

Ber. z. dt. Landeskunde	Bd. 70, H. 2, 1996, S. 347—358	Trier
-------------------------	--------------------------------	-------

Holger LEIMBROCK, Dresden

Entwicklungsprobleme und Entwicklungschancen mittelgroßer Städte in den Neuen Ländern*

Im Zuge der Diskussion um Perspektiven, Leitbilder und Strategien für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland entstand der „Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen“. Er wurde vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau erarbeitet und Ende 1992 von der Ministerkonferenz für Raumordnung beschlossen. Der „Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen“ geht vom Leitbild der dezentralen Konzentration aus und fordert in diesem Zusammenhang den Ausbau und die Stärkung der dezentralen Raum- und Siedlungsstruktur. Dies ist ein Hinweis darauf, daß Mittelstädte bzw. mittelstädtische Regionen zur Zeit wieder stärkere Beachtung bei Raumordnung und Städtebau finden.

Hieraus resultiert gleichzeitig die Notwendigkeit, Mittelstädte bzw. mittelstädtische Regionen aus dem „Windschatten“ des wissenschaftlichen Forschungsinteresses heraustreten zu lassen und sich intensiver mit der Situation der mittelgroßen Städte und Regionen auseinanderzusetzen, um so zu fundierten und differenzierten Aussagen über tatsächlich bestehende Entwicklungsprobleme und Entwicklungschancen zu gelangen.

Vor diesem Hintergrund beschäftigen sich die folgenden Ausführungen einerseits schwerpunktmäßig mit den Entwicklungsproblemen und Entwicklungschancen mittelgroßer Städte in den Neuen Ländern, wo die zu konstatierenden und zu lösenden Stadtentwicklungsprobleme zur Zeit offensichtlich in kumulierter Form auftreten. Andererseits geht es aber auch darum, vergleichende und generalisierende Schlußfolgerungen zur Situation von Mittelstädten allgemein zu ziehen.

Die Darstellung basiert im wesentlichen auf eigenen empirischen Untersuchungen. Abgeschlossen sind die Fallstudien der westdeutschen Mittelstädte Detmold, Hameln, Herten, Marburg und Unna [1]. Die Entwicklungs- und Planungsprozesse in ostdeutschen Mittelstädten sind Gegenstand eines Forschungs-

* Referat am 3. 10. 1995 in der Variasitzung 5: „Die Revitalisierung der ostdeutschen Städte als Voraussetzung für die Entwicklung in den Neuen Bundesländern“ des 50. Deutschen Geographentages in Potsdam 1995

projekts, das zur Zeit am Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) in Dresden durchgeführt wird. Untersuchungsstädte sind hier Görlitz, Pirna und Riesa in Sachsen, Altenburg in Thüringen sowie Halberstadt in Sachsen-Anhalt.

Konkret angesprochen sind im folgenden Städte in der Größenordnung zwischen zirka 30 000 und zirka 130 000 Einwohnern, also Städte, die bereits über ausgeprägte zentrale Einkaufs- und Dienstleistungsbereiche verfügen, ohne daß es zur Herausbildung leistungsfähiger Nebenzentren gekommen ist. Die so umrissenen Städte mittlerer Größe werden von den Landesplanungen typischerweise als Mittelzentren ausgewiesen und erfüllen in dieser Funktion wesentliche, zum Teil weit in ihr Umland hineinreichende Versorgungs- und Entwicklungsaufgaben.

Ausgehend vom Leitbild der dezentralen Konzentration, verbinden sich mit den Mittelstädten die ordnungspolitischen Zielvorstellungen, daß sie einerseits als „Auffangstationen“ für die Abwanderung aus den peripheren ländlichen Räumen dienen und so den Zuzug in die großen Verdichtungsräume abschwächen und andererseits die Funktion von „Entlastungszentren“ für benachbarte Verdichtungsräume übernehmen sollen. Hier kommt zum Ausdruck, daß Mittelstädte als „goldene Mitte“ [2] zwischen den peripheren ländlichen Räumen und den großen Verdichtungsräumen gesehen werden, in der die jeweiligen Vorteile zusammentreffen und die jeweiligen Nachteile nicht in Erscheinung treten.

In diesem Zusammenhang bzw. darüber hinaus besteht die Zielvorstellung, daß Mittelstädte versuchen sollten, eine von den gültigen Leitbildern für die großen Verdichtungsräume unabhängige Entwicklung auf der Basis eigenständiger Qualitätspotentiale und Standortvorteile zu verfolgen. Dazu zählen Phänomene wie sich in Grenzen haltende Umweltbelastungen, die Überschaubarkeit der städtischen Strukturen und speziell die attraktiven, unverwechselbaren und multifunktionalen Stadtkerne. Sie sind trotz der zu registrierenden gegenläufigen Entwicklungen nach wie vor gekennzeichnet durch erhalten gebliebene historische Bausubstanzen und Baustrukturen, relativ vielfältige, durchmischte Nutzungsstrukturen sowie eine günstige Verteilung der einzelnen Funktionen.

Berücksichtigt man weiterhin, daß die zum Tragen kommenden Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung Planung und Politik in Mittelstädten vergleichsweise weitreichende Möglichkeiten eröffnen, die Interessen der von Stadtentwicklungs- und Stadtplanungsprozessen betroffenen Stadtbewohner tatsächlich zu berücksichtigen, dann fällt auf, wie stark das hier entworfene Erscheinungsbild mittelgroßer Städte mit den Zielvorstellungen korrespondiert, die das seit einiger Zeit anhand von Großstädten diskutierte Konzept der „intelligenten Stadt“ [3] ausfüllen sollen, nämlich Umweltverträglichkeit, Überschaubarkeit, Funktionsmischung und demokratische Partizipation.

Mittelstädte erfüllen die das Streben nach „neuer Urbanität“ und nachhaltiger Stadtentwicklung widerspiegelnden Forderungen nach Umsetzung der genannten Zielvorstellungen bereits, als diese noch gar nicht aufgestellt waren. Trifft es zu, daß die von den Zielvorstellungen Umweltverträglichkeit, Überschaubarkeit, Funktionsmischung und demokratische Partizipation

anvisierten Qualitäten immer wichtiger für die Attraktivität und Konkurrenzfähigkeit von Städten werden, dann erleichtert das den Mittelstädten selbstverständlich die angestrebte Zielverwirklichung und Funktionserfüllung. Es bleibt unbestritten, daß Mittelstädte nicht mit einem „Spitzenangebot“ an Standortvorteilen in Form von Agglomerationsvorteilen großstädtischen Ausmaßes operieren können und folglich nicht das aus Großstädten bekannte vollständige Spektrum der innerstädtischen Funktions- und Nutzungsdifferenzierung erreichen. Gleichzeitig ist in mittelgroßen Städten aber auch ein „Spitzenangebot“ an Nachteilen der Agglomeration ausgeblieben, das die Attraktivität und Konkurrenzfähigkeit der Großstädte, die in einigen Entwicklungsbereichen wie der Umweltsituation, dem Flächenverbrauch oder dem Verkehrsaufkommen bereits „überagglomeriert“ erscheinen, auf längere Sicht zu gefährden droht. Hieraus resultiert der mittelstädtische Attraktivitäts- und Konkurrenzvorteil, auf verschiedene alternative, in Großstädten allmählich knapp werdende Standortqualitäten „weicher“, nicht oder kaum quantifizierbarer Art verweisen zu können. Qualitätspotentiale, die in Großstädten erst (wieder) geschaffen werden sollen, sind demnach in Mittelstädten (noch) vorhanden.

Eine umfassende und ausgewogene Zielverwirklichung und Funktionserfüllung setzt neben entsprechenden Standortqualitäten allerdings auch eine entsprechende Steuerungsfähigkeit und Steuerungsbereitschaft der betreffenden Städte voraus. Für eine systematische politisch-administrative Steuerung ablaufender Stadtentwicklungsprozesse fehlt den mittelgroßen Städten jedoch neben Geld, Zeit sowie Einflußmöglichkeiten auf die überlokalen Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung und auf private Investitionsentscheidungen fast immer auch das notwendige Personal. Um das verfügbare rechtliche Steuerungsinstrumentarium effektiv einsetzen zu können, bedarf es nämlich sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht einer personellen Mindestkapazität, die in der Regel von Mittelstädten nicht erreicht wird. Daraus folgt auch, daß es wenig aussichtsreich ist, ein neues differenziertes Steuerungsinstrumentarium für den Einsatz in Mittelstädten vorzuschlagen, wenn nicht gleichzeitig die Personalkapazität geschaffen wird bzw. werden kann, die in der Lage ist, das Instrumentarium effektiv einzusetzen.

Dieser Hinweis auf bestehende Restriktionen kommunaler Planung und Politik gilt für die Mittelstädte im allgemeinen und für die Mittelstädte in Ostdeutschland im besonderen. Die größten Probleme treten in denjenigen mittelgroßen Städten auf, die

- eine von altindustriellen, nicht mehr zukunftssträchtigen und konkurrenzfähigen Nutzungen geprägte Wirtschaftsstruktur aufweisen,
- dabei von nur einem oder einigen wenigen altindustriellen Großunternehmen dominiert werden und abhängig sind, deren Schließung unweigerlich auf eine unmittelbare und umfassende Bedrohung der gesamtstädtischen Funktionen und Strukturen hinausläuft,
- in strukturschwachen Regionen liegen, von denen keine signifikanten Ausstrahlungseffekte ausgehen und zu erwarten sind, und
- darüber hinaus über ein eher negatives Image und bestenfalls ansatzweise über eine eigene, historisch gewachsene Identität verfügen.

Dabei ist unter städtischem Image die Außenwirkung der betreffenden Stadt im Zuge der interkommunalen Konkurrenz um Flächennutzungen, Kaufkraft und Subventionen zu verstehen. Das Streben nach Verbesserung des Stadtimages zielt darauf, gegenüber der städtischen Umwelt den bestehenden Grad an Anerkennung und Attraktivität zu steigern und auf diese Weise positive Bewertungen und Erwartungen bei den umworbenen Investoren, Arbeits- und Führungskräften sowie Besucher- und Einwohnerschichten zu induzieren.

Steht die Imageförderung für die Orientierung der betreffenden Stadt nach außen, so geht es bei der Bildung städtischer Identität um die Orientierung nach innen, um die Stärkung der bestehenden endogenen Potentiale und das interne Streben nach Einheit, Vertrautheit und Identifikation. Städtische Identität läßt sich somit als Binnenseite von Stadtimage auffassen. Einfluß auf den Prozeß der Image- und Identitätsbildung, der bei weitem nicht lediglich auf die optische Gestaltung des Stadtbilds und damit auf die reine Stadtbaukunst beschränkt bleibt, haben neben baulich-räumlichen und ästhetischen Qualitäten insbesondere auch wirtschaftliche, politisch-administrative, soziale, ökologische und kulturelle Faktoren.

Bei den angesprochenen Problemfällen, den altindustrialisierten Mittelstädten mit eher negativem Stadtimage und kaum ausgeprägter eigener Stadtidentität, erscheint — und jetzt zitiere ich die Stadtsoziologen Häußermann und Siebel mit einem frühen Hinweis auf blühende Landschaften — „die Hoffnung auf einen Daniel Düsentrieb, der neue Blüte in die alten Ruinen zaubert, so wenig aussichtsreich, wie es dessen Erfindungen in Entenhausen schon immer waren“ [4]. Diese pointierte, aber letztlich sehr aussagekräftige Erkenntnis (bei der im vorliegenden Kontext lediglich zu klären bliebe, ob es sich bei Entenhausen um eine Mittelstadt handelt) fand offensichtlich nicht hinreichend Berücksichtigung, als Anfang der neunziger Jahre die Prognose von den blühenden Landschaften gestellt wurde, in die sich die Neuen Länder nach spätestens fünf Jahren verwandeln sollten [5].

Je stärker nämlich übergeordnete nationale oder sogar internationale Entwicklungen und Entscheidungen auf die Kommunen durchschlagen (Niedergang altindustrialisierter Standorte, Aufgabe von Standorten der Rohstoffgewinnung, Konzentrationstendenzen zugunsten konkurrenzfähigerer Agglomerationen etc.), desto stärker lassen die kommunalen Steuerungsbemühungen das „Don-Quichotte-Syndrom in der Planung“ erkennen, den ineffektiven Kampf gegen Windmühlen bzw. autonom verlaufende Stadtentwicklungsprozesse.

Wenn überhaupt, scheinen sich in den altindustrialisierten Mittelstädten mit eher negativem Stadtimage und kaum ausgeprägter eigener Stadtidentität nur schnelle und umfassende Radikallösungen zu bewähren, wenn es darum geht, die diagnostizierten funktionellen und strukturellen Defizite zu beseitigen und im Zuge der interkommunalen Konkurrenz um Flächennutzungen, Kaufkraft und Subventionen erfolgreich zu agieren. Typisch sind hier neben der großzügigen Neuausweisung von Gewerbeflächen großflächige Umbaumaßnahmen sowohl auf altindustrialisierten Flächen als auch in den innen- und altstädtischen Zentrumsbereichen. Ebenso typisch ist hier die Orientierung an den in der interkommunalen Konkurrenz dominierenden Großstädten und das Streben nach einer „modernen“ Stadt und einem „modernen“ Geschäftszentrum mit „großstädt-

tischem Flair“. Im Fall der betreffenden ostdeutschen Mittelstädte kommt die Tendenz zur Orientierung an westdeutschen Vorbildern hinzu.

Ein instruktives Beispiel hierfür ist die Mittelstadt Riesa in Sachsen. Riesa setzt nach der Stilllegung des lange Zeit dominierenden, unter marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen weder konkurrenz- noch sanierungsfähig erscheinenden Stahl- und Walzwerks mit Hilfe der angesprochenen Strategien und Orientierungen „auf neue Blüte“. Unter dieser Überschrift gibt ein Zeitungsartikel von 1993 die von einem aus Westdeutschland stammenden Dezernenten formulierte Zielrichtung für die zukünftige Stadtentwicklung wieder: „Riesa ist dabei, sich eine neue Identität zu schaffen. Es muß sich als kleine Großstadt begreifen.“ [6] Bei der angesprochenen Schaffung einer neuen Identität geht es in der Mittelstadt Riesa konkret darum, den Wandel von der monostrukturierten Stahlstadt hin zum Standort mittelständischer Unternehmen mit differenzierter Produkt- und Angebotspalette zu vollziehen.

Im Zuge dieses Wandlungsprozesses verfolgt die Stadt Riesa eine offensive Strategie des Stadtmarketing mit den erkennbaren Intentionen, flexibel zu agieren, interessant zu wirken und potentiellen Investoren, Kunden und Geldgebern aufzufallen. Neben den herkömmlichen Wegen und Instrumenten der Wirtschaftsförderung setzt Riesa zunehmend auch den Sport als wirtschaftsfördernden Faktor ein. Auf eine Erhöhung des Bekanntheitsgrades des Investitionsstandortes Riesa zielen Aktivitäten wie der Einsatz des Bob-Olympiasiegers Harald Czudaj als städtischer Werbeträger, die Durchführung der Sportakrobatik-Weltmeisterschaft der Junioren im Jahre 1995, die für 1996 geplante Sportakrobatik-Weltmeisterschaft der Senioren und die ehrgeizigen Pläne, in Riesa ein international konkurrenzfähiges Sportzentrum mit Bobbahn, Leichtathletikstadion und angeschlossenem Hotel zu bauen.

Diese und andere Aktivitäten lassen deutlich das städtische Streben nach Großstadt-, ja sogar Weltstadtniveau erkennen. Verweise auf die angestrebte „weltbeste Bobbahn“ [7] und die von der Stadthalle präsentierte „kulturelle Weltklasse“ [8] sprechen hierfür ebenso wie das wachstumsorientierte Ziel, das die Mittelstadt Riesa in ihre im April 1996 in Kraft getretene modifizierte Hauptsatzung aufgenommen hat: „Der Status einer kreisfreien Stadt wird angestrebt.“ Voraussetzung dafür ist allerdings eine Mindesteinwohnerzahl von 70 000. Die Schrumpfungstendenzen aufweisende Einwohnerzahl der Stadt Riesa, die demgegenüber zur Zeit des Hauptsatzungsbeschlusses nur noch bei etwas mehr als 40 000 lag, müßte demnach fast verdoppelt werden, um das Ziel der Kreisfreiheit erreichen zu können.

Vor diesem Hintergrund findet in Riesa seit Anfang der neunziger Jahre die großflächige Umnutzung des zirka 70 ha großen Geländes des ehemaligen Stahl- und Walzwerks statt. Sie ist mit umfangreichen Abriß- und Neubaumaßnahmen, dem massiven Einsatz öffentlicher Mittel sowie einer erheblichen Reduzierung der Arbeitsplatzzahlen verbunden. Kurz vor der im Jahre 1990 erfolgten Umwandlung in die anschließend liquidierte Stahl- und Walzwerk Riesa AG gab es im VEB Rohrkombinat Riesa noch insgesamt mehr als 12 000 Arbeitsplätze. Davon entfielen zirka 9 000 auf das Stammwerk Riesa und zirka 3 000 auf das in der Nähe gelegene Rohrwalzwerk Zeithain, das im Jahre 1991 an die Mannesmann AG verkauft wurde. Auf dem umgenutzten Gelände des Stammwerks Rie-

sa konnten bis Mitte der neunziger Jahre überwiegend mittelständische Unternehmen der stahlerzeugenden und der weiterverarbeitenden Industrie, aber auch diverse andere mittelständische Produktions- und Dienstleistungsunternehmen angesiedelt und zirka 3000 Arbeitsplätze geschaffen werden. Zugesagt ist die Schaffung von insgesamt zirka 4500 Arbeitsplätzen.

Auch im Zentrumsbereich von Riesa wurden neben der erhaltenden Erneuerung des historischen altdörflichen Kerns speziell innerhalb der Gründerzeitbebauung bereits verschiedene großflächige Umbaumaßnahmen angedacht und zum Teil schon realisiert. In Westdeutschland haben sich vergleichbare Entwicklungen wie in Riesa beispielsweise in den Mittelstädten am Nordrand des Ruhrgebiets vollzogen, wo in den letzten Jahrzehnten mittels großstadtorientierter Radikallösungen versucht wurde, bestehende Verspätungen in der Stadtwerdung aufzuholen und die auftretenden Auswirkungen der Strukturkrise des Ruhrkohlenbergbaus abzumildern. Riesa vergleicht sich hier nach Aussagen des bereits zitierten Dezernenten aus Westdeutschland mit der Stadt Marl; ich selbst habe Untersuchungen in der Bergbau- und Industriestadt Herten durchgeführt, wo der radikale und nahezu bruchlose Umbau der Wirtschafts- und Raumstrukturen bereits seit Anfang der sechziger Jahre betrieben wurde.

Bei der hier umrissenen Problemlösungsstrategie der Orientierung an großstädtischen und gegebenenfalls auch westdeutschen Vorbildern besteht allerdings generell die Gefahr, daß die mittelgroßen Städte die stadtspezifischen Standort- und Entwicklungsbedingungen nicht hinreichend berücksichtigen, ihre Entwicklungsmöglichkeiten überschätzen, überkommene, in ihrer Bedeutung unterschätzte mittelstädtische Qualitätspotentiale zugunsten eines rein quantitativen Wachstums aufgeben und Leitbildern anhängen, die in den großstädtischen Agglomerationen längst nicht mehr hochaktuell und unumstritten sind.

Weniger radikale Problemlösungen als im Fall des eben behandelten Mittelstadtypus finden sich und sind möglich in den altindustrialisierten Mittelstädten mit einem eher positiven Image und einer ausgeprägten eigenen, historisch gewachsenen Identität. Ein instruktives Beispiel hierfür ist die Mittelstadt Pirna in Sachsen. Die altindustrialisierte Stadt Pirna ist bekannt als „Tor zur Sächsischen Schweiz“ und gilt mit ihren überkommenen Bausubstanzen und Baustrukturen als wertvolles historisches Stadtdenkmal. 98 Prozent der Gebäude in Pirnas Altstadt stehen unter Denkmalschutz. Unter der Überschrift „Ein Haufen Zwerge kann vier Riesen nicht ersetzen“ beschreibt ein Zeitungsartikel von 1995, wie sich im Verlauf der neunziger Jahre die Industrieregion Oberes Elbtal entwickelt und der Niedergang der in Pirna und der Nachbarstadt Heidenau angesiedelten altindustriellen „Riesen“ vollzogen hat. Verschiedene Ursachen wie „falsche Treuhandentscheidungen, außenpolitische Barrieren, Verlust früherer Großkunden, schlimme Management-Fehler“ [9] werden dafür verantwortlich gemacht, daß die Kunstseide, Zellstoff, Strömungsmaschinen sowie Behälter und Apparate produzierenden Unternehmen, die im Jahre 1989 noch insgesamt weit über 5000 Arbeitsplätze hatten, nach und nach Konkurs anmelden mußten. Nach dem Niedergang ihrer „Riesen“ strebt die Mittelstadt Pirna vorrangig sowohl die Ansiedlung mittelständischer „Zwerge“ als insbesondere auch die erhaltende Sanierung ihrer historischen Altstadt und die Steigerung ihrer Bedeutung als

Touristenstadt an. Neben der „Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze“, der „Ansiedlung einer sauberen Industrie“ und der „Erweiterung des Dienstleistungssektors“ geht es der Stadt speziell um die Nutzung und den „Ausbau der Vorteile aus der günstigen Lage zwischen dem Kulturzentrum Dresden und der Sächsischen Schweiz“ [10].

Der hier angesprochene Mittelstadttypus bietet die Voraussetzungen für die Umsetzung der sinnvoll erscheinenden Forderung, daß sich Mittelstädte möglichst von den gültigen Leitbildern für die großen Verdichtungsräume emanzipieren und eine Entwicklung auf der Basis eigenständiger Qualitätspotentiale und Standortvorteile verfolgen sollen. Diese zweite Strategie zur Schaffung konkurrenzfähiger Mittelstädte ist an einem eher qualitativen Wachstum orientiert und zielt darauf, das verfügbare und einsetzbare „mittelstädtische Flair“ zu erkennen, zu erhalten und möglichst dauerhaft zu sichern. Statt zu einer Großstadtimitation sollen die mittelgroßen Städte zu einer attraktiven und konkurrenzfähigen Großstadtalternative werden und dementsprechend möglichst weitreichende Alternativen zur Entwicklung der konkurrierenden großstädtischen Agglomerationen aufzeigen. Das bezieht sich — wie bereits bei der städtischen Image- und Identitätsbildung ausgeführt — außer auf baulich-räumliche und ästhetische insbesondere auch auf wirtschaftliche, politisch-administrative, soziale, ökologische und kulturelle Aspekte der Stadtentwicklung. Typisch für die hier angesprochenen Mittelstädte sind auf die jeweiligen lokalen Verhältnisse zugeschnittene Problemlösungskonzepte. Die unreflektierte, schnelle Problemlösungen versprechende Übernahme standardisierter Patentrezepte mit Anspruch auf Allgemeingültigkeit, mit deren Hilfe gewachsenen Strukturen wesensfremde Ordnungsvorstellungen aufgezwungen werden sollen, ist dabei von vornherein ausgeschlossen. Dies gilt speziell für die kleinteilig und behutsam angelegten Strategien zur Bewahrung bzw. Wiederherstellung überkommener Stadtbildqualitäten sowie multifunktionaler und attraktiver Innen- und Altstädte mit weitreichender Ausstrahlung.

Derartige Strategien sind in Mittelstädten eher möglich als in Großstädten und in ostdeutschen Mittelstädten eher möglich als in westdeutschen Mittelstädten. Das hängt zum Teil mit den unterschiedlichen Kriegszerstörungen zusammen, insbesondere aber mit den unterschiedlichen städtischen Zentralitätsstufen und den Unterschieden beim sich auf die städtischen Strukturen auswirkenden Investitions- und Umnutzungsdruck als Resultat ablaufender Markt- und Planungsprozesse. In den Zentrumsbereichen der ostdeutschen Mittelstädte haben sich trotz vielfältiger Erosionserscheinungen Bausubstanzen sowie Bau- und Nutzungsstrukturen erhalten, die in den westdeutschen Großstädten primär durch Kriegseinwirkungen sowie marktinduzierte Abriß- und Neubaumaßnahmen und in den westdeutschen Mittelstädten primär durch die politisch-administrativ induzierten Flächensanierungsmaßnahmen der sechziger und frühen siebziger Jahre zerstört worden sind.

Das in den entsprechenden Abriß- und Neubaukonzepten der westdeutschen Mittelstädte entworfene Leitbild, wonach verdichtete, tertiärisierte, autogerechte, allgemein aufgewertete Stadtkerne entstehen sollten, war deutlich geprägt von den wachstumsorientierten Leitvorstellungen, auf die sich der Städtebau der Bundesrepublik Deutschland zum damaligen Zeitpunkt generell stützte, während die

konkrete Dimensionierung der angestrebten Neuordnungsmaßnahmen ähnlich deutlich eine Ausrichtung an großstädtischen Vorbildern erkennen ließ. Die in den westdeutschen Mittelstädten auf die Imitation großstädtischer Vorbilder hinauslaufenden Abriß- und Neubaukonzepte der sechziger und frühen siebziger Jahre schlugen sich in weitgehend austauschbaren städtebaulichen Gesamtwürfen nieder. Erst im weiteren Verlauf der siebziger Jahre kam es hier zur städtebaulichen Tendenzwende und zur Durchsetzung des Erhaltungs- und Modernisierungsgedankens. [11]

Vor diesem Hintergrund bestehen gerade in den ostdeutschen Mittelstädten weitreichende Möglichkeiten, überkommene Stadtbildqualitäten sowie multifunktionale und attraktive Innen- und Altstädte zu bewahren bzw. wiederherzustellen und Fehler zu vermeiden, die in den westdeutschen Mittelstädten speziell im Zuge der in den Zentren durchgeführten Flächensanierungen gemacht worden sind. Dazu zählt insbesondere die bedenkenlose Zerstörung von ökonomisch und kulturell entwerteten Altstadtquartieren zugunsten von maßstabsprengenden Gebietserschließungen und Großkaufhäusern mit Vollsortiment.

Als Folge der ablaufenden Markt- und Planungsprozesse sind die großen Warenhauskonzerne (Karstadt, Kaufhof, Hertie, Horten) in den Großstädten und seit den siebziger Jahren auch in den westdeutschen Mittelstädten vertreten, bisher aber offensichtlich kaum bereit und in der Lage, ihre vollsortierten Großkaufhäuser, die „Flaggschiffe“ des innerstädtischen Einzelhandels, auch in den Zentren der ostdeutschen Mittelstädte anzusiedeln bzw. dauerhaft zu betreiben.

Auf der einen Seite ist dies Ausdruck der dort objektiv gegebenen standörtlichen Rahmenbedingungen, denn der nach der deutschen Vereinigung einsetzende Investitionsboom hat an dezentralen Standorten Einzelhandelsflächen und -angebote geschaffen, mit denen der Einzelhandel in den Zentren der ostdeutschen Mittelstädte kaum konkurrieren kann. Dazu trägt nicht zuletzt die Tatsache bei, daß die zentralen mittelstädtischen Standorte zur Zeit noch durch erhebliche bauliche und funktionelle, die Investitionstätigkeit hemmende Defizite abgewertet werden. Auf der anderen Seite basiert die angesprochene Investitionszurückhaltung der großen Warenhauskonzerne aber sicherlich auch auf den diversen negativen Erfahrungen, die sie mit den Kaufhausansiedlungen in den Zentren der westdeutschen Mittelstädte gemacht haben. Die Ansiedlung dieser Leitbetriebe des innerstädtischen Einzelhandels vollzog sich unter ganz besonderen Umständen:

Seit 1965 bestand zwischen dem Bundeswirtschaftsministerium und den großen Warenhauskonzernen eine Selbstbeschränkungsabsprache, wonach die Konzerne zeitweilig auf die Einrichtung neuer Filialen in Städten unter 200 000 Einwohnern verzichten wollten. Da in die so entstandene Marktlücke jedoch die im Bereich des Handels neu aufgekommenen Betriebsformen mit einem dezentralen Standort vorstießen, fühlten sich die Warenhauskonzerne seit etwa 1968 nicht mehr an die Selbstbeschränkungsabsprache gebunden und begannen speziell in den Mittelstädten, aber auch in Kleinstädten, mit der beschleunigten Gründung neuer Filialen. Bemerkenswerterweise erfolgten diese Filialgründungen häufig ohne die vorherige Durchführung fundierter Standortanalysen. Entscheidende Ansiedlungskriterien waren hier lediglich das bedarfsgerechte Flächenangebot in

attraktiver innerstädtischer Lage und die Möglichkeit, der Konkurrenz zuvorzukommen. Nachdem sich diese Vorgehensweise, die ähnlich irrationale Züge erkennen läßt wie der heutige Investitionsboom auf der „grünen Wiese“, im weiteren Verlauf der Entwicklung nicht selten als schwerwiegender betriebswirtschaftlicher Fehler herausgestellt hatte, sahen sich die Warenhauskonzerne gezwungen, durch Sortimentsumgestaltungen, organisatorische Veränderungen und auch die Schließung von Filialen ihre Fehlentscheidungen zu korrigieren.

Vergleichsweise geringe Kriegszerstörungen, eine lediglich selektive Investitions- und Umnutzungstätigkeit und die sich so in Grenzen haltenden Abriß- und Neubaumaßnahmen haben in Mittelstädten im allgemeinen und in ostdeutschen Mittelstädten im besonderen eine Situation entstehen lassen, die mit dem Streben nach der „neuen Urbanität“ und der „intelligenten Stadt“ korrespondiert und dementsprechend eine Stärkung der mittelstädtischen Position im Zuge der interkommunalen Konkurrenz um Flächennutzungen, Kaufkraft und Subventionen verspricht.

Aus dieser neuen Perspektive heraus, die natürlich auch die Chancen für eine erfolgreiche Umsetzung des Leitbildes der dezentralen Konzentration erhöht, werden aus diagnostizierten „Rückständigkeiten“ und „Fehlentwicklungen“ plötzlich Entwicklungschancen, wandeln sich Schwächen zu Stärken. Der potentiell ambivalente Charakter des hier umrissenen Sachverhalts ergibt sich allerdings aus der angesichts der bisherigen Erfahrungen mit ablaufenden Marktprozessen plausibel erscheinenden Vermutung, daß es durch die in mittelgroßen Städten vorfindbaren Standortqualitäten zur Induzierung von Investitionen kommt, die den Fortbestand eben jenes investitionsauslösenden Qualitätspotentials in Frage zu stellen drohen. Genau an dieser Stelle würde sichtbar werden, wie stark sich die lokalen und überlokalen Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung, die für eine längerfristige Bewahrung der mittelstadtspezifischen Qualitätspotentiale sprechen, verfestigt haben.

Bedroht werden die mittelstädtischen Qualitätspotentiale aber auch durch die Tatsache, daß der Prozeß ihrer Bewahrung bzw. Wiederherstellung und möglichst dauerhaften Sicherung äußerst langwierig, schwierig und kostenintensiv ist. Dies impliziert, daß nicht alle baulichen und funktionellen Defizite der zentralen mittelstädtischen Standorte gleichzeitig zu beheben sind, daß sich in Sanierungserwartungsgebieten eine weitere Zunahme der Erosionserscheinungen kaum verhindern läßt und daß auf längere Sicht unattraktiv erscheinende Standorte von Investoren entweder gar nicht erst nachgefragt oder gegebenenfalls nach einiger Zeit wieder verlassen werden. Auf diese Gefahr verweisen Schlagzeilen wie „Kaufhalle gibt 20 Ostfilialen ab...“, vor allem in kleineren Mittelstädten“ [12], „Horten will weitere Häuser im Osten schließen“ [13] oder „Kaufhof drosselt Investitionen... besonders in Ost-Deutschland“ [14].

Aus dem Gesagten folgt insgesamt, daß

- Mittelstädte im allgemeinen und Mittelstädte in den Neuen Ländern im besonderen sowohl auf neuartige Chancen als auch auf neuartige Bedrohungen zu reagieren haben,
- die Bedeutung mittelgroßer Städte voraussichtlich wachsen und in Zukunft immer weniger allein in Abhängigkeit von ihrer Größe zu sehen sein wird und

— der die Einsparung von Ressourcen und die Reduzierung von Konflikten ermöglichende Stadttypus Mittelstadt auch im weiteren Verlauf der aktuellen Nachhaltigkeitsdiskussion eine nicht unerhebliche Rolle spielen dürfte [15].

Wie bereits festgestellt, setzt eine umfassende und ausgewogene Zielverwirklichung und Funktionserfüllung eine entsprechende Steuerungsfähigkeit und Steuerungsbereitschaft der betreffenden Städte voraus. Bei den im Rahmen des IÖR-Forschungsprojekts „Entwicklungs- und Planungsprozesse in ostdeutschen Mittelstädten“ durchgeführten empirischen Untersuchungen war auf den ersten, sich auf die Phase unmittelbar nach der deutschen Vereinigung beziehenden Blick ein starker kommunaler Steuerungswille zu konstatieren. In dieser Zeit der „Planungseuphorie“, in der es eine Vielzahl von Aufstellungsbeschlüssen für Bebauungspläne gab, versuchten die Städte, über die Bauleitplanung nach Baugesetzbuch eigene, insbesondere auch ökologische und soziale Vorstellungen durchzusetzen und überdies zielgerichtet mit konkurrierenden Nachbargemeinden zu kooperieren. In einem Erfahrungsbericht mit der Fragestellung „Wer bestimmt die Stadtentwicklung?“ fand der Baudezernent der ostdeutschen Mittelstadt Stralsund für diese Entwicklungsphase die treffende zusammenfassende Überschrift: „Die Stadt bestimmt die Entwicklung. Nach der Wende schien das klar zu sein.“ [16]

Auf den zweiten, zeitlich versetzten Blick war diese Wunschvorstellung aber bereits von der Realität eingeholt worden. Dem Versuch der ostdeutschen Mittelstädte, die „Vision einer blühenden Stadtlandschaft“ [17] zu verwirklichen, standen insbesondere die sich verschlechternden sozioökonomischen Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung entgegen. Hinzu kam, daß die zuständigen, personell ohnehin nicht hinreichend ausgestatteten und sich noch in einer Aufbau- und Lernphase befindenden mittelstädtischen Verwaltungen in den Neuen Ländern über keine angemessenen Planungsgrundlagen verfügten.

Vor diesem Hintergrund folgte der kurzen Phase der „Planungseuphorie“ sehr schnell eine Phase des reinen Inkrementalismus, des nicht oder kaum fundierten „muddling through“ mittels schrittweiser, kleinteiliger Ad-hoc-Lösungen. Dabei kam es zur selektiven Aufgabe kommunaler Steuerungsfähigkeit und -bereitschaft und zur Zunahme von Sachzwangsargumenten und Sachzwangsentscheidungen. Ausdruck dieser Entwicklung waren und sind die zunehmend Priorität gewinnenden selektiven politisch-administrativen Zielsetzungen, die Wirtschaftskraft und die zentralörtliche Versorgungsfunktion zu stärken, Arbeitsplätze zu schaffen, Investoren anzulocken und Investitionshemmnisse zu beseitigen.

Andere Ziele werden entweder zwar verbal vertreten, in der Abwägung dann jedoch den genannten dominierenden Zielen untergeordnet, oder aber gar nicht mehr erwähnt. Instruktive Beispiele hierfür sind die bereits zitierten Zielsetzungen der ostdeutschen Mittelstadt Pirna oder die Zielsetzungen der ostdeutschen Mittelstadt Görlitz. In Görlitz „ist es derzeit vorrangige Aufgabe, über die Wirtschaftsförderung Arbeitsplätze zu erhalten bzw. neu zu schaffen und eine Belebung der Innenstadt durch bürger- und touristenfreundliche Versorgungsleistungen zu erzielen“ [18]. Bemerkenswerterweise wurde diese städtische Prioritätensetzung vom Görlitzer Oberbürgermeister auf einem Symposium des Instituts für ökologische Raumentwicklung vorgetragen, wo zumindest aus Legitimations-

gründen auch ein Hinweis auf ökologische Zielsetzungen denkbar und möglich gewesen wäre.

Von der Phase des reinen Inkrementalismus profitierten neben Industrieunternehmen insbesondere ansiedlungswillige Verbraucher- und Fachmärkte, die als „moderne“ und „schöne“ Einrichtungen von den Städten durchaus begrüßt wurden [19]. Hier zeigte sich dann deutlich die bestehende, kaum zu durchbrechende Gleichsinnigkeit von privaten und öffentlichen Wachstumsinteressen. In den Hintergrund traten demgegenüber die ökologischen und sozialen Zielvorstellungen und die Bereitschaft zur interkommunalen Kooperation. Dies belegt anschaulich eine Aussage aus Görlitz: „Um die Ansiedlung von Investoren und die Sicherung von Arbeitsplätzen muß jede Kommune für sich allein kämpfen, bestenfalls noch im Bunde mit der Wirtschaftsförderungsgesellschaft Oberlausitz/Niederschlesien.“ [20]

Die Phänomene und Ursachen der Phase des reinen Inkrementalismus verweisen darauf, daß der Aufbau problemadäquater, offener und flexibler Verwaltungsstrukturen und der Abbau bestehender Erfahrungs-, Informations-, Kommunikations- und Abstimmungsdefizite in den ostdeutschen Mittelstädten dringend geboten ist, um zu einem effektiveren Planungshandeln zu kommen und die ohnehin eingegengten kommunalen Handlungsspielräume bei der umfassenden und ausgewogenen Zielverwirklichung und Funktionserfüllung nicht unnötig weiter einzuschränken. Gerade für das Verfolgen der mittelstädtischen Strategie, zu einer attraktiven und konkurrenzfähigen Großstadialternative zu werden, ist eine leistungsfähige, offen und flexibel agierende Verwaltung Grundvoraussetzung. Von ihr zu konzipieren und durchzusetzen wären umfassend fundierte kommunale Handlungsstrategien, die auf der Basis einer genauen Kenntnis der städtischen Entwicklungs- und Planungsgeschichte gewachsene Stadtstrukturen und die stadspezifischen Standort- und Entwicklungsbedingungen hinreichend zu berücksichtigen hätten. Nicht zu kurz kommen sollten dabei unkonventionelle, kreative und phantasievolle Ideen und Visionen.

Einerseits gibt es hier sicherlich noch viel zu tun, denn es erscheint eher typisch als eine Ausnahme, wenn etwa in der ostdeutschen Mittelstadt Altenburg auch im Jahre 1996 noch „keine ‘blühenden Landschaften’“ [21] gesehen werden. Andererseits lassen sich in den ostdeutschen Mittelstädten bereits diverse Anzeichen zumindest dafür finden, daß die Phase des reinen Inkrementalismus allmählich in eine Phase des „perspektivischen Inkrementalismus“ [22] übergeht. Offensichtlich versuchen die sich nach wie vor in der Aufbau- und Lernphase befindenden mittelstädtischen Verwaltungen in den Neuen Ländern zunehmend, das Planungshandeln effektiver zu gestalten und durch die Heranziehung von Gutachten, die Formulierung von Leitbildern und die Durchführung städtebaulicher Wettbewerbe stärker zu fundieren. Der bereits erwähnte Baudezernent der ostdeutschen Mittelstadt Stralsund, der in seinem Erfahrungsbericht die Frage „Wer bestimmt die Stadtentwicklung?“ stellte, gab für diese aktuelle Entwicklungsphase die Antwort: „Sachzwänge bestimmen die Stadtentwicklung. Verhandlungslösungen sollen sie schrittweise zum Positiven wenden.“ [23] Ob das gelingt und wie das „Positive“ aussieht, wird die Zukunft zeigen.

Anmerkungen

- [1] Vgl. u. a. Leimbrock, Holger / Roloff, Werner: Mittelstädte im Wandel, Pfaffenweiler 1991.
- [2] Vgl. Gatzweiler, Hans-Peter: Metropolen oder Mittelstädte? Siedlungspolitik für Agglomerationsräume in den 90er Jahren, in: Raumforschung und Raumordnung, 51. Jg., Heft 4 / 1993, S. 175 ff., hier S. 175.
- [3] Vgl. Jahn, Thomas / Kluge, Thomas: Die intelligente Stadt. Anmerkungen zu einer neuen Leitmetapher, in: Hauff, Volker (Hrsg.): Stadt und Lebensstil. Thema: Stadtkultur, Weinheim / Basel 1988, S. 91 ff. sowie Speer, Albert: Die intelligente Stadt, Stuttgart 1992.
- [4] Häußermann, Hartmut / Siebel, Walter: Neue Urbanität, Frankfurt am Main 1987, S. 137.
- [5] Zur Situation der Neuen Länder nach Ablauf der fünf Jahre vgl. Meyer, Ingrid: Immer noch mehr Skepsis als Aufbruchstimmung. Ifo: Realität im Osten entfernt von Kanzler-Worten aus dem Jahr 1990, in: Sächsische Zeitung vom 27. Juni 1995, S. 20.
- [6] Delau, Reinhard: Die Stahlstadt ist passé: Riesa setzt auf neue Blüte. Eines der „größten Experimente Deutschlands“ kämpft um seinen Erfolg, in: Sächsische Zeitung vom 20. Juli 1993, S. 3.
- [7] Honnigfort, Bernhard: Vom Stahlofen zum Gemischtwarenladen. Die alte sächsische Industriestadt Riesa hat unter großen Schmerzen den Anschluß an die Zukunft gefunden, in: Frankfurter Rundschau vom 1. November 1995, S. 6.
- [8] Stadt Riesa (Hrsg.): Riesa an der Elbe '93 / '94 (Faltblatt).
- [9] Terstiege, Andreas / Wagner, Jörg: Ein Haufen Zwerge kann vier Riesen nicht ersetzen. Industrieregion Oberes Elbtal stirbt — Politiker sagen: Da sind wir machtlos, in: Sächsische Zeitung vom 13. Januar 1995, S. 3.
- [10] Vgl. Stadt Pirna (Hrsg.): Pirnaer Amtsblatt, 2. Jg., Nr. 8 / 1991, S. 101.
- [11] Vgl. Leimbrock, Holger: Neuere Entwicklungs- und Planungsgeschichte mittelgroßer Städte, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 31. Jg., Band 1 / 1992, S. 71 ff.
- [12] Kaufhalle gibt 20 Ostfilialen ab, in: Ostthüringer Zeitung vom 30. Mai 1995.
- [13] Horten will weitere Häuser im Osten schließen, in: Halberstädter Volksstimme vom 31. Mai 1995.
- [14] Kaufhof drosselt Investitionen, in: Ostthüringer Zeitung vom 1. Juni 1995.
- [15] Anhaltspunkte dafür finden sich bei Hamm, Bernd: Neue Entwicklungen in der Stadt-Sozialwissenschaft, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 34. Jg., Band 1 / 1995, S. 1 ff., hier S. 25.
- [16] Zillich, Carsten: Wer bestimmt die Stadtentwicklung? Erfahrungsbericht aus der Stadt Stralsund, in: Arbeitsgemeinschaft Die alte Stadt (Hrsg.): Thesenpapier zu den Vorträgen der internationalen Städtetagung „Altstadt als Kernstadt“ vom 25. bis 28. April 1996 in Freiberg/Sachsen, Esslingen 1996, S. 9 f., hier S. 9.
- [17] Ebd.
- [18] Lechner, Matthias: Grußwort, in: Institut für ökologische Raumentwicklung (Hrsg.): Tagungsunterlagen des Symposiums 4 „Umweltverträgliche regionale Entwicklung im Grenzraum und im ländlichen Raum“ am 11. und 12. September 1995 in Görlitz, Dresden 1995.
- [19] Vgl. z. B. Stadt Pirna (Hrsg.): Pirnaer Amtsblatt, 4. Jg., Nr. 24/1993, S. 369: „Von schönen Einkaufszentren hat unsere Bevölkerung zwischenzeitlich Besitz ergriffen.“
- [20] Berger, Tilo: Die Zeiten des gemeinsamen Reichtums sind lange vorbei. Oberlausitzer Sechstädtebund setzt heute vor allem auf Tourismus, in: Sächsische Zeitung vom 19. Februar 1996, S. 5.
- [21] Keine „blühenden Landschaften“. Kreishandwerkerschaft zog Jahresbilanz, in: Anzeiger. Amts- und Mitteilungsblatt für den Kreis Altenburger Land, 7. Jg., Nr. 22 / 1996, S. 19.
- [22] Vgl. [16], S. 10.
- [23] Ebd.