

Forschungsleitfrage: Welche neuen Herausforderungen - jenseits der laufenden städtebaulichen Aufgaben - ergeben sich durch rückläufige Bevölkerungszahlen, hohe Arbeitslosenquote und veränderter Zusammensetzung der Bevölkerung?

In den Pilotstädten im ExWoSt-Forschungsfeld haben sich insbesondere Schrumpfung und damit zusammenhängende Aspekte, das Überangebot baulicher Anlagen und die Zusammenarbeit mit Eigentümern als neue Herausforderungen – jenseits der laufenden städtebaulichen Aufgaben - herausgestellt.

Schrumpfung

Nachdem die 1990er Jahre in Westdeutschland durch Wachstum und in Ostdeutschland durch eine anhaltende Wachstumserwartung geprägt waren, bildete sich um die Jahrtausendwende in den neuen Ländern die Erkenntnis heraus, dass die Mehrheit ostdeutscher Städte – hier insbesondere auch die mittelgroßen und kleinen Städte – in Folge einer arbeitsplatzbedingten Abwanderung von massiver und dauerhafter Bevölkerungsabnahme betroffen sein werden. In Westdeutschland kristallisierten sich vereinzelt Städte mit wirtschaftlichen Strukturkrisen als schrumpfende Städte heraus, das Gesamtausmaß der Problemstellung war aber unklar. Dass Bevölkerungsrückgang in Zukunft nicht nur vereinzelt Strukturkrisestädte erfasst, sondern sich bei anhaltend geringer Zuwanderung in Deutschland und zunehmenden Sterbeüberschüssen zu einem häufigeren Phänomen westdeutscher Gemeinden ausweitet, zeigen Vergleiche der Bevölkerungsentwicklung in der jüngeren Vergangenheit. Bevölkerungsverluste werden künftig auf eine zunehmende Zahl westdeutscher Kommunen zukommen.

Schrumpfung beinhaltet aber nicht nur den Aspekt des Einwohnerrückgangs, sondern kann zahlreiche Aspekte umfassen. Darauf haben nicht zuletzt Gatzweiler et al. (2003) hingewiesen und eine Methodik entwickelt, mit der das Ausmaß von Schrumpfungsprozessen im kommunalen Vergleich erhoben werden kann und die gleichzeitig neben der Bevölkerungsentwicklung, den Gesamtwanderungssaldo, die Arbeitsplatzentwicklung, die Arbeitslosenquote, die Realsteuerkraft und die Kaufkraft als Strukturindikatoren von kommunalen Schrumpfungsprozessen einbezieht. Die Auswahl dieses Indikatorensatzes basiert auf der Annahme von Schrumpfung als negativem zirkulären Prozess: „Bevölkerungsabnahme ist auf Wanderungsverluste zurückzuführen, hohe Arbeitslosigkeit auf starke Arbeitsplatzverluste, der Rückgang von Bevölkerungs- und Arbeitsplätzen führt zu Kaufkraft- und Realsteuerverlusten. Abnehmende private und öffentliche Mittel bewirken sinkende Investitionen in private und öffentliche Infrastruktur, was sich wiederum verstärkend auf Schrumpfungprozesse von Bevölkerung und Arbeitsplätze auswirkt“. Im Ergebnis zeigt sich, dass Mittel- und Kleinstädte im Osten besonders von Schrumpfung betroffen sind. Dagegen konzentrieren sich Schrumpfungprozesse im Westen auf strukturschwache Regionen wie Südostniedersachsen, Nordhessen, Ruhrgebiet, Saarland oder Oberfranken. Über diese teils räumlichen Schwerpunkte hinaus ist Schrumpfung in Westdeutschland eher ein singuläres, lokales Problem.

Häufig gehen mit diesen Schrumpfungsprozessen zahlreiche Herausforderungen einher, die über bauliche Mängel hinausgehen und auch nicht durch Interventionen in den Städtebau allein beeinflussbar sind. Dazu gehören:

Beschleunigte demographische Prozesse: Der Bevölkerungsrückgang in Strukturkrisestädten und Stadtteilen mit hohem Leerstand verläuft altersstrukturell und sozial selektiv: Meist verlassen die jungen, mobilen und gebildeten Bevölkerungsgruppen die Städte und Stadtquartiere. In der Folge vollziehen sich u. a. beschleunigte Alterungsprozesse, die den deutschlandweit festzustellenden demographischen Wandel verstärken. Anpassungsbedarfe von Wohn- und Infrastrukturangeboten und ein wachsender Bedarf an Gesundheitsdienstleistungen sind die Konsequenzen.

Konzentration benachteiligter Bevölkerungsgruppen: Strukturkrisestädte in Westdeutschland sind geprägt durch den Zusammenbruch von Altindustrien, in denen ehemals viele gering qualifizierte Beschäftigte tätig waren. Ein traditionell vergleichsweise geringes Bildungsniveau wird durch die sozial selektive Abwanderung verstärkt und führt zu einer Konzentration benachteiligter Bevölkerungsgruppen in den Strukturkrisestädten. Ähnliche Phänomene sozialer Polarisierung sind in Wohnquartieren mit hohem Leerstand zu konstatieren. Bildungs- und Qualifizierungsoffensiven sind daher ebenso notwendig wie Aktivitäten zur sozialen Integration.

Abnahme der Versorgungszentralität: Rückgang von Einwohnern – zumal sozial selektiver – geht einher mit Kaufkrafteinbußen, die zusammen mit Angebotsstrukturveränderungen im Einzelhandel zu einer Abnahme der Versorgungszentralität in den Siedlungskernen von Schrumpfungsräumen führen. Eine räumliche Konzentration von Versorgungsangeboten und die Aktivierung von Geschäftsleuten gehören daher ebenfalls zu den kommunalen Aufgaben im Stadtumbau.

Anpassungsbedarfe öffentlicher Infrastrukturangebote: Mit einem überdurchschnittlichen Rückgang von Kindern sowie einer Zunahme von älteren Menschen in Strukturkrisestädten ist der Umbau öffentlicher Infrastrukturangebote verbunden: Öffentliche Räume müssen barrierefrei gestaltet, öffentliche Angebote für ältere Mitbürger geschaffen und das Schul- und Kinderbetreuungsangebot durch räumliche Neuordnungskonzepte optimiert werden. Als besondere Herausforderung kann dabei gelten, die Reduzierung von Infrastruktur-Standorten mit einer gleichzeitigen Steigerung der Angebotsqualität zu verknüpfen.

Geringe Finanzkraft: Wirtschaftsstrukturkrisen mit darauf folgenden Abwanderungsprozessen haben in der Regel kommunale Haushaltskrisen zur Folge. Die notwendigen Anpassungs- und Gegenstrategien bei einer gleichzeitig unterdurchschnittlichen Finanzkraft umzusetzen, stellt ein schwieriges Unterfangen für viele Kommunen dar. Gleichzeitig führen Nachfragerückgänge auf dem Immobilienmarkt zu einer nachlassenden Finanzkraft der Eigentümer, die damit in ihrer Investitionsfähigkeit ebenfalls eingeschränkt sind.

Imagedefizite: Schrumpfungsräume leiden aufgrund von Wirtschaftsstrukturkrisen oder konzentrierten sozialen Problemlagen häufig unter einem schlechten Image. Bauliche Maßnahmen reichen erfahrungsgemäß nicht zur Gegensteuerung aus, sondern müssen von weiteren Maßnahmen, wie z. B. Kommunikationskonzepten mit dem Ziel des Imagewandels, begleitet werden.

Überangebot baulicher Anlagen

Eine Reihe von Veröffentlichungen zum Stadtumbau Ost legt nahe, dass insbesondere die massive und andauernde Bevölkerungsabnahme verantwortlich sei für das dauerhafte Überangebot (wohn-) baulicher Anlagen. Diese Einschätzung ist in zweierlei Hinsicht zu erweitern: Einerseits können auch Überangebote baulicher Anlagen in (Teilräumen) einer Kommune ohne stadtweite Schrumpfungsprozesse auftreten, andererseits sind bauliche Überangebote in Wohnquartieren nur ein Aspekt möglicher Anpassungsbedarfe. Im Forschungsfeld lässt sich diese Einschätzung an der Unterscheidung der 16 Pilotstädte in zwei Strukturtypen ablesen:

Typ 1: Stadt in Strukturkrise

Städte in Strukturkrise leiden unter stadtweiten Schrumpfungsprozessen, die sich in Gebäudeleerständen und Brachen unterschiedlicher Nutzungen niederschlagen. Monostrukturkrisen und mangelnde Kompensationspotenziale in anderen Wirtschaftsbereichen sind die Ursachen der Schrumpfungsprozesse in den Pilotkommunen Albstadt, Bremerhaven, Essen, Gelsenkirchen, Pirmasens, Saarbrücken-Burbach, Schwalm-Eder-West, Selb, Völklingen, Wildflecken und Wilhelmshaven. Auf die meist enormen Arbeitsplatzverluste in den Altindustrien bzw. den Abzug des Militärs folgen Wanderungs- und Kaufkraftverluste, die zusammen mit den Sterbeüberschüssen, hohen kommunalen Folgekosten und abnehmenden Einnahmen ein für die Stadt nur schwer zu beeinflussendes Geflecht von Problemlagen hinterlassen. Städtebaulich schlagen sich diese Schrumpfungsprozesse in Industrie-, Gewerbe- und Militärbrachen sowie in zunehmenden Leerständen von Wohnungen, Geschäftsräumen und Ladenlokalen, aber auch in Unterauslastungen und der Aufgabe von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur nieder. Die kommunalen Herausforderungen von westdeutschen Städten in Strukturkrise ähneln z. T. denen der Mehrzahl von Stadtumbau-Städten in Ostdeutschland, wobei aber die Bevölkerungs- und Arbeitsplatzverluste ostdeutscher Städte in einem kürzeren Zeitraum verliefen und dort die Leerstandsproblematik sowie bauliche Defizite eine stärkere Ausprägung aufweisen.

Typ 2: Wohnquartiere mit hohem Leerstand

Hohe Wohnungsleerstände in einem Stadtteil, teilweise in Einzelgebäuden einer Stadt ohne ausgeprägte gesamtstädtische Schrumpfungsprozesse, sind die Merkmale der Pilotvorhaben Bremen-Osterholz-Tenever, Lübeck-Buntekuh und Oer-Erkenschwick-Schillerpark. Die Ursachen dieser Leerstände liegen in der hohen Konzentration benachteiligter Bevölkerungsgruppen und den damit zusammenhängenden Imageproblemen dieser Wohnquartiere in einem lokalen Wohnungsmarkt, der durch eine nachlassende Nachfrage geprägt ist.

Kooperation mit Eigentümern

Stadtumbau beinhaltet den Umgang mit nicht oder untergenutzten Gebäuden und Flächen. Diese sind in der Regel nicht im Eigentum der Kommune und können angesichts der Menge und Größe sowie der kommunalen Haushaltslage auch nicht von ihr erworben werden. Die Erfahrungen zeigen, dass Stadtumbau nur in enger Zusammenarbeit mit Immobilien- und Grundstückseigentümern gelingen kann. Oftmals stellt sich heraus, dass zunächst erst ein Eigentümerwechsel von Grundstücken und Immobilien initiiert werden muss, um einen Fortschritt im Stadtumbau erzielen zu können. Gelegentlich kann es auch von Bedeutung sein, die Nutzer von Immobilien (z. B. Betreiber von sozialen Einrichtungen und Einzelhandels- und Geschäftsflächen) für den Stadtumbau zu gewinnen, um auf diesem Wege Eigentümer zu einer Investition anzuregen. Aufgrund der Heterogenität der Interessen und Gestaltungsmöglichkeiten der für den Stadtumbau wichtigen Partner müssen jeweils spezifische Kooperationsformen für definierte Stadtumbau-Aufgaben entwickelt werden.

Die Kooperationsbereitschaft von Eigentümern hängt von ihren jeweiligen Bewirtschaftungsstrategien ab. Die Unterschiedlichkeit der Bewirtschaftungsstrategien wiederum legt nahe, zwischen institutionellen und privaten Eigentümern von Gebäuden und Flächen zu differenzieren.

Institutionelle Eigentümer verfügen zumeist über ein professionelles Immobilienmanagement und größere Gebäude- bzw. Grundstücksbestände. Private Eigentümer sind Eigentümer, die als natürliche Personen im Grundbuch eingetragen sind und damit alleinverantwortlich Entscheidungen über die Bewirtschaftung eines Gebäudes oder einer Nutzungseinheit treffen. Deren heterogene Interessenslage spiegelt sich in unterschiedlichen Bewirtschaftungstypen wider: So gibt es in Stadtumbau-Gebieten mit vielen privaten Eigentümern oft nur eine kleine Gruppe von Bestandsverbesserern, die als Selbstnutzer oder Objektliebhaber Modernisierungsinvestitionen tätigen und in der Regel eine unterdurchschnittliche Renditeerwartung an ihre Immobilie haben. Bestandserhalter, die mit geschätzten 60 bis 80% den größten Teil der privaten Eigentümer ausmachen, sind zu Erhaltungsinvestitionen bereit, während eine dritte Gruppe – die „Exit-Strategen“ – sich von der Immobilie trennen möchte. Diese Eigentümer sind zumeist in finanziellen Schwierigkeiten, erwarten auf absehbare Zeit keine Rendite mehr aus dem Objekt, haben aus Altersgründen das Interesse am Gebäude verloren oder sind an Verkaufsgewinnen interessiert.

Die Erfahrungen der 16 Pilotstädte mit der Umsetzung von Vorhaben zeigen, dass die Zusammenarbeit im Stadtumbau mit Wohnungsbaugenossenschaften und kommunalen Wohnungsbaugesellschaften sowie mit den (wenigen) Bestandsverbesserern unter den privaten Eigentümern im Stadtumbau vergleichsweise reibungslos und zügig gelingen kann. Bei den anderen Eigentübertypen sind vielfach langwierige Verhandlungen, aufwändige Finanzierungs- bzw. Fördermodelle oder die Herbeiführung eines Eigentümerwechsels notwendig, um Umsetzungsfortschritte erzielen zu können. Auf den jeweiligen Eigentübertyp angepasste Kooperationsformen mit Eigentümern zu entwickeln stellt daher eine der großen kommunalen Herausforderungen im Stadtumbau dar.