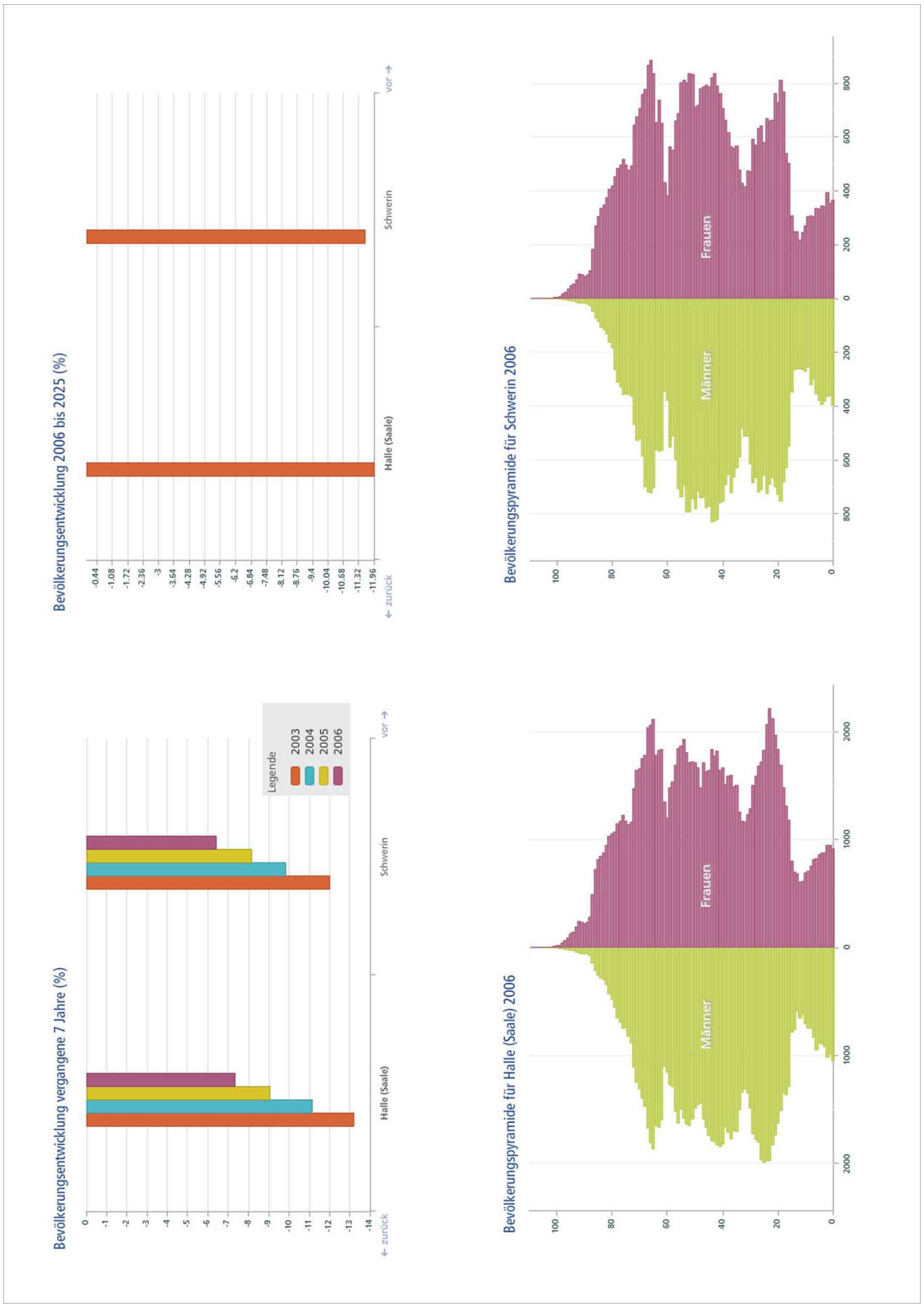
Internet

Bundestransferstelle „Soziale Stadt“: http://www.sozialestadt.de
Bundestransferstelle „Stadtumbau Ost“: http://www.stadtumbau-ost.info
Bundestransferstelle „Stadtumbau West“: http://www.stadtumbauwest.de/

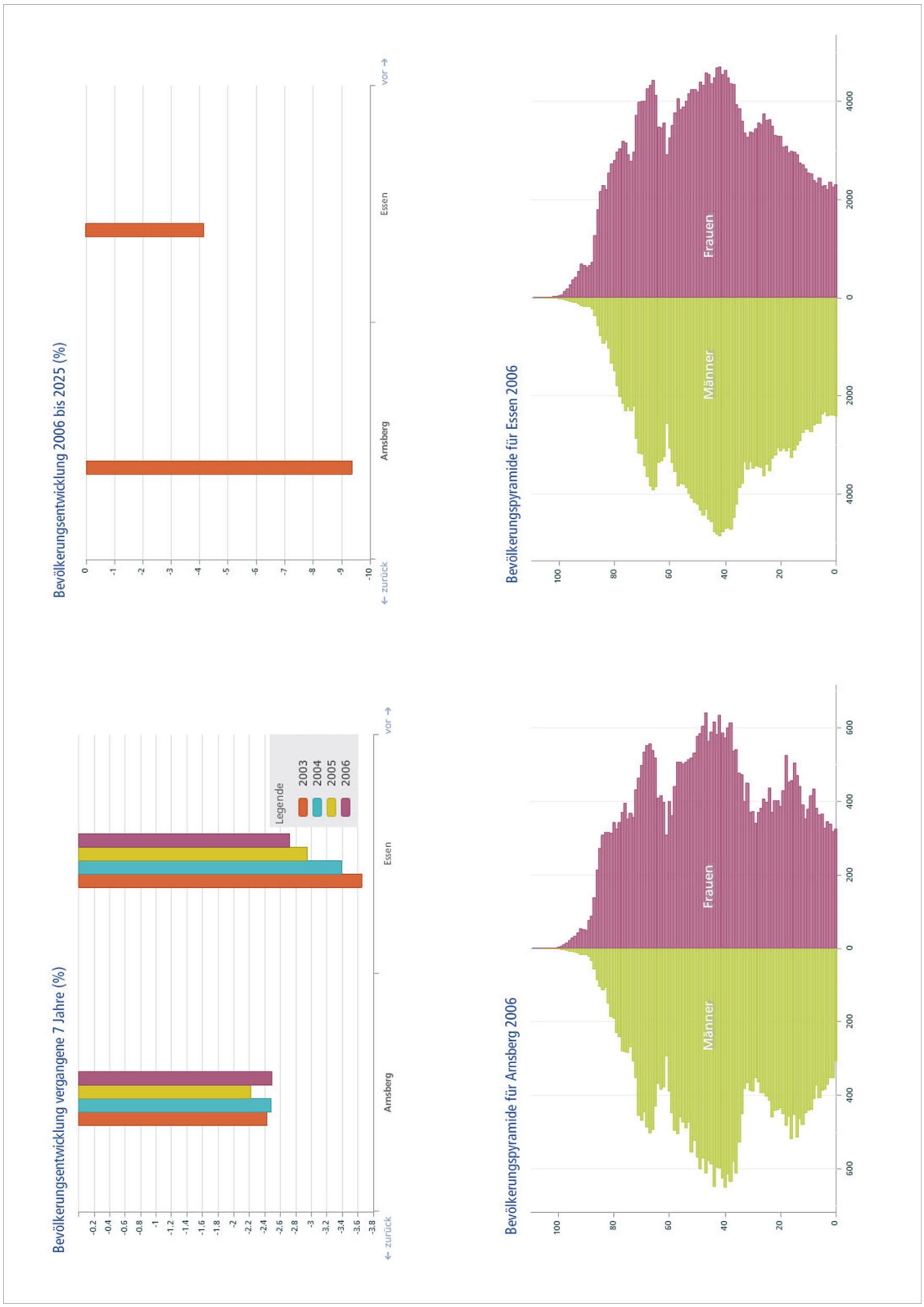
Anhang – Zu den Fallstudien in Abschnitt B

I. Bevölkerungsdaten nach Schrumpfungstypen

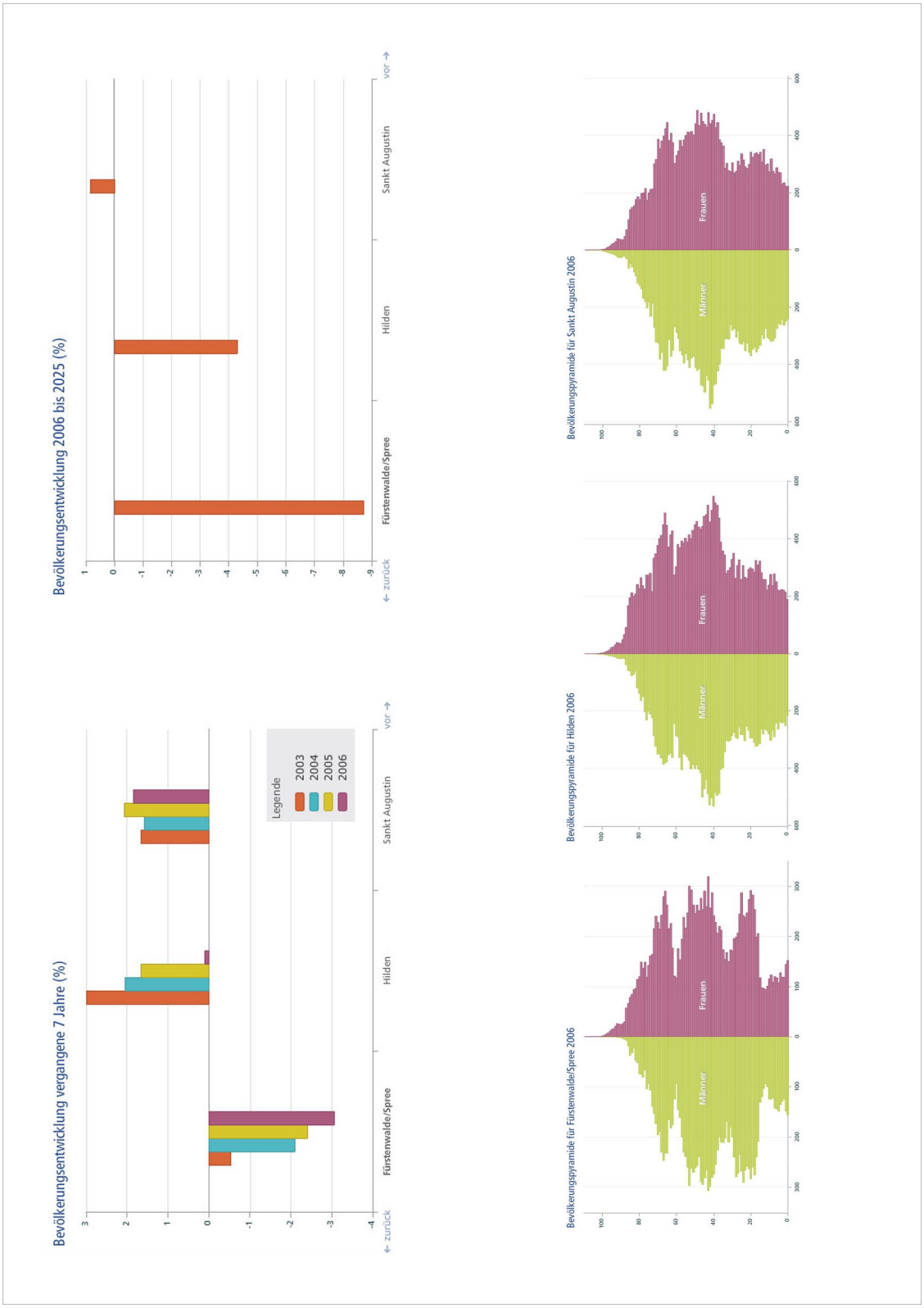
Typ1: Halle (Saale) und Schwerin im Vergleich



Typ 2: Arnsberg und Essen im Vergleich



Typ 3: Fürstenwalde/Spree, Hilden, Sankt Augustin im Vergleich



II. Demographische und wirtschaftliche Daten zu den sieben Kommunen

Indikatoren und Daten zur demographischen Entwicklung der Kommunen (2006)

Indikatoren	Schrumpfungstyp 1		Schrumpfungstyp 2		Schrumpfungstyp 3		
	Halle (Saale)	Schwerin	Arnsberg	Essen	Fürsten-walde/Sp.	Hilden	Sankt Augustin
Bevölkerungszahl 2006	235.720	96.280	75.867	583.198	33.121	56.326	56.216
Bevölkerungsentw. vergangene 7 Jahre (%)	-7,3	-6,4	-2,5	-2,7	-3,1	0,1	1,8
Bevölkerungsentw. 2006 bis 2025 (%)	-12	-11,6	-9,4	-4,2	-8,7	-4,3	0,8
Frauenanteil an 20- bis 34-Jährigen (%)	49,2	47,5	49,5	50,4	47,2	50,7	48,6
Fertilitätsindex (%)	-3,8	0,7	19,9	-0,1	6,1	2,8	8,6
Ausländeranteil (%)	3,9	4,2	7,2	11,8	4,7	11,8	8
Familienwanderung (EW)	-13,5	-6,4	-0,6	0,6	-5,5	0,6	7,6
Bildungswanderung (EW)	53,5	-3,2	-20,2	37,8	2,7	-2,9	-3,3
Alterswanderung (EW)	0,7	2,7	-1,1	-3	-0,1	3,3	-2,1
Durchschnittsalter (Jahre)	44,1	44,5	42,6	44	42,6	43,8	42,5
Durchschnittsalter 2025 (Jahre)	47,5	49,6	46,9	46,1	47,7	48,2	46,6
Median-Alter (Jahre)	43,1	44,1	42	43,2	42,1	43,2	42,3
Median-Alter 2025 (Jahre)	46,7	51,4	48,5	45,7	48,8	49,5	47,7
Anteil unter 18-Jährige (%)	13,1	12,8	19,2	16,1	14,4	16,7	18,5
Anteil unter 18-Jährige 2025 (%)	14,1	12,9	16,1	15,2	13,8	13,9	15,8
Anteil 65- bis 79-Jährige (%)	23,3	23	20,9	22,1	20,9	22,4	21,4
Anteil 65- bis 79-Jährige 2025 (%)	18,3	21,2	18,4	17,1	19,8	18,2	17,9
Anteil ab 80-Jährige (%)	4,9	4,6	5,1	5,5	3,7	4,7	4,1
Anteil ab 80-Jährige 2025 (%)	10,1	10,1	8,2	7,9	8,1	9,3	7,8

Quelle: Bertelsmann Stiftung „Wegweiser Kommune" (2008), Berechnungen nach: Statistische Ämter der Länder, Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung GmbH, Zentrum für interdisziplinäre Ruhrgebietsforschung

Indikatoren und Daten zu Wirtschaftsstruktur und Arbeitsmarkt der Kommunen (2006)

Indikatoren	Schrumpfungstyp 1		Schrumpfungstyp 2		Schrumpfungstyp 3		
	Halle (Saale)	Schwerin	Arnsberg	Essen	Fürsten-walde/Sp.	Hilden	Sankt Augustin
Beschäftigte 1. Sektor (%)	0,3	0,3	0,8	0,5	0,6	0,2	0,5
Beschäftigte 2. Sektor (%)	12,8	14,7	45,5	21,8	31,5	28,5	17,9
Beschäftigte 3. Sektor (%)	86,8	85	53,7	77,6	68	71,2	81,6
Bedeutung als Arbeitsort	1,3	1,5	1	1,2	1,1	1	0,8
Arbeitsplatzentwick. vergangene 5 Jahre (%)	-11,8	-8,5	-11,1	-8,8	-13,2	-6,2	-3,1
Erwerbstätigenquote (%)	45,8	48,9	51,7	45,9	46,8	55,4	48,2
Frauenerwerbstätigenquote (%)	46,3	51,2	42,4	41,4	46,7	51,3	45,2
Verhältnis Erwerbsquote weibl./männl. (%)	102,1	109,5	69,6	82	99,7	86	88,3
Erwerbstätige 55-64-Jährige (%)	32,6	33,7	33,1	29,4	30,8	35,8	34,2
Beschäftigtenanteil Dienstleistungssektor (%)	17	16,7	8,8	20,9	10,5	10,3	12,5
Beschäftigungsentw. Dienstleistgs.sektor (%)	17,7	23,9	17,4	0,3	2,1	11	-18,3
Anteil Hochqualifizierte am Arbeitsort (%)	13,5	11,4	6	12,2	11,8	9,4	13,6
Anteil Hochqualifizierte am Wohnort (%)	14,7	11,1	6,3	10,8	9,1	9,8	12,1
Anteil Schulabgänger ohne Abschluss (%)	13,9	13,5	6,8	7	k.A.	5,1	10,9
Anteil Schulabgänger mit Hochschulreife (%)	30,7	32,8	30,8	32,3	k.A.	27,2	28,7
Steuereinnahmen pro Einwohner (Euro)	377,4	341,6	910,1	978,9	512	1.235,50	775,3
Investitionen pro Einwohner (Euro)	219,5	234,2	206,5	150,7	191,2	150,5	217,4

k.A. = keine Angabe bei fehlender Verfügbarkeit, unzureichender Vergleichbarkeit wegen Gebietsstandsänderungen oder Einwohnerzahl unter 5.000 im betreffenden Jahr

Quelle: Bertelsmann Stiftung „Wegweiser Kommune" (2008), Berechnungen nach: Statistische Ämter der Länder, Bundesagentur für Arbeit, Stifterverband Wissenschaftsstatistik

III. Experteninterviews: Interviewpartnerinnen und Interviewpartner

In der folgenden Übersicht werden die Gesprächspartner der leitfadenorientierten Interviews benannt. Die Interviews wurden jeweils vor Ort in den Kommunen durchgeführt; mit Ausnahme einzelner telefonischer Interviews (siehe Kennzeichnung*).

Arnsberg		
Werner Lattrich	Stadt Arnsberg, Ausschuss für Planen, Bauen und Wohnen (Vorsitzender)	12.02.2007
Wilhelm Meyer	Wilhelm Meyer und Partner, Haus- und Grundstücksmakler GmbH	12.02.2007
Dr. Brigitta Plass	Stadt Arnsberg, Stadt- und Verkehrsplanung	13.12.2006
Thomas Vielhaber	Stadt Arnsberg, Fachbereich Planen, Bauen und Umwelt (Fachbereichsleiter)	13.12.2006
Essen		
Hans-Jürgen Best	Stadt Essen, Geschäftsbereichsvorstand 6B Planen	26.07.2007
Thomas Franke	Stadt Essen, Amt für Stadtplanung und Bauordnung (Amtsleiter)	26.07.2007
Hermann Jahn		26.06.2006*
Fürstenwalde/Spree		
Dr. Thomas Buhl	Wohnungswirtschaft GmbH (Geschäftsführer)	22.02.2007
Anne Fellner	Stadt Fürstenwalde, Beigeordnete	22.02.2007
Manfred Reim	Stadt Fürstenwalde, Bürgermeister	21.02.2007
Irina Retzlaff	Stadt Fürstenwalde, Fachbereich Stadtentwicklung, FG Stadtplanung	22.02.2007
Hans-J. Sauer	Hanse-Regionalbahn Ostbrandenburg GmbH (ehem. Bodengesellschaft Fürstenwalde, Geschäftsführer)	21.02.2007
Petra Wildschütz	Stadt Fürstenwalde, Fachbereich Stadtentwicklung, FG Stadtplanung	22.02.2007
Halle (Saale)		
Alexander Conrad	Gesellschaft f. Wohn- u. Gewerbeimmobilien Halle-Neustadt mbH (GWG Halle)	18.04.2007
Thomas Felke	Stadt Halle, Ausschuss für Planungsangelegenheiten	18.04.2007
Dr. Steffen Fliegner	Stadt Halle, FB Stadtentwicklung/-planung, Ressort Stadtentwicklung	19.04.2007
Karsten Golnick	Stadt Halle, FB Stadtentwicklung/-planung, Ressortleitung Stadtentwicklung	19.042007
Ralf Mettin	Hallesche Wohnungsgesellschaft mbH (HWG)	03.05.2007*
Hilden		
Dieter Donner	Bund für Umwelt und Naturschutz e. V., Regionalgruppe Düsseldorf (Vorstand)	01.02.2007*
Lutz Groll	Stadt Hilden, Sachgebiet Planung (Sachgebietsleiter)	11.12.2006
Hans-H. Helikum	Stadt Hilden, Stadtentwicklungsausschuss (Vorsitzender)	11.12.2006
Maximilian Rech	Stadt Hilden, Technischer Beigeordneter	24.01.2007
Sankt Augustin		
Michael Weingart	Stadt Sankt Augustin, FB Stadtplanung & Bauordnung, Stadtentwicklungsplanung	07.02.2007
Rainer Gleß	Stadt Sankt Augustin, Technischer Beigeordneter	07.02.2007
Achim Baumgartner	Bund für Umwelt und Naturschutz e. V., Kreisgruppe Rhein-Sieg-Kreis	28.02.2007*
Schwerin		
Hans-H. Bode	Landeshauptstadt Schwerin, Amt für Bauen, Denkmalpflege und Naturschutz, Dezernat IV – Bauen, Ordnung und Umwelt (Amtsleiter)	06.07.2007
Ute Hennings	Landeshauptstadt Schwerin, SPD-Fraktion im Ausschuss für Bauen, Ordnung, Umwelt und Stadtentwicklung	04.07.2007
Andreas Lange	Landeshauptstadt Schwerin (Stadtdirektor)	05.07.2007
Guido Müller	WGS Wohnungsgesellschaft Schwerin mbH (Geschäftsführer)	04.07.2007
Rolf Paukstat	HFR Grundbesitz GmbH	04.07.2007
Andreas Thiele	Landeshauptstadt Schwerin, Amt für Bauen, Denkmalpflege und Naturschutz, Dezernat IV – Bauen, Ordnung und Umwelt (Abteilungsleiter Stadtentwicklung),	06.07.2007

IV. Experteninterviews: Gesprächsleitfaden

Die Interviews mit den Akteuren aus den Kommunen wurden entsprechend des folgenden Leitfadens durchgeführt. Mit Blick auf die lokalen Gegebenheiten in den einzelnen Kommunen gab es jeweils kleine Modifizierungen in der Gesprächsführung.

1) Zur Situation der Flächenentwicklung vor Ort

Im Schwerpunkt geht es um die Entwicklung von Wohnbauflächen...

- Welche Siedlungsflächen werden/wurden in Ihrer Kommune wo entwickelt?
  ...in den letzten 10 Jahren / heute / in den nächsten 10 Jahren? (Räume bitte auf Karte zeigen!)

2) Akteure

- Welche Akteure sind in Ihrer Kommune in der Siedlungsflächenentwicklung von zentraler Bedeutung?
  ...welche privaten, welche kommunalen Akteure sind das genau?
  ...neben „der kommunalen Stadtplanung" - welche weiteren kommunalen Ressorts beeinflussen direkt oder indirekt die Flächenentwicklung?
  ...gibt es eine ressortübergreifende Zusammenarbeit in der Flächenentwicklung?
  ...welche Interessenkonflikte bestehen zwischen den Beteiligten?
- Wenn Sie das Zusammenspiel zwischen privaten und öffentlichen Akteuren betrachten: Welche Handlungsspielräume bestehen aus Ihrer Sicht für öffentliche Akteure in der Flächenentwicklung?
  ...welcher Steuerungsanspruch besteht seitens der öffentlichen Akteure?
  ...wie schätzen Sie die Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Akteure ein?
  ...welche Rolle spielen diesbezüglich die lokalen Steuerungsressourcen in der Kommune?
  ...und wie schätzen Sie den Einfluss privater Akteure ein? Hat sich dieser nach Ihrem Ermessen in den letzten 10 Jahren verändert?

3) Rahmenbedingungen der Siedlungsflächenentwicklung

- Welche übergeordneten Rahmenbedingungen sind für die Flächenentwicklung vor Ort von zentraler Bedeutung?
  ...Wirtschaft ...Arbeitsmarkt ...Demographie ...kommunale Haushaltslage ...andere
- Welche Bedeutung hat der demographische Wandel in Ihrer Kommune für die Siedlungsflächenentwicklung?
  ...was sind die aktuellen Entwicklungen? ...welche Facetten („älter, bunter, weniger") sind für die Entwicklung von Siedlungsflächen relevant? ...werden wie von wem berücksichtigt?
- Welche lokalspezifischen Besonderheiten gibt es – mit Einfluss auf die Flächenentwicklung vor Ort?
- Wie schätzen Sie die interkommunale Situation ein?
  ...gibt es Konkurrenzen? ...wenn ja, inwiefern? ...welche Rolle spielt die Flächenpolitik der Nachbarkommunen für die eigene Politikausrichtung? ...gibt es aktuell gemeinsame Vorhaben der Siedlungsflächenentwicklung auf interkommunaler oder regionaler Ebene?

4) Ziele und Aufgabenverständnis kommunaler Akteure

- Welche Ziele verfolgen die kommunalen Akteure in der Siedlungsflächenentwicklung vor Ort?
- Welche konkreten Aufgaben ergeben sich daraus für die Flächenentwicklung?
  ...inhaltliche/räumliche Schwerpunkte? ...innen/außen? ...Brach-/Freiflächen?
- Welche Aufgaben ergeben sich (daraus) für die Infrastrukturplanung?
- Wie schätzen Sie den Stellenwert dieser Ziele und Aufgaben in der kommunalen Politik und im Planungsalltag ein?

5) Instrumente und Verfahren

- Was sind die wesentlichen Instrumente der Flächenentwicklung in Ihrer Kommune?
  ...welche vorsteuernden Elemente (Rahmenpläne) werden eingesetzt? ...wie beurteilen Sie die Wirkung?
  ...welche informellen Instrumente werden eingesetzt? ...und welche Bedeutung kommt informellen Abstimmungsprozessen im Vergleich zu formellen Instrumenten zu?
  ...gibt es ein kommunales Flächenmanagement? ...und wenn ja, welche Instrumente werden eingesetzt? Welchen Stellenwert nehmen sie ein?
- Welche Zeithorizonte werden für anstehende Vorhaben der Siedlungsflächenentwicklung berücksichtigt?
  ...und hinsichtlich Folgekosten und -nutzungen?

6) Interessen und Orientierungen in der Siedlungsflächenentwicklung

Mit Blick auf den Stadtplan und einzelne Beispiele der Siedlungsflächenentwicklung: Wenn Sie auf die kommunale Siedlungsentwicklung der letzten 5-10 Jahre zurückblicken, welches waren die ausschlaggebenden Motive und Argumente für oder gegen bestimmte Vorhaben der Flächenentwicklung?

- Warum werden wo welche Flächen in Anspruch genommen?
  ...welche Argumente und Motive sind entscheidungsrelevant? ...für wen?
- Welche Rolle spielen Aspekte einer „nachhaltigen Entwicklung“?
  ...welche Kriterien werden wie berücksichtigt?
- Welche Rolle spielen Kostenaspekte und erwartete Einnahmeeffekte bei der Flächenentwicklung in der derzeitigen Praxis?
  ...für welche konkreten Kosten- und Einnahmebereiche (direkt, indirekt)?
  ...bestehen unterschiedlichen Kosten- und Nutzeninteressen zwischen den Akteuren mit Blick auf die Flächenentwicklung? ...wenn ja, welche?

7) Abschließende Betrachtung

- Gibt es weitere Aspekte, die von Belang sind, um die Steuerungspraxis vor Ort verstehen zu können?
- Welches sind die grundlegenden Faktoren, die Ihrer Ansicht nach ein nachhaltiges Flächenmanagement erschweren und befördern?
  ...welche Rolle spielt hier das derzeitig verfügbare Instrumentarium?
- Welche Rolle werden die absehbaren demographischen Entwicklungen in der weiteren Siedlungsflächenentwicklung vor Ort spielen?

Ich bedanke mich für dieses Gespräch...

Lebenslauf

Marion Klemme, geb. am 14.07.1972 in Bielefeld

Schule und Studium

1983-1992	Gymnasium Heepen, Bielefeld (Abschluss: Abitur)
1993-2001	Studium der Angewandten Geographie, VWL, Soziologie und Ethnologie an der Universität Trier (Abschluss: Diplom-Geographin)

Auslandsaufenthalt

1992-1993	Au pair in Auckland (Neuseeland)

Berufliche Stationen

1999-2001	Wissenschaftliche Hilfskraft am TAURUS Institut an der Universität Trier – Forschung und Beratung für Umwelt-, Wirtschafts- und Regionalentwicklung
2000	Freie Mitarbeiterin Planersocietät (Stadtplanung – Verkehrsplanung – Forschung, Dortmund/Düsseldorf)
2001-2003	Wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Planersocietät (Stadtplanung – Verkehrsplanung – Forschung, Dortmund/Düsseldorf)
2003-2004	Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung, Fachgebiet Verkehrswesen und Verkehrsplanung
seit 2003	Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung, Fakultät Architektur, RWTH Aachen University