

Stadtumbau als Gemeinschaftsaufgabe – Argumente für ein neues Planungsverständnis unter Schrumpfungsbedingungen

Frank Friesecke

Zusammenfassung

Stadtentwicklung unter den Vorzeichen Bevölkerungsrückgang und Finanz- bzw. Wirtschaftskrise ist eine Gemeinschaftsaufgabe, die nur dort gelingen kann, wo die Akteure von öffentlicher und privater Seite kooperieren. Der Beitrag will das Begriffsverständnis von Kooperation schärfen und zeichnet vor diesem Hintergrund die fortschreitende Abkehr vom einseitig-hoheitlichen Handeln des Staates mehrperspektivisch nach. Eine Befragung von Stadtumbauexperten verdeutlicht, dass angesichts des höheren unrentierlichen Investitionsbedarfs unter Schrumpfungsbedingungen die Städtebauförderung erheblich an Bedeutung gewinnt, sodass die gegenwärtige Planungsepoche auch als Anreizplanung zu bezeichnen ist.

Summary

Town and urban development, set in an increasing context of decreasing city populations and financial crisis, even severe economic crisis, should be considered as a joint responsibility, which can only succeed where private and public entities actively cooperate. This article seeks to sharpen understanding of how such cooperation should work in the future, whilst setting out the background in which one sided state planning has receded in the face of many more emerging perspectives on the forms of urban planning. A survey of urban renewal experts suggests that, given the background of high and unprofitable investment that is required for such urban schemes in a macro negative growth background, cooperative schemes in the form of urban development partnership are coming to the fore, so much so that the present phase in planning can rightly be described as a period of »incentive planning«.

1 Neues Handlungsfeld Stadtumbau

Städte standen schon immer vor großen Herausforderungen. Brände, Erdbeben oder Kriegszerstörungen können die Ursache für den Umbau der gebauten Stadt sein, aber auch erhebliche Funktionsmängel und städtebauliche Missstände, im Zuge derer beispielweise Baron Haussmann im Paris des 19. Jahrhunderts dem vorhandenen kleinteiligen Netz neue übergeordnete Hauptstraßen überlagerte.

Neu an dieser dauerhaften Aufgabe ist allerdings, dass optimale Anpassungs- und Steuerungsstrategien zur Be-

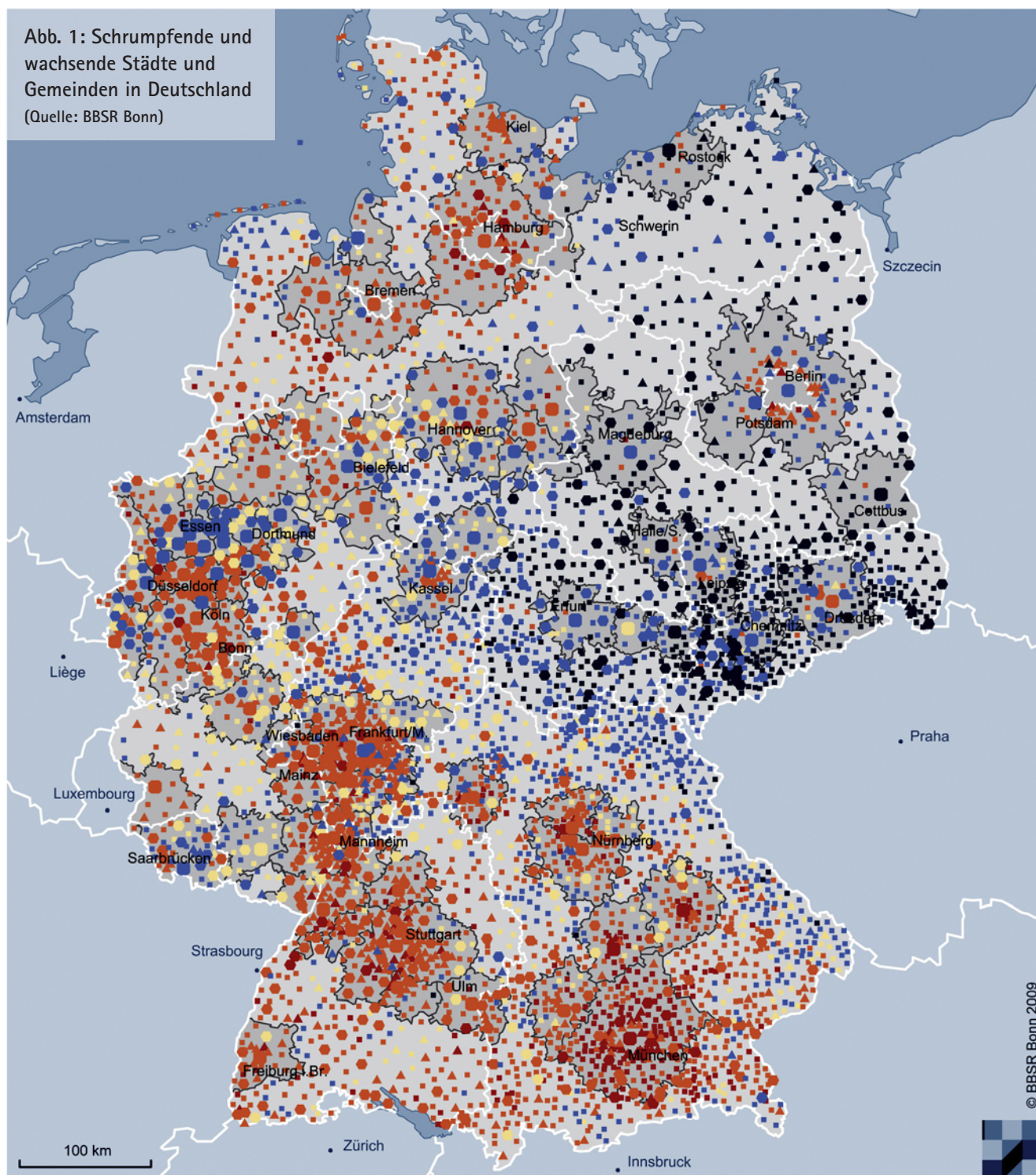
wältigung einer massiven Schrumpfung der Bevölkerung entwickelt werden müssen. Während bereits in der Vergangenheit punktuelle Wohnungsleerstände, fehlende finanzielle Handlungsspielräume und der wirtschaftliche Strukturwandel den Städten Probleme bereiteten, so sind Dimension, Geschwindigkeit und Komplexität der gegenwärtigen demografischen und wirtschaftsstrukturellen Veränderungen einmalig im Vergleich zu früheren Entwicklungen. Die Veränderungen in Bevölkerungsstruktur und -anzahl, die Globalisierung in Verbindung mit dem radikalen Umbruch der Industriegesellschaft sowie die Erosion städtebaulicher Ökonomien im Zuge der Finanzkrise führen dazu, dass die Funktionsfähigkeit ganzer Städte bzw. einzelner Stadtteile als gefährdet angesehen werden muss. Erschwerend kommt hinzu, dass die zu beobachtenden Schrumpfungsprozesse stark regional bzw. gesamt- und teilstädtisch differenziert auftreten, sich also qualitativ und quantitativ erheblich voneinander unterscheiden (Abb. 1).

Für die Bezeichnung der gegenwärtigen Stadtentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen hat sich in den letzten Jahren der Begriff **Stadtumbau** herauskristallisiert. Unter Stadtumbau ist folglich ein integrativer Ansatz zu verstehen, der darauf zielt, den durch demografische und wirtschaftliche Strukturveränderungen und Schrumpfungsprozesse verursachten städtebaulichen Funktionsverlusten der Städte und Regionen umfassend zu begegnen und deren Zukunftsfähigkeit durch die Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen gezielt zu stärken, vgl. hierzu ausführlich (Friesecke 2008).

Die größte Herausforderung für das Gelingen des Umbauprozesses liegt in der optimalen Aktivierung, Einbeziehung und Vernetzung aller beteiligten Akteursgruppen. Als wichtigste Akteursgruppen sind neben dem Bürger als Betroffener und aktiver Mitgestalter die Gemeinde als zentraler Impulsgeber sowie die privaten institutionellen Eigentümer, im Wesentlichen Wohnungsunternehmen und -genossenschaften, zu nennen. Vor diesem Hintergrund besteht die bisweilen ungelöste Aufgabe des Stadtumbaus darin, nachhaltige städtebauliche Strukturen durch ökonomisch tragfähige und gesellschaftlich akzeptierte Konzepte zu erreichen.

Die kooperative Bearbeitung von Problemen im Stadtumbau bedeutet daher eine Abkehr vom Steuerungsmodus der Hierarchie, der auf einem Über-/Unterordnungsverhältnis zwischen Gemeinde und Zivilgesellschaft basiert. Stadtumbau ist nicht mehr als alleinige Aufgabe der Gemeinde zu verstehen und kann folglich

Abb. 1: Schrumpfende und wachsende Städte und Gemeinden in Deutschland
(Quelle: BBSR Bonn)



© BBSR Bonn 2009

Schrumpfende und wachsende Städte und Gemeinden*

- stark schrumpfend
- schrumpfend
- stabil
- wachsend
- stark wachsend

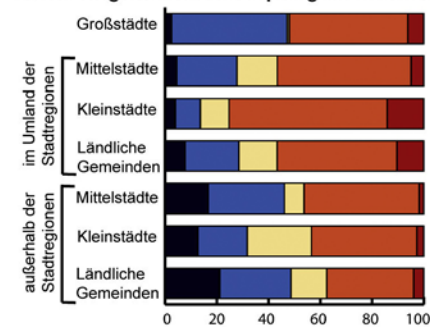
Stadt- und Gemeindetyp

- Großstädte
- Mittelstädte
- ▲ Kleinstädte
- Ländliche Gemeinden
- Stadtregionen

* **Klassendefinition** nach der Häufigkeit von Werten der gerangierten Strukturindikatoren im untersten (<20% aller Werte) und obersten (>20% aller Werte) Quintil:
stark schrumpfend = 4-6 Indikatoren im untersten Quintil, schrumpfend = 1-3 Indikatoren im untersten Quintil,
stabil = keine Indikatoren im untersten oder obersten Quintil, wachsend = 1-3 Indikatoren im obersten Quintil,
stark wachsend = 4-6 Indikatoren im obersten Quintil

Betrachtete Strukturindikatoren: Bevölkerungsentwicklung 1997-2006, Gesamtwanderungssaldo 2004/06, Arbeitsplatzentwicklung 1997-2006, Arbeitslosenquote 2005/06, Realsteuerkraft 2005/06, Kaufkraft 2006
Datenbasis: Laufende Raumbearbeitung des BBSR Geometrische Grundlage: BKG, Gemeindeverbände, 31.12.2006

Gleichzeitigkeit von Schrumpfung und Wachstum



Anteil der Bevölkerung in schrumpfenden/ wachsenden Städten und Gemeinden 2006 in %

auch nicht einseitig-hoheitlich gegen Wohnungsunternehmen und Bürger durchgesetzt werden. Diese Abkehr vom hierarchischen Handeln der Gemeinde ist vom Gesetzgeber ausdrücklich in den §§ 171a bis d BauGB, insbesondere in § 171c BauGB zum Stadtumbauvertrag, gefordert: Der Stadtumbau soll in hohem Maße aufgrund vertraglich-konsensualer Regelungen durchgeführt werden.

2 Zum Begriffsverständnis von Kooperation im Stadtumbau

Fraglich ist, was Kooperation unter den vorhandenen Rahmenbedingungen bedeutet. Und weiter: Wie wird im Rahmen des Stadtumbaus kooperiert, welche Kooperationsformen stehen zur Verfügung?

In Anlehnung an Kestermann (1997) ist unter **Kooperation** im Stadtumbau eine freiwillige Zusammenarbeit von mindestens zwei autonomen Akteuren zur (versuchten) Lösung von stadumbaubedingten Problemlagen, Konflikten und Aufgaben zu verstehen, die mithilfe von Verhandlungen und Verträgen mit dem Ziel eines (partiellen) Konsenses außerhalb des hoheitlichen Instrumentariums erfolgt.

Im Hinblick auf die rechtliche Bindungswirkung ist die Unterscheidung in formelle und informelle Kooperationen am bedeutsamsten. **Formelle Kooperationen** im Stadtumbau sind solche, die durch einen Vertrag schriftlich fixiert werden, sodass man auch von einem »vertraglichen Stadtumbau« sprechen könnte. Bekanntestes Beispiel ist der Stadtumbauvertrag nach § 171c BauGB (vgl. Tab. 1), aber auch Kooperationsvereinbarungen zwischen

Gemeinde und Wohnungsunternehmen, förderrechtliche Verträge oder Gesellschaftsverträge zur Gründung einer »Stadtumbau-GmbH« zählen hierzu.

Daneben sind die **informellen Kooperationen** zu nennen, die den Austausch von stadumbaurelevanten Informationen, die gemeinsame Entwicklung von Stadtumbaukonzepten bzw. – ganz allgemein – die Zusammenarbeit von Stadtumbauakteuren auf informeller Basis, also weitgehend ohne rechtliche Verbindlichkeit, beinhalten. Hierzu gehören beispielsweise Einzelgespräche, kontinuierliche Arbeitsgruppen oder Gesprächsrunden. In vielen Fällen des Stadtumbaus gehen diese »Handschlag-Kooperationen« einer formellen Zusammenarbeit voraus; sie bilden häufig eine erste Grundlage für nachfolgende vertragliche Regelungen.

Darüber hinaus sind weitere Unterscheidungen in Bezug auf die zusammenarbeitenden Akteure, den Institutionalisierungsgrad sowie die inhaltliche Ausprägung der Kooperationen möglich. Die erste Unterscheidung zielt auf den Ort der Kooperation, für den Selle eine Dreiteilung des Kooperationsbegriffs vorschlägt (Selle 1996, S. 65). Auf den Stadtumbau übertragen handelt es sich bei der ersten Kooperationsstufe um eine Zusammenarbeit zwischen unselbstständigen Akteuren einer »Sphäre«, wobei unter einer Sphäre die bereits dargestellten Akteursgruppen »Staat«, »Markt« sowie »Bürger« verstanden werden soll. Ein Beispiel stellt die Zusammenarbeit verschiedener Fachressorts der Gemeinde im Rahmen der Erstellung bzw. Fortschreibung eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes gemäß § 171b BauGB dar. Statt von Kooperation wäre hier sinnvollerweise von Koordination zu sprechen.

Die zweite Stufe bildet die Zusammenarbeit zwischen selbstständigen Akteuren einer Sphäre, wie sie z.B. zwischen zwei Wohnungsunternehmen zustande kommen kann, die Stadtumbaumaßnahmen gemeinsam und zielgerichtet durchführen. Auch interkommunale Kooperationen zählen hierzu.

Schließlich bezeichnet die dritte Stufe die Zusammenarbeit zwischen selbstständigen Akteuren aus verschiedenen Sphären, wie sie im Stadtumbau die Regel sein dürfte. Zu nennen ist hier z.B. die Gemeinde, die mit Wohnungsunternehmen oder privaten Eigentümern Verträge zur Durchführung von Aufwertungs- und/oder Rückbaumaßnahmen abschließt.

Des Weiteren ist festzustellen, dass Kooperation ihren Ausdruck auch im unterschiedlichen »Freiheitsgrad« der Vertragsparteien beim Zustandekommen bzw. Vertragsabschluss findet. Demnach sind vollkommen zwangsfrei zustande gekommene Kooperationen (z.B. im Rahmen einer Lastenausgleichsvereinbarung zwischen Gemeinde und Wohnungsunternehmen) von Kooperationen oder »Verhandlungen im Schatten der Hierarchie« (Scharpf 1991, S. 629) zu unterscheiden, die nur anstelle des hoheitlichen Verwaltungshandelns treten (z.B. beim Abschluss eines Modernisierungs- und Instandsetzungsvertrages anstelle eines Gebotes nach § 177 BauGB). In

Tab. 1: Der Stadtumbauvertrag gem. § 171c BauGB (im Gesetzestext genannt sind die Ziffern 1, 3 und 4)

Gegenstände von Stadtumbauverträgen
Die Gemeinde soll soweit erforderlich zur Umsetzung ihres städtebaulichen Entwicklungskonzeptes die Möglichkeit nutzen, Stadtumbaumaßnahmen auf der Grundlage von städtebaulichen Verträgen im Sinne des § 11 insbesondere mit den beteiligten Eigentümern durchzuführen.
Mögliche Vertragsgegenstände sind u.a.:
1. die Durchführung des Rückbaus baulicher Anlagen, Regelung der Kostentragung,
2. die Regelung der Kostenbeteiligung an Aufwertungsmaßnahmen,
3. der Verzicht auf die Ausübung von Ansprüchen nach dem Planungsschadensrecht,
4. der Ausgleich von Lasten zwischen den beteiligten Eigentümern,
5. die Zwischennutzung freigelegter Flächen oder leer stehender Gebäude.



Abb. 2: Bestandsreduzierung von Wohngebäuden durch segmentweisen Rückbau in Stollberg/Erzgebirge

(Quelle: die STEG Stadtentwicklung GmbH)

diesen Fällen handelt es sich vielmehr um eine »Zwangszusammenarbeit« und nicht um ein echtes kooperatives Zusammenwirken, da die Gemeinde subsidiär im Falle des Scheiterns der Vertragsverhandlungen auf eine einseitig-hoheitliche Handlungsform umschalten kann.

Die letzte Dichotomie soll dagegen eine inhaltliche Unterscheidung zur Geltung bringen: Während es sich bei **konzeptionellen** bzw. **strategischen Kooperationen** im Stadtumbau z.B. um eine Zusammenarbeit im Rahmen gemeinsamer städtischer Planungen oder Konzeptstellungen (u.a. Stadtumbaukonzept) handelt, so beschränken sich **projektbezogene Kooperationen** auf die kooperative Entwicklung von konkreten Stadtumbauvorhaben (z.B. der Durchführung einer einzelnen Aufwertungs- oder Rückbaumaßnahme), vgl. (Dransfeld 2002, S. 303).

Aus der Gesamtschau der Auswahl an Kooperationsarten wird bereits deutlich, dass es in der Stadtumbau-theorie nur geringe Voraussetzungen für Mindestanforderungen, Inhalte und Verfahrensmerkmale der Kooperation gibt. Dies gilt anscheinend insbesondere für die informellen Kooperationsformen. In vielen Fällen benennt die Rechtsordnung zwar die Möglichkeit der Kooperation (vgl. § 171c BauGB), ja stellt sie sogar vor das hoheitliche Instrumentarium, die konkrete Ausgestaltung in der Praxis inklusive des Verfahrensablaufs bleibt aber den Erfordernissen des jeweiligen Einzelfalls überlassen. Dies erhöht zwar die Flexibilität der Problemlösungsfindung, macht andererseits aber den Einsatz des kooperativen Instrumentariums im Stadtumbau umso schwieriger.

Insgesamt ist in Bezug auf das Begriffsverständnis von Kooperation festzustellen, dass die Bezeichnung in der Stadtumbaupraxis bislang sehr uneinheitlich erfolgt; mal eher als Sammelbegriff für jegliche Kommunikationsformen zwischen Information, Beteiligung und Kooperation, mal mit sehr konkretem Verständnis der zur Konzipierung

und Umsetzung stadumbaubedingter Aufgaben erforderlichen Zusammenarbeit zwischen Gemeinde, Wohnungswirtschaft und Bürger.

3 Kontinuität und Wandel im Planungsverständnis

Der bereits skizzierte Vorrang kooperativen Handelns der Gemeinde im Handlungsfeld Stadtumbau ist eingebettet in die veränderte Aufgaben- und Rollenverteilung zwischen Staat, Markt und Gesellschaft. Ziel dieses Kapitels ist es, die wesentlichen Entwicklungslinien dieses Paradigmenwechsels aufzuzeigen, der sich anschaulich anhand dreier Blickwinkel nachvollziehen lässt:

1. **Steuerungstheorie:** Ergänzung des einseitig hoheitlichen Verwaltungshandelns (»hierarchischer Staat«) durch einen kooperativen Steuerungsmodus (»kooperativer Staat«).
2. **Planungstheorie:** Kooperation und Verhandlungen als Ausdruck eines gewandelten Planungsverständnisses.
3. **Städtebaurecht:** Rechtsentwicklung von der imperativen zur kooperativen Städtebaupolitik.

Der mehrperspektivische Blick auf die in der Stadtumbaupraxis mittlerweile unüberschaubar gewordenen »Beziehungsformen« soll dazu beitragen, den Wandel gemeindlicher Aufgabenwahrnehmung im Laufe der vergangenen Jahrzehnte besser interpretieren zu können und damit eine Weichenstellung für den verbesserten Einsatz des kooperativen Instrumentariums zu liefern.

3.1 Steuerungstheoretische Debatte

So wie der Dissens den Ausgangspunkt für den Konsens bildet, so ähnlich verhält es sich auch mit dem staatlichen Steuerungsanspruch: Das Konzept der hierarchischen Steuerung, und insbesondere die damit verbundenen Nachteile bzw. Risiken (u. a. Motivations-, Mobilisierungs- und Partizipationsdefizite von denjenigen, die vom Handeln des Staates betroffen sind, vgl. ausf. Sinning 2003, S. 64), liefert die Grundlage für das Gegenkonzept eines »verhandelnden« oder »kooperativen Staates«. Auslöser dieser seit einigen Jahrzehnten abzeichnenden Neuorientierung war insbesondere ein Aufsatz von Ritter aus dem Jahr 1979, der sich aus Sicht der Rechtswissenschaft mit dem gewandelten Verhältnis von Staat und Wirtschaft auseinandersetzte. Gemäß Ritter (1979, S. 408 f.) ist der **kooperative Staat** ein Staat,

»der sich mit den Gruppen in Zusammenarbeit verbindet, der Großunternehmen, Oligopolen und organisierten Gruppen Zugang zu seinen Entscheidungsvorgängen gewährt und der demgemäß die Gruppenmeinungen und Gruppeninteressen als bewegende Kraft der Gemeinwohlprozesse in der pluralistischen Demokratie anerkennt. Der kooperative Staat ist ein Staat, der sich der Träger sozialer und ökonomischer Macht zur Umsetzung seiner Ziele bedient und der öffentliche Aufgaben zur kooperativen Erledigung mit eben diesen Machträgern »vergesellschaftet.«

In der Folge hat sich insbesondere die politik-, rechts- und verwaltungswissenschaftliche Literatur intensiv mit den Kennzeichen und Merkmalen des kooperativen Staates beschäftigt (vgl. u. a. Hoffmann-Riem 1990; Benz 1994; Voigt 1995; Treutner 1998; Di Fabio 1999; Benz 2001a; Budäus 2006). Kooperation soll nach Benz (1994, S. 59) dazu dienen, »staatliche Leistungsfähigkeit bei zunehmender Komplexität gesellschaftlicher Probleme, Unsicherheit von Entwicklungen und Ressourcenknappheit sicherzustellen«. Dieser Anspruch bedeutet allerdings nicht, dass die kooperativen Problemlösungen das einseitig-hoheitliche Handeln des Staates gänzlich ersetzen. Sie ergänzen es folglich nur, da »der Staat erst dann kooperationsfähig ist, wenn er aus einer starken Position heraus handelt« (Benz 2001a, S. 239). Oder anders ausgedrückt: »Hierarchien stellen Entscheidungsfähigkeit sicher (...). Konflikte können immer durch einen

für die Letztentscheidung zuständigen Amtsträger gelöst werden.« (ebenda, S. 174). Fraglich ist sodann bereits an dieser Stelle, inwieweit im Stadtumbau rein kooperative Verfahren ausreichend sein können, wo es sich doch um ganz erhebliche Konfliktpotenziale handelt, nämlich einer »Verteilung von Verlusten«.

In dem Zusammenhang ist festzustellen, dass sich ein Wandel des Staatsverständnisses folglich auch auf die Steuerungsformen und -instrumente niederschlägt. Wie insbesondere Mayntz und Scharpf seit den 1970er-Jahren herausgearbeitet haben, löst sich die Dualität zwischen dem Staat als Steuerungssubjekt und der Gesellschaft als Steuerungsobjekt zunehmend zugunsten kooperativer Strukturen zwischen beiden Handlungsträgern auf (sog. Akteurstheorie) (Mayntz und Scharpf 1995). Dennoch behält der Staat seinen Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse, in dem er – wie oben bereits dargelegt – zur letztinstanzlichen Entscheidung bei fehlender Einigung bemächtigt ist.

Noch entschiedener wendet sich Luhmann (1997) gegen die Vorstellung eines Über-/Unterordnungsverhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft, indem er den Staatsbegriff für gänzlich unfruchtbar hält, da das politische System und die damit verbundenen Prozessabläufe mehr umgreifen als nur staatliches Handeln (sog. Systemtheorie). Die Steuerung und Kontrolle gesellschaftlicher Prozesse wird damit illusionär in Abrede gestellt und verkommt zu einem »Ding der Unmöglichkeit« (Lange, zitiert in Sinning 2005, S. 63).

Aufbauend auf diesen steuerungstheoretischen Grundpositionen ist mittlerweile ein weiterer Wandel zu verzeichnen, nämlich hin zum **Gewährleistungsstaat** (vgl. Abb. 3). Hierunter wird ein Staat verstanden, der sich zunehmend aus der unmittelbaren Erfüllung öffentlicher Aufgaben zurückzieht und stattdessen seine Verantwortung für die Aufgabenwahrnehmung mit nichtstaatlichen Akteuren teilt bzw. Kooperationsverhältnisse mit ihnen begründet (Schuppert 2004, S. 7 ff.). In Bezug auf

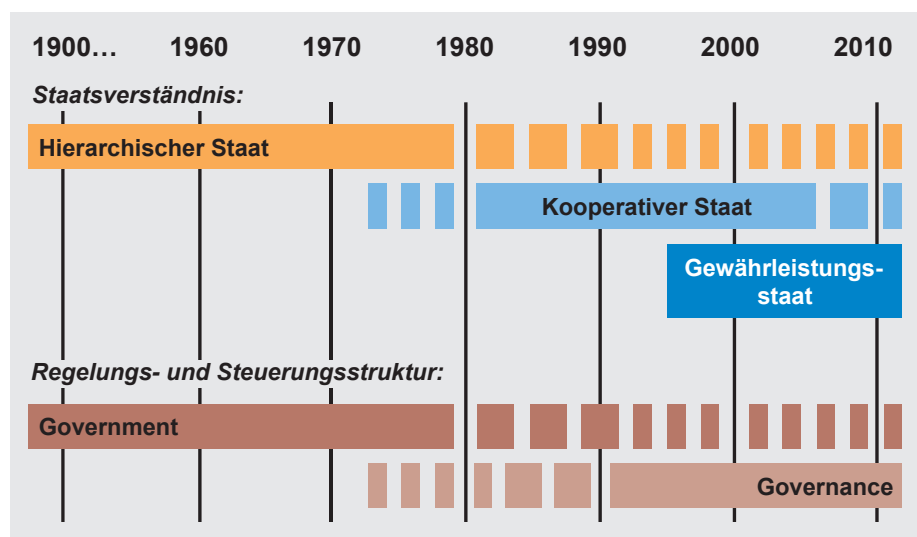


Abb. 3: Wandel des Staatsverständnisses und der gesellschaftlichen Steuerungs- und Regulierungsmodi

das Instrumentarium der staatlichen Gewährleistungsverantwortung bedeutet dies, dass sich der Staat auf die rechtliche Rahmensetzung beschränkt und vermehrt auf Instrumente der Kontrolle, Beobachtung, Beratung und Förderung privater Betätigung setzt. Auf politischer Ebene hat sich hier der Ausdruck »aktivierender Staat« durchgesetzt, der von der rot-grünen Bundesregierung 1998 zum Leitbild erklärt wurde (Koalitionsvereinbarung 1998) und sich in Form des »modernen Staates« bis heute fortsetzt (Koalitionsverträge 2005 und 2009).

Häufig verwendet wird auch der Begriff Governance zur Kennzeichnung der veränderten Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft. Während der Steuerungsbegriff stärker akteursbezogen (»aktorszentriert«) ist, liegt der Schwerpunkt der seit den 1970er-Jahren stattfindenden Diskussion um Governance eher auf Strukturen und Prozessen im Zusammenwirken öffentlicher und privater Akteure.

Im Unterschied zum klassischen Modell von **Government**, das die Dominanz hierarchischer Entscheidungsstrukturen meint, handelt es sich bei **Governance** um institutionalisierte Formen der Handlungskoordination, an denen nicht nur staatliche, sondern auch wirtschaftliche und bürgerschaftliche Akteure gestaltend beteiligt sind (Krüger 2007, S. 125). Demgemäß bezeichnet Benz den Governance-Begriff auch als eine »Steuerungs- und Regelungsstruktur, die staatliche wie gesellschaftliche Akteure zusammenführt, formelle wie informelle Elemente beinhaltet und durch hierarchische, kompetitive und kooperative Akteursbeziehungen geprägt wird« (Benz 2001b, S. 56). Somit ist festzustellen, dass die neuen Governance-Formen das klassische Modell von Government nicht ersetzen, sondern lediglich ergänzen (Selle 2007).

Im städtebaulichen Arbeitszusammenhang wird der Begriff Governance verwendet, um Steuerungs- und Regulierungsmodi in städtischen Räumen zu charakterisieren. In diesem Zusammenhang hat sich auch die Bezeichnung »Urban Governance« herausgebildet, deren Grundidee darin besteht, die städtische Entwicklung vermehrt durch partnerschaftliche Verhandlungen zwischen den Sphären Staat, Markt und Bürger als auf rein hoheitlichem Wege durch den Staat zu steuern (Frey 2005). Sofern sich diese Entwicklung auf (stadt-)regionaler Ebene abspielt, was hinsichtlich des Stadtumbaus erklärtes Ziel ist, kann auch von »Regional Governance« gesprochen werden (Benz 2001b, Fürst 2007).

3.2 Veränderungen im Planungsverständnis

Vor dem Hintergrund des im vorangegangenen Abschnitt skizzierten Wandels im Politik- und Staatsverständnis hat sich auch im Bereich der (räumlichen) Planung ein grundlegender Wandel der »Verhaltensmuster« (Selle 2005, S. 58) vollzogen. Die zunehmende »Enthierarchi-

sierung der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft« (Scharpf 1991, S. 622) führte zur »Kooperation als Ausdruck eines gewandelten Planungsverständnisses« (Tietze 2003, S. 31).

Retrospektiv erfolgte auch die Planung und Steuerung der räumlichen Entwicklung zunächst ausschließlich durch die Gemeinde als hoheitlicher Akteur. Bis Ende des 19. Jahrhunderts, der wohl intensivsten Phase des Stadtwachstums infolge der Industrialisierung, lag das Hauptaugenmerk der Stadtplanung in der Gefahrenabwehr, die sich »aus der wildwüchsigen Entwicklung der Märkte in den expandierenden Städten« ergab (Selle 1996, S. 58). Das Planungsverständnis zu dieser Zeit reduzierte sich vor allem auf die Behebung von Missständen sowie die Durchführung von stadthygienischen Maßnahmen und wurde von Albers daher auch als **Anpassungsplanung** bezeichnet (Albers 1993, S. 97 f.).

In der Folgezeit änderte sich die Rolle der Gemeinde dahingehend, dass durch den verstärkten Einsatz hoheitlicher Instrumente (Bodenordnung, Bauleitplanung) eine vorausschauende Rahmensetzung für die zukünftige Entwicklung erreicht wurde. Der Selle'schen Beschreibung folgend, dass »Planung also nicht mehr dem Markt hinterherläuft, sondern versucht, Markttendenzen zu antizipieren und in Bahnen zu lenken« (Selle 1996, S. 58) kann diese Phase auch als **Auffang- oder Angebotsplanung** betitelt werden.

In der »Vision einer Entwicklungsplanung« (Albers 1993, S. 99), die zu Beginn der 1960er-Jahre einsetzte, sollte sich der Machtanspruch der Planung – und damit der öffentlichen Verwaltungen – aber noch zusätzlich steigern. Im Sinne eines »Gott-Vater-Modells« (Siebel 1989, S. 91) erhob die Entwicklungsplanung den Anspruch, die räumliche (und gesellschaftliche) Entwicklung langfristig und umfassend zu steuern, und zwar im Wesentlichen mithilfe von öffentlich-rechtlichen Durchsetzungsmitteln. Schnell wurde hierbei allerdings deutlich, dass eine komprehensiv Zielplanung in komplexen Planungssituationen mit unterschiedlichen Akteurs- und Interessenkonstellationen unmöglich sei, vgl. ausf. Ganser u. a. (1993). Demzufolge hat es die Entwicklungsplanung im eigentlichen Sinn in der Praxis gar nicht gegeben, »die Pläne blieben Pläne, die Konzepte Konzepte« (Selle 1995, S. 237).

Erst auf Grundlage dieser planerischen Fehleinschätzung veränderte sich das Selbstverständnis der Planer grundlegend. Die ganzheitliche Sichtweise der Planung sollte zwar nicht gänzlich aufgegeben werden, jedoch bestand der neue Planungsstil nun vielmehr in einer »Strategie der kleinen Schritte«. Den Ansatzpunkt für diese inkrementalistische Herangehensweise lieferte das Konzept des »disjointed incrementalism« von Braybrooke und Lindblom, das bereits 1963 veröffentlicht (Braybrooke und Lindblom 1963) und seit Mitte der 1970er-Jahre den »soliden Kern« (Selle 1995, S. 238) des Planungsverständnisses in der Bundesrepublik bildete.

Ganser entwickelte diesen Ansatz im Zuge der IBA Em-scher Park (1989–1999) fort und sprach von einem »perspektivischen Inkrementalismus« (Ganser 1991). Mit der Ersetzung von »disjointed« in »perspektivisch« sollte zum Ausdruck gebracht werden, dass die Planung keineswegs »zusammenhanglos« oder »ungerichtet« erfolgt, sondern »in einer Vielzahl von kleinen Schritten (...), die sich auf einen perspektivischen Weg machen« (Ganser u. a. 1993, S. 114). Wesentliche Kennzeichen dieser neuen Planungsauffassung waren die Anwendung informeller Planungsinstrumente, die Projektorientierung (statt Programme), die Tendenz zur ökonomischen Intervention sowie eine insgesamt kooperative Prozesssteuerung. In Anlehnung an Ganser spricht Albers in diesem Zusammenhang auch von einem Planungsstil der **Perspektivplanung** (Albers 1993), deren Ausläufer bis heute spürbar sind.

Im Folgenden soll allerdings gezeigt werden, dass sich seit Beginn des neuen Jahrhunderts ein weiterer Wandel des Planungsverständnisses vollzogen hat, dessen wesentlicher Ausgangspunkt die Stadtschrumpfung ist. Bevölkerungsrückgang und wirtschaftlicher Strukturwandel, damit einhergehende dauerhafte Wohnungsleerstände und fallende Bodenwerte haben dazu geführt, dass sich der Stadtumbau ohne eine spürbare finanzielle Steuerung nicht mehr realisieren lässt. Angesichts des höheren unrentierlichen Investitionsbedarfs unter Schrumpfungsbedingungen gewinnen Fördermittel und ökonomische Anreize erheblich an Bedeutung, so dass die gegenwärtige Planungsepoche auch als **Anreizplanung** bezeichnet werden kann.

Auch hierbei handelt es sich um keine grundsätzlich neue Phase der Planung, sondern um eine die inkrementalistische Planung ergänzende »Planungsschicht« (Selle 1995, S. 240), die allerdings insbesondere in den neuen Ländern bereits flächendeckende Bedeutung erlangt hat. Was sind nun die wesentlichen Merkmale dieses neuen Planungsverständnisses, die unter obigem Begriff subsumiert werden können?

In räumlicher Hinsicht ist zunächst zu konstatieren, dass sich der Planungsansatz regelmäßig auf diejenigen Gebiete erstreckt, die besonders intensiv durch demografische und/oder wirtschaftliche Schrumpfungsprozesse gekennzeichnet sind (vgl. Abb. 1). Festzustellen ist allerdings auch, dass sich diese Schrumpfungsregionen immer flächendeckender über den bundesrepublikanischen Raum verteilen und sich dieser Prozess, allen Prognosen zufolge, zukünftig noch weiter verstärken wird. Dabei

muss die aktuelle Planung selbst in derzeit noch wachsenden bzw. stagnierenden Regionen und Städten den Anspruch erfüllen, perspektivische Ziele und Strategien unter Schrumpfungsbedingungen zu entwickeln.

Daneben stellen sich aber insbesondere unter inhaltlichen Gesichtspunkten die Fragen: Was bleibt, was intensiviert sich? Was ist neu an einer Planung durch Anreize?



Abb. 4: Beispiel für die Instandsetzung und Modernisierung eines Gebäudes in Görlitz (Quelle: die STEG Stadtentwicklung GmbH)

Die im Folgenden aufgezählten Merkmale sollen eine Zusammenfassung wahrnehmbarer Tendenzen eines neuen Planungsverständnisses unter Schrumpfungsbedingungen liefern:

1. **Eingeschränkte Steuer- und Planbarkeit:** Der viel beschworene Paradigmenwechsel vom gesteuerten Wachstum zum »geordneten Rückzug« (Goderbauer und Karsten 2003, S. 669) bzw. »gestaltenden Umbau« (BBR 2006, S. 108) mag zwar plakativ klingen, trifft aber letztlich den Kern: Während ein Bevölkerungszuwachs durch die Ausweisung von Baugebieten relativ gut kanalisierbar ist, gestaltet sich die Steuerung der räumlichen Anpassung unter Schrumpfungsbedingungen deutlich schwieriger. Einerseits ist die Intensität des wirtschaftlichen und demografischen Einbruchs nur schlecht prognostizierbar; ähnlich schwer ist es abzuschätzen, welche Gebiete tatsächlich von den Schrumpfungsprozessen betroffen sein werden. Die Komplexität erhöht sich zusätzlich dadurch, dass ein Bevölkerungsrückgang zunächst keine unmittelbare Veränderung der Raumstruktur bewirkt. Hinzu kommt, dass parallel zu den Schrumpfungerscheinungen weiterhin Wachstumsprozesse ablaufen werden.

2. **Konsensuales Handeln:** Um den Schrumpfungsprozess erfolgreich zu gestalten, erscheint es notwendig, das bereits mit der Perspektivplanung einhergehende kooperative Herangehen noch zu verstärken. Hierzu bedarf es vor allem einer konsensorientierten Entscheidungsfindung, die insbesondere mit einvernehmlichen Lösungen in Form von (städtebaulichen) Verträgen erreicht werden kann. (Stadtumbau-)Planung im Konsens impliziert nicht nur vertragliche Regelungen zwischen öffentlicher Hand und privatwirtschaftlichen Akteuren in Form sog. Public Private Partnerships, sondern umfasst im besonderen Maße auch die Intensivierung der Zusammenarbeit mit privaten Eigentümern und Mietern.
3. **Finanzielle und ökonomische Anreize als bedeutsamste Steuerungsressourcen:** Die prekäre Finanzsituation der meisten Städte und Gemeinden in Verbindung mit den hohen Kosten, die dem Stadtumbau zugeordnet werden können, führen dazu, dass sich die finanziellen Förderinstrumente und ökonomischen Anreizinstrumente als die eigentlichen Steuerungskräfte für den Stadtumbau herauskristallisieren. In Zeiten der Schrumpfung sind die zur Verfügung stehenden öffentlichen Fördermittel (z.B. im Rahmen der Bund-Länder-Städtebauförderung) damit oftmals der entscheidende Faktor, um Anreize für ansonsten unrentable private Investitionen schaffen zu können (vgl. Abb. 5).
4. **Mischung von inkrementalistischem Ansatz und komprehensiver Planung:** Anreizplanung kombiniert ganzheitliches Denken und Handeln mit der »Strategie der kleinen Schritte«. Ausgangspunkt des Planungsprozesses bildet die »Rückkehr der großen Pläne« in Gestalt der im Stadtumbau geforderten städtebaulichen Entwicklungskonzepte, die Umsetzung der Maßnahmen in »überschaubaren Etappen« und mit »Verzicht auf flächendeckende Realisierung« (Ganser u. a. 1993, S. 115).
5. **Integratives Aufgabenverständnis:** Schrumpfungsorientierte Anreizplanung kann nur erfolgreich sein, wenn sie ressortübergreifend angegangen wird, also insbesondere (teilweise divergierende) städtebauliche, wohnungswirtschaftliche, infrastrukturelle und soziale Ansätze miteinander kombiniert. Die integrierte Bearbeitung der anstehenden Aufgaben ist mitnichten neu, stellt aber insbesondere in Schrumpfungszeiten ein zentrales Merkmal von erfolgreicher Bestandsplanung dar.

6. **Strikte Prioritätensetzung:** Als Folge des höheren unrentierlichen Investitionsbedarfs in Zeiten fallender Werte, des geringen finanziellen Handlungsspielraums der Städte und Gemeinden und der nicht ausreichenden Fördermittel wird es zukünftig mehr denn je notwendig sein, Prioritäten im Planungsprozess zu setzen. Aufbauend auf einer konsensfähigen Gesamtzielsetzung steht die Initiierung von konkreten

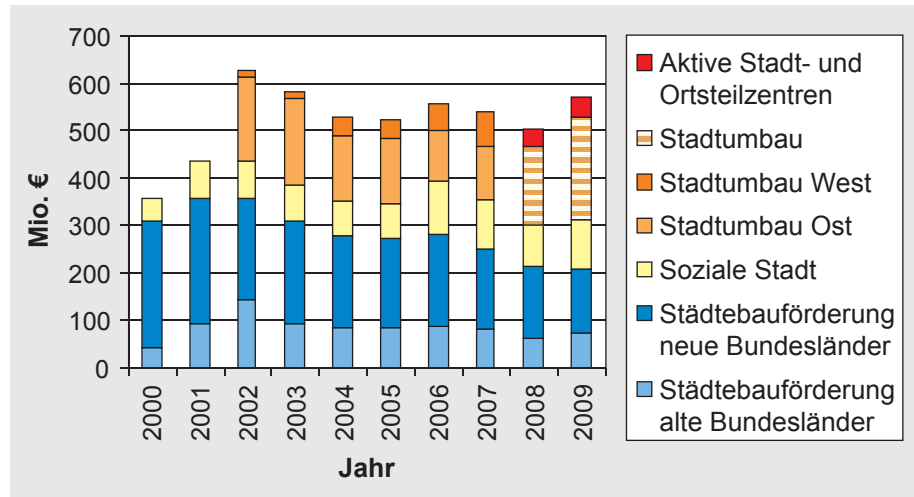


Abb. 5: Städtebauförderung: Finanzhilfen des Bundes im Zeitraum 2000 bis 2009 (eigene Darstellung auf Grundlage der Verwaltungsvereinbarungen Städtebauförderung)

»Leuchtturmprojekten« im Vordergrund, die weitere private Investitionen anregen sollen. Anreizplanung steht damit immer auch im Spannungsfeld zwischen langfristiger Zielorientierung und kurzfristiger Projektumsetzung.

7. **Fortschreitende Flexibilisierung:** Im Stadtumbau gibt es nicht die eine Praxis, sondern es gibt viele Praxen. Schrumpfungsorientierte Planung ist eine Stadtentwicklung »von unten« (Häußermann 2004, S. 229), für die es infolge des kooperativen und konsensualen Prozessablaufs wenig verallgemeinerbare Verfahrensmuster gibt. Das macht Planung zwar komplexer, erlaubt indessen aber auch eine flexiblere Anpassung an sich ständig wandelnde Rahmenbedingungen.

Damit bleibt insgesamt festzuhalten, dass sich im letzten Jahrzehnt wiederum ein Wandel in den Aufgaben der Planung zugetragen hat, dessen Entwicklungsgeschichte eng mit dem Handlungsfeld des Stadtumbaus verwoben ist (vgl. Abb. 6).

In Bezug auf die skizzierten Kontinuitäten und Diskontinuitäten in der Diskussionsgeschichte der Planungstheorie soll abschließend ein Zitat von Selle (2007, S. 27) herhalten, dem in seiner Sichtweise uneingeschränkt zuzustimmen ist:

»Ob es nun um den vermeintlichen Gegensatz von moderierendem und hoheitlichem Steuerungsverhalten (beides greift in der Realität ineinander), um Plan- oder Prozessorientierung (beides vereint sich im professionellen Handeln), um Rückzug oder Ausweitung öffentlicher Steuerungsansprüche (beides ist nebeneinander vorzufinden) oder eben um Projekt vs. Strategie

Die Kooperation zwischen Gemeinde und Wirtschaft stellt allerdings grundsätzlich kein neues Phänomen dar. Historische Vorläufer bilden die Regelungen zur Unternehmerstraße gemäß § 15 des Preußischen Fluchtliniengesetzes bzw. der 1960 durch das Bundesbaugesetz eingeführte Erschließungsvertrag, nach dem die Gemeinde die Erschließung durch Vertrag auf einen Dritten übertragen konnte. Bei § 123 Abs. 3 BBauG handelte es sich

folglich bereits um eine Form der funktionalen Privatisierung der Verwaltungsaufgabe Erschließung, die durch § 124 BauGB bis heute gilt.

Mit der Einführung des Bundesbaugesetzes wurden auch erste Grundlagen in Bezug auf eine Beteiligung der Bürger gelegt, und zwar im Wesentlichen durch die öffentliche Auslegung der Bauleitplanentwürfe und der dadurch eröffneten Möglichkeit, Bedenken und Anregungen vorzubringen (vgl. § 2 Abs. 6 Satz 1 und 2 BBauG).

Eine verstärkte Einbeziehung der Planungsbetroffenen erfolgte mit dem 1971 in Kraft getretenen

Städtebauförderungsgesetz, u. a. durch die Erörterungspflicht der Gemeinde im Rahmen der Neugestaltung des Sanierungsgebiets (§ 9 StBauFG) oder die Durchführung von Ordnungsmaßnahmen, die durch Vertrag auf die Eigentümer übertragen werden konnte (§ 13 Abs. 1 Satz 2 StBauFG). Im Zuge des Bestrebens nach mehr Demokratie (Anmerk.: »Mehr Demokratie wagen« war das Motto der 1969 angetretenen sozial-liberalen Koalition unter Willy Brandt) wurden die Mitwirkungsrechte der Bürger auch durch die »vorgezogene Bürgerbeteiligung« an der Bauleitplanung erhöht, die infolge der BBauG-Novelle 1976 zum ersten Mal gesetzlich geregelt wurde (§ 2a BBauG). Hinzu kamen in den 1970er-Jahren eine Vielzahl an gesetzlich nicht geregelten (»informellen«) Verfahren, wie beispielsweise Stadtteilforen, Bürgergutachten oder Zukunftswerkstätten, bei denen die Partizipation nicht bloß »angeboten« wurde, sondern eine aktive Mitwirkungsbereitschaft der Bürger Voraussetzung war (sog. aktivierende Beteiligung).

Der Gesetzgeber identifizierte die Bürgerbeteiligung allerdings sogleich als »hemmenden Faktor« (ebenda) bei der Aufstellung von Bebauungsplänen, was dazu führte, dass durch die Beschleunigungsnovelle 1979 eine Reihe von rechtlichen Beteiligungsgrundlagen wieder zurückgenommen oder mit Ausnahmeregelungen versehen wurden.

Nichtsdestotrotz konstituierten sich bereits Anfang der 1980er-Jahre die ersten lokalen Partnerschaften und Kooperationen, vor allem im Zuge der behutsamen Stadt- und Altbauerneuerung zur Stabilisierung und Verbesse-

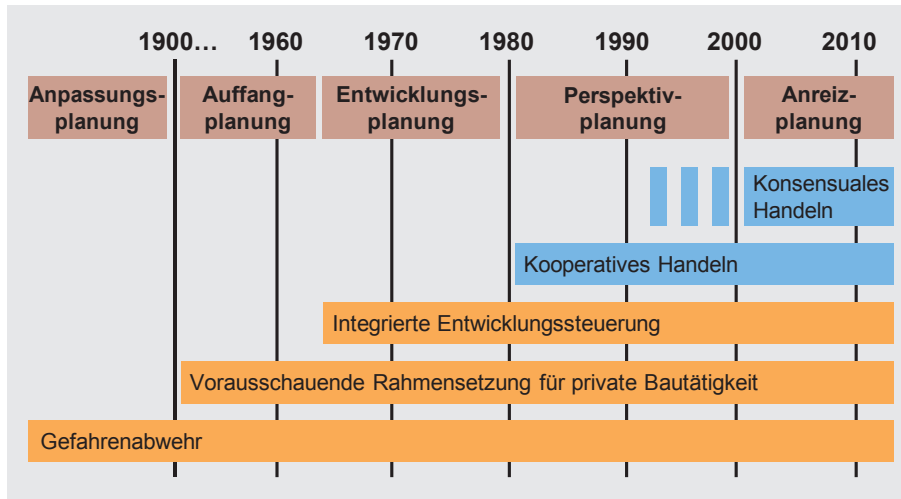


Abb. 6: Wandel des Planungsverständnisses (fortentwickelt auf Grundlage von Selle 1995, S. 240)

geht – in allen Fällen gilt: Nicht »entweder-oder«, sondern »sowohl-als-auch« kennzeichnen die Wirklichkeit. Gleichzeitigkeiten widersprüchlicher Entwicklungen, Anforderungen und Orientierungen prägen also die Bedingungen, unter denen öffentliche Akteure an der räumlichen Entwicklung mitwirken.«

3.3 Rechtsentwicklungen im Städtebau

Schließlich bleibt zu untersuchen, welche Auswirkungen die beschriebenen staats- und planungstheoretischen Ansätze und Konzepte auf ein neues Kooperationsverständnis im Städtebaurecht haben.

Wie bereits dargelegt wurde, ist die Bauleitplanung im Sinne der Schaffung eines bestimmten Angebots für die Grundstücksnutzung (»Angebotsplanung«) zunehmend durch eine »einzelfallbezogene, privat initiierte und kommunal kontrollierte Projektplanung« (Köster 2002, S. 5f.) ergänzt und ersetzt worden, in der die Kooperation einen immer höheren Stellenwert einnimmt. Folglich hat sich auch in Städtebau und Städtebaurecht ein Wandel von einer imperativen Städtebaupolitik, unter der im Wesentlichen eine von der Gemeinde allein getragene städtebauliche Entwicklung zu verstehen ist (Stich 1999, S. 304), hin zu einer kooperativen Städtebaupolitik vollzogen, die durch Absprachen, Vereinbarungen, Verträge und sonstige formelle und informelle Kooperationsformen geprägt ist.

zung benachteiligter Quartiere (z. B. durch Hardt-Walther Hämer in Berlin).

In Bezug auf die gesetzliche Ausformung von vertraglichen Regelungen im Städtebaurecht waren in dieser Zeit keine Änderungen zu verzeichnen, bemerkenswerterweise trotz der Tatsache, dass der – ursprünglich abgelehnte (Mayer 1888) – öffentlich-rechtliche Vertrag bereits durch das 1977 in Kraft getretene Verwaltungsverfahrensgesetz gleichrangig neben den (hoheitlichen) Verwaltungsakt gestellt wurde. Auch das BauGB 1987 ergänzte den Erschließungsvertrag lediglich durch eine deklaratorische Normierung des städtebaulichen Vertrags, ansonsten wurde die Regelung des § 123 Abs. 3 BBauG wortgleich in § 124 Abs. 2 BauGB übernommen.

Der beginnende »Siegeszug« (Grziwotz 1998, S. 807) einer kooperativen Städtebaupolitik ist damit wohl erst auf den Zeitpunkt der Wiedervereinigung im Jahre 1990 zu datieren, in deren Folge zahlreiche Ausweitungen bezüglich einvernehmlicher Lösungsmodelle als Alternative zum einseitig-hoheitlichen Handeln der Gemeinde ergangen sind. Hierzu zählen insbesondere

- der **städtebauliche Vertrag**, dessen umfassende Regelung erstmals durch § 54 BauZVO sowie durch den Einigungsvertrag von 1990 eingeführt wurde, 1993 infolge des Inv-WobaulG durch § 6 BauGB-MaßnahmenG befristet an die Stelle des § 246a Abs. 1 Satz 1 Nr. 11 BauGB 1990 sowie des § 124 Abs. 2 BauGB trat und schließlich durch das BauROG 1998 als § 11 BauGB in gestraffter Form ins Dauerrecht übernommen wurde,
- der **Vorhaben- und Erschließungsplan**, der erstmals in § 55 BauZVO der DDR geregelt wurde, durch den Einigungsvertrag zunächst nur im »Beitrittsgebiet« Geltung erlangte, seit 1993 mit § 7 BauGB-MaßnahmenG befristet im gesamten Bundesgebiet galt und schließlich mit dem BauROG 1998 als unbefristete Fortentwicklung in § 12 BauGB übernommen wurde sowie
- die **Beauftragung eines Dritten** nach § 4b BauGB zur Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten der Bauleitplanung nach den §§ 2a bis 4a BauGB, deren Einführung ebenfalls mit dem BauROG 1998 korrespondiert.

Die zunehmende Bedeutung von vertraglichen Regelungen in der städtebaulichen Praxis führte gar dazu, dass Ohms bereits im Jahr 2000 einen Vorrang der konsen-

sualen Vorgehensweise gegenüber dem einseitig-hoheitlichen Handeln der öffentlichen Verwaltung in der Bauleitplanung annahm (Ohms 2000, S. 983). Auch die partielle Verfahrensprivatisierung infolge von § 4b BauGB bildete einen wichtigen Beitrag des Städtebaurechts zur Stärkung der Kooperation von Privaten und Gemeinde.

Der Weg zum kooperativen Städtebau setzte sich schließlich mit den BauGB-Novellen 2004 und 2007 fort,

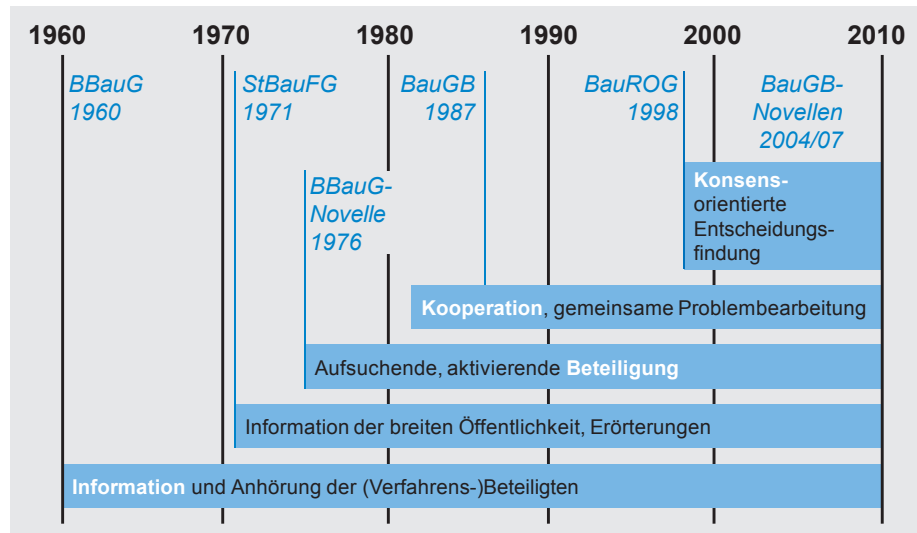


Abb. 7: Wandel des Kooperationsverständnisses im Städtebaurecht (verändert und weiterentwickelt nach Selle 1997, S. 35)

und zwar im Wesentlichen durch Einführung des Stadtumbauvertrags nach § 171c BauGB sowie die Regelung über private Initiativen zur Stadtentwicklung (§ 171f. BauGB), durch die in privater Verantwortung standortbezogene Maßnahmen durchgeführt werden können. Die beiden Vorschriften unterstreichen das kooperative Zusammenwirken zwischen Staat, Wirtschaft und Bürger, das im besonderen Maße für den Stadtumbau in seiner praktischen Anwendung unerlässlich ist. Für das Stadtumbaurecht legt der Gesetzgeber in Gestalt des Kaskadenprinzips der §§ 171 a bis d BauGB sogar explizit fest, dass Verträge eine subsidiäre Regelung gegenüber hoheitlichen Instrumenten darstellen.

Resümierend kann folglich auch in Bezug auf die Kooperationsbeziehungen im Städtebaurecht festgestellt werden, dass sich in den vergangenen fünf Jahrzehnten ein grundlegender Wandel vollzogen hat. Standen zu Beginn der 1960er-Jahre noch Informations- und Anhörungsrechte der Verfahrensbeteiligten im Vordergrund, so reicht das kommunikative Spektrum mittlerweile von Information (z. B. Bürgerversammlung) über Beteiligung (z. B. Arbeitsgruppe) bis hin zu Kooperation (z. B. Partnerschaften) und Konsens (durch vertragliche Regelungen), vgl. Abb. 7.

4 Kooperation in der Stadtumbaupraxis

Zur Untersuchung der Leistungsfähigkeit des kooperativen Instrumentariums im Stadtumbau wurde als Erhebungsmethode die Form der *schriftlichen Expertenbefragung* gewählt, die in fünf Fällen durch *leitfadengestützte Experteninterviews* begleitet wurde. Befragt wurden Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung sowie Akteure von institutionellen Wohnungsanbietern, die für den Stadtumbau von besonderer Bedeutung sind.

Im Rahmen der im Jahreswechsel 2007/08 durchgeführten schriftlichen Befragung wurden 82 Städte und Gemeinden im gesamten Bundesgebiet angeschrieben, bei denen bekannt war, dass sie über Erfahrungen mit Stadtumbauverträgen verfügen. Bei den 54 Gemeinden, die an der Fragebogenaktion teilgenommen haben, handelt es sich um solche aller Größenordnungen (von Königstein in Sachsen mit rd. 2.800 Einwohnern bis hin zu Bremen mit rd. 547.000 Einwohnern), die 13 verschiedenen Bundesländern entstammen. Zur Beurteilung einvernehmlicher Lösungen in der Stadtumbaupraxis wurden insgesamt 13 Fragen aufgeworfen, die u. a. die Vertragspartner der Gemeinde, die Vertragsgegenstände sowie vorhandene Hemmnisse und Erfolgsfaktoren im praktischen Einsatz umfassten. Die wichtigsten Erkenntnisse werden im Folgenden vorgestellt und interpretiert (vgl. hierzu ausf. Friesecke 2008).

In Bezug auf die **Vertragspartner** der Gemeinde bei Stadtumbauverträgen hat die schriftliche Befragung ergeben, dass 94 % der Gemeinden Stadtumbauverträge mit Wohnungsunternehmen bzw. -genossenschaften abgeschlossen haben, gefolgt von privaten Grundstückseigentümern (43 %). Erwartungsgemäß lag der Vertragsabschluss mit anderen Vertragspartnern deutlich unter diesen Werten (Versorgungsunternehmen, sonstige private Investoren: jeweils 17 %).

Im Hinblick auf etwaige Unterschiede zwischen den neuen und alten Bundesländern ist festzustellen, dass im Westen bisher keine Verträge mit Versorgungsunternehmen geschlossen worden sind. Der Grund hierfür liegt darin, dass großflächige Rückbauvorhaben bisher noch nicht erfolgt sind, die eine Anpassung der städtischen Infrastruktur erforderlich gemacht hätten.

Vor dem Hintergrund der möglichen **Vertragsgegenstände** ist in der Stadtumbaupraxis festzustellen, dass vom vor fünf Jahren kodifizierten Stadtumbauvertrag

in zahlreichen Fällen Gebrauch gemacht wird. So gaben 88 % der befragten Gemeinden an, dass sie Vereinbarungen zum Rückbau abgeschlossen haben. Die Regelung von Planungsschäden ist in 21 % der Gemeinden erfolgt, ein Lastenausgleich ist allerdings in nur einer Gemeinde in den neuen Bundesländern zustande gekommen. Der Grund hierfür liegt zum einen in den Schwierigkeiten, einen Ausgleich der Vorteile und Lasten vertraglich zu

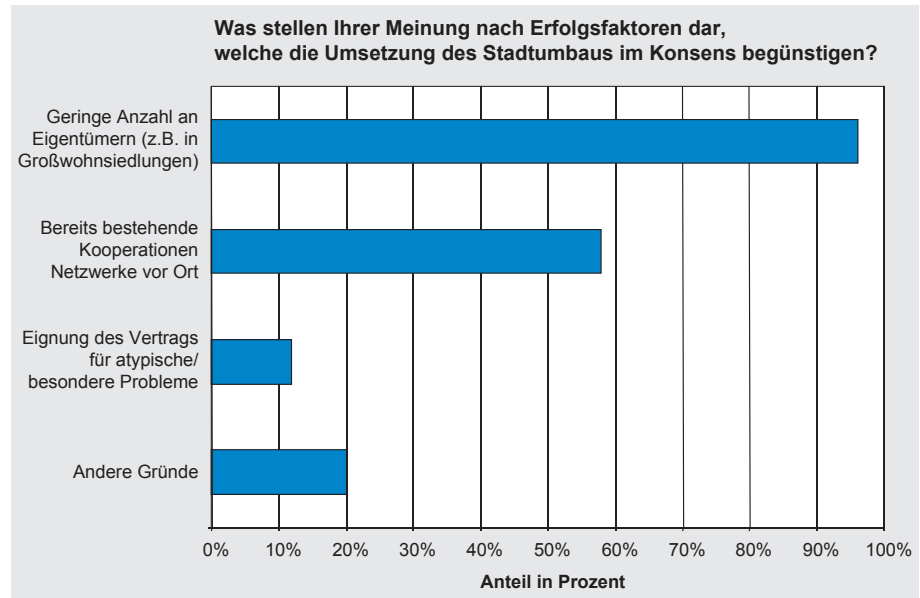


Abb. 8: Erfolgsfaktoren eines Stadtumbaus im Konsens (eigene Erhebung)

fassen (fehlendes allgemeingültiges Modell), zum anderen aber auch in der gerechten Fördermittelbereitstellung: Von Seiten der Gemeinde ist darauf zu achten, dass eine Gleichbehandlung der betroffenen Eigentümer erfolgt; einerseits zwischen den Vertragspartnern, andererseits aber auch gegenüber den verbleibenden Eigentümern, mit denen keine vertraglichen Regelungen abgeschlossen worden sind.

Die in § 171c BauGB nicht explizit genannte Möglichkeit von Zwischennutzungen findet in Form von Verträgen vor allem in ostdeutschen Städten ab 20.000 Einwohnern Anwendung. Insbesondere Berlin und Leipzig machen von diesem Vertragstypus umfangreich Gebrauch, wohingegen es in kleinen Gemeinden zumeist keine Nachfrage nach derartigen Nutzungen gibt.

Die Frage, ob sich bisher Probleme bei Vertragsverhandlungen oder im Vertragsverhältnis (sog. **Leistungsstörungen**) ergeben haben, haben lediglich 16 % der Gemeinden bejaht; diese stammen allesamt aus den neuen Bundesländern. In 20 % dieser Fälle traten die Störungen auf Seiten der Gemeinde auf, dafür aber in 60 % der Fälle auf Seiten der Vertragspartner, bei denen es sich fast ausschließlich um Wohnungsunternehmen handelte. Bei den verbleibenden 20 % der Fälle traten sogar Schwierigkeiten auf beiden Seiten auf. Zwei Drittel der Gemeinden gaben an, dass sich die Leistungsstörungen noch während der Vertragsverhandlungen ereigneten, bei einem Drittel haben sich diese erst im Vertragsverhältnis ergeben.

Probleme im Rahmen des Stadtumbaus entstanden insbesondere dann, wenn der private Investor aufgrund veränderter konjunktureller Rahmenbedingungen und damit in Zusammenhang stehender finanzieller Einbußen nicht mehr in der Lage war, die übernommenen Leistungspflichten vertragsgemäß zu erfüllen. In der Umfrage weiterhin genannt wurden die Verzögerung der Maßnahmen, der unerlaubte Weiterverkauf der Immobilie sowie die Nichterfüllung städtebaulicher Vorgaben bzw. vertraglich vereinbarter (Bau-)Pflichten.

In Bezug auf ggf. vorhandene **Hemmnisse im praktischen Einsatz** wurde nach den Hauptgründen für die fehlende bzw. geringe Anwendung von Stadtumbauverträgen gefragt. Über die Hälfte der Gemeinden gab diesbezüglich an, dass mangelnde Kooperationsbereitschaft zwischen den Stadtumbauakteuren sowie divergierende Interessenlagen zwischen den Grundstückseigentümern die Hauptgründe für den unzureichenden Einsatz kooperativer Lösungen sind. Mit relativ deutlichem Abstand wurden die fehlende Erforderlichkeit bzw. Erfahrung, aber auch rechtliche Schwierigkeiten in der praktischen Anwendung angegeben. Probleme bereiten darüber hinaus Vertragsbestimmungen für atypische Sachverhalte, für deren rechtssichere Formulierung hinreichende Standardisierungen noch ausstehen. Als weiterer Grund für den (teilweise) noch unzureichenden Stellenwert des Stadtumbauvertrags in der städtebaulichen Wirklichkeit wurde der notwendige kommunale Kofinanzierungsanteil im Stadtumbau Ost-Programmteil Aufwertung genannt, der ein Drittel beträgt und von vielen ostdeutschen Gemeinden nur schwer zu erbringen ist.

Auf der anderen Seite lag das Erkenntnisinteresse der empirischen Untersuchung aber auch darin, ggf. vorhandene **Erfolgchancen vertraglicher Regelungen** herauszufiltern, die eine zielgerichtete Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen ermöglichen. Diesbezüglich gaben 96% der Gemeinden an, dass eine geringe Anzahl an Eigentümern ein Erfolgsfaktor für das Zustandekommen von stadtumbaubedingten Verträgen darstellt (vgl. Abb. 8). Immerhin 58% der Gemeinden benannten bestehende Kooperationen bzw. Netzwerke vor Ort als ein entscheidendes Erfolgskriterium. Die Bedeutung dieses Aspekts ist für den Stadtumbau deshalb so herausragend, weil er im Gegensatz zum erstgenannten Erfolgsfaktor von der Gemeinde direkt beeinflussbar ist. Eine um frühzeitige und kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen allen Stadtumbaubetroffenen bemühte öffentliche Verwaltung kann dazu beitragen, dass auch eine Instrumentalisierung von Kooperation besser gelingt als durch Regelungen in Form von Satzungen und Verwaltungakten.

5 Fazit und Ausblick

Die Theoriebildung zum Wandel des Planungsverständnisses hat in Verbindung mit einer Befragung von Experten zur Leistungsfähigkeit des Stadtumbauinstrumentariums gezeigt, dass insbesondere städtebaulichen Verträgen bei der Umsetzung schrumpfsorientierter Stadtentwicklung eine hohe Problemlösungsfunktion zukommt. Gleichfalls ist festzustellen, dass Verträge allerdings nahezu ausschließlich in Verbindung mit Fördermitteln des Bundes, Landes und/oder der Gemeinde zustande kommen.

Dem Bund bzw. den Ländern bleibt im Hinblick auf die Städtebauförderung daher dringend anzuraten, die bestehenden Förderprogramme (Aktive Stadt- und Ortsteilzentren, städtische Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, städtebaulicher Denkmalschutz, Soziale Stadt, Stadtumbau) zu verstetigen und ggf. den Mitteleinsatz noch zu erhöhen. Gegenstand der Förderung sollten weiterhin (Gesamt-)Maßnahmen der Städte und Gemeinden in einem klar abgegrenzten Gebiet über einen bestimmten Zeitraum sein, die nicht über Erlöse oder sonstige Einnahmen finanziert werden können.

Des Weiteren erscheint es sinnvoll, eine verstärkte finanzielle Förderung der Innenentwicklung vorzusehen, damit die Potenziale bzw. Chancen für private Investitionen in die Stadt weiterhin und besser unterstützt werden können. Die Förderung sollte so ausgestaltet werden, dass sie von der Flächenausweisungspolitik der Gemeinden abhängig gemacht wird.

Vor dem Hintergrund der schlechten Haushaltslage vieler Kommunen ist die zusätzliche Einbindung privater Finanzierungsquellen bei der Planung und Umsetzung von investiven und nicht-investiven Stadtumbauaufgaben unerlässlich. Eine »gerechtere« Aufteilung der Finanzierung des Stadtumbaus zwischen öffentlicher Hand und privaten Investoren ist nur durch den frühzeitigen Aufbau bzw. die kontinuierliche Pflege von Kooperations- und Organisationsstrukturen unter Beteiligung aller relevanten Stadtumbauakteure (unternehmerische und private Wohnungswirtschaft, Bürger) zu erreichen.

Literatur

- Albers, G.: Über den Wandel im Planungsverständnis. In: Raumplanung 61, S. 97 ff., 1993.
- Benz, A.: Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden, 1994.
- Benz, A.: Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse, München, 2001.
- Benz, A.: Vom Stadt-Umland-Verband zu »regional governance« in Stadtregionen. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK) II/2001, S. 55 ff., 2001.
- Braybooke, D.; Lindblom, C. E.: Strategy of Decision – Policy Evaluation as a Process, Glencoe, ILL, USA, 1963.

- Budäus, D. (Hrsg.): Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Band 54, Baden-Baden, 2006.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Raumordnungsprognose 2020/2050, Berichte, Band 23. Bonn, 2006.
- Di Fabio, U.: Das Kooperationsprinzip – ein allgemeiner Rechtsgrundsatz des Umweltrechts. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 1153 ff., 1999.
- Dransfeld, E.: Stadtregionale Handlungsmöglichkeiten des Stadtumbaus. In: vhw Forum Wohneigentum, S. 303 ff., 2002.
- Frey, R.L.: Von der Wirtschaft lernen? Governance als Managementaufgabe. In: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), S. 559 ff., 2005.
- Friesecke, F.: Stadtumbau im Konsens!? – Zur Leistungsfähigkeit und Fortentwicklung des städtebaulichen Instrumentariums unter Schrumpfbedingungen. Schriftenreihe des Instituts für Geodäsie und Geoinformation der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Heft 13, Bonn, 2008.
- Fürst, D.: Regional Governance. In: Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance, S. 353 ff., Wiesbaden, 2007.
- Ganser, K.: Instrumente von gestern für die Städte von morgen? In: Ganser, Karl; Hesse, Joachim J.; Zöpel, Christoph (Hrsg.): Die Zukunft der Städte, Baden-Baden, S. 54 ff., 1991.
- Ganser, K.; Siebel, W.; Sieverts, T.: Die Planungsstrategie der IBA Emischer Park. Eine Annäherung. In: Raumplanung 61, S. 112 ff., 1993.
- Goderbauer, E.; Karsten, M.: Stadtumbau West – Pilotstädte am Start. In: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), S. 669 ff., 2003.
- Grziwotz, H.: Einführung in die Vertragsgestaltung im Öffentlichen Recht. In: Juristische Schulung (JuS), S. 807 ff., 1998.
- Häubergermann, H.: Der Stadtumbauprozess – Möglichkeiten und Grenzen für eine Stadtentwicklung »von unten«. In: vhw Forum Wohneigentum, S. 229 ff., 2004.
- Hoffmann-Riem, W.: Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts als Aufgabe. In: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR), S. 400 ff., 1990.
- Kestermann, R.: Kooperative Verfahren in der Raumplanung. Phänomenologische Betrachtungen. In: Adam, Brigitte (Hrsg.): Neue Verfahren und kooperative Ansätze in der Raumplanung, S. 50 ff., Dortmund, 1997.
- Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 20. Oktober 1998. www.boell.de/downloads/stiftung/1998_Koalitionsvertrag.pdf.
- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005. www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/_Anlagen/koalitionsvertrag.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/koalitionsvertrag.
- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom 26. Oktober 2009. www.cdu.de/doc/pdf/091026-koalitionsvertrag-cdu-csu-fdp.pdf.
- Köster, B.: Die Privatisierung des Bauleitplanverfahrens und der Einsatz der Mediation in den Beteiligungsverfahren. Frankfurt am Main, 2002.
- Krüger, T.: Alles Governance? Anregungen aus der Management-Forschung für die Planungstheorie. Raumplanung 132/133, S. 125 ff., 2007.
- Luhmann, N.: Die Gesellschaft der Gesellschaft, 2 Bde., Frankfurt a.M., 1997.
- Mayer, O.: Zur Lehre vom öffentlichrechtlichen Verträge. In: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR), S. 3 ff., 1888.
- Mayntz, R.; Scharpf, Fritz W.: Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt am Main, 1995.
- Ohms, M.J.: Städtebaulicher Vertrag statt planerischer Festsetzung – Vorrang konsensualer Instrumente in der Bauleitplanung. In: BauR, S. 983 ff., 2000.
- Ritter, E.-H.: Der kooperative Staat. In: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR), S. 389 ff., 1979.
- Scharpf, F.W.: Die Handlungsfähigkeit des Staates. In: Politische Vierteljahresschrift, S. 621 ff., 1991.
- Schuppert, G.F.: Der Gewährleistungsstaat – ein Leitbild auf dem Prüfstand. WZB-Mitteilungen, Heft 104, 2004.
- Selle, K.: Phasen oder Stufen? Fortgesetzte Anmerkungen zum Wandel des Planungsverständnisses. In: Raumplanung 71, S. 237 ff., 1995.
- Selle, K.: Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln. Ein Werkbuch. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 69, 2. Auflage. Dortmund, 1996.
- Selle, K.: Von der Bürgerbeteiligung zur Kooperation und zurück ... Vermittlungsarbeit in Quartier und Stadt. In: Adam, Brigitte (Hrsg.), Neue Verfahren und kooperative Ansätze in der Raumplanung, S. 29 ff., Dortmund, 1997.
- Selle, K.: Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag der öffentlichen Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund, 2005.
- Selle, K.: Neustart. Vom Wandel der shared mental models in der Diskussion über räumliche Planung, Steuerung und Entwicklung. In: DISP 169, S. 17 ff., 2007.
- Siebel, W., in: DASL/Landesgruppe Niedersachsen-Bremen (Hrsg.), Planung oder Anpassung?, Fragen an künftige Stadt- und Regionalplanung, S. 83 ff., 1989.
- Sinning, H.: Kommunikative Planung. Leistungsfähigkeit und Grenzen am Beispiel nachhaltiger Freiraumpolitik in Stadtregionen, Opladen, 2003.
- Sinning, H.: Partizipation – neue Anforderungen an eine bewährte Governanceform. In: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), S. 579 ff., 2005.
- Stich, R.: Die Rechtsentwicklung von der imperativen zur kooperativen Städtebaupolitik – Betrachtungen zu einem grundlegenden Wandel im Städtebaurecht des Bundes. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR), S. 304 ff., 1999.
- Tietze, M.: Kooperation im Städtebau. Eine empirische Untersuchung städtebaulicher Verträge im Spannungsfeld funktionaler Differenzierung. Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 902, Berlin, 2003.
- Treutner, E.: Kooperativer Rechtsstaat. Das Beispiel Sozialverwaltung, Baden-Baden, 1998.
- Voigt, R. (Hrsg.): Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung?, Baden-Baden, 1995.

Anschrift des Autors

Dr.-Ing. Frank Friesecke
die STEG Stadtentwicklung GmbH
Olgastraße 54, 70182 Stuttgart
frank.friesecke@steg.de