

STADT UND STADTTEILE IM ABWÄGUNGSPROZESS_URS KOHLBRENNER

Stadtentwicklung als Prozess besteht zum großen Teil aus umfassendem Abwägen. Es stellt sich die Frage, inwieweit sich Abwägungsprozesse in der Stadtentwicklung im Sinne eines gerechten Interessenausgleichs steuern lassen und welche Aspekte dabei einflussreich wirken. Ausgangspunkt der folgenden Ausführungen ist die These, dass es heute im Kern um dieselben Themen, Rahmenbedingungen und Ansätze geht, wie in den 1970er Jahren, dass lediglich ihre Qualität heute eine andere ist (Thomas Franke, Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU) Berlin). Im folgenden Beitrag werden zunächst die bisherigen Phasen der Stadterneuerung skizziert und analysiert, in einem zweiten Schritt die heutigen Herausforderungen benannt und abschließend Vorschläge für eine veränderte Planungspraxis zur Diskussion gestellt.

ANALYSE DER BISHERIGEN STADTERNEUERUNGSPRAXIS__Unter den Gesichtspunkten *integrierte Stadtentwicklung*, *gerechte Abwägung* und *Interessenwahrung* lassen sich drei Phasen der Stadterneuerung des Revitalisierenden Städtebaus unterscheiden. Die erste Phase endet etwa 1975 mit dem Denkmalschutzjahr, eine zweite Phase dauert bis zum Jahr 2000 an und eine dritte Phase beginnt mit der Einführung des Bund-Länder-Programms *Soziale Stadt* im Jahr

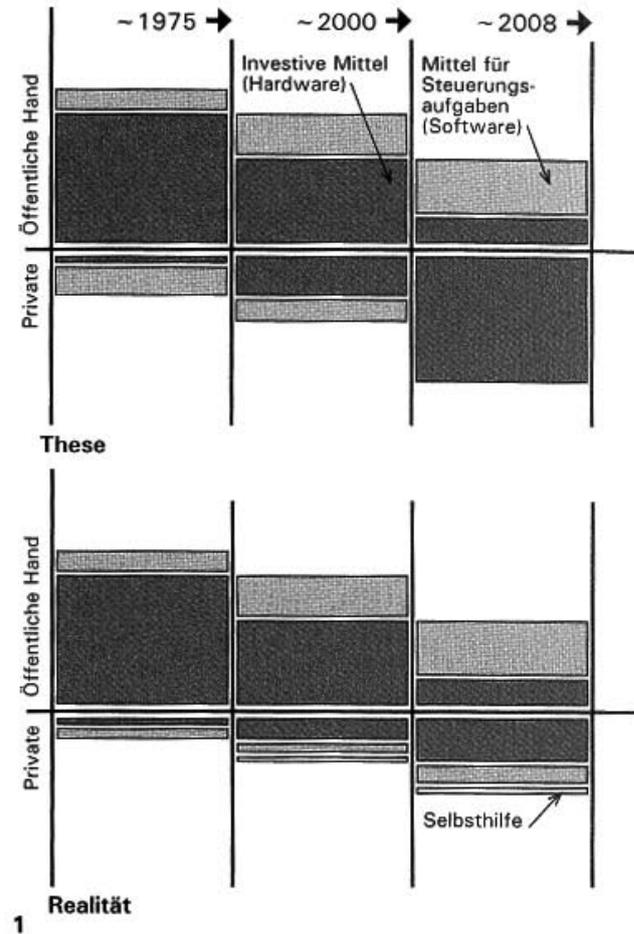
1999 (Abb. 1). Jede der drei Phasen ist geprägt durch unterschiedliche Planungsstrategien. Diese gehen einher mit einem jeweils spezifischen Verständnis von *integrierter Entwicklung*, das sich bezüglich der Auswahl von Leitbildern äußert, aber auch hinsichtlich der Einbindung und Rolle verschiedener Akteure, des Verständnisses von Planung und der Rolle der Planer sowie der Grundlagen und der Herstellung eines Interessenausgleichs.

Versucht man, dem Hintergrund der Paradigmenwechsel – denn um solche handelt es sich – nachzugehen, so stellt man fest, dass sich die Aspekte Wirtschaftsentwicklung, Bevölkerungsentwicklung und staatliches Engagement in den einzelnen Phasen deutlich unterscheiden. Ein zentraler Aspekt in diesem Kontext, obschon bisher nicht diskutiert, ist die jeweils unterschiedliche Haltung gegenüber der Komponente der sozialen Gerechtigkeit. Miller identifiziert drei Grundsätze, die sämtlichen Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit zugrunde liegen: Gleichheit, Bedarf und Verdienst.¹ Seine zentrale These ist, dass mit den unterschiedlichen Formen menschlicher Beziehungen der jeweilige Stellenwert dieser Grundsätze variiert. Analysiert man die Stadterneuerungsstrategien vor diesem Hintergrund, könnte man den drei Phasen der Stadterneuerung – vereinfacht – jeweils einen anderen Gleich-

1_These: Der Aufwand für Stadterneuerungsaufgaben müsste bei gleichbleibender Charakteristik in der Summe konstant bleiben, auch wenn die öffentlichen Leistungen geringer werden oder sich qualitativ verschieben (oben). Realität: In der Realität wurde der Aufwand durch Selbsthilfe und herabgesetzte Standards in technischer und sozialer Hinsicht reduziert, insbesondere im öffentlichen Sektor (unten).

heitsgrundsatz zuordnen: In der ersten Phase bis 1975 das Gleichheitsprinzip, in der zweiten Phase das Bedarfsprinzip und in der dritten Phase das Verdienstprinzip (Abb. 2). Es kann hier nicht auf die Ursachen des Wandels der Gerechtigkeitsvorstellungen eingegangen werden, doch lassen sich die jeweiligen Stadterneuerungsstrategien und die Herausforderungen der Abwägung in den einzelnen Phasen mithilfe dieser Unterscheidung besser nachvollziehen (Abb. 3). In der ersten Phase wurde unter der Maxime der Gleichheit eine Stadterneuerungsstrategie verfolgt, um eine ausreichende Wohnraumversorgung für die durchschnittliche Familie entsprechend der Standards des sozialen Wohnungsneubaus zu erzielen. Um Gleichheit zu gewährleisten, musste ein einheitlich relativ hoher Standard angesetzt werden. Das Investitionsvolumen war hoch, Abstimmungsprozesse waren jedoch nicht erforderlich, da die Standards einheitlich und als gesellschaftliche Norm im Grundsatz anerkannt waren. Anders stellt sich die zweite Phase im Rahmen der behutsamen Stadterneuerung dar. Hier wurde und wird auf die Bedürfnisse der Bewohner eingegangen, das heißt der Gerechtigkeitsgrundsatz orientiert sich am Bedarf. Zwar sind aufwändige Beteiligungsverfahren erforderlich, der Erneuerungsaufwand bei den investiven Maßnahmen – und damit auch der Förderaufwand – fallen jedoch deutlich geringer aus als in der ersten Phase. Noch geringer ist der Förderaufwand in Phase drei, dem als Gerechtigkeitsgrundsatz der Verdienst zugrunde gelegt wird. Allerdings wird der Abwägungsprozess für die Verteilung des wenigen Geldes nochmals komplizierter, weil Verdienste je nach Wertvorstellung sehr unterschied-

lich bewertet werden. Die Kriterien werden durch die fördernden Institutionen festgelegt und verändern sich kontinuierlich. Da immer mehr sektore-



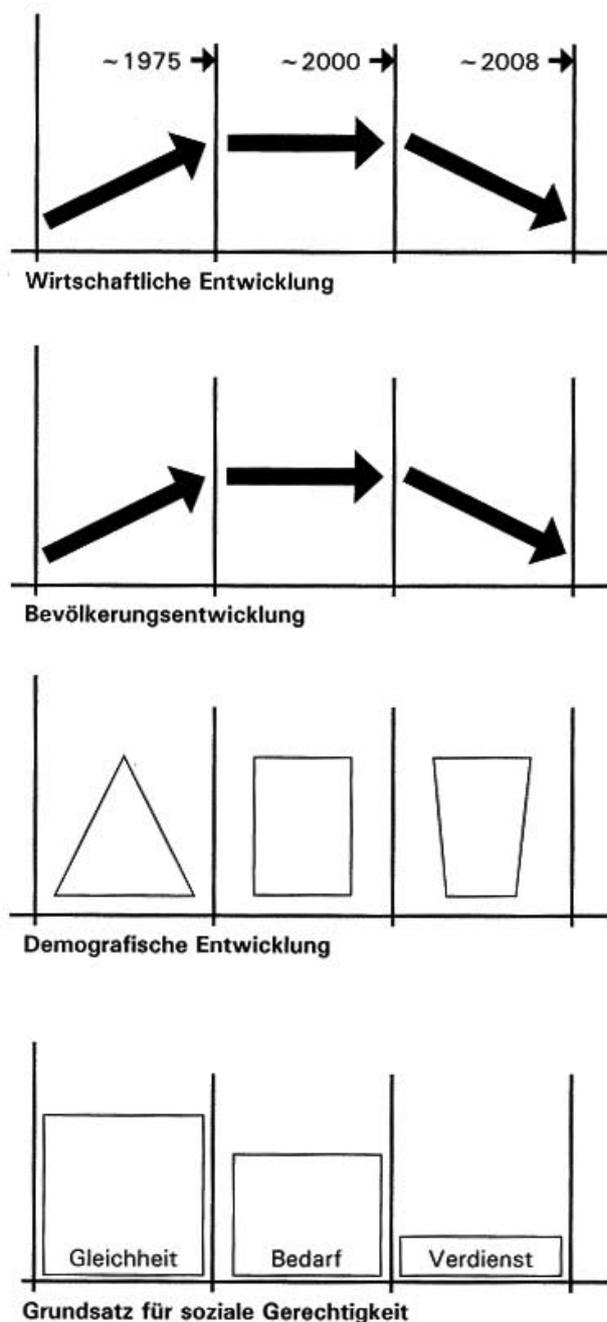
rale Aspekte zu berücksichtigen sind, nimmt die Anzahl der am Stadtentwicklungsprozess beteiligten öffentlichen Institutionen im Verlauf der drei Phasen zu. Für den Abwägungsprozess bedeutet dies, dass der Integrationsanspruch an die Prozessverantwortlichen steigt, während die Anzahl wahrnehmbarer Veränderungen in der Stadt immer geringer wird.

Zusammenfassend lassen sich folgende vier Aspekte festhalten: Komplexität und Interaktionsanspruch des Stadtentwicklungsprozesses ha-

ben im Betrachtungszeitraum zugenommen. Das staatliche Engagement ist zwar weitaus vielfältiger ausgeprägt, doch hat die tatsächliche Fördersumme stets weiter abgenommen. Diese erheblichen Veränderungen können dazu führen, dass Einzelinteressen sich gegen politisch ausgehandelte Konsensentscheidungen durchsetzen. In Abweichung von gemeinsam getroffenen Festlegungen im Zusammenspiel zwischen Politik und Wirtschaftsinteressen können Planungen bzw. Planungsansätze verändert oder entgegen der ursprünglichen Intentionen ausgeführt werden.²

AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN__Als aktuelle, lokale Herausforderungen (Abb. 4) seien hier exemplarisch die Zunahme ökonomischer und sozialer Unterschiede, der demografische Wandel oder die zunehmende Differenzierung im Bereich der Lebens- und Arbeitsstile erwähnt. Zu diesen Herausforderungen kommen übergreifende Ziele der politischen Ebene, etwa das allgemeine Ziel der Deregulierung, die Ziele und Programme im Rahmen der Bundesinitiative zur Nationalen Stadtentwicklungspolitik oder die Ziele und Programme der Europäischen Union. All diese Herausforderungen benötigen zusätzliches Know-how und die Einbindung von Akteuren, die bislang nicht beteiligt worden sind. Unter Umständen können sie aber auch zu neuen Leitbildern oder zur Ausweisung neuer bzw. anderer Revitalisierungsgebiete führen.

Während die bisherigen Gerechtigkeitsparadigmen auf die städtische Gesellschaft bezogen und durch die Begriffe *Gleichheit*, *Bedarf* und *Verdienst* charakterisiert waren, ist zu fragen,



2

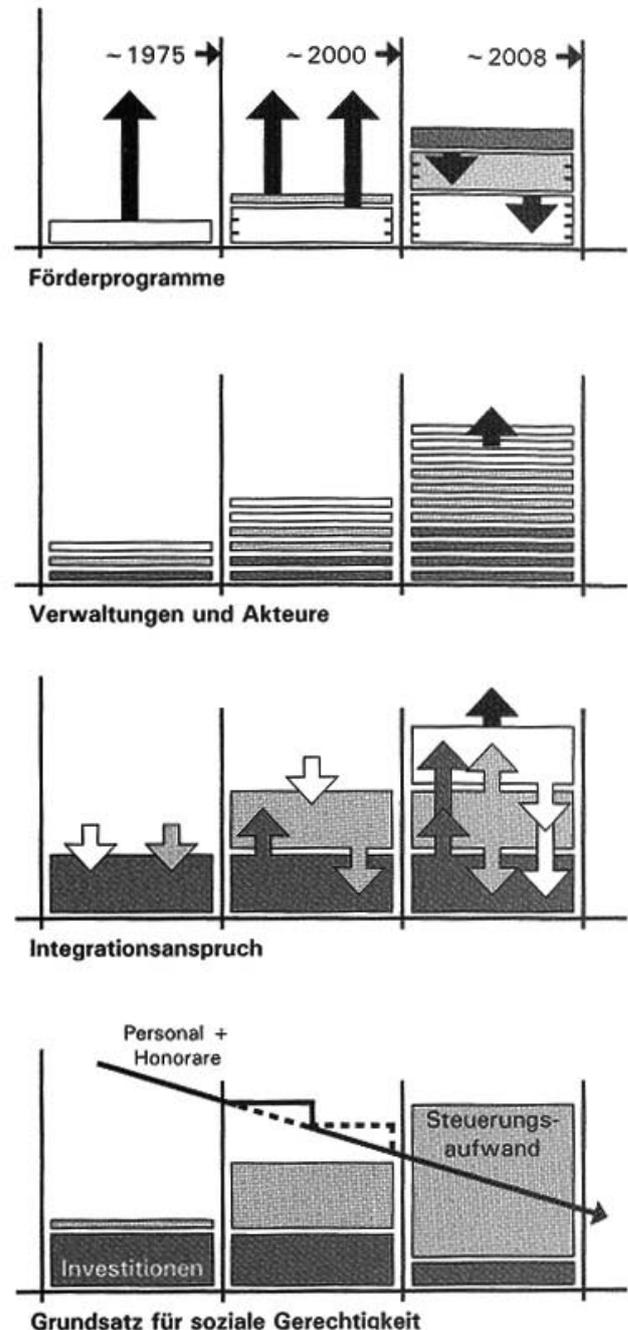
welchem Gerechtigkeitsgrundsatz die neuen Ansätze verpflichtet sind. Hierauf lässt sich an dieser Stelle keine abschließende Antwort geben. Stattdessen ist zum einen zu beachten, dass bei der Zielstellung der neuen Programme wirtschaftlichen Aspekten eine besondere Bedeutung

3_Die Zahl der Förderprogramme nimmt zu, der finanzielle Umfang eines jeden wird geringer, das heißt die Finanzarchitektur wird immer komplizierter (oben). Die Anzahl der beteiligten Verwaltungen und Akteure nimmt zu (2. von oben). Der Integrationsanspruch nimmt zu (3. von oben). Die Steuerungsaufgaben nehmen stark zu. Investitionen werden immer geringer, Personal und Honorare nehmen ab (unten).

beigemessen wird. Daher gewinnt die wirtschaftliche Prosperität gegenüber der sozialen Gerechtigkeit an Gewicht. Zum anderen spielen die globalen Herausforderungen der Nachhaltigkeit, insbesondere die des Klimaschutzes, eine bedeutende Rolle. Gerechtigkeit bezieht sich dabei auf einen globalen Kontext und kann nicht auf eine kommunale oder nationale Ebene eingegrenzt werden. Das hat meines Erachtens einen Paradigmenwechsel im staatlichen Handeln zur Folge und stellt demnach den Prozess der Abwägung vor ganz neue Herausforderungen. Möglicherweise verliert die bisherige Gerechtigkeitsbetrachtung sogar an Bedeutung. Vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen und der oben ausgeführten zusätzlichen Herausforderungen ist zu fragen, ob die gegenwärtigen Strategien fortgeführt werden können oder ob das „Weiter so!“ nicht den Weg zum Unglücklichsein ebnet.

SKIZZE FÜR EINE VERÄNDERTE PLANUNGSPRAXIS__Um zu veranschaulichen, dass es einer veränderten Planungspraxis bedarf, seien folgende vier Annahmen vorangestellt:

1. Die Komplexität, bezogen auf Themen, Akteure, Werthaltungen, ist mit den bisherigen Strukturen nicht mehr steuerbar.
2. Das Ziel integrierten Verwaltungshandelns im Sinne der Durchsetzung eines Gesamtinteresses wird auch durch stetes Wiederholen zumindest kurzfristig nicht Realität.
3. Die bisherige Strategie, die Integrationsleistung auf Externe zu übertragen, war zwar oft erfolgreich, führt aber mit den neuen zusätzlichen Aufgaben zu einer Überforderung.



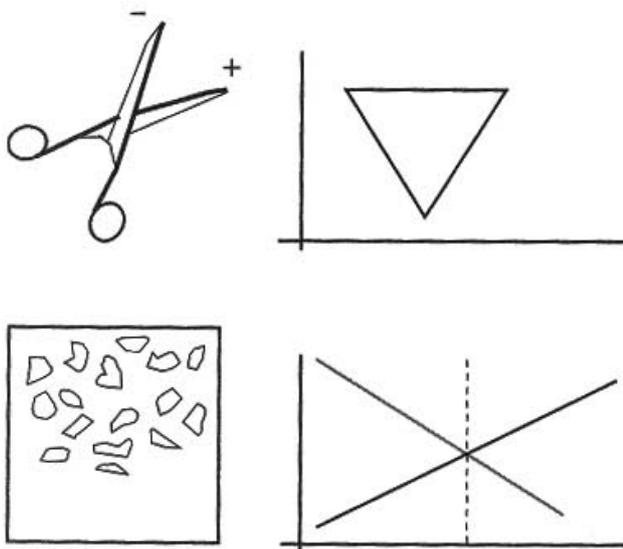
3

4. Insbesondere die Anforderungen aus dem Klimaschutz und die wirtschaftlichen Herausforderungen werden vermehrt investive und raumwirksame Auswirkungen haben.

Etwas polemisch ausgedrückt: Allein die Einführung neuer Begriffe ersetzt nicht die Suche nach

4. Tendenzen: Die Schere öffnet sich in ökonomischer und sozialer Hinsicht immer weiter. Die demografische Entwicklung führt zu Überalterung. Lebensstile differenzieren sich weiter aus. Fazit: Die Komplexität der Aufgaben steigt weiter. Die Tendenz zu staatlichem Engagement ist weiter abnehmend.

neuen – auch räumlichen – Konzepten. Wenn unbestritten ist, dass das Ergebnis der Planung eine verbindliche, konsensfähige Entwicklungsstrategie sein soll, ist vor dem Hintergrund der oben ausgeführten Annahmen nach Wegen zu suchen, um (frei nach Albert Einstein) „das Ganze



4

so einfach wie möglich zu gestalten – aber auch nicht einfacher“. Meines Erachtens bietet es sich an, dafür die Kernkompetenzen der Raumplaner heranzuziehen, um gesellschaftliche, funktionale, ökologische und ökonomische Anforderungen integriert zu betrachten und in räumliche Konzepte zu übersetzen – mehr als in der Vergangenheit, als die Steuerungskompetenz das Primat hatte. Haben doch räumliche Konzepte gegenüber dem Wort den Vorteil, nicht additiv aufbauend, sondern von vornherein eine integrale Vorstellung zu vermitteln und die möglichen Handlungsspielräume aufzuzeigen. Es muss darum gehen, räumliche Konzepte als Entschei-

dungshilfe einzusetzen, im Sinne von *Research by Design*.

Im Grundsatz würde der Planungsablauf folgende acht Schritte umfassen: *Schritt 1*: Vorbereitung und Sensibilisierung der Akteure (zum Beispiel Entscheidungsträger, Öffentlichkeit). *Schritt 2*: Sammeln der Daten und Fakten, Problemeinschätzung und Darlegung der Ziele. *Schritt 3*: Konzipierung von drei an Nachhaltigkeitsaspekten orientierten Szenarien. *Schritt 4*: Konkretisierung der räumlichen Szenarien zusammen mit den jeweiligen Akteuren. *Schritt 5*: Quervergleich der Szenarienergebnisse, Erkennen von Gemeinsamkeiten und Win-win-Situationen, Zusammenfassung in Form eines Basiskonzeptes und Herausarbeiten der Konflikte. *Schritt 6*: Vertiefende Diskussion und Erarbeitung der Zielvorgaben, zum Beispiel mithilfe der Balanced Scorecard Methode³. *Schritt 7*: Einarbeitung der Ergebnisse in das Basiskonzept. *Schritt 8*: Rückkopplung und Abstimmung.

Herzstück der Skizze sind die Schritte drei, vier und fünf, mit deren Hilfe, ausgehend von den spezifischen Interessen einzelner Akteursgruppen und ihrer räumlichen Umsetzung, Gemeinsamkeiten herausgearbeitet werden können. Damit kann der Abwägungsprozess der Interessen in konkreten Konflikten erfolgen. Hinter diesem Vorgehen steht die These, dass räumliche Strukturen – besonders, wenn sie nachhaltig oder resilient sind – Chancen für die Umsetzung unterschiedlicher Interessen bieten. Im Rahmen einer Machbarkeitsstudie in Oldenburg für eine Konversionsfläche haben wir die oben ausgeführte Vorgehensweise angewendet. Dabei wurde auch deutlich, wie groß die Bedeutung qualitativoller

räumlicher Strukturen für Stadtentwicklungsprozesse ist. Ökonomische und soziale Machbarkeit eines Vorhabens sind kein Garant für einen hochwertigen Städtebau, umgekehrt regt aber qualitativ hochwertiger Städtebau zu innovativen Finanzierungskonzepten und sozialem Engagement an.

ANMERKUNGEN

1 Miller, David: *Grundsätze sozialer Gerechtigkeit*. Frankfurt/Main 2008

2 Achleitner, Friedrich in: Seiß, Reinhard: *Wer baut Wien?* Salzburg 2007, S. 6

3 Die Balanced-Scorecard-Methode (BSC) könnte für Stadterneuerungsprozesse sinnvoll adaptiert werden, da mit ihrer Hilfe Nachhaltigkeitsziele unter Einbeziehung der Stakeholder messbar und über die Ableitung von Maßnahmen umsetzbar gemacht werden. Die BSC geht auf Arbeiten von R. S. Kaplan und D. P. Norton zurück und ist als Instrument in der Unternehmensentwicklung konzipiert.