



Denkfabrik im Wissenschaftshafen Magdeburg © Grelak/Pasternack

Uwe Grelak, Peer Pasternack

Demografie-IBA

Die Risiko- und Erfolgsfaktoren der IBA „Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010“

Gesamtdeutsch wird der demografische Wandel vor allem unter den Aspekten der Alterung einhergehend mit geringer Fertilität und ethnisch-kulturell-religiöser Vielfaltssteigerung thematisiert. Dagegen sind die Problemlagen in Ostdeutschland – und dort insbesondere in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern – etwas anders gelagert. Die Alterung durch ein unausgeglichenes Fertilitäts-Mortalitäts-Verhältnis wird dort insbesondere durch die Abwanderung ergänzt. Diese wiederum ist so stark, dass davon nicht allein der ländliche Raum betroffen ist, sondern auch die Einwohnerschaften der Städte schrumpfen.

Uwe Grelak, 1979, M.A., Studium der Germanistik, Philosophie und Biologie an der Universität Leipzig. Seit 2011 freier Mitarbeiter am Institut für Hochschulforschung Halle-Wittenberg (HoF)



Peer Pasternack, 1967, Prof. Dr., Direktor des Instituts für Hochschulforschung Halle-Wittenberg (HoF)



Im Rahmen der sachsen-anhaltischen IBA Stadtumbau (2002-2010) sollten neue Ansätze der Aufwertung von städtischen Räumen erprobt werden. Sie stand unter dem Motto „Weniger ist Zukunft“ (Oswalt/Overmeyer/Schmidt 2001) und stellte sich damit offensiv zwei Herausforderungen: zum einen der Verabschiedung vom Wachstumsparadigma und zum anderen der Anerkennung der Schrumpfung als einstweilen irreversiblen Prozess. Sie zielte darauf, der Herausforderung schrumpfender Städte zu begegnen, indem diese Städte selbst exemplarische Antworten entwickeln und „neue urbanistische Perspektiven“ aufzeigen“ (Brückner 2008: 162).

Die Kommunen waren aufgefordert, neue Ansätze der Aufwertung von städtischen Räumen zu erproben. Die ‚schrumpfende Stadt‘, bislang allein als Problem wahrgenommen, sollte zum Ausgangspunkt eines Denkens von Chancen und neuen Möglichkeiten werden. Am Ende haben sich 19 von 104 Städten beteiligt. Die IBA verstand sich als Labor, in dem verschiedene Werkzeuge des Stadtumbaus exemplarisch zur Erprobung und Anwendung kommen.

Die Projekte

Den 19 IBA-Städten ist es tatsächlich gelungen, eine Reihe von Chancen, die in ihrer Schrumpfung verborgen sind, zu identifizieren: Wenn ohnehin Quartiere verdichtet und Abrisse realisiert werden müssen, dann könne man dies auch mit einer Stärkung der Innenstädte und einer Konzentration der Infrastruktur verbinden. Wenn es ohnehin Brachen und leerstehende Gebäude gibt, sei das auch eine Gelegenheit, durch neue Nutzungen Kreativität zu fördern und Möglichkeitsräume zu eröffnen, die es zuvor nicht gab. Wenn eine Stadt über nur noch wenig Industrie verfügt, aber über viel Geschichte, dann liege eine Verschiebung von industrie- zu kulturstädtischen Schwerpunkten nahe. Wenn es deutlich weniger junge Menschen gibt, dann lasse sich in deren Ertüchtigung fürs Leben mehr Aufmerksamkeit investieren, als dies zuvor der Fall gewesen war: durch Familienfreundlichkeit und Bildung. Wo die einzelnen Gebietskörperschaften nicht mehr ihren herkömmlichen Leistungsumfang aufrechterhalten können,

könne man dies auch zum willkommenen Anlass umdefinieren, regionale Kooperationen und die Verantwortung des Einzelnen für ein stabiles soziales Gefüge zu stärken. Wenn die Städte durch Eingemeindungen ‚ländlicher‘ werden, dann sei das auch eine Gelegenheit, das Verhältnis von Stadt und Landschaft neu zu denken.

Daran anknüpfend wurden lokale Potenziale identifiziert. Sie speisten sich ganz überwiegend entweder aus der jeweiligen Ortsgeschichte oder zielten darauf, identitätsstiftende Merkmale auszuprägen. Häufig ließ sich auch beides zusammenführen:

- An einen Aspekt der *Stadtgeschichte* knüpften an: Bitterfeld-Wolfen mit seiner Industriegeschichte, Köthen mit der Homöopathie (deren Begründer Samuel Hahnemann dort gelebt hatte), Eisleben qua Profilierung als Lutherstadt, Wittenberg über die Aktualisierung reformationsgeschichtlicher Impulse, indem Bildung und die geschichtsträchtige Innenstadt aufeinander bezogen wurden, Merseburg mit seinen Romanik-Beständen, Naumburg mit der Sensibilisierung für die überreich vorhandene städtische Baukultur und Quedlinburg mit dem Fachwerkthema, Sangerhausen mit der Gründung einer Stadtumbaugemeinschaft für den Umgang mit den Siedlungsbauformen seit den 1950er Jahren, Schönebeck mit der Re-Aktualisierung der drei historischen Stadtkerne (Schönebeck Altstadt, Frohse, Bad Salzelmen) unter Fortentwicklung landschaftlicher Zonen.

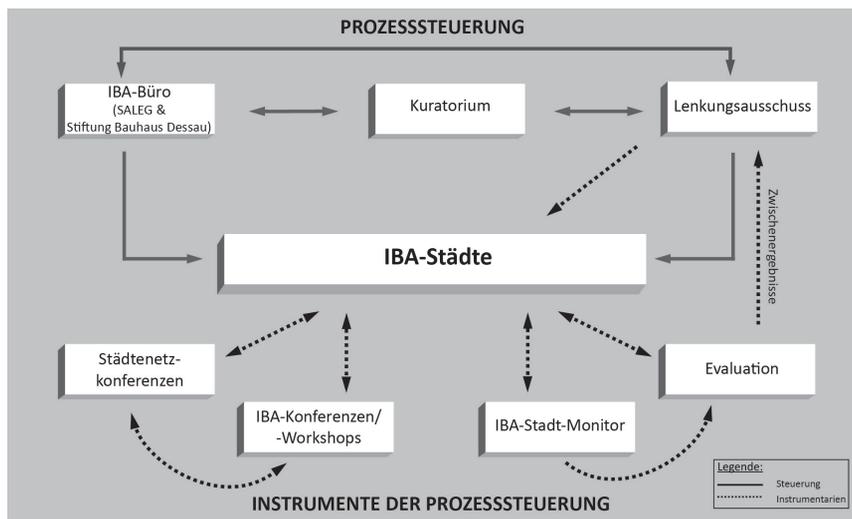


Abb. 1: Institutionelle Struktur der IBA

- Auf *Identitätsbildung* zielten: Dessau mit der Erprobung neuer Nutzungen in einer perforierten Innenstadt, Halle mit der Doppelstadt (historische Altstadt und 1964 gegründete Neustadt), Halberstadt, indem die Wahrnehmung der Stadt durch ihre Bewohner/innen über die Entwicklung einer „Ästhetik der Leere“ gestärkt werden sollte, Magdeburg mit der Öffnung der Stadt zur durchfließenden Elbe, Staßfurt über das Finden einer „Mitte“, die als Folge des Bergbaus verloren gegangen war, Wanzleben mit dem Thema „Familie Stadt“ und Weißenfels mit der Schaffung einer Grünachse zur Verbindung von Altstadt, Saale und Neustadt.

Die Entfaltung dieser lokalen IBA-Profile und ihre landesweite Vernetzung waren ausdrücklich als Experiment angelegt. Dies zeigte sich im Gelingen wie im Scheitern. Beides brachte Erfahrungen, von denen vergleichbare Projekte und Prozesse profitieren können. Daher lohnt es sich, die wirksam gewordenen Risiko- und Erfolgsfaktoren herauszuarbeiten. Die folgende Betrachtung konzentriert sich auf die Prozesse und das ihnen Gemeinsame. Auf einzelne Projekte wird illustrierend hingewiesen.

Risikofaktoren

Als zentrale Risikofaktoren sind vier wirksam geworden: (1) mangelnde Ressourcen der öffentlichen Hand, und zwar finanzielle und administrative, (2) unüberbrückbare Interessendifferenzen, (3) IBA ohne Bauen sowie (4) die Nichtbeteiligung von ortsansässigen Hochschulen bzw. Forschungsinstituten.

- (1) *Mangelnde öffentliche Ressourcen* betrafen zunächst die Modalitäten der Projektfinanzierungen: Die IBA verfügte über keine eigenen Fördermittel, sondern erleichterte über Prioritätenentscheidungen den Zugriff auf externe Förderprogramme. Diese Programmmittel benötigten in aller Regel Kofinanzie-

© Grelak/Pasternack



Abb. 2: IBA-Städte

rungsanteile von Land und/oder Kommune. Dem stand mitunter die Haushaltssituation des Landes und der Städte begrenzend im Wege.

Wo immer sachgerecht und möglich, sollte die IBA Mittel unterschiedlicher Programme kombinieren, um eine höhere Werthaltigkeit der Projekte zu erzeugen. Diesbezüglich wirkte eine unzulängliche Kooperation der verschiedenen Landesministerien limitierend. Dass die Bewältigung des demografischen Wandels eine politische Querschnittsaufgabe sein sollte, war auf Landesebene während der IBA nicht erkennbar geworden. Schließlich sollten die öffentlichen Fördermittel auch private Geldgeber, insbesondere ortsansässige Unternehmen, dazu animieren, sich mit ergänzenden Beiträgen zu beteiligen. Das gelang nahezu durchgehend nicht.

Daneben zeigten sich die mangelnden öffentlichen Ressourcen auch bei Defiziten der kommunalen Personalausstattung. Die städtischen Administrationen waren, im Zuge des Abbaus der kommunalen Verschuldungen, durch Personalabbau und Alterung qua Einstellungsstopps zum Teil lethargisiert. Zudem mussten die Auswirkungen der Gemeindegebietsreform von 2007 abgefangen werden. Nahezu alle Städte monierten, dass die IBA-Aktivitäten neben den laufenden Verwaltungsaufgaben zu erledigen waren. Insbesondere in den kleineren Städten habe dies die Verwaltungen an den Rand ihrer Leistungsfähigkeit geführt.

(2) *Unüberbrückbare Interessendifferenzen* zwischen verschiedenen Akteuren traten in mehreren Städten auf. So ließ sich in Halle das städtische Ansinnen, die Franckeschen Stiftungen zum Stadtraum hin zu öffnen, mit dem Stiftungsansatz räumlicher Kompaktheit nicht vereinbaren. In Stendal konnte keine Einigung mit den umliegenden Landkreisen zu der während der IBA erarbeiteten Neuordnung der Schulstandorte erzielt werden. In Merseburg zog sich die ortsansässige Fachhochschule aus dem IBA-Prozess zeitweilig zurück, nachdem seitens der Stadt die Idee, den randstädtisch gelegenen Campus mehr in die Stadtentwicklung einzubringen, zu Gunsten einer Fokussierung auf das Dom-Areal zurückgestellt worden war.

(3) Eine Besonderheit der IBA Stadtumbau bestand darin, dass einigen Städten explizit kommuniziert worden war, dass Chancen auf Fördermittel für Bauen oder Sanierung kaum bestünden. Hieraus wurden dann städtische IBA-Projekte entwickelt, die *allein konzeptionell* ausgerichtet waren. Das heißt: Dort drehte sich die IBA ausschließlich um strukturelle und inhaltliche Fragen der Entwicklung des Stadtraums in der demografischen Schrumpfung. In vier der Städte wurde kein einziges Bau- oder Sanierungsprojekt realisiert. In diesen Städten, die nichts bauen konnten, konzentrierten sich auch Umsetzungsprobleme. Fazit: In einer IBA sollte immer (auch) gebaut werden, um erfolgreich zu sein.

(4) Sowohl hinsichtlich des demografischen Wandels im allgemeinen als auch der im IBA-Rahmen zahlreich realisierten Bildungsprojekte im besonderen hätte die *Einbeziehung der*

ortsansässigen Hochschulen und Forschungsinstitute nahe gelegen. Die IBA war explizit als Innovationsprozess angelegt, und wissenschaftliche Einrichtungen gelten als die Innovationsagenturen einer Gesellschaft schlechthin. Indes waren in lediglich drei von zehn Städten mit ansässigen Hochschulen oder Forschungsinstituten diese Einrichtungen an der konzeptionellen Erarbeitung des jeweiligen lokalen IBA-Profiles beteiligt. Zugleich aber gab es fünf Fälle, in denen über Sachsen-Anhalt hinaus mit wissenschaftlichen Einrichtungen kooperiert wurde (wenn auch in vier Fällen letztlich ohne Erfolg). Dies verweist zumindest auf eines: Es hat durchaus Bedarfe nach Wissenschaftskooperation gegeben, die über das Maß hinausgingen, welches mit den örtlichen Einrichtungen realisiert werden konnte.

Erfolgsfaktoren

Als zentrale Erfolgsfaktoren der IBA lassen sich, neben ihrem explizit experimentellen Charakter, vier herausstellen: (1) der erleichterte Fördermittelzugriff, (2) die temporäre Veränderung der Aktivitätsstruktur, (3) die Anknüpfung an lokale Voraussetzungen und (4) inhaltlich begründete räumliche Konzentration.

(1) Der *erleichterte Fördermittelzugriff* war sowohl das stärkste Motiv der IBA-Beteiligung als auch der wirksamste Erfolgsfaktor. Mit dem Verweis auf die Finanzierungen konnten Widerstände und Hemmnisse wirksamer beiseite geräumt werden, als das in den Städten gelang, die ihre IBA ohne (Bau-)Fördermittel realisierten – wie sich in den Städten zeigte, die nicht gebaut, sondern allein konzeptionell gearbeitet haben.

(2) Die *IBA veränderte temporär die Aktivitätsstruktur*, indem sie das Framing des kommunalen Handelns flexibilisierte: Die Verwaltungsrationalität folgt herkömmlich der an Regelkonformität und Ressourcenverfügbarkeit gebundenen Unterscheidung „machbar/nicht machbar“, d.h. dem Ziel, bürokratische Anschlussfähigkeit zu früherem Verwaltungshandeln herzustellen und zu künftigem Verwaltungshandeln zu ermöglichen, also Risiken zu vermeiden (im Anschluss an Luhmann 2010: 126). Üblicherweise hat sich daher ein Projekt den Zwängen der Verwaltungsvorgänge, die zu seiner Umsetzung nötig sind, anzupassen. Die IBA kehrte nun das Verhältnis von Projekt und Vorgängen um. Temporär wurden Verwaltungsvorgänge hierarchisch dem jeweils umzusetzenden Projekt untergeordnet. Nicht die Anschlussfähigkeitsdoktrin der Verwaltung, sondern Problemorientierung stand derart im Vordergrund.

(4) *Inhaltlich begründete räumliche Konzentration* erwies sich in mehreren Fällen als sehr erfolgreich: Dies betrifft zunächst die realisierten Campusprojekte. Sechsmal wurde eine Campus-Idee, d.h. die Zusammenführung verschiedener Einrichtungen und Funktionen an einem integrierten Ort – meist im Stadtzentrum –, verfolgt. Umgekehrt waren die anderen IBA-Projekte, die auf eine solche räumliche Konzentration verzichteten, im Ergebnis meist durch eine gewisse Diffusität gekennzeichnet.

Ambivalenzen

Nicht eindeutig den Risiko- oder Erfolgsfaktoren zurechnen lassen sich drei Aspekte, die zugleich zentrale IBA-Anliegen waren: (1) die Initiierung von Bürgerpartizipation, (2) die Kooperation zwischen Akteuren, die im kommunalen Alltag nicht umstandslos zu gemeinsamem Handeln gelangen, sowie (3) die Anknüpfung an lokale geschichtliche Voraussetzungen.

(1) *Bürgerbeteiligung* wurde regelmäßig dadurch hergestellt, dass man einen eher wenig komplizierten Weg beschritt. Durch das Einbeziehen existierender Vereine und Initiativen wurden die (ohnehin) aktiven und in der Stadtöffentlichkeit präsenten Teile der Bürgerschaft in die IBA-Vorhaben integriert. Anspruchsvoller waren offene Angebote für alle Interessenten in der jeweiligen Stadtbürgerschaft. Diese wurden, soweit die Kräfte dafür mobilisiert werden konnten, über die Organisation von Festen und öffentlichen Events, in einigen Fällen auch aufwendige Diskussionsprozesse im Rahmen öffentlicher Foren offeriert.

(2) *Kooperationen* erwiesen sich immer dann als erfolgreich, wenn sich Stadt und Landkreis oder verschiedene Ressorts innerhalb einer Verwaltung oder aber Akteure aus unterschiedlichen Funktionssystemen, etwa Wirtschaft, Bürgerschaft und Kommune, auf gemeinsames Handeln zu verständigen vermochten. Dadurch konnten Anliegen so weit stabilisiert werden, dass die Durchsetzungskraft entstand, die jeweils allein nicht hätte gewonnen werden können. Allerdings gelangen Kooperationen vor allem dann, wenn finanzielle Ressourcen als motivierendes Gleitmittel eingesetzt werden konnten, um Geschmeidigkeit zwischen unterschiedlichen Interessen lokaler oder regionaler Partner herzustellen. Die Aussicht auf Fördermittel bahnte den Weg zu höheren Einsichten. Immer dann hingegen, wenn die Kooperationskosten die prognostizierten Kooperationsgewinne überstiegen, war jede Initiative gefährdet.

(3) Zahlreiche der IBA-Bildungsprojekte knüpften an *lokale geschichtliche Voraussetzungen* an. Manche dieser Projekte waren davon gekennzeichnet, dass eine sich bietende Chance, einmal erkannt, gleichsam kompromisslos genutzt werden sollte. Dies verweist auch darauf, dass manche Städte nicht allzu viele Chancen für sich sahen. Doch können sich damit auch Probleme ergeben. So hatte sich Köthen sehr engagiert dem Homöopathie-Thema verschrieben, nahm damit aber auch in Kauf, dass ein wissenschaftlich umstrittener Ansatz nunmehr eine Art städtische Repräsentation erhielt. Hahnemann als Begründer der Homöopathie wird in Köthen nicht historisch-kritisch aufgearbeitet, sondern in Form eines Ahnherrn einer auch weltanschaulich bestimmten Bewegung mobilisiert. Der Wunsch der Stadt ist, so etwas wie ein Wallfahrtsort für Homöopathen zu werden. Das ist aus wirtschaftlichen Gründen so verständlich, wie es die Möglichkeiten (auch) zur Distanznahme zum historischen Erbe deutlich einschränkt. Ebenso entgeht etwa Lutherstadt Wittenberg nicht vollständig der (tourismusförderlichen) Selbstwahrnehmung, eine Art Mekka des Protestantismus zu sein – obgleich die Präsentationen des reformationsgeschichtlichen Erbes in seinen Museen und Ausstellungen durchaus die gebotene kritische Historisierung leisten.

Fazit

Insgesamt zeigte sich eine Reihe von Spannungen, die während der IBA prozessiert werden mussten – Spannungen innerhalb der zentralen IBA-Struktur, zwischen den IBA-Gremien und den Städten sowie innerhalb einzelner Städte:

- *„Querschnittsthema“ Demografie vs. Ressortegoismen:* Die Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels soll zwar, ausweislich politischer Dauerbekundungen, ein Querschnittsthema aller Ressorts sein. Doch kamen interministerielle Zusammenarbeiten auf Landesebene nur ausnahmsweise zustande. Die IBA wurde im politischen Raum weitgehend als Sache des Landesentwicklungsministeriums betrachtet.
- *Negative vs. positive Bilder des demografischen Wandels:* Die IBA musste drastische Vorstellungsbilder von den Konsequenzen des demografischen Wandels erzeugen, um eine angemessene Problemwahrnehmung durchzusetzen. Zugleich wollte sie produktive Aspekte dieses als derart problematisch markierten Prozesses herausarbeiten: Die Vermittlung zwischen Risiken und Chancen herzustellen erwies sich, kaum überraschend, als schwierig.
- *Diskursneigungen vs. Pragmatismus:* Die Stiftung Bauhaus als einer der IBA-Koordinatoren suchte internationale Diskurse einzubringen, während die Pragmatiker in den Städten und den IBA-Gremien dafür wenig Resonanzfähigkeit auszubilden vermochten. Letztere wollten praktische Probleme vor Ort lösen, und die Relevanz des Diskursiven erschloss sich ihnen dafür häufig nicht.
- *Innovation vs. Pfadabhängigkeiten:* Dem Innovationsanspruch der IBA standen häufig lokale Pfadabhängigkeiten entgegen, d.h. die Anknüpfung an bisheriges Handeln und die prognostizierte Anschlussfähigkeit an künftiges, also IBA-nachgelagertes Handeln der kommunalen Administrationen.
- *Bauprojekte vs. ‚Konzeptions-IBA‘:* Wo gebaut wurde, wurde gleichsam Hardware für die Software der Stadtentwicklung im demografischen Wandel geschaffen. Wo nichts gebaut wurde, fehlte dieses bekräftigende und befestigende Element.
- *Breite Öffentlichkeit vs. ‚Bürgereliten‘:* Der Mangel bisheriger Stadtentwicklungsprozesse, dass Verwaltungen für die Bürgerschaft, aber nicht mit dieser planen, konnte nur ansatzweise behoben werden. Lokale ‚Bürgereliten‘, also ohnehin Aktive aus Vereinen, Verbänden und Initiativen, mussten dann häufig als ‚die Bürger‘ das Partizipationselement repräsentieren.
- *Innovation ohne Hochschulen und Forschungsinstitute:* Konzeptionell-strategische Beteiligungen ortsansässiger Wissenschaftseinrichtungen an den lokalen IBA-Prozessen waren nur ausnahmsweise zu verzeichnen. Damit fehl-

ten in den meisten IBA-Bildungsstädten die Impulse der – im doppelten Sinne: inhaltlich wie räumlich – nächstliegenden Innovationsagenturen.

■ **Integration möglichst vieler Akteure vs. Innovation:** Die Einbeziehung zahlreicher Akteure sollte breite Ideenmobilisierung und Legitimation sichern, führte aber auch dazu, dass zahlreiche Partikularinteressen zu berücksichtigen waren. Damit setzte sich häufig eine Orientierung auf das Mehrheitsfähige durch, also das, was typischerweise gerade nicht innovativ ist.

Doch wäre es auch verwunderlich, würde man der IBA Perfektion attestieren können. Das liefe ihrem eigenen Anspruch zuwider. Die IBA „Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010“ wollte innovativ sein, also noch nicht Mehrheitsfähiges ausprobieren – was bereits mehrheitsfähig ist, ist Mainstream. Sie hatte keinen Masterplan, sondern wollte Planungen, vor allem Umplanungen anregen. Die IBA sah sich als Labor und war als Experiment angelegt. Experimente zeichnen sich durch Ergebnisoffenheit aus: Sie können gelingen oder nicht gelingen. Erkenntnisfördernd ist beides. Dass einige der IBA-Projekte nicht zustande kamen oder abgebrochen werden mussten, dass es Planungs- und Umsetzungsprobleme gab, ist insoweit wenig verwunderlich. Indem Versuche begonnen worden waren, die dann fallweise gelangen oder misslangen, hat sich jedenfalls gezeigt, dass die IBA tatsächlich ein ergebnisoffener Prozess war.

Als zentrales Ergebnis der IBA hat sich erwiesen: Während zu Beginn der 2000er Jahre in den sachsen-anhaltischen Städten der demografische Wandel als ein zwar bedauerlicher, doch durch angemessene Anstrengungen auch wieder umkehrbarer Prozess betrachtet wurde, wurde er im Laufe der IBA als unab-

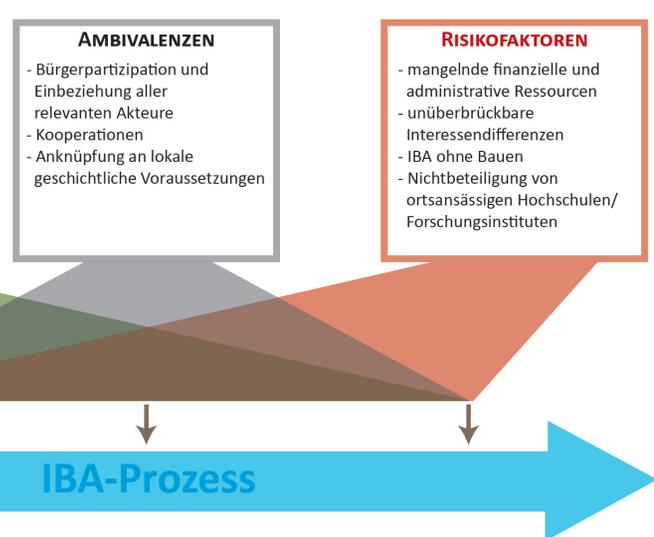


Abb. 3: Zentrale Einflussfaktoren der IBA-Stadtumbau-Prozesse

weisbarer Vorgang akzeptiert, der gestaltet werden muss und gestaltet werden kann. ■

Anmerkungen:

Die Darstellungen dieses Beitrags basiert auf statistischen Sekundäranalysen, Auswertungen des IBA-begleitend erschienenen Schrifttums, Dokumentenanalysen und einer Auswertung der Unterlagen des IBA-Archivs in der Stiftung Bauhaus Dessau, Vor-Ort-Besichtigungen, 30 Experteninterviews mit 35 lokal bzw. überlokal eingebundenen IBA-Akteuren sowie einem systematischen Fallvergleich. Zu Details vgl. Grelak/Pasternack (2014).

Literatur

- > Brückner, Heike (2008): *Auf dem Monitor: die IBA-Evaluierung in Sachsen-Anhalt*. In: Weith, Thomas (Hg.): *Stadtumbau erfolgreich evaluieren*. Münster, New York, München, Berlin. S. 161-175
- > Grelak, Uwe; Pasternack, Peer (2014): *Die Bildungs-IBA. Bildung als Ressource im demografischen Wandel: Die Internationale Bauausstellung „Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010“*. Leipzig
- > Luhmann, Niklas (2010): *Politische Soziologie*. Berlin
- > Oswald, Philipp; Overmeyer, Klaus; Schmidt, Holger (o.J. [2001]): *Weniger ist mehr. Experimenteller Stadtumbau in Ostdeutschland*. Dessau

Anzeige

Stadtentwicklung
 Marketing
 Regionalwirtschaft
 Einzelhandel
 Wirtschaftsförderung
 Citymanagement
 Immobilien
 Organisationsberatung
 Kultur
 Tourismus

cima direkt.

Magazin für Stadtentwicklung und Marketing

www.cimadirekt.de

Herausgeber CIMA Beratung + Management GmbH
 CIMA Institut für Regionalwirtschaft GmbH