

Begleitforschung Stadtumbau Ost in Thüringen

Ausgangsgutachten



Begleitforschung Stadtumbau Ost in Thüringen

Ausgangsgutachten

Fachbereich: Städtebau, Landschaftsplanung, Architektur

Ausgangsgutachten: Stadtplanung

Christina Busch, GRAS * Gruppe Architektur & Stadtplanung

12. Juni 2003, Leinefelde

Sehr geehrte Damen und Herren !

Im ersten Teil meiner Ausführungen werde ich Ihnen die Situation und Perspektiven der Programmgemeinden anhand unseres Datenpools erläutern.

Im zweiten Teil stelle ich Ihnen die Auswertung der Stadtentwicklungskonzepte nach stadtplanerischer Kriterien vor. Die Ausführungen zu den Themen Wohnungswirtschaft, Soziales und Infrastruktur folgen im Anschluss.

Die Entwicklung 1989-2000 hat sich in den Programmgemeinden mit deutlich unterschiedlichen Einwohnerverlusten dargestellt: Schrumpfraten von bis zu 22/23% auf der einen Seite, aber auch im Ausnahmefall Wachstumsraten von bis zu 9% auf der anderen Seite. Im Durchschnitt bilanziert die Einwohnerentwicklung mit einem Verlust von 12%.

Je nach Stadtgröße stellt dies die Städte vor eine gemeinsame große, aber doch differenziert zu betrachtende Aufgabe. So bedeutet ein Einwohnerrückgang um 15 % in Erfurt einen Verlust von fast 35.000, ein Rückgang um 23 % in Lucka einen Verlust von 1.500 Einwohnern.

Charakteristisch für diesen Schrumpfungsprozess ist die bekannte Tatsache, dass die Städte schneller Einwohner verlieren als die jeweiligen Landkreise. Hauptursache für dieses Phänomen ist nach wie vor die Abwanderung aus der Stadt, um den Traum vom Eigenheim zu verwirklichen.

Von 1989 - 2000 ist die Bevölkerung Thüringens um 213.000 Einwohner zurückgegangen, davon um 167.000 in unseren Programmgemeinden. Bis zum Jahr 2010 rechnet das TLS mit einem weiteren Rückgang um 114.000 Menschen für ganz Thüringen. Das würde eine erhebliche Verlangsamung des Bevölkerungsrückganges bedeuten.

In den von uns betrachteten Städten, sehen die Prognosen bis 2010 wie folgt aus:

20 Städte rechnen mit einem weiteren Bevölkerungsverlust zwischen 5 und 10 %, 5 Städte mit einem Rückgang zwischen 10 und 15 % und 4 Städte mit einem Verlust von über 15%. Mit einem Zuwachs rechnen immerhin 2 Städte.

Der Vergleich der Prognosen der Städte mit denen des TLS für die Landkreise zeigt, dass die Städte davon ausgehen, dass sie auch weiterhin Einwohner an die Landkreise verlieren werden.

An dieser Stelle möchte ich auf die Problematik kleinräumiger Prognosen hinweisen. Nicht ohne Grund rechnet das TLS die Prognosen nur für die Landkreise und Kreisfreien Städte. Bei kleineren Bezugsgrößen wird die Zuverlässigkeit der Voraussagen problematisch.

Schrumpften die Städte zwischen 1989 und 2000 um 12%, so gehen sie davon aus, dass sie bis 2010 „nur noch“ etwa 9% ihrer Einwohner verlieren werden. Bei den Landkreisen sinkt die entsprechende Schrumpfrate von 8% auf 4,7%.

Eine grundlegende Größe für alle Prognosen ist die künftig zu erwartende Haushaltsgröße. Dass sie weiter sinken wird, darüber sind sich alle einig. Die Prognosen für das Jahr 2010 der einzelnen Kommunen schwanken zwischen 1,5 und 2,5 Personen pro Haushalt, wobei das TLS

davon ausgeht, dass sie im Durchschnitt für Thüringen von 2,28 im Jahr 2000 auf 2,19 im Jahr 2010 zurückgehen wird.

Im Durchschnitt gehen die untersuchten Städte von 2,04 Personen / Haushalt im Jahr 2010 aus, der heutige Durchschnitt liegt bei 2,14.

Das erscheint insofern plausibel, als städtische Haushalte generell kleiner sind als ländliche.

Im Wohnungsmarkt ist der Haushalt Synonym für die Nachfrage nach Wohnungen.

In diesem Diagramm sehen Sie die sehr unterschiedliche Struktur des Wohnungsbestandes der einzelnen Städte geordnet nach ihrem Baualter: rot sind die Gebäude, die bis 1948 gebaut worden sind, hellgrau bis 1990, und dunkelgrau nach 1990.

In diesem Themenfeld gibt es naturgemäß Überschneidungen unseres Aufgabenfeldes mit dem der Wohnungswirtschaft. Für uns von Bedeutung ist die Stadtstruktur, die sich daraus ableiten lässt.

Die Bestände vor 1948 liegen in der Regel in zentraler Lage, bestehen zum großen Teil aus gründerzeitlichen Blockstrukturen und sind durch gefasste Straßenräume gekennzeichnet. Die DDR-Wohnbaugebiete sind dagegen meistens am Stadtrand gelegen. Es handelt sich um offene Zeilenstrukturen mit diffusem öffentlichem Raum. Im Gegensatz zu den Innenstädten, wo viel Stein vorherrscht, sind sie durch viel Grün charakterisiert.

Interessant für uns ist die Qualität, die Zukunftsfähigkeit und die Akzeptanz der Bestände durch die Bewohner. Der Anteil der Gebäude vor 1948 schwankt je nach Standort zwischen 17 und 70%, der Anteil des DDR-Wohnungsbaus zwischen 25 und 75% und der Anteil des Wohnungsbestandes nach 1990 zwischen knapp 2 und knapp 25 %.

Dementsprechend unterschiedlich sind die Probleme und die Lösungsansätze.

Der Leerstand liegt heute im Durchschnitt bei 12,5 %, bezogen auf unsere betrachteten Programmgemeinden. In den einzelnen Städten differiert er zwischen 1,6% und 22,1 %. In 15 von 38 Städten liegt er zwischen 10 und 15 %, in 11 Städten bereits über 15%.

Insgesamt stehen schon heute in den Programmgemeinden ca. 81.000 Wohnungen leer.

Der Leerstand in den einzelnen Städten stellt sich sehr differenziert dar. Konzentriert er sich zum Beispiel in der einen Stadt im DDR-Wohnungsbau, so liegt er in einer anderen zu 75% in der Altstadt und in der Gründerzeit.

Im Diagramm sehen Sie die Verteilung des Wohnungsbestandes und des Leerstandes auf die oben genannten Baualtersgruppen: 51% des Wohnungsbestandes, aber 56% des Leerstandes der hier betrachteten Städte fällt in die Kategorie DDR-Wohnungsbau. In der Kategorie „bis 1948“ sehen die Verhältnisse ähnlich aus: 38% des Bestandes, aber 41,5% des Leerstandes sind hier zu finden. Lediglich in den Nachwende-Beständen fallen die Leerstandsquoten natürlich bedeutend niedriger aus.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass ein breites Spektrum von Problemkonstellationen unter den Städten abzulesen ist, was zu individuellen planerischen Reaktionen führt. Tendenziell werden die Entwicklungsperspektiven zu optimistisch eingeschätzt, die Rückbauplanung ist dennoch unzureichend.

Erkennbare Schwierigkeiten gibt es bezüglich der Datenlage – sowohl was die Verfügbarkeit

betrifft als auch die Kohärenz der Daten, insbesondere bei detailorientierten Aussagen und unterschiedlichen Quellen. Aber: Datengenauigkeit ist nur bedingt erforderlich. Wichtig erscheint, dass die richtige Tendenz und Größenordnung erfasst wird.

Dies ist ein grundlegendes Problem für das Monitoring, worauf wir noch heute Nachmittag eingehen werden. Es stellt sich auch die Frage nach einheitlichen Definitionen und Rechengängen.

Ich komme nun zu der Auswertung der Stadtentwicklungskonzepte aus stadtplanerischer Sicht. Dazu muss ich zwei Vorbemerkungen machen:

1. Wir haben keine inhaltliche Bewertung der Planung vorgenommen. Die Verantwortung der Kommunen für die Ziele der Stadtentwicklung soll durch die Begleitforschung nicht in Frage gestellt, sondern im Gegenteil unterstützt werden. So haben wir charakteristische Strategien und Maßnahmen herausgefiltert.
2. Wir konnten nur das *bewerten*, was in den Stadtentwicklungskonzepten geschrieben stand. Das bedeutet, dass „keine Angabe“ in den folgenden Darstellungen nicht unbedingt heißt, dass eine Stadt etwas nicht *macht* / *gemacht* hat, sondern dass wir dazu keine Angabe in dem uns vorliegenden Stadtentwicklungskonzept gefunden haben.

Alle folgenden Diagrammen beziehen sich auf die 38 ausgewerteten Stadtentwicklungskonzepte, angegeben ist immer die Anzahl der Nennungen.

Wir sind eine schrumpfende Gesellschaft. Daran lässt sich prinzipiell nichts ändern. Eine Stadt kann dennoch versuchen diesen Schrumpfungsprozess zu verlangsamen – allerdings in Konkurrenz zu anderen Städten.

Zum einen kann sie den Wirtschaftsstandort aufwerten, um die Abwanderung auf Grund fehlender Arbeitsplätze zu reduzieren. 29 Mal wurde dieses Ziel thematisiert, davon 23 untersetzt.

Zum anderen kann sie die Eigentumsbildung in den Innenstädten fördern, um die Abwanderung potenzieller Eigenheimbauer ins Umland zu reduzieren. Dieser Möglichkeit sind sich 21 Städte bewusst, konkretere Strategien wurden aber nur im Einzelfall dargestellt.

Eine weitere Strategie gegen das Schrumpfen ist die Aufwertung. Eine Möglichkeit, die fast alle Städte erwähnt haben, ist die Entwicklung des Grünpotenzials. Dazu bietet der Rückbau besondere Anlässe.

Wie Sie im Diagramm sehen, wollen fast alle Städte sowohl ihre Innenstädte als auch ihre Großwohnsiedlungen aufwerten. Es wird zu beobachten sein, ob diese Strategie des Sowohl-Als-Auch umsetzbar und zielführend ist.

Zu den geplanten Maßnahmen in der Innenstadt gehören vor allen Dingen die Aufwertung des öffentlichen Raums bzw. des öffentlichen Grüns und die Gebäudesanierung mit 36 bzw. 35 Nennungen.

Weitere genannte Themenfelder sind die Aktivierung von Brachen und Baulücken, die Zentrenstabilisierung, die Verbesserung der Stellplatzproblematik, die Blockentkernung und die Verkehrsanbindung bzw. -verflechtung.

In den Großwohnsiedlungen sehen die vorgesehenen Maßnahmen sehr ähnlich aus. Der einzige Unterschied ist, dass die Zentrenstabilisierung hier als nicht so wichtig erachtet wird, dafür aber der Sport und Freizeit-Sektor höhere Priorität genießt.

Dies dürfte sich aber einfach mit der Lage der Stadtteile erklären lassen. Die Zentrumsfunktion ist in der Innenstadt per se wichtiger als in der Großwohnsiedlung. Diese wiederum bieten auf Grund ihrer Lage am Stadtrand ganz andere Möglichkeiten zur Sport- und Freizeitnutzung.

Trotz vielfältiger Aufwertungsstrategien ist der Rückbau fast überall zwingend erforderlich. Sowohl die Großwohnsiedlungen als auch die Innenstädte werden in die Rückbaustrategie einbezogen, nachrangig auch sonstige Gebiete.

Durchgeführt werden soll der Rückbau hauptsächlich punktuell, Überlegungen zu flächigem Abriss eines Stadtteils oder eines Teil eines Stadtteils werden nur vereinzelt dargestellt. Hier stellt sich die Frage, ob das Problem angesichts der Mengenbilanz überhaupt mit punktuelltem Rückbau bewältigt werden kann.

Die Darstellung über die Art des geplanten Rückbaus – Komplettabriss und Teilrückbau - macht das Dilemma deutlich: Überwiegend wird die kostengünstige Variante des Totalabrisses vorgesehen.

Auf der anderen Seite müssen die verbleibenden Wohnungsbestände zukunftsfähig gemacht werden. Das heißt sie müssen im Maßstab, in ihrer Nutzungsmöglichkeit (Grundrisse) und Gestaltung an die heutigen und künftigen Bedürfnisse angepasst werden, was in den meisten Fällen einen Teilrückbau beinhalten sollte.

Insofern überrascht es, dass diese Art des Rückbaus nicht öfter benannt worden ist. Bekanntermaßen sind aber gerade diese Maßnahmen – nur Teile eines Gebäudes rückzubauen - so teuer, dass ihre Finanzierung und Umsetzbarkeit nicht gesichert erscheint, so dass das Diagramm wohl ein realistisches Bild abgibt.

In dem anstehenden Umbauprozess stecken vielfältige Chancen, städtebauliche Missstände zu beseitigen. Vorrangig wird die Beseitigung des Sanierungsdefizits benannt, aber auch die Reduzierung von Dichte und die Auflösung von Gemengelagen spielen eine Rolle. Nebengeordnete Ziele sind die Verbesserung des Landschafts- und Stadtbildes und die Reduzierung von lärmbelasteten Wohnungen. Diese im Rückbau gegebenen Chancen zur Qualitätsverbesserung müssen verstärkt kommuniziert werden.

Das Thema der geplanten Nachnutzung der Abrissflächen spielt in den Stadtentwicklungskonzepten eine große Rolle, wobei neben der Freiraumnutzung die Wiederbebauung mit vielfältigen Wohnformen ein häufig genanntes Ziel ist. Fragen der Umsetzung bleiben aber angesichts der generellen Bedarfslage offen.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass es ein hohes Maß an Übereinstimmung der Strategien gibt.

Es handelt in der Mehrzahl um „Sowohl-als-auch-Strategien“. Das heißt die Städte tun das eine, lassen aber das andere nicht sein.

Es sind weniger plakative Strategien, als vielmehr solche, die sich schon mit den Problemen und Widerständen in der Umsetzung auseinander gesetzt haben und die versuchen einen gangbaren Weg in diesem Konfliktfeld zu gehen.

Im Monitoring werden wir verfolgen, ob diese Strategien zielführend umgesetzt werden können.

Ich komme nun zu dem Thema der Umsetzung. Eine klare organisatorische Struktur zur Akteurskoordination ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, die Planung erfolgreich umzusetzen. Regelmäßige Koordinationsrunden während der Bearbeitung des

Stadtentwicklungskonzeptes haben 22 Städte erwähnt und 14 wollen diese Arbeitsform verstetigen.

Sie sehen in diesem Diagramm die Beteiligung der Akteure in den Planungsprozess des Stadtentwicklungskonzeptes. (Bitte beachten Sie: Wir konnten nur aufnehmen, was explizit in den Konzepten genannt worden ist.)

Es überrascht, dass so wichtige Akteure wie die Versorgungsträger oder die Landkreise, aber auch die Bürgermeister und Fraktionen so wenig benannt worden sind. Eine Erklärung ist sicherlich der Zeitdruck, unter dem die Konzepte im Rahmen des Bundeswettbewerbes erarbeitet worden sind, und unter dem auch die Beteiligung zwangsläufig leiden musste.

Seit der Abgabe der Konzepte im Juli 2002 sind jedoch vielfältige Aktivitäten eingeleitet worden: So haben 18 von 26 Städten inzwischen Maßnahmen zur Bürgerbeteiligung durchgeführt.

Generell ist die Thematik, wie der Prozess gesteuert wird, noch nicht hinreichend bearbeitet worden. Zwar gibt es vereinzelte Aussagen, aber die Mehrheit der Städte hat sich zum damaligen Zeitpunkt der Wettbewerbsabgabe noch nicht geäußert.

Inzwischen haben 13 von 26 Städten eine eigene Arbeitsebene eingerichtet, 3 haben es geplant.

Die Federführung liegt in den meisten Fällen im Bauamt.

Eine wesentliche Aufgabe der Stadtentwicklungskonzepte ist die Ausweisung des planerischen Handlungsbedarfs, das heißt welche Planungen überarbeitet, angepasst oder neu aufgestellt werden müssen.

Das Diagramm macht die Wichtigkeit der Ebene Stadtentwicklungskonzept deutlich: 19 Städte haben bereits in der Wettbewerbsfassung eine notwendige Überarbeitung ihres Flächennutzungsplans bzw. des Entwurfes angegeben.

Planerische Folgewirkungen wurden zu diesem Zeitpunkt möglicherweise unterschätzt. Nach aktuellem Erkenntnisstand zeichnet sich die Dimension des notwendigen Planungsbedarf sehr viel präziser ab.

17 von 26 Städten geben an, dass eine Fortschreibung vorhandener Planungen notwendig ist, in 11 Fällen hat die Überarbeitung schon begonnen und in 3 ist sie sogar schon abgeschlossen. Nur 6 Kommunen sagen, dass eine Überarbeitung nicht notwendig ist.

Von den genannten Fällen handelt es sich 18 Mal um den Flächennutzungsplan, 6 Mal um eine Erhaltungssatzung und 3 Mal um eine Sanierungssatzung.

Im Wettbewerb war ausdrücklich gefordert, Überlegungen zum Monitoring anzustellen. Dieser Aufforderung sind 30 Kommunen durch Benennung von Indikatoren nachgekommen, 6 Städte haben immerhin ein Monitoring geplant. Hierzu Näheres heute Nachmittag.

Gegenstand der Konzepte war die Ausweisung der Fördergebiete Stadtumbau Ost. Darüber hinaus gibt es natürlich noch andere Förderprogramme, deren Bedeutung man hier sieht.

Die Programme Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, die Landesprogramme zur Wohnumfeldverbesserung und strukturwirksame städtebauliche Maßnahmen waren bzw. sind fast flächendeckend wirksam.

Insofern überrascht es, dass die Städte sie in ihren Umsetzungs- und Finanzierungskonzepten so wenig benennen. Möglicherweise ist dieses Thema vor dem Hintergrund der dominierenden Abrissdiskussion ins Abseits geraten.

Auffällig ist aber, dass die Soziale Stadt so herausragend oft genannt wird. Grund könnte sein, dass dieses Förderprogramm so intensiv begleitet wurde und durch seinen partizipativen Charakter eine bessere Öffentlichkeitswirkung hat.

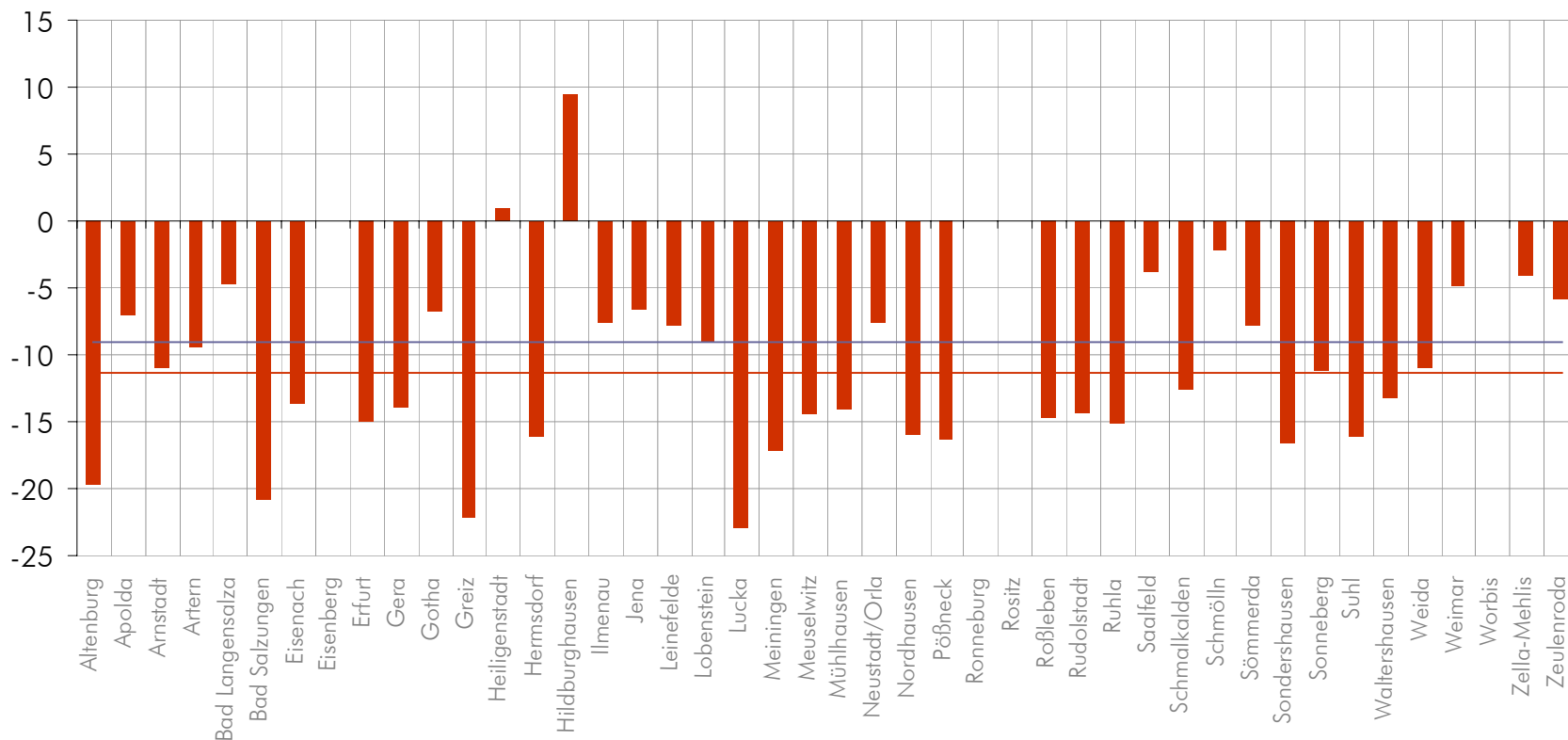
Zum Abschluss unserer Betrachtungen sehen Sie hier den Durcharbeitungsgrad der Stadtentwicklungskonzepte nach städtebaulichen Kriterien.

4 Mal wurde ein Durcharbeitungsgrad von 90 % erreicht. Darunter befinden sich alle thüringer 3 Sieger im Bundeswettbewerb.

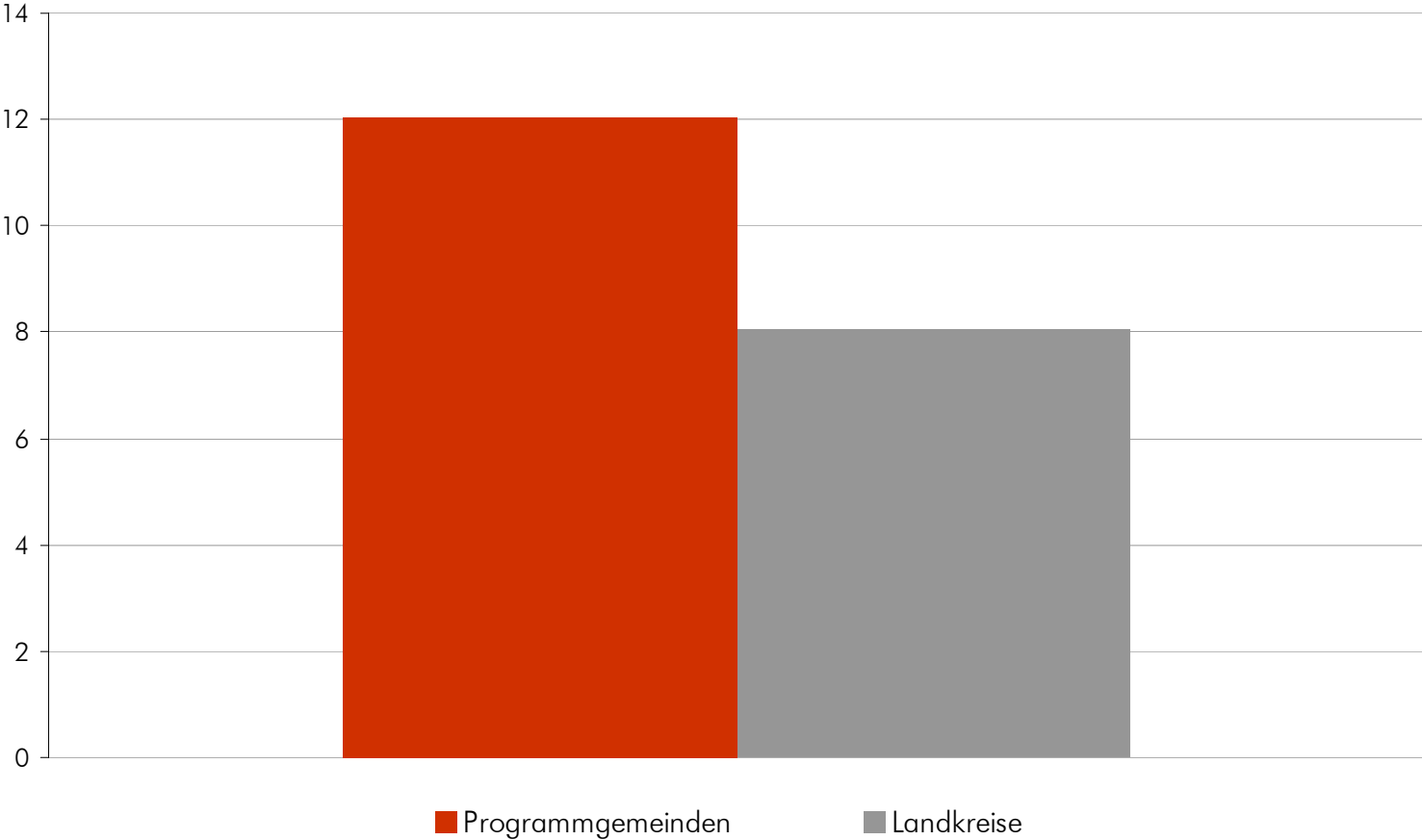
Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Einwohnerentwicklung 1989 - 2000 in %

- Einwohnerentwicklung 1989 - 2000 in %
- Mittelwert
- Durchschnitt Thüringen

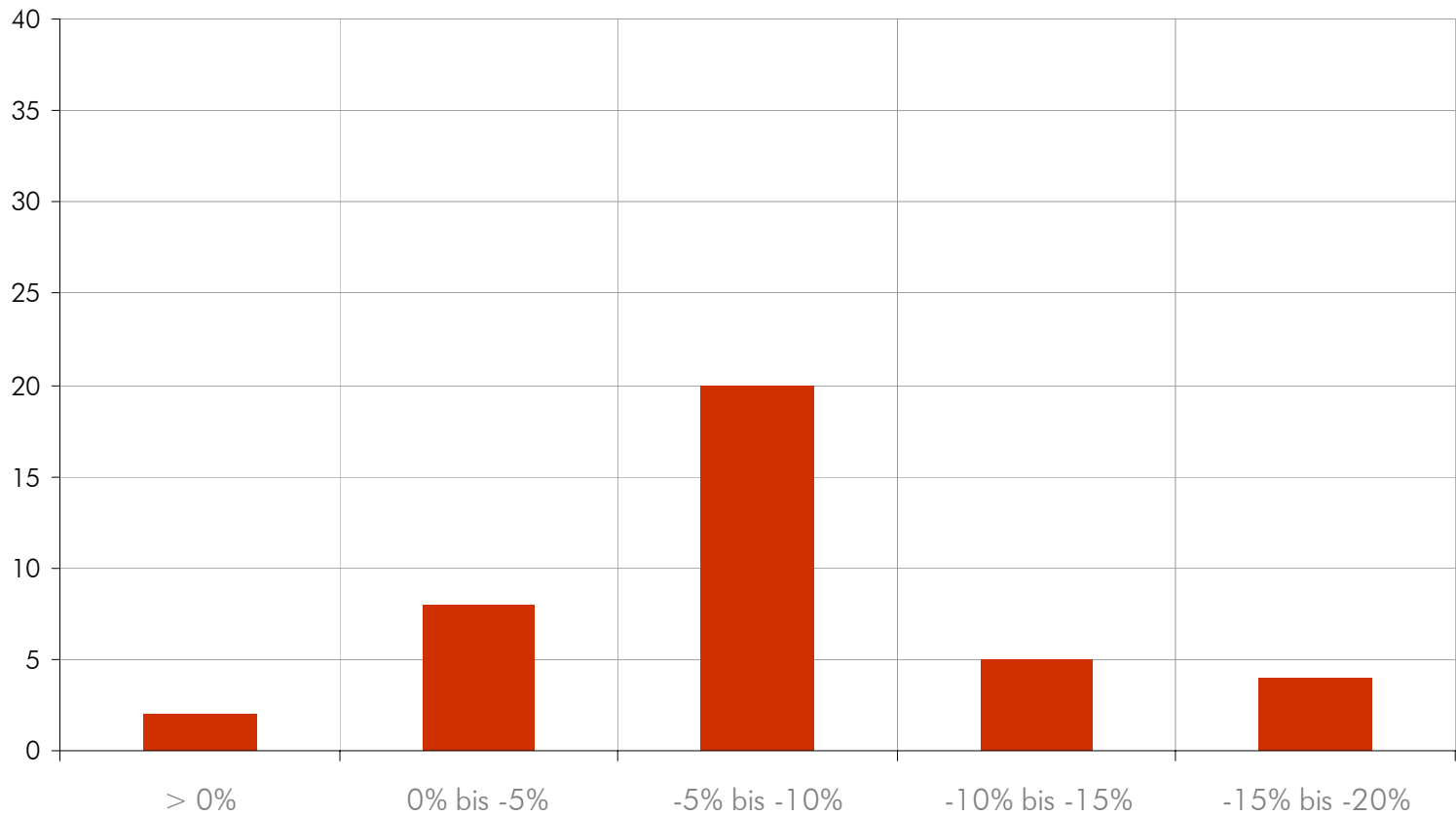


Bevölkerungsrückgang der Programmgemeinden und der Landkreise 1989 - 2000 in %



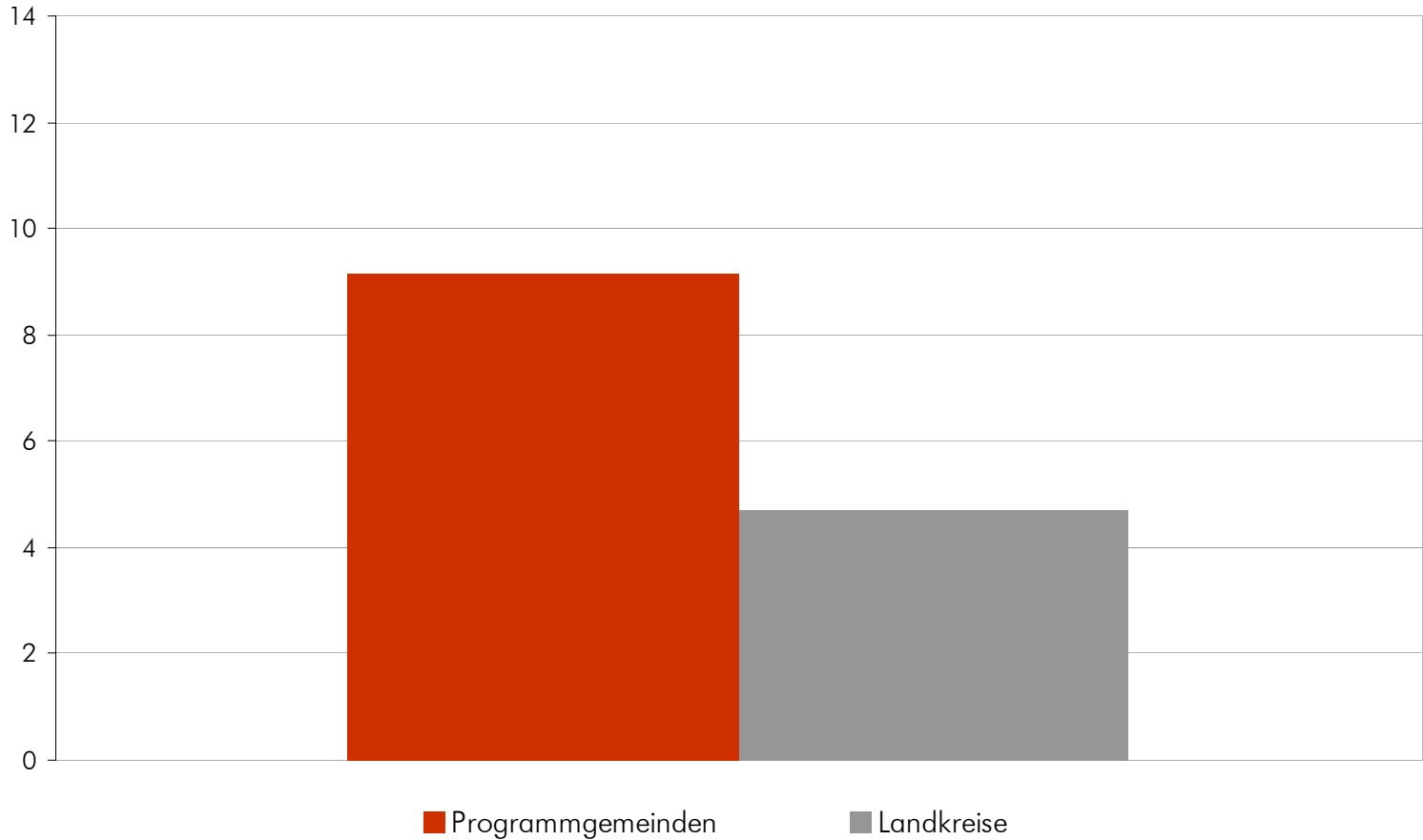
Angaben von 39 Städten

Bevölkerungsprognose der Programmgemeinden 2000 - 2010 in %



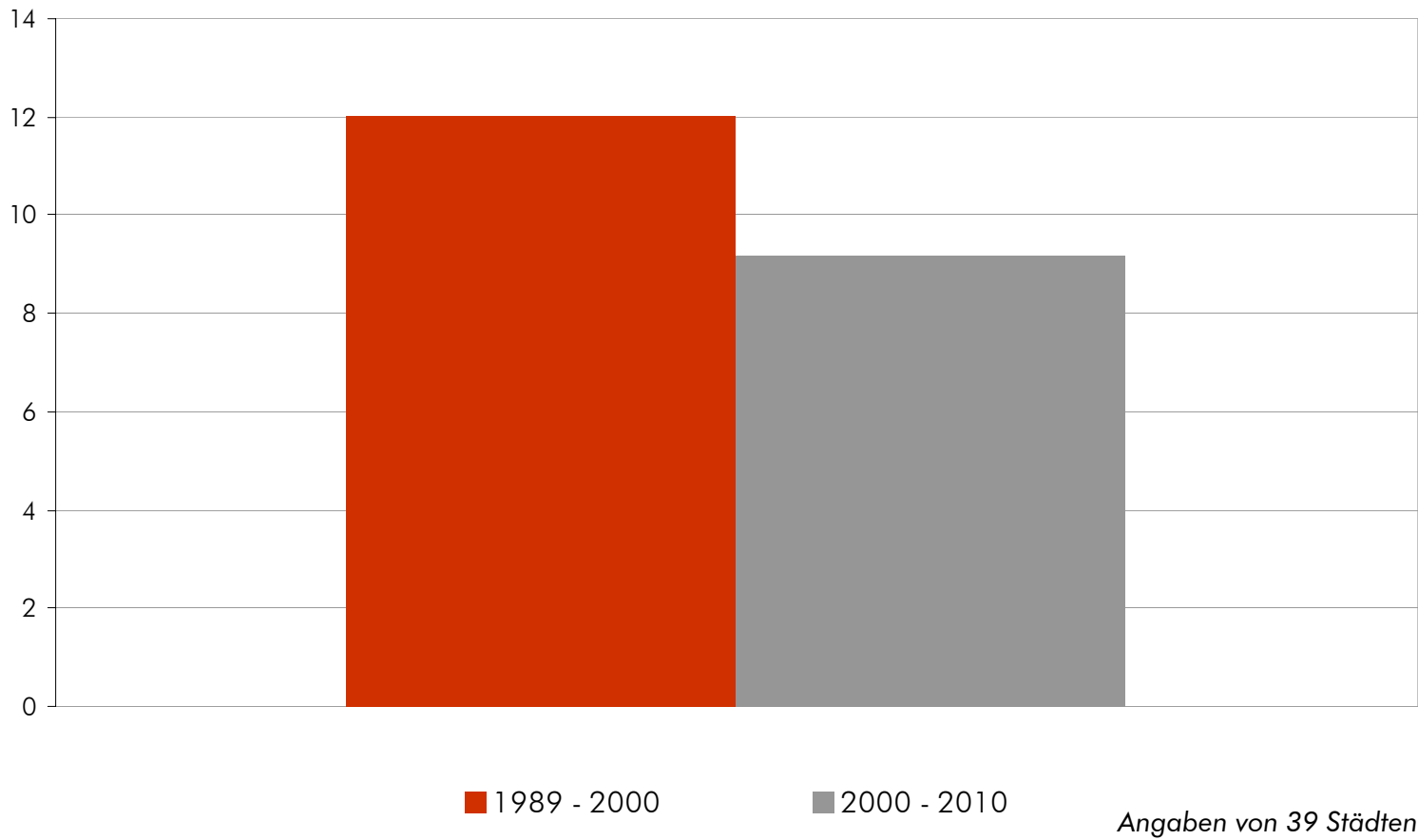
Angaben von 39 Städten

Bevölkerungsprognose der Programmgemeinden und der Landkreise 2000 - 2010 in %



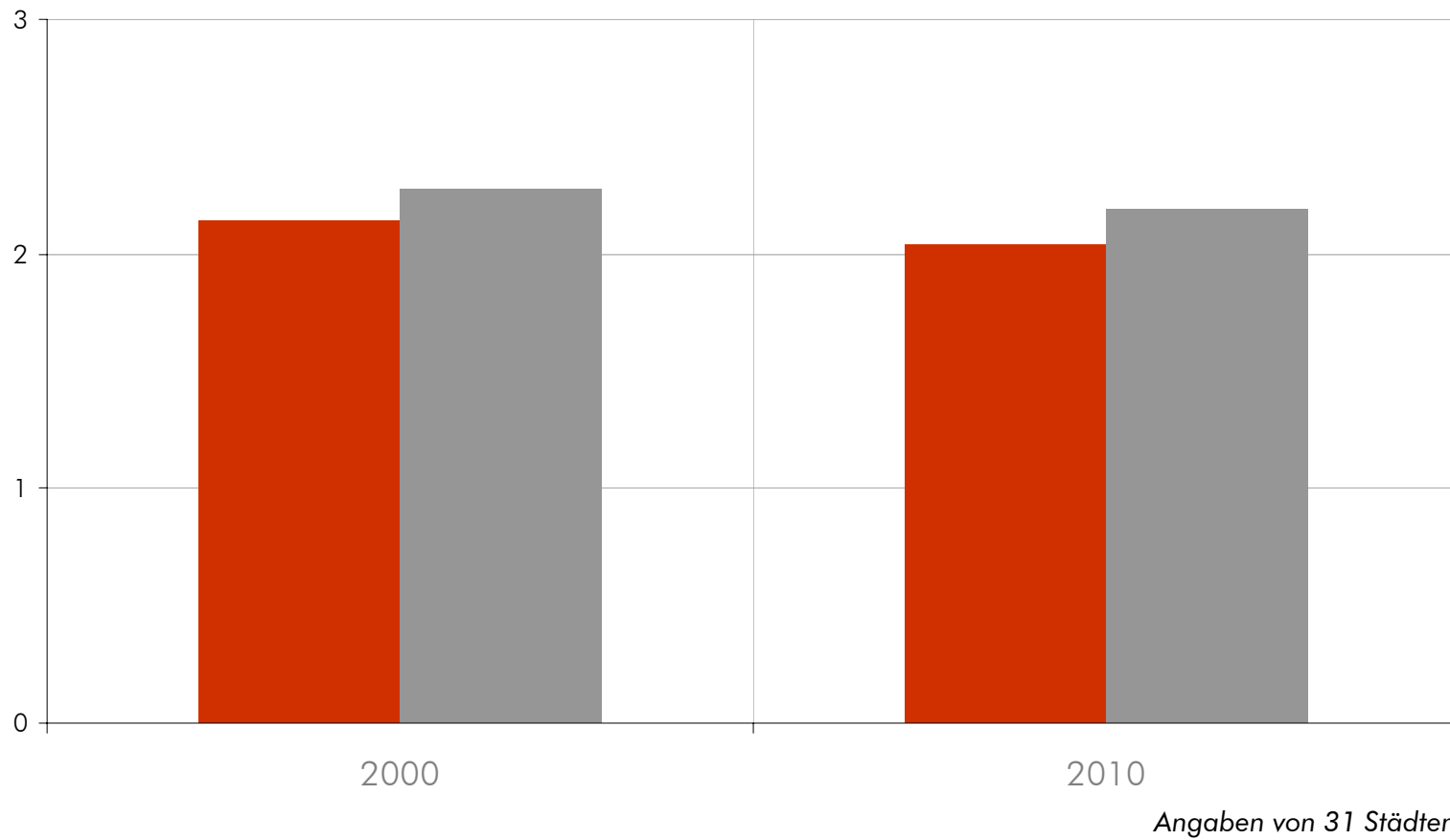
Angaben von 39 Städten

Vergleich Bevölkerungsrückgang 1989 - 2000 / Prognose 2000 - 2010 der Programmgemeinden in %

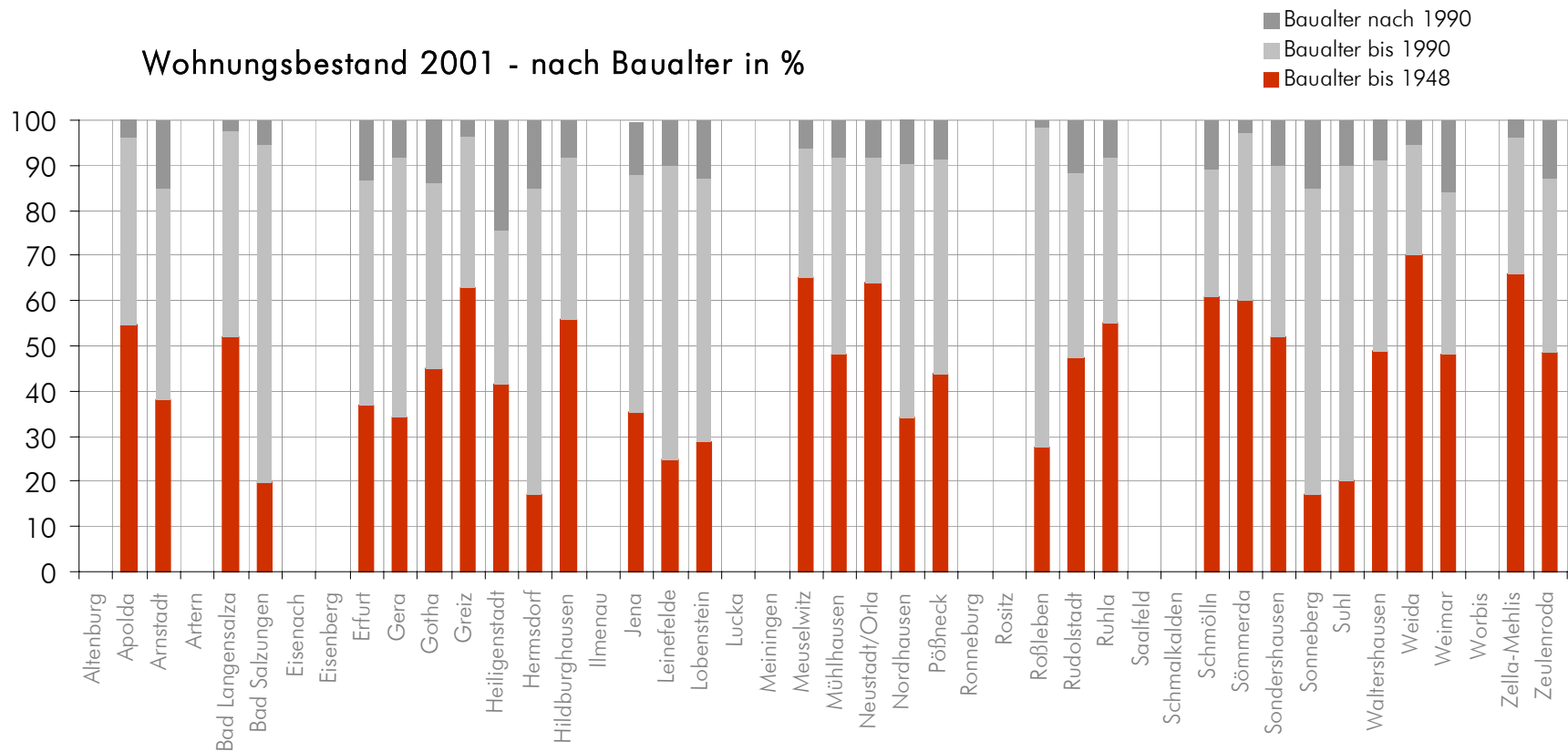


Entwicklung der Haushaltsgröße

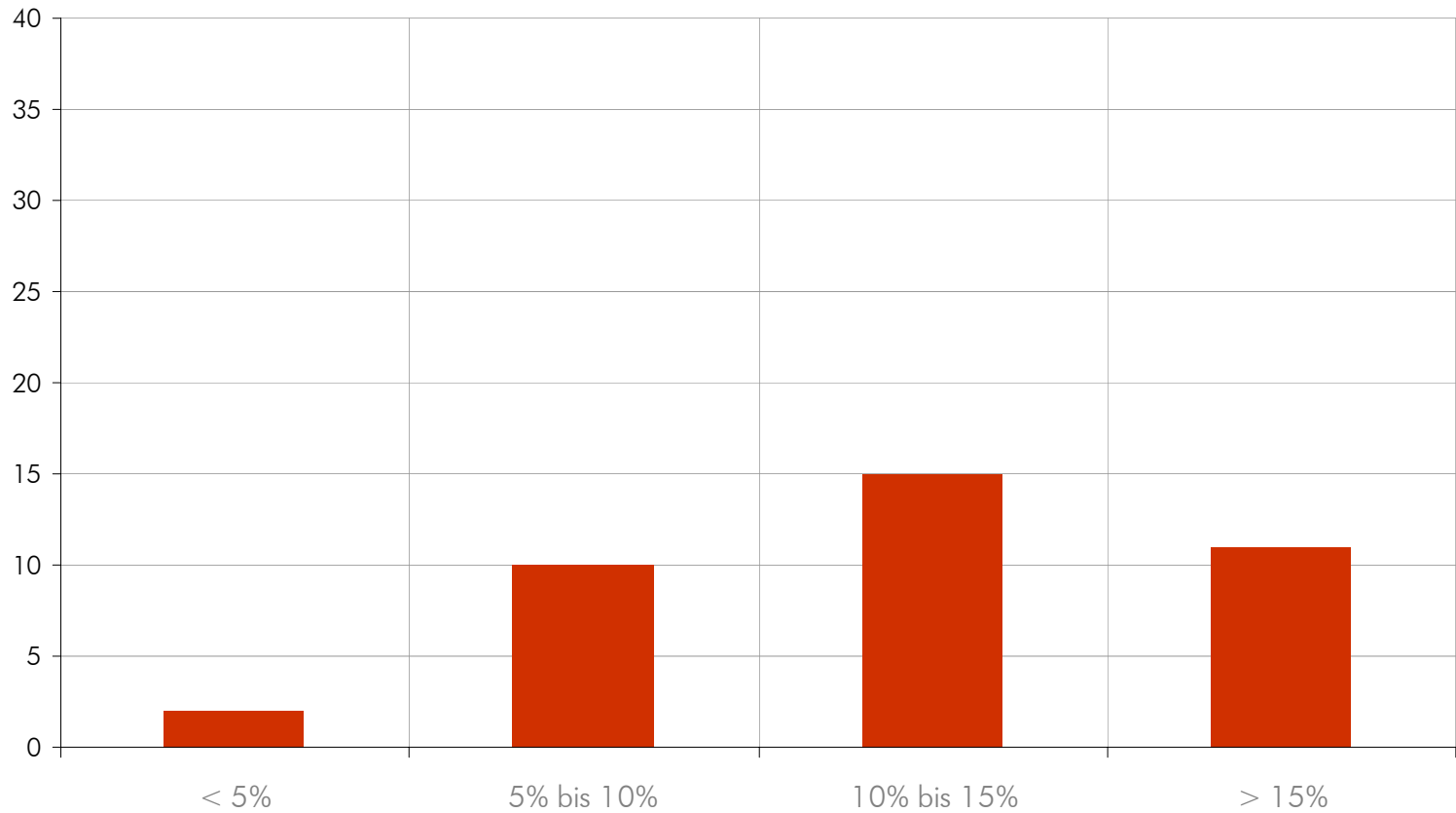
■ Prognose der Programmgemeinden
■ Prognose TLS



Wohnungsbestand 2001 - nach Baualter in %



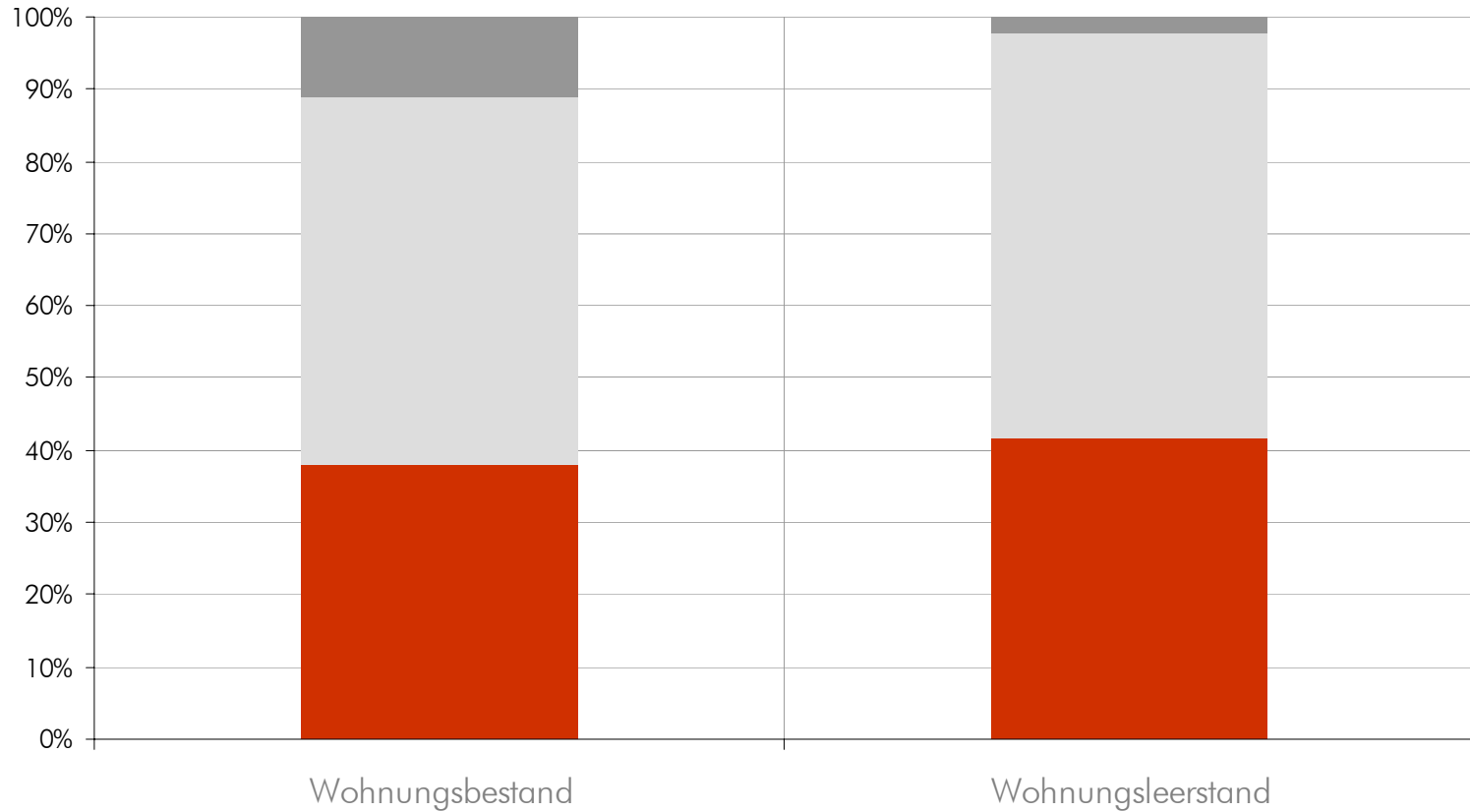
Wohnungsl Leerstandsquote 2001 in %



Angaben von 38 Städten

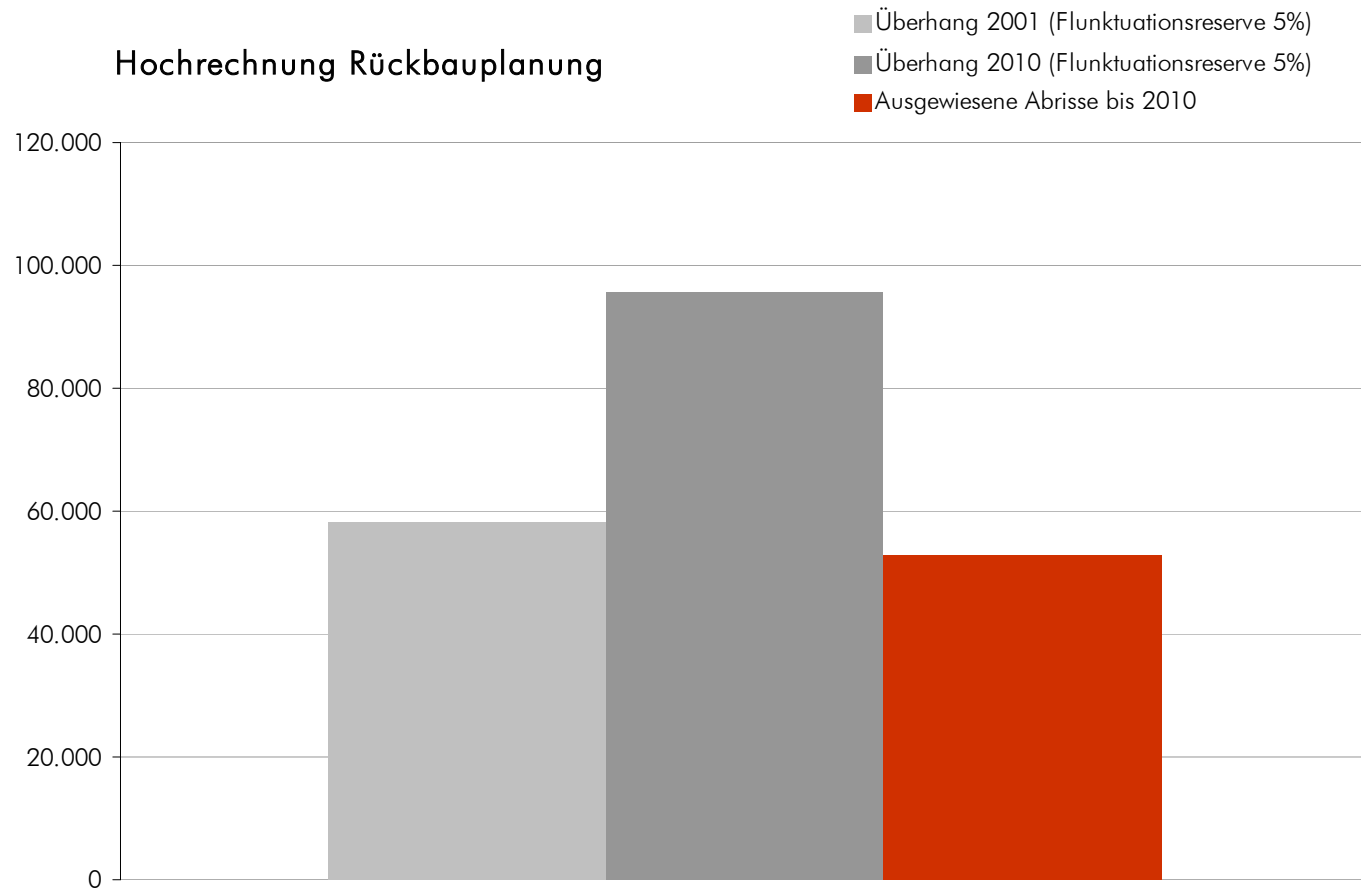
Wohnungsbestand und Leerstand 2001 nach Baualter in %

- Baualter nach 1990
- Baualter bis 1990
- Baualter bis 1948

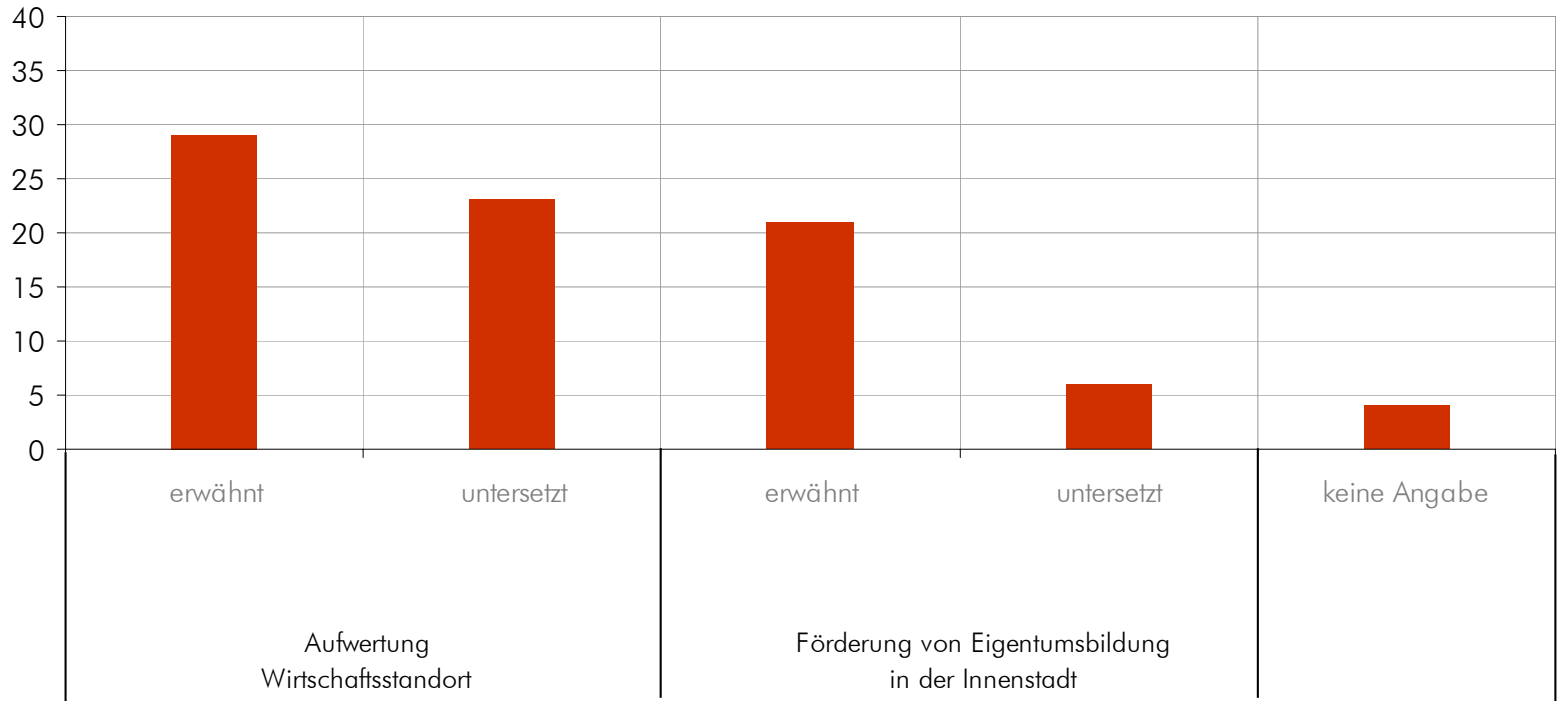


Angaben von 18 Städten

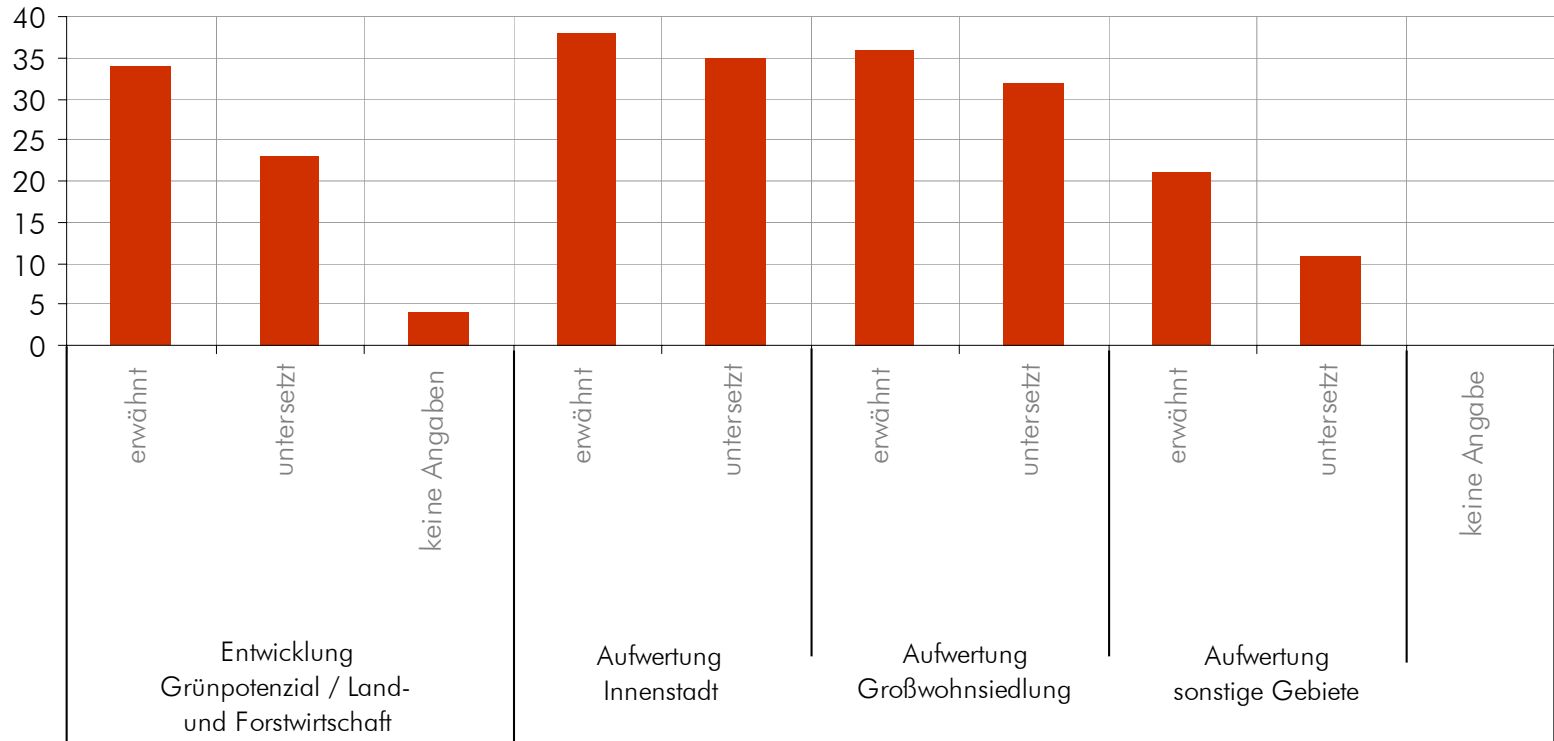
Hochrechnung Rückbauplanung



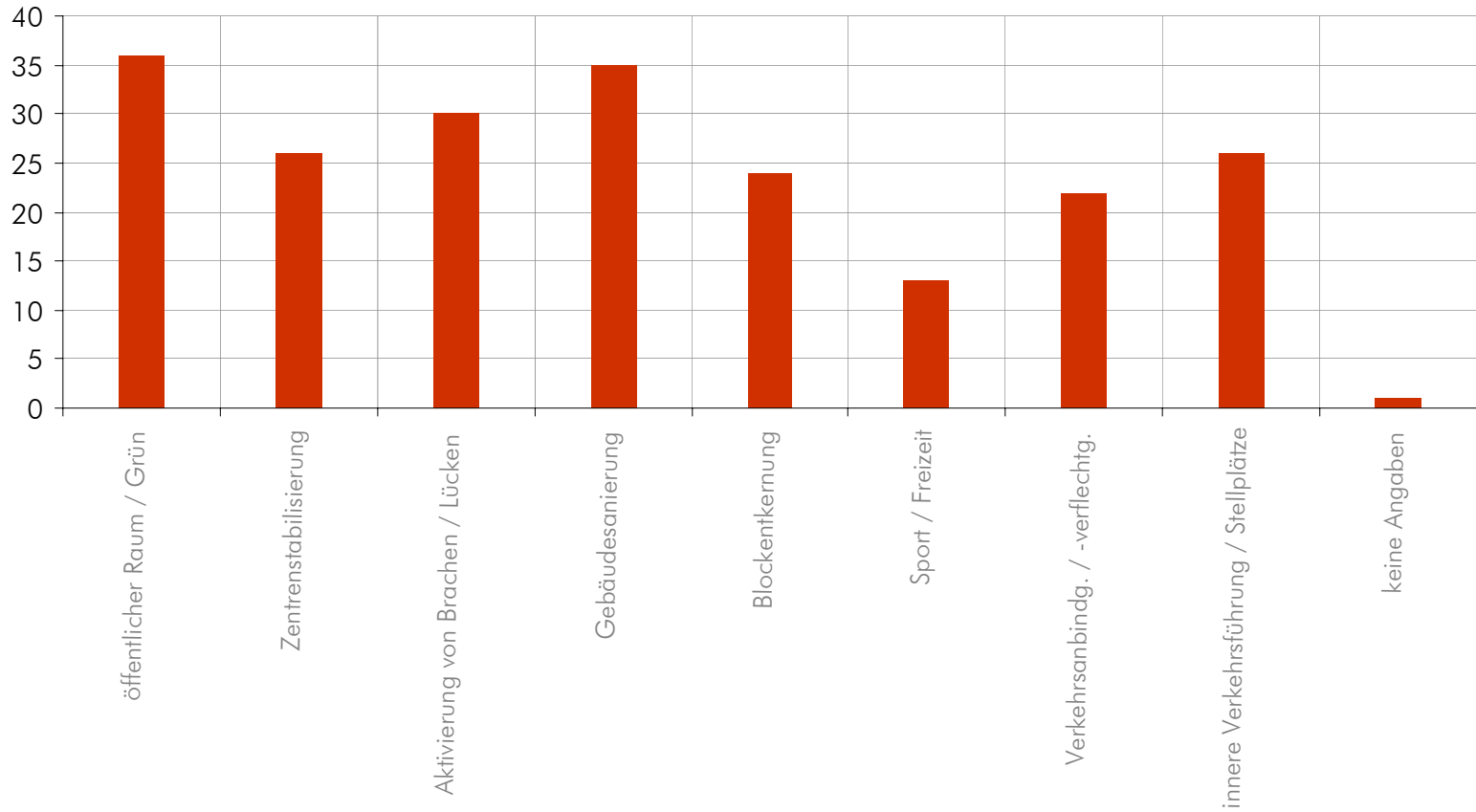
Strategien gegen Schrumpfung



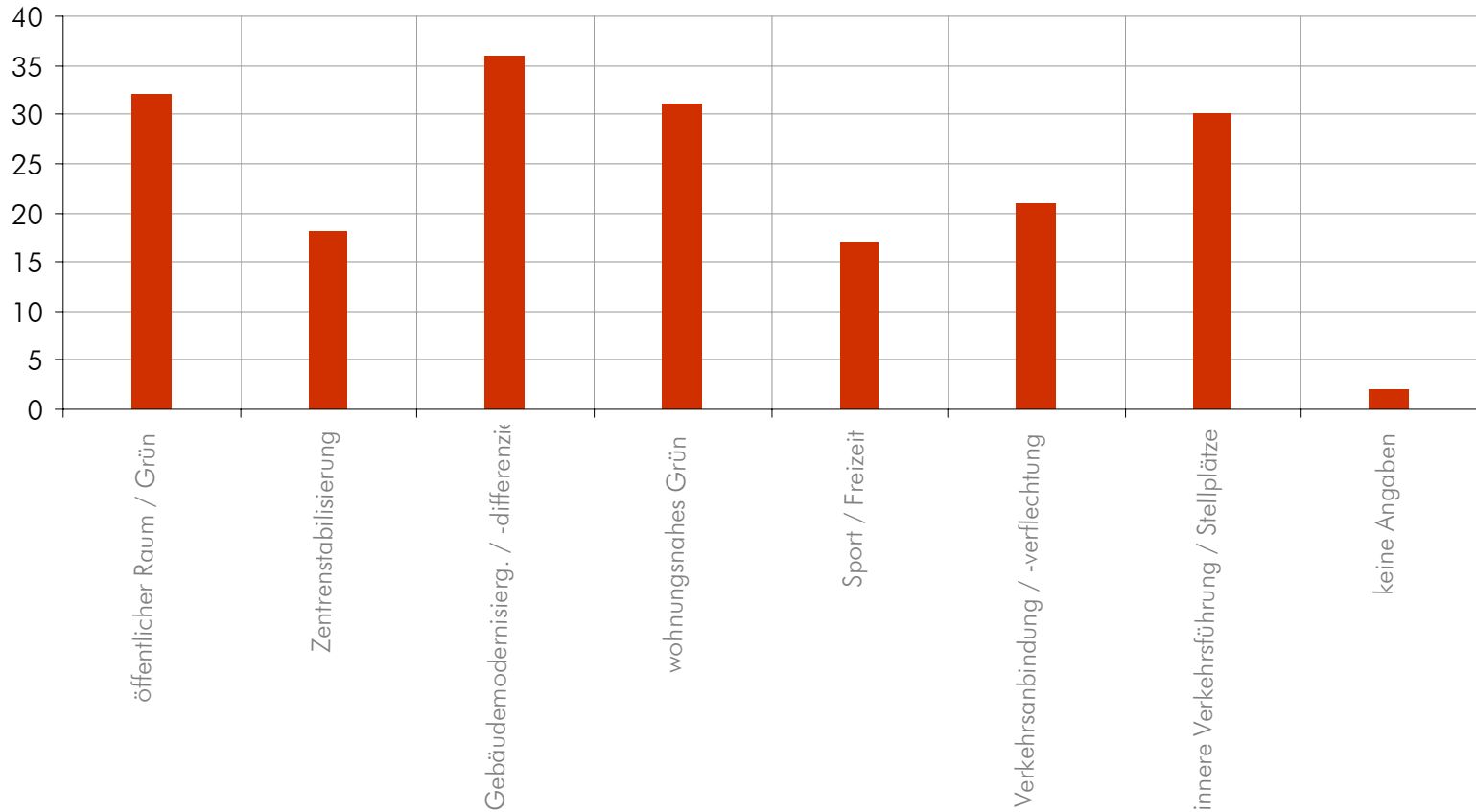
Aufwertungsstrategie



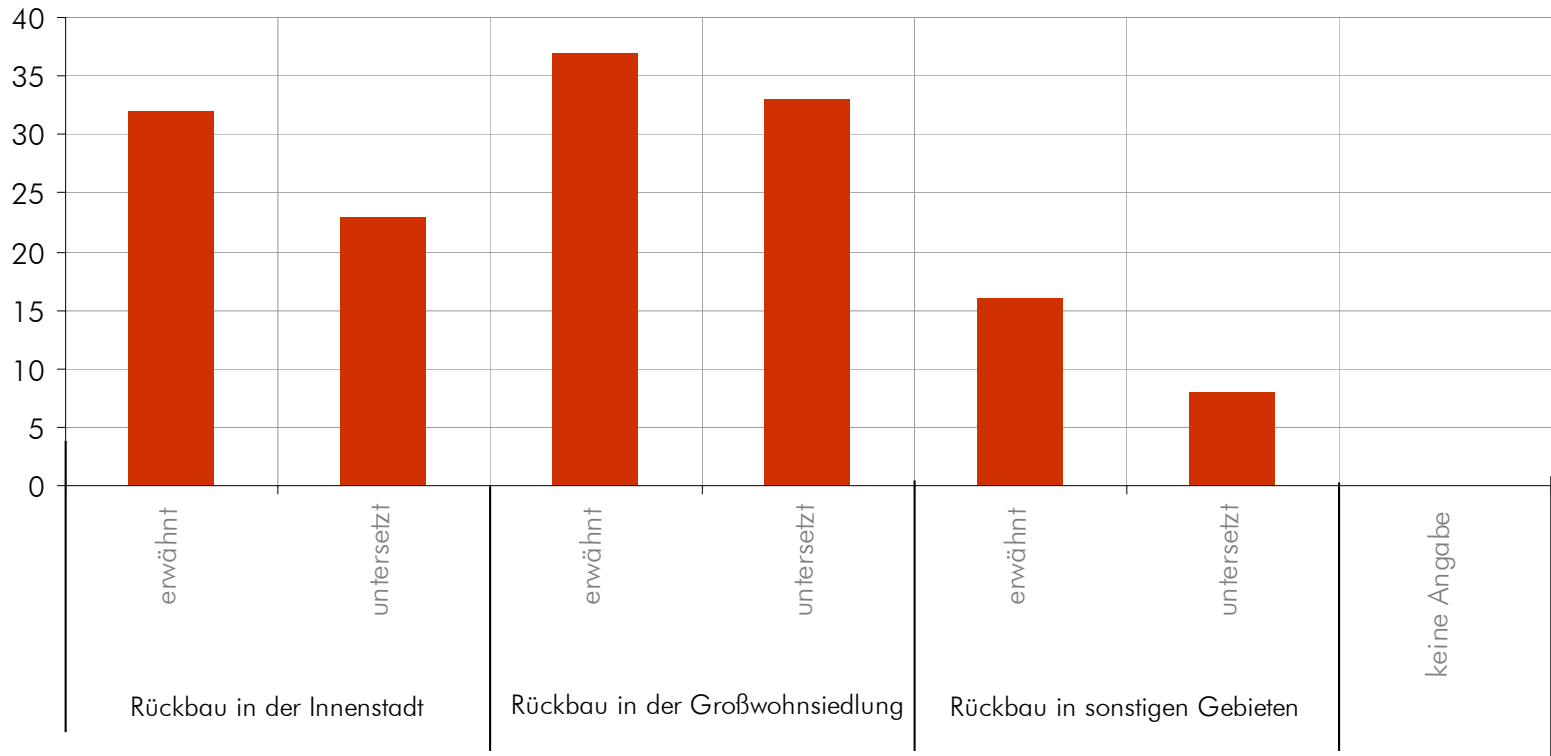
Aufwertungsmaßnahmen - Innenstadt



Aufwertungsmaßnahmen - Großwohnsiedlung

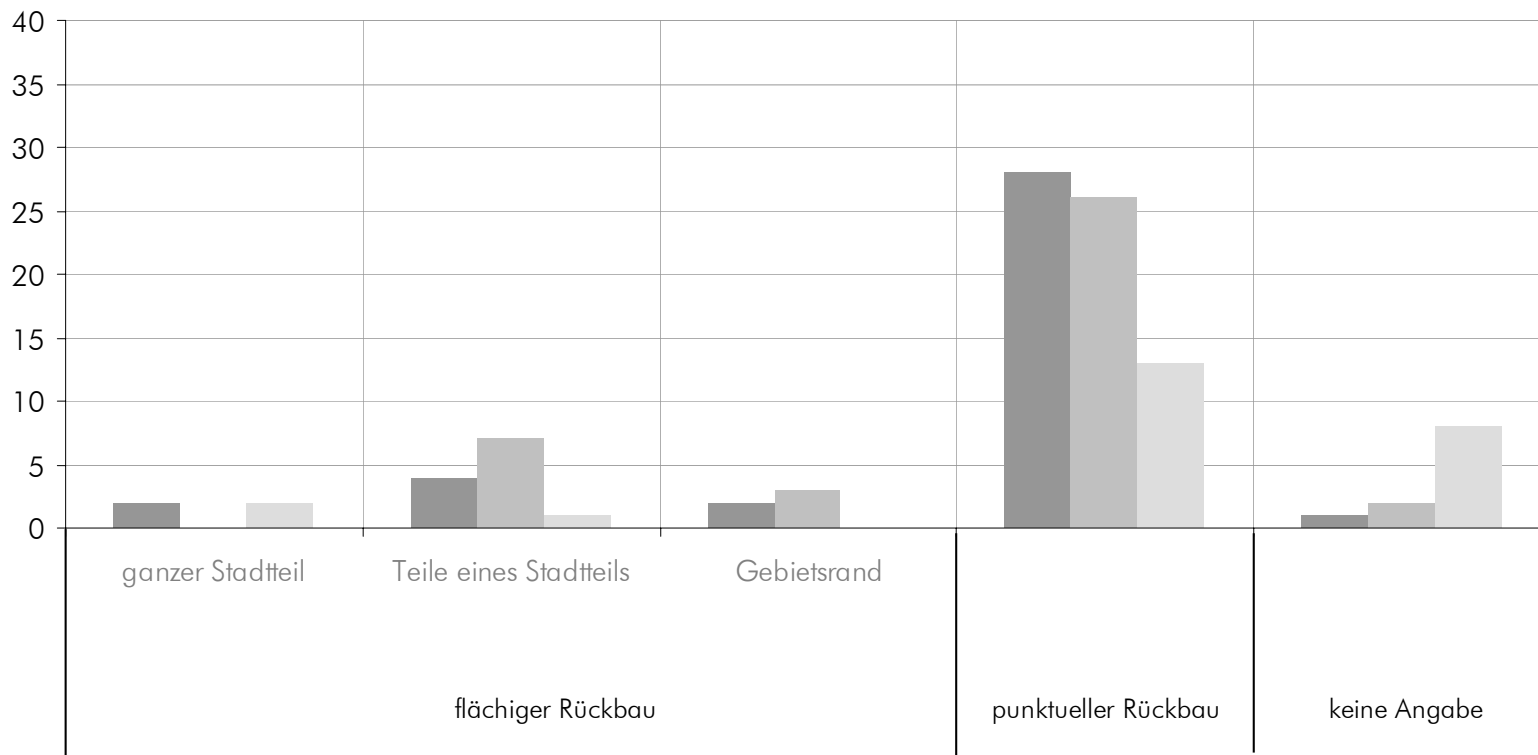


Rückbaustrategie

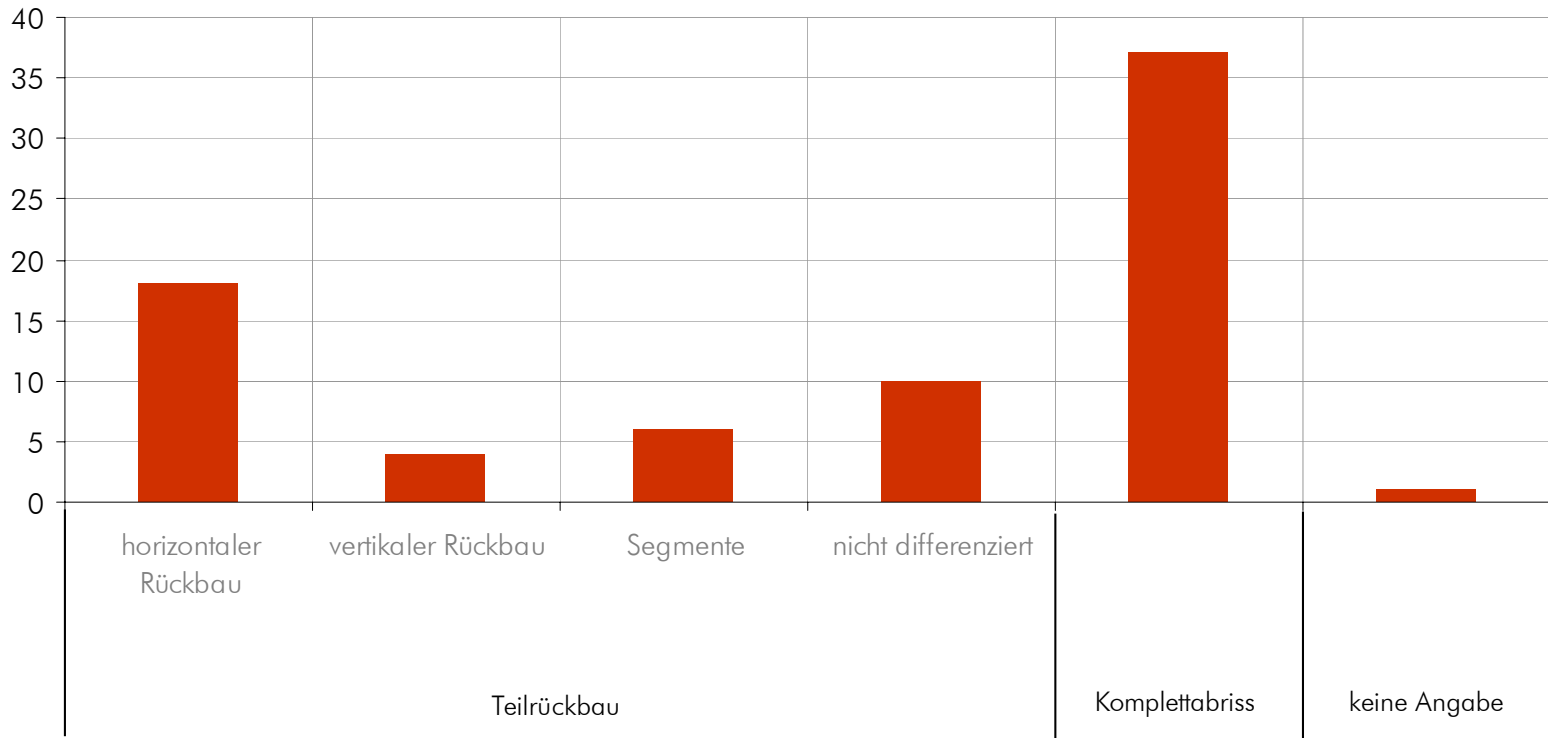


Rückbau - teilsräumliche Verteilung

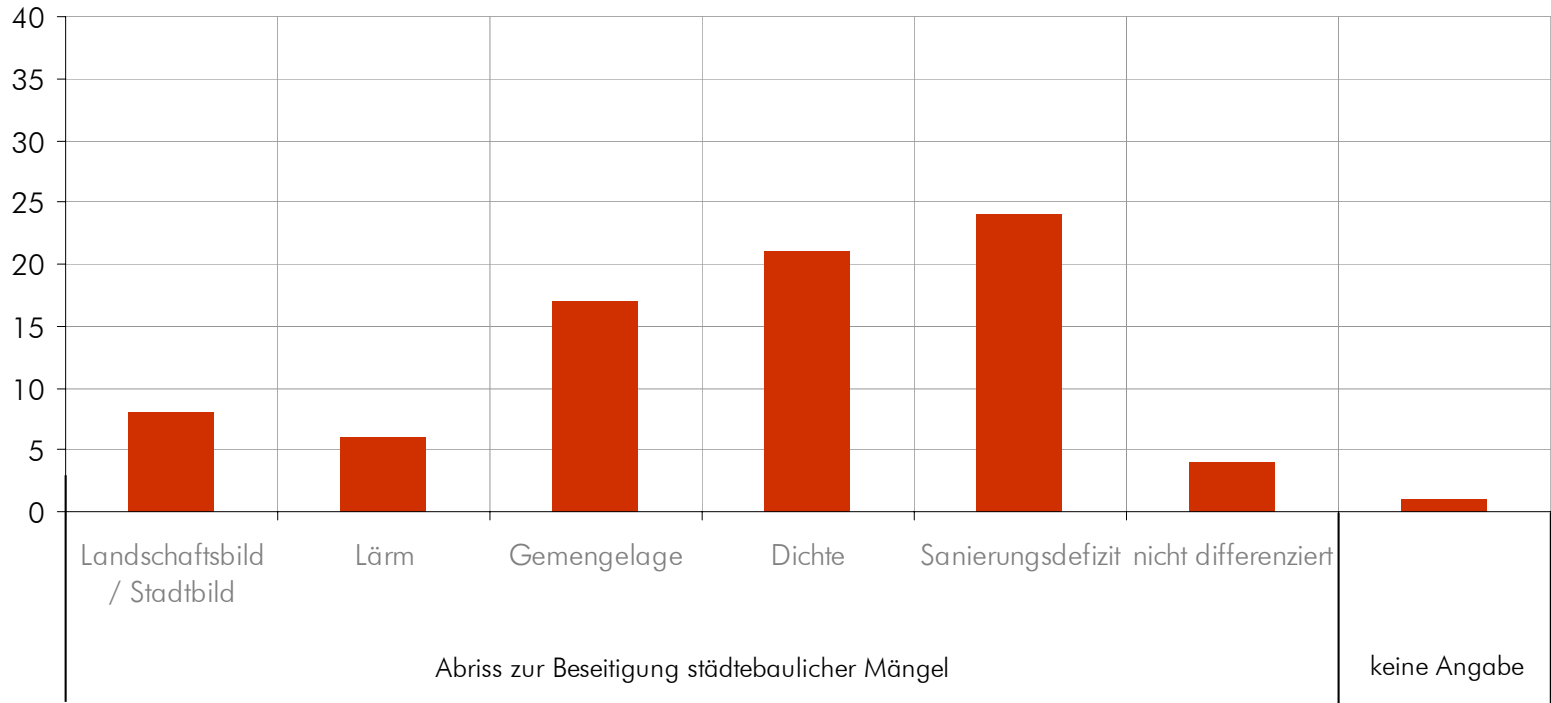
■ Stadtteil 1 ■ Stadtteil 2 ■ Sonstiges Stadtgebiet



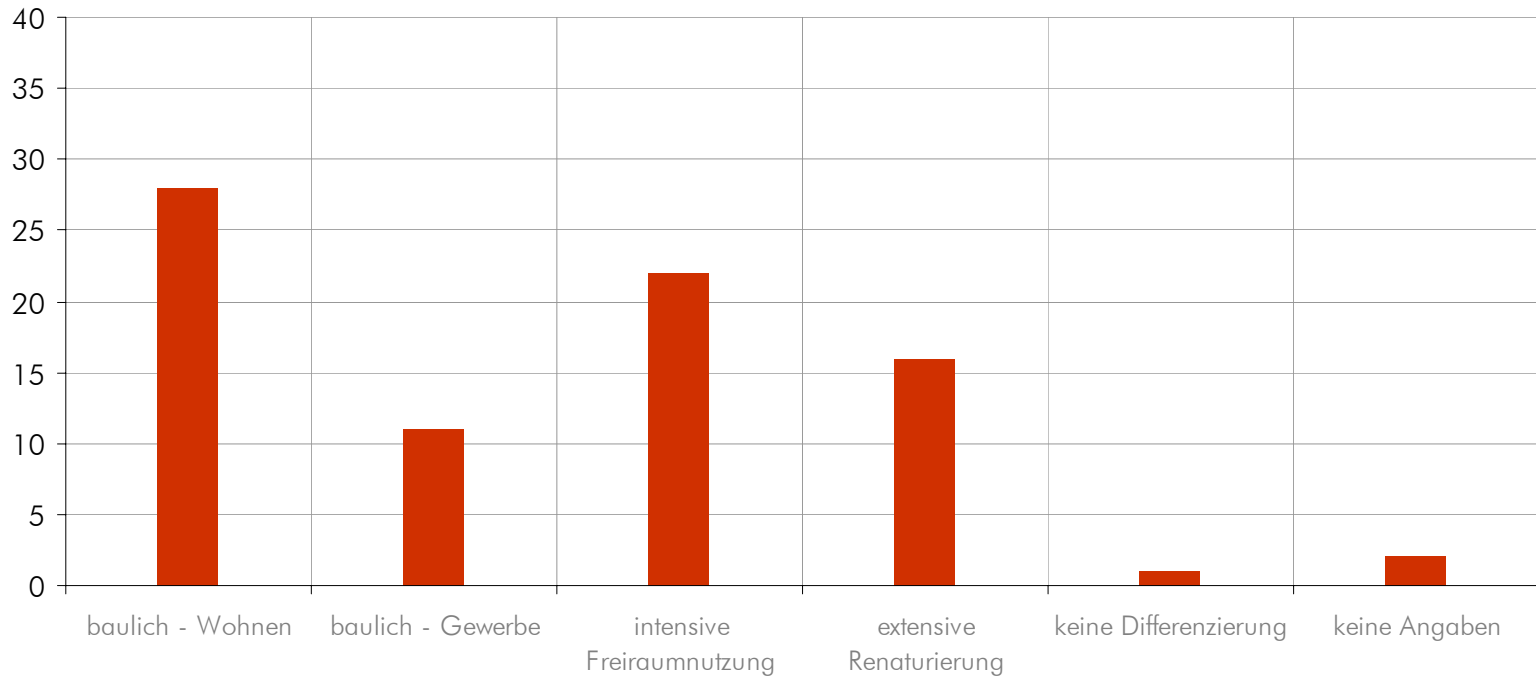
Art des Rückbaus



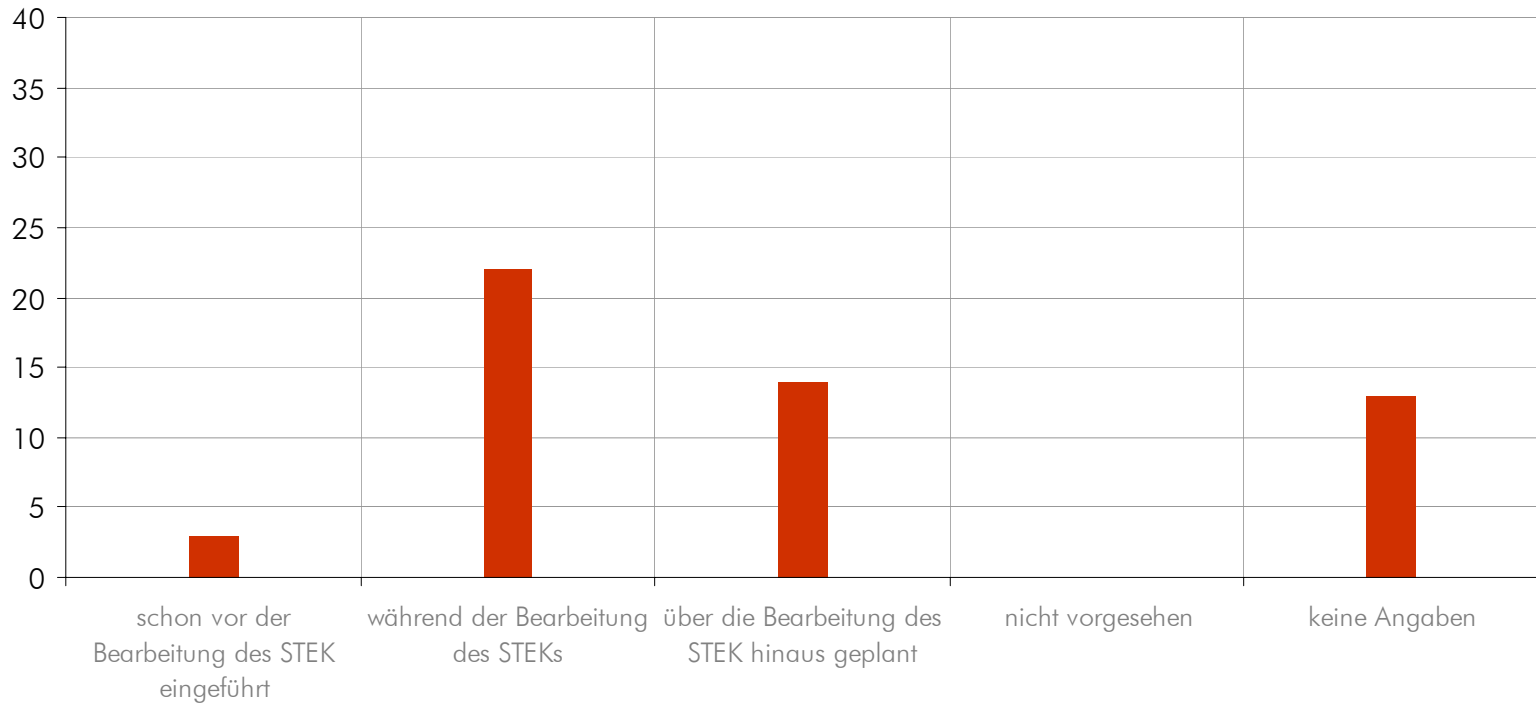
qualitative Rückbauziele



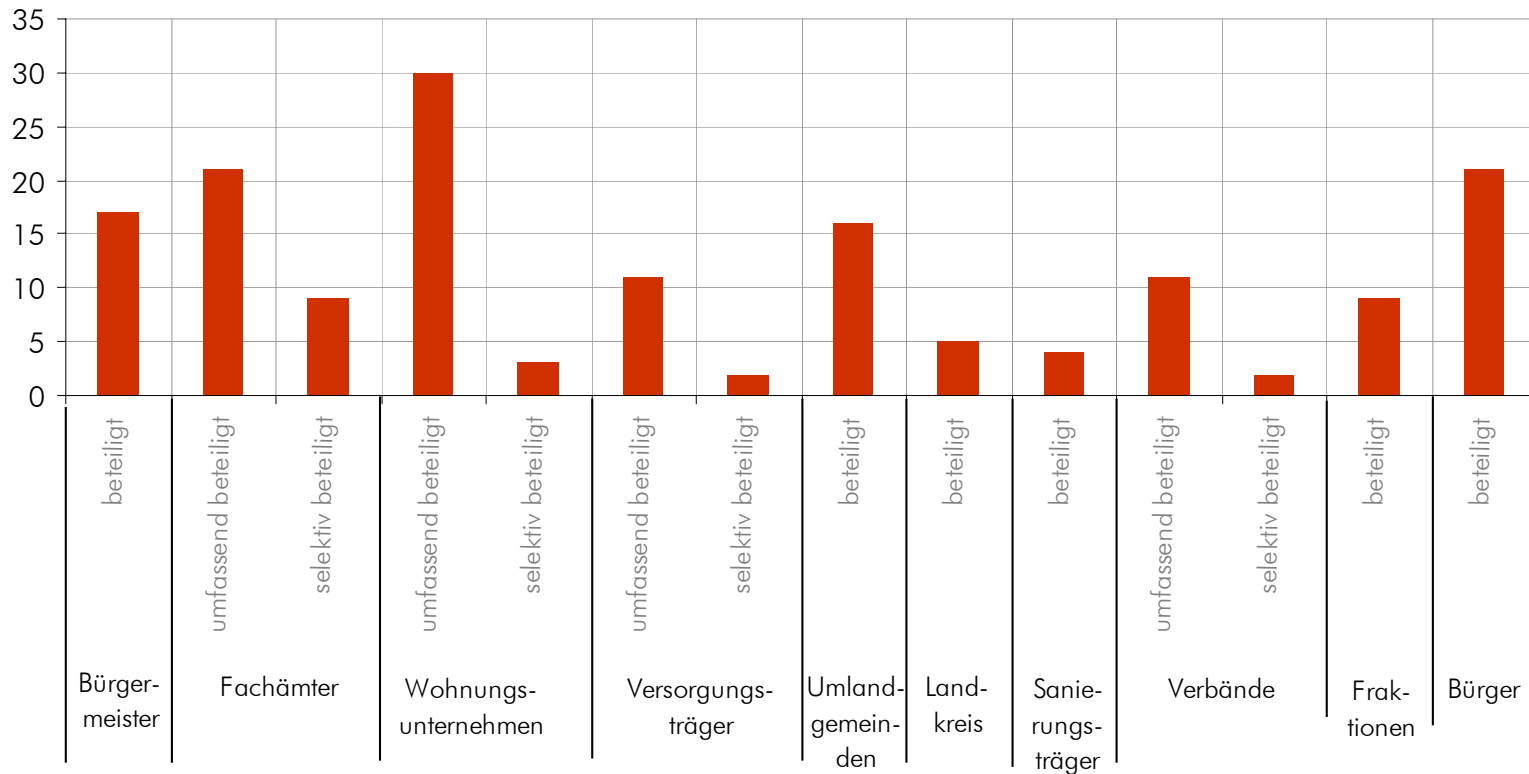
geplante Nachnutzung auf Abrissflächen



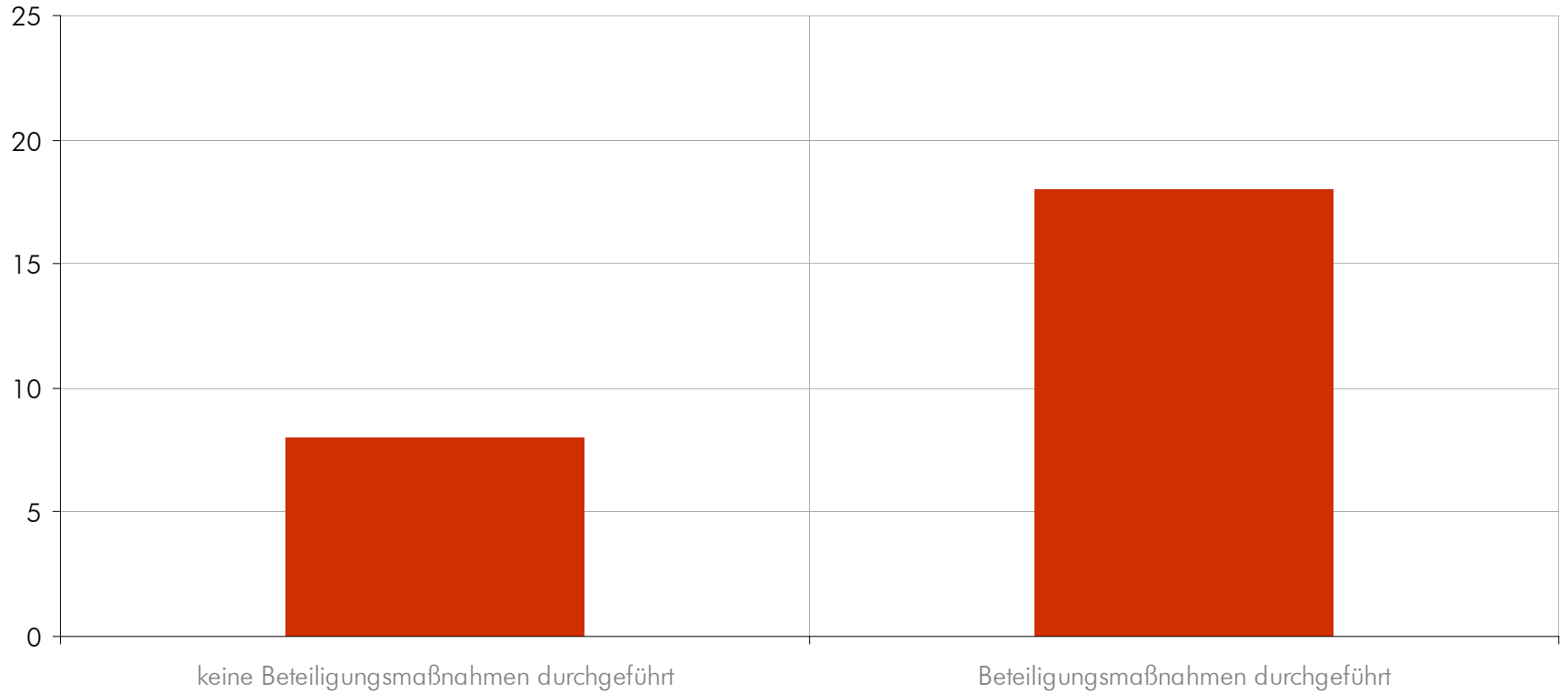
Regelmäßige Termine zur Akteurskoordination



Beteiligung im Planungsprozess STEK

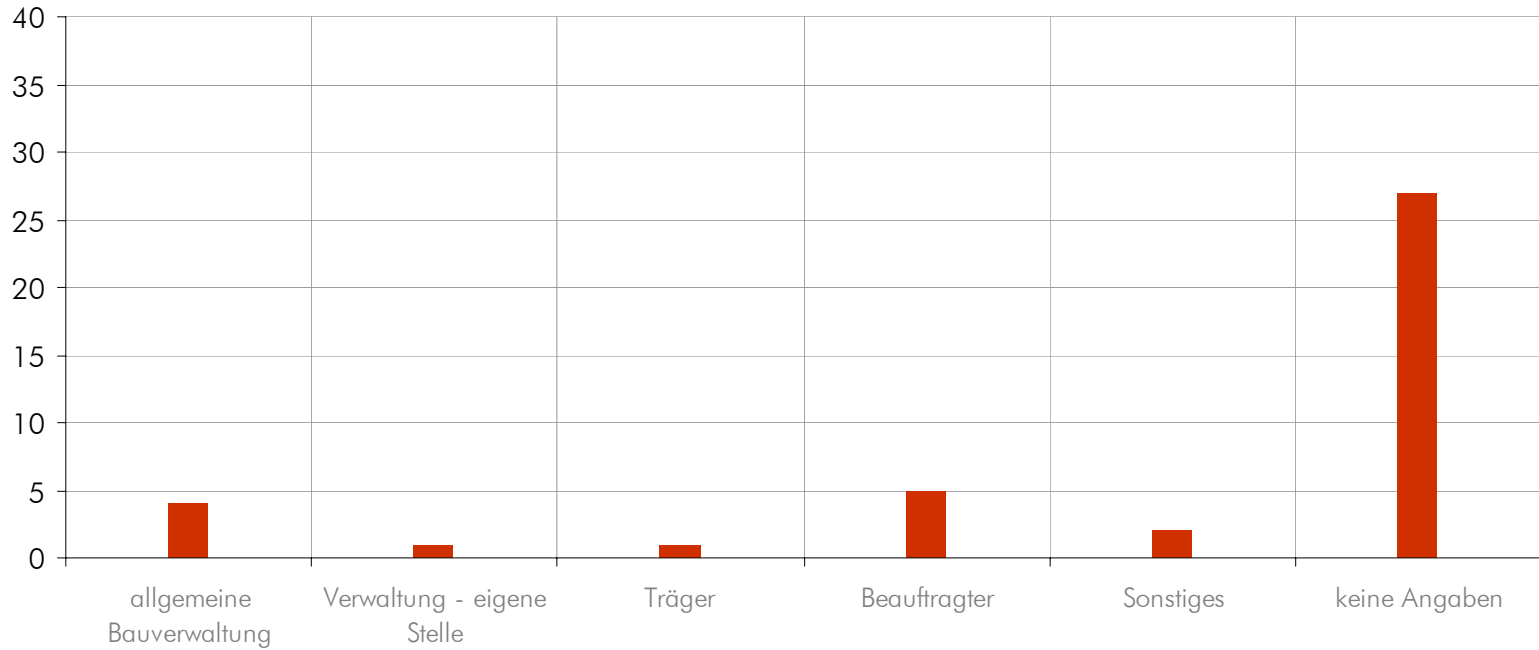


Beteiligung der Bevölkerung

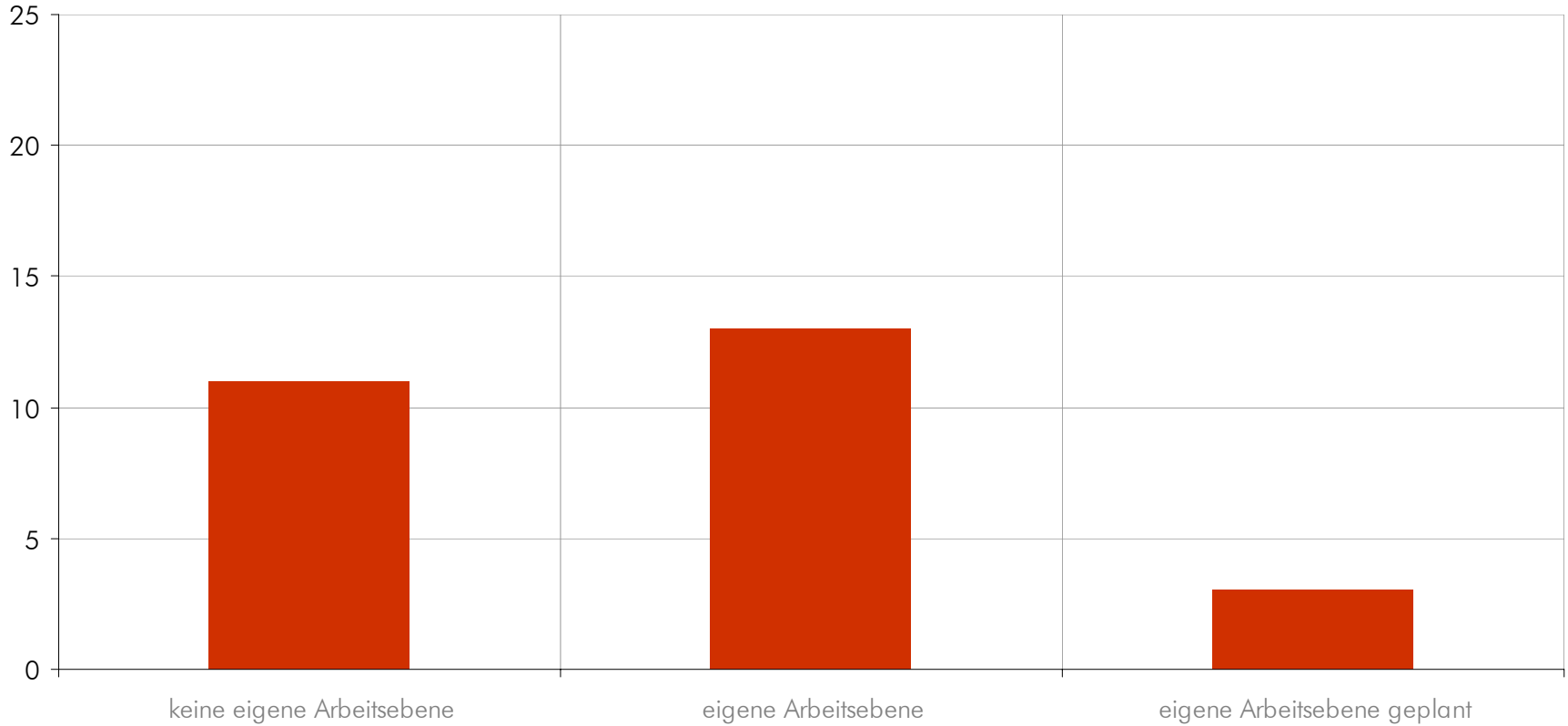


Angaben von 26 Städten

Steuerungstelle des Umsetzungsprozesses

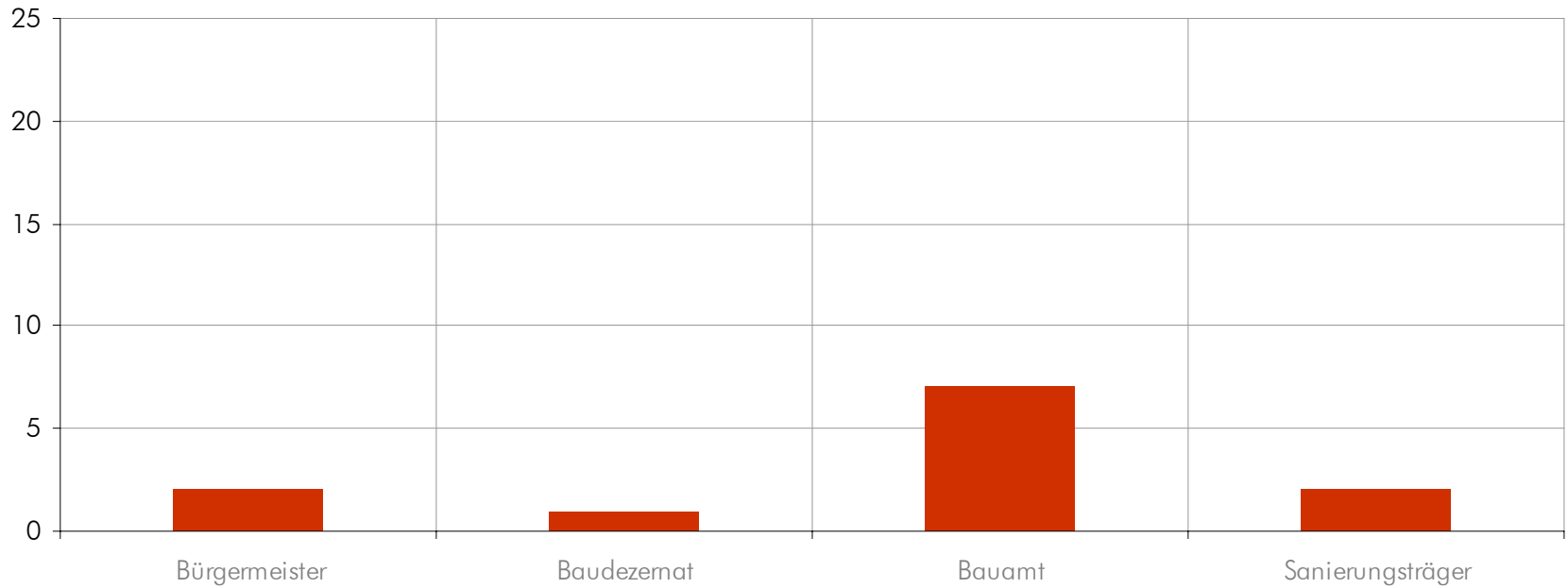


Prozesssteuerung

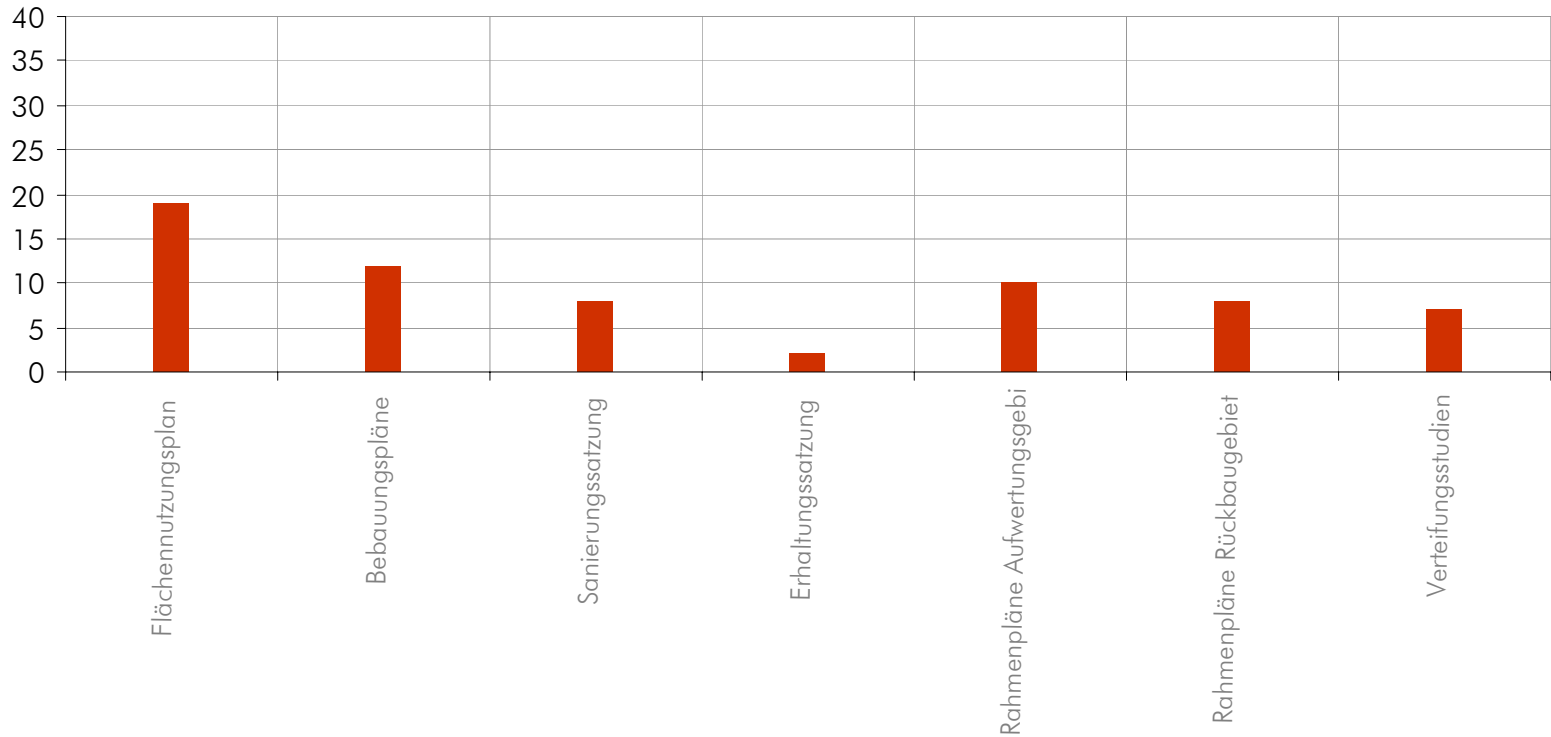


Angaben von 26 Städten

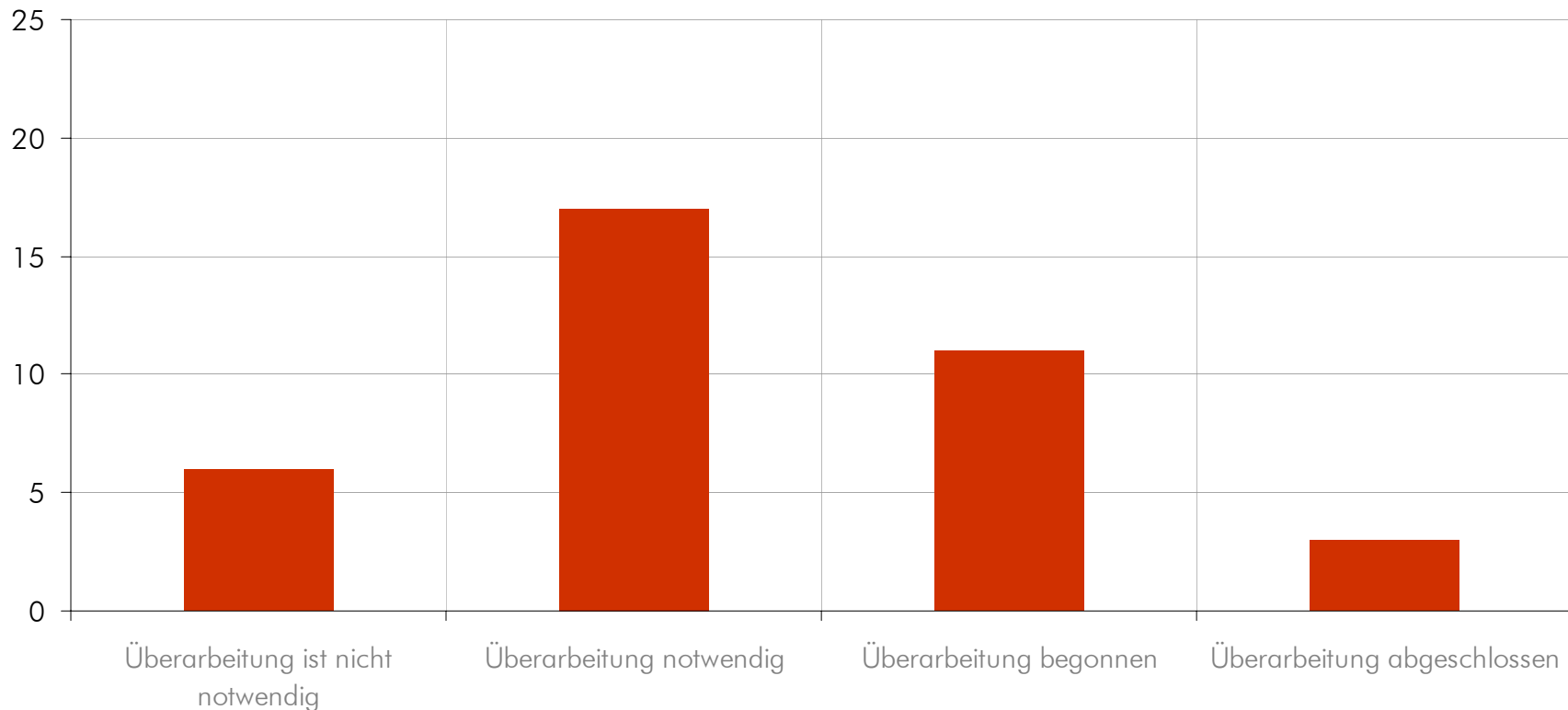
Federführung der Arbeitsebene



Planerischer Handlungsbedarf

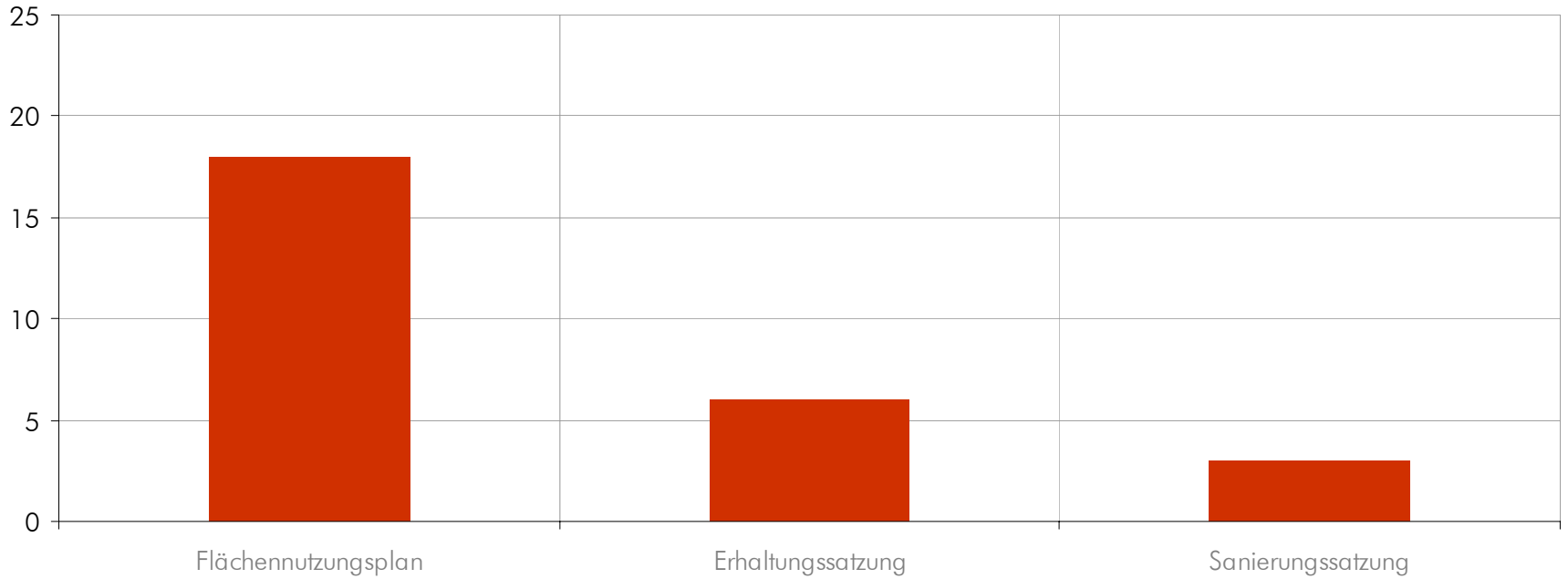


Planungsbedarf Mai 2003



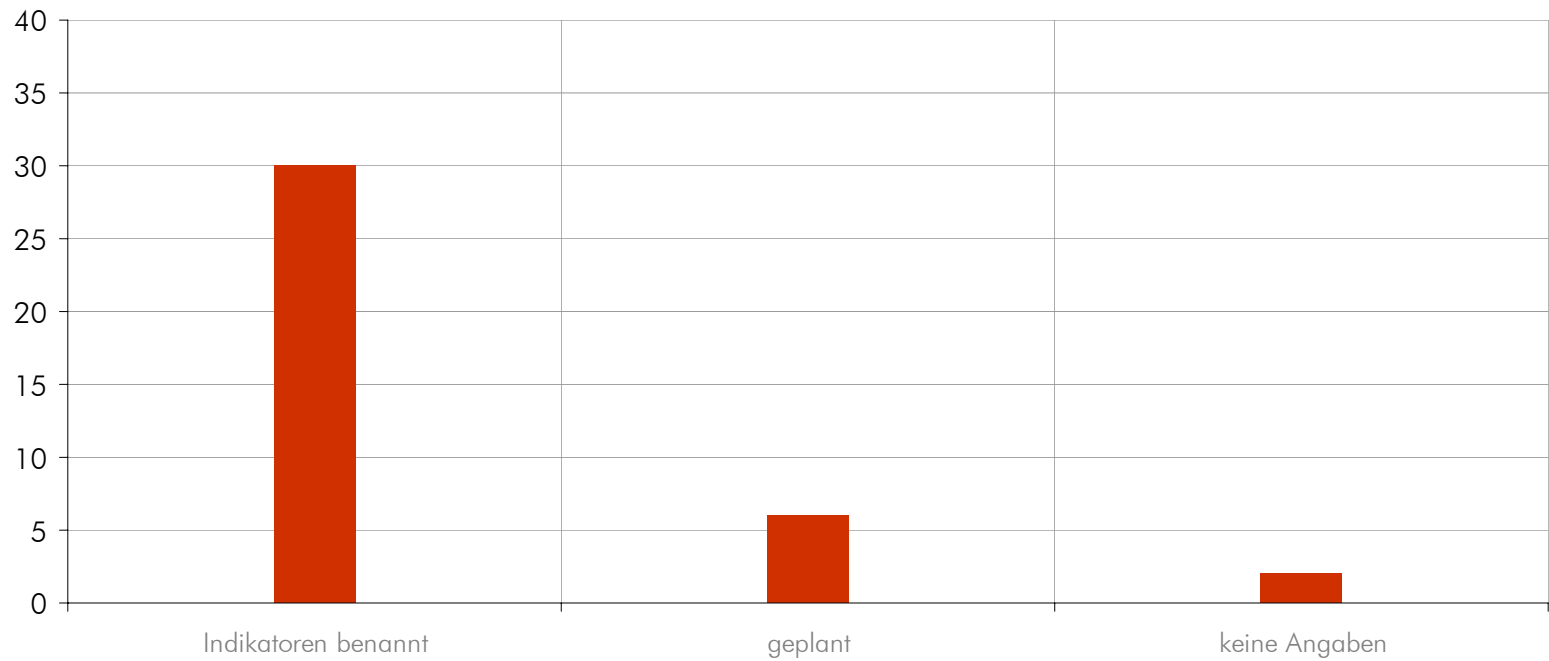
Angaben von 26 Städten

Überarbeitung notwendig bzw. begonnen

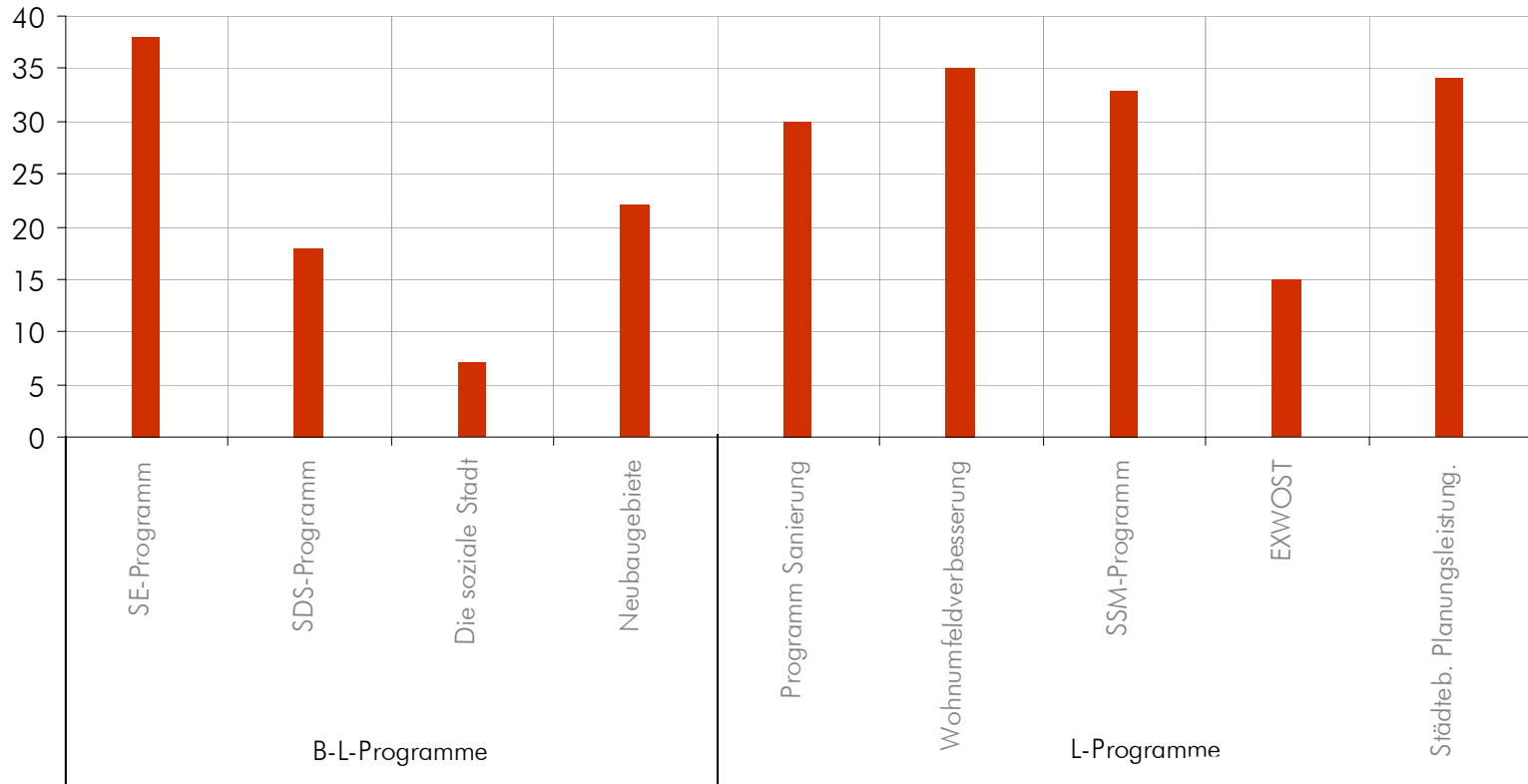


Angaben von 26 Städten

Arbeitsstand Monitoring



Städtebauförderung - geförderte Städte nach Programmen

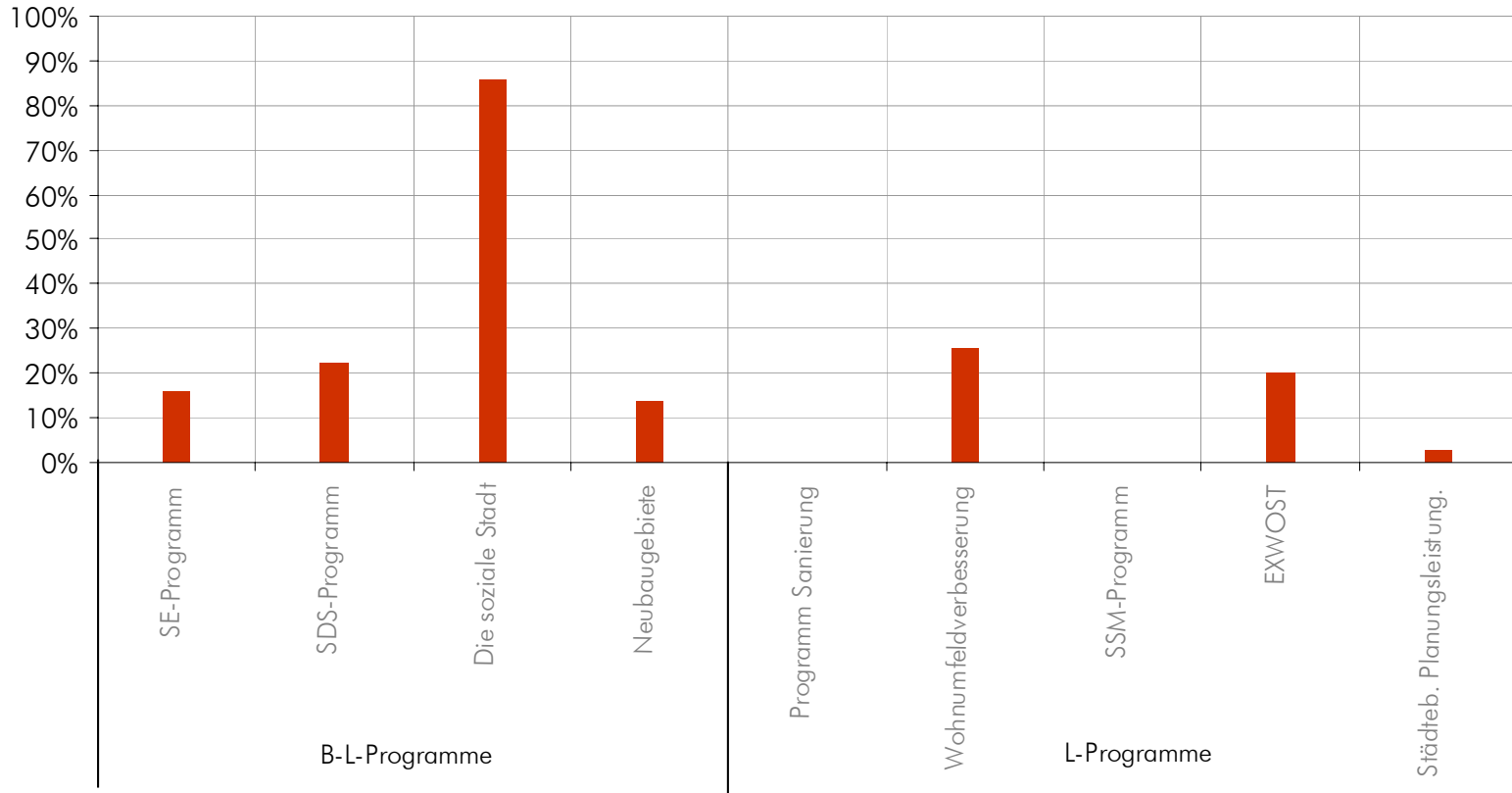


B-L-Programme

L-Programme

außer Stadtumbau Ost

Städtebauförderung - Hinweis auf Förderprogramme im STEK



B-L-Programme

L-Programme

außer Stadtumbau Ost

Durcharbeitungsgrad in %

