



Defizite und Chancen des Stadtumbaus aus der Sicht der Akteure

Volker Nordalm

Stadtumbau West: Tragfähige Strategie oder Verteilungskampf?

Zwischen den Akteuren am Immobilienmarkt in Ost und West hat sich eine Diskussion um die Übertragbarkeit des Stadtumbaukonzepts von Ost- auf Westdeutschland entsponnen. Diese Diskussion hat teilweise die Züge eines Verteilungskampfs um knapper gewordene Subventionsmittel angenommen. Der folgende Artikel will diese Diskussion versachlichen. Anhand der unterschiedlichen Entwicklungsszenarien in Ost- und Westdeutschland wird überprüft, was Stadtumbau ausmacht und in welcher Form Stadtumbau eine Strategie für die anstehenden stadtstrukturellen Anpassungsprozesse in Deutschland sein kann.

Einleitung

Die allgemeine Diskussion um Rolle und Ausgestaltung des Stadtumbaus ist in eine neue Runde eingetreten und hat dabei deutlich an Schärfe zugenommen. Stand am Anfang des Prozesses die konsensuale Einsicht in die Notwendigkeit, dass dringend notwendige Anpassungen des Wohnungsangebots in Ostdeutschland an eine dramatisch veränderte Marktlage nicht ohne begleitende Aussagen über die jeweilige zukünftige Stadtgestalt vonstatten gehen können, so endete dieser Konsens, als deutlich wurde, dass hierfür massive Subventionsleistungen insbesondere des Bundes notwendig wurden und diese nicht ohne Umverteilung in den vorhandenen Budgets darstellbar waren.

Insbesondere der Bauminister des Landes NRW, Michael Vesper, forderte eine gleichberechtigte Einbeziehung der westdeutschen Problemlagen in Subventionsmaßnahmen des Bundes ein, knapp auf die Formel gebracht: Was unterscheidet Gelsenkirchen von Dresden? Das Echo blieb nicht aus: Vehement wurde der Stadtumbau Ost verteidigt als genuin auf die Spezifik der ostdeutschen Situation maßgeschneidertes Programm, das in keiner Form übertragbar sei. Das zuständige Bundesministerium beilegte die Kontroverse im Keim zu ersticken, indem für Westdeutschland Pilotprojekte aufgelegt wurden, die jedoch in zweierlei Hinsicht mit Makel behaftet sind: Die finanzielle Ausgestaltung durch den Bund weist eher auf einen intendierten Placebo-Effekt hin und die Auswahl der Projekte erscheint – gelinde gesagt – eher bemüht.

Ist also nichts Substantielles an der Forderung nach einem Stadtumbau West, außer vielleicht, dass er eine Facette in der neu-

erlich beginnenden Diskussion um die Lastenverteilung zwischen Ost- und Westdeutschland ist? Eine Standortbestimmung mit dem Versuch, die beiderseits tragenden Elemente zu bestimmen und situationsbezogen zu bewerten, muss zunächst ansetzen bei den spezifischen Problemlagen, um aus diesen heraus die Frage nach Gemeinsamkeiten und Unterschieden und damit nach der Tragfähigkeit eines übergreifenden Prozesses „Stadtumbau“ zu stellen.

Städtische Problemlagen Ost vs. West

Die Ausgangssituationen, vor deren Hintergrund die Diskussion geführt wird, sind – dies sei zugestanden – derart unterschiedlich, dass zunächst das Gemeinsame in den Hintergrund tritt: Stadtumbau Ost stellt sich dar als Reaktion auf einen Markteinbruch an den städtischen Wohnungsmärkten, der in seinen Dimensionen katastrophal ist und ohne umfassende Gegenmaßnahmen das Gesamtgefüge Stadt – nicht nur die örtliche Wohnungswirtschaft – gefährdet. Diese Extremsituation ist Folge einer negativen demografischen Entwicklung, die durch völlig fehlgeleitete wohnungs- und wirtschaftspolitisch getriebene Subventionsmechanismen zusätzliche Verstärkung erhielt.

Die Entwicklung nach 1990 in den neuen Bundesländern ist ein Musterbeispiel für politisches Handeln ohne hinreichende Abschätzung der ausgelösten Wirkungsmechanismen:

- Nach teilweise kontroversen Diskussionen wurde der schnellen Modernisierung von Plattensiedlungen hohe Priorität gegeben.
- Gleichzeitig wurde mit einem Steuersparprogramm massiv die Investition ins Stadtumland gepuscht (weil parallel eine regional abgestimmte Bauleitplanung nicht entstand).
- Schließlich musste auch der Erhalt der Innenstädte mit staatlicher Unterstützung betrieben werden.

In der Folge also eine massive Angebotserweiterung, der eine rapide zurückgehende Nachfrage entgegenstand. Dieses Dilemma für Kommunen wie Investoren soll nun durch erneuten staatlichen Mitteleinsatz bewältigt werden. Ist also Stadtumbau Ost aktuelles Katastrophenmanagement, so geriert sich das, was derzeit als Stadtumbau West diskutiert wird eher als Zukunftsbewältigung. Fußend auf der Abschätzung der zukünftigen demografischen Entwicklung, verbunden mit der Erkenntnis, dass die anhaltenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten regional un-



terschiedlich auch Auswirkungen auf die Wohnungsnachfrage entfalten, zeigen sich in Teilen Westdeutschlands aktuell, in anderen aus prognostischer Sicht zukünftig stadtstrukturelle Probleme, für die Lösungen zu schaffen sind. Das Ruhrgebiet ist in diesem Zusammenhang das meistgenannte Beispiel, aber auch in anderen Ballungsräumen zeichnen sich gleich gelagerte negative Entwicklungen ab. Nur der relativ prosperierende Süden scheint im ersten Drittel dieses Jahrhunderts hiervon noch nicht erfasst zu werden.

Konstitutiv für die in diesem Kontext vorgestellten Problemlagen ist, dass nicht über Flächenbrände, sondern über vergleichsweise kleinräumige Entwicklungen gesprochen wird. Was sind die Beispielprojekte Velbert und Oer-Erkenschwick stattdessen: so Kritiker, schon gegen das Desaster in Eisenhüttenstadt? Und selbst der Ansatz der Stadt Gelsenkirchen, die sich als Gesamtkommune in das Programm einbringen will, fußt auf der Summation einzelner kleinräumiger Defizitsituationen und ist insofern mit den bekannten Planungen der Überführung ganzer Siedlungen in städtische Freiräume, wie sie der Stadtumbau Ost andenkt, nicht vergleichbar.

Also: Sind Stadtumbau Ost und West doch zwei Paar Schuhe? Sollte man von einer einheitlichen Begrifflichkeit Abstand nehmen, weil sonst Unvereinbarung zueinander in Beziehung träte?

Stadtumbau als Daueraufgabe

Es bedarf wohl zunächst einer übergeordneten Sicht auf die ablaufenden Prozesse, um diese Frage zu beantworten. Die aktuell unterschiedlichen Problemlagen verstellen den Blick auf das Gemeinsame und damit auch darauf, ob nicht doch Parallelitäten vorhanden sind, aus denen sich für die Gesamtaufgabe Stadtumbau Lehren ziehen lassen.

Stadtumbau bezeichnet einen kontinuierlichen Prozess aktiver Reaktionen auf Veränderungsimpulse im Gefüge einer Stadt. Dieses Gefüge ist determiniert durch räumliche, bauliche, soziale und ökonomische Dimensionen. Änderungen in einer Dimension wirken auf die anderen ein und lösen Anpassungsreaktionen aus, die wiederum in das System rückgekoppelt werden. Beispiele für dieses Wirkungsgeflecht lassen sich recht einfach darstellen:

- Das Wachstum der Zahl der Haushalte löst einen Druck aus auf die Änderung der baulichen Dimension. Die Art der Umsetzung wiederum beeinflusst die räumliche Gestalt einer Stadt und löst positive Impulse in der örtlichen Ökonomie aus.
- Vice versa wirken anhaltende ökonomische Probleme auf die demografischen Strukturen ein. Einsetzende Abwanderungen zeigen Wirkungen in den baulichen und räumlichen Dimensionen einer Stadt.

Schon aus diesen simplen Beispielen wird zweierlei deutlich: Erstens, die Änderungen im System Stadt geschehen kontinuierlich. Stadtumbau ist daher ein anhaltender städtischer Prozess, verlaufe er nun frei oder beeinflusst, überplant oder ungeplant.

Zweitens, der Stadtumbau vollzieht sich komplex innerhalb der skizzierten Dimensionen und in ihrem Zusammenwirken. Hieraus ergeben sich auch Folgerungen für die Akteure des Prozesses: Politik, Verwaltung, Bürger und Investoren agieren aufgrund der bestehenden Interdependenzen vernetzt, jede Aktion des einen hat entsprechend Folgewirkungen für die anderen Akteure. Innerhalb dieses Gefüges variieren nun je nach Intensität des Inputs Tempo und Entwicklungsrichtung. Die Beispiele für die Bewältigung von Wachstumsprozessen sind bekannt und hinreichend dokumentiert:

- Sei es die Bewältigung des exponentiellen Wachstums der Städte in der Phase der Industrialisierung,
- der Wiederaufbau nach dem II. Weltkrieg,
- die Anpassung von Stadtstrukturen an sich ändernde Ansprüche durch Stadt-sanierung
- oder auch in der DDR die Umkehrung der Stadtentwicklung durch Abwendung von der Innenstadt und den Aufbau peripherer Siedlungen.

Diese wachstumsinduzierten Abläufe haben seit dem 19. Jahrhundert das Denken und die Parameter des Handelns in und an der Stadt geprägt. Unbekannt ist allen Akteuren jedoch der Umgang mit der vernetzten Organisation von Schrumpfungprozessen. Weder sind sich Akteure der Folgewirkung ihres Handelns auf die anderen Akteure und deren Handeln bewusst, noch existieren Modelle der sich ergebenden Folgewirkungen im Gesamtgefüge.

Ein prägnantes Beispiel hierfür sind die Diskussionen um den Interessenausgleich zwischen den Investoren im Rahmen des Stadtumbaus: Ziel ist die Überwindung des Attentismus von Investoren im Zuge von Rückbauprozessen, der dadurch entsteht, dass derjenige Investor, der zuerst Maßnahmen des Rückbaus einleitet, im Ergebnis wirtschaftlich schlechter gestellt ist als derjenige, der abwartet und von der entstehenden Marktberingung profitiert. Liefere der Prozess ungesteuert unter Marktbedingungen, schied der Investor mit der geringsten ökonomischen Kraft als Erster aus dem Markt aus mit der Folge, dass sich stadtstrukturell unerwünschte Effekte ergäben. Die Vermeidung dieser negativen Folgewirkungen hätte einen konsensualen ökonomischen Ausgleich zwischen den Investoren zur Voraussetzung. In den Städten Halle und Velbert laufen jetzt erste Versuche, Modelle zu entwickeln, die diesem Hemmnis entgegenwirken.

Aber nicht nur die praktische Umsetzung stößt bei der Organisation der Schrumpfung an ihre Grenzen. Es bestehen auch theoretische Defizite: Wir wissen einfach noch nicht, wie sich die abzeichnende demografische Entwicklung auf die vorhandene Kaufkraft auswirken wird und was dies wiederum für die Nachfrage in der Stadt bedeuten wird, sei es am Immobilienmarkt, sei es in der Nachfrage nach Gütern, und welche Auswirkungen dies wiederum auf die baulich/räumliche Stadtstruktur haben wird. (Ganz zu schweigen davon, dass auch die ökonomische Theorie insgesamt dem Thema Schrumpfung eher ausweicht.)



Begreift man also den Prozess des Stadtumbaus als prägendes Element des Lebens (und wohl auch des Siechtums) von Städten, dann stellt sich nicht mehr die Frage nach dem richtigen Etikett, sondern die nach der stimmigen Integration in die städtischen Abläufe, nach der Erfassung und Einbeziehung aller Akteure und ihrer Interessenlagen und nach der Schaffung geeigneter Instrumente zur Umsetzung. Insofern steht der Stadtumbau in Deutschland, Ost wie West, erst am Anfang einer politisch/administrativen Organisation der beginnenden Schrumpfung (wohlgemerkt: Stadtumbau geschieht auch, wenn nichts geschieht, das heißt, wenn der Prozess unorganisiert bleibt).

Der bisherige Ablauf des Stadtumbau Ost präsentiert sich so gesehen als Beispiel für Krisenbewältigung in einer Extremsituation, quasi Stadtumbau *quick and dirty*. Hieraus abzuleiten sind Folgerungen für den in längeren Zyklen ablaufenden Stadtumbau West, der dennoch auf identische Problemstellungen Antworten finden muss.

Elemente eines Stadtumbaus West

Während der Stadtumbau Ost seine Umsetzungsinstrumente quasi „on the job“ finden musste und noch dabei ist, sie zu finden, hat der Stadtumbau West die Chance, aus der Prozessanalyse dieser Maßnahmen in Ostdeutschland Erkenntnisse zu gewinnen und stärker strukturierte Instrumente der Prozessgestaltung zu entwickeln. Hierbei ist aufgrund der deutlich weiter gestreckten zeitlichen Dimension sowohl auf eine klarere Trennung einzelner Phasen des Prozesses zu achten als auch auf Flexibilität hinsichtlich der Anpassung an geänderte Rahmenbedingungen.

Die Analyse als einleitende Phase setzt hierbei bereits entscheidende Weichenstellungen für den Gesamtprozess. So trivial es klingt; die zutreffende Definition der stadtstrukturellen Problemlage als Resultat einer Gesamtschau von demografischen, ökonomischen und baulichen Zuständen und deren langfristiger Entwicklung muss zunächst die Notwendigkeit eines umfassenden Stadtumbauprozesses begründen. Dies zu betonen, heißt auch, an einigen der bislang vorliegenden Pilotprojekte zum Stadtumbau West Kritik dahingehend zu üben, dass Stadtumbau nicht die Lösung singulärer Probleme einzelner Akteure sein kann. Ein weiterer wesentlicher Effekt der Analysephase ist der Konsens der Akteure über vorhandene oder absehbare Problemlagen. Die Bereitschaft, das Vorhandensein von Defiziten zu akzeptieren, wird gerade dort, wo die Prozesse eher schleichend ablaufen, immer noch als imageschädigend empfunden, obwohl – auch dies eher trivial – ohne zutreffende Diagnose eine helfende Therapie kaum greifen wird. Problemakzeptanz ist neben der Aufbereitung aller relevanten Informationen die kommunikative Aufgabe der Analysephase.

Einmünden wird der erste Vorlauf in ein Stadtentwicklungskonzept. Hier hat der Stadtumbau Ost exemplarisch die Wichtigkeit einer übergreifenden Gesamtschau möglicher Lösungsansätze und ihrer Wirkungen auf die Stadt aufgezeigt. Dass hierbei bau-

liche und räumliche Aspekte sowie Lösungsmodelle für Investoren am Immobilienmarkt im Vordergrund stehen, ist der Dringlichkeit der auslösenden Problematik geschuldet. Der Stadtumbau West wird sich des Themas der Beteiligung der Betroffenen in anderer Weise annehmen müssen, insbesondere vor dem Hintergrund der langfristigen Steuerung. Die Überführung der Erfahrungen aus den Projekten der „Sozialen Stadt“ in den Stadtumbau steht in diesem Zusammenhang an. Ein weiteres spezifisches Problem innerhalb dieses Kontextes ist das der Definition von Attraktivierungselementen, sprich die Beantwortung der Frage: Für wen soll die Stadt attraktiv und lebensfähig erhalten werden. Hier entsteht wiederum die Gefahr, eher problemverleugnend denn -adäquat zu wirken. Die milieuorientierten, mikrogeografischen Beobachtungsmethoden, die der vhw entwickelt hat und derzeit bundesweit getestet, bieten hier die Basis für realitätsbezogene Ansätze, aus denen heraus auch der sozialstrukturelle Stadtumbau begleitet werden kann.

Beobachtung und Rückkopplung kennzeichnen die Umsetzungsphase, insbesondere bei langfristig angelegten Konzepten. Entscheidend sind hierbei weniger die Auswirkungen begonnener Projekte bei Politik, Administration und Investoren, weil hier nach getroffenen Entscheidungen (relative) Konstanz des Verhaltens unterstellt werden kann. Allerdings sind die Betroffenenreaktionen für die Umsetzbarkeit und den Erfolg entscheidend. Mangelnde Akzeptanz oder gar „die Abstimmung mit den Füßen“ gefährden Projekterfolge. Die Hand am Puls der Bewohner und flexible Reaktionsmuster sind daher ebenso erfolgsrelevant wie ein gutes Konzept. Monitoring und Beteiligungselemente sind daher zu implementieren und zu pflegen. Die Umsetzung der *Herstructuring* in den Niederlanden gibt gelungene Beispiele für derartige Instrumente. Die Leitlinie „der Bewohner als Experte“ dokumentiert die Ernsthaftigkeit, mit der hier die Betroffenen einbezogen sind. Von dieser Erfahrung kann der Stadtumbauprozess in Deutschland viel lernen.

Die Einbeziehung aller relevanten Investoren und der Interessenausgleich zwischen ihnen bleibt aber das unabdingbar zu lösende Problem, soll der Stadtumbau tatsächlich einen nachhaltigen Beitrag zur Stabilisierung von lokalen Immobilienmärkten leisten. Die Praxis in den neuen Bundesländern hat eine Vielzahl von praktischen Problemen aufgezeigt, die auf eine Lösung warten. Neben den Fragen einer Bewertung vorhandener Bestände hinsichtlich ihrer langfristigen Marktchancen und der Auswirkung von Rückbaumaßnahmen auf die wirtschaftliche Situation von Investoren ist insbesondere die organisatorische Problematik der Einbeziehung privater Kleineigentümer und deren Behandlung im Ausgleichsverfahren noch ungelöst. Die Ergebnisse der bereits erwähnten Modellprojekte sollen für die Einbeziehung dieser Akteure tragfähige Grundlagen erarbeiten.

Neu zu definieren ist auch die Rolle von Subventionen im Stadtumbauprozess. Eine Intensität, wie sie derzeit im Rahmen des Stadtumbau Ost praktiziert wird, ist angesichts des zunehmenden Rückzugs von Bund und Ländern aus der Alimentierung des Wohnungs- und Städtebaus nicht zu erwarten. Weiterhin ist



Stadtentwicklung

Stadtumbau aus Sicht der Wohnungswirtschaft (West)

schon kritisch zu hinterfragen, ob es nicht auch in der Methodik an der Zeit ist, neue Wege zu gehen: Die Förderung von Prozessen und Organisation erscheint jedenfalls ebenso wichtig wie die Förderung konkreter Maßnahmen an Objekten. Schließlich könnte endlich auch den Kommunen eine verantwortlichere Rolle zugemessen werden, auch im Sinne einer sich herausbildenden interregionalen Konkurrenz. Auch hier lohnt der Blick ins Ausland: In Projekten der *Herstructuring* geht der Niederländische Staat davon aus, dass er nicht mehr als zehn Prozent der notwendigen Investitionssumme aufbringt. Der Rest ist privates Engagement. Die Rolle staatlicher Instanzen definiert sich hier als Initiator, Treiber und Organisator, während die Investorensseite selbsttragende Kalküle aufstellen muss. Dies wird für den Stadtumbau Ost keine Relevanz haben können, sollte aber den Stadtumbau West prägen.

Fazit

Die aktuell ausgetragene Kontroverse um den Stadtumbau Ost und den Stadtumbau West verkennt die in beiden vorhandenen einheitlichen Strukturelemente. Nach der gegenwärtigen Phase wird auch der Stadtumbau Ost in eine langfristig ausgerichtete Fortentwicklung der Stadt einmünden. Problemlagen und Instrumente werden daher zunehmend konvergieren.

Volker Nordalm

Generalbevollmächtigter der viterra AG, Essen
Stellv. Vorsitzender des vhw e. V.

Fordern Sie das vhw-Verlagsprogramm an

vhw-Verlags GmbH
Neefestraße 2a, 53115 Bonn
Telefon: 0228/72599-30
Telefax: 0228/72599-19
E-Mail: verlag@vhw-online.de



Klaus Wermker / Christiane Heil

Stadtumbau West – Pers

Was bedeutet es für eine Kommune, wenn ihre Bevölkerung schrumpft, älter und bunter wird? Der Beitrag wirft vor dem Hintergrund Essener Erfahrungen den Blick auf die verschiedenen Dimensionen des demographischen Wandels in den Städten und eröffnet Perspektiven für eine aktive Kommunalpolitik, die ihrer Rolle als Moderator und aktiver Gestalter des Stadtumbauprozesses gerecht wird.

Die demographische Veränderung

Die Stadt Essen, die in den siebziger Jahren einen Höchststand an Einwohnern von rund 750.000 hatte, verzeichnet heute eine Bevölkerungszahl von rund 587.000. Sofern keine strukturellen Veränderungen eintreten, die wir derzeit nicht absehen können, wird sich die Einwohnerzahl bis zum Jahr 2015 auf 545.000 verringern. Dies liegt daran, dass in Essen – ebenso wie im gesamten Bundesgebiet und Europa – mehr Menschen sterben als geboren werden. Dies führt nicht nur dazu, dass die Bevölkerungszahl insgesamt abnimmt; der Anteil der jüngeren Bevölkerungsgruppen nimmt ab, der Anteil der Älteren nimmt zu. Da die Kinderzahl bei Migranten höher ist als bei den Einheimischen, führt dies zu einem relativen Anstieg der Migrantenzahlen. Kleinräumig betrachtet, d. h. auf Stadtteil- oder Quartiersebene, stellt sich diese Entwicklung sehr differenziert dar.

Erste Handlungsansätze

Der Rat der Stadt Essen hat sich bereits im Jahre 2000 intensiv mit dem Problem auseinander gesetzt; so wurden in Essen die strategischen Ziele „Stabilisierung der Einwohnerzahl durch Umkehr des Abwanderungstrends“ und „Weiterer Überalterung der Bevölkerung entgegenwirken“ beschlossen und mit etlichen Maßnahmen hinterlegt. Neben der Ausweisung von Bauland wurden u. a. zwei Förderprogramme für junge Paare und Familien beschlossen, die den Erwerb von Grundstücken für den Eigenheimbau und den Erwerb neuer oder gebrauchter Immobilien durch nicht rückzahlbare Zuschüsse unterstützen. Eine Befragung bei den Zuschussempfängern ergab, dass diese Förderprogramme z. T. nicht unerheblichen Einfluss auf die Entscheidung hatten, Eigentum in Essen zu erwerben, wo die Bodenpreise die höchsten des Ruhrgebietes sind.

Die Einführung der Zweitwohnungssteuer bewog etliche Menschen, sich für Essen als Hauptwohnsitz zu entscheiden. Dies ist nicht unbedeutend für eine Kommune, die im Rahmen des Gemeindefinanzausgleichs pro Kopf zwischen 800 und 1.100 Euro erhält und seit Jahren einen defizitären Haushalt hat.