

Thüringer Stadtumbaukonferenz 2005
am 08. Juni 2005, Sömmerda, Volkshaus

Bericht der Begleitforschung

Hermann Sträb
Gras* Gruppe Architektur & Stadtplanung, Dresden

Das Programm Stadtumbau Ost läuft seit 2002, die Begleitforschung hat im Herbst 2002 die Arbeit aufgenommen und setzt damit die gute Thüringer Tradition fort, den Verlauf der Städtebauförderprogramme durch wissenschaftliche Begleitung und Erfahrungsaustausch zu unterstützen. Ich darf hier insbesondere verweisen auf den im Zusammenhang mit dem Förderprogramm „Städtebauliche Weiterentwicklung großer Neubaugebiete“ berufenen wissenschaftlichen Beirat, die vom Thüringer Gemeinde- und Städtebund organisierte AG Plattenbau sowie verschiedene Veranstaltungen zum Erfahrungsaustausch zwischen den Programmgemeinden, nicht zu vergessen auch die Begleitforschung zur Initiative Innenstadtentwicklung.

Die Arbeitsgruppe Begleitforschung wurde so zusammengesetzt, dass die wesentlichen Fachaspekte vertreten sind: Stadtplanung, Sozialplanung, Wohnungswirtschaft und Infrastruktur

Inzwischen hat unsere Arbeitsgruppe – gemeinsam mit dem Ministerium und mit Ihnen – folgende Arbeitsschritte durchgeführt:

- Starterkonferenz
- Ausgangsgutachten= Würdigung der STEK + vertiefende Untersuchungen in ausgewählten Gemeinden
- Internetplattform
- Konferenz zum Ausgangsgutachten
- Jahreskonferenz 2004
- Monitoringkonzept

Sie sehen, Begleitforschung ist ein komplexer Arbeitsansatz zur Gewinnung und zum Austausch von Informationen als Grundlage für die intensive inhaltliche Auseinandersetzung über die vielfältigen Probleme und Lösungsansätze im Stadtumbau. Dabei spielt die datenbezogene Beobachtung des zeitlichen Verlaufs des Stadtumbaus eine wichtige Rolle.

Schnell hat sich gezeigt, dass die Abbildung und vergleichende Bewertung des Stadtumbauprozesses und der Wirkungen der eingesetzten Strategien, Maßnahmen und Fördermittel ohne eine angemessene kommunale Datenerfassung und Auswertung nicht möglich ist. Der Freistaat hat den Kommunen eine Software als Monitoringwerkzeug angeboten, die im einfachsten Fall den reibungslosen Transfer der kommunalen Daten zum Landesmonitoring erleichtert, bei systematischem Einsatz aber das kommunale Datenmanagement wie die Erfassung, Pflege, Zusammenführung und Auswertung der vielfältigen Daten, wie sie im kommunalen Verwaltungsalltag benötigt werden, erheblich vereinfachen kann.

Von diesem Angebot haben 35 der 42 Programmgemeinden Gebrauch gemacht, Städte wie Erfurt, Jena und Gera haben bereits etablierte Monitoringsysteme, die sie weiter nutzen wollen und selbstverständlich können. Bei den Kommunen, die inzwischen die ausgewählte Software installiert haben, ist damit die technische Voraussetzung für eine effektive Mitwirkung im Landesmonitoring geschaffen.

Fragt sich, mit welchen Daten dieses Monitoring gefüttert werden muss, damit es die erhofften Aussagen liefern kann. Eigentlich – so meinen wir – mit Daten, die zur Vorbereitung und Fundierung der kommunalen Entscheidungen im Stadtumbau, zwingend erforderlich sind. Wenn ihre Bereitstellung auf kommunaler Ebene Schwierigkeiten bereitet, so muss das weniger als ein Problem des Landesmonitoring gewertet werden als vielmehr als ein zentraler Schwachpunkt in der kommunalen Planung und Entscheidung. Die Kommunen werden nicht darum herumkommen – und das hat nichts mit dem Stadtumbau oder den abgehobenen Begleitforschern zu tun – sich um die Bereitstellung belastbarer Daten zu bemühen, um im Wettbewerb um die knappen Fördermittel – der auf allen Ebenen ausgetragen wird von der Kommune über Land und Bund bis hin zur EU – die finanziellen Voraussetzungen für die Wahrnehmung ihrer kommunalen Planungshoheit zu sichern.

Der entscheidende Punkt ist aber: was bringt das Monitoring und die Begleitforschung den Kommunen und dem Freistaat. Steht der Ertrag an Erkenntniszuwachs oder an argumentativer Absicherung in Relation zu dem notwendigen Aufwand?

Gerade angesichts der Tatsache, dass in vielen Städten der Aufbau des kommunalen Monitorings noch ganz am Anfang ist bzw. nur zögerlich betrieben wird, möchten wir heute den Akzent auf die ersten inhaltlichen Ergebnisse setzen, die wie nunmehr aus der Auswertung der ersten zwei Jahre des Stadtumbauprozesses ableiten können, wirn hoffen, dass daraus eine zusätzlichen Motivation entsteht, den Aufbau des kommunalen Monitoring zu intensivieren.

Dazu noch folgende Vorbemerkungen:

1. Die Begleitforschung musste zwangsläufig in den Jahren 2003 und 2004 ihren Schwerpunkt auf den Aufbau funktionsfähiger Strukturen der Datenerfassung und Datenauswertung legen. Die Erfahrungen, die wir mit der Datenlieferung 2002/3 gemacht haben, bestätigen die Richtigkeit, den Kommunen ein Werkzeug zum Aufbau eines eigenen kommunalen Monitoring und zum sicheren Transfer der Daten für das Landesmonitoring zur Verfügung zu stellen. Zum einen zeigt der noch unbefriedigende Umfang der zur Verfügung gestellten Daten, dass es dringend geboten ist, die auf kommunaler Ebene vorhandenen Daten systematischer zu erschließen und durch gezielte Erhebungen in Teilbereichen die Planungs- und Entscheidungsgrundlagen zu ergänzen bzw. zu verbessern. Zum anderen muss an dieser Stelle auch gesagt werden, dass die Aufbereitung der in den Excel-Tabellen bereitgestellten Informationen extrem aufwendig und zeitraubend war, hier erwarten wir uns von der Monitoringsoftware deutliche Verbesserungen. Die Begleitforschung kann wegen dieser Schwierigkeiten bis zum heutigen Tage nur einen ersten prioritären Teil der Auswertungen vorlegen, die vollständigen Aussagen werden nach Vorliegen des Monitoringberichts 2002/3 ins Internetforum gestellt.
2. Die Landesmonitoring bezieht sich nicht nur auf das kommunale Monitoring, sie nutzt weitere vielfältige Datenquellen, die Informationen in der jeweils notwendigen räumlichen Gliederung liefern können. Diese Daten stehen im Rahmen des Datenschutzes auch den Kommunen zur Verfügung.
3. Die Begleitforschung stützt sich nicht nur auf Daten sondern auch auf intensive inhaltliche Gespräche mit den Stadtumbauakteuren vor Ort, wie sie z.B. im Vorfeld dieser Jahreskonferenz fast flächendeckend durchgeführt wurden und zum selbstverständlichen Bestandteil unserer jährlichen Auswertungen werden sollen.
4. Angesichts der Komplexität der Prozesse und der eher längerfristigen Wirkung von Strategien und Maßnahmen müssen wir nach Auswertung der ersten 2 bis 3 Jahre Stadtumbau mit Schlussfolgerungen sicherlich sehr vorsichtig sein, zumal die Datenlage teilweise noch große Unsicherheiten beinhaltet. Wir können daher gegenwärtig eher Hypothesen formulieren, sie werden im weiteren Verlauf des Stadtumbauprozesses zu verifizieren oder aber zu widerlegen sein, vorausgesetzt, dass das kommunale Monitoring zu einer wesentlich besseren Datengrundlage führt, die eindeutige Bewertungen ermöglicht.
5. Es ist denke ich für alle Beteiligte unbefriedigend, Mitte 2005 über die Auswertung von Daten aus den Jahren 2002, 2003 und vereinzelt auch 2004 zu sprechen. Gerade angesichts der schnellen Veränderungen wären zeitnähere Ergebnisse dringend erforderlich. Dem setzt aber die Verfügbarkeit der Daten aus den verschiedenen amtlichen Datenquellen enge Grenzen. Umso wichtiger erscheint uns der Hinweis, dass auf kommunaler Ebene gerade beim systematischen Einsatz der Monitoringsoftware Daten kurzfristig bereitgestellt und ausgewertet werden können.

Im Folgenden möchte ich Ihnen eine kurze Zusammenfassung einiger wesentlichen Ergebnisse unserer Arbeit vorstellen, die anschließend aus der Sicht unserer vier Fachbereiche detailliert dargestellt und argumentativ untermauert werden.

Die Dimension der Schrumpfung wird immer noch nicht adäquat den Handlungskonzepten zugrunde gelegt, in 30 der 42 Programmgemeinden waren die Einwohnerverluste bis Ende 2003 spürbar größer als im Durchschnitt bis 2010 angenommen

3 Jahre nach ihrer Fertigstellung sind nicht nur die Mehrzahl der STEK aktualisierungsbedürftig, es gibt weiterhin einen großen Bedarf bezüglich der Erarbeitung von teilträumlichen Konzepten bzw. Fachkonzepten. Von 27 im Rahmen der Bereisung ausgewerteten Programmstädten ist bei 55 % die Aktualisierung des STEK erforderlich, in 48 % der Fälle sind Rahmenpläne entweder zu aktualisieren oder neu zu erarbeiten, in mehr als einem Drittel der Programmgemeinden steht die Erarbeitung von koordinierten Blockkonzepten als Grundlage für die weitere Dynamisierung der Innenstadtentwicklung an.

Die bisherige regionale Verteilung der Einwohnerentwicklung macht deutlich:

1. Die Städte haben in der Regel proportional mehr Einwohner verloren als das Umland
2. Es bilden sich 3 regionale Problemschwerpunkte ab im Süden, Osten und Nordosten
3. 2 Regionen platzieren sich überdurchschnittlich gut: der Raum um Weimar/Jena und das Eichsfeld

Angesichts einer unerwartet hohen Mobilität der Menschen kann sich kommunales Bemühen um Standortfaktoren und Wettbewerbsvorteile trotz sinkender Einwohnerzahlen lohnen – allerdings zu Lasten der weniger aktiven und weniger attraktiven Gemeinden. Dies gilt auch für die Einwohnerbewegungen innerhalb einer Stadt und damit auch für die Belebung der Innenstädte.

Die Konzentration der Bautätigkeit entlang des Korridors der A 4 mit der Ausweitung nach Süden bis Ilmenau kann als Hinweis auf die in diesem Raum günstigeren Standortpotenziale gewertet werden. Es wird zu prüfen sein, inwieweit die Fertigstellung der A 71 und der A 38 hier zu weiteren Entwicklungsimpulsen führt. Wichtig erscheint uns der Hinweis, dass die positive Entwicklung in dem angesprochenen Raum eng verknüpft ist mit der Entwicklung der Wissenschafts- und Universitätsstandorte. Da ab etwa 2008 mit einem deutlichen Rückgang der Studentenzahlen gerechnet wird, könnte sich dieser Standortvorteil relativieren.

Die Dynamik der baulichen Entwicklung ist inzwischen deutlich abgeflacht, damit wird die planerisch beeinflussbare Verfügungsmasse immer kleiner. Sie beschränkt sich zunehmend auf den nach wie vor relativ konstanten Neubau von Eigenheimen. Umso wichtiger scheint es daher, die bauliche Entwicklung gezielter zu steuern z.B. zur Anreicherung der Innenstädte mit mehr Wohnfunktion, wie dies beispielsweise im Rahmen der Initiative Genial Zentral unterstützt wird.

Der Prozess der Suburbanisierung scheint zum Stillstand zu kommen, die Quoten der neu gebauten Eigenheime pro 1000 Einwohner differieren nur noch geringfügig zwischen den Städten und den umliegenden Landkreisen.

Der jährliche Saldo zwischen neu gebauten und abgerissenen Wohnungen ist in Thüringen erst seit 2004 negativ, in den Programmgemeinden hat der Rückbau erst seit 2002 zu einer geringfügigen Reduzierung des Wohnungsangebots geführt. Bei der bereits angesprochenen unsicheren Datenlage bezüglich sowohl der Haushaltsgrößen als auch des Wohnungsbestandes kann noch nicht mit Sicherheit davon ausgegangen werden, dass die gesamtstädtischen Leerstandsquoten gegenwärtig spürbar sinken. Bezogen auf die Leerstandssituation in der unternehmerischen Wohnungswirtschaft werden allerdings

zumindest aus einzelnen Programmstädten spürbare Entlastungseffekte durch den Rückbau vermeldet.

Da die Neubautätigkeit inzwischen vorrangig im Bereich von Eigenheimen stattfindet, der Rückbau überwiegend im Bereich der Geschosswohnungsbestände der Wohnungsunternehmen, führt die bauliche Entwicklung weniger zu einer generellen Reduzierung der Leerstände, als vielmehr zu einer qualitativen Umstrukturierung des Wohnungsangebots, wobei sich die Leerstände zumindest prozentual zunehmend in die Bestände der privaten Eigentümer verlagern.

Die vom Freistaat festgelegte Obergrenze für die förderfähigen Abrisskosten ist offensichtlich auskömmlich und wird nur selten ausgeschöpft. Von der Möglichkeit der Poolbildung zur Quersubventionierung von teuren Methoden des selektiven Rückbaus wird nur in geringem Umfang Gebrauch gemacht. Es muss an dieser Stelle aber darauf hingewiesen werden, dass die Wohnungsunternehmen im Zusammenhang mit dem Umzugsmanagement weitere Kosten zu tragen haben, die nicht förderfähig sind. Gleiches gilt für die Versorgungsträger, insbesondere in den mengensensiblen Bereichen Trinkwasser und Fernwärme.

Es scheint, dass die Auswirkungen des Stadtumbaus auf die Funktionsfähigkeit und die Kosten der Infrastruktur immer noch unzureichend in die Planungen und in die Koordination der Umsetzung Eingang finden. Dabei wird seitens der Versorgungsträger häufig der Stadtumbau als Verursacher für die notwendigen betrieblichen und baulichen Anpassungen gesehen. Gerade angesichts der damit verbundenen hohen Kosten und der daraus entstehenden zusätzlichen Belastungen für die Abnehmer muss darauf hingewiesen werden, dass die Ursache im demographischen Wandel liegt und dass Stadtumbau helfen kann, durch sinnvolle Steuerung der räumlichen und zeitlichen Verteilung von Leerstand und Rückbau die Folgekosten zu reduzieren. Das TMBV ist bemüht, auch die anderen Ressorts in die Finanzierung der Transformationsprozesse als einer Gemeinschaftsaufgabe einzubeziehen.

Offensichtlich kann Rückbau auch für Unternehmen sinnvoll sein, die keine §6a-Entlastung bekommen. Etwa 15 % der Abrisse wird von Unternehmen durchgeführt, die keinen 6a-Antrag gestellt haben oder stellen konnten.

Bei der Bereisung der Programmstädte konnten wir überall ein klares Bekenntnis zum Ziel der Erhaltung bzw. Entwicklung einer lebendigen Innenstadt mitnehmen. Dem steht aber an verschiedenen Standorten eine Ratlosigkeit gegenüber, wie denn dieses Ziel zu erreichen sei, wenn Stagnation der Sanierungstätigkeit und fortschreitender Verfall historischer Bausubstanz die Situation kennzeichnen. Es gibt in Thüringen inzwischen mehrere Städte, wo selbst die rudimentäre Erhaltung der Stadtkerne angesichts des fortgeschrittenen Verfalls der historischen Bausubstanz nicht mehr gesichert erscheint, während in denselben Städten die Wohnungsunternehmen weitere Wohnumfeldmaßnahmen einfordern für die Absicherung ihrer zu 100 % sanierten Plattenbaubestände am Stadtrand.

Im Ergebnis unserer Gespräche vor Ort ist festzustellen, dass viele dieser Probleme das Ergebnis von unkoordinierten Entscheidungen der letzten 5-10 Jahre sind. Dies zeigt sich beispielsweise bei der Baulandausweisung im Umland der Städte oder bei der Sanierung von Beständen der Wohnungsunternehmen an wenig zukunftsfähigen Standorten bzw. ohne die Klärung der Nachfrageperspektive im kommunalen Wohnungsmarkt. Wo frühzeitig zielführende gesamtstädtische Strategien entwickelt und umgesetzt wurden, konnten auch aussichtslos erscheinende Problemlagen besser bewältigt werden. Dies unterstreicht die Notwendigkeit der STEK und eines kontinuierlichen Monitoring, gerade heute, wo die Handlungsspielräume eng sind und die wenigen verfügbaren Mittel und Maßnahmen strategisch wirksam platziert werden müssen.

Ob es im Stadtumbauprozess zu dem häufig beschriebenen Zielkonflikt zwischen den Interessen der Wohnungsunternehmen (Bestände überwiegend in peripheren Plattenbaugebieten) und dem Ziel der Erhaltung einer lebendigen Innenstadt kommt, scheint we-

sentlich davon abzuhängen, ob es gelungen ist, frühzeitig (nicht erst seit 2002) eine Kooperation der Stadtumbauakteure auf Basis eines gesamtstädtischen Konzeptes zu etablieren.

Immer wieder wurden wir in den Gesprächen vor Ort auf Konflikte mit dem Denkmalschutz hingewiesen, insbesondere bei geplanten Sanierungen und Abrissen in der Gründerzeit. Auch hier wird seitens des TMBV auf eine strategische Neuorientierung des Denkmalschutzes hingewirkt, die auf eine nachhaltige Nutzung des Einzelobjekt bzw. des Ensembles im Zusammenhang des Standortes als Grundlage der Erhaltung hinwirkt. Gleichzeitig ist aber unser Eindruck, dass seitens mancher Kommunen die Möglichkeiten einer Aktivierung leerstehender historischer Bausubstanz nicht aktiv genug genutzt werden und dass die Wohnungsunternehmen das Geschäftsfeld Innenstadt noch nicht adäquat entdeckt haben.

Ermutigend sind aber verschiedene Hinweise, die besagen, dass historische Gebäuden nach ihrer Sanierung in der Regel sofort vermietet sind, wenn die Umfeldbedingungen stimmen. Insofern dürfte sich der Konflikt mit dem Denkmalschutz in vielen Fällen durch kleinräumige und mit den Eigentümern abgestimmte Konzepte z.B. zur Qualifizierung von Baublöcken auflösen lassen.

Wir sind daher der Auffassung, dass es einer neuen, strategischen kommunalen Initiative zur Dynamisierung der Erhaltungs- und Belebungsprozesse der Innenstädte bedarf, Hier müssen – standortbezogen – Maßnahmenpakete geschnürt werden, die beispielsweise Ordnungsmaßnahmen, private Sanierung, die Beräumung und Nachnutzung gewerblicher Brachen, die Standortaufwertung durch Wohnumfeldmaßnahmen und Aufbau einer zielgruppengerechten Infrastruktur in einen sinnfälligen und nachhaltig wirksamen Zusammenhang bringen, selbstverständlich untersetzt durch Kosten- und Finanzierungspläne und getragen durch eine Mobilisierung der lokalen Akteure.

Ein möglicher Zielkonflikt zwischen den Interessen der Kommune und der Wohnungsunternehmen ist auch bei der Frage gegeben, zu welchem Zeitpunkt und in welchem Umfang die Bevölkerung über den Stadtumbau zu informieren bzw. in die Entscheidung einzubeziehen sei.

Hier scheint sich die Praxis inzwischen auf eine Arbeitsteilung dahingehend zu orientieren, dass die Information der Bewohner über konkrete Abrissobjekte und Abrisszeitpunkte durch die jeweiligen Vermieter erfolgt, während von kommunaler Seite nur die grundlegenden Quartiersperspektiven kommuniziert werden, wobei der Akzent gelegt wird auf die Bereiche, die als langfristig stabilisierungsfähig und stabilisierungswürdig eingestuft sind.

Ich möchte nunmehr die Kolleginnen und Kollegen aus den 4 Fachbereichen um ihre Ausführungen bitten. Dabei muss ich um Ihr Verständnis bitten, wenn wir Sie mit einer zwar kleinen aber immer noch umfangreichen Auswahl von Informationen konfrontieren; in der Kürze der Zeit können wir nur stichwortartige Erläuterungen geben, die Sie hoffentlich anregen, die Daten und Diagramme, die ab morgen im Internet stehen, in aller Ruhe anzusehen.

Fachbereiche Stadtplanung, Soziales, Wohnungswirtschaft, Technische Infrastruktur

Nach all den vielen Zahlen der Versuch eines ersten Resümees ganz ohne Zahlen:

Stadtumbau kann vor allem da positiv verlaufen, wo sich mehrere Konditionen zu einer günstigen Konstellation zusammenfügen, die Qualität und Kontinuität, vor allem aber politischen Rückhalt sichert:

1. Eine politische Führung, die den Stadtumbau als Chefsache versteht, die notwendigen Entscheidungen herbeiführen kann, und auch in schwierigen Konfliktkonstellationen gangbare Wege findet.
2. Eine Planung, die in der Lage ist, die richtigen Probleme zu erkennen, zielführende Konzepte mit den Akteuren zu entwickeln und ihre Umsetzung langjährig zu steuern.
3. Akteure, die genügend Weitsicht haben, ihr Heil nicht im unternehmerischen Alleingang sondern in der konzertierten Qualifizierung der zukunftsfähigen Kernbereiche der Stadt sehen.

Wenn diese Konditionen positiv wirksam werden sollen, ist vor allem Kontinuität gefragt, nicht nur der Akteure und der Kooperation, sondern natürlich auch der Mittelzuflüsse, aber hier hat der Freistaat wie wir meinen, weiterhin gut vorgesorgt. Trotz der bekannten Probleme wie Haushaltsschwächen, Sperrungen etc. stellt sich die Förderperspektive im Städtebau gut dar:

Auch 2004 konnte ein Finanzrahmen zur Verfügung gestellt werden, der präzise dem durchschnittlichen Finanzrahmen der Jahre 1991 bis 2003 entspricht.

Es muss allerdings sowohl aus den Datenrückläufen der Kommunen als auch aus den Gesprächen vor Ort abgeleitet werden, dass die Wahrnehmung der Förderangebote zunehmend durch die Finanzschwäche der Kommunen eingeschränkt wird. Dieses Problem wird seitens des TMBV sehr ernst genommen und aufmerksam verfolgt.