

Kommunal- und regionalwissenschaftliche Arbeiten online (KrAo), Nr. 11

Herausforderungen und Perspektiven der Stadtentwicklung in den neuen Ländern

von

Peter Jurczek (Projektleiter) und Bernhard Köppen (Projektbearbeiter)

* Thesenpapier zur Präsentation und Diskussion der wichtigsten Ergebnisse der von der Konrad-Adenauer-Stiftung herausgegebenen Publikation „Aufbau oder Abriss Ost? Konzeptionelle Überlegungen zur nachhaltigen Stadtentwicklung in den neuen Ländern“ am 15. März 2005 in Zwickau

Impressum:

Herausgeber: Univ.-Prof. Dr. Peter Jurczek
Anschrift: Technische Universität Chemnitz, Sozial- und Wirtschaftsgeographie, 09107 Chemnitz
E-mail: peter.jurczek@phil.tu-chemnitz.de
Erscheinungsort: Chemnitz 2005
ISSN: 1619-8603

1. Einleitung

Der Typus der „europäischen Stadt“ wird gemeinhin als positives Leitbild angesehen. Als herausragende Eigenschaften sind insbesondere deren städtebauliche Kompaktheit und Homogenität, kleinteilige Parzellierung, Nutzungsmischung, urbane Dichte und hohe Bedeutung des öffentlichen Raumes zu nennen. Steht sie aber auch als Symbol für einen beplanbaren und zukunftssträchtigen Stadttyp? Ganz im Gegensatz zu den Megacities anderer Kontinente?

Schaut man auf Ostdeutschland, so scheint der in Europa historisch erfolgreiche Stadttyp zunehmend in Bedrängnis zu geraten, wenn nicht sogar in Auflösung begriffen zu sein. Schlimmer noch: die gegenwärtige Krise ostdeutscher Städte - welche in den Medien gerne mit den Eckpunkten „Bevölkerungsrückgang“, „Wohnungsleerstand“, „wirtschaftliche Schwäche“ und „kommunale Finanzmisere“ umrissen wird - soll gar Vorbote einer gesamtdeutschen, wenn nicht sogar europäischen Schrumpfungslandschaft sein.

Ein kritischer Blick auf die Berichte der Massenmedien offenbart ein ambivalentes Bild: Weißwasser, Hoyerswerda oder Anklam haben es in Form von „Horrorszenarien“ in die Dossiers von Wochenzeitungen „geschafft“. In Jena, Weimar und Potsdam sowie in Dresden und Leipzig dagegen scheint man sich langsam an Erfolgsgeschichten zu gewöhnen.

In der Tat sehen sich die meisten Kommunen in den neuen Ländern mit den genannten Schwierigkeiten konfrontiert. Insbesondere der Wohnungsleerstand stellt ein großes Problem dar, welches für einige Wohnungsanbieter bereits existenzbedrohliche Ausmaße angenommen hat. Die Mehrheit der Städte folgt dennoch einem regionsspezifischen, individuellen Entwicklungspfad. Weder die Erfahrungen aus Weißwasser oder aus Hoyerswerda noch die aus Jena oder aus Potsdam lassen sich direkt auf andere Städte übertragen.

Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) merkt hierzu treffend an, dass sich die plötzlich einsetzende Aufmerksamkeit für Schrumpfungprozesse zu verselbständigen droht: Fast überall wird nur noch Schrumpfung wahrgenommen und für die Zukunft als nahezu unabwendbares Schicksal angesehen.

Das erwähnte Beispiel Leipzig zeigt sehr gut, dass Licht und Schatten sehr nahe beieinander liegen: Die Messestadt nimmt im ostdeutschen Vergleich hinsichtlich

vielerlei Aspekte Spitzenplätze ein. Sei es nun die erfolgreiche Ansiedlung attraktiver Industriebetriebe oder die namhafter Dienstleistungsunternehmen. Aber auch negative Trends wie Wohnungsleerstand und massive Suburbanisierung waren nach der Vereinigung Deutschlands besonders stark ausgeprägt. Letztere scheint wieder etwas eingedämmt zu sein. Es ist sogar eine gewisse Tendenz zur Reurbanisierung auszumachen.

Veränderungs- und Umbaubedarf auf Grund der demographischen Veränderungen und wirtschaftlichen Probleme gibt es mittlerweile auch in einigen westdeutschen Städten, insbesondere im Ruhrgebiet. Daher ist die Beschäftigung mit den Möglichkeiten und Grenzen des sog. „Stadtumbaus“ mehr als eine rein ostdeutsche Aufgabe. Die folgenden Ausführungen beziehen sich dennoch auf die spezifische Lage ostdeutscher Städte, da sie eine gewisse Vorreiterrolle einnehmen.

Bezüglich der Umsetzung des so genannten Stadtumbauprozesses ist zunächst festzustellen, dass in Zeiten leerer Kassen die Maxime „Weniger ist Mehr“ beziehungsweise „Qualität statt Quantität“ geboten erscheint. Wie bereits angedeutet sind die Probleme und Chancen der Städte ganz unterschiedlich verteilt und ausgeprägt. Dieser regionalen Differenzierung muss Rechnung getragen werden.

Da die kreative Vorarbeit und die Projektrealisierung vor Ort zu leisten sind, sollte in den Städten zunächst eine kritische Standortbestimmung erfolgen. Auf dieser Basis ist ein Leitbild für die zukünftige Entwicklung zu erarbeiten. Dieses hilft bei der Entscheidungsfindung, wo gegebenenfalls das quantitative Angebot reduziert werden könnte.

2. Kritische Standortbestimmung und Profilierung des Stadtumbaus

- Ein bisher ungelöstes Dilemma ist die Notwendigkeit eines nachhaltigen Stadtumbau einerseits und eines schnellen Handlungsbedarfs andererseits.
- Tragfähige Konzepte sind nur schwer von „heute auf morgen“ zu erarbeiten und laufen daher Gefahr, zum Zeitpunkt ihrer Fertigstellung bereits durch neue Entwicklungen überholt zu sein.
- Somit wird der Stadtumbau derzeit stärker von den Ergebnissen unternehmerischer Jahresbilanzen oder der Kreditvergabe von Banken als von den lokalen Parlamenten und entsprechenden Fachplanern bestimmt.

- Schließlich erscheint es immanent wichtig, ein Integriertes Stadtentwicklungskonzept zu erarbeiten, wenn dies nicht ohnehin schon im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau-Ost“ erfolgt ist.

3. Qualitätsvoller Um- und Rückbau benötigt Investitionen

- Trotz Stadtumbaus, der in der Regel mit Rückbau und Abriss verbunden ist, darf man sich nicht der Illusion hingeben, dass damit alles getan wäre.
- Stadtumbau benötigt Investitionen, die weit über die Finanzierung von Abriss hinausgehen.
- So brauchen attraktive, „umgebaute Städte“ weiterhin hochwertige Infrastruktur, auch wenn die Infrastrukturaufwendungen trotz sinkender Bevölkerungszahlen wegen hoher Fixkosten zukünftig eher noch ansteigen dürften.
- Da Um- bzw. Rückbau bislang eine wenig populäre Maßnahme ist, die eher mit „Rückzug“ als mit „Aufbruch“ verbunden wird, besteht eine gewisse Gefahr, dass die getroffenen Maßnahmen teilweise zu Lasten der städtebaulichen Qualität gehen. Hauptgrund hierfür dürften psychologische Barrieren gegenüber Investitionen in solche „Rückzugsmaßnahmen“ sein.
- Dem sollte unbedingt vorgebeugt werden, um nicht sich selbst verstärkende Abwärtstrends in Gang zu setzen.
- Das Förderprogramm „Stadtumbau Ost“ sieht je 50% der Mittel für Abriss und 50% für Sanierung und Umbau vor. Diese Aufteilung ist allerdings nur in der abschließenden Bilanzierung auf Länderebene gefordert.
- Dieses Verhältnis hat sich in vielen Gemeinden von gegenwärtig etwa 70% für Abriss zu 25% für Sanierung verschoben, was jeweils sachlich begründet sein dürfte.
- Dies sollte aber nicht bis zum Abschluss der Umbaumaßnahmen so bleiben.
- Die geforderten Investitionen dürften sich lohnen: attraktive Städte mit einem klaren Profil ziehen Aufmerksamkeit auf sich; auch die neuer Investoren.

4. Kooperation und Beteiligung tatsächlich praktizieren

- Zusammenarbeit und Beteiligung der vom Stadtumbau betroffenen städtischen Akteure sowie interkommunale Kooperation werden stets angemahnt, aber (zu) selten praktiziert.

- Diejenigen Gebäude, um die in Diskussionen „verhandelt“ wird, gehören „Jemandem“.
- Das heißt, dass sie nicht so ohne Weiteres abgerissen werden können. Diese Selbstverständlichkeit scheint in manchen Wissenschaftler- und Planerkreisen nicht immer berücksichtigt zu werden.
- Tragfähige Lösungen sind nur im Konsens mit den Betroffenen zu finden.
- Die Novellierung des Baugesetzbuches, welche den Stadtumbau explizit berücksichtigt, sieht daher bewusst einen Stadtumbauvertrag vor.
- Auf regionaler Ebene wären eine bessere Feinabstimmung und mehr Kommunikation wünschenswert; beispielsweise was die Ausweisung – oder vielleicht sogar die Rücknahme - von Bauflächen betrifft.
- „Kirchturmpolitik“ aus Gründen des Bestandserhalts ist zwar im Einzelfall nachvollziehbar, langfristig gesehen dürfte sie jedoch nicht von Vorteil sein.

5. Rückbau von Außen nach Innen - unter Berücksichtigung und Bewahrung identitätsstiftender städtebaulicher Verhältnisse

- Um das gemeinhin als positiv bewertete Merkmal der „Dichte“ zu bewahren, sollte sich ein Rückbau zunächst von Außen nach Innen orientieren.
- Dabei sind die spezifischen Erfordernisse von Seiten der technischen Infrastruktur unbedingt zu berücksichtigen.
- Kommt es zum Abriss, so sollte dieser nicht nur von Außen nach Innen, sondern vor allem auch entlang von Ver- und Entsorgungslinien verlaufen.
- Ebenso ist ein „flächenhaftes“ Vorgehen aus städtebaulicher Sicht günstiger als „vereinzelte“ Maßnahmen ohne spürbare Auswirkungen.
- In vielen ostdeutschen Städten gibt es für den Rückbau von „Außen nach Innen“ zunächst gute Voraussetzungen, da insbesondere die heute weniger beliebten Gebiete des komplexen DDR-Wohnungsbaus an den Stadträndern liegen.
- Außerdem erscheint die dortige Eigentümerstruktur – nämlich meistens größere Wohnungsbaugesellschaften bzw. -genossenschaften – für einen effektiven Um- und Rückbau günstiger.
- Kommt es schließlich zum Abriss, dann sollten identitätsstiftende städtebauliche Dominanten bewahrt werden.

- Dabei handelt es sich nicht unbedingt um „schöne“ oder wertvolle, sondern vielmehr um signifikante Bauwerke oder Ensembles.
- Um herauszufinden, welche Objekte hierunter fallen, wären eine angemessene Bürgerbeteiligung und kreative Kommunikationsverfahren sehr hilfreich.

6. Altbauquartiere nicht vernachlässigen – ihre spezifische Lage im Stadtgefüge bedingt besondere Planungsleistungen

- Hohe Leerstandszahlen beschränken sich keineswegs auf die sog. „Plattenbaugebiete“.
- Insbesondere auch die cityrandnah gelegenen Altbauquartiere des 19. und frühen 20. Jahrhunderts weisen einen hohen Wohnungsleerstand – vor allem in unsanierten und somit unbewohnbaren Gebäuden – auf.
- Dort aber ist ein Um- und Rückbau wegen der vorherrschenden Eigentümerstrukturen (z.B. Privateigentümer, Erbengemeinschaften) schwer zu realisieren.
- Die hohe Wertschätzung der vorhandenen Architektur bedingt stellenweise eine geringere Akzeptanz etwaiger Abrissentscheidungen.
- Des Weiteren können Auflagen des Denkmalschutzes die Umsetzung ambitionierter Planungen hemmen.
- Bedingt durch die innenstadtnahe Lage ist in vielen Altbauquartieren der Rückbau von „Außen nach Innen“ häufig schwer möglich, da sehr schnell unerwünschte Baulücken und -schneisen entstehen könnten.
- Trotzdem wäre ein ausschließlicher Rückbau der „Platte“ keine wirkliche Alternative, da es sowohl in den Plattenbau- als auch in den Altbauvierteln zurzeit die höchsten Leerstandsquoten gibt.
- In diesem Zusammenhang erscheinen intensive Kommunikationsprozesse und professionelle Moderationsverfahren dringend notwendig.
- Weiterhin bestehen hohe Anforderungen an die städtebaulichen Umsetzungsmaßnahmen, um letztlich keine fragmentierten, „unfertigen“ Stadtteile zu erhalten.
- Schließlich ist anzumerken, dass sich der „Stadtumbau Ost“ nicht nur auf den Wohnungsabriss konzentrieren darf, was auch im Bund-Länder-Programm zum Ausdruck kommt.

7. Innovation statt Resignation

- Damit der Umbau nicht zum resignativen Rückzug gerät, bedarf es „Schwung“ und innovativer Konzepte.
- Letztere werden zurzeit in fast allen gesellschaftlichen Bereichen benötigt.
- Der Stadtumbau bietet durch die mittlerweile bestehende Sensibilisierung von Politik und Öffentlichkeit recht günstige Voraussetzungen für die Realisierung neuer Ansätze.
- Auch dabei ist die Öffnung des Partizipationsprozesses für viele Akteure sehr hilfreich, wobei ungewöhnlich anmutende Vorschläge nicht per se verworfen werden sollten.
- Ein modernes, attraktives Stadtentwicklungskonzept kann sich der überregionalen Aufmerksamkeit sicher sein.
- Wenn ein solches Stadtentwicklungskonzept bereits vorhanden ist, dann sollte es daraufhin überprüft werden, ob es der jeweils aktuellen Situation noch angemessen ist und gegebenenfalls daran angepasst werden muss.
- Was keinesfalls geschehen darf ist, dass Stadtentwicklungskonzepte in der Schublade verschwinden. Dies mag zwar selbstverständlich klingen; ist es aber in der Realität nicht immer.
- Um auch die zahlreichen kleinen Immobilienbesitzer „ins Boot“ zu holen, sollten die bürokratischen Hürden für deren aktives Engagement beim Stadtumbau (z.B. der Fördermittelvergabe) so überschaubar wie möglich gehalten werden.
- Schließlich wird wahrscheinlich nicht jeder zu den Gewinnern gehören. Es kann (und soll) auch nicht jeder mitreden. Es würde aber nur Verlierer geben, wenn gar nichts getan würde.

8. Um- und Rückbaumaßnahmen besser darstellen und kommunizieren

- Das Resultat von Werbekampagnen im Einzelhandel zeigt, welche immense Suggestivkraft Marketingkampagnen entfalten können.
- Erfolg hat sehr viel mit Kommunikation und Marketing zu tun, was in den meisten Lebensbereichen nicht unterschätzt werden darf.
- Der Stadtumbau stellt ein dringend notwendiges Vorhaben (bzw. „Produkt“) dar, welches nicht unbedingt optimal „beworben“ wird.
- Es sollten daher noch mehr Aktivitäten entwickelt werden, um das Image und die Akzeptanz des Stadtumbaus weiter zu verbessern.

- Die Notwendigkeit zur Durchführung städtebaulicher Maßnahmen wird zwar allgemein anerkannt, dennoch haftet dem Rückbau bisweilen der Makel des „Schwachen“ bzw. „Kranken“ an.
- Die verwendeten Begriffe gelten dabei als euphemistisch, da unter „Umbau“ gemeinhin „Abriss“ verstanden wird.
- Dagegen assoziieren die Begriffe „dünn“, „schlank“ und „frei“ in der Werbesprache Attribute wie „jung“, „dynamisch“, „modern“ und „attraktiv“.
- Warum sollte dieses Prinzip nicht auch auf den „Stadtumbau Ost“ übertragen werden? Es muss allerdings auch entsprechend kommuniziert werden; wie zum Beispiel „Schlanke Stadt statt kranke Stadt“.

9. Geduld - Erfolge sind nicht kurzfristig messbar

Der Stadtumbauprozess ist – vor allem auch angeregt durch das Bund-Länder-Programm – vielerorts in vollem Gange. Die Kommunen dürften sich zukünftig mehr oder weniger verändern und wahrscheinlich weniger Dichte aufweisen, als dies heute der Fall ist. Erfolge sind leider nicht immer kurzfristig und direkt messbar. Auch dürfte der Gestaltungs- und Handlungsspielraum der Kommunen teilweise überschätzt werden. Die Wirtschaft beispielsweise beeinflusst die Stadtentwicklung oftmals weitaus stärker. Daher kann politisch und planerisch zunächst vor allem der Rahmen für konkrete Aktivitäten gesetzt werden.

Hierbei erscheinen u.a. folgende Maßnahmen wünschenswert:

- Die Möglichkeiten für den Eigenheimbau auf innerstädtischen Freiflächen wären zu prüfen; um zu vermeiden, dass Stadtentwicklung stets auch mit einer Ausweitung der bebauten Fläche einher geht; ein bisher ungelöstes Problem fast aller Städte.
- Wenn Ergebnisse von Bürgerbefragungen in der Planung stärker berücksichtigt werden würden, dann dürfte sich auch die Akzeptanz entsprechender Maßnahmen erhöhen.
- Die Wirkung von Kultur- und Bildungseinrichtungen für das Image der Stadt ist nicht zu unterschätzen. Dabei tragen häufig auch alternative Angebote (z.B. Musikfestivals für Jugendliche) zu einer positiven Wahrnehmung bei.

- Flexible Planungen mit entsprechenden architektonischen Lösungen sollten stärker berücksichtigt werden als bisher.
- Außerdem wirkt sich der Erfahrungsaustausch mit anderen Städten in der Regel positiv aus, genauso wie die Teilnahme an Wettbewerben bzw. Förderprogrammen stets wohlwollend zu prüfen wäre.
- Und schließlich noch einmal: die eigene Stadt und Region sind positiv darzustellen. Dabei geht es nicht um plumpe Agitation, welche die Schwächen negiert und die Stärken überzeichnet. Dennoch ist es notwendig, sich stets seiner Stärken zu besinnen und diese entsprechend zu nutzen.

Die in aller Kürze vorgestellten Überlegungen sollten zeigen, dass es zahlreiche Handlungsoptionen gibt, die den „Stadtumbau Ost“ charakterisieren. Dabei sind die Entwicklungspotenziale und -chancen gezielt zu identifizieren und in Wert zu setzen, um die propagierte „schlanke“ und „dynamische“ Stadt aktiv zu gestalten. Das erfordert Einfallsreichtum und Durchhaltevermögen, was über die Unterstützung durch das Bund-Länder-Programm hinausgehen muss. Unsere Städte und vor allem ihre Bewohner haben diese Anstrengungen verdient. Es geht schließlich auch um das Umfeld, in der wir morgen leben werden.