

Ergebnispapier 2011 der Expertenworkshopreihe „Profilierung des Programms Stadtumbau Ost“ (Workshops vom 14.4. und 20.6.2011)

Das vorliegende Ergebnispapier fasst die Diskussionen einer Workshopreihe mit ausgewählten Experten aus Ländern, Kommunen, der Wohnungswirtschaft und der Forschung zusammen, die das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) sowie das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung gemeinsam mit der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost im ersten Halbjahr 2011 durchgeführt haben. Mit den Workshops wurde eine im Jahr 2010 begonnene Reihe von Expertengesprächen weitergeführt. Die Ergebnisse der Workshopreihe 2010 sind im vierten Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost veröffentlicht worden.¹

Die Expertengespräche 2011 dienen dem Austausch über aktuelle Tendenzen in der Programmumsetzung, der Diskussion wesentlicher neuer Herausforderungen im Stadtumbau Ost und der Ableitung von Empfehlungen für die Programmsteuerung und die Umsetzungspraxis. Das daraus hervorgegangene Ergebnispapier 2011 knüpft an die Empfehlungen des Vorjahres an. Es konzentriert sich darauf, einen knappen Überblick zur aktuellen Umsetzungspraxis zu geben, bevor neue Herausforderungen und Empfehlungen dargestellt werden.

Aktuelle Umsetzungspraxis im Stadtumbau Ost

Das Programm Stadtumbau Ost ist ein erfolgreiches Programm der Städtebauförderung, das in vielen ostdeutschen Kommunen als Leitprogramm fungiert. Zugleich ist es ein lernendes Programm im Wandel. Ausdruck dieses Wandels ist u.a. eine Verschiebung der Schwerpunktsetzungen hin zu einer stärkeren Fokussierung auf die Aufwertung **innerstädtischer Quartiere**. Das Programm richtet sich dabei zumeist auf besonders problematische Stadtbereiche, die durch überdurchschnittlich hohe Leerstände, einen hohen Sanierungsbedarf und oft noch zusätzlich durch Emissionsbelastungen oder ein schlechtes Image gekennzeichnet sind. Dazu gehören einfache Gründerzeitquartiere, Bereiche an Hauptverkehrsstraßen und innerstädtische Nebenlagen, aber auch große Einzelimmobilien in stadtbildprägenden Lagen. Aufgrund der besonderen Probleme in diesen Bereichen sind im Stadtumbau Ost in den letzten Jahren zusätzliche Möglichkeiten der Altbauförderung implementiert worden. Insbesondere die verbesserten Förderanreize für die Sanierung, die Sicherung und den Erwerb von Altbauten finden in der kommunalen Umsetzungspraxis zunehmend Anwendung. Zusätzlich werden diese, durch die Initiierung und Erprobung verschiedener Instrumente der Eigentümeraktivierung (bspw. Eigentümerstandortgemeinschaften, Einführung von Stadtteilberatern bzw. -managern usw.) unterstützt. Ziel ist es, durch Beratung und Unterstützung (vor allem für private Einzeleigentümer) möglichst viele Akteure aktiv in den Stadtumbauprozess zu integrieren. Dabei zeigt sich bereits, dass gerade der Einsatz von Sicherungsmitteln in der Regel private Investitionen zur Sanierung nach sich zieht.

Sehr unterschiedlich ist bisher noch das Engagement von kommunalen Wohnungsunternehmen und von Wohnungsgenossenschaften im innerstädtischen Altbaubestand. Noch zu wenige – aber doch

¹ Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Stadtumbau vor neuen Herausforderungen. Vierter Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost. Berlin 2010, S. 107-116.

eine zunehmende Zahl von – Unternehmen richten ihre Unternehmensstrategie stärker auf Wohnlagen in innerstädtischen Stadtquartieren aus.

Die **randstädtischen Wohnsiedlungen** aus der DDR-Zeit bilden nach wie vor die Schwerpunktbereiche des Abrisses, wodurch die Leerstandszahlen dort teilweise deutlich gesunken sind. Zugleich zeigt sich eine zunehmende Ausdifferenzierung der Entwicklungen innerhalb und zwischen diesen Quartieren. Ein Teil der Siedlungen wird auch künftig eine wichtige Rolle bei der sozialen Wohnraumversorgung spielen, während der Bestand insgesamt an eine weiterhin sinkende Nachfrage angepasst werden muss. Die Strategien für die Wohnsiedlungen reichen dementsprechend von der weiteren Sanierung und Aufwertung zukunftsfähiger Kernbereiche bis hin zu weiteren Abrissmaßnahmen. Insbesondere in Sachsen-Anhalt wird – mit Blick auf beantragte aber noch nicht ausgeschöpfte AHG-Entlastungen – in den nächsten zwei bis drei Jahren noch mit erheblichen Wohnungsabrissen gerechnet. Demgegenüber werden in Brandenburg und Thüringen erst ab etwa 2016 wieder steigende Rückbauaktivitäten erwartet. Von Seiten der Wohnungswirtschaft wird eine weitere Entlastung von Altschulden als zentrale Voraussetzung für eine aktive Beteiligung am künftig weiter notwendigen Abriss erachtet.

Ein **flächenhafter Rückbau**, der in den vergangenen Jahren für ganze Wohnkomplexe angestrebt worden ist, ließ sich zumeist nicht umsetzen. In der ersten Programmphase haben sich nachwirkende Umsetzungshemmnisse gezeigt, weil nicht alle Eigentümer für ein gemeinsam getragenes Rückbaukonzept gewonnen werden konnten oder Abrissoptionen durch den Verkauf von Beständen an Dritte verloren gegangen sind. In der Folge entstehen teilweise fragmentierte Strukturen innerhalb der Siedlungen oder auch in gesamtstädtischer Perspektive, die den Erhalt und die Stärkung funktionsfähiger Siedlungskerne erschweren und klare Perspektiven für die weitere Quartiersentwicklung blockieren. Für die Kommunen ergeben sich aus dem dispersen Rückbau zudem neue funktionale Probleme bezogen auf die Sicherung von städtischen Infrastrukturen.

Aus diesen Befunden zeigt sich die unverändert hohe Notwendigkeit der **integrierten Stadtentwicklungskonzepte**. Diese wurden in den letzten Jahren nicht nur fortgeschrieben sondern haben auch eine deutliche Qualifizierung erfahren. Neben der Wohnungswirtschaft werden verstärkt die Infrastrukturträger in die Erarbeitung der Konzepte einbezogen und Stadtumbaustrategien werden mit thematischen und sektoralen Teilkonzepten (bspw. Verkehrs-, Ver- und Entsorgungs-, Einzelhandels- oder Schulentwicklungskonzeptionen) zusammengeführt.

Herausforderungen und Empfehlungen

Auch in den nächsten Jahren werden in den allermeisten ostdeutschen Stadtumbaustädten weitere Bevölkerungsverluste erwartet. Diese werden allerdings künftig vor allem durch Sterbeüberschüsse und weniger durch weitere Wanderungsverluste hervorgerufen. Sie werden insbesondere in ländlich geprägten Räumen, kleinen Städten und Gemeinden sowie in Wohnsiedlungsbeständen der 1960er bis 1980er Jahre zu weiteren Schrumpfungsprozessen und Nachfragerückgängen führen. Die Frage, in welchem Tempo und in welchen Siedlungsbereichen diese Entwicklung zu weiteren Leerständen führen wird, ist bisher nicht abschließend zu beantworten. Notwendig ist daher auch weiterhin die kleinräumige Beobachtung von Entwicklungen im Rahmen eines Monitorings. Nur dadurch ist es möglich, die Entwicklungen in den inneren und äußeren Quartieren einer Stadt funktional und strukturell aufeinander zu beziehen und zu einer schlüssigen Gesamtstrategie für den Stadtumbau zu verknüpfen. Für die Umsetzungspraxis sollte dabei auch die Verzahnung von Investitionsanreizen, bspw.

die Koppelung einer zusätzlichen Rückbauförderung an innerstädtische Gebäudesanierungen, erwogen werden.

Aufgrund derzeit vorliegender Prognosen ist davon auszugehen, dass die Summe der Leerstände ohne erneute Abrissanstrengungen in den nächsten Jahren das Ausmaß der Leerstände zu Beginn des Programms Stadtumbau Ost annehmen und so einen erneuten hohen Problemdruck erzeugen wird. Allerdings sind gegenüber dem Beginn des Stadtumbauprozesses teilweise neue bzw. andere Leerstandsmuster zu erwarten. Generell aber wird der Umgang mit Leerstand perspektivisch wieder stärker in den Fokus des Stadtumbaus rücken.

Hinsichtlich künftiger teilräumlicher Haushalts- und Leerstandsentwicklungen besteht weiterhin Beobachtungs-, Analyse- und Handlungsbedarf.

Vor diesem Hintergrund sind auch weiterhin Fortschreibungen der integrierten Stadtentwicklungskonzepte notwendig, die eine Analyse des Erreichten einschließen sowie realistische wirtschaftliche und demografische Prognosen berücksichtigen. Weiterhin muss bei der Umsetzung des Stadtumbaus verstärkt eine Verzahnung sowohl der teilräumlichen Stadtumbaustrategien als auch der strategischen Konzepte anderer Ressorts (Bildung, Soziales, Umwelt, Arbeit, Verkehr, Handel) erfolgen.

In den Stadtumbau sollten insbesondere Aspekte des Klimaschutzes, der energetischen Stadterneuerung und der Anpassung städtischer Infrastrukturen stärker einbezogen werden.

Angesichts begrenzter Ressourcen in schrumpfenden Städten (finanzielle Mittel, Personalkapazitäten, Nutzungsoptionen und Nachfrager) sind bei der Aufwertung im Stadtumbau Prioritätensetzungen unumgänglich. Für die Kommunen ist es wichtig, die Entwicklungsperspektiven von Quartieren und Schwerpunktsetzungen des Fördermitteleinsatzes klar zu kommunizieren. Dies schließt mit ein, dass auch jene Quartiere benannt werden, für die es künftig trotz Handlungsbedarf keine Prioritäten im Einsatz von Fördermitteln für Aufwertungsmaßnahmen geben kann.

In den Integrierten Stadtentwicklungskonzepten sollten im gesamtstädtischen Kontext klare Prioritätensetzungen zugunsten von Stadtquartieren mit Entwicklungspotenzialen formuliert werden. Dort, wo im Sinne einer Konzentration der Ressourcen keine umfangreichen Aufwertungsaktivitäten möglich sind, muss die weitere Entwicklung aufmerksam beobachtet werden.

In Quartieren mit unsicherer bzw. begrenzter Entwicklungsperspektive besteht die Gefahr, dass soziale Disparitäten zunehmen, indem einkommensstärkere, flexible Haushalte das Quartier verlassen und überwiegend sozial schwache Bewohner zurückbleiben. Durch ein differenziertes Angebot von „bewohnerorientierten“ Projekten – auch in Verzahnung mit anderen Programmen oder Ansätzen (bspw. über Verfügungsfonds- oder Jugendprojekte) und unterstützt durch vor Ort ansässige Wohnungsunternehmen – kann die soziale Begleitung des Stadtumbaus befördert werden.

Insbesondere in Quartieren mit unsicherer oder begrenzter Zukunftsperspektive gewinnt die soziale Begleitung des Stadtumbaus an Bedeutung. Im Programm Stadtumbau Ost sollten diese Aspekte künftig stärker aufgegriffen werden.

Stadtumbau in innerstädtischen Altbauquartieren

Eine besondere Herausforderung für viele Kommunen mit einem umfangreichen Altbaubestand besteht darin, ausgehend von den Stadtentwicklungskonzepten eine Altbaustrategie mit stärker operationalisierten Zielsetzungen zur Quartiersaufwertung zu entwickeln und diese durch die Einbindung zielgerichteter Instrumente zu untersetzen. Diese bieten dann auch privaten Investoren ein höheres Maß an Investitionssicherheit. Im Land Brandenburg hat eine von Seiten des Landes forcierte Erarbeitung solcher Strategien zu einer deutlichen Qualifizierung der Herangehensweisen in den Kommunen geführt.

Die gestärkte Altbauförderung im Stadtumbau Ost, d.h. der Einsatz von Fördermitteln

- für die Sanierung und Sicherung von Gebäuden, die vor 1949 errichtet wurden, sowie
 - für den Erwerb von Altbauten durch Städte und Gemeinden zur Sanierung und Sicherung,
- ermöglicht es den Kommunen, gezielte Anreize für die Umsetzung ihrer Altbaustrategie zu setzen. Dabei ist für die Städte besonders attraktiv, dass bis zu 100 Prozent des Förderaufwandes durch Bund und Länder gedeckt werden können.

Die Anwendung der Altbauförderung erfordert aufgrund begrenzter Ressourcen allerdings eine ortsspezifische Abwägung zwischen dem Einsatz für wenige investitionsintensive Vorhaben oder für mehrere kleinere Vorhaben.

Im Rahmen einer Altbaustrategie sollten Prioritäten gesetzt und der zielgerichtete Einsatz von Instrumenten aufgezeigt werden, die Anstoßeffekte in der Nachbarschaft auslösen. Darüber hinaus ist zu begrüßen, dass, die Wohnraumförderung der Länder gezielt als zusätzliches Förder- und Steuerungsinstrument eingesetzt wird.

Eine besondere Herausforderung im Stadtumbau bleibt auch weiterhin die Aktivierung von Eigentümern sanierungsbedürftiger Bestände. Dies betrifft sowohl private Einzeleigentümer als auch ein verstärktes Engagement der großen Wohnungsunternehmen im innerstädtischen Bestand. Dazu ist es notwendig, zielgruppenspezifische Investitionsanreize zu setzen, die Interessen der Bewohner und potenziellen Zuzügler einzubeziehen sowie investitionsbegleitende Maßnahmen bspw. im öffentlichen Raum und deren Finanzierung vorzusehen.

In Altbauquartieren mit hohem Handlungsbedarf, die als Schwerpunkte des innerstädtischen Stadtumbaus festgelegt wurden, kann der Einsatz eines Quartiersberaters oder -managers sinnvoll sein, um Eigentümer anzusprechen und zu beraten sowie die Kommunikation mit potenziellen Investoren, Bewohnern und Initiativen zu befördern. Wo es den Stadtumbauzielen dient, sollten die Berater einen Eigentümerwechsel unterstützen, zwischen Eigentümern und Investoren vermitteln und helfen, dass sich Kooperationen zwischen Eigentümern bspw. in Form von Eigentümerstandortgemeinschaften (ESG) etablieren. Auch eine Image-Arbeit, Stadtmarketing-Aktivitäten und die Bildung von Verfügungsfonds kann durch den Quartiersberater angeschoben werden.

Um Immobilieneigentümer für ein stärkeres Engagement in den Schwerpunktquartieren des innerstädtischen Stadtumbaus zu gewinnen, sind gezielte Investitionsanreize sowie Beratungs- und Unterstützungsangebote (z.B. ESG, Verfügungsfonds, Quartiersberater, Altbauförderung) notwendig. Auf diese Weise könnten auch die vorhandenen Förderangebote besser kommuniziert und eingesetzt werden (z.B. steuerliche Förderung, Wohnraumförderung der Länder). Der Bund, die Länder und die Begleitforschung sollten den Informationstransfer und den Erfahrungsaustausch bisheriger Aktivierungsansätze weiter intensivieren.

Stadtumbau in randstädtischen Wohnsiedlungen

Die Entwicklungsperspektiven vieler randstädtischer Siedlungen bzw. einzelner Siedlungsteile sind trotz einer maßgeblich durch den Stadtumbau erfolgten zwischenzeitlichen Reduzierung von Leerständen und einer Verringerung der Wanderungsverluste unsicher. Insbesondere die natürliche Bevölkerungsentwicklung wird vielfach zu einem erneuten Anstieg der Leerstandszahlen führen. Dies gilt insbesondere für Siedlungen der 1950er, 1960er und frühen 1970er Jahre, in denen bereits erste Erosionsprozesse erkennbar sind, auch wenn sie derzeit noch eine funktionierende Bewohnerstruktur und vergleichsweise geringe Leerstände aufweisen. Es besteht die Gefahr von Fehlinvestitionen, wenn Investitionsvorhaben nicht aus den integrierten Stadtentwicklungskonzepten mit klaren Rahmensetzungen und Prioritäten abgeleitet werden. Die Folge wäre eine Verschärfung bereits heute bestehender Konkurrenzsituationen auch zwischen randstädtischen Wohnsiedlungen und innerstädtischen Wohnstandorten.

Aufwändige und teure Aufwertungsmaßnahmen oder Umbauten (Teilrückbau, energetische Sanierung) von Gebäuden sollten nur in langfristig zukunftsfähigen Siedlungsbeständen gefördert werden. Die Mittelvergabe aus Programmen, die die Städtebauförderung ergänzen und unterstützen (bspw. der KfW) sollte künftig an die Kompatibilität der Maßnahmen mit dem integrierten Stadtentwicklungskonzept und den darin vereinbarten Stadtumbauzielen gebunden sein. Um dies sicherzustellen, sollte den Kommunen eine Einflussnahme auf Entscheidungen der Mittelvergabe gewährt werden.

Eine besondere Herausforderung für die Entwicklung der Wohnsiedlungen besteht dort, wo flächenhafter Rückbau notwendig ist, aber bislang nur teilweise umgesetzt werden konnte. Durch den dispersen Rückbau, die Stilllegung von Gebäuden und eine städtebaulich wie stadtplanerisch nicht wünschenswerte bauliche Nachnutzung von einzelnen Flächen besteht die Gefahr, dass fragmentierte Siedlungsräume entstehen. Für die Kommunen ergeben sich aus weiterem dispersen Rückbau nicht nur neue funktionale Probleme – insbesondere bezogen auf städtische Infrastrukturleistungen – sondern möglicherweise auch dauerhafte Belastungen für den Haushalt. Es ist deshalb wichtig, die Träger der technischen und Verkehrsinfrastrukturen sowie der sozialen Infrastrukturen in die Erarbeitung von Anpassungsstrategien einzubeziehen und eine Kostentransparenz herzustellen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Schließung von Einrichtungen oder das Ausdünnen von Angeboten Schrumpfungsprozesse beschleunigt, zugleich aber auch die Gefahr einer Verschärfung sozialer Problemlagen besteht.

Ein flächenhafter Rückbau von Quartieren ist aus städtebaulichen und aus betriebswirtschaftlichen Gründen im Hinblick auf die stadttechnische Versorgung einem dispersen Rückbau vorzuziehen. Die Möglichkeiten und Grenzen der bestehenden rechtlichen Instrumente wie Veränderungssperren oder Rückbaugeboten müssen daher ebenso verstärkt in den Blick genommen werden wie die Suche nach weiteren geeigneten und realistisch einsetzbaren Instrumenten für den planerischen Umgang mit Rückbauflächen.

Beteiligte Expertinnen und Experten

Aehnelt, Dr. Reinhard

Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (IfS), Berlin

Beckmann, Prof. Dr. Klaus

Direktor des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin

Brentführer, Viola

Leiterin des Stadtplanungsamtes, Neubrandenburg

Fellner, Anne

Baudezernentin der Stadt Eberswalde

Fuhrich, Dr. Manfred

Referatsleiter im BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bonn

Goderbauer, Evi

BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bonn

Haller, Christoph

Bundestransferstelle Stadtumbau Ost

Hilgen, Manfred

Referatsleiter im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin

Hold, Simone

Referatsleiterin im Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr, Erfurt

Isensee, Dr. Ernst

Bau- und Wohnungsgenossenschaft Halle-Merseburg e.G., Halle (Saale)

Jacobs, Tobias

Analyse & Konzepte GmbH, Droyßig

Karsten, Martin (tw. vertreten durch Felix Matthes)

Bundestransferstelle Stadtumbau West, Oldenburg

Köppl, Michael (tw. vertreten durch Thomas Pirrong)

Referatsleiter im Sächsischen Staatministerium des Innern, Dresden

Koziol, Prof. Dr. Matthias

Leiter des Lehrstuhls für Stadttechnik der Brandenburgisch Technischen Universität Cottbus

Krupp-Aachen, Ralf

Leiter des Bauamtes, Haldensleben

Lang, Dr. Jochen

Referatsleiter im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin

Liebmann, Dr. Heike

Bundestransferstelle Ost, Abteilungsleiterin im Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, Erkner

Lunebach, Jochem (tw. vertreten durch Karsten Golnik)

Stadtplanungsamt der Stadt Halle / Saale

Metzmacher, Mathias

Referatsleiter im BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bonn

Modes, Jacqueline

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin

Nedden, Martin zur (tw. vertreten durch Stephan Heinig)
Beigeordneter für Stadtentwicklung und Bau, Leipzig

Nelle, Dr. Anja
Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, Erkner

Pahl-Weber, Prof. Elke
Leiterin des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Pirch, Martina
Referatsleiterin der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin

Pohlack, Prof. Dr. Rosemarie
Leiterin des Landesamtes für Denkmalpflege Sachsen, Dresden

Richter, Dr. Birgit
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin

Röding, Anja
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin

Simons, Prof. Dr. Harald
Empirica AG, Berlin

Stappenbeck, Joachim
Referatsleiter im Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt,
Magdeburg

Stubbe, Peter
Geschäftsführer der Leipziger Wohnungs- und Baugesellschaft mbH

Thurn, Thomas
Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg, Potsdam

Werneke, Rita
Referatsleiterin im Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg,
Potsdam