

Erschienen in: Christine Weiske, Sigrun Kabisch, Christine Hannemann (Hrsg.): Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus. Interessengegensätze, temporäre Koalitionen und Entscheidungsstrukturen in schrumpfenden Städten, vs Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2005

**Ursula Stein**

## **„Schrumpfen“ als Führungs- und Kommunikationsaufgabe: ein Beispiel aus dem Amt für Stadtplanung und Bauordnung in Essen**

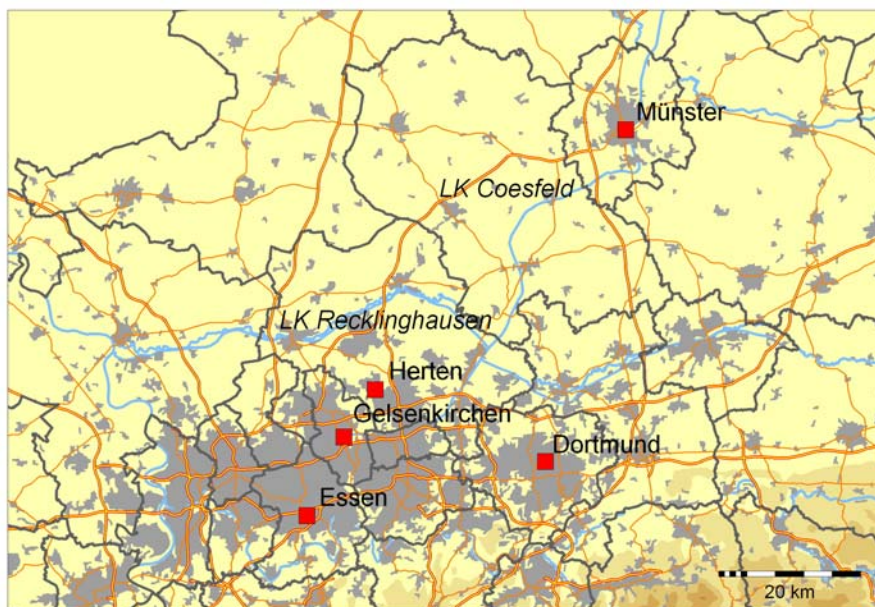
Der Beitrag beleuchtet das Thema „Umgang mit dem Schrumpfen der Stadt“ anhand eines Beispiels aus Westdeutschland. Er fokussiert dabei auf eine wichtige Akteursgruppe, nämlich die öffentliche Verwaltung und speziell die Stadtplanungsämter, und konzentriert sich auf die Frage, wie der notwendige Umorientierungsprozess methodisch unterstützt werden kann. Es interessieren also die Aufgaben, die in der Gestaltung der Neuorientierung entstehen, sowie dabei nützliche Argumentationsfiguren und Arbeitsschritte. Kernthese des Beitrags ist, dass dies eine deutliche Herausforderung an die Führungskompetenz der Amtsleitungen darstellt, und dass es hilfreich ist, sich den sachlichen, kommunikativen und emotionalen Bestandteilen dieser Aufgabe systematisch zuzuwenden.

Auch im Westen der Bundesrepublik existieren zum Teil langjährige Erfahrungen mit deutlichen Schrumpfungsprozessen – und dabei liegen Schrumpfen und Wachstum räumlich oft dicht beieinander. In Teil 1 wird dies mit Aggregatdaten aus Nordrhein-Westfalen, speziell dem Ruhrgebiet und dem Münsterland, skizziert. Die meisten Kommunen in Westdeutschland sind noch nicht so unausweichlich mit dem Thema Schrumpfen konfrontiert worden, wie es heute bereits viele Kommunen in Ostdeutschland sind. Noch ist das Thema zu neu, noch wird teilweise eine trotzig-wachstumsrhetorik gepflegt. Prototypische Formen des Umgangs mit dem Schrumpfen werden ebenfalls in Teil 1 vorgestellt. In Teil 2 steht dann die systematische Beschäftigung des Amtes für Stadtplanung und Bauordnung in der Stadt Essen mit dem Thema Schrumpfen im Mittelpunkt. Vor diesem Hintergrund betrachte ich abschließend in Teil 3 die Kommunikations- und Führungsaufgaben, die in diesem Zusammenhang entstehen.

### **1. Schrumpfen, Wachsen und der Umgang damit: Beispiele aus der Region und aus Nachbarstädten Essens**

Schrumpfen von Bevölkerung und Beschäftigten ist für einige westdeutsche Städte ein durchaus bekanntes Phänomen, für andere hingegen neu. Erfahrungen damit haben vor allem die Städte im Ruhrgebiet und im Saarland, die bis in die achtziger Jahre hinein noch eine von Kohle und Stahl dominierte altindustrielle Monostruktur aufwiesen. Das Fallbeispiel aus Essen - das ich nicht aufgrund wissenschaftlicher Systematik, sondern anlassgesteuert als Moderatorin einer Klausurtagung zum Thema „Umgang mit wirtschaftlichem und demographischem Wandel“ wähle - ist vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit Schrumpfen und Wachsen in der Region zu betrachten. In dem folgenden Abschnitt soll daher erläutert

werden, welche Beispiele Planung und Politik in Essen in direkter Nachbarschaft betrachten können, um die eigene Situation zu reflektieren, und welche Wege des Umgangs damit einige Nachbarstädte Essens in den letzten Jahren gewählt haben. Dabei wird deutlich, dass es auch unter der Bedingung des demographischen und wirtschaftlichen Rückgangs unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten jenseits der „Schreckstarre“ gibt. Der Innovationsbedarf ist sogar um so höher, als die herkömmlichen Steuerungsinstrumente oft nicht mehr passen.



**Abbildung 1: Ruhrgebiet und Münsterland**

Quelle: Institut für Kulturgeographie, Stadt- und Regionalforschung der Universität Frankfurt

Das Beispiel des benachbarten Regierungsbezirks Münster zeigt in exemplarischer Weise, wie dicht Schrumpfen und Wachsen räumlich beieinander liegen können. Innerhalb des Regierungsbezirks ist die kreisfreie Stadt Gelsenkirchen Spitzenreiter beim Thema Schrumpfen, der Kreis Coesfeld der Spitzenreiter beim Thema Wachstum.

<b>Merkmal</b>	<b>Regierungsbezirk Münster</b>	<b>Stadt Gelsenkirchen</b>	<b>Kreis Coesfeld</b>
<b>Einwohner 31. 12. 03</b>	<b>2.625.745</b>	<b>272.445</b>	<b>219.915</b>
Veränderung 1997 – 2003	+ 1,0 %	- 4,8%	+ 5,7%
Veränderung 1970 – 2003	+ 11,0%	- 21,6%	+ 48,3%
<b>Beschäftigte insgesamt 30. 6. 97</b>	<b>974.278</b>	<b>93.730</b>	<b>76.322</b>
<b>Arbeitslosenquote 31. 12. 03</b>	<b>10,6%</b>	<b>18,2%</b>	<b>7,8%</b>

**Abbildung 2: Schrumpfen und Wachsen im Regierungsbezirk Münster**

Quelle: Bezirksregierung Münster, eigene Berechnungen

Gelsenkirchen liegt in der Emscher-Lippe-Region am Nordrand des Ruhrgebiets, wo der Bergbau noch in einzelnen Zechen arbeitet und der Strukturwandel noch nicht so weit fortgeschritten ist wie in den Städten des südlichen Ruhrgebiets. Die Einwohnerzahl von Gelsenkirchen sank zwischen 1970 und 2003 um fast 22 Prozent – mit einem deutlichen Schub durch Kohle- und Stahlkrise in den siebziger Jahren und anhaltenden Abwanderungsüberschüssen. Der Kreis Coesfeld hingegen ist ein Teil des westlichen Münsterlands, das insgesamt aufgrund seiner mittelständisch geprägten Struktur als das „Baden-Württemberg in Nordrhein-Westfalen“ bezeichnet wird. Der Kreis ist von der typischen münsterländischen Parklandschaft geprägt und hat sicherlich stark von der Suburbanisierung der Wohnbevölkerung sowohl aus Münster als auch aus dem Ruhrgebiet profitiert: Die Einwohnerzahl des Kreises Coesfeld ist von 1970 bis 2003 um über 48 Prozent gewachsen. Bei näherem Hinsehen zeigt sich jedoch auch, dass der Arbeitsplatzbesatz in diesem Kreis mit der enormen Bevölkerungsentwicklung Schritt gehalten hat: der alte Grundsatz, dass Großstädte aufgrund ihrer Zentralität einen stärkeren Arbeitsplatzbesatz aufweisen als Umlandgemeinden, trifft nicht mehr zu. Das Verhältnis von Einwohnern zu Arbeitsplätzen lag Ende 1997 in der Stadt Gelsenkirchen kaum höher als im nahen Landkreis Coesfeld, nämlich knapp unter 3:1.

Essen wiederum grenzt südlich an Gelsenkirchen an und ist von einem deutlichen „Süd-Nord-Gefälle“ geprägt. Der Essener Süden ist Teil des südlichen Ruhrgebiets, in dem der kleinteilige Ur-Bergbau schon lange verschwunden ist. In Essen liegen hier die privilegierten Wohngebiete und Kultureinrichtungen. Der Essener Norden hingegen ist von den Brachflächen der Kohle- und Stahl-Ära im 20. Jahrhundert geprägt. Hier leben deutlich mehr Einwohner ausländischer Herkunft, und hier liegen auch die „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ (das Programm dieses Namens war in den achtziger und neunziger Jahren der nordrhein-westfälische Vorläufer des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“). Essen schrumpft seit den sechziger Jahren, in denen der Höhepunkt der montanindustriellen Entwicklung stattfand. Anfang der neunziger Jahre kam es aufgrund der Zuwanderung aus den neuen Bundesländern zu einem kurzfristigen Bevölkerungswachstum auf etwa 630.000 Einwohner. Diese Zahl sank bis Anfang 2000 wieder auf knapp 600.000. Die „sanftesten“ Prognosen für Essen gehen davon aus, dass die Einwohnerzahl von 2000 bis 2015 um knapp 9 Prozent auf unter 550.000 Einwohner sinken wird. Seit 1992 können die laufenden Einnahmen der Stadt die Ausgaben nicht mehr decken, sofern nicht wesentliche Vermögensbestandteile - wie etwa 1998/1999 die Stadtwerke - verkauft werden. 2003 und 2004 lagen die Ausgaben des Verwaltungshaushalts jeweils rund 340 Mio. Euro über den Einnahmen - eine Größenordnung von etwa 16 Prozent des Haushaltsvolumens. Die Prognosen lassen für die Zukunft noch größere Defizite erwarten. „Der Rückgang der Bevölkerung und die Veränderung der Altersstruktur führen zu geringeren Einnahmen. Der Rückgang der Bevölkerung wird nicht zwangsläufig zu geringeren Ausgaben führen“ resümierte die Kämmerei der Stadt Essen 2003<sup>1</sup>.

Obwohl also Erfahrungen mit dem Schrumpfen von Städten auch im Westen Deutschlands seit langem vorliegen, wurden sie im Selbstverständnis der Städte und im Fachdiskurs kaum

---

<sup>1</sup> Angaben und Zitat aus „Fakten Finanzen“, September 2003. Übersandt vom Amt für Stadtplanung und Bauordnung Essen.

als Reflexionsanlass oder Erfahrungsschatz für den sich jetzt abzeichnenden Wechsel der wirtschaftlichen und demographischen Rahmendaten genutzt.<sup>2</sup> Zwar waren und sind Schrumpfungprozesse – vor allem der Kernstädte – ein wichtiger Bestandteil der Diskussion über Suburbanisierung. In den siebziger Jahren noch wurde hierauf vor allem mit Verwaltungsreform- und Eingemeindungsdiskussionen reagiert. In den achtziger Jahren zeigte sich, dass sich die räumlichen Muster längst von der konzentrisch gedachten Suburbanisierung zu einem mosaikförmigen Muster von Wachstum und Schrumpfung von Bevölkerungs- und Beschäftigtenzahlen fortentwickelt hatten (so z. B. Walther 1987, 675 ff.). Doch erlaubte der Eindruck, es handle sich lediglich um Standortverschiebungen, das Beibehalten der Wachstumsorientierung in den fachlichen und politischen Reaktionen. Erst Ende der 90er Jahre wurde in Politik und Öffentlichkeit breiter anerkannt und diskutiert, dass die sogenannte Wachstumsschwäche der Wirtschaft dauerhaft sein würde, und dass die demographischen Verschiebungen tatsächlich tiefgreifende und kaum noch zu verändernde Konsequenzen für die Kommunen haben würden.

Die Grundmuster kommunaler Reaktionen auf Schrumpfungprozesse haben Mitarbeiter des nordrhein-westfälischen Instituts für Landes- und Stadtentwicklung in einer Studie dargestellt, die sich mit den Auswirkungen der demographischen Entwicklung beschäftigt. Die Kommunen reagieren auf die veränderte demographische und wirtschaftliche Lage sowohl mit aktiven Strategien als auch mit passivem „Überwintern“. Zu den aktiven Strategien gehören die Expansion um jeden Preis, die Orientierung auf die Bestandspflege und die aktive Gestaltung des Schrumpfens (vgl. Danielzyk/Mielke/Zimmer-Hegmann 2002, Häußermann 2003).

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

**Abbildung 3: Schrumpfen: Typen kommunalen Handelns**

Quelle: Danielzyk/Mielke/Zimmer-Hegmann, 2002

<sup>2</sup> Vgl. die These von Bürkner anlässlich der Tagung „Kommunikative Steuerung des Stadtbbaus“ am 6. und 7. 2. 2004 in Chemnitz, dass es bisher keine Revision der ausschließlich wachstumsorientierten Denkmuster und Politiken gegeben hat.

Die von Danielzyk/Mielke/Zimmer-Hegmann (2002) dargestellten Strategien sind in benachbarten Städten des Ruhrgebiets mit unterschiedlichen Schwerpunkten zu finden. Dortmund setzt ganz auf den Aufschwung, um sein Ziel „Wachstum“ zu erreichen. Mit neuen Wohn- und Gewerbeflächen, Brachflächenrecycling, Verwaltungsreform, Marketing und intensiver Beratung durch eine große Unternehmensberatungsfirma sollen dafür die Voraussetzungen geschaffen werden. Szenarien und Prognosen, die ein anderes Bild vermitteln, werden aus der Diskussion ausgeklammert.

Die Stadt Herten hat schon in den neunziger Jahren einen breiten Kommunikationsprozess über die Zukunft der Stadt unter veränderten Rahmenbedingungen gestartet und mit über 15 Zukunftswerkstätten zu verschiedenen Themenschwerpunkten eine Basis für neue Akzente und intelligente Sparmaßnahmen geschaffen. „Intelligente Sparmaßnahme“ heißt beispielweise, dass in den Stadtteilen die Spielplätze überprüft wurden. Ein Drittel von Ihnen wurde geschlossen und die Grundstücke an Bauwillige für den Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern (eine Bevölkerungsgruppe, die jede Stadt an sich binden möchte!) verkauft. Der Erlös floss zu je einem Drittel in die Sanierung der verbleibenden Spielplätze, in andere Maßnahmen im Quartier und in die Stadtkasse. Ein so breiter Kommunikationsansatz ist bei 65.000 Einwohnern möglicherweise leichter zu gestalten als beim neun Mal so großen Essen, aber deshalb nicht weniger beachtenswert.

Gelsenkirchen schließlich, mit etwa 270.000 Einwohnern weniger als halb so groß wie Dortmund oder Essen, setzt sich das Ziel, die angestrebten 10.000 neuen Arbeitsplätze besonders in solchen Sektoren zu schaffen, in denen aus traditionellen Kompetenzfeldern neue Ansatzpunkte hergeleitet werden können. Interessant hier, dass dies auch mit Akzenten bei der Entwicklung neuer Stadtviertel auf alten Industrieflächen verbunden wird, und dass die Notwendigkeit, Stadtteile „mit besonderem Erneuerungsbedarf“ mit besonderem Engagement zu betreuen, in den Stadtentwicklungsüberlegungen nicht verschwiegen wird. Die Haushaltslage erzwingt eine Auseinandersetzung mit Investitionsvorhaben, die stadintern schonungslos geführt wird, während in der offiziellen Sprache der Stadt allerdings die finanziellen Probleme des Landes hervorgehoben werden.

Die drei Städte Dortmund, Herten und Gelsenkirchen zeigen, wie räumlich dicht nebeneinander unterschiedliche Strategien des „aktiven Typs“ zu finden sind. Kommunalpolitiker und Planer in Essen können also im Prinzip seit mehreren Jahren alle Möglichkeiten der Reaktion auf wirtschaftlichen und demographischen Wandel - also Schrumpfen - in direkter Nachbarschaft studieren.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen legte im Jahr 2003 ein Forschungs- und Förderungsprogramm mit dem Namen „Stadtumbau West“ auf. Es soll – nachdem mit dem Programm „Stadtumbau Ost“ in den fünf östlichen Bundesländern eine breite Befassung mit Stadtentwicklungskonzepten und Rückbaumaßnahmen angestoßen worden war - zur Klärung beitragen, wie den rückläufigen Entwicklungen in nicht mehr durch Wachstum geprägten Stadtregionen, Städten und Stadtteilen im Westen der Bundesrepublik entgegen gewirkt werden kann und welche Instrumente hierzu geeignet bzw. nötig sind.

Das Programm „Stadtumbau West“ umfasste in der ersten Tranche elf Modellvorhaben, die inzwischen um weitere ergänzt wurden. Zu den „Neuen“ gehören auch Gelsenkirchen und Essen. Beides sind Städte, die Erfahrungen mit dem Schrumpfen aus der Stahlkrise der siebziger Jahre mitbringen und nun erneut vor Schrumpfungsphänomenen stehen, die mit reinen Aktivierungsstrategien und der Hoffnung auf den Umschwung nicht zu bewältigen sind. So wird zum Beispiel in der City von Gelsenkirchen auf der Basis eines kooperativ erarbeiteten Konzepts jetzt die Umsetzung einschließlich der Umstrukturierung und des Rückbaus im Einzelhandel im Rahmen eines Modellvorhabens „Stadtumbau West“ angegangen. Der Stadt Essen ist ein Zuschuss zur Erarbeitung eines neuen Stadtentwicklungskonzepts in Aussicht gestellt worden, das Essener Strategien zum Umgang mit dem Schrumpfen behandeln soll.

## **2. Aktive Auseinandersetzung mit dem Thema Schrumpfen im Amt für Stadtplanung und Bauordnung in Essen**

Auch wenn gute Beispiele für einen aktiven Umgang mit dem Thema Schrumpfen zu finden sind, ist doch festzustellen, dass Planungsinstrumente und Politikmuster – nicht nur im Ruhrgebiet – nach wie vor überwiegend auf die Erzielung und Verteilung von Zuwachs ausgerichtet sind. Wer sich auf den Weg macht, das Ungewohnte zu vermitteln und Veränderung zu verlangen, wo die neuen Muster noch nicht vorhanden sind und deshalb Unsicherheit herrscht, muss mit Widerstand rechnen. Unter Bedingungen des Schrumpfens werden verwaltungsinterne Selbstverständigungen über die gewandelten Bedingungen wichtig, um Reaktionspotentiale auszuloten. Dieses zweite Kapitel legt in zwei Abschnitten grundsätzliche Überlegungen zu einem solchen Weg dar und schildert dann genauer, wie das Amt für Stadtplanung und Bauordnung in Essen vorgegangen ist. Integriert in einen längeren Prozess war der Workshop „Stadtumbau - Herausforderungen für die Stadtentwicklung in Essen bei demographischem und wirtschaftlichem Wandel“ ein wichtiger Schritt der Selbstklärung auf diesem Weg.

Grundlage einer aktiven Strategie ist immer ein Selbstklärungsprozess von Planung und Politik. Die Einstellung auf Schrumpfen bedeutet die Auseinandersetzung mit ungewohnten Denk- und Handlungsmustern sowie Kommunikationsaufgaben. Stadtplanung ist heute kein zentral kontrollierter Kommunikationsprozess mehr. Die Aktiven stehen auf unterschiedlichen Ebenen im Austausch mit anderen gesellschaftlichen Gruppen und Berufswelten und müssen dort selbständig die gemeinsame Philosophie vertreten. Deshalb ist die Entwicklung neuer Strategien und revidierter Instrumente eine Herausforderung für die Führungsarbeit innerhalb der planenden Verwaltung. Das bedeutet zugleich: diese Führungsarbeit ist ein Kernbestandteil kommunikativer Steuerung von Stadtumbau.

Für die Stadtplanungsämter, die eine aktive Strategie wählen, lassen sich aus Sicht der externen Beratung fünf Empfehlungen für das Vorgehen formulieren.

1. Art und Ausmaß des demographischen und wirtschaftlichen Wandels im Kontext der Haushaltskrise müssen erfassbar gemacht werden. Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Amtes für Stadtplanung, die hierzu Darstellungen für den Workshop vorbereiteten, wählten zur Illustration u.a. das Beispiel des Einzelhandels

(siehe Abbildung unten) und das „Grün in der Stadt“, wo für die zu pflegenden Flächen immer weniger Mitarbeiter und Geldmittel vorhanden sind, während die finanzstarken Bevölkerungsgruppen gerade auf diese Qualität hohen Wert legen.

2. Man sollte den Blick über den Zaun wagen und aus der Isolierung ausbrechen: andere haben vielleicht schon gute Ansätze entwickelt oder Instrumente in kreativer Weise angewandt.
3. Auch intern sollte das Gespräch gesucht werden: Mitarbeiter brauchen in Zeiten der Unsicherheit Begleitung durch die Führungskräfte.
4. Veränderung muss etwas Normales werden.
5. Ungewohnte Gedanken verdienen besondere Aufmerksamkeit und Würdigung.

Das Amt für Stadtplanung und Bauordnung in der Stadt Essen hat sich seit 2002 systematisch und intensiv dem Thema Schrumpfen zugewandt.<sup>3</sup> Die wesentlichen Bausteine waren:

- über zehn „Gespräche im Planungsamt“ mit internen und auswärtigen Referenten
- Exkursion nach Leipzig im Juli 2003
- Reader „Fakten und Prognosen zur schrumpfenden Stadt“
- Workshops der Amtsleiterrunde im Sommer 2003 und 2004
- Workshop des Amtes für Stadtplanung und Bauordnung im September 2003
- Bewerbung und Aufnahme in das Programm „Stadtumbau West“
- Kontinuierlicher Kontakt mit anderen Dezernaten
- Vorbereitung der Arbeit am neuen Stadtentwicklungskonzept

Unter Bedingungen des Schrumpfens werden verwaltungsinterne, ressortübergreifende Selbstverständigungen über die gewandelten Bedingungen wichtig, um Möglichkeiten des Handelns auszuloten. Die Abbildungen zeigen zwei Beispiele aus einem Reader, den das Amt für Stadtplanung und Bauordnung aus den eigenen Arbeiten für die Diskussionen zusammengestellt hat. Die erste zeigt Bevölkerungsprognosen aus unterschiedlichen Quellen, während die zweite die rechnerischen Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Kaufkraft in Essen – eine wesentliche Größe für die Entwicklung des Handels – illustriert. Bei der Diskussion anlässlich der Tagung in Chemnitz am 6. und 7. Februar 2004 wurde hervorgehoben, dass die Schrumpfungsdiskussion im Programm „Stadtumbau West“ deutlicher die verschiedenen Bereiche der Stadtentwicklung, z.B. auch die Entwicklung der Zentren, umfasst, während im Programm „Stadtumbau Ost“ bislang vor allem wohnungsmarktbezogen diskutiert werde.

---

<sup>3</sup> Für aktuelle Informationen und die Überprüfung der folgenden Darstellung danke ich Thomas Franke, Leiter des Amtes für Stadtplanung und Bauordnung.

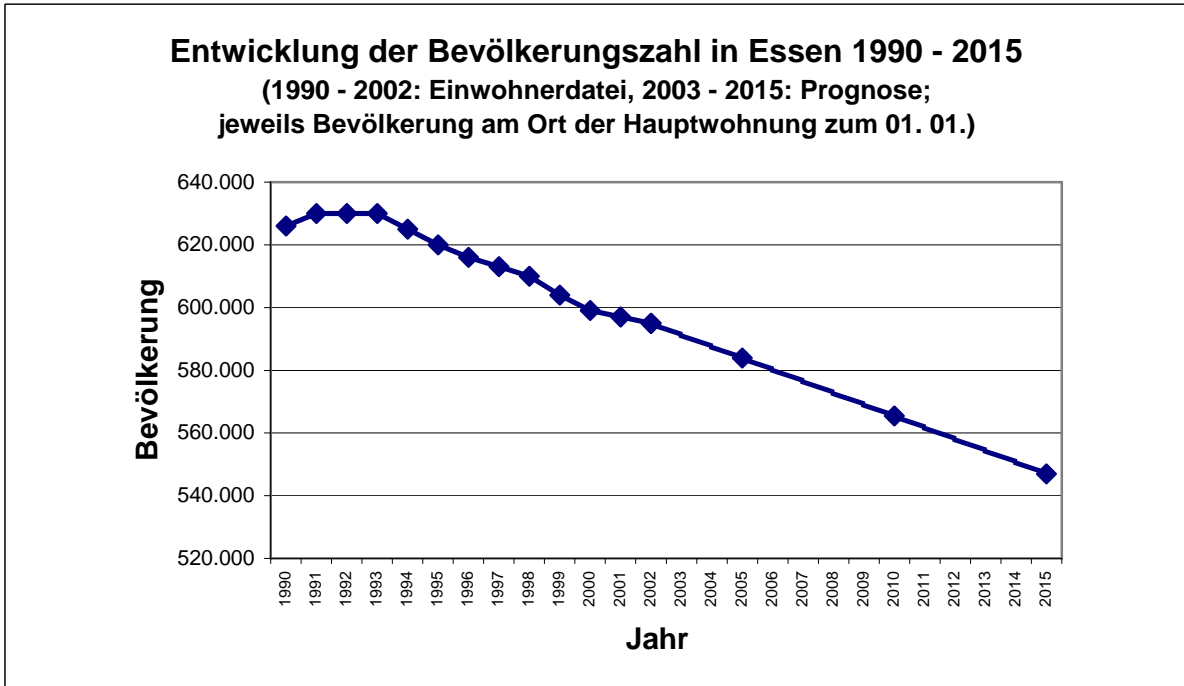


Abbildung 4: Bevölkerungsentwicklung in Essen

Quelle: eigene Darstellung nach Stadt Essen, Amt für Stadtplanung und Bauordnung: Reader "Ausgangssituation. Fakten und Prognosen zur schrumpfenden Stadt", Juli 2003.

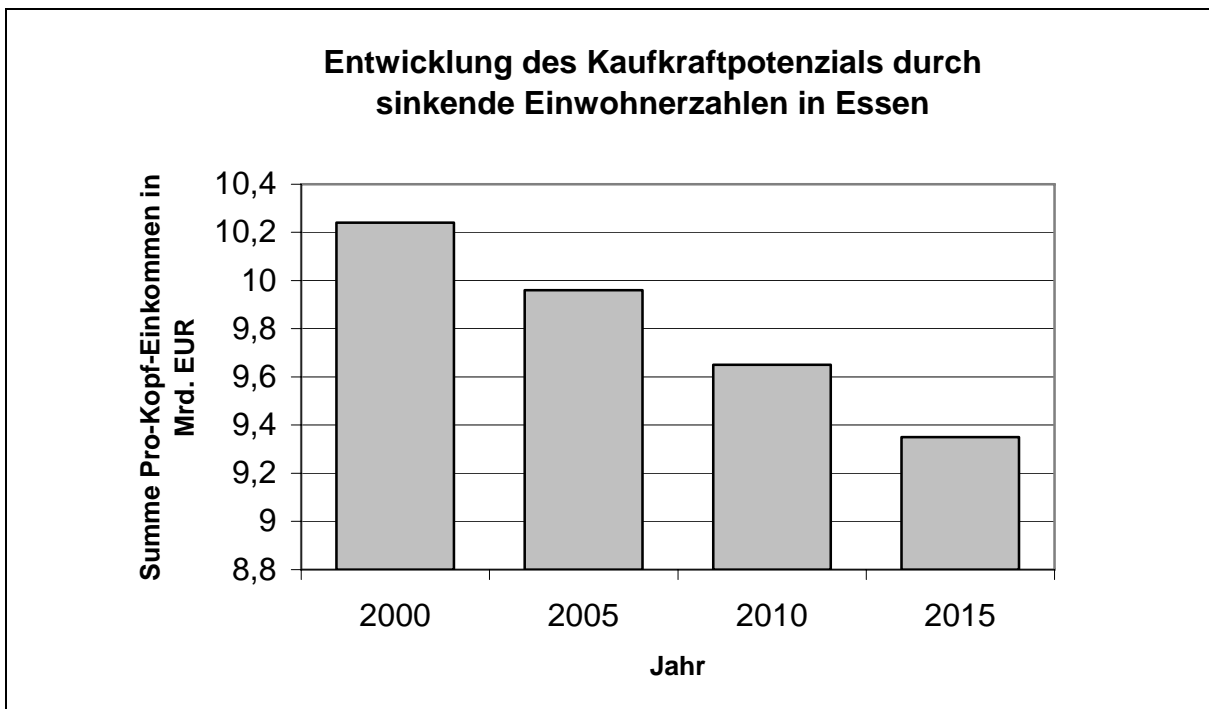


Abbildung 5: Prognose zur Entwicklung des Kaufkraftpotenzials

Quelle: eigene Darstellung nach Stadt Essen, Amt für Stadtplanung und Bauordnung: Reader "Ausgangssituation. Fakten und Prognosen zur schrumpfenden Stadt", Juli 2003

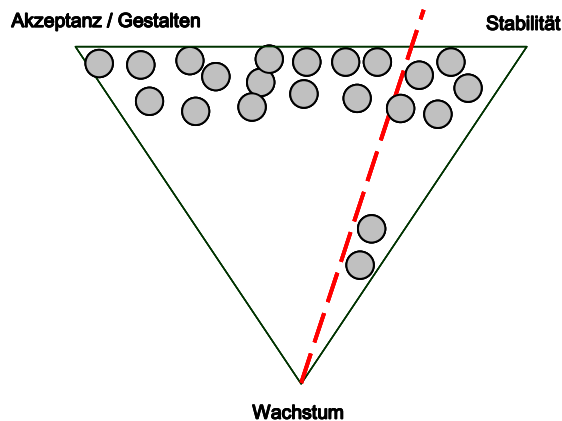


Im September 2003 hat das Amt für Stadtplanung und Bauordnung einen zweitägigen Workshop mit dem Thema „Stadtumbau – Herausforderungen für die Stadtentwicklung in Essen bei demographischem und wirtschaftlichem Wandel“ unter Beteiligung von Amtsleitung und 30 Beschäftigten aus allen Fachgebieten des Amtes durchgeführt. Er war von einer internen Arbeitsgruppe gemeinsam mit der externen Moderation inhaltlich und methodisch vorbereitet worden. In den Arbeitsschritten sind die oben genannten Empfehlungen für das Vorgehen systematisch berücksichtigt worden.

- *Art und Ausmaß des Wandels greifbar machen:* Nach einer gemeinsamen Auseinandersetzung mit den Fakten und Trends der Stadtentwicklung wurden deren räumliche Auswirkungen diskutiert und dargestellt.
- *Den Blick über den Zaun wagen:* Die in Kapitel 2 dargestellten Grundmuster eines aktiven Umgangs mit dem Wandel wurden anhand von Beispielen aus den Nachbarstädten erörtert und testweise in drei Szenarien zum Umgang mit dem Schrumpfen mit den dazu gehörigen Strategien und räumlichen Auswirkungen ausgearbeitet.
- *Begleitung der Mitarbeiter im Wandel:* Die Amtsleitung war präsent, engagierte sich in der gemeinsamen Auseinandersetzung und übernahm vereinbarte Aufgaben für die Weiterarbeit.
- *Veränderung als Normalität:* Dem Workshop war schon ein längerer Prozess der systematischen Befassung mit dem Thema vorangegangen (s.o.).
- *Aufmerksamkeit und Würdigung für ungewohnte Gedanken:* Die systematische Auseinandersetzung mit den räumlichen Auswirkungen des Wandels und die Arbeit an Strategien machte differenziert deutlich, dass auch das Bewahren der Qualitäten ein hohes Maß an Kreativität und Engagement erfordert. Auch zunächst ungewohnt drastisch erscheinende Ansätze wurden systematisch durchgespielt.

Von besonderer Bedeutung im Prozess der Strategiebildung war ein Arbeitsschritt, bei dem die drei oben behandelten Grundorientierungen für aktive Strategien des Umgangs mit Schrumpfen – „Akzeptanz/Gestalten des Schrumpfens“, „Stabilität durch Bestandspflege“ und „Wachstum durch expansive Strategie“ aufgegriffen wurden. Die drei Orientierungen waren den Ecken eines „Kräftedreiecks“ zugeordnet. Die Anwesenden stellten sich innerhalb des Dreiecks an die Stelle, die für sie persönlich den angemessenen Mix aus Strategiebestandteilen der drei Orientierungen symbolisierte (die Bezeichnung „Kräftedreieck“ beinhaltet das Bild von miteinander agierenden und konkurrierenden Anziehungskräften). Zunächst entstand so eine räumliche und damit unmittelbar visuell erfassbare Darstellung der Meinungen – eine Form, die für Stadtplaner leicht zugänglich ist. Zum zweiten konnten in Interviews und Gruppengespräch die Hintergründe und Besonderheiten der einzelnen Positionen der Anwesenden an- und ausgesprochen werden. Es kamen auch Mitarbeiter zu Wort, die sonst in der Strategieformulierung nicht stark beteiligt sind. Diese „bilderzeugende“ Methode ermöglicht also dem gesamten Team, die Neigungen und Orientierungen schnell zu erfassen. Sie verlangt von jedem Anwesenden, sich aktiv zu positionieren und zeigt ihm zugleich, wer seine Meinung am stärksten teilt. Ein besserer Überblick über die Situation, das Entfalten von Eigenaktivität sowie das Erkennen von „Bündnispartnern“ sind wichtige Elemente für die emotionale Bewältigung der Veränderung und für das Gefühl der Sicherheit in der Veränderung.

Das im „Kräftedreieck“ entstandene Bild wurde zum Ausgangspunkt für die Formulierungen für Leitlinien, Projekten und Programm für die Arbeit des Amtes genommen. Mit Vereinbarungen zur Weiterarbeit wurde schließlich geplant, wie ein Grundsatzpapier als inhaltliche Plattform erarbeitet, strategische Partner innerhalb und außerhalb der Verwaltung gewonnen und das Thema in die Politik gebracht werden könnte.



**Abbildung 6: „Schwerkraftdreieck“ zur zukünftigen Grundorientierung der Stadtplanung (die gestrichelte Linie stellt die 50-Prozent-Linie zwischen den beiden Polen „Akzeptanz/Gestalten“ und „Stabilität“ dar – die Anwesenden haben sie verschoben, um den als richtig empfundenen Abstand zum Pol „Wachstum“ einhalten zu können)**

**Quelle: Ursula Stein**

Die eindeutige Stellungnahme der Anwesenden für die aktive Auseinandersetzung mit dem Thema „Gestalten des Schrumpfens“ ist im Zusammenhang mit den Ergebnissen der vorhergegangenen Diskussion zu sehen. Dort war unter anderem klar geworden:

- Die Stärken der Stadt Essen, die in allen drei Grundpositionen erkannt und benannt werden, müssen besser vermarktet werden.
- Der vermeintliche Stillstand beim Szenario „Stabilität“ wirkt zunächst lähmend, beinhaltet aber durchaus Wachstumselemente. Die Dynamik von „Schrumpfung“ und „Wachstum“ war dagegen offensichtlich geworden.
- Viele Maßnahmen sind bei allen drei Strategien gleichermaßen notwendig.
- Die Unterschiede ergeben sich vor allem beim Umgang mit dem Wohnungs- und Freiflächenbestand.
- Ein aktives Gestalten des Schrumpfens erfordert Progressivität und Innovation beim Einsatz von Analyse- und Planungsinstrumenten und ist keineswegs mit verschüchtertem Rückzug gleichzusetzen.

Auch die Wohnungswirtschaft hat mit einer vergleichbar aktiven Auseinandersetzung mit dem Thema Schrumpfen begonnen. Die zehn größten Gesellschaften, die 20 Prozent des gesamten Wohnungsbestands in Essen besitzen, haben gemeinsam eine Untersuchung anfertigen lassen. Daraus haben sie eine Strategie des Umgangs mit Leerständen einschließlich Abriss, aber auch mit gezielten Investitionen im Umfang von 100 Mio. Euro abgeleitet. Als sie diese im Sommer 2003 dem zuständigen Ausschuss des Stadtrats

vorstellten, reagierte die Politik zunächst mit erschreckter Distanzierung vom Thema. Inzwischen haben aber weiterführende, positive Gespräche mit dem Oberbürgermeister stattgefunden.

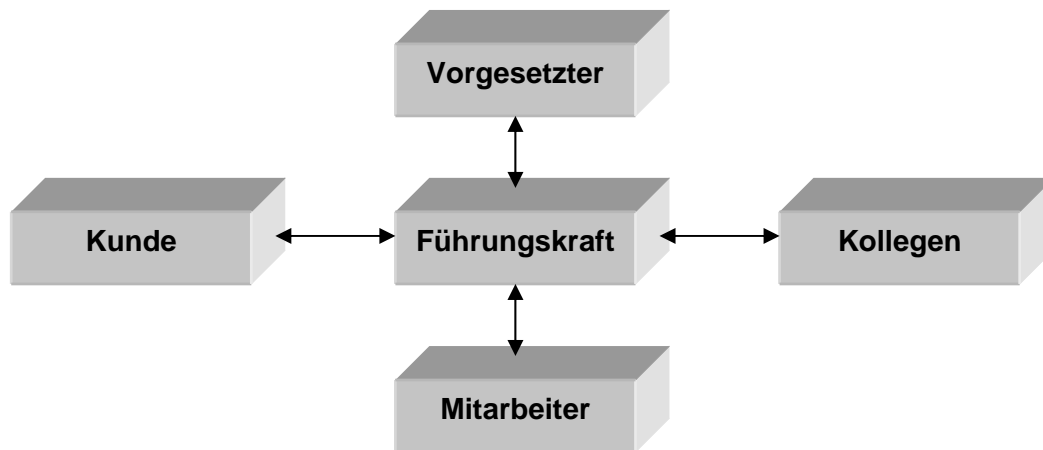
Der Leiter des Amts für Stadtplanung und Bauordnung meint, dass hier eine bessere kommunikative Vorbereitung nötig gewesen wäre – aber er kommt angesichts des in Nordrhein-Westfalen schon Anfang 2004 entbrannten Vorwahlkampfes für die Kommunalwahlen im September 2004 auch zu dem Schluss: „Das Thema ist zu wichtig für den Wahlkampf!“ Es seien im Wesentlichen die Politik und die Wirtschaftsförderung, die weiter die „Wachstumsmonstranz vor sich hertrügen“, während sich auf der Ämterebene eine produktive Kooperation vor allem mit dem Sozialbereich (besonders dem Jugendamt), dem für die Pflege des öffentlichen Grüns zuständigen städtischen Eigenbetrieb, der Kämmerei und dem Büro Stadtentwicklung beim Oberbürgermeister entwickelt hätte. Die Stadtplanung strebe nun an, in der Zeit des Wahlkampfes die Klärungen und Vorbereitungen für ein neues Stadtentwicklungskonzept verwaltungsintern und mit der Wohnungswirtschaft voranzutreiben. Nach der Wahl würden dann sicher die Realitäten auf den Tisch kommen und die Nachfrage nach Konzepten sprunghaft ansteigen. Der interne Dialog werde in der Amtsleiterrunde im Sommer 2004 fortgeführt.

Es zeigt sich hier, dass die Stadtplaner und –entwickler gemeinsam mit den Sozialressorts und einem Teil der für Infrastruktur Zuständigen eine aktive Rolle in der Auseinandersetzung mit der Veränderung übernehmen. Wirtschaft und Politik hingegen tendieren dazu, die gewohnten Muster der Wachstumsorientierung beizubehalten. Dies mag bei den Wirtschaftsressorts der Verwaltung den tief verwurzelten professionellen Wertvorstellungen geschuldet sein. Bei der Politik dominiert offenbar die Furcht, dass die Wahlbürger der Botschaft keinen Glauben schenken, dass die aktive Auseinandersetzung mit dem demographischen Wandel zwar Einschnitte, aber auch die Bewahrung von Qualitäten bedeuten kann. Die Verwaltung unterliegt bei der Entwicklung von Grundhaltungen etwas weniger dem (vermeintlichen) Diktat der Wahlperioden.

### **3. Kommunikations- und Führungsaufgaben in der Auseinandersetzung mit dem Thema Schrumpfen**

In diesem dritten Kapitel werden die Kommunikations- und Führungsaufgaben erörtert, die bei der aktiven Auseinandersetzung mit dem Thema Schrumpfen speziell in der Leitung eines Stadtplanungsamts entstehen.

Die Consensus Beratungsgesellschaft beschreibt die Kommunikationssituation einer Führungskraft mit vier Dimensionen:



**Abbildung 7: Die Kommunikationssituation einer Führungskraft**  
Quelle: Angelika Adam/Consensus (persönlich übergeben)

Eine Führungskraft im Stadtplanungsamt muss demnach kommunizieren mit

- „Vorgesetzten“, d.h. DezernentIn und BürgermeisterIn
- „Kunden“, d.h. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft
- „Kollegen“, d.h. anderen Verwaltungsressorts
- Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern

Die Kommunikation über den Stadtumbau bei demographischem und wirtschaftlichem Wandel bedeutet eine Infragestellung von bisherigen Normen, von Gewohnheiten des Sehens und Handelns und des Instrumenteneinsatzes in Stadtplanungsämtern. Dieser Selbstklärungs- und Kommunikationsprozess ist zugleich beeinflusst von der kommunalen Haushaltskrise. Wirksam ist sowohl die Verringerung der zur Verfügung stehenden Ressourcen als auch der Umbau der Fachbereiche, bei dem die Personaleinsparung gegenüber einer aufgabenbezogenen Reorganisation im Vordergrund steht. Das bedeutet: Die Stadtplanungsämter sind doppelt destabilisierte Systeme. Sie entsprechen mit der ganzen Stadtverwaltung außerdem in hohem Maße dem, was Spiess (2003) basierend auf Weick (1982 und 1990) als „lose gekoppelte Systeme“ bezeichnet: „In lose gekoppelten Systemen gibt es eine starke Differenzierung, Individualisierung und eine große Autonomie der Akteure.“ (Spiess 2003, 55). Von außen gesehen mag die Beschreibung von Spiess unverständlich erscheinen, dass in solchen Systemen „Kommunikation und Beziehungen oft zufällig, indirekt und meistens auch nicht wichtig“ seien. Von innen gesehen trifft das auf viele Stadtverwaltungen zu. Der Versuch, mit den Methoden des neuen Verwaltungsmanagements ein systematischeres, zielgerichtetes und kontraktgesteuertes Arbeiten zu fördern, soll dem entgegenwirken.

Höfler und Skribot (2003) haben eine Reihe von Prinzipien für absichtsvolle Veränderungsprozesse benannt, die zugleich die Führungsaufgaben darstellen. Besonders von Bedeutung für die Arbeit in Stadtplanungsämtern sind die folgenden:

1. Wandel ist nur in begrenztem Ausmaß zielgerichtet steuerbar (dies trifft insbesondere auf „lose verbundene Systeme“ zu, Anm. USt)

2. Absichtsvoller Wandel braucht ein Wechselspiel von Stabilität und Veränderung
3. Wandel produziert Angst und braucht Orientierung
4. Kein Wandel ohne emotional signifikante Kommunikation
5. Sinnvolle Beteiligung der betroffenen Personen
6. Wandel erfordert das Zusammenspiel von Schlüsselpersonen
7. Keine Entwicklung ohne individuelles und kollektives Lernen

Nach Spiess (2003) ist zu ergänzen:

8. Wandel braucht ein gewisses Extra an Reserven, Ressourcen und Räumen.

Wenn wir das Beispiel Essen in der Perspektive der Kommunikations- und Führungsaufgaben betrachten, geben diese Stichpunkte Hinweise auf wichtige Erkenntnisse. Das „gewisse Extra an Reserven, Ressourcen und Räumen“ (vgl. Punkt 8) stellte schon zu Anfang ein Hindernis dar: Da auch Essen unter einem Haushaltssicherungskonzept arbeitet, waren Finanzierung und Durchführung des Workshops schwer durchzusetzen. Die Mitarbeitenden hatten zum Teil über ihre Alltagsaufgaben hinaus die inhaltliche Vorbereitung geleistet und wiesen auch bei der Planung der weiteren Schritte darauf hin, dass dies Aufwand darstelle, der an anderer Stelle reduziert werden müsste. Die Mitarbeitenden sind durchaus bereit, Extra-Einsätze zu leisten, wenn Sinn und Zweck klar sind und dieser Einsatz zumindest gewürdigt wird. Ob Würdigung reicht oder tatsächlich zeitweilig Prioritäten zu ändern sind, müssen die Führungskräfte entscheiden.

Die „sinnvolle Beteiligung der betroffenen Personen“ (vgl. Nr. 5) wurde einerseits durch die Konzeption des Workshops und die Erarbeitung der inhaltlichen Beiträge durch eine Arbeitsgruppe und andererseits durch die breit gestreute Beteiligung am Workshop erreicht. Die Amtsleitung nahm am Workshop teil und unterstrich damit die Bedeutung des Themas und der gemeinsamen Aufgabe. Dies signalisiert – ebenso wie die offene Vereinbarung zur Übernahme von Kommunikationsaufgaben nach außen – Interesse und Rückendeckung und erhöht damit das Sicherheitsgefühl (vgl. Punkte 2 und 3).

Der interne Workshop enthielt sowohl Phasen des Lernens (Information) und des Entwickelns (Szenarien) als auch der Meinungsbildung und Orientierung (Verständigung auf eine gemeinsame Basis) – damit wurden kognitive (vgl. Punkt 7) und emotionale Bedürfnisse (vgl. Punkt 4) angesprochen. Die fachliche Kooperation mit einer gewissen Anzahl anderer Ressorts ist produktiv: Damit wird die Argumentationsbasis gestärkt und die Isolation verringert (vgl. Punkt 6). Die vorläufigen Misserfolge im Hinblick auf die Überzeugung einzelner anderer Ressorts und der Politik verdeutlichen die Grenzen der Steuerbarkeit dieses Wandels (vgl. Punkt 1).

#### **4. Fazit**

Schrumpfen als Rückgang von Bevölkerungs- und Beschäftigtenzahl gibt es auch in Westdeutschland. Dass die Städte in Ostdeutschland hier einen breiten Erfahrungsvorsprung haben, wird bislang nur vereinzelt von westdeutschen Kommunen genutzt, voraussichtlich aber immer stärker bewusst werden. Führungsaufgaben zur Bewältigung des Schrumpfens

enthalten in einem höheren Maße als bei der Steuerung von Wachstum kommunikative Aufgaben, weil die marktförmige Selbstregulierung nur schwach wirkt und das Wecken und Bündeln auch geringer Ressourcen erforderlich ist. Die Verwaltungen sind durch die Infragestellung ihrer Werte und Instrumente, durch den Abbau von Ressourcen und Personal und durch die Veränderung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und Werte mehrfach destabilisiert. Der Umgang mit dem Schrumpfen stellt daher eine anspruchsvolle Führungsaufgabe bei systemisch bedingt begrenzter Steuerungskapazität und -wirkung dar.

Diese Führungsaufgabe enthält einen hohen Anteil kommunikativer und emotionaler Aufgaben nach innen und außen, die bewusst bearbeitet werden müssen und können, wie die hier vorgestellten Beispiele aus Nordrhein-Westfalen zeigen.

## 5. Literatur

Danielzyk, Rainer; Mielke, Bernd; Zimmer-Hegmann, Ralf 2002: ILS Beiratsbericht „Demographische Entwicklung – Schrumpfende Stadt“, Dortmund: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen.

Häußermann, Hartmut 2003: Vom Wachsen zum Schrumpfen. Vortrag im Rahmen der Tagung „Stadtentwicklung rückwärts?“, Lehrstuhl Planungstheorie, RWTH Aachen, 22. Mai 2003.

Höfler, Manfred; Skribot, Mischa 2003: Co-Creation: Wirksame Beratung für Change-Prozesse. In: OrganisationsEntwicklung, Heft 4/2003, S. 58 - 67.

Spiess, Kurt 2003: Die Schule entwickelt sich. Change Management in einem lose verbundenen System. In: Organisationsentwicklung, Heft 4/2003, S. 50 - 57.

Stadt Essen, Amt für Stadtplanung und Bodenordnung (Bearbeitung Astrid Linn), 2003: Ausgangssituation – Fakten und Prognosen zur schrumpfenden Stadt. Reader.

Stein, Ursula 2000: Kooperation macht Karriere: Projektmanagement für ressortübergreifende Arbeit. In: vhw Forum Wohneigentum, Zeitschrift für Wohneigentum in der Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft, Heft 7 Juli 2000, S. 269 - 273.

Stein, Ursula 2003: Zwischenstadt 2030?! Zwischenstadt als Zwischenzustand. In: PlanerIn, Heft 3/2003, S. 8 - 10.

Walther, Uwe-Jens 1987: Entwicklungsprobleme und Perspektiven von Stadtregionen: Aspekte der neueren sozialwissenschaftlichen Diskussion. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12 1987, Bonn: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, S. 675 - 688.

Weick, Karl E. 1982: Management of organizational change among loosely coupled elements. In: P. Goodman (ed.) Change in Organizations, San Francisco, S. 375 - 408.

Weick, Karl E.; Orton, J. Douglas 1900: Loosely coupled systems: A reconceptualization. Academy of Management Review, Vol. 15, No. 2, S. 203 - 233.

**Angaben zur Autorin (Kurz- und Mittelfassung zur Auswahl, Langfassung auf Anfrage)**

**Ursula Stein**, Dipl.-Ing. Raumplanung und ausgebildet in systemischer Organisationsberatung, ist Inhaberin von „Stein – Büro für Raumplanung und Kommunikation“ in Frankfurt a.M. und seit 1995 Lehrbeauftragte an der Universität Kassel.

**Ursula Stein**, 1957, ist Dipl.-Ing. Raumplanung SRL, ausgebildet in systemischer Organisationsberatung, Mitglied der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Inhaberin des Büros für Raumplanung und Kommunikation in Frankfurt a.M. und seit 1995 Lehrbeauftragte an der Universität Kassel. Arbeitsschwerpunkte in den letzten Jahren: Innenstadtentwicklung, interkommunale Kooperation, Zwischenstadt und neue StadtLandschaften.

Dipl.-Ing. Ursula Stein, Büro für Raumplanung und Kommunikation  
Fichardstr. 38, 60322 Frankfurt a.M.  
Tel. 069 / 95 52 41 -62, Fax -63, mail [u.stein.frankfurt@t-online.de](mailto:u.stein.frankfurt@t-online.de)