



Christian Strauß

Weiterentwicklung integrierter Konzepte vor dem Hintergrund des demografischen Wandels



Die bisherige Stadtumbaupraxis steht in Ost und West auf dem Prüfstand. Die Bundesregierung hat die Fortführung des Programms beschlossen und anerkennt damit die verbleibenden sowie mit den steigenden Haushaltsausfällen neu hinzukommenden siedlungsstrukturellen Missstände. In der Bewertung des bisherigen Stadtumbaus ist unter anderem die Frage zu stellen, welchen Beitrag das eigens geschaffene Instrumentarium geleistet hat und inwiefern dieses zu optimieren ist. Im Mittelpunkt des Instrumentariums steht das integrierte Konzept. Der folgende Beitrag analysiert daher die materielle und formelle Ausprägung dieses Instruments und formuliert konzeptionelle Ansätze zu dessen Weiterentwicklung.¹

Reaktive und proaktive Inhalte des Stadtumbaus

Der Begriff „Stadtumbau“ umfasst die gesellschaftliche Antwort auf den demografischen Wandel und die mit diesem verbundene Stadtschrumpfung (Strauß, 2009: 148-151). Er soll nachhaltige städtebauliche Strukturen wiederherstellen. Nach dem Baugesetzbuch erfolgen Stadtumbaumaßnahmen daher in Gebieten mit erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten. Nach § 171a Abs. 2 S. 2 BauGB liegen diese insbesondere vor, „wenn ein dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen für bestimmte Nutzungen, namentlich für Wohnzwecke, besteht oder zu erwarten ist“. Die gesellschaftliche Antwort auf den demografischen Wandel kann demnach sowohl reaktiv („besteht“) als auch proaktiv („zu erwarten“) sein.

Jede reaktive gesellschaftliche Antwort zur raumstrukturellen Anpassung an den Wandel impliziert neue Impulse für den demografischen Wandel selbst. Sinnvoll ist es hierbei, Antworten zu identifizieren, die beide Aspekte integrieren. Proaktive Beiträge zum Umgang mit zukünftigen beziehen sich vor allem auf die gesellschaftlichen Dimensionen des Raumes (Läpple, 1991: 196-197): Es gilt, Beiträge zu Raumstrukturen zu leisten, die unter anderem eine Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen, mithilfe weicher Standortqualitäten nah- und fernräumliche Wanderungsgewinne erzielen und schließlich neu über Außenwanderung denken. Diese gesellschafts-räumlichen Zielstellungen führen erst im zweiten Schritt (in der Operationalisierung) zu physisch-räumlichen Konsequenzen.

In der Stadtumbaupraxis Ost ist eine Debatte über eine proaktive Politik, im Unterschied etwa zur Klimapolitik, bislang ausgeblieben. Im Kern geht es um die Anpassung des baulichen Angebotes an ein geringeres und sich veränderndes Angebot (Anpassung). Diese Schwerpunktsetzung ist mit den bestehenden erheblichen städtebaulichen Missständen insbesondere in ostdeutschen Städten (vor allem mit Blick auf den Wohnungsleerstand) erklärbar. Daher werden die meisten Fördermittel nicht für Aufwertungs-, sondern für Rückbaumaßnahmen eingesetzt (Bundesministerium, 2008: 65). Sie leistet allerdings keinen Beitrag zur Lösung des ursächlichen Problems im Stadtumbau, der erheblich geringer werdenden Nachfrage.

In der Förderpraxis unterscheidet sich zugleich die west- von der ostdeutschen Zielsetzung: Programmatischer Unterschied ist das Moment der Vorbeugung im Westen gegenüber der Reaktion auf den Leerstand im Osten. Im Westen wird weiterhin eine Strategie der Wiedernutzung brachgefallener Flächen erkennbar. Zukünftig sollte aber auch hier diskutiert werden, ob eine Zielstellung zur Erhaltung des bisherigen Stadtkörpers tatsächlich eine proaktive Antwort auf die Schrumpfung darstellt oder ob diese Vermögensfiktion nicht eher zugunsten neuer Schrumpfungskonzepte aufgegeben werden müsste.

Vereinheitlichung des Stadtumbaubegriffs

Die unterschiedliche Interpretation des Stadtumbaubegriffs ist zur Herausbildung einer kohärenten Vorgehensweise nicht dienlich. Daher verfolgt auch der Bund mittelfristig die Zusammenführung der beiden Programme. Es spricht vieles dafür,

¹ Der Beitrag ist im Zusammenhang mit der Dissertation über flächenpolitische Elemente der integrierten Konzepte entstanden, die der Autor zurzeit erarbeitet.



den in der ostdeutschen Stadtumbaupraxis gefestigten Begriff zu verwenden. Denn das Neue des Stadtbaus ist die Anerkennung eines längerfristig anhaltenden Funktionsverlustes und damit die Abkehr von der Vermögensfiktion einzelner Grundstücke. Mit diesem Alleinstellungsmerkmal unterscheidet er sich von den anderen Programmen der Städtebauförderung. Maßnahmen zur Revitalisierung sollten entsprechend nicht mehr als Stadtumbau- sondern als Sanierungs- oder als Entwicklungsmaßnahmen gefördert werden.



Abb. 1: „Men At Work“ in Hamburg-Wilhelmsburg (Foto: Metscher)

Die förderprogrammatische Unterscheidung sollte auch deshalb aufgegeben werden, weil es dafür keine planungsrechtliche Entsprechung gibt. Vielmehr wird im Baugesetzbuch eine einheitliche Problem- und Zielstellung formuliert. Dabei sind nach § 171a Abs. 1 BauGB Stadtumbaumaßnahmen anstelle und ergänzend zu den vorhandenen Instrumenten zulässig. Dies ermöglicht die eben skizzierte Forderung, zunächst das Maßnahmenspektrum des Stadtumbaus auf den Umgang mit dem Funktionsverlust zu reduzieren und zugleich integrierte Lösungsansätze zu entwickeln, die über diese Maßnahmen hinausgehen. Hierfür dient das städtebauliche Entwicklungskonzept nach § 171b Abs. 2 S. 1 BauGB, in dem Ziele und Maßnahmen für ein Stadtumbaugebiet festgelegt werden. Diese Ziele und Maßnahmen können über den reaktiven Umgang mit dem erheblichen städtebaulichen Funktionsverlust hinausgehen und proaktive Maßnahmen einbeziehen. Im Ergebnis sollte die ganzheitliche Konzeptebene von der spezifischen Maßnahmenebene getrennt werden. Daraus folgt eine Zweiteilung in der Vorgehensweise: Dem konzeptionellen Dach eines weit gefassten integrierten Stadtentwicklungskonzeptes ordnen sich unterschiedliche Maßnahmen unter, die aus verschiedenen Förderquellen (z.B. Stadtumbau, Soziale Stadt, Sanierung, Städtebaulicher Denkmalschutz) finanziert werden. Dabei hat die Gemeinde in der Wahl der Instrumente und der Maßnahmen ein Auswahlmessen. Bei dieser Zweiteilung kommt dem integrierten Konzept als Gesamtmaßnahme die strategische Bedeutung zu, die auch auf Ebene der Bundesländer gefordert wird: Es gilt, Konflikte zwischen einzelnen

sektoralen Zielsetzungen zu minimieren und Synergien zu bündeln. Zugleich gilt es, Doppelförderungen zu vermeiden und Schnittmengen zwischen Förderprogrammen abzuschaffen.

Entkopplung der Konzept- von der Förderebene

In der Praxis ist die Erarbeitung integrierter Konzepte von der Förderprogrammatik bereits ebenfalls teilweise entkoppelt. So sind etwa in Sachsen zunächst „Gesamtstädtische Integrierte Stadtentwicklungskonzepte (INSEKs)“ nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB obligatorisch, die integrierte Ziele und Maßnahmen sowie Aussagen über die Förderkulissen enthalten. Aus diesen gesamtstädtischen Konzepten sind teilräumliche „Städtebauliche Entwicklungskonzepte“ nach § 171 b Abs. 2 S. 1 BauGB abzuleiten, auf deren Grundlage Fördermittel für einzelne Maßnahmen beantragt werden können. Eine zunächst gesamtstädtische Perspektive scheint unabdingbar, um die Herausforderungen des demografischen Wandels ganzheitlich zu begreifen (Nagler 2005: 79). Daher ist es sinnvoll, die Entwicklung der Gesamtstadt und ihrer Teilräume zu beobachten und auch konzeptionell auf verschiedenen Maßstabsebenen zu planen. Denn bei einer insgesamt zurückgehenden Einwohnerzahl wird die Stabilisierung eines Teilraumes destabilisierende Tendenzen in anderen Teilräumen bewirken. In der schrumpfenden Stadt wird Nachfrage in der Regel lediglich umverteilt, nur selten (etwa durch Gewinne aus Fernwanderung oder Reurbanisierung) neu erzeugt. Daher ist der Quartiersvergleich ebenso wichtig wie der gesamtstädtische Kontext und die regionale Einbindung.

Dennoch bestehen auch in der erprobten Planungspraxis Probleme:

- Für den Bund ist ein teilräumliches Konzept für ein „Gebiet“ maßgeblich, während die Länder gesamtgemeindliche Ziele und Maßnahmen fordern. Dies führt zu Verwirrungen in der Planungs- und Förderpraxis und zur notwendigen Erarbeitung von Konzepten für beide Betrachtungsebenen.



Abb. 2: Umgenutzte Lagergebäude am Hafen von Neustrelitz (Foto: Jost)



	Planungsrechtlich informell		Planungsrechtlich formell
Region	Integriertes regionales Entwicklungskonzept	?	Regionalplan
Gesamtstadt	Integriertes gesamtstädtisches Entwicklungskonzept	?	Flächennutzungsplan
„Gebiet“	Städtebauliches Entwicklungskonzept	↔	Bebauungsplan

Note: The diagram includes arrows indicating relationships: a downward arrow from Region to Gesamtstadt, a downward arrow from Gesamtstadt to „Gebiet“, a downward arrow from Regionalplan to Flächennutzungsplan, and a downward arrow from Flächennutzungsplan to Bauungsplan. A double-headed arrow connects Regionalplan and Flächennutzungsplan. A double-headed arrow connects Städtebauliches Entwicklungskonzept and Bauungsplan. A vertical line separates the two columns, with question marks at the intersections.

Abb. 3: Stellung der Konzepte im Stadtumbau (Quelle: eigener Entwurf unter Verwendung von Möller 2006; Mitschang 2003, S. 529)

- Die Länder fordern nur in geringem Umfang proaktive Aussagen ein.
- Die Konzepte fokussieren materiell trotz der Einbindung etwa des Sozialamtes und des Amtes für Wirtschaftsförderung auf physisch-räumliche Ziele und Maßnahmen.

Darüber hinaus steht der Anspruch eines strategischen gesamtstädtischen Konzeptes, das als zentrales gemeindliches Entwicklungskonzept dienen soll, im Widerspruch zu drei Rahmenbedingungen des kommunalen Alltags: Zunächst erfordert ein konsensual erarbeitetes Konzept, das den Maßgaben einer kooperativen und integrativen Planung entsprechen soll, einen hohen Bearbeitungsaufwand. Dieser ist von den Gemeinden schwer aufzubringen, zumal mit der Erarbeitung der integrierten Konzepte keine weitere Planung entfällt (hilfreich sind daher die Förderzuschüsse für die Erarbeitung der Konzepte). Dann findet der Anspruch auf konsensuale Erarbeitung durch die öffentlichen und privaten Akteure vor Ort keinen Widerhall – gerade in Klein- und Mittelstädten werden Ziele und Maßnahmen von privaten Planungsbüros erarbeitet, während sich der von Landesseite geforderte intensive Beteiligungs- und Abstimmungsprozess auf Abfragen reduziert.

Schließlich korrespondiert der Anspruch eines zentralen strategischen Stadtentwicklungskonzeptes nicht mit dessen planungsrechtlichem Status. Unter Anerkennung der planungsrechtlichen Dichotomie „informell – formell“ in der Gesamtplanung (Krautzberger, 2009: § 1 Rn. 77) sind die im Stadtumbau entstehenden Konzepte den informellen Instrumenten zuzuordnen. Sie haben keine unmittelbare rechtliche Bindungswirkung, es werden weder Inhalte noch Schranken des Eigentums rechtsverbindlich neu festgelegt. Allerdings

kann „[...] die Intensität der Beeinträchtigung von Eigentumspositionen [...] weit über das übliche Maß bauplanungsrechtlicher Einwirkungen hinausgehen“: So ist das Konzept oftmals „[...] die abschließende, letztlich parzellenscharfe und – in der ganz überwiegenden Mehrzahl der Fälle – die einzige gemeindliche Planung.“ (Möller, 2006: S. 76). Daher kommt ihm in vielen Städten doch die von der Landesseite geforderte zentrale Bedeutung zu. Umso mehr verwundert allerdings, dass in Folge einer allgemeinen Deregulierung und Kommunalisierung staatlicher Aufgaben die Konzepte z.B. in Sachsen keiner gesamtplanerischen Kontrolle mehr unterzogen werden sollen.

Wirkungen des integrierten Konzeptes

Die integrierten Konzepte im Stadtumbau entfalten verschiedene mittelbare Wirkungen, auch gegenüber dem Grundstückseigentümer. Zu nennen sind hierbei insbesondere:

- Selbstbindung der Gemeinde und Handlungsrahmen für Gesamt- und Fachplanung;
- Strategische Aussagen, Verflechtung, lokales Leitbild: Stadtumbau wird durch das Konzept als Gesamtmaßnahme begreifbar;
- Kommunikation und Transparenz: Stadtumbau als prozessorientiertes, kooperatives Vorgehen;
- Grundlage für Stadtumbaugebiet und Stadtumbausatzung: neue Möglichkeiten gemeindlichen Handelns, das Außenwirkung entfaltet: Festlegung Stadtumbaugebiet, Versagen oder Erteilung einer Genehmigung i.V.m. der Stadtumbausatzung;

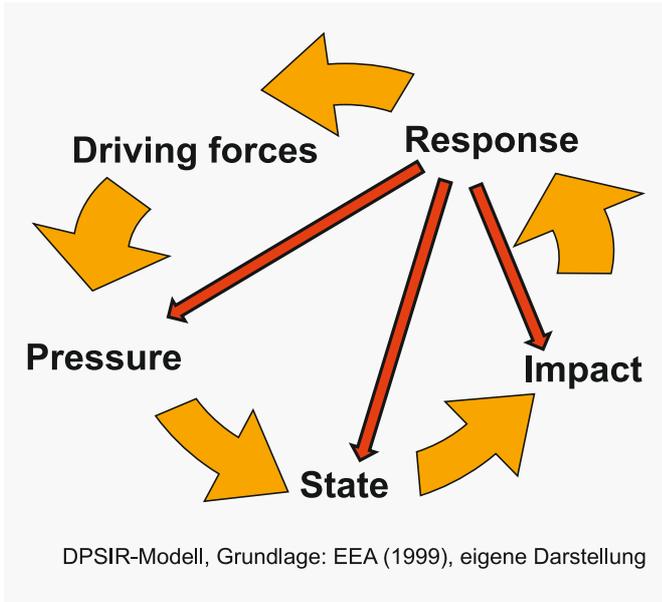


Abb. 4: Reaktive und proaktive gesellschaftliche Antwort

- In Ausnahmefällen (Antrag des Bundeslandes beim BMVBS) Grundlage für den Abriss von Gebäuden älter als 1919, sofern damit insgesamt ein Beitrag zur Stadterhaltung geleistet wird und die Gebäude nicht denkmalgeschützt sind;
- Grundlage für Erschließung von Fördermitteln (nur mithilfe eines Städtebaulichen Entwicklungskonzeptes ist es möglich, ein Fördergebiet zu beschließen) und
- Planinhalte führen zu Bodenwertverlusten in Rückbaugebieten (Möller, 2006: S. 77).

Trotz dieser Wirkungen bleibt die Planungssicherheit der Betroffenen eingeschränkt: Das Konzept kann durch einfachen Beschluss der Gemeinde geändert werden (allerdings müssen ändernde Fortschreibungen abwägungsfehlerfrei sein, weshalb keine grundlegende Veränderung der Planung möglich ist). Integrierte Konzepte des Stadtumbaus sind daher informelle Instrumente, die die Bauleitplanung nicht ersetzen, weder inhaltlich noch prozessual.

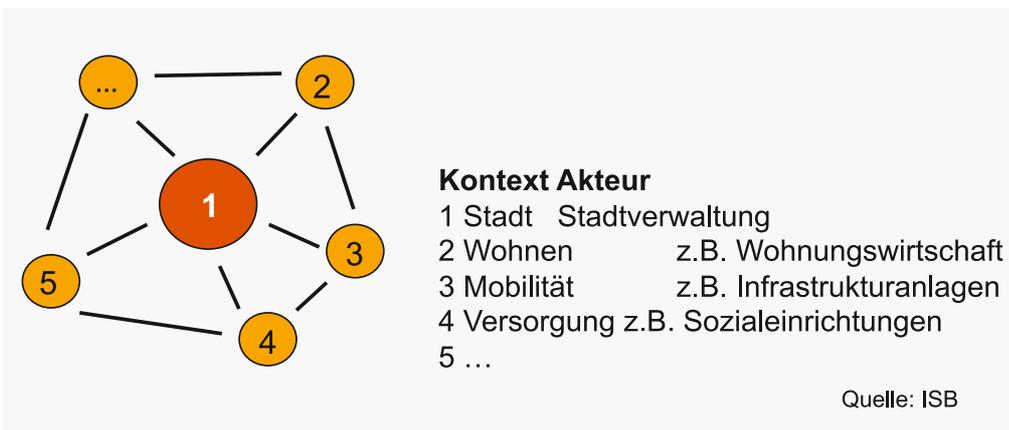


Abb. 5: Steuerungsverständnis in Deutschland – neueres Verständnis

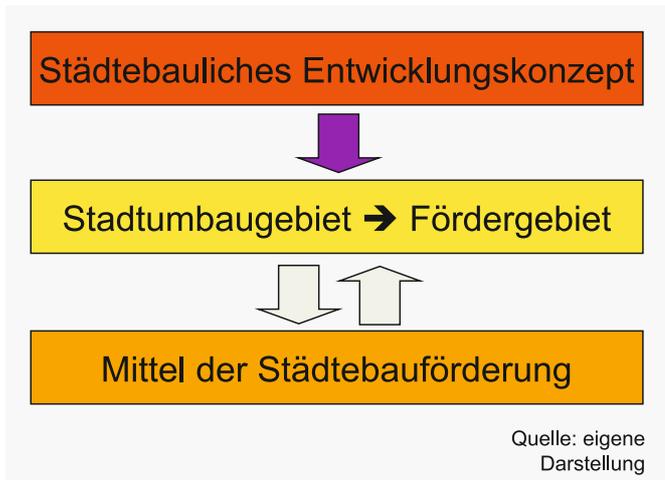
Verhältnis zur formellen Planung

In der Planungspraxis führt dies daher zu einer Parallelität informeller und formeller Planung. So überarbeitet Leipzig nach Fertigstellung des gesamtstädtischen Konzeptes aktuell den Flächennutzungsplan. Mittlerweile hat sich daher ein paralleles System informeller und formeller Pläne herausgebildet (vgl. Abb. 3). Aufgrund der Programmorientierung des Stadtumbaus und der Verknüpfung von Planinhalten mit Förderstrukturen ist auf allen drei Ebenen (Region, Gesamtgemeinde, Teilraum) davon auszugehen, dass es sich bei den planungsrechtlich informellen Konzepten nicht um eine vorbereitende Planung, sondern um eine wesentliche Grundlage zur Stadtentwicklung handelt (auf regionaler Ebene bezieht sich die Verknüpfung insbesondere auf die Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepte und die sich dabei eröffnenden Fördermöglichkeiten). Hierbei zeigen sich explizit die Unterschiede zwischen planungsrechtlicher und (aus Governance-Perspektive) planungspraktischer Sicht.

Im System der informellen Gesamtplanung findet eine Konkretisierung der Planinhalte statt, wie dies auch bei der formellen Gesamtplanung erfolgt. Die vertikalen Beziehungen zwischen den informellen Planebenen scheinen daher zunächst eindeutig zu sein. Doch gibt es Diskussionen über diese informelle Stufenfolge: Trotz der Forderung bereits im Stadtumbau-Wettbewerb 2001 werden bislang wenige regionale integrierte Stadtumbaukonzepte erarbeitet; hier bietet es sich an, Stadtumbauthemen bei der Erarbeitung Regionaler oder Integrierter Ländlicher Entwicklungskonzepte mit zu behandeln. Einfacher gestaltet sich die Stufenfolge der informellen Planung innerhalb der Gemeinde. Teilräumliche Konzepte können die gesamtstädtische Darstellung konkretisieren und adressscharfe Aussagen treffen. Allerdings bestehen hier ebenfalls unterschiedliche Interessen der einzelnen Ressorts in der Verwaltung und der verschiedenen öffentlichen und privaten Akteure. Zudem fordern BauGB und Bund-Länder-Programm lediglich Konzepte für ein definiertes „Stadtumbaugebiet“, während die gesamtstädtische Perspektive nur von geringer Bedeutung ist. Demgegenüber sind sich die Bundesländer der Relevanz der gesamtstädtischen und umfassenden

Perspektive bewusst und fordern daher konzeptionelle Aussagen auch für diese räumliche Ebene.

Das horizontale Verhältnis – jeweils zwischen dem informellen und dem formellen Konzept – ist bislang unklar. Sowohl die Frage nach der planungsrechtlichen Verbindlichkeit informeller Konzepte ist nicht zufriedenstellend beantwortet (letztlich sind sie nur Abwägungsmaterial) als



Quelle: eigene Darstellung

Abb. 6: Zusammenhänge zwischen integriertem Konzept und Städtebauförderung

auch die Aufgabenteilung (nach planungsrechtlicher Auffassung über das System der räumlichen Gesamtplanung ist die Entwicklung und Ordnung im Kern Aufgabe der Bauleitplanung, während in der Stadtumbaupraxis das integrierte Konzept die abschließende Handlungsgrundlage bildet). Darüber hinaus bestehen institutionelle Probleme, weil die weit über städtebauliche Aspekte hinausreichenden Inhalte des integrierten Konzeptes auf die mit den grundgesetzlich vereinbarten bodenrechtlichen Aussagen reduziert werden müssten, um mit der Bauleitplanung abgebildet zu werden. So werden in einem integrierten Konzept zum Teil auch Planinhalte dargestellt (z.B. der Abriss), die sich nicht analog in einem Bebauungsplan festsetzen lassen. Folgt ein Bebauungsplan einem integrierten Konzept, handelt es sich daher oftmals nur um eine Nachsteuerung, der auch der Bundesgesetzgeber keine Priorität eingeräumt hat: Vielmehr sollen im Stadtumbau das konsensuale Vorgehen im Vordergrund stehen und hoheitliche Instrumente nur nachrangig zur Anwendung kommen (Krautzberger 2009: § 171 c Rn. 1).

Zur Verfahrensvereinfachung und zur Vermeidung paralleler Planungsvorgänge sollte insbesondere auf gesamtgemeindlicher Ebene die Substitutionsmöglichkeit der Bauleitplanung diskutiert werden (vgl. Mitschang 2003: S. 529). Im Ergebnis könnte ein optimiertes integriertes gesamtstädtisches Konzept zukünftig den Flächennutzungsplan ersetzen.

Fazit und Ausblick

In der Praxis überwiegen im Stadtumbau Ost aufgrund der erheblichen städtebaulichen Funktionsverluste reaktive Aussagen, während im Westen auch proaktive gesellschaftliche Antworten diskutiert werden. Allerdings führen diese unterschiedlichen Auseinandersetzungen zu einer Verwässerung des Stadtumbaubegriffes. Zukünftig sollte ein integriertes Entwicklungskonzept als Gesamtmaßnahme für die gesamte Gemeinde erarbeitet werden. Aus den Aussagen des gesamtgemeindlichen Konzeptes sollten teilräumliche Pläne abgeleitet

und Fördermaßnahmen zugeordnet werden. Folge dieser Zerteilung sollte eine Loslösung des integrierten gesamtgemeindlichen Konzeptes von dem Förderprogramm Stadtumbau sein.

Das integrierte Konzept könnte *formell* weiterentwickelt werden und den Flächennutzungsplan ablösen. Dabei wird eine neue mittelbare Verbindlichkeit des Konzeptes anerkannt, die ihm in der Praxis bereits heute zukommt.

Materiell sollte das Konzept um gesellschaftsräumliche Aussagen erweitert werden, die über den bisherigen Stadtumbau mit seinem physischen Raumbegriff hinausgehen. Andererseits ist es nicht möglich, mit einem einzigen Planungsvorgang alle raumbezogenen Probleme zu lösen bzw. Ziele zu verfolgen. Im Kern eines integrierten Konzeptes sollten letztlich doch Beiträge zur Rückführung des Siedlungskörpers auf ein zukunftsfähiges Maß stehen. Dabei ist insbesondere eine gebäude- und wohnungspolitische Zielstellung durch eine Flächenkreislaufwirtschaft unter Schrumpfungsbedingungen zu ersetzen.

Für das *Förderprogramm* Stadtumbau (Ost wie West) leitet sich aus dieser programmatischen Fokussierung die Forderung ab, alle bisherigen Fördermaßnahmen zum Recycling aufzugeben, weil diese bereits ausreichend von anderen Programmen abgedeckt werden; vielmehr gilt es, mit einem bundeseinheitlichen Programm die bisherigen Siedlungs- und Verkehrsflächen in schrumpfenden Städten aus einem Verwertungszusammenhang herauszunehmen und den Siedlungskörper auf ein verkleinertes und damit nachhaltiges Maß zurückzuführen.

Christian Strauß

Dipl.-Ing. für Stadt- und Regionalplanung, Wiss. Mitarbeiter am Fraunhofer-Institut für Mittel- und Osteuropa sowie an der Universität Leipzig

Quellen:

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2008): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost. Gutachten. Berlin: Selbstverlag.

Krautzberger, Michael (2009) [Bearbeiter], in: Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael und Löhr, Rolf-Peter: Baugesetzbuch – BauGB. Kommentar. Elfte Auflage, München: Verlag C. H. Beck.

Läpple, Dieter (1991): Essay über den Raum. In: Häußermann, Hartmut/Ipsen, Detlev/Krämer-Badoni, Thomas/Läpple, Dieter/Rodenstein, Marianne/Siebel, Walter (Hrsg.): Stadt und Raum: soziologische Analyse. Pfaffenweiler: Centaurus-Verlagsgesellschaft, S. 157-207.

Möller, Andreas (2006): Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht. Schriften zum Öffentlichen Recht Band 1034, Berlin: Duncker & Humblot.

Mitschang, Stephan (2003): Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung. Zur Weiterentwicklung der räumlichen Gesamtplanung auf der örtlichen Ebene, Köln, Berlin, Bonn, München: Heymanns Verlag.

Nagler, Heinz (2005): Stadtumbau aus der Perspektive der Planung. In: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen/Stiftung Bauhaus Dessau (Hrsg.): Tatort Stadt II, Perspektiven einer Stadtumbaukultur. Edition Bauhaus, Band 17. Berlin: jovis Verlag, S. 78-105.

Strauß, Christian (2009): Integrierte Quartierkonzepte: Beitrag der Stadtentwicklungsplanung zum Umgang mit dem demografischen Wandel. In: Drilling, Matthias/Schnur, Olaf (Hrsg.): Governance der Quartiersentwicklung. Theoretische und praktische Zugänge zu neuen Steuerungsformen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 147-167.