



WAS HALTEN DIE OSTDEUTSCHEN VOM STADTUMBAU OST?

18.02.2010 Fachinformation

Etwa jeder zweite Einwohner Ostdeutschlands lebt in einer Stadtumbaustadt und wird somit direkt oder indirekt mit dem Stadtumbau konfrontiert. Wie die betroffenen Bürger zum Stadtumbau Ost stehen, war die Fragestellung eines vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung vorgelegten Sondergutachtens. Das Gutachten, das aktuell in der Schriftenreihe Forschungen des BMVBS veröffentlicht wurde, soll die Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost ergänzen. Sein Ergebnis: Der Stadtumbau Ost wird als ein notwendiges und erfolgreiches Programm wahrgenommen, nicht nur in der Fachöffentlichkeit, sondern auch bei den Bürgern und Betroffenen. Dies ist angesichts dessen, dass viele Bewohner durch den Wohnungsrückbau erheblich von Eingriffen in ihre vertraute Wohnumgebung betroffen sind, nicht unbedingt selbstverständlich. Andererseits haben die massiven Investitionen in die Wohnungen und das Wohnumfeld die Wohn- und Lebensqualität insgesamt deutlich verbessert. Anliegen des Gutachtens war es insofern, unmittelbar aus der Perspektive der Bewohner zu erfahren, wie sie die Ziele, die Umsetzung und die Wirkungen des Stadtumbauprogramms beurteilen. Hierzu lagen bis dato keine aktuellen, Erhebungen und keinen systematischen Überblick über die verschiedenen Formen der Bürgermitwirkung und der Bürgerinitiativen vor. Das Gutachten widmet sich in zwei Analysebausteinen den folgenden Themen widmet: 1. Stadtumbau aus Bürgersicht In zehn ausgewählten Kommunen wurde eine telefonische Befragung von mehr als 1.000 Bewohnern durchgeführt. Erfasst wurde die Beurteilung der gesamtstädtischen Entwicklung im Ergebnis des Stadtumbauprozesses, die allgemeine Wahrnehmung und Akzeptanz von Maßnahmen zur Aufwertung und von Rückbaustrategien in den Stadtumbaukommunen sowie die Bekanntheit und Bewertung des Programms. 2. Bürgermitwirkung und Bürgerinitiative im Stadtumbau In den zehn ausgewählten Kommunen ist zudem eine vertiefende Untersuchung zur Bürgermitwirkung durchgeführt worden. Sie thematisiert kommunale Strategien zur Information und Beteiligung der Bewohner sowie zur Mitwirkung von Betroffenen an der Umsetzung von Stadtumbaumaßnahmen vor Ort. Darüber hinaus wurden Anlässe für die Bildung von Bürgerinitiativen sowie deren Ziele und Arbeitsweisen genauer analysiert. Die Ergebnisse in Kurzform Konsens über Notwendigkeit und Gesamtzielsetzungen des Stadtumbaus Hinsichtlich der Notwendigkeit des Stadtumbaus und bezogen auf die Schwerpunkte des Rückbaus besteht in der überwiegenden Mehrzahl der Kommunen zwischen Politik, Verwaltung und Bürgern ein grundlegender Konsens. Eine realistische Problemsicht in Bezug auf den Leerstand führt bei den Bewohnern von Stadtumbaustädten dazu, dass der Abriss von unbewohnten Gebäuden mehrheitlich als vorteilhaft für das Stadtbild angesehen wird. Die Orientierung des Programms auf den schwerpunktmäßigen Rückbau im Plattenbaubestand und ein Bemühen um den Erhalt der Altbauten wird von den Bewohnern ganz mehrheitlich mitgetragen. Die Wahrnehmung des Stadtumbaus vor allem als Abrissprogramm bedeutet im Verständnis der Bürger meist vordergründig den Abriss von Wohnungen. Die Aufwertung als integraler Bestandteil des Programms wird demgegenüber vor allem als Folgemaßnahme des Abrisses wahrgenommen. Beteiligung im Stadtumbau ist mehr Information als Partizipation In den Stadtumbaukommunen steht in Bezug auf aktive Bürgerbeteiligung die Information über die Absichten der Stadt im Vordergrund. 90 Prozent der Kommunen geben an, dass die Lokalpresse ihr wichtigstes Medium darstellt, um die Bürger über Entscheidungsfindungen sowie Umsetzungsstand von Stadtumbau-Projekten zu informieren. Eine zentrale Rolle spielen auch lokale kostenlose Anzeigenzeitungen. Eine verstärkte Nutzung des Internets böte Potenziale, die komplexe und abstrakte Materie des Stadtumbaus für Außenstehende verständlich

aufzubereiten. Diese Möglichkeit wird derzeit jedoch noch zu wenig genutzt. Aufgrund der Komplexität des Themas unterziehen sich die Kommunen nur selten der schwierigen Aufgabe einer Beteiligung der Bewohner an den Planungsprozessen. Unterstützt wird das zurückhaltende Agieren der Kommunen durch die grundsätzliche Zustimmung, die der Stadtumbau in der Bürgerschaft genießt. Bürgerproteste bei Verletzung des gemeinsamen Grundkonsenses Grundsätzlich werden von der Bürgerschaft in aller Regel keine zusätzlichen Beteiligungsangebote erwartet. Selbst der Mieterbund zeigt sich in dieser Frage weitgehend inaktiv. Umgekehrt sehen auch die kommunalen Akteure meist wenig Veranlassung, aufwändige Beteiligungsverfahren in Gang zu setzen. Allerdings würden durch eine intensive Beteiligung der Bekanntheitsgrad und die Akzeptanz des Programms deutlich erhöht. Bürgerproteste entstehen dort, wo man fürchtet, der stadtentwicklungspolitische Konsens zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit werde durch die Stadtumbaupolitik selbst in Frage gestellt. So sind Initiativen und Aktionsbündnisse vor allem gegen geplante Abrisse von Altbauten und für den Erhalt historischer Gebäude gegründet worden. Wohnungsunternehmen übernehmen Bürgerdialog bei Rückbauvorhaben Rückbauplanungen bieten derzeit wenig Ansatzpunkte für eine Beteiligung der Betroffenen an der Entscheidungsfindung. Ganz überwiegend überlassen es die Städte auf der Gebietsebene den Wohnungsunternehmen, den Dialog mit den Betroffenen zu führen. Die Vermieter jedoch haben mehrheitlich große Vorbehalte gegen ein öffentliches Verfahren, da sie eine unkontrollierte Abwanderung von Mietern oder Wettbewerbsvorteile für die Konkurrenz befürchten. Die Planungen sind das Ergebnis komplexer Aushandlungsprozesse, die man durch Bürgerbeteiligung nicht komplizieren oder gefährden will. In der Regel werden die Mieter mit einer Vorlaufzeit von einem halben bis einem Jahr in individuellen Gesprächen über die Ergebnisse dieser internen Aushandlungsprozesse informiert. Dabei bemühen sich die Vermieter mit großem Erfolg, die notwendigen Umzüge innerhalb ihrer eigenen Bestände sicherzustellen. Gemessen an der enormen Zahl erfolgreich vollzogener Umsetzungen gab es bisher nur vergleichsweise wenige Initiativen, die den Rückbau im eigenen Wohnumfeld verhindern oder Einfluss auf die Planungen gewinnen wollten. Fehlende Transparenz befördert Bürgerproteste gegen Abrissplanungen Bewohner werden gegen Abrisspläne initiativ, wenn die Planungen zu wenig transparent sind oder unausgewogen erscheinen. Wenn in den Gebieten die Ergebnisse der Aushandlungsprozesse nicht ausreichend kommuniziert werden, entsteht leicht eine Situation, in der – aufgrund von fehlenden Informationen und Gerüchten – der Unmut über die Planungen schnell anwächst. Werden die Betroffenen über die Gründe für bestimmte Entscheidungen nicht ausreichend aufgeklärt, besteht die Gefahr, dass diese nicht mitgetragen werden. Gerade bei strittigen Vorhaben kann eine offensive Informationspolitik und eine frühzeitige Einbeziehung der Öffentlichkeit die Legitimation deutlich erhöhen. Mehr Bürgermitwirkung bei Aufwertungsmaßnahmen möglich Während sich Bürgerbeteiligung beim Rückbau auf mehr oder weniger frühzeitige und vollständige Information der Betroffenen beschränkt, stellt sich der Sachverhalt bei Aufwertungsvorhaben anders dar. Vor allem bei Planungen zur Nachnutzung von Brachen oder Rückbauflächen wurden in mehreren Gebieten Bewohner einbezogen. In einigen Städten gibt es intensivere Anstrengungen seitens der Kommune zur Einbindung der Betroffenen. In Gebieten, die gleichzeitig zur Programmkulisse Soziale Stadt gehören, wird das vorhandene Quartiermanagement auch als Anlaufstelle für das Programm Stadtumbau Ost genutzt. Als Form bürgerschaftlichen Engagements, das in die gemeinsamen Bemühungen zur Aufwertung erhaltenswerter Bausubstanz von den Bewohnern eingebracht wird, können auch Initiativen zum Erhalt oder zur praktischen Nutzbarmachung von leerstehenden Wohngebäuden (Patenschaften, Wächterhäuser) gewertet werden. Empfehlungen zur Bürgerbeteiligung und Bürgermitwirkung im weiteren Stadtumbauprozess Bürgerbeteiligung im Stadtumbau ist anspruchsvoll und bindet Ressourcen, bietet vergleichsweise geringe Entscheidungsspielräume und verspricht den Kommunen daher zunächst einmal wenig "Mehrwert". Zudem beschwört sie unter Umständen Konflikte herauf, die wegen eines grundsätzlichen Einverständnisses der Bewohner mit dem Stadtumbau sonst gar nicht auftreten würden. Diese Abwägung hat bisher in vielen Kommunen dazu geführt, Bürgerbeteiligung nicht allzu intensiv zu betreiben. Dennoch empfiehlt das Gutachten aus mehreren Gründen empfehlenswert, diese Praxis zu ändern und die strukturellen bzw. institutionellen Rahmenbedingungen für die Bürgerbeteiligung im Stadtumbau auszubauen. Insgesamt wird der Stadtumbauprozess in seiner künftigen Umsetzung schwieriger werden. So müssen am Stadtrand zunehmend auch teilsanierte oder sanierte Gebäude abgerissen werden. Gleichzeitig erwarten die Bewohner, dass sich das Abrisstempo künftig verringern wird. Damit steigt der Bedarf, den Bürgern die weitere Notwendigkeit des Stadtumbaus zu vermitteln. Zudem wird sich der Stadtumbau stärker in Richtung Aufwertung der Innenstädte verlagern. Damit wird dort eine Intensität der Bürgerbeteiligung erforderlich,

die mit den bisher in den Großsiedlungen erprobten Instrumenten nicht zu erreichen ist. Gebraucht werden in den Innenstädten eigenständige Angebote zur Vermittlung des Stadtumbaus und zur aktiven Mitwirkung der Bewohner. Um eine dauerhafte und erfolgreiche Beteiligung der Bürger am Stadtumbau zu sichern, ist es jedoch nicht allein ausreichend, die quantitativen Angebotsdefizite abzubauen, sondern das Angebot sollte auch in qualitativer Hinsicht gestärkt werden. Dazu gehört ein möglichst offener Zugang, sondern auch die Möglichkeit, Erfahrungen der eigenen Wirksamkeit zu machen. Die Angebote zur Beteiligung sollten entsprechend dort erfolgen, wo auch Handlungs- und Entscheidungsspielraum besteht, d. h. insbesondere im Bereich von Aufwertungsmaßnahmen und strategischen Weichenstellungen. Von Seiten der Akteure ist auszuloten, wie weit die Mitgestaltungsmöglichkeiten reichen müssen, um Beteiligung zu initiieren, wo die Möglichkeiten der Beteiligung liegen und wie die Beteiligungsangebote möglichst transparent und demokratisch ausgestaltet werden können. Das Akteursspektrum ist in der Innenstadt – im Vergleich zu den Plattenbaugebieten – wesentlich heterogener (nicht nur Bewohner und große Wohnungsunternehmen, sondern auch andere Nutzergruppen, Händler, Gewerbetreibende, private Einzeleigentümer etc.). Die Innenstädte stehen im Mittelpunkt des bürgerschaftlichen Interesses und das Engagement geht weit über die individuelle Betroffenheit hinaus. Die Vergangenheit hat gezeigt, wie stark hier unterschiedliche Meinungen in Konflikt miteinander geraten und wie schnell erhebliche Imageschäden entstehen können. Kontroversen lassen sich durch Bürgerbeteiligungsverfahren versachlichen. Diese bieten die Chance, die Akzeptanz für umstrittene Maßnahmen zu erhöhen. Initiativen und Aktionsbündnisse, die sich mit eigenen Interessen und Ideen in die Stadtumbauprozesse einbringen, sollten von kommunalen und wohnungswirtschaftlichen Akteure nicht als störend in einem vermeintlich geordneten Planungs- und Umsetzungsprozess wahrgenommen werden, sondern als Partner einbezogen werden. Ihr Engagement stellt ein Potenzial dar, das für kleinteilige Lösungen zukünftig dringend gebraucht wird und gleichzeitig auch zu einer Verbesserung der kommunalen Entscheidungsprozesse beitragen kann. In den eher von Rückbau geprägten Gebieten sind seit mehr als einem Jahrzehnt soziale Entmischungsprozesse im Gang. Künftig werden sich diese vermutlich noch weiter verstärken. Gleichzeitig werden die finanziellen Spielräume für aufwändige Aufwertungsmaßnahmen geringer. Umso notwendiger ist es, durch positive Erfahrungen mit niedrigschwelligen Beteiligungsangeboten die Kommunikation und sozialen Netzwerke im Quartier zu stärken. Dabei sollten die Erfahrungen des Programms Soziale Stadt künftig stärker genutzt werden, indem auf bereits bestehende Kommunikations- und Beteiligungsstrukturen zurückgegriffen wird, um möglichst weit reichende Synergieeffekte zu erzeugen. In die Bemühungen sollten Initiativen, Verbände und soziale Träger einbezogen werden. Quartiersbüros können dabei eine wichtige Funktion bei der Information und Beratung der Bewohner übernehmen und als Moderatoren die Umsetzung von Mitwirkungsprojekten begleiten. Dazu müssten auch im Rahmen des Stadtumbaus flexibel einsetzbare Mittel bereitgestellt werden (z.B. zur Einrichtung von Quartiersfonds etc.). Die Aufwendungen für Beteiligungsverfahren sind mittlerweile über das Programm Stadtumbau Ost förderfähig. Zur Stärkung der Bürgerbeteiligung im Stadtumbau ist es deshalb insgesamt erforderlich, durch den Ausbau der Mitwirkungsangebote die Partizipation stärker zu fördern und die Motivation zur Beteiligung durch Gewährung entsprechender Handlungsspielräume und Chancen zur Übernahme von Eigenverantwortung zu erhöhen. Bürgerbeteiligung sollte dabei als ein stetiger Lern- und Qualifikationsprozess begriffen werden, aus dem sich für alle Akteure des Stadtumbaus eine Beteiligungsrendite ergeben kann. Die gesamte Studie kann im Internetangebot des BBSR kostenlos heruntergeladen werden. Download des Gutachtens www.bbsr.bund.de | Veröffentlichungen | BMVBS-Veröffentlichungen | Forschungen (Heft 140)