



NABU.de Themen Siedlungsentwicklung, Bauen Praxis Managment

Schrumpfende Städte

Neuer NABU-Newsletter 'Living 2010 berichtet über den Stadtbau in den alten Bundesländern und die Chancen für eine stärkere Innenentwicklung.

Immer mehr westdeutsche Städte bekommen die ungünstige demographische Entwicklung und den wirtschaftsstrukturellen Wandel zu spüren. Besonders betroffen sind altindustriell geprägte Städte, in denen eine ehemals dominierende Branche in den letzten 30 Jahren weggebrochen ist, z.B. die Montanindustrie in Völklingen oder die Porzellanindustrie in Selb. Hinzu kommen Gebiete, in denen große Militäransiedlungen aufgegeben wurden, z.B. in Wilhelmshaven oder Wildflecken. Die städtebaulichen Folgen des sozioökonomischen Strukturwandels sind sichtbar in einer Vielzahl aufgelassener Industrie- und Militärbrachen und hohen Wohnungsleerständen. Letztere nicht nur in den Großsiedlungen der 1960er und 1970er Jahre, sondern beispielsweise auch in Gründerzeitgebieten, Gartenstädten oder entlang von Hauptverkehrsstraßen.



Drei Trends sind für die Schrumpfungsprozesse, die sich in vielen Städten in unterschiedlicher Deutlichkeit zeigen und überlagern, hauptverantwortlich:

1. Die natürliche Bevölkerungsentwicklung (Geburten und Sterbefälle) mit einem seit dem Ende der 1960er Jahre deutlichen Sterbeüberschuss,
2. mangelnde Arbeitsplatzangebote und -perspektiven, die zu überregionalen Abwanderungen führen und
3. anhaltende Suburbanisierungsprozesse (Stadt-Umland-Wanderungen).

Diese Nah- und Fernwanderungen werden vor allem von jüngeren Personen und Haushalten gespeist, was zu einer zusätzlichen Alterung der verbleibenden Stadtbevölkerung führt. Die hier skizzierten Entwicklungen werden sich - nach aktuellen Prognosen des Statistischen Bundesamtes - in den nächsten Jahren noch erheblich zuspitzen und auf weitere Städte ausdehnen.

Die betroffenen Städte stehen vor enormen Herausforderungen:

Es müssen integrierte Strategien für den Umgang mit den Folgeproblemen des demographischen Wandels entwickelt werden. Stadtbau muss in den Köpfen beginnen.

Wohnungsbestände müssen an die veränderten Marktbedingungen angepasst und Nachnutzungen entwickelt werden (dies bedeutet Umbau und Rückbau = Abriss).

Es müssen Nachnutzungsperspektiven für Gewerbe- und Industriebrachen entwickelt werden.

Schließlich ist absehbar, dass beispielsweise Schulstandorte zusammengelegt und/oder aufgegeben werden müssen; es wird zu Kostensteigerungen bei den Ver- und Entsorgungsleistungen und zu Einschnitten im ÖPNV kommen.

Kurz: Der Paradigmenwechsel weg von einer auf Wachstum ausgerichteten Stadt(entwicklungs)politik hin zu einem auf Stagnation und Schrumpfung ausgerichteten Stadtbauprozess erreicht den Alltag der Menschen und die kommunale Politik.

Programm Stadtbau West

Nach dem bereits im Jahr 2002 aufgelegten Programm Stadtbau Ost, das den Schwerpunkt auf Wohnungsmarktbelange in den neuen Bundesländern stellt, wurde im Jahr 2003 das Programm Stadtbau West aufgelegt, um den Paradigmenwechsel zunächst in 16 Pilotstädten der alten Bundesländer (siehe Bild) beispielhaft zu erproben.



Ziel des Programms ist es herauszufinden,

- ob sich das vorhandene städtebauliche Instrumentarium (z.B. die Städtebauförderung) für die neuen Aufgabenstellungen eignet und welche Ansätze und Strategien für die Stagnations- und Schrumpfungsräume neu entwickelt werden sollten;
- mit Hilfe welcher Kooperationsformen die Stadtbauprozesse zu kommunizieren sind, um die erforderlichen (auch schmerzlichen) Umbaumaßnahmen umzusetzen und eine hohe Akzeptanz zu erreichen.

In den Pilotstädten werden integrierte Stadt(teil)entwicklungskonzepte erarbeitet, die Ziele, Handlungsstrategien, Maßnahmen und Projekte umfassen und parallel werden erste Projekte umgesetzt, um die Zielsetzung zu verifizieren. Eine Besonderheit des Programms ist, dass erstmalig beim ExWoSt (Experimentellen Wohnungs- und Städtebau) nicht nur Konzeptionen und Planungen gefördert werden, sondern auch die Kosten für investive Maßnahmen z.B. für Wiedernutzungs-, Aufwertungs-, Anpassungs-, Rückbau-, Bau- oder Ordnungsmaßnahmen mit übernommen werden. Die Kosten werden in der Regel zu je einem Drittel vom Bund, den Ländern und den Kommunen getragen.

Stadtbaustrategien

Folgende Stadtbaustrategien sind derzeit in der Diskussion:

- Modernisierung (Wiedernutzung durch Anpassung),
- Umnutzung (Wiedernutzung durch Nutzungsänderung) sowie
- Konservierung und Renaturierung, bei denen es um die Erhaltung künftiger Nutzungsoptionen geht, um Nischen für Zwischennutzungen bis hin zur ökologischen Aufwertung nach Aufgabe der bisherigen Nutzung

Im Unterschied zum bisherigen Instrumentarium der Städtebauförderung ist es beim Stadtbau möglich, im Vorfeld sich abzeichnender negativer Veränderungen eine Förderung für die Erarbeitung von Konzepten und die Umsetzung von Maßnahmen zu erhalten (präventive Strategie).

Je nach Ausgestaltung und Förderung auf Landesebene können Anträge für Städte und Stadtteile gestellt werden, in denen ein deutlicher Umbaubedarf vorhanden ist. Die formale Regelung und Definition erfolgte bei der Novellierung des Baugesetzbuchs (§ 171a ff.). Der Bund hat zwar umfangreiche Fördermittel zur Verfügung gestellt, doch leider sehen sich nicht alle Länder finanziell dazu in der Lage die Komplementärförderung zu übernehmen.

Bewertung des Programms

Das Programm Stadtbau West läuft seit Mitte/Ende 2003, einige Pilotstädte sind erst im Jahr 2004 aufgenommen worden. Abgeschlossen ist noch kein Prozess, insofern ist nur eine Zwischenbewertung möglich.

Innenentwicklung

Das Programm Stadtbau West legt zwar den eindeutigen Schwerpunkt auf Innenentwicklung, Umstrukturierung und Nachnutzung. Trotzdem gibt es in den betroffenen Gebieten weiterhin Neubaubedarfe – wenn auch in geringem Maße, was in der Gesamtrechnung Leerstand = Überhang etwas schwer zu verstehen ist. Der Neubaubedarf begründet sich durch Nachfragegruppen, deren Bedürfnisse nach Lage und Ausstattung von Wohnraum derzeit in den Städten nicht befriedigt werden können. In allen Städten wird natürlich versucht, diese Gruppe in der Stadt zu halten, da es sich u.a. um die mittleren bis höheren Einkommensschichten handelt. Günstigenfalls können die Neubaubedarfe auf Rückbauflächen realisiert werden, es zeichnet sich derzeit jedoch ab, dass dies nur in geringem Maße umgesetzt wird, da Faktoren wie Flächenverfügbarkeit, Eigentumsverhältnisse, Altlasten, teilweise auch Ausstattungs- und Lagekriterien eine schnelle Umsetzung erschweren. Der häufig gewünschte „geordnete Rückzug“ von außen nach innen, der nach ökonomischen, ökologischen und sozialen Kriterien wohl sinnvollste Weg (kompakte Strukturen), ist in der Realität kaum umsetzbar. Dagegen spricht neben anderen Faktoren (s.o.), dass in den äußeren Stadtbereichen häufig eine kleinteilige Eigentümerstruktur vorhanden ist und die lokale Politik eine Eigentumsentwertung auf Zeit nicht durchsetzen kann.

Die Alternative zu diesem Vorgehen lautet: „Perforierte Stadt“ oder „Stadt der dezentralen Zentren“. Vorteilhaft an dieser Strategie ist, dass sehr detailliert auf die jeweiligen Voraussetzungen in den einzelnen Gebieten eingegangen werden kann. Unklar ist bisher welcher Grad an Nachhaltigkeit erreicht werden kann.

Schwerpunkt Wohnen

Es hat sich gezeigt, dass der Bereich Wohnen, Wohnentwicklungskonzepte und Anpassung des Wohnungsbestandes den Schwerpunkt im Forschungsfeld bildet. Hierbei stehen neben

einzelnen Großsiedlungen der 1960er bis 80er Jahre auch Quartiere der 1920er bis 1940er Jahre (Gartenstadt / Wilhelmshaven, Zeilenbebauung / Salzgitter) im Fokus des Forschungsfeldes. Im Gegensatz zum Programm Stadtbau Ost sind im Programm Stadtbau West weitere Themenschwerpunkte enthalten, beispielsweise Einzelhandel/Innenstadt und Wohn/Büro-Nachnutzungen. Soziale, technische und verkehrliche Infrastruktur werden meist nur am Rande berücksichtigt. Hier besteht nach wie vor ein deutlicher Erkenntnis- und Handlungsbedarf.

Rückbau = Abriss

Abriss von Wohnungsüberhängen bzw. von nicht mehr marktgängigen Wohnungsbeständen findet nur sehr vereinzelt statt (z.B. in Bremen). In der Regel nur in den Gebieten, in denen Wohnungsbaugesellschaften Bestände haben und auch dort besteht das Problem, dass der Verlierer, der zuerst aktiv wird, denn er erhöht damit nicht nur die eigene Nachfrage, sondern auch die seiner Konkurrenten. Zusätzlich verringert er seinen Marktanteil. Noch schwieriger ist die Situation in Gebieten mit kleinteilig verteilten Eigentumsverhältnissen, die bisher noch zu keinen gemeinsamen Schritten motiviert werden konnten.

Chance und/oder Risiko

Die Chancen des wirtschaftlichen und demographischen Wandels sind nicht auf den ersten Blick erkennbar. Das negative Szenario gleichwohl umso deutlicher: Es sind Einschnitte bei sozialer, technischer und verkehrlicher Infrastruktur zu erwarten, die Versorgungs- und Geschäftsdichte wird ab einem bestimmten Rückgangsvolumen abnehmen, die Immobilienpreise verfallen und es droht sich Lethargie breit zu machen. Chancen bestehen vor allem in folgenden Bereichen:

Umwelt

Es besteht die Chance zu Erhalt und Ausbau von vernetzten Grünräumen, auch innerhalb der Städte, da durch Rückbau neue Grünstrukturen entwickelt werden können.

kompaktere Strukturen

Trotz der oben beschriebenen Schwierigkeiten zur Steuerung des „geordneten Rückzugs“ bestehen Chancen, die künftigen Entwicklungen in Richtung kompakte Strukturen zu lenken. Ein wesentlicher Vorteil ist das Ausbleiben von Siedlungsdruck, also geringere Flächenneunutzungen. Aber auch der sich abzeichnende Rückgang von sozialen, kulturellen und technischen Infrastruktureinrichtungen birgt die Chance zur räumlichen Konzentration, da es aus ökonomischen Gründen notwendig sein wird kleinere Einheiten zu kreieren.

Aufwertung

Durch den geringeren Siedlungsdruck können stark verdichtete Strukturen aufgewertet werden. Dies kann sowohl durch Abriss und ggf. temporäre Zwischennutzungen oder durch den Rückbau überdimensionierter Verkehrswege und der damit gegebenen Möglichkeit zur städtebaulichen Aufwertung erreicht werden.

Dezentrale Einrichtungen

Dezentrale Ver- und Entsorgungsanlagen, die aus ökologischer Perspektive teilweise effizienter sind als die vorherrschenden Großanlagen, können sich je nach baulicher Struktur wieder durchsetzen.

Nischennutzungen

Der geringere Verwertungsdruck für Flächen und Immobilien eröffnet die Möglichkeit, dass auch kleinere und unprofitablere Nutzungen in den Städten und Innenstädten wieder Raum bekommen (z.B. eine Ausstellung in einem leerstehenden Innenstadgeschäft).

Entwicklungskonzepte

Auch wenn Lösungswege und Handlungsstrategien nicht feststehen und sicherlich die ein oder andere gute Idee in der Umsetzung scheitern wird, ist die konzeptionelle Arbeit, die durch die geförderten Entwicklungskonzepte angestoßen wurde und die teilweise sehr breite Beteiligung der Bevölkerung jetzt schon als Erfolg zu werten, da nur so der notwendige Konsens der städtischen Öffentlichkeit über gemeinsam zu gestaltende Ziele erreicht werden kann.

Schon jetzt ist absehbar, dass Stadtbau eine lang andauernde Aufgabe für die Städte und alle relevanten Akteure sein wird. Umso wichtiger ist es, die Chancen frühzeitig zu erkennen und zu nutzen.

Experten:

Michael Glatthaar, Büro proloco Bremen, kontakt@proloco-bremen.de

Ulrich Kriese, Siedlungspolitischer Sprecher des NABU, ulrich.kriese@nabu.de

Mehr zum Thema

Links und Literatur

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR): Stadtbau – West – Programm & Pilotstädte, Berlin/Oldenburg, 5/2003

Fuhrich, M. (2003): Stadt retour – Dimensionen und Strukturen der „schlanken Stadt“. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/11.2003

Karsten/ Wohltmann: Stadtbau in Niedersachsen – Ansätze der Pilotstädte Wilhelmshaven und Salzgitter im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtbau West, in Archiv für Niedersachsen, 02.04

Statistisches Bundesamt: 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, 2004

www.stadtbauwest.de und die dort aufgeführten 16 Pilotstädte

www.stadtbau-ost.de

www.stadtbau-ost.info