



Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung



Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung

2

STATUSBERICHT

5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz



5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz

Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle

Bundestransferstelle Stadtumbau Ost

im Auftrag des
Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
und des
Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung

Berlin, Mai 2007

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

Projektleitung im BBR:
Dr. Manfred Fuhrich

Bearbeitung

Bundestransferstelle Stadtumbau Ost beim
Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V. (IRS)

Dr. Heike Liebmann (Projektleitung)
Beate Glöckner
Ulrike Hagemeister
Christoph Haller

Grafik und Satz

Kerstin Wegel

Druck

Druckhaus Köthen

ISBN 978-3-87994-025-7

Bibliographische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet
über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Bestellungen

Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V. (IRS)
Bundestransferstelle Stadtumbau Ost
Flakenstraße 28-31
15537 Erkner
e-Mail: stadtumbauost-transfer@irs-net.de

Berlin, Mai 2007

Vorwort

Das Programm Stadtumbau Ost ist ein wichtiger Teil der Städtebauförderung und eines der zentralen Instrumente der Stadtentwicklungspolitik in den neuen Ländern. Ziel des Programms ist die Stabilisierung und Aktivierung vor allem der Städte, die in besonderem Maße vom demografischen und wirtschaftlichen Strukturwandel, von Arbeitslosigkeit und Wohnungsleerstand betroffen sind. Hier können wir mit Hilfe von „Stadtumbau Ost“ die Attraktivität der Städte als Wohn- und Wirtschaftsstandorte sichern und stärken. Drei Viertel aller ostdeutschen Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern sind dabei in das Programm einbezogen.

Wie weit wir auf diesem Wege gekommen sind, zeigt dieser zweite Statusbericht. Er stellt die Ergebnisse einer Befragung der am Programm beteiligten Kommunen vor und zieht damit eine Zwischenbilanz zum bisher erreichten Stand der Programmumsetzung. Die Ergebnisse sind ermutigend: Nach fünf Jahren Programmumsetzung sind positive Wirkungen des Stadtumbaus deutlich spürbar. Der Rückbau dauerhaft leer stehender Wohnungen ist gut vorangekommen und trägt zu einer Stabilisierung des Wohnungsmarktes bei. Die vorgenommenen Aufwertungsmaßnahmen sind im Stadtbild sichtbar und haben die Lebensqualität in vielen Stadtteilen verbessert.

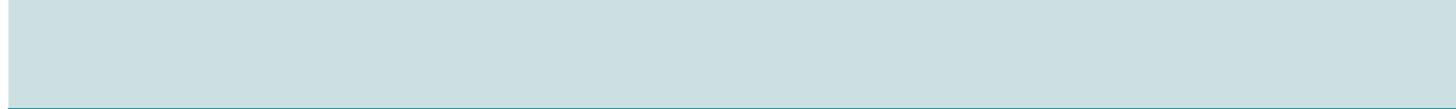
Wir sehen aber auch, dass die gewünschten Effekte insbesondere in den Altbauquartieren noch nicht überall zum Tragen kommen. Deshalb rückt nunmehr die zweite Säule des Stadtumbaus, die Aufwertung der Innenstädte und erhaltenswerten Stadtquartiere, in den Mittelpunkt. Innenstädte sind für den Charakter einer Stadt identitätsbildend. Das gilt insbesondere für wertvolle Altbausubstanz, die es zu erhalten gilt.

Wir werden gemeinsam mit den Ländern auf Grundlage der nun angelaufenen Evaluierung entscheiden, wie und mit welchen Akzenten der Stadtumbau Ost über 2009 hinaus fortgeführt wird. Die Evaluierung wird als Gemeinschaftsinitiative von Bund und Ländern unter Einbeziehung aller am Stadtumbau Beteiligten durchgeführt. Denn Stadtumbau als gesellschaftspolitische Aufgabe kann nur auf Basis einer Partnerschaft zwischen Politik und Bürgern, zwischen Kommunen, Wohnungsunternehmen, privaten Eigentümern, Trägern der Infrastruktur und nicht zuletzt dem örtlichem Gewerbe gelingen.



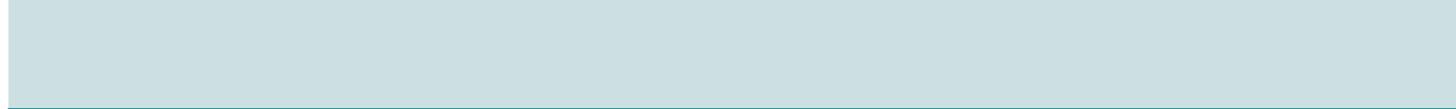
Unser Ziel ist, die Chancen des Stadtumbaus konsequent zu nutzen und mit kreativen Ideen und Konzepten den Strukturwandel aktiv zu gestalten.

Wolfgang Tiefensee
Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung



Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Einführung | 7 |
| 1 Methodik und Durchführung der Befragung der Programmkommunen | 9 |
| 2 Ziele und Reichweite des Programms Stadtumbau Ost | 11 |
| 2.1 Zielsetzungen des Programms und Neuregelungen 2006/2007 | 11 |
| 2.2 Mitwirkung der Kommunen im Stadtumbau | 13 |
| 2.3 Differenzierte Zielsetzungen des Stadtumbaus in den ostdeutschen Städten | 19 |
| 3 Schwerpunkte der Programmumsetzung bei Aufwertung und Rückbau | 21 |
| 3.1 Räumliche Schwerpunkte des Stadtumbaus in den beteiligten Kommunen | 21 |
| 3.2 Umsetzung des Stadtumbaus im Programmbereich Rückbau | 23 |
| 3.3 Umsetzung des Stadtumbaus im Programmbereich Aufwertung | 26 |
| 3.4 Aufwertung und Rückbau im gesamtstädtischen Kontext | 28 |
| 3.5. Perspektiven der Wohnungsnachfrageentwicklung in unterschiedlichen Stadtgebieten | 30 |
| 4 Handlungsfelder des Programms Stadtumbau Ost | 31 |
| 4.1 Stärkung innerstädtischer Altbauquartiere | 31 |
| 4.2 Differenzierter Umgang mit Beständen des DDR-Wohnungsbaus | 39 |
| 4.3 Zwischennutzung von Brachflächen und leer stehenden Gebäuden | 47 |
| 4.4 Anpassung und Rückbau sozialer Infrastruktur | 56 |
| 4.5 Anpassung technischer Infrastruktur | 61 |
| 5 Instrumente und Verfahren des Stadtumbaus | 65 |
| 5.1 Instrumente des Stadtumbaus | 65 |
| 5.2 Erfolgskontrolle und Monitoring | 70 |
| 5.3 Kooperation der Akteure im Stadtumbau | 74 |
| 5.4 Chancen und Grenzen der Einbeziehung privater Eigentümer im Stadtumbau | 83 |
| 5.5 Bewohnerbeteiligung und Bewohneraktivierung im Stadtumbau | 90 |
| 6 Vorschläge der Kommunen zur Weiterentwicklung des Programms | 97 |
| 7 Wirkungen des Programms Stadtumbau Ost aus Sicht der Kommunen – Zentrale Ergebnisse der Kommunalbefragung im Überblick | 101 |
| 7.1 Zusammenfassung zentraler Ergebnisse der Kommunalbefragung | 101 |
| 7.2 Bewertung der bisherigen Umsetzung der Stadtumbaumaßnahmen und künftige Schwerpunkte der Programmgestaltung | 104 |
| Literatur | 109 |
| Abbildungsnachweis | 113 |



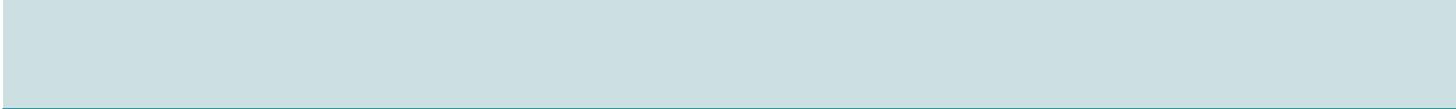
Einführung

Der vorliegende zweite Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost stellt die Ergebnisse einer Befragung der am Programm Stadtumbau Ost beteiligten Kommunen vor und bettet sie ein in eine Darstellung des bisher erreichten Standes der Programmumsetzung.

Die Befragung wurde im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung im Frühjahr/Sommer 2006 von der Bundestransferstelle durchgeführt. Sie bildet einen ersten Baustein der prozessbegleitenden Evaluierung des Programms Stadtumbau Ost, die im Jahr 2007 fortgeführt wird.

Ziel der Evaluierung ist es, bisherige Ergebnisse und Wirkungen des Programms zu analysieren und Hinweise zu den Schwerpunkten der künftigen Programmfortführung über das Jahr 2009 hinaus zu liefern. Neben der Befragung der Kommunen ist im Rahmen der Evaluierung im Jahr 2007 eine Befragung von Wohnungsunternehmen vorgesehen. Darüber hinaus werden in mehreren Städten Fallstudien durchgeführt. Um einen Transfer von Ergebnissen der Evaluierung in die Fachöffentlichkeit und die Politik zu ermöglichen, sind parallel zum Evaluierungsprozess Fachpolitische Dialoge zum Stadtumbau Ost geplant. Begleitet wird der gesamte Prozess durch eine Lenkungsgruppe, in der neben Vertretern des Bundes und der Länder Vertreter aus Kommunen, Wohnungswirtschaft, Wissenschaft sowie weitere Experten mitwirken.

Im ersten Kapitel des vorliegenden Berichtes werden das methodische Konzept und die Durchführung der Befragung der Stadtumbaukommunen kurz erläutert. Die am Programm beteiligten Kommunen werden hinsichtlich ihrer Spezifik und besonderen Problemlagen im zweiten Kapitel näher vorgestellt. Im anschließenden Kapitel 3 werden die Schwerpunkte der Programmumsetzung bei Aufwertung und Rückbau im gesamtstädtischen Kontext dargestellt. Kapitel 4 widmet sich einzelnen Handlungsfeldern des Programms, stellt neben dem jeweils erreichten Stand der Umsetzung des Programms auch konkrete Praxisbeispiele vor und weist auf positive Erfahrungen sowie noch bestehende Probleme und Hemmnisse in der Programmdurchführung hin. Im Kapitel 5 stehen die Instrumente, die Verfahren und die Akteure im Stadtumbauprozess im Mittelpunkt der Betrachtung. Die abschließenden zwei Kapitel fassen die Erfahrungen und Empfehlungen aus den Kommunen zur künftigen Programmgestaltung sowie die zentralen Ergebnisse und wesentlichen Einschätzungen zur bisherigen Umsetzung des Programms zusammen.



1 Methodik und Durchführung der Befragung der Programmkommunen

Ziel der Befragung war es, die Erkenntnisse zum aktuellen Umsetzungsstand, zu Strategien und Fortschritten des Programms Stadtumbau Ost zu vertiefen und Anregungen für eine weitere Optimierung des Programms zu erhalten. Ergänzend zu den quantitativen Daten der Erfolgskontrolle, die teilweise über das Stadtumbau-Monitoring auf kommunaler und Landesebene bereits erfasst werden, lag ein Schwerpunkt der Befragung auf der Erhebung qualitativer Aspekte. Dazu gehörten Informationen zu den strategischen Zielen und Schwerpunkten der Programmumsetzung, zum Einsatz von Instrumenten und deren Wirksamkeit sowie zu Verfahren und Abstimmungsqualitäten im Stadtumbauprozess. Wesentlich waren darüber hinaus Einschätzungen der Kommunen zu den bisherigen Ergebnissen und Wirkungen des Stadtumbaus.

Durch die aktive Beteiligung der Stadtumbaukommunen an der länderübergreifenden Befragung ist es gelungen, eine empirische Datenbasis über die Programmpraxis des Stadtumbaus in den neuen Ländern zu schaffen, die eine wesentliche Grundlage für die Evaluierung des Programms bildet.

Die Befragung der am Programm Stadtumbau Ost beteiligten Kommunen umfasste sechs Themenkomplexe:

- Stadtstruktur und Wohnungsmarkt,
- Strategische Ziele und Maßnahmeschwerpunkte des Stadtumbaus,
- Instrumente des Stadtumbaus,
- Organisation des Abstimmungsprozesses,
- Fragen zum Altbaubestand und zur Einbeziehung privater Eigentümer,
- Aktueller Stand des Stadtumbaus und Ausblick.

Grundlage der Befragung war ein mit Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden abgestimmter Fragebogen, der insgesamt 66 teilweise sehr umfangreiche Einzelfragen enthielt. Ein gesonderter Schwerpunkt innerhalb der Befragung wurde auf Fragen zur Einbeziehung privater Eigentümer in den Stadtumbauprozess gelegt. Die dazu gewonnenen Erkenntnisse sind eingeflossen in ein vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung beauftragtes Forschungsprojekt „Bestandssituation und Bewirtschaftungsstrategien privater Eigentümer in den neuen Ländern und ihre Einbeziehung in den Stadtumbau Ost“.¹

Der Fragebogen wurde im Mai 2006 an die Bürgermeister bzw. Oberbürgermeister der Stadtumbaukommunen gesendet. Von den 352 im Zeitraum von 2002 bis 2006 in das Programm Stadtumbau Ost aufgenommenen Kommunen wurden 286 angeschrieben. Insgesamt 66 zumeist kleine, oft erst 2005 oder 2006 ins Programm aufgenommene Gemeinden wurden in Abstimmung mit den jeweiligen Länderministerien nicht in die schriftliche Befragung einbezogen, da sie erst punktuelle Einzelmaßnahmen realisiert haben. Weitere sechs Kommunen haben ihre Teilnahme an der Befragung aus ähnlichen Gründen abgesagt. Dementsprechend wurden Fragebögen aus insgesamt 280 Kommunen zurückerwartet.

¹ Die Ergebnisse dieses Projektes werden Mitte 2007 vorliegen.

Rücklauf der Befragung

Tatsächlich an der Befragung beteiligt haben sich 223 Kommunen. Dies entspricht einem Rücklauf von rund 80 % der angeschriebenen Städte und Gemeinden. Von den 223 Fragebögen konnten 218 in die Auswertung der Befragung einbezogen werden. Fünf Fragebögen sind so verspätet zurückgesandt worden, dass sie in die statistische Auswertung der Befragung nicht mehr mit einbezogen werden konnten. Dennoch sind die in diesen fünf Fragebögen enthaltenen Hinweise und Anregungen in die inhaltliche Auswertung eingeflossen.

Eine sehr hohe Rücklaufquote wurde insbesondere bei den Groß- und Mittelstädten erreicht. Von 134 Programmstädten in dieser Kategorie haben sich 121 an der Befragung beteiligt (90 %). Doch auch bei den Kleinstädten lag die Rücklaufquote bei fast 70 %. Insgesamt haben sich – mit Ausnahme der nicht am Programm beteiligten Landeshauptstadt Potsdam – alle Großstädte und großen Mittelstädte Ostdeutschlands mit mehr als 50.000 Einwohnern sowie fast drei Viertel aller Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern an der Befragung beteiligt. Damit kann man von einer hohen Aussagekraft der Befragungsergebnisse für die Kommunen in Ostdeutschland ausgehen. Die erreichten hohen Rücklaufquoten sind – insbesondere wegen des außerordentlich umfangreichen Fragebogens und des damit verbundenen zeitlichen und personellen Aufwandes – Ausdruck für die große Aufmerksamkeit, die die Kommunen dem Stadtumbau beimessen.

Tabelle 1.1: Rücklauf der schriftlichen Befragung der am Programm Stadtumbau Ost beteiligten Kommunen

| Bundesland | Großstadt | Mittelstadt | Kleinstadt | Landgemeinde | Insgesamt* |
|---|--------------|-------------|-------------|--------------|-------------|
| Berlin | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Brandenburg | 1 | 18 | 6 | 2 | 27 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 1 | 12 | 11 | 3 | 27 |
| Sachsen | 4 | 33 | 33 | 7 | 77 |
| Sachsen-Anhalt | 2 | 23 | 15 | 1 | 41 |
| Thüringen | 3 | 21 | 15 | 6 | 45 |
| Rücklauf insgesamt | 12 | 107 | 80 | 19 | 218 |
| von... | 12 | 122 | 116 | 30 | 280 |
| Rücklaufquote | 100 % | 88 % | 69 % | 63 % | 78 % |
| Anteil an Befragung insges. | 4 % | 44 % | 41 % | 11 % | 100 % |
| * Die Fragebögen von fünf weiteren Kommunen (zwei Mittelstädte, zwei Kleinstädte, eine Landgemeinde) konnten aufgrund der verspäteten Rücksendung nicht in die statistische Auswertung der Befragung einbezogen werden und sind daher in der Tabelle nicht erfasst. | | | | | |
| Quelle: IRS, Befragung der Kommunen 2006 | | | | | |

Ergänzend zur Durchführung der schriftlichen Befragung der Stadtumbaukommunen wurden im September und Oktober 2006 vertiefende Expertengespräche in insgesamt vierzehn Kommunen mit unterschiedlichen thematischen Schwerpunkten geführt.

2 Ziele und Reichweite des Programms Stadtumbau Ost

2.1 Zielsetzungen des Programms und Neuregelungen 2006/2007

Das Programm Stadtumbau Ost reagiert auf die mit dem demografischen und wirtschaftlichen Strukturwandel einhergehenden hohen Wohnungsleerstände in vielen ostdeutschen Städten. Es soll einen Beitrag für die Zukunftsfähigkeit der Städte und des Wohnungsmarktes in den neuen Ländern leisten. Durch die bedarfsgerechte Anpassung der Stadtstrukturen soll die Attraktivität der Städte als Wohn- und Wirtschaftsstandorte gestärkt werden. Ziele des Programms sind einerseits die Stabilisierung der städtischen Wohnungsmärkte durch den Rückbau dauerhaft leer stehender Wohnungen sowie andererseits die Stärkung der Innenstädte und erhaltenwerten Stadtquartiere durch gezielte Aufwertungsmaßnahmen. Diese umfassen die Sanierung des vorhandenen Gebäudebestandes, die Verbesserung des Wohnumfeldes und des öffentlichen Raums, die Anpassung der städtischen Infrastruktur an die veränderten Rahmenbedingungen sowie die Wieder- bzw. Zwischennutzung freigelegter Flächen. Die Zielsetzungen des Programms gehen damit weit über die Bekämpfung des Wohnungsleerstands hinaus. Sie sind auch auf die Stabilisierung von Stadtteilen und den Erhalt besonders wertvoller innerstädtischer Bestände gerichtet.

Folgende zentrale Handlungsfelder sind mit dem Stadtumbau Ost verbunden:

- die Erarbeitung und Fortschreibung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten einschließlich Monitoringsystemen zur Beobachtung von Stadtentwicklungsverläufen und zur Analyse von Wirkungen des Programms;
- die Durchführung von Abriss und Teilrückbau von Gebäuden oder Wohnungen, wenn diese nicht mehr einer bedarfsgerechten bzw. wohnungswirtschaftlich tragfähigen Nutzung zugeführt werden können;
- die Nachnutzung oder verträgliche Zwischennutzung freigelegter Flächen im Sinne einer nachhaltigen, flächensparenden Siedlungsentwicklung;
- der Erhalt und die Aufwertung von Gebäuden mit baukultureller und stadtbildprägender Bedeutung;
- der Rückbau und die Anpassung der Anlagen und Einrichtungen der technischen und sozialen Infrastruktur;
- der Aufbau geeigneter Steuerungs- und Kooperationsstrukturen durch Übertragung von Planungs-, Moderations- und Steuerungsaufgaben an (externe) Dritte.

Mit der jährlichen Aktualisierung der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung wurden seit Programmbeginn einige neue Regelungen zur Anpassung bestimmter Fördertatbestände vereinbart. Bereits in der Verwaltungsvereinbarung des Jahres 2005 haben sich Bund und Länder darüber verständigt, dass der Rückbau von vor 1914 errichteten Gebäuden in straßenparalleler Bebauung (Vorderhäuser) oder anderen stadtbildprägenden Lagen grundsätzlich der Zustimmung des Landes bedarf. Im Jahr 2006 wurde ergänzend dazu festgelegt, dass die Rückbaumittel im Stadtumbau Ost

nicht für den Rückbau von Altbauwohnungen eingesetzt werden können, die nach bauordnungsrechtlichen Maßstäben als nicht mehr bewohnbar gelten. Hintergrund dafür ist die Zielstellung des Stadtumbaus, die städtischen Wohnungsmärkte zu stabilisieren, was durch den Abriss ohnehin nicht mehr bewohnbarer Wohnungen nicht erreichbar ist, weil damit keine Reduzierung des marktaktiven Wohnungsleerstandes einhergeht.

Deutlich gestärkt wurde mit der Verwaltungsvereinbarung 2006 die stadtbau-relevante Anpassung und Rückführung der städtischen Infrastruktur. Dazu gehören auch Vorhaben, die aufgrund des Stadtumbaus erforderlich sind, um die weitere Funktionsfähigkeit der Infrastruktur zu sichern. Der Bund stellt dafür in den Programmjahren 2006 und 2007 jeweils zusätzlich 20 Mio. Euro zur Verfügung. Die Länder haben sich verpflichtet, mindestens die Hälfte dieser Mittel für die Rückführung der städtischen Infrastruktur einzusetzen. Die darüber hinaus gehenden Mittel können auch für Maßnahmen der Aufwertung verwendet werden. Bei der Rückführung der städtischen Infrastruktur werden die Fördermittel jeweils zur Hälfte von Bund und Ländern finanziert, ein kommunaler Eigenanteil ist nicht erforderlich. Der Zuschuss zu den Kosten des Rückbaus der technischen Infrastruktur beträgt höchstens 50 %. Im Bereich der sozialen Infrastruktur kann für die Herrichtung eines Gebäudes für eine neue Nutzung oder zu den Kosten des unvermeidbaren Rückbaus ein Zuschuss von bis zu 90 % gewährt werden.

Mit der Verwaltungsvereinbarung 2007 wurden folgende Regelungen zum Stadtumbau Ost neu vereinbart:

- Stärkung der Aufwertung gegenüber dem Rückbau: Die Länder setzen mindestens die Hälfte der für den Stadtumbau Ost eingesetzten Bundesmittel für die Aufwertung von Stadtquartieren ein.² Die Länder weichen nur dann von dieser Vereinbarung ab, wenn dies erforderlich ist, um ein Drittel der leerstehenden Wohnungen abzureißen.
- Ausweitung der Sicherungsmaßnahmen (als Alternative zum Abriss): Die Mittel, die ohne kommunalen Eigenanteil für die Sicherung von stadtbildprägenden Gebäuden eingesetzt werden dürfen, werden von 3 % auf 5 % erhöht.
- Differenzierung der Rückbauförderung von Wohnungen: Der Rückbau von Gebäuden mit weniger als sieben Geschossen wird künftig mit bis zu 50 Euro je Quadratmeter gefördert. Bei Gebäuden ab sieben Geschossen beträgt der Zuschuss bis zu 60 Euro je Quadratmeter. Im Einzelfall ist eine höhere Förderung zulässig, wenn die Rückbaukosten aufgrund besonderer Umstände erheblich über dem Durchschnitt liegen.
- Experimentierklausel für den kommunalen Eigenanteil: Das Land kann aufgrund der besonderen Haushaltssituation einer Gemeinde durch Einzelfallentscheidung zulassen, dass Mittel, die der geförderte Eigentümer oder ein anderer privater Investor aufbringt, als kommunaler Eigenanteil gewertet werden. Der von der Gemeinde selbst aufgebrauchte Eigenanteil muss dabei mindestens 10 v. H. der förderfähigen Kosten betragen. Bund und Länder haben diese Neuregelung zum kommunalen Eigenanteil noch nicht als endgültige, dauerhafte Regelung eingeführt, sondern als vorläufige „Experimentierklausel“.

² Diese Aufteilung der Aufwertungs- und Rückbaumittel muss nicht in jeder Kommune eingehalten werden, sondern gilt nur für die Landesebene.

2.2 Mitwirkung der Kommunen im Stadtumbau

Seit dem Beginn der Laufzeit des Programms Stadtumbau Ost im Jahr 2002 haben bisher insgesamt 352 Kommunen am Programm Stadtumbau Ost partizipiert. Allein in den Jahren 2005 und 2006 wurden insgesamt 52 Kommunen neu in das Programm aufgenommen.

Charakterisierung der Programmstädte nach dem Stadt- und Gemeindetyp³

Die Tabelle 2 zeigt deutliche Unterschiede bei der Ausweisung von Programmkommunen innerhalb der Länder. Während Brandenburg den Stadtumbau vorwiegend auf die Mittelstädte außerhalb des Berliner Agglomerationsraumes fokussiert, haben die anderen Länder sehr viel mehr Kommunen in das Programm aufgenommen. Dementsprechend sind jeweils mehr als die Hälfte der Programmkommunen in diesen Ländern Kleinstädte und Landgemeinden.

| Bundesland | Stadt- und Gemeindetyp* | | | | Gesamt |
|------------------------|-------------------------|-------------|------------|--------------|------------|
| | Großstadt | Mittelstadt | Kleinstadt | Landgemeinde | |
| Berlin | 1 | | | | 1 |
| Brandenburg | 1 | 19 | 10 | 1 | 31 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 1 | 14 | 34 | 31 | 80 |
| Sachsen | 4 | 42 | 53 | 13 | 112 |
| Sachsen-Anhalt | 2 | 24 | 28 | 3 | 58 |
| Thüringen | 3 | 26 | 29 | 13 | 70 |
| Summe | 12 | 125 | 154 | 61 | 352 |

* Die Festlegung des Stadt- und Gemeindetyps ergibt sich anhand folgenden Kriterien: Großstadt: 100.000 oder mehr Einwohner (Ober- oder mögliches Oberzentrum); Mittelstadt: mögliches Ober- oder Mittelzentrum bzw. Teil eines möglichen Mittelzentrums mit weniger als 100.000 Einwohnern; Kleinstadt: meist Zentrum geringer Stufe mit Stadtrecht; Landgemeinde: Kommune ohne Stadtrecht. (vgl. BMVBW 2005a: 4)

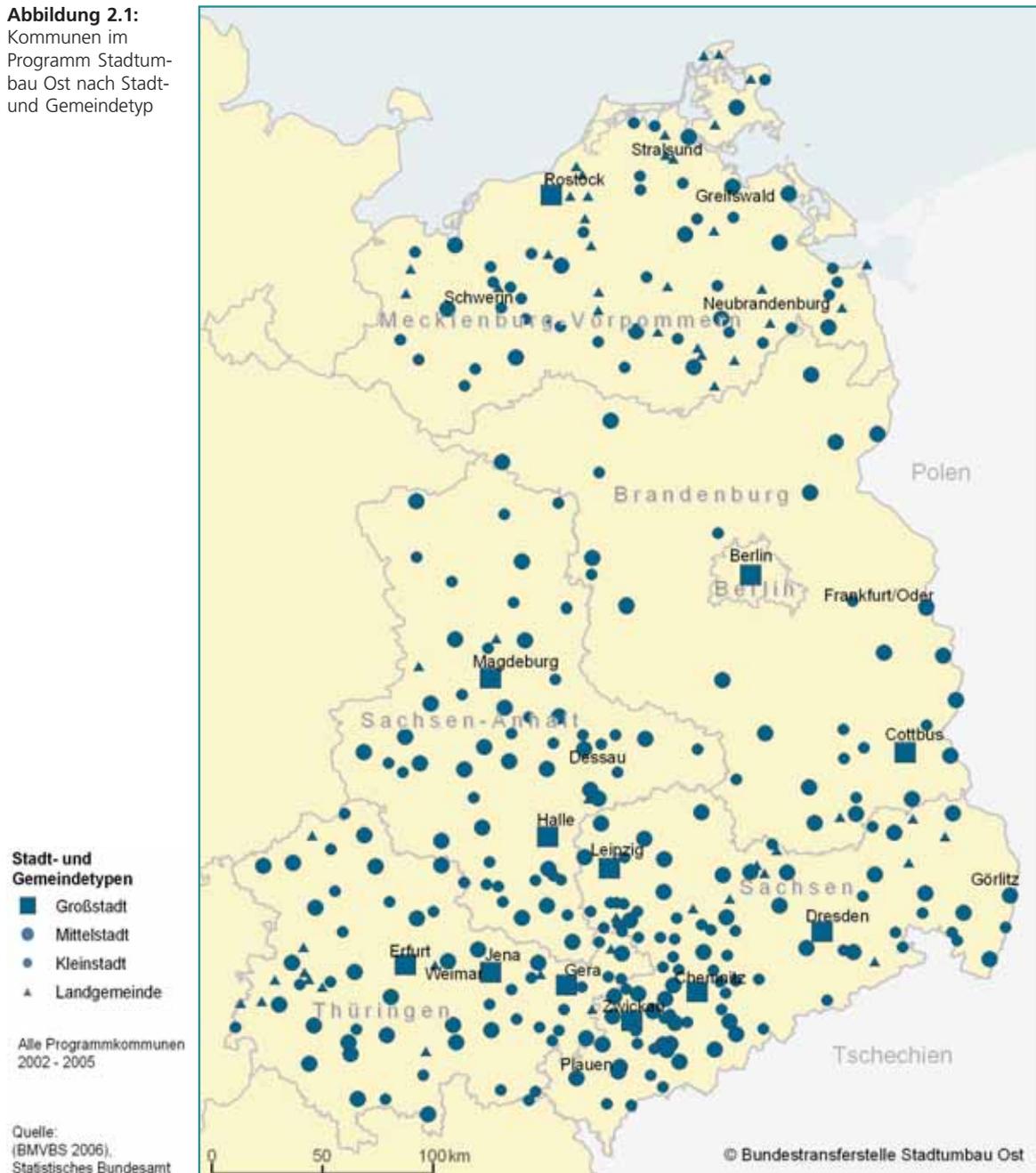
Quelle: BMVBS 2006 / Statistisches Bundesamt

Tabelle 2.1: Programmkommunen (2002-2006) nach Stadt- und Gemeindetyp

Die höchste Kontinuität bei der Mitwirkung am Stadtumbau weisen die Groß- und Mittelstädte auf. Während viele Kleinstädte und Landgemeinden nur über einen kurzen Zeitraum Mittel aus dem Programm Stadtumbau Ost erhalten, um auf zumeist räumlich begrenzte Problemlagen durch Einzelmaßnahmen reagieren zu können, sind die Mittel- und Großstädte die Träger des Stadtumbaus. Sie erhalten in der Regel Fördermittel aus mehreren Programmjahren und verkörpern damit in besonderem Maße den Prozess des Stadtumbaus. Gleichzeitig verfügen diese Städte über die größten Erfahrungswerte in der Umsetzung.

³ Der Stadt- und Gemeindetyp wird anhand folgender Kriterien definiert: Zahl der Einwohner, Stadtrecht sowie Zentralität (vgl. BMVBW 2005a: 4).

Abbildung 2.1:
Kommunen im
Programm Stadtum-
bau Ost nach Stadt-
und Gemeindetyp



Von den 108 ostdeutschen Städten mit mehr als 20.000 Einwohnern⁴ sind 93 Städte bzw. 86 % am Stadtumbau beteiligt. Bei den nicht einbezogenen Städten dieser Größenklasse handelt es sich im Wesentlichen um einige im engeren Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg gelegene Städte (einschließlich der Landeshauptstadt Potsdam). In Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen sind jeweils alle Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern am Stadtumbauprogramm beteiligt. Somit leben fast zwei Drittel der Einwohner in den neuen Bundesländern in einer Stadtumbaukommune und sind somit direkt oder indirekt von Maßnahmen des Stadtumbaus betroffen.



Abbildung 2.2: Zwei Drittel der Einwohner Ostdeutschlands leben in einer Stadtumbaukommune

Charakterisierung der Programmstädte nach dem Stadtstrukturtyp

Aufgrund der Vielzahl an Kommunen in Ostdeutschland, die stadtumbaurelevante Probleme aufweisen, kann nicht von charakteristischen Stadtstrukturtypen innerhalb des Programms gesprochen werden. Vielmehr finden sich innerhalb der Programmstädte alle für Ostdeutschland charakteristischen Stadtstrukturtypen.

So lassen sich die größeren Stadtumbaustädte ausgehend von den jeweils prägenden Baualterklassen des Wohnungsbestandes im Wesentlichen in drei Gruppen gliedern:

- 38 Groß- und Mittelstädte, die überwiegend durch ihren vor 1949 errichteten Altbaubestand geprägt sind (d.h. mehr als 50 % des Wohnungsbestandes der Stadt wurde vor 1949 errichtet),
- 52 Groß- und Mittelstädte, die überwiegend durch von 1949 bis 1989 errichteten DDR-Wohnungsbestand geprägt sind (d.h. mehr als 50 % des Wohnungsbestandes wurde von 1949 bis 1989 errichtet),
- 45 Groß- und Mittelstädte, die eine gemischte Struktur aufweisen (d.h. etwa gleiche Anteile an Altbau- und DDR-Wohnungsbestand).

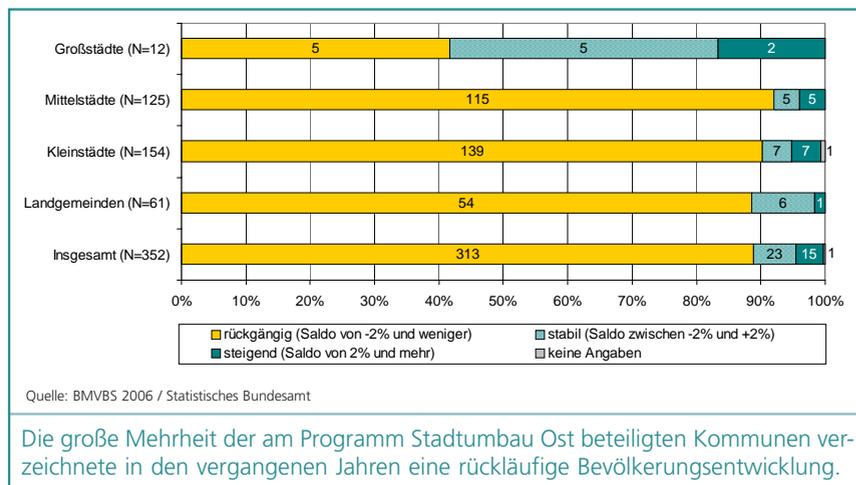
Die Umsetzung und die bisher erreichten Wirkungen des Programms Stadtumbau Ost werden im Weiteren auch dahingehend dargestellt, ob und inwieweit sie vom Stadtstrukturtyp beeinflusst werden.

Charakterisierung der Programmstädte nach der Einwohner- und Wohnungsnachfrageentwicklung und dem Wohnungsleerstand

Nahezu alle Stadtumbaustädte sind bezogen auf die Entwicklung der Einwohnerzahlen schrumpfende Städte. Der seit dem Beginn der 1990er Jahre laufende Prozess des Einwohnerrückgangs hat sich in knapp 90 % aller Stadtumbaustädte auch im Zeitraum von 2000 bis 2004 fortgesetzt. Allerdings zeigte sich in fünf von zwölf Großstädten in Ostdeutschland (einschließlich Berlin) in diesem Zeitraum eine Stabilisierung sowie in zwei Fällen sogar ein leichter Anstieg der Einwohnerzahlen (Dresden, Jena).

⁴ Quelle: Statistisches Bundesamt, Stand 2005

Abbildung 2.3: Entwicklung der Einwohnerzahlen in den Stadtumbaukommunen im Zeitraum von 2000-2005



Darüber hinaus konnten lediglich fünf Mittelstädte einen Anstieg der Einwohnerzahlen für sich verbuchen.

Auch in den nächsten zehn Jahren erwarten 85 % der Stadtumbaustädte einen weiteren Rückgang der Einwohnerzahlen. In zwei von drei Kommunen geht man davon aus, dass parallel zum Einwohnerrückgang auch die Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt weiter sinken wird. Nur 25 von 207 Kommunen gaben in der Befragung an, dass sie sowohl bezogen auf die Einwohnerzahlen als auch auf die Wohnungsnachfrage in den nächsten zehn Jahren mindestens eine stabile Entwicklung erwarten. Tatsächliche Wachstumserwartungen werden lediglich in einer Groß- und zwei Kleinstädten geäußert (Leipzig, Pegau, Neukieritzsch). Wenn man berücksichtigt, dass die Mehrzahl der Groß- und Mittelstädte in den neuen Bundesländern in das Programm Stadtumbau Ost einbezogen ist, wird deutlich, dass sich in Ostdeutschland auch künftig nahezu flächendeckende, längerfristige Schrumpfungsprozesse vollziehen werden.

Tabelle 2.2: Bewertung der Entwicklung der Einwohnerzahlen und der Wohnungsnachfrage in den nächsten 10 Jahren

Der massive Wohnungsleerstand in den neuen Ländern und seine Folgen für die Städte war wesentlicher Ausgangspunkt für die Initiierung des Programms Stadtumbau Ost. In den am Stadtumbau beteiligten Kommunen lag der Wohnungsleerstand im

| Wohnungsnachfrage bis 2017 | Bevölkerungsentwicklung bis 2017 | | | | | | | | | |
|----------------------------|----------------------------------|--------------|----------------------|----------------|--------------|----------------------|------------|--------------|----------------------|-------|
| | steigend | | | gleichbleibend | | | rückgängig | | | Summe |
| | Großstädte | Mittelstädte | Kleinstädte/Landgem. | Großstädte | Mittelstädte | Kleinstädte/Landgem. | Großstädte | Mittelstädte | Kleinstädte/Landgem. | |
| steigend | 1 | - | - | - | 1 | - | 1 | 2 | - | 5 |
| gleichbleibend | - | - | 2 | 2 | 5 | 14 | - | 22 | 14 | 59 |
| rückgängig | - | - | - | 1 | 2 | 4 | 6 | 70 | 60 | 143 |
| Summe | 1 | - | 2 | 3 | 8 | 18 | 7 | 94 | 74 | 207 |

Quelle: IRS, Befragung der Kommunen 2006

Jahr 2005 – nach den teilweise geschätzten Angaben der Kommunen im Rahmen der Befragung 2006 – im Durchschnitt bei etwa 14,6 %.

Besonders stark vom Leerstand betroffen sind nach wie vor hauptsächlich die Groß- und Mittelstädte, mit Leerstandsquoten von 15,7 bzw. 14,2 %. In den Kleinstädten und Landgemeinden lag die Leerstandsrate im Jahr 2005 bei etwa 11,7 % und damit deutlich unter dem Durchschnitt der Groß- und Mittelstädte.

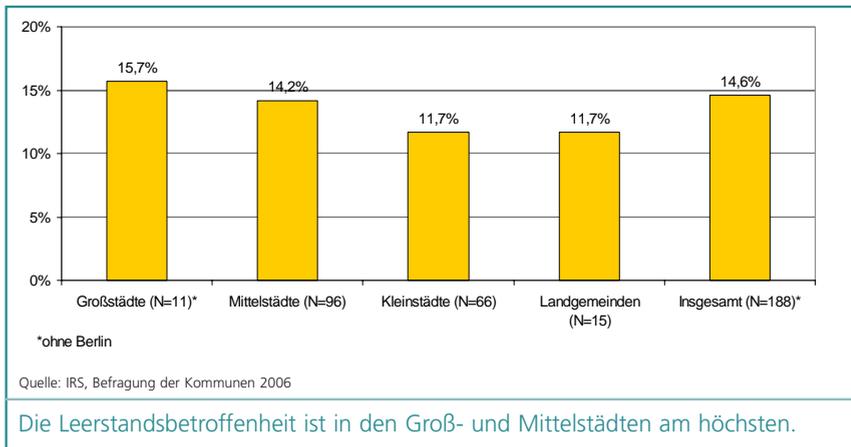


Abbildung 2.4: Wohnungsleerstand in den Stadtumbaukommunen 2005 nach dem Stadt- und Gemeindetyp (N=188)

Städtebauliche Problemlagen in den Programmstädten

Über den Wohnungsleerstand hinaus werden von den Kommunen eine ganze Reihe städtebaulicher Problemlagen benannt, die sich vielfach in einzelnen Stadtquartieren bündeln und gegenseitig überlagern. So stellt der Umgang mit vorhandenen Brachen (Flächen und Gebäuden) in zentralen und städtebaulich bedeutsamen Lagen für jede zweite Kommune ein großes Problem dar. Hier zeigen sich Parallelen zu charakteristischen städtebaulichen Problemen in den Förderstädten des Programms Stadtumbau West. Aber auch Funktionsmängel in der Innenstadt und die Anpassung der technischen wie auch der sozialen Infrastruktur an veränderte Bedarfe haben für viele Kommunen eine hohe Bedeutung. Für etwa jede dritte Stadtumbaukommune ist die hohe Belastung zentraler Bereiche der Stadt mit Durchgangsverkehr ein wichtiges Thema. Nicht selten handelt es sich hier um stadtbildprägende Straßenzüge, die aufgrund der Lärm- und Staubbelastung allerdings oft hohe Wohnungsleerstände und in der Folge auch Unterhaltungsprobleme aufweisen.

Weiterhin werden sanierungsbedürftige leerstehende Häuser von einigen Städten als Problem benannt. Allerdings weisen die Stadtumbaustädte insgesamt einen sehr hohen Sanierungsstand auf. Nach Angaben der Kommunen sind etwa 75 % der Gebäudesubstanz in den Städten saniert oder teilsaniert. In den Beständen des DDR-Wohnungsbaus liegt dieser Wert bei etwa 72 %, in den innenstadtnahen Altbaubeständen und den Altstädten bei 68 bis 70 %.

Abbildung 2.5: Drängende städtebauliche Probleme in den Stadtumbaukommunen (N=215)

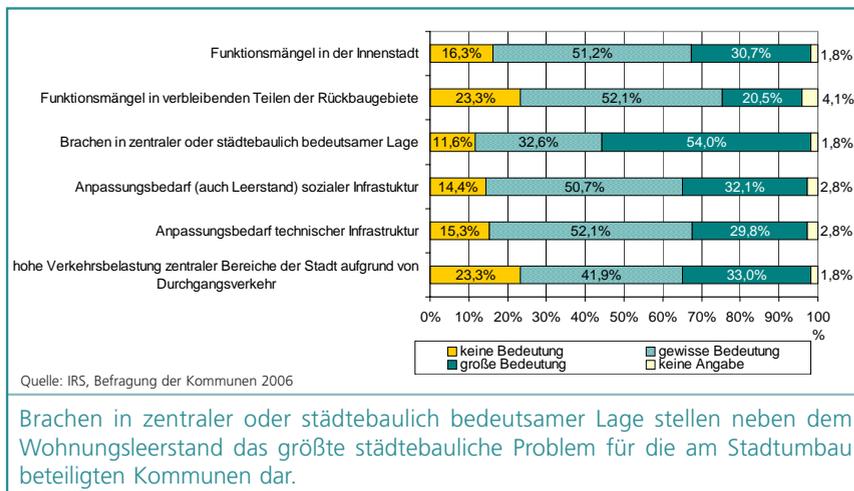


Abbildung 2.6: Sanierungsstand der Wohngebäude in den Stadtumbaustädten (N=218)

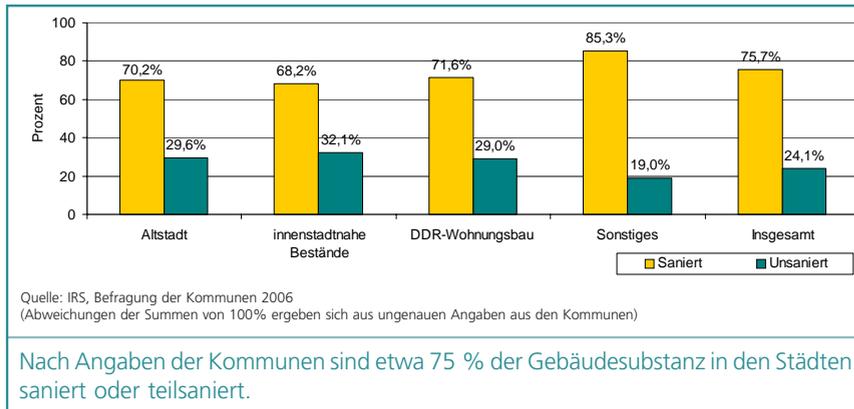


Abbildung 2.7: Leerstand an Durchgangsstraßen (links)



Abbildung 2.8: Funktionsmängel in verbleibenden Teilen der Rückbaugebiete (rechts)



2.3 Differenzierte Zielsetzungen des Stadtumbaus in den ostdeutschen Städten

Die im Programmansatz umfassend angelegten Zielsetzungen des Stadtumbaus werden in den beteiligten Kommunen entsprechend den jeweils spezifischen Problemlagen und Potenzialen differenzierter festgeschrieben. Trotzdem beinhalten die Formulierungen eher allgemeine Richtungsweisungen. Eine Brandenburger Kommune formulierte ihr Stadtumbauziel wie folgt: „Schrumpfung von Außen nach Innen, Stärkung der Stadt von Innen nach Außen“. Das Ziel einer sächsischen Kommune lautet, „eine von Grün durchzogene, verschlankte und dennoch im Innern kompakte Stadtstruktur“ zu erreichen. Auch in vielen anderen Kommunen sind die Stärkung der Stadtmitte, die Steigerung der Attraktivität der Stadt als Wohnort und die Verbesserung der Lebensqualität zentrale Ziele des Stadtumbaus. Damit verbunden wird vor allem eine Aufwertung der Altstädte bzw. der innerstädtischen Quartiere durch eine Verbesserung der Zentrumsfunktionen, die Stärkung der Quartiere als Wohn- und Einzelhandelsstandorte oder die Erhöhung der Wohneigentumsquote und eine klare Konzentration auf die Innenentwicklung. Die Leerstandsbekämpfung und Stabilisierung des Wohnungsmarktes tritt in der Darstellung der Kommunen als zentrales Ziel des Stadtumbaus deutlich hinter die Ziele der Aufwertung und Attraktivitätssteigerung zurück.

Beim Rückbau stehen die Leerstandsreduzierung im Plattenbaubestand und die Stabilisierung zu erhaltender Stadtgebiete durch punktuellen Abriss und Entdichtung im Vordergrund. Für rund 14 % der Kommunen besteht ein wesentliches Rückbauziel im flächenhaften Abriss ganzer Stadtgebiete.



Abbildung 2.9: Wesentliche Ziele der Umsetzung des Stadtumbauprogramms in den Kommunen (N=182)

Während die formulierten Ziele der Aufwertung oft relativ allgemein bleiben, benennen die Kommunen bezogen auf den Rückbau in der Regel klar messbare Zielvorgaben. Insgesamt soll mit dem Programm Stadtumbau Ost der Rückbau von rund 350.000 leerstehenden, langfristig nicht mehr benötigten Wohnungen in Ostdeutschland unterstützt werden (BMVBW 2005: 101).

Für die Zielerreichung streben die meisten Kommunen einen Zeithorizont an, der mindestens bis zum Jahr 2015, vielfach sogar bis zum Jahr 2020 reicht. Dies zeigt, dass der Stadtumbau in den Kommunen zumeist als längerfristiger Prozess angesehen wird.

3 Schwerpunkte der Programmumsetzung bei Aufwertung und Rückbau

Im Folgenden werden die Schwerpunktsetzungen sowie der bisher erreichte Stand der Umsetzung des Programms Stadtumbau Ost und erste erkennbare Wirkungen beschrieben. Im voranstehenden Kapitel wurde allerdings bereits deutlich, dass die Programmziele im Hinblick auf die Aufwertung im Stadtumbau oft allgemein als Qualitätsverbesserung in bestimmten Stadtquartieren beschrieben werden. Diese ist hinsichtlich der Zielerreichung nur schwer messbar. Darüber hinaus ist es nur selten möglich, kausale Zusammenhänge zwischen den eingesetzten Mitteln des Programms und den beobachteten Veränderungen in einem Quartier herzustellen. Im Programmbereich Rückbau fällt es leichter, den erreichten Umsetzungsstand an den quantitativen Zielvorgaben zu messen. Gleichzeitig besteht aber die Gefahr, dass bei einer allein an Mengengerüsten ausgerichteten Bewertung die durch die Umsetzung der Maßnahmen ausgelösten qualitativen Veränderungen in den Städten aus dem Blick geraten.

Deutlicher Ausdruck dieses Dilemmas ist, dass der Stadtumbau auch in der Fachöffentlichkeit nach wie vor oft vor allem mit dem Abriss von Wohnungen gleichgesetzt wird. Eine klare Zielvorgabe steht hier dem quantitativ eindeutig messbaren Umsetzungsstand gegenüber. Die bisher umgesetzten vielfältigen Maßnahmen der Aufwertung insbesondere in den innerstädtischen Stadtquartieren, von denen wichtige Impulse für die Zukunftssicherung der Städte ausgehen, werden hingegen oft weniger gewürdigt.

Im Folgenden wird daher ein differenzierter Blick auf die Programmbereiche Aufwertung und Rückbau geworfen.

3.1 Räumliche Schwerpunkte des Stadtumbaus in den beteiligten Kommunen

Die Ziele der Kommunen im Stadtumbau spiegeln sich in den räumlichen Schwerpunktsetzungen für Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen wider. Insbesondere bezogen auf den Rückbau ist eine deutliche Konzentration auf den DDR-Wohnungsbau erkennbar. Dabei gilt oft die einfache Formel, dass Plattenbaubestände heute umso eher zum Abriss vorgesehen sind, je später sie in der DDR-Zeit gebaut wurden (vgl. Kapitel 4.2).

Doch auch wenn rund 90 % der Kommunen in der Befragung 2006 angaben, dass ein räumlicher Schwerpunkt des Rückbaus im DDR-Wohnungsbestand liegt, darf nicht verkannt werden, dass jede vierte Kommune innerstädtische Stadtgebiete mit Beständen aus der Zeit von 1919 bis 1948 als weiteren Schwerpunkt des Rückbaus benennt. In fast jeder fünften Kommune liegt ein Rückbauschwerpunkt in gründerzeitlichen Beständen und in jeder siebten Kommune im Bereich der historischen Altstadt. Diese Befunde sind durchaus relevant, denn punktuelle Abrisse von Einzelgebäuden veranlassen vermutlich kaum einen kommunal Verantwortlichen, von einem räumlichen Schwerpunkt des Rückbaus zu sprechen. Im Kapitel 4.1 wird daher ausführlicher auf bisher realisierte Abrissmaßnahmen im Altbaubestand eingegangen.

Im Bereich der Aufwertung ist die räumliche Schwerpunktsetzung der Maßnahmen nicht so deutlich ausgeprägt, wie es die Benennung der Stadtumbauziele durch die Kommunen erwarten ließe. Zwar liegt in etwa 70 % der Kommunen ein räumlicher Schwerpunkt der Aufwertung im Bereich der historischen Altstadt. In jeder zweiten Stadt bildet aber ebenso der DDR-Wohnungsbau einen Aufwertungsschwerpunkt. Konkret setzen 72 % der Stadtumbaustädte Aufwertungsmaßnahmen im Altbaubestand und 67 % Aufwertungsmaßnahmen im Plattenbaubestand um (teilweise kleinere Maßnahmen, so dass nicht von einem Aufwertungsschwerpunkt gesprochen wird). Insgesamt werden die Aufwertungsmittel im Programm Stadtumbau Ost somit bisher räumlich weniger fokussiert eingesetzt als die Rückbaumittel. Hierbei muss allerdings berücksichtigt werden, dass die Aufwertung insbesondere in den Innenstädten vielfach durch andere Förderprogramme finanziert wird (z.B. Städtebaulicher Denkmalschutz, Sanierungsförderung, etc.).

Abbildung 3.1: Räumliche Schwerpunkte des Stadtumbaus nach Aufwertung und Rückbau (N=216; Mehrfachnennungen möglich)

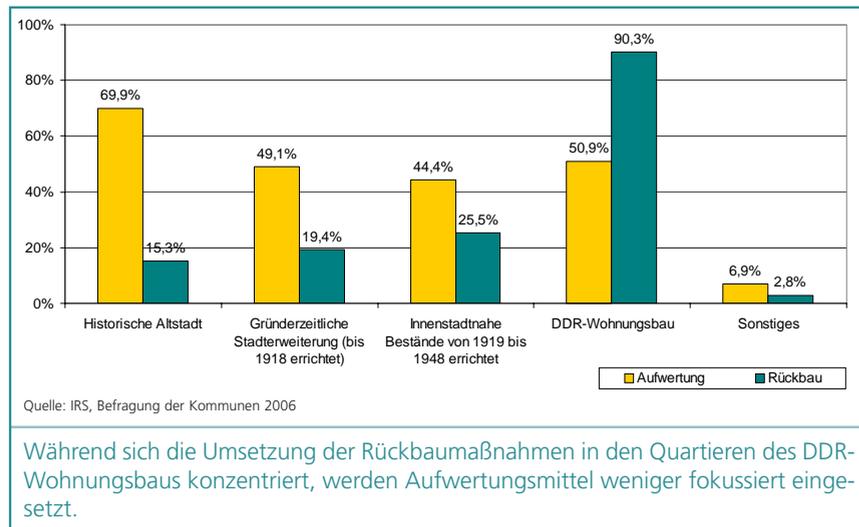
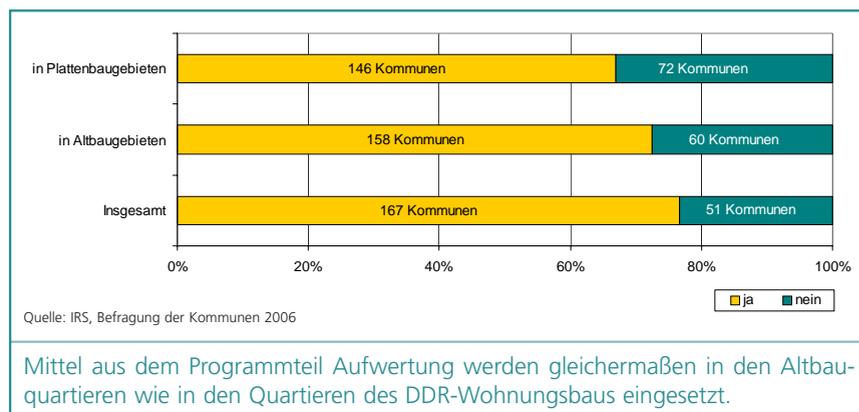


Abbildung 3.2: Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen in unterschiedlichen Fördergebietskategorien (N=218)



3.2 Umsetzung des Stadtumbaus im Programmbereich Rückbau

Zu Beginn des Programms Stadtumbau Ost im Jahr 2002 standen in den neuen Bundesländern etwa 14,9 % des vorhandenen Wohnungsbestandes bzw. mehr als eine Millionen Wohnungen leer (BMVBW 2005b: 19). In den Stadtumbaustädten lag die durchschnittliche Leerstandsquote mit rund 16,0 % noch deutlich über diesem Wert, wobei zwischen den Ländern erhebliche Unterschiede auftraten. Während die Stadtumbaukommunen in Mecklenburg-Vorpommern mit etwa 10 % die geringsten Werte aufwiesen, lagen die durchschnittlichen Leerstandsquoten in den Stadtumbaukommunen in Sachsen und Sachsen-Anhalt mit 17,6 bzw. 17,8 % fast doppelt so hoch (vgl. Abbildung 3.3).

Inzwischen wurden im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost rund 170.300 Wohnungen (Stand 28.02.2007) abgerissen. Für den Abriss weiterer fast 24.000 Wohnungen wurden Mittel aus landesspezifischen Förderprogrammen bereitgestellt. Für 150.000 der bisher abgerissenen Wohnungen wurde zusätzlich zur Stadtumbauförderung eine Altschuldenentlastung nach § 6a AHG gewährt. Rund 95 % aller Stadtumbaukommunen haben Abrissvorhaben umgesetzt.

| Land | Rückbau per 28.02.2007 in Wohneinheiten mit Mitteln aus | | |
|------------------------|---|-------------------------------------|---------|
| | Landesprogrammen | Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost | Gesamt |
| Berlin* | | 2.485 | 2.485 |
| Brandenburg | 4.723 | 28.766 | 33.489 |
| Mecklenburg-Vorpommern | | 13.664 | 13.664 |
| Sachsen | 14.015 | 59.057 | 73.072 |
| Sachsen-Anhalt | | 40.560 | 40.560 |
| Thüringen | 4.328 | 25.704 | 30.032 |
| Summe | 23.066 | 170.236 | 193.302 |

* Quelle: BMVBWS

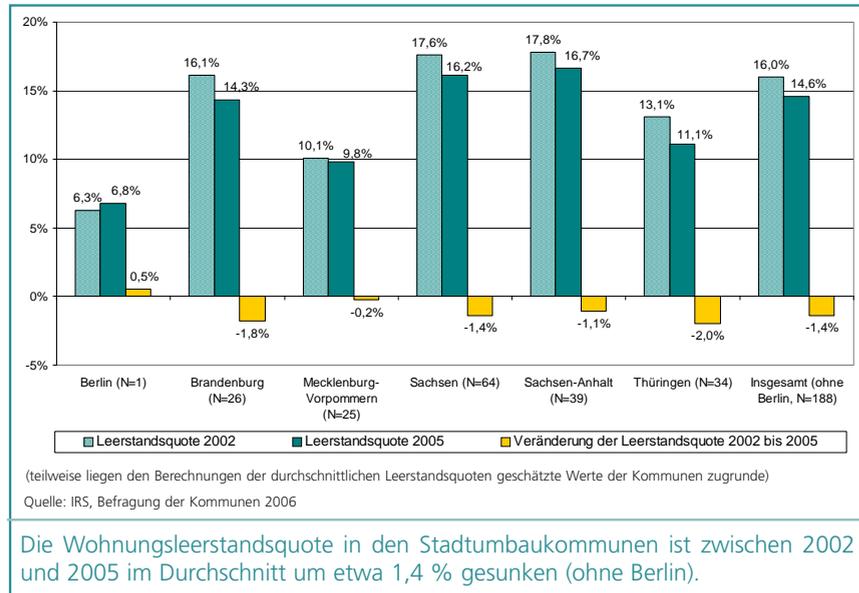
Tabelle 3.1: Im Rahmen des Stadtumbaus realisierter Rückbau von Wohnungen in den ostdeutschen Bundesländern und Berlin

In den Kommunen spiegeln sich die Wirkungen der Wohnungsabriss in zwischen in einem spürbaren Rückgang der Leerstandsquoten wider. So hat sich der Wohnungsbestand in den Stadtumbaustädten nach den (teilweise geschätzten) Angaben der Kommunen zwischen 2002 und 2005 um etwa 3 % verringert. Die Wohnungsleerstandsquote sank im gleichen Zeitraum um etwa 1,4 % (vgl. Abbildung 3.5).⁵ Bestätigt werden diese Aussagen aus der Befragung der Stadtumbaukommunen auch durch die vom Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (GdW) für die eigenen Mitgliedsunternehmen dargestellte Leerstandsentwicklung. Danach ist bei den im GdW organisierten Wohnungsunternehmen die Leerstandsquote von 16,2 % im Jahr 2002 auf rd. 13,9 % im Jahr 2005 und knapp 12 % im Jahr 2006 gesunken.⁶ Ohne die erfolgten Abrisse wäre die Leerstandsquote bei den GdW-Unternehmen im Jahr 2005 voraussichtlich auf 18,7 % gestiegen (GdW 2005; GdW 2006).

⁵ Angaben ohne den Ostteil Berlins.

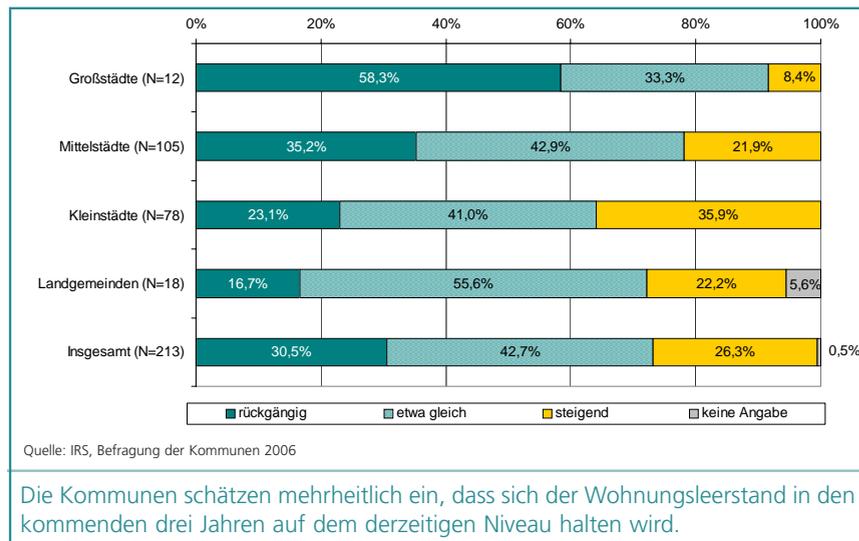
⁶ Der höhere Rückgang der Leerstandsquote bei den GdW-Unternehmen ist darauf zurückzuführen, dass diese Unternehmen bisher den allergrößten Teil des erfolgten Wohnungsabrisses realisiert haben.

Abbildung 3.3: Wohnungsleerstand in den Stadtumbaukommunen 2002 und 2005 im Vergleich nach Ländern (N=189)



Allerdings geht nur jede dritte Stadtumbaukommune davon aus, dass die Leerstandszahlen im Zuge der Umsetzung der Stadtumbauvorhaben in den nächsten drei Jahren (weiter) sinken werden. Vielmehr rechnet jede zweite Kommune mit einer Stabilisierung des Leerstandes, also keinem weiteren Anstieg bis zum Jahr 2009. Optimistisch sind insbesondere Groß- und Mittelstädte, die bereits über einen längeren Zeitraum am Stadtumbauprogramm partizipieren.

Abbildung 3.4: Einschätzung der Entwicklung des Wohnungsleerstandes in den kommenden drei Jahren nach Stadt- und Gemeindetyp (N=213)



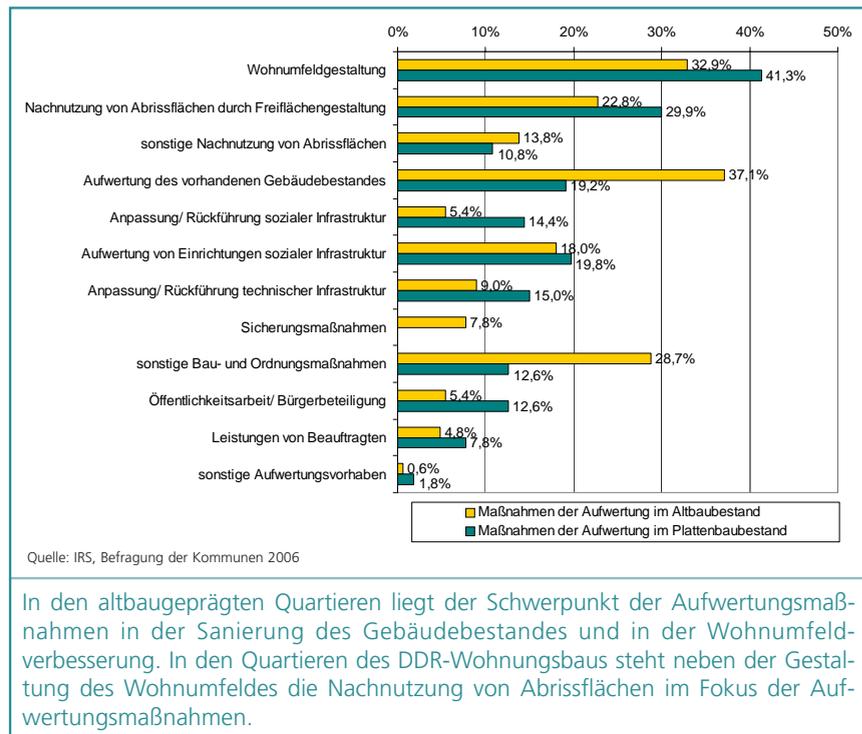
Mit der Umsetzung von Rückbauvorhaben ist für die Wohnungsunternehmen ein Rückgang der leerstandsbedingten wirtschaftlichen Belastungen verbunden. Insbesondere gekoppelt mit der Altschuldenentlastung haben gerade Wohnungsunternehmen, die sich frühzeitig und konsequent am Rückbau beteiligt haben, inzwischen zumeist eine spürbare Reduzierung ihrer unternehmensbezogenen Leerstandsquoten sowie eine merkliche wirtschaftliche Konsolidierung erreicht, die ihnen oft auch wieder eigene Investitionsspielräume eröffnet (vgl. auch SAB 2006). Somit können im Stadtumbau erste positive Signale im Hinblick auf die Stabilisierung des Wohnungsmarktes verzeichnet werden. Gleichzeitig ist ein genauerer Blick auf die Wirkungen von Aufwertung und Rückbau im gesamtstädtischen Kontext notwendig (vgl. Kapitel 3.4).

3.3 Umsetzung des Stadtumbaues im Programmbereich Aufwertung

Etwa drei von vier am Stadtumbauprogramm beteiligte Kommunen führen Aufwertungsmaßnahmen durch. Während in den Mittel- und Großstädten in der Mehrzahl sowohl Aufwertungs- als auch Rückbauvorhaben parallel realisiert werden, spielt die Aufwertung nur in zwei Drittel der Kleinstädte und jeder zweiten Landgemeinde eine Rolle.

Die wichtigsten Aufwertungsmaßnahmen in den Altbauquartieren sind – nach Einschätzung der Kommunen – Maßnahmen zur Aufwertung des vorhandenen Gebäudebestandes sowie die Wohnumfeldgestaltung. Aber auch sonstige Bau- und Ordnungsmaßnahmen werden als eine der drei wichtigsten Aufwertungsmaßnahmen im Altbaubestand beschrieben. Für rund jede fünfte Stadt, die Aufwertungsmaßnahmen im Altbaubestand durchführt, gehört die Nachnutzung von Abrissflächen zu den drei wichtigsten Aufgabenbereichen der Aufwertung. Wesentliche Aufwertungsmaßnahmen im Plattenbaubestand sind die Wohnumfeldgestaltung und die Nachnutzung von Abrissflächen durch Freiflächengestaltung. Etwa jede fünfte Stadt benennt in diesem Zusammenhang zudem Maßnahmen zur Aufwertung von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur sowie Maßnahmen zur Aufwertung des vorhandenen Gebäudebestandes.

Abbildung 3.5: Wesentliche Vorhaben der Aufwertung in Altbauquartieren und in Großsiedlungen im Vergleich (N=167)



Der Stand der Umsetzung von Vorhaben der Aufwertung in den Städten lässt sich – angesichts des eingangs beschriebenen Problems einer wenig präzisen Zielformulierung – lediglich anhand der Einschätzung der Kommunen bewerten. 43 % der Kommunen, die bisher Aufwertungsmaßnahmen durchgeführt haben, geben an, dass die im städtebaulichen Entwicklungskonzept bis zum Jahr 2006 vorgesehenen Maßnahmen der Aufwertung im Wesentlichen realisiert wurden. 55 % der Kommunen gaben demgegenüber an, dass die geplanten Vorhaben bisher nur teilweise realisiert werden konnten. Auffallend sind dabei die sehr unterschiedlichen Bewertungen in den einzelnen Ländern. Die Kommunen in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen bewerten den Umsetzungsstand bisheriger Aufwertungsmaßnahmen deutlich positiver als Kommunen in Sachsen und Sachsen-Anhalt. Diese Einschätzung korrespondiert mit den Prioritätensetzungen des Mitteleinsatzes innerhalb der Länder. Die drei erstgenannten Länder haben in den zurückliegenden Jahren die Stadtumbau-mittel im Wesentlichen zu gleichen Teilen für den Rückbau und die Aufwertung eingesetzt. In Sachsen und Sachsen-Anhalt erfolgte – aufgrund der erheblich höheren Leerstandsbedrohung der Stadtumbaukommunen – eine sehr deutliche Konzentration auf den Programmbereich Rückbau. Dementsprechend standen den Kommunen für Aufwertungsmaßnahmen nur sehr begrenzte Fördermittel zur Verfügung.

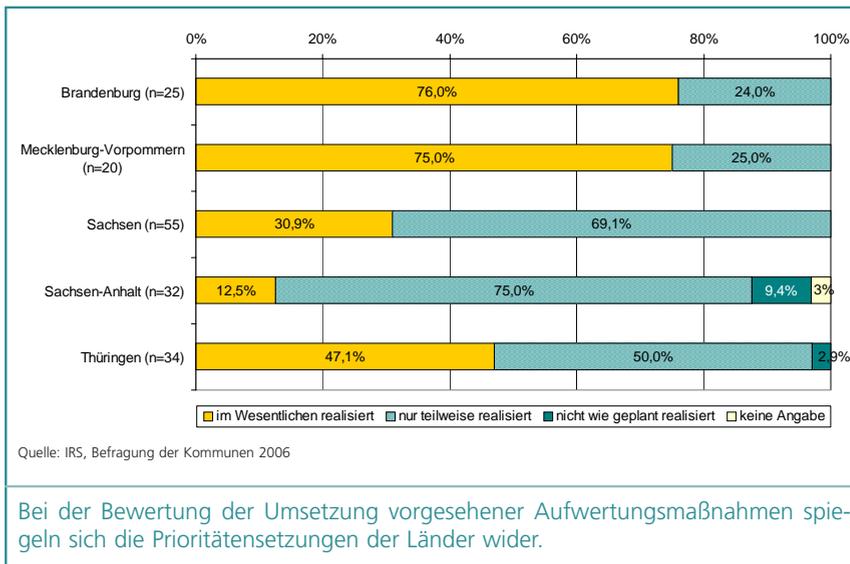
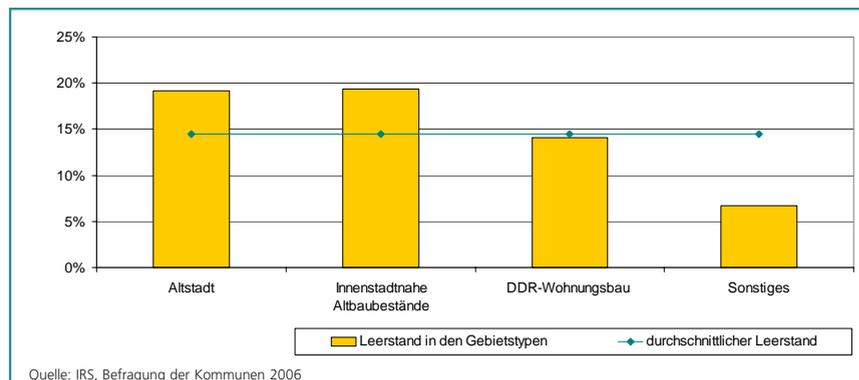


Abbildung 3.6: Umsetzung der im städtebaulichen Entwicklungskonzept bis zum Jahr 2005/06 vorgesehenen Aufwertungsmaßnahmen nach Ländern (N=213)

3.4 Aufwertung und Rückbau im gesamtstädtischen Kontext

Wie in Kapitel 3.1 dargestellt, konzentrieren sich die Rückbaumaßnahmen derzeit schwerpunktmäßig in den zumeist am Stadtrand gelegenen, industriell errichteten Wohngebieten aus der DDR-Zeit. In der Folge des realisierten Abrisses liegt die Leerstandsquote in diesen Wohnungsbeständen der Stadtumbaustädte aktuell bei etwa 14 % und damit unter der durchschnittlichen gesamtstädtischen Leerstandsquote und vor allem deutlich unter der Leerstandsquote in den innerstädtischen Altbaubeständen. (vgl. auch Kapitel 4.2).

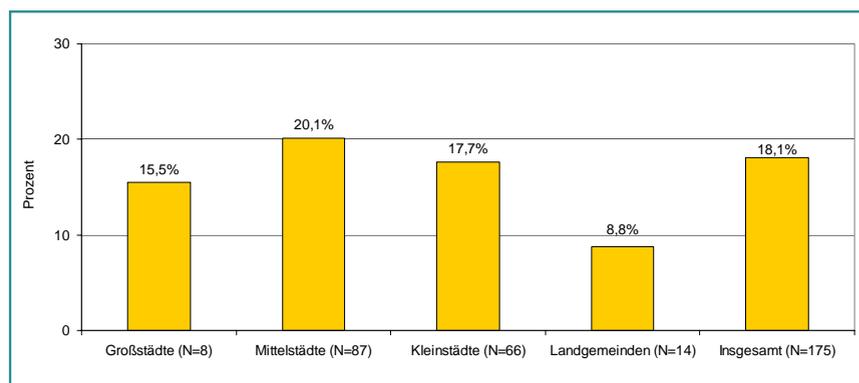
Abbildung 3.7: Wohnungs-leerstand in den Stadtumbau-kommunen 2005 nach Gebietstypen (N=169)



Quelle: IRS, Befragung der Kommunen 2006

Innerstädtische bzw. innerstadtnahe Altbaubestände weisen im Durchschnitt deutlich höhere Leerstandsquoten auf als andere Bestände.

Abbildung 3.8: Wohnungs-leerstand 2005 im Altbau-bestand (bis 1948 errichtet) der Stadtumbaukommunen nach Stadtgrößen (N=114)



Quelle: IRS, Befragung der Kommunen 2006

Die höchsten Leerstände im Altbaubestand treten in den Mittelstädten auf.

Die Altbaubestände weisen demgegenüber im Mittel Leerstände von über 19 % auf (vgl. Abbildung 3.7). Rund ein Drittel bis ein Viertel dieser leerstehenden Altbauwohnungen wird von den Kommunen als nicht mehr bewohnbar eingeschätzt. In einigen Städten sind die Leerstandszahlen in den historischen Innenstädten trotz umfangreicher Investitionen in den zurückliegenden Jahren heute so hoch wie zum Zeitpunkt der politischen Wende. Allerdings haben deutliche Ausdifferenzierungsprozesse zwischen den innerstädtischen Altbauquartieren stattgefunden.

Hier zeigt sich, dass gerade die historischen, für das Bild einer Stadt besonders relevanten Stadtquartiere bisher kaum von den Bestandsreduzierungen am Stadtrand profitieren konnten. Die ursprünglich mit dem Stadtumbau verknüpfte Hoffnung, dass der Abriss von Außen nach Innen zu einer größeren Wohnungsnachfrage in den innerstädtischen Beständen führt und damit möglichst selbsttragende Entwicklungen in den planerisch definierten „Konsolidierungsgebieten“ anstoßen könnte, geht in den meisten Fällen scheinbar bisher nicht auf. Einerseits ist dies auf das erfolgreiche Umzugsmanagement der Wohnungsunternehmen innerhalb der Gebiete zurückzuführen. Andererseits stellt ein Umzug in den Altbaubestand für viele heutige Bewohner der Plattenbausiedlungen nach wie vor keine Wohnalternative dar. Ausschlaggebend sind dabei sowohl finanzielle Aspekte (d.h. möglicherweise höhere Miet- und Betriebskosten bei flächenmäßig oft größeren Altbauwohnungen und meist größeren Raumhöhen) als auch die bestehenden individuellen Wohnpräferenzen. Dementsprechend verbleiben rund 70 bis 80 % der im Zusammenhang mit Abrissmaßnahmen umziehenden Mieter innerhalb der jeweiligen Wohngebiete.

Gleichzeitig können durch die geringe Konzentration der Aufwertungsmittel im Stadtumbau in den innerstädtischen Stadtquartieren bislang noch zu wenige Aufwertungsimpulse mit Ausstrahlungscharakter gesetzt werden.⁷ Eine gewisse Hoffnung wird in den Ländern mit den ab 2007 zur Verfügung stehenden Kompensationsmitteln des Bundes für die soziale Wohnraumförderung verbunden, die zum Teil in neue Programme zur Bestandsaufwertung gelenkt werden sollen.

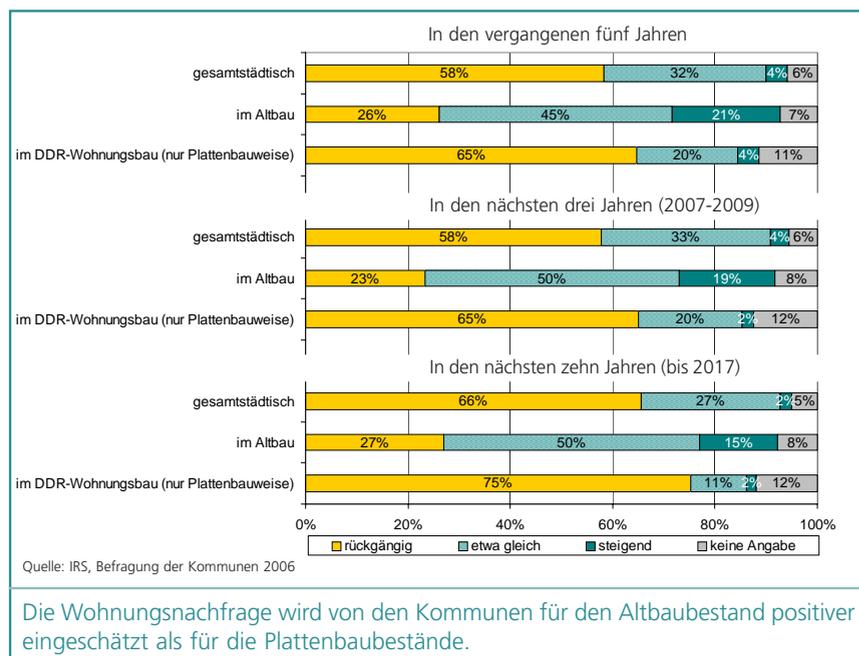
⁷ Im Einzelfall ist die Verzahnung der Aufwertungsmaßnahmen im Rahmen des Stadtumbaus mit anderen Programmen der Städtebauförderung zu berücksichtigen.

3.5 Perspektiven der Wohnungsnachfrageentwicklung in unterschiedlichen Stadtgebieten

Etwas Optimismus vermittelt die Einschätzung der künftigen Entwicklung der Wohnungsnachfrage in unterschiedlichen Wohnungsmarktsegmenten. Obwohl fast 60 % der Kommunen die Entwicklung der gesamtstädtischen Wohnungsnachfrage der vergangenen fünf Jahre als rückläufig einschätzen, bewerten fast drei Viertel der Befragten die Nachfrage im Altbaubestand im selben Zeitraum als stabil (45 %) oder sogar steigend (21 %).

Auch bezogen auf die Nachfrageentwicklung in den nächsten zehn Jahren erwarten die Kommunen im Wesentlichen nur in den Altbaubeständen eine stabile (50 %) bzw. steigende (15 %) Wohnungsnachfrage. Gesamtstädtisch schätzen demgegenüber rd. zwei Drittel der Kommunen die Nachfrageentwicklung negativ ein. Wesentliche Nachfragerückgänge werden dabei vor allem im Plattenbaubestand aus der DDR-Zeit erwartet (vgl. Kapitel 4.2).

Abbildung 3.9: Bewertung der Wohnungsnachfrage in den Stadtumbaukommunen (rückblickend und vorausschauend) (N=218)



4 Handlungsfelder des Programms Stadtumbau Ost

4.1 Stärkung innerstädtischer Altbauquartiere

Das Gesicht der ostdeutschen Innenstädte hat sich in den letzten 15 Jahren grundlegend zum Positiven gewandelt. Unterstützt durch vielfältige Förder- und sonstige Anreizprogramme sind in den zurückliegenden Jahren hohe Investitionen in die Innenstädte geflossen. Nach Einschätzung der Kommunen sind heute ca. 70 % des innerstädtischen Altbaubestandes saniert. In vielen Innenstädten ist eine Stabilisierung der Einwohnerzahlen bzw. sogar eine leichte Zuwanderung zu beobachten. Gut zwei Drittel der Kommunen erwarten auch bezogen auf die nächsten zehn Jahre mindestens eine stabile Wohnungsnachfrage im innerstädtischen Altbaubestand. Allerdings sieht nur jede sechste Kommune ein Potenzial für eine steigende Nachfrage.

Innerhalb der Städte zeigt sich ein differenziertes Bild in den Altbauquartieren. Neben Quartieren, die als weitgehend konsolidiert gelten können, gibt es solche, die aufgrund ihrer Lage, der vorhandenen Bausubstanz und -struktur (oft einfache Gründerzeitbebauung) oder lange ungeklärter Eigentumsverhältnisse nur in geringem Maße ähnlich positive Entwicklungstrends vollzogen haben. In einigen Gebieten haben die bisher erfolgten Investitionen nicht ausgereicht, um einen tatsächlichen Wandel in der Bewertung (bspw. durch Wohnungsnachfrager) auszulösen. In der Folge ist eine zunehmende Ausdifferenzierung innerstädtischer Altbaugebiete zu beobachten. Sanierten und nachgefragten Altbaugebieten stehen – teilweise in unmittelbarer räumlicher Nähe – Gebiete mit eher problematischer Entwicklungsperspektive gegenüber. Weiterhin gibt es Quartiere, die sich derzeit gewissermaßen „auf der Kippe“ zwischen diesen Polen befinden.

Trotz der im Wesentlichen positiven Bilanz der Innenstadtentwicklung in den letzten 15 Jahren stellt sich zunehmend die Frage, welche Perspektiven sich für das letzte knappe Drittel bisher unsanierter Altbausubstanz in den ostdeutschen Stadtumbaustädten ergeben. Es handelt sich dabei oft um seit vielen Jahren leerstehende, teilweise vom Verfall bedrohte Gebäude, für deren Sanierung zumeist überdurchschnittlich hohe Investitionssummen nötig wären. Dabei ist es von besonderer Relevanz, dass nach Einschätzung der Kommunen etwa ein Viertel der heute leerstehenden Altbauten unter bauordnungsrechtlichen Gesichtspunkten als nicht bewohnbar gilt. Der hohe Leerstand

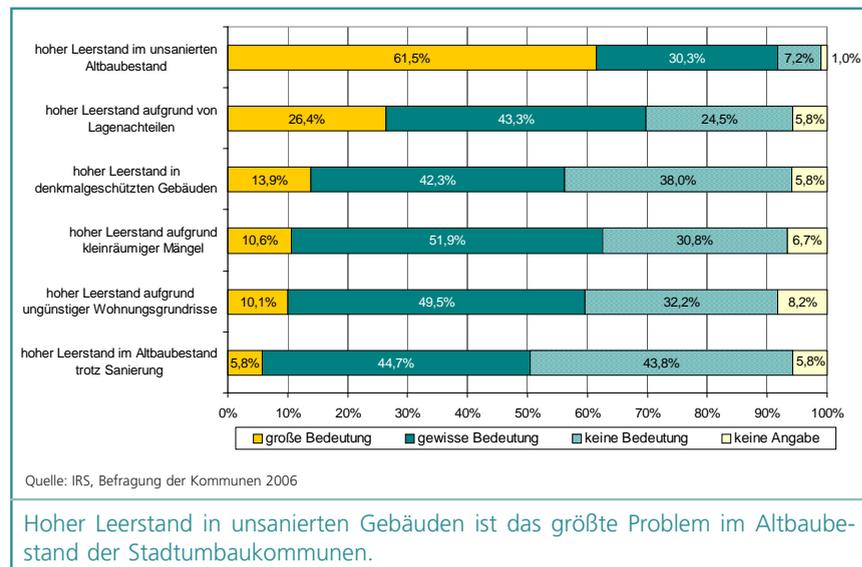


Abbildungen 4.1 a-c:
Beispiele für die positive Entwicklung innerstädtischer Altbauquartiere (oben: Wismar, unten: Lutherstadt Wittenberg, links; Quedlinburg, rechts)



in unsanierten Gebäuden stellt so für die Mehrzahl der Stadtumbaukommunen das mit Abstand größte Problem im Altbaubestand dar (vgl. Abbildung 4.2). Diese Einschätzung bestätigen die Erhebungen in den Stadtumbaukommunen, wonach die Leerstandsquoten in den innerstädtischen Altbaubeständen derzeit über den gesamtstädtischen Leerstandsquoten und erheblich über jenen in den Wohngebieten aus der DDR-Zeit liegen (vgl. Kapitel 3.4).

Abbildung 4.2: Probleme im Altbaubestand in den Stadtumbaukommunen (N=208)



Zu den Faktoren, die den Leerstand im Altbaubestand verstärken, gehören in vielen Städten Lagenachteile der betroffenen Gebäude. Insbesondere die Lage an stark frequentierten Hauptverkehrsstraßen oder auch schlecht erschlossene Randlagen sind häufig Ursachen für überdurchschnittlich hohe Leerstände. Doch auch Defizite im Wohnumfeld wie bspw. ein Mangel an Grün- und Freiflächen, fehlende Pkw-Stellplätze und eine schlechte Infrastrukturausstattung werden von vielen Kommunen als wesentliche Probleme im Altbaubestand benannt. Die Folge ist, dass viele Stadtumbaukommunen inzwischen dazu übergegangen sind, leerstehende Altbauten nicht nur in Einzelfällen,

Abbildungen 4.3 a und b: Städtebauliche Defizite in innerstädtischen Altbauquartieren



sondern in erheblichem Umfang abzureißen: Mindestens jede zehnte abgerissene Wohnung ist eine Altbauwohnung. Jede zweite Stadt, die bisher Rückbaumaßnahmen realisiert hat, hat dabei auch Wohnungen im Altbaubestand abgerissen.

Leerstand und Abriss im denkmalgeschützten Altbaubestand

Problematisch sind nach Ansicht der Mehrzahl der befragten Kommunen die Leerstände von denkmalgeschützten Gebäuden (vgl. Abbildung 4.2). Zwar schätzen mehr als 90 % der Kommunen ein, dass leerstehende Gebäude mit historischer und stadtbildprägender Bedeutung nach einer Sanierung zumindest zum Teil eine Marktperspektive haben. Gleichzeitig stellen jedoch rund 80 % der Kommunen den Abriss einzelner – auch denkmalgeschützter – Gebäude als mehr oder weniger unumgänglich dar (vgl. Abbildung 4.4).

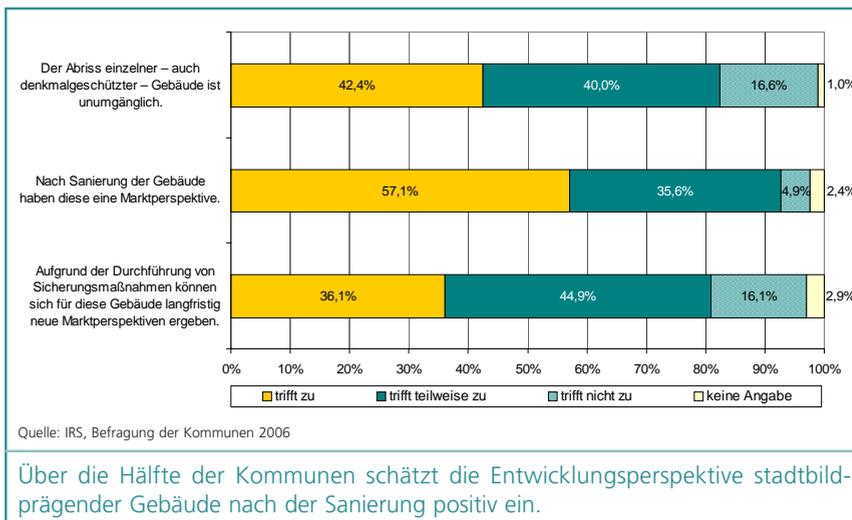


Abbildung 4.4: Bewertung von Entwicklungsperspektiven für leerstehende Gebäude mit stadtbildprägender Bedeutung (N=205)

Nach den Angaben der Kommunen sind in den vergangenen vier Jahren über 14.000 Altbauwohnungen abgerissen worden, davon mehr als 1.000 Wohnungen in Denkmälern. Diese Maßnahmen wurden in rund 80 % der Fälle aus Mitteln des Programms Stadtumbau Ost finanziert⁸. Das mit Abstand größte Abrissvolumen bei Wohnungen in Denkmälern wird dabei im Rahmen der Kommunalbefragung von Kommunen im Freistaat Sachsen genannt. Diese (vermutlich noch eher zu gering als zu hoch angesetzten) Abrisszahlen machen deutlich, dass in den Städten dringend eine fachliche Auseinandersetzung über den Status des Denkmalschutzes und den Denkmalwert von Gebäuden geführt werden muss. Ausgehend von den aktuellen und künftigen Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung scheint es notwendig, die Bedeutung von Denkmälern neu zu bewerten. Ziel muss es sein, die wirklich erhaltenswerten Denkmäler und andere anerkannt stadtbildprägenden Gebäude durch geeignete Maßnahmen dauerhaft zu sichern.

⁸ Bund und Länder haben sich in der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung seit 2005 darauf verständigt, dass der Rückbau von vor 1914 errichteten Gebäuden in straßenparalleler Bebauung oder anderen stadtbildprägenden Lagen grundsätzlich der Zustimmung des Landes bedarf (vgl. Kapitel 2.1).

Städtebaulich behutsamer Abriss als Teilstrategie der Aufwertung

Allerdings stellt nicht jeder Abriss von Altbausubstanz automatisch einen schädlichen Eingriff in vorhandene Baustrukturen dar. Viele Städte versuchen vielmehr, den Abriss im Altbaubestand in eine Strategie der behutsamen Stadterneuerung einzubinden. Durch gezielte Entdichtung bei gleichzeitigem Erhalt qualitätvoller Bausubstanz sollen neue städtebauliche Qualitäten, eine Verbesserung der Freiraumsituation und damit insgesamt eine höhere Wohnqualität erreicht werden. Solche Strategien wurden beispielsweise in den Städten Neustadt an der Orla, Bad Langensalza oder im gründerzeitlich geprägten Magdeburger Stadtteil Buckau umgesetzt. In Leipzig (Leipziger Osten) und Dessau sind zwar einige Abrissvorhaben durchaus umstritten, andererseits sind Flächenabriss dort in Konzepte einer übergeordneten Grün- und Freiflächenentwicklung eingebunden (vgl. Kapitel 4.3).

Konzeptioneller Stadtumbauplan Lutherstadt Eisleben

Seit Anfang 2006 erarbeitet die Stadt zusammen mit Vertretern aller zuständigen Denkmalbehörden (Landesamt, Untere und Obere Denkmalschutzbehörde und Vertreter der Welterbekommission), dem IBA-Büro, dem Sanierungsträger und einem privaten Planungsbüro den „Konzeptionellen Stadtumbauplan mit integrierter Denkmalpflege“. Ein wesentliches Ziel dieses Planwerks, für den es bisher kein Vorbild gibt, ist die Einbindung der rund 300 Einzeldenkmale in eine gesamtstädtische Entwicklungsstrategie. In einem ersten Schritt wurden alle

Abbildung 4.6: Die „Visitenkarte“ gibt eine Übersicht über sämtliche Einzeldenkmale und Denkmalbereiche der Stadt.

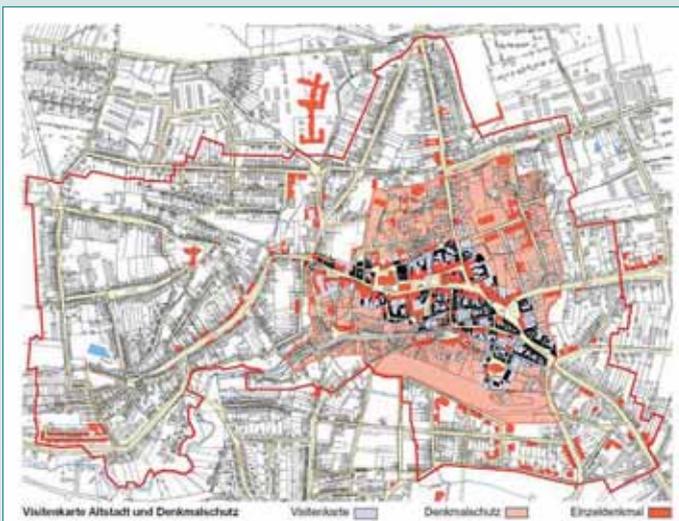


Abbildung 4.5: Simulation für das geplante Wohnprojekt „Petrihöfe“ im Rahmen einer Ideenwerkstatt



wesentlichen Informationen und Daten für das Stadtumbaugebiet aktualisiert und auf den neuesten Stand gebracht. Auf dieser Basis wurden für den gesamten Bereich Historische Altstadt, Bergarbeiterstadt und Neustadt eine differenzierte Bewertung vorgenommen und Entwicklungsperspektiven formuliert. In unmittelbarer Nachbarschaft zum Ensemble des Luthergeburtshauses und der Petrikirche wird derzeit in Kooperation mit der städtischen Wohnungsgesellschaft und privaten Eigentümern das Wohnprojekt „Petrihöfe“ für Senioren und junge Familien im Denkmalbestand entwickelt.

Doch nicht immer, so scheint es jedenfalls, sind die vollzogenen Abrisse in eine umfassende Qualifizierungsstrategie eingebunden. Als Motiv wird seitens der Akteure häufig die notwendige Beseitigung optisch störender Gebäude („Schandfleck“) oder aber das Ziel einer Bestandsreduzierung auf dem Wohnungsmarkt bzw. einer Entlastung der Wohnungswirtschaft genannt. Unter einem vermeintlichen Vollzugsdruck erfolgen so vielerorts Abrisse, bevor eine wirkliche Nachnutzung bzw. Einbindung in ein Gesamtkonzept feststeht. Alternative Strategien zum Abriss, wie z.B. Zwischennutzungen (vgl. dazu das Projekt der „Wächterhäuser“ in Leipzig, Kapitel 4.3), haben unter diesen Bedingungen meist keine Chance.



Abbildungen 4.7 a und b:
Durch Abriss entstandene
Baulücken

Bei vielen Menschen weckt der Abriss im Altbaubestand negative Erinnerungen an politisch und planerisch motivierte Flächensanierungen in Ost- und Westdeutschland. Es wird die Gefahr gesehen, dass frühere Fehler wiederholt werden, indem wertvolle Bausubstanz, die gerade für die ostdeutschen Städte als Alleinstellungsmerkmal gilt, unwiederbringlich vernichtet wird. Dementsprechend wird die öffentliche Diskussion zum Umgang mit Abriss im Altbaubestand vor allem in der Presse sehr emotional geführt. Gleichzeitig gehen viele Kommunen einer öffentlichen Auseinandersetzung mit dem Thema bspw. in Form von Bürgerforen oder einer öffentlichen Diskussion mit Bürgerinitiativen, die sich immer wieder gegen den Abriss einzelner Gebäude stellen, eher aus dem Weg.

Letztendlich müssen sich die Kommunen und die verantwortlichen Stadtumbau-Akteure aber darüber verständigen, welches die tatsächlich erhaltenswerten qualitätvollen Altbauten sind und von welchen Gebäuden geringerer Wertigkeit man sich zur Schaffung bedarfsgerechter Stadtstrukturen andererseits verabschieden kann. Dabei sollte immer im Vordergrund stehen, wie die Auflösung historisch gewachsener städtebaulicher Strukturen in den Zentren der Städte verhindert werden kann.



Abbildungen 4.8 a und b:
Mancherorts setzen sich
Bürgerinitiativen für den
Erhalt historischer Gebäude
ein.

Sicherung als Alternative zum Abriss

Um denkmalgeschützte sowie stadtbildprägende und erhaltenswerte historische Gebäude vor dem weiterem Verfall zu bewahren bzw. mittelfristig einer neuen Nutzung zuführen zu können, ermöglicht das Stadtumbauprogramm die finanzielle Förderung von Sicherungsmaßnahmen an diesen Gebäuden. In welchem Umfang Mittel dafür bereitgestellt werden, wird in den Ländern unterschiedlich gehandhabt. Bisher konnten bis zu 3 % der eingesetzten Stadtbaumittel für die Sicherung eingesetzt werden. Im Jahr 2007 wurde dieser Prozentsatz auf 5 % erhöht.

Generell ist es notwendig, die Sicherung von Gebäuden in eine gesamtstädtische Aufwertungsstrategie einzubinden. Entsprechend differenziert bewerten die Stadtbaukommunen die Chancen für neue Marktperspektiven in Folge der Sicherungsmaßnahmen. Während etwa ein Drittel der Kommunen die Verwertungsperspektiven gesicherter Gebäude als positiv einschätzt, stimmen diesem zumindest 45 % der Befragten noch teilweise zu (vgl. Abbildung 4.4).

Engagement der Eigentümer für die Qualifizierung der innerstädtischen Altbaubestände

Dass sich die Stadtumbauprozesse im Altbaubereich sehr viel komplizierter und langwieriger gestalten als in den Plattenbaugebieten am Stadtrand, resultiert unter anderem auch aus der heterogenen Eigentümerstruktur und der Vielzahl privater Kleingewerbetreibender in diesen Quartieren. Die Beteiligung dieser Eigentümergruppe am Stadtumbau ist bislang gering (vgl. dazu Kapitel 5.4).

Sicherung als Teil einer Stadtumbaustrategie

Diejenigen Kommunen, in denen die Sicherung explizit in die Stadtumbaustrategie eingebunden ist, versuchen damit insbesondere die meist schwer zu vermarktenden Eckgebäude zu sichern, um die städtebauliche Struktur der Quartiere zu bewahren. Für die Stadt Zittau beispielsweise ist die Erhaltung stadtbildprägender Bausubstanz – zunächst auch ohne tragfähige Nutzungsperspektive – wichtiger Bestandteil einer Gesamtstrategie zur Revitalisierung der historischen Innenstadt. Deshalb veranlasst die Kommune an zentralen Stellen die bauliche und statische Sicherung von Gebäuden, notfalls auch ohne Mitwirkung des Eigentümers. In Eisenhüttenstadt konzentrieren sich Sicherungsmaßnahmen auf die denkmalgeschützten Wohnkomplexe I-IV aus den 1950er Jahren, die aktuell sehr hohe Leerstände aufweisen. Eingebunden in eine innerstädtische Aufwertungsstrategie werden vom Land dafür über einen Zeitraum von zehn Jahren Mittel aus einem Sonderprogramm (welches durch Bündelung von Mitteln verschiedener Förderprogramme gebildet wurde) eingesetzt.

Abbildungen 4.9 a und b: Sicherungsmaßnahmen in Zittau (links) und Wittenberge (rechts)



Sanierung der so genannten ‚GAGfAH-Siedlung‘ in Lutherstadt Wittenberg

Die Revitalisierung der so genannten ‚GAGfAH-Siedlung‘ in Wittenberg ist eines der wenigen Stadtumbaubeispiele, bei denen der Rückbau am Stadtrand und die Aufwertung in innenstadtnahen Beständen unmittelbar verknüpft werden. Die bisher nahezu unsanierte Siedlung mit ca. 440 Wohnungen aus den 1920er Jahren wies in den zurückliegenden Jahren einen Leerstand von fast 50 % auf. Aufgrund ihrer Lage sowie der städtebaulichen und architektonischen Qualitäten der Siedlung haben sich die Kommune und die Eigentümerin, die Wittenberger Wohnungsbau-gesellschaft, darauf verständigt, die Siedlung zu erhalten und zu sanieren. So kann künftig denjenigen Mietern, die im angrenzenden Plattenbaugebiet Trajuhnscher Bach / Lerchenberg ihre Wohnung aufgrund von Abrissmaßnahmen verlassen müssen, eine gut sanierte Wohnung in räumlicher Nähe angeboten werden. Im Rahmen des Umbaus kann die Nachfrage nach größeren Wohnungen für Familien und nach kleineren Wohnungen für Single-Haushalte gedeckt werden. Die Gesamtinvestitionen in der ‚GAGfAH-Siedlung‘ in Höhe von 14,7 Mio Euro werden aus dem Stadtumbauprogramm (2,6 Mio Euro aus dem Programmteil Aufwertung) sowie aus Eigenmitteln der Wohnungsbau-gesellschaft bereitgestellt.

Abbildungen 4.10 a und b: Wohngebäude vor und nach der Sanierung



Etwa 13 % der Bestände in historischen Innenstädten und etwa 30 % der innenstadtnahen Altbaubestände (überwiegend Gründerzeit sowie Siedlungen der 1920er und 1930er Jahre) befinden sich in Eigentum und Bewirtschaftung durch kommunale Wohnungsgesellschaften und -genossenschaften. Doch das Interesse der größeren Wohnungsunternehmen an Aufwertungsmaßnahmen in diesen innerstädtischen Beständen ist oft eher gering. Modernisierungen und Instandsetzungen beschränken sich hier i.d.R. auf Objekte mit besonderer Lagegunst oder Folgeinvestitionen. Begründet wird diese zurückhaltende Investitionstätigkeit zumeist mit den als gering eingeschätzten Marktchancen innerstädtischer Bestände aufgrund von substanzbezogenen Nachteilen (fehlende Parkplätze, Denkmalschutzaufgaben etc.), mit hohen Sanierungskosten bei nur geringen Mietsteigerungspotenzialen und generell mit einem geringen Nachfragerpotenzial in den ostdeutschen Städten. Manche Unternehmen verfolgen auch eine Doppelstrategie aus oft hochwertiger Sanierung einzelner ausgewählter Objekte einerseits und zum Teil erheblichem Abriss im Altbaubestand andererseits.

Doch gerade für Wohnungsunternehmen, die derzeit einen gewissen Investitionsspielraum haben, eröffnet sich eine Chance, sich stärker strategisch mit den Veränderungen der Wohnungsnachfrage (vgl. Kapitel 3.5) auseinander zu setzen und Rückschlüsse auf das eigene Portfolio zu ziehen. Eine aktive Mitwirkung an einer nachfragegerechten Sanierung historischer Substanz könnte so möglicherweise als Strategie einer langfristigen Unternehmenssicherung begriffen werden und neue Marktperspektiven eröffnen.

Strategien des Gebäude- und Flächenmanagements

Aufgrund des stagnierenden Wohnungsmarktes ist zum einen die Sanierungstätigkeit, zum anderen der Verkauf leer stehender Gebäude und Grundstücke in den meisten ostdeutschen Kommunen fast zum Erliegen gekommen. Die Selbstnutzerinitiative in Leipzig – heute unter dem Namen „Immothek“ aktiv – gehört zu den bekanntesten und am längsten existierenden Initiativen, die darauf abzielen, leerstehende unsanierte Gebäude an neue Eigentümer zu vermitteln, Baugruppen zu organisieren und hinsichtlich des Erwerbs zu beraten. Mittlerweile haben nach und nach immer mehr Städte (z.B. Chemnitz, Schwerin, Magdeburg) nach dem Leipziger Vorbild ähnliche Vermittlungsstellen geschaffen. Andere Städte bauen kommunale Flächenmanagementagenturen (u.a. Gotha) oder sog. Leerstandsbörsen (z.B. Weißenfels und Wittstock) auf, die je nach Möglichkeit die Vermittlung von Wohn- bzw. Geschäftsräumen übernehmen. Grundlage für die Vermittlungstätigkeit ist eine systematische Erfassung der leerstehenden Gebäude bzw. die Erstellung eines Brachflächenkatasters. Die Finanzierung solcher Vermittlungsstellen durch den Stadtumbau Ost ist im Rahmen des Programmteils Aufwertung (als Leistung von Beauftragten) grundsätzlich möglich.

Gotha: Initiative „Gotha lebt“

Abbildung 4.11: Informationsveranstaltung der Initiative „Gotha lebt“



Abbildung 4.12: Internetauftritt www.gotha-lebt.de



Nach 15 Jahren Stadtsanierung hat Gotha die Ziele der Stadtsanierung im Jahr 2006 neu ausgerichtet. Da die Sanierungsaktivitäten privater Akteure in den letzten sechs Jahren rückläufig sind, soll für das Schwerpunktgebiet der zukünftigen Stadtsanierung, die östliche Altstadt, mit unterschiedlichen Strategien eine Aufwertung erzielt werden. Zum einen werden temporäre Nutzungen auf Brachflächen in Zusammenarbeit mit privaten Sponsoren umgesetzt. Diese sind gleichzeitig ein Projekt der Gartenausstellung „Entente Florale“.

Daneben werden mit der im Jahr 2006 gestarteten Initiative „Gotha lebt“ beim kommunalen Flächenmanagement und der Öffentlichkeitsarbeit neue Wege beschritten. Zentraler Anlaufpunkt ist ein gut erreichbares Bürgerbüro mit nutzerfreundlichen Öffnungszeiten, das als Kontaktbörse für Eigentümer, potenzielle Bauherren und Architekten dient. Zusätzlich besteht ein eigener Internetauftritt (www.gotha-lebt.de). Im Vorfeld erfolgte eine genaue Erfassung von Brachen und Leerständen im Stadtumbaugebiet. Von den jeweiligen Eigentümern wurden Vermarktungserlaubnisse eingeholt, so dass alle grundstücksbezogenen Daten im Internet öffentlich zugänglich sind. Exemplarisch wurden in Zusammenarbeit mit ortsansässigen Büros für einige Objekte Sanierungs- und Nutzungsentwürfe erarbeitet, die ebenfalls im Bürgerbüro ausgestellt werden. Die im Bereich des Brachflächenkatasters aufgenommenen Objekte mit Vermarktungserlaubnis werden zukünftig mit Logo und Planungsentwürfen an den Objekten beworben. Ziel der Stadt Gotha ist es auch, als Stadt wieder aktiv in den Grundstücksverkehr einzutreten und gezielt Objekte anzukaufen.

Als erste Erfahrung nach einigen Monaten Betrieb konnte festgestellt werden, dass die Hemmschwelle zur Ansprache im Bürgerbüro wesentlich niedriger als in der Verwaltung selbst ist.

4.2 Differenzierter Umgang mit Beständen des DDR-Wohnungsbaus

In nahezu allen ostdeutschen Stadtumbaukommunen, unabhängig von der Stadtgröße, gibt es mehr oder weniger umfangreiche Bestände aus den 1950er bis 1980er Jahren (Mauerwerksbau, Blockbau, Plattenbau), die das Stadtbild und die Stadtgestalt prägen. In diesen Gebieten konzentriert sich derzeit die Umsetzung von Abrissmaßnahmen. In mehr als 90 % der Kommunen bilden sie einen Schwerpunkt der Umsetzung des Programmteils Rückbau. Es werden dort gleichzeitig aber auch vielfältige Aufwertungsmaßnahmen im Rahmen des Stadtumbaus realisiert. So benennt über die Hälfte der Stadtumbaukommunen die Quartiere aus der DDR-Zeit auch als Schwerpunktgebiete für den Programmteil Aufwertung. Dementsprechend vollziehen sich in vielen dieser Wohngebiete umfangreiche Veränderungen.

Abriss im industriellen Wohnungsbestand trägt zur Leerstandsreduzierung bei

Die stadtstrukturellen Veränderungen äußern sich deutlich in der bisherigen Bilanz beim Abriss leer stehender Wohnungen: Zwischen 2002 und 2006 wurden in den Beständen des DDR-Wohnungsbaus etwa 150.000 Wohnungen abgerissen. Dies entspricht rund 7 % dieses Wohnungsbestands in Ostdeutschland.⁹ In der Folge haben sich die Wohnungsleerstände in diesen Gebieten mittlerweile vielerorts unterhalb des gesamtstädtischen Durchschnitts eingependelt (vgl. Kapitel 3.4).

Die Verteilung der Wohnungsleerstände in den einzelnen Marktsegmenten des DDR-Wohnungsbaus ist allerdings sehr unterschiedlich und hängt vor allem mit dem Baualter der Gebäude, der Lage in der Stadt sowie dem Image und der Bevölkerungsstruktur zusammen. Vor allem in den älteren bis Mitte der 1970er Jahre errichteten Wohngebieten sind die Wohnungsleerstände momentan – auch im gesamtstädtischen Vergleich – vielfach noch relativ gering. Diese Gebiete sind einerseits gekennzeichnet durch ihren hohen Sanierungsstand und ihre stadträumlichen Qualitäten (meist innenstadtnahe und dennoch ruhige Lage), andererseits durch eine noch recht stabile Bewohnerstruktur, allerdings auch durch einen hohen Anteil älterer Menschen. Gerade aufgrund dieser homogenen Altersstruktur ist dort jedoch mittelfristig ein Anstieg der Wohnungsleerstände zu erwarten, sofern es nicht gelingt, die Gebiete durch umziehende Haushalte (z.B. aus den Abrissgebieten der jüngeren Plattenbaubestände) zu stärken.

Die jüngeren Bestände des DDR-Wohnungsbaus, die Plattenbauten der 1970er und 1980er Jahre, bilden bislang den Schwerpunkt für die Abrisstätigkeit im Rahmen des Stadtumbaus. Dies hängt zum einen mit der mangelnden städtebaulichen und bautechnischen Qualität sowie der abnehmenden Wohnqualität (Wohnungsgrößen, Wohnungsgrundrisse) dieses Wohnungsbestandes zusammen. Zum anderen befinden sich die entsprechenden Gebiete oft in städtischen Randlagen und weisen einen geringeren Sanierungsstand auf als andere Bestände. Wesentlich ist aber auch, dass die Fluktuation und der Leerstand in diesen Bauten vielfach am höchsten sind. Durch den Abriss im Stadtumbau konnten in vielen Plattenbaugebieten die vormals sehr hohen Leerstände teilweise deutlich reduziert oder zumindest gleichbleibend gehalten werden (vgl. Kapitel 3.1).

⁹ Insgesamt gibt es in Ostdeutschland rund 2,17 Mio. industriell errichtete Wohnungen aus der DDR-Zeit (BMBau 1994:132)

Abbildung 4.13: Einschätzung der Leerstandsentwicklung bis 2009 im DDR-Wohnungsbestand unter Berücksichtigung des Stadtumbaus

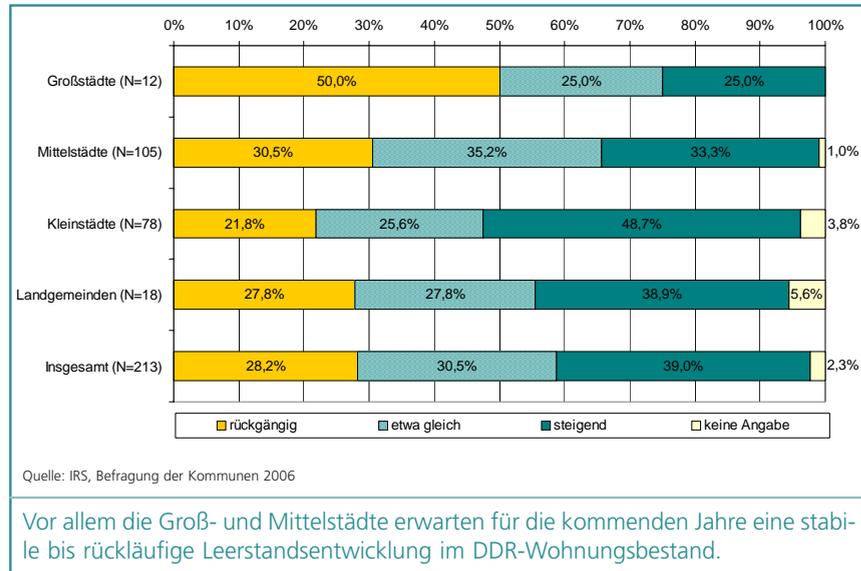
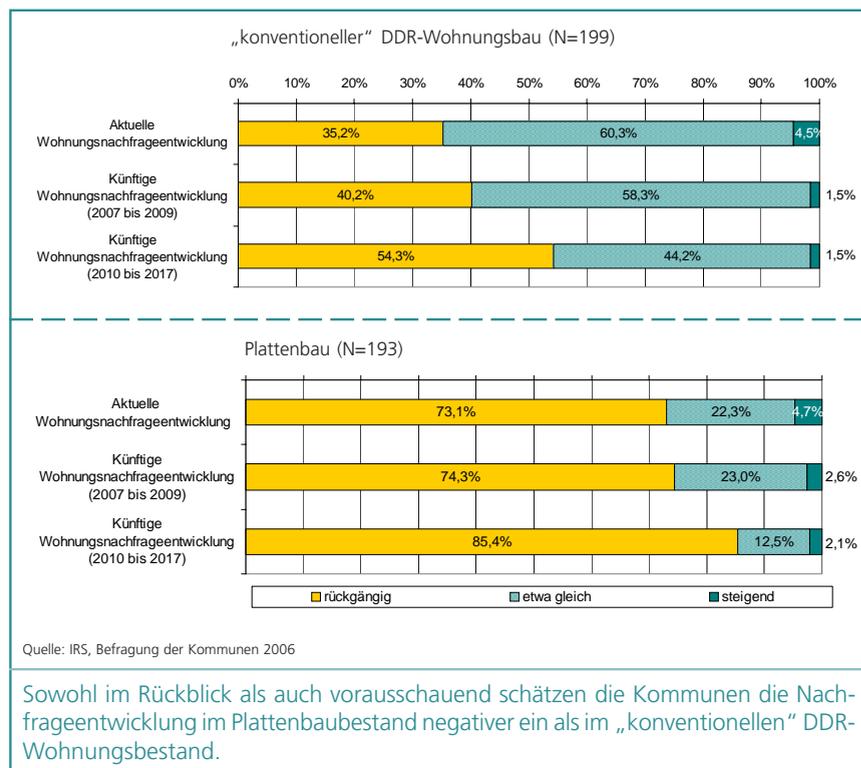


Abbildung 4.14: Einschätzung der Wohnungsnachfrageentwicklung im DDR-Wohnungsbestand



Auch für den Zeitraum bis 2009 gehen die Kommunen mehrheitlich davon aus, dass im Zusammenhang mit der weiteren Umsetzung des Stadtumbaus ein erneuter Anstieg des Leerstandes im DDR-Wohnungsbaus weitgehend verhindert werden kann (vgl. Abbildung 4.13).

Gleichzeitig erwarten die Kommunen sowohl für die älteren als auch für die jüngeren Bestände des DDR-Wohnungsbaus einen weiteren Rückgang der Nachfrage (vgl. Abbildung 4.14). Für die weitere Abnahme der Nachfrageentwicklung sprechen auch die Bevölkerungs- und Haushaltsprognosen der Städte sowie die Wohnpräferenzen der Bevölkerung bei Umzügen innerhalb der Stadtgrenzen. Die massive Wegzugswelle der vergangenen Jahre aus den Plattenbauten („Wer es sich leisten kann, zieht weg“) ist zwar weitgehend beendet, allerdings findet nach wie vor kaum Zuzug statt.

Beibehaltung des Abrisstempos wird durch verschiedene Faktoren erschwert

Oftmals sind die Reduzierung der Zahl der Wohnungen in den Plattenbaugebieten im Rahmen des Stadtumbaus und eine konsequente Innenentwicklung der Städte Ziel der längerfristigen Stadtentwicklung. Allerdings sprechen einige Aspekte dafür, dass es künftig möglicherweise zu einer Verlangsamung des Abrisstempos in den Großsiedlungen kommen könnte:

- Zum einen werden bestimmte (unsanierte oder teilsanierte) Bestände, die mittelfristig abgerissen werden könnten, verstärkt von Haushalten mit niedrigem Einkommen bzw. Empfängern von Transferleistungen (Hartz-IV) nachgefragt. Dies hängt u.a. damit zusammen, dass es ansonsten kaum Wohnungsangebote für diese Personengruppe gibt, die hinsichtlich Größe und Mietpreis den gesetzlichen Regelungen entsprechen.
- Zum anderen geraten vorgesehene Wohnungsabrisse ins Stocken, weil die Wohnungseigentümer den verbleibenden Mietern aus den Abrissgebäuden vielerorts nur noch in begrenztem Umfang gleichwertige sanierte Umsetzwohnungen bereitstellen können. Bevor aber ein Verlust dieser Mieter an andere Eigentümer in Kauf genommen wird, wird eher auf den Abriss insgesamt verzichtet.
- In anderen Städten wiederum müssten zunehmend auch sanierte oder teilsanierte Gebäude abgerissen werden. Diese sind neben Altschulden auch mit Neukrediten aus der Zeit nach 1990 belastet, für die bei Abriss Ersatzsicherheiten fehlen.
- Darüber hinaus werden mancherorts die Abstimmungsprozesse zwischen den beteiligten Akteuren komplizierter. In vielen Kommunen wurden die ersten Jahre des Stadtumbau-Programms dazu genutzt, die unstrittigen Abrissmaßnahmen zügig umzusetzen. Die schwierigeren Fälle – wenn beispielsweise stadtplanerische und wohnungswirtschaftliche Interessen nicht vereinbar sind – wurden zeitlich aufgeschoben.

Abbildung 4.15: In einigen Stadtumbaukommunen sind auch unsanierte Plattenbauwohnungen gut vermietet.



Abbildung 4.16: In anderen Kommunen stehen hingegen verstärkt auch sanierte Wohnungen leer.



Alternativen zum Abriss

In jedem Fall wird es künftig immer wichtiger werden, bei der Leerstandsreduzierung über sinnvolle Alternativen zum Komplettabriss nachzudenken. Dabei wird in den Ergebnissen der Kommunalbefragung deutlich, dass die dauerhafte Stilllegung von Gebäuden oder Wohnungen als Alternative zum Abriss derzeit noch keine große Rolle spielt: eine solche Vorgehensweise wird in etwa zwei Drittel der Stadtumbaukommunen derzeit nicht in Erwägung gezogen. Dies ist angesichts der vorhandenen Förderanreize für den Abriss auch verständlich, denn die dauerhafte Stilllegung von Wohnungen oder ganzen Gebäuden wird finanziell i.d.R. nicht unterstützt.

Dass gerade die Stilllegung einzelner Geschosse eine kostengünstige und stadtgestalterisch verträgliche Alternative zum Abriss – bzw. zum sehr teuren geschossweisen Teilrückbau – sein kann, zeigt das Beispiel Guben (vgl. Beispiel S. 43).

Auch der geschoss- oder segmentweise Rückbau von Wohnungen spielt in den Plattenbaugebieten nach wie vor eine untergeordnete Rolle. Gleichwohl sind in zahlreichen Städten mittlerweile Beispiele für Umbauten in kleinteiligere, wohnlichere Baustrukturen (niedriggeschossige Zeilen, Reihenhäuser oder einzeln stehende Stadtvillen und Doppelhäuser) entstanden (vgl. Abbildungen 4.17 a-d). In der Regel werden diese auf dem Wohnungsmarkt sehr gut nachgefragt.

Abbildungen 4.17 a-d:

Aufwändig umgebaute Plattenbauten tragen zur Auflockerung der Baustrukturen bei und sind bei den Mietern beliebt. Hier Beispiele aus Chemnitz, Schwerin, Heidenau und Berlin-Marzahn.



Mit der Umsetzung solcher Projekte ist nicht nur eine Attraktivitäts- und Imagesteigerung der Quartiere verbunden (oftmals einhergehend mit einer Erhöhung der Vielfalt des Wohnungsangebotes), sondern es wird auch ein Beitrag geleistet, die Umbaugebiete städtebaulich aufzuwerten. Denn in vielen Umbaugebieten werden seitens der Kommunen städtebauliche Funktionsmängel als Folge der Rückbaumaßnahmen konstatiert. Die Kommunalbefragung ergab, dass in etwa 75 % der befragten Kommunen diese Problematik ein wichtiges Thema ist. Der Teilrückbau als Aufwertungsstrategie bildet in einigen Kommunen den Übergang vom quantitativen zum qualitativen Rückbau. In Quartieren, deren langfristiger Erhalt in den Stadtentwicklungszielen vorgesehen ist, können so Zeichen für die Zukunftsfähigkeit und eine damit verbundene neue Wohnqualität gesetzt werden. In anderen Quartieren, bei denen erkennbar ist, dass sie in absehbarer Zeit für den Wohnungsmarkt und die städtebauliche Struktur einer Kommune nicht mehr benötigt werden, ist Teilrückbau – gerade auch aufgrund der hohen Investitionskosten – nicht sinnvoll.

Guben: Teilrückbau und dauerhafte Stilllegungen als Alternative zum Abriss

In der brandenburgischen Stadt Guben, direkt an der polnischen Grenze gelegen, konnte durch Rückbau von insgesamt 1.700 Wohnungen der Leerstand gesamtstädtisch von 21 % (2001) auf 15 % (2006) reduziert werden. Dabei wurde sukzessive ein Weg „vom quantitativen Rückbau zum qualitativen Rückbau unter Berücksichtigung des wirtschaftlich Machbaren“ beschritten (so der Gubener Bürgermeister im November 2006).

Im vormalig am stärksten vom Leerstand betroffenen Gubener Wohngebiet „Reichenbacher Berg“ wurde durch eine Kombination aus flächenhaftem Abriss und punktuellm Teilrückbau eine nachhaltige Aufwertung erreicht. Durch segment- und geschossweisen Teilrückbau (einschließlich Grundrissveränderungen) konnten völlig neue Baustrukturen geschaffen werden. Teilweise wurden Blöcke mit vormalig 120 Wohnungen zu kleinen Einheiten mit 37 Wohnungen umgebaut. Nach dem Rückbau der Wohngebäude erfolgte eine naturnahe Freiflächengestaltung, die deutlich zur Imageverbesserung des Wohngebietes beitragen konnte.

Im gleichen Gebiet wurden im Jahr 2005 erstmals dauerhafte Stilllegungen erprobt. In einem fünfgeschossigen Wohnblock mit sechs Aufgängen wurde das oberste Geschoss komplett stillgelegt, im 4. OG richtete die Wohnungsgesellschaft Abstellräume ein, sozusagen als ‚Keller unterm Dach‘. Die Stilllegung wurde durch Anbringen großflächiger Verblendungselemente an den Fenstern bewusst von außen optisch sichtbar gemacht. Es sollte – so wollten es die Stadt und die städtische Wohnungsgesellschaft als Eigentümerin – nicht der Eindruck bewohnter Wohnungen vorgetäuscht werden. Diese Maßnahme war gewissermaßen ein Pilotprojekt für weitere Stilllegungen, die im Jahr 2006 realisiert wurden.

Abbildungen 4.18 a und b: Durch dauerhafte Stilllegungen wurden Abstellräume für Mieter geschaffen. Die Umnutzung ist auch von außen durch Verblendungselemente und kleinere Fenster deutlich sichtbar.



Flächenhafter Rückbau als kostengünstige Lösung

Wenn in den Gebieten des industriellen Wohnungsbaus Gebäude abgerissen wurden, dann bedeutete dies in der ersten Phase des Stadtumbaus oft nicht den Rückbau ganzer Stadtquartiere, sondern lediglich die Herausnahme einzelner Gebäudeblöcke oder -riegel. Dies trug zumeist zu einer Auflockerung der verdichteten Wohnsituation bei und brachte unter städtebaulichen Gesichtspunkten i.d.R. keine größeren Probleme mit sich.

Diese dispersen Rückbaukonzepte stoßen allerdings zunehmend an ihre Grenzen. Was mit dem Leitbild der „Perforation“ in gewisser Weise noch positiv umschrieben werden konnte, droht sich inzwischen mancherorts zu einem „löchrigen Schweizer Käse“ zu entwickeln. Es sind daher zunehmend flächenhafte Rückbaustrategien erforderlich, die inzwischen in fast jeder fünften Stadtumbaukommune, hauptsächlich in Groß- und Mittelstädten, umgesetzt werden.

Abbildung 4.19: In der Magdeburger Großsiedlung Olvenstedt wurde in den Jahren 2005 und 2006 umfassend flächenhaft abgerissen.

Auch unter dem Gesichtspunkt der Kostenminimierung bei der Anpassung der technischen Infrastruktur stellen flächenhafte Rückbaustrategien eindeutig die günstigere Lösung dar (vgl. Kapitel 4.5). Gleichzeitig kann der gezielte Rückbau von Sied-



lungs- und Verkehrsflächen mit dem Ziel einer nachhaltigen Freiraumentwicklung im Sinne der Renaturierung einen wichtigen Beitrag zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme („30-ha-Ziel“ der Bundesregierung)¹⁰ leisten (vgl. dazu auch Kapitel 4.3).

Problematisch stellt sich beim flächenhaften Abriss teilweise die Anpassung der vorhandenen technischen und sozialen Infrastrukturen dar. Verbleiben Versorgungsleitungen im Boden, so ist dies bei der Nachnutzung der Flächen zu berücksichtigen und kann diese teilweise einschränken (vgl. Kapitel 4.5). Können Einrichtungen der sozialen Infrastruktur (Schulen, Kindertagesstätten etc.) im Zuge des flächenhaften Rückbaus von Wohnungen nicht mit abgerissen werden, stellen sie schnell einen Anziehungspunkt für Vandalismus und Zerstörung dar (vgl. Kapitel 4.4).

Schlüssige Gesamtkonzepte erforderlich

Manche Kommunen schaffen es, durch ein schlüssiges Gesamtkonzept und eine optimale Vernetzung der Akteursinteressen, die Abriss- und Aufwertungsstrategien für ihre Großsiedlungsgebiete quasi modellhaft von außen nach innen zu realisieren (Stichwort: „Zwiebelschalenprinzip“). Viel zitiertes Vorbild ist hier die thüringische Stadt Leinefelde, wo es gelungen ist, durch die konsequente und innovative Umsetzung eines frühzeitig entwickelten Rahmenplanes die Leinefelder Südstadt mit ehemals hohen Leerständen in ein – mehrfach mit Städtebau- und Architekturpreisen ausgezeichnetes – attraktives

Abbildungen 4.20 a-c: Die Stadtumbauprojekte in Leinefelde zeichnen sich durch eine hohe Qualität aus und sind in eine schlüssige Gesamtstrategie der städtischen Entwicklung eingebettet.



Wohnquartier zu verwandeln. Die vielfältigen Entwicklungsmöglichkeiten der „Platte“ wurden hier systematisch ausgelotet und eindrucksvoll umgesetzt.

Leinefelde ist zweifelsohne ein besonderer Fall, der durch optimale Akteurskonstellationen und eine aktive Fördermittelakquise möglich geworden ist. Aber auch andere Städte, wie beispielsweise die brandenburgischen Kommunen Lübbenau oder Schwedt (jüngst ausgezeichnet als „Kommune des Jahres“ für ihren innovativen und vorausschauenden Stadtentwicklungsprozess) können als Beispiel für eine nachhaltige und modellhafte Gesamtstrategie aus Rückbau und Aufwertung im Plattenbaubestand angeführt werden. Zu den Erfolgsfaktoren in diesen Städten gehören eine hohe kommunalpolitische Aufmerksamkeit für den Stadtumbau, klare Prioritätensetzungen sowie ein konsensuales und planvolles Vorgehen der kommunalen und wohnungswirtschaftlichen Akteure.

¹⁰ Der von der Bundesregierung eingesetzte Rat für Nachhaltige Entwicklung strebt unter diesem Label an, die Inanspruchnahme von Landschaft für Siedlungs- und Verkehrsflächen, die im Jahr 2003 noch bei 105 ha pro Tag lag, auf 30 ha pro Tag zu reduzieren. Bezogen auf den demografischen Wandel stellt er fest, dass der Zuwachs an Siedlungsflächen nicht von allein zum Erliegen kommt, wenn die Bevölkerungszahl zurückgeht. Vielmehr wird ein weiterer Anstieg der Nachfrage nach Quadratmeter Wohnfläche pro Kopf erwartet.

Lübbenau: Ganzheitliche Stadtumbau-Strategie

Die Zielstellung, die Lübbenauer Neustadt trotz bestehender Defizite (erheblicher Bevölkerungsverlust, unzureichender stadträumlicher Bezug zur Altstadt) zu einem Standort mit nachhaltig hoher Lebensqualität für die Bewohner zu entwickeln, wird bereits seit 1999 mit der Gründung des Projekts „Lübbenaubrücke“ verfolgt. Die „Lübbenaubrücke“ ist ein städtebauliches und wohnungswirtschaftliches Kooperationsprojekt der Stadt Lübbenau, der Wohnungsbaugesellschaft im Spreewald (WIS) und der Gemeinnützigen Wohnungsbaugenossenschaft Lübbenau eG (GWG). (vgl. www.luebbenaubruecke.de)

Abbildungen 4.21 a und b: Beispiele für Stadtumbauprojekte



Abbildung 4.22: Abrisse an den Siedlungsrändern ergänzen die Aufwertungsstrategie in der Neustadt



Die Stadtumbaustrategie sah für den zentralen Bereich (überwiegend aus den 1960er Jahren stammend) eine aufwändige Sanierung und Wohnumfeldgestaltung sowie vereinzelte Auflockerungen von verdichteten Zeilenstrukturen durch Rückbau vor. Diese ist inzwischen größtenteils umgesetzt.

Durch die Nutzung alternativer Energien im Bestand, die Entwicklung von Reihenhausstrukturen nach Rückbau, Grundrissmodifizierungen und -differenzierungen oder durch die Schaffung altersgerechter Wohnformen (barrierefreies Niedrigenergiehaus) ist mittlerweile ein vielfältiger, gepflegter und ansprechender Wohnstandort entstanden. Parallel dazu wird an den Siedlungsrändern (hauptsächlich im südwestlichen Bereich, der aus Plattenbauten der 1980er Jahre besteht) flächenhaft abgerissen, wobei jedoch zur Quartiersmitte hin auch einzelne Wohngebäude in unsaniertem Zustand zunächst erhalten bleiben.

Begleitet werden die Umbau-, Rückbau- und Sanierungsmaßnahmen durch vielfältige Aktivitäten des Projektes „Lübbenaubrücke“. Seit 2003 finden jährlich thematisch ausgerichtete Karikaturenwettbewerbe (sog. Karikaturisten-Plenairs) statt, bei denen die Wirkungen des Stadtumbaus humoristisch kommentiert werden. Die zahlreichen Skulpturen, die bei den ebenfalls jährlich stattfindenden Bildhauerwerkstätten entstehen, sind im Stadtbild von Lübbenau überall sichtbar und wurden teilweise unter Verwendung von Rückbauteilen aus Plattenbauten gestaltet.

Abbildung 4.23: Karikaturisten-Plenairs gehören zu den Aktivitäten der „Lübbenaubrücke“



4.3 Zwischennutzung von Brachflächen und leer stehenden Gebäuden

Freiflächenentwicklung als zentrales Thema des Stadtumbaus

Prozesse der Deindustrialisierung und rückläufige Bevölkerungszahlen haben in den letzten Jahren zu zahlreichen neuen Brachflächen in ostdeutschen Städten geführt. Durch den fortschreitenden Prozess des Stadtumbaus kommen nach Abriss von Wohngebäuden fast täglich neue Flächen hinzu.

Brachen in zentralen oder städtebaulich bedeutsamen Lagen stellen für jede zweite Stadtumbaukommune bereits heute ein Problem für die Stadtentwicklung dar. Mit der Umsetzung weiterer Rückbaumaßnahmen wird das Thema noch an Bedeutung gewinnen. Für die meisten Bewohner und Besucher haben Brachflächen zunächst eine negative Ausstrahlung und tragen zu einer Verschlechterung des Images der Quartiere bei. Temporäre Gestaltung und Aneignung der Flächen oder dauerhafte Renaturierung können zur Verbesserung der Lebensqualität in den Städten beitragen. Damit besteht die Chance, städtebauliche Mängel in Innenstädten zu beheben und jene Freiraumqualitäten anzubieten, die möglicherweise sonst nur im Umland zu haben sind, wie z.B. naturnahe Flächen oder ein eigener Garten. Auf der anderen Seite birgt ein Überfluss an Flächen die Gefahr des Auseinanderfallens städtebaulicher Strukturen und des Verlustes urbaner Qualitäten.

Dementsprechend messen die Stadtumbaukommunen dem Thema der Revitalisierung von Brachflächen eine außerordentlich hohe Bedeutung bei (vgl. Kapitel 2.2). 23 % der Kommunen gaben in der Befragung an, dass sie sich in Schlüsselprojekten des Stadtumbaus mit der Zwischen- und Nachnutzung von Brachflächen im Stadtgebiet befassen. Die genannten Projekte reichen von kleineren Maßnahmen, wie der Schließung vorhandener Baulücken, über die Freiflächengestaltung von Abrissflächen bis hin zu größeren Vorhaben, bei denen innerstädtische Brachflächen zu Wohnbauland umgewandelt werden (vgl. Projekte der Initiative ‚Genial Zentral‘ in Thüringen).

Einige Städte haben das Thema der Freiflächenentwicklung in ihren städtebaulichen Entwicklungskonzepten als zentrales Stadtumbauthema formuliert und sind derzeit



Abbildungen 4.24 a und b:
Beispiele für Brachflächen in
Stadtumbaustädten

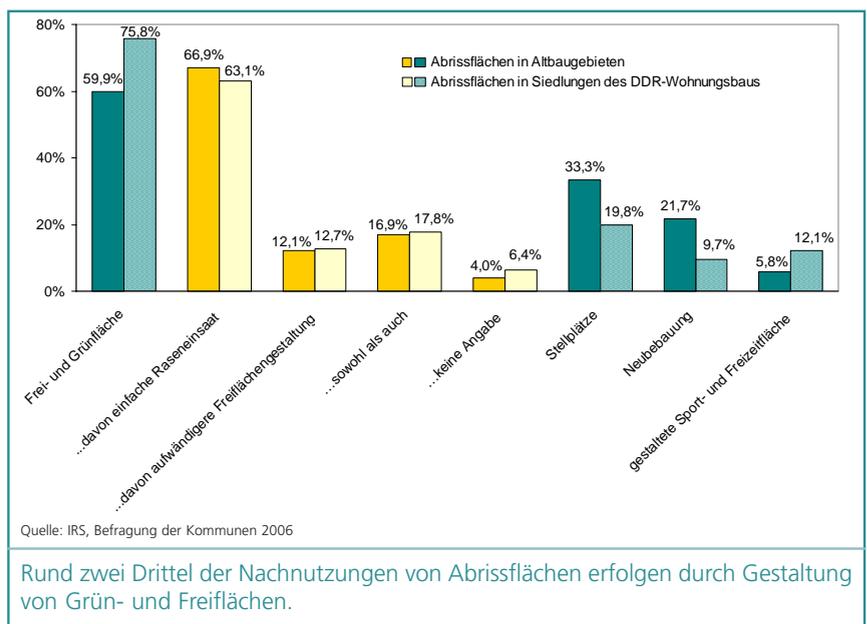
dabei, vorhandene und durch Abriss neu entstehende Freiflächen sukzessive in einen größeren städtebaulichen Zusammenhang einzubinden. Beispiele hierfür finden sich u.a. in Leipzig und in einigen sachsen-anhaltinischen Städten, die sich mit Unterstützung der IBA Stadtumbau 2010 speziell auch der Renaturierung ehemals industriell genutzter Brachflächen widmen.

Nach- und Zwischennutzung von Abrissflächen

Etwa 85 % der Nachnutzungen von Abrissflächen sind keine baulichen Nachnutzungen. Diese hohe Anzahl verdeutlicht, dass sich die Kommunen sehr viel stärker mit der Entwicklung von Freiflächen auseinandersetzen müssen als mit einer baulichen Nachnutzung. Für die Gestaltung der entstandenen Grün- und Freiflächen wählen etwa zwei Drittel der Kommunen die einfache Raseneinsaat als kostengünstigste Gestaltungsform. Allerdings führen viele Kommunen in den am stärksten vom Rückbau betroffenen Siedlungen des DDR-Wohnungsbaus auch eine aufwändigere Freiflächengestaltung durch. Häufig werden einzelne Rückbauflächen in diesen Siedlungen für die Anlage von Stellplätzen (in jeder fünften Kommune) oder für die Anlage von gestalteten Sport- und Freizeitflächen (in jeder achten Kommune) genutzt. In jeder zehnten Kommune werden einzelne Rückbauflächen in Siedlungen des DDR-Wohnungsbaus neu bebaut (in der Regel mit Einfamilienhäusern).

Im Altbaubestand hingegen gab jede fünfte Kommune eine entsprechende Nachnutzung einzelner Flächen an. Die Kommunen haben das Interesse, im Sinne einer unterstützenden Innenentwicklung so vielen Personen wie möglich den Wunsch nach

Abbildung 4.25: Nachnutzung von Abrissflächen in den Stadtumbaukommunen (N=205; Mehrfachnennungen möglich)



einem Eigenheim auf zentrumsnahen Flächen im Stadtgebiet zu erfüllen. Daneben nutzt jede dritte Kommune vorhandene Rückbauflächen in Altbaugebieten für die Anlage von Pkw-Stellplätzen. Neue Sport- und Freizeitflächen entstehen hier dagegen nur in einigen wenigen Fällen, obwohl gerade in innerstädtischen Quartieren oftmals ein Mangel an nutzbaren, ansprechend gestalteten Grünflächen besteht.



Abbildungen 4.26 a und b: Neugestaltung des Stadtparks Rabat im Leipziger Osten nach Abriss (links), Schaffung neuer Freiraumqualitäten nach Abriss in Magdeburg, Stadtteil Buckau (rechts)



Abbildungen 4.27 a und b: Neubau von Einfamilienhäusern auf Abrissflächen in zentrumsnahen Lagen (links: Sangerhausen, rechts: Leipzig)

Zwischennutzung von Flächen

Fast die Hälfte der Stadtumbaukommunen gab in der Befragung an, dass es sich bei den derzeitigen Nutzungen der Abrissflächen überwiegend um Zwischenlösungen handelt, die mittelfristig möglichst von höherwertigen Nachnutzungen – bspw. einer Neubebauung – abgelöst werden sollen. Doch auch im Falle von Zwischenlösungen muss es nicht bei der einfachen Raseneinsaat bleiben, wie aktuelle Beispiele aus einigen Städten zeigen.

Bisher realisierte Zwischennutzungsprojekte reichen von Bürgergärten oder interkulturellen Gärten über temporäre Events, Sandstrände, Beachvolleyballplätze bis zu diversen Kunstprojekten (vgl. auch BBR 2004). Ziel ist es, die Abrissflächen (ebenso wie zuvor bereits vorhandene Brachen) kurzfristig wiederzunutzen und damit städtebauliche Funktionszusammenhänge (wieder)herzustellen. Die meisten Zwischennutzungen

Abbildungen 4.28 a-d:

Beispiele für flächenhafte Zwischennutzungen auf Abrissflächen und bereits vorhandenen Brachen:

a) Aktion „Neuland“ in Berlin-Marzahn: Überdimensionierte Pfeile kennzeichnen Flächen, die von Privatpersonen oder Gruppen zwischengenutzt werden können (oben links),



b) Interkultureller Garten in Berlin-Marzahn: Bereitstellung von Grabeland für Migranten aller Nationen (oben rechts),



c) Bürgergärten in Leipzig-Lindenau: Innerstädtische Brachflächen werden von Privatpersonen und Initiativen als Grabeland genutzt (unten links),



d) „PaRadieschen“ – Kreativgarten für Kinder als Zwischennutzung auf einer Rückbaufläche in Magdeburg-Buckau (unten rechts).



sind ohne Wechsel des Eigentümers und Änderungen des Planungsrechtes möglich. Vertragliche Vereinbarungen zur Gestaltung, Unterhaltung und Verkehrssicherungspflicht werden zwischen Kommune und Eigentümer heute in der Regel durch Gestattungsvereinbarungen getroffen. Mit der Novellierung des Baugesetzbuches 2004 wurden – durch die Möglichkeit des Baurechts auf Zeit – Zwischennutzungen zudem auf eine planungsrechtliche Grundlage gestellt, ohne dass dadurch die für das Grundstück langfristig gewünschte Nutzung erschwert wird (§ 9 Abs. 2 BauGB).

Nicht in jedem Falle werden sich die Hoffnungen der Eigentümer auf eine langfristig profitable Nachnutzung ihrer Flächen tatsächlich verwirklichen lassen. Die Zwischennutzung kann hier manchmal für den Eigentümer durchaus auch ein „Abschied auf Raten“ sein und bildet dann die Vorstufe zu einer dauerhaften Nachnutzung des Grundstückes jenseits der bisherigen Verwertungsvorstellungen.

Die Chance von Zwischennutzungen vor allem an innerstädtischen Standorten liegt darin, Projekte mit geringem finanziellen Spielraum (Ateliers, Kooperativen, Vereine etc.) verwirklichen zu können. Sie bieten die Chance, Bürger aktiv am Stadtumbau zu beteiligen, und zwar indem sie selbst zum bestimmenden Akteur in der Stadtentwicklung werden (Habermann, Heydenreich 2005). Die Kommune übernimmt dabei eine stärker ermöglichende und unterstützende Rolle und tritt bei der eigentlichen Planung zurück. Brachflächenbörsen wie z.B. die ‚Koordinierungsstelle Flächenmanagement‘ in Berlin-Marzahn ermöglichen Interessierten einen ersten Zugang zu freien Flächen, kümmern sich um Öffentlichkeitsarbeit und bieten organisatorische Unterstützung bei der Umsetzung eigener Projekte an.

Zwischennutzung von Gebäuden

Aufgrund des Wohnungsüberhanges besteht in bestimmten Lagen, beispielsweise für Gründerzeitgebäude an Hauptverkehrsstraßen, aber auch für erhaltungswürdige Gebäude in Plattenbaugebieten, wenig Aussicht auf eine klassische Sanierung und dauerhafte Wiedernutzung. Für die Zwischennutzung solcher Gebäude gibt es bisher weniger Beispiele als für Freiflächen, da der finanzielle Aufwand – auch zur Einhaltung notwendiger baurechtlicher Bestimmungen – hier meist größer ist. Trotzdem bieten Zwischennutzungen vor allem nicht kommerziell ausgerichteter Initiativen die Chance, für wenig Geld große Flächen zu nutzen. Es können so Projekte entstehen, die sich rein ökonomisch betrachtet „nicht rechnen“ und die deshalb in regulären Miet- und Pachtverhältnissen keine Chance hätten. Gleichzeitig sind dies oft Projekte, die ehrenamtliches Engagement befördern bzw. voraussetzen und die die Identifikation mit dem Stadtteil erhöhen (Heydenreich, Eißner 2004: 8). Zwischennutzungen bieten Freiräume zum Ausprobieren und für innovative Ideen, die auch mal ein Scheitern zulassen und nicht das Risiko einer langfristigen Vertragsbindung einschließen. Für den Eigentümer stellen solche kurzfristigen Nutzungen dennoch eine Entlastung dar, weil die Gebäude vor weiterem Verfall und vor Vandalismus geschützt sind und oftmals die Grundstücks- und Betriebskosten von den nutzenden Initiativen übernommen werden können. Zudem kann der Eigentümer eventuell ideelle Gewinne für sich verbuchen: eine Aufwertung der Liegenschaft und einen Imagegewinn für sein Gebäude und das angrenzende Quartier.



Abbildungen 4.29 a und b:

Beispiele für Zwischennutzungen von Gebäuden: Jugend-Kunstprojekt in Neubrandenburg. Im Sommer 2006 funktionierten junge Künstler ein leerstehendes Wohnhochhaus zu Ateliers um.



Abbildungen 4.30 a und b:

„Spinnerei“ in Leipzig-Lindenau. Seit mittlerweile 10 Jahren wird ein ehemaliges Fabrikgelände von Künstlern als Lebens- und Arbeitsort genutzt. Um die historische Substanz der über 120 Jahre alten Gebäude freizulegen, wurden u.a. auch Mittel aus dem Programm Stadtumbau Ost investiert.

Vorhandene Raumpotenziale können damit einen Nährboden für spontane, kreative Nutzungen bilden. Zu den Initiatoren gehören oft kulturelle und soziale Initiativen, Migrantenkulturen sowie neue Formen von Freizeit- und Eventaktivitäten. So wurden nach dem Projekt ‚Hotel Neustadt‘ in Halle (vgl. www.hotel-neustadt.de) auch in anderen Städten leer stehende Wohnhochhäuser in Plattenbauweise für kurzfristige Events zwischengenutzt (meist künstlerische oder studentische Projekte). Für die Innenstädte haben sich Initiativen zur Vermittlung leer stehender Wohn- und Geschäftsräume bewährt. Zahlreiche Erfahrungen mit Zwischennutzungen für Flächen und Gebäude wurden in den vergangenen Jahren in Leipzig oder auch in verschiedenen Berliner Projekten gesammelt. Bei einigen dieser Projekte zeichnet sich heute bereits ab, dass sich nicht-kommerzielle Zwischennutzungen zu rentablen Dauernutzungen entwickeln können. Andere wiederum werden auslaufen, ohne dass eine kommerzielle Folgenutzung die Zwischenlösung ablösen wird (Habermann, Heydenreich 2005).

Leipzig – Projekt „Wächterhäuser“ des Vereins HausHalten e.V.

Abbildung 4.31 a-c:

„Bewachte“ Häuser rund um den Lindenauer Markt im Leipziger Westen.

- Bunte Banner kennzeichnen die bewachten Häuser (links).
- Ein leerstehendes Ladenlokal wird für die Nutzung vorbereitet (Mitte).
- Eine Galerie nutzt die leerstehenden Räume in einem Wächterhaus (rechts).

Der Verein HausHalten e.V. gründete sich im Oktober 2004, um innovative Konzepte zur Nutzung und Unterhaltung gefährdeter Gebäude in Leipzig zu entwickeln. Das Projekt „Wächterhäuser“ des Vereins hat zum Ziel, gefährdete Altbauten zu sichern und zu erhalten, indem neue Nutzer auf einer nicht kommerziellen Basis gefunden werden. Ziel der Initiative ist es, Gebäude durch Zwischennutzung in einem akzeptablen Bauzustand zu erhalten, indem „Wächter“ das Gebäude pflegen und die anfallenden Kosten weitgehend tragen. Als „Wächter“ kommen insbesondere soziale, kulturelle, aber auch gewerbliche Nutzer im Low-Budget-Bereich in Frage. Der Verein führt Eigentümer und Nutzer zusammen, Nutzungsverträge werden über einen Zeitraum von fünf Jahren geschlossen. Die Nutzer übernehmen die laufenden Betriebskosten für das Haus sowie die handwerklichen Arbeiten zur Herrichtung der eigenen Räume. Bisher werden acht Gebäude im Leipziger Westen durch verschiedenste Nutzer „bewacht“. Mit weiteren Eigentümern im Leipziger Osten werden derzeit konkrete Verhandlungen geführt.

Das Projekt wurde zunächst im Rahmen der EU Gemeinschaftsinitiative URBAN II und anschließend über die Bundesaktion ‚Bürger initiieren Nachhaltigkeit‘ des BMBF gefördert.



Chancen und Grenzen von Zwischennutzungen

Der tatsächliche Wert von Zwischennutzungen liegt zumeist darin, dass schnell positive Effekte für die Wohnumgebung bzw. das Stadtquartier erzielt werden können. Temporäre Projekte verfolgen einen offensiven und kreativen Umgang mit Leerstand. Dieser ermöglicht es, neue, unkonventionelle Wege der Stadtentwicklung zu beschreiten und dem Leerstand mit kreativen Ansätzen zu begegnen. So können von Zwischennutzungen auch bei geringer Investitionsbereitschaft Impulse für die Stadtentwicklung ausgehen.

Der Erfolg von Zwischennutzungen ist daher auf zwei Ebenen zu beurteilen. Einerseits geht es um den wirtschaftlichen Erfolg, wenn eine tatsächliche Wiedernutzung von Objekten oder Flächen über den (Um)weg einer Zwischennutzung gelingt. Andererseits geht es auch um eine (möglicherweise nur temporär angelegte) Belebung des Stadtraumes, die Aufwertung des Stadtteilimages sowie die Stärkung von Quartiersbindungen.

Trotz dieser positiven Effekte von Zwischennutzungen bleiben sie in ihren Wirkungen doch meist eher begrenzt. Sie sind kein Allheilmittel für die Quartiersentwicklung, denn nur für eine geringe Zahl der in den Stadtumbaukommunen vorhandenen Flächen wird sich tatsächlich eine Zwischennutzung finden lassen. Zwischennutzungsprojekte mit einem gewissen ‚alternativen Charme‘ erfordern auch die entsprechenden Milieus in den Städten, um wahrgenommen zu werden und erfolgreich zu sein. Die Adaptionsmöglichkeiten in Klein- und Mittelstädten sind hier aufgrund der vorhandenen Bewohnerstruktur oft begrenzt. Sie können jedoch, durch die Nutzung endogener Potenziale im Stadtteil und die Umdeutung des Leerstandes als Chance, zu einer Veränderung der Wahrnehmung dieser Stadtteile und damit zu einer Belebung und (kulturellen) Bereicherung der Quartiere sowie z.T. auch zum Abbau von Vorurteilen und Negativimages beitragen.

Dauerhafte Nachnutzung von Abrissflächen – Renaturierung

Angesichts der Vielzahl von Abrissflächen bietet sich insbesondere für Flächen am Stadtrand die Möglichkeit, durch Renaturierung ehemals bebaute Flächen dauerhaft zu einer Grünfläche bzw. zu „Landschaft“ zurück zu entwickeln.



Abbildungen 4.32 a und b: Beispiele der dauerhaften Renaturierung nach Abriss in Wolfen-Nord (links) und Halberstadt (rechts)

Um Pflegekosten möglichst gering zu halten, entscheiden sich die meisten Kommunen mittlerweile für extensive Gestaltungsformen. An den Rändern vieler Plattenbaugebiete ist es bereits kurz nach dem Abriss oft gar nicht mehr ersichtlich, dass sich hier noch vor kurzer Zeit eine dichte Bebauung befand. Die Flächen werden mit Bäumen bepflanzt (z.B. Wald-Stadt Halle-Silberhöhe, Schwedt) oder als offene Rasenflächen (z.B. Wolfen-Nord, Halberstadt, Zwickau-Eckersbach) gestaltet, in denen Baumgruppen der ehemaligen Hofbepflanzung verwildern. In einigen Städten wird versucht, die Quartiersbewohner stärker in die Pflege der neu gestalteten Flächen einzubeziehen. Hierbei sind allerdings Möglichkeiten und Grenzen der Übertragung von Pflegeaufgaben an Privatpersonen zu beachten. Eine aktuelle Untersuchung zu bürgerschaftlichem Engagement in Berliner Gemeinschaftsgärten hat ergeben, dass die Motivation, sich eigenverantwortlich um eine Fläche zu kümmern, vorrangig darin besteht, eigene Gestaltungsideen umzusetzen (vgl. Rosol 2006).

Dessau – Wo Gebäude fallen, entsteht Landschaft

Dessau setzt bei der Umsetzung des Stadtumbaus den Fokus auf die innerstädtische Landschafts- und Freiflächenentwicklung. Die Stadt ist bereits jetzt geprägt durch weitläufige Bebauung und einen hohen Anteil innerstädtischer Brachflächen. Im Stadtentwicklungskonzept wurden urbane Kerne und landschaftliche Zonen definiert, die langfristig in Form eines Grünzuges mit unterschiedlichen Freiraumtypen ausgestaltet werden sollen. Anknüpfend an die lange Tradition der Garten- und Landschaftsgeschichte der Region verfolgt die Stadt das Thema „Das Gartenreich in die Stadt holen“ und wird in diesem Prozess intensiv durch die IBA Stadtumbau 2010 begleitet. Die Gewinnung und Betreuung von Akteuren und Paten für ein „Stück Landschaft“ ist einer der Schwerpunkte bei der Umsetzung des Projektes. Das Initialprojekt Gartenstraße liegt im geplanten Grünzug Ost, der nach Abriss maroder Bausubstanz und Einbeziehung ehemals industriell genutzter Flächen (Molkereigelände) neu gestaltet wird. Auf der Abrissfläche einer ehemaligen Schule werden im Rahmen der Aktion „400 qm Dessau“ Flächen zur eigenen Gestaltung angeboten. Die ersten Flächen konnten inzwischen an Privatpersonen und Gruppen vermittelt werden.



Abbildungen 4.33 a-c:

- a) Mit Transparenten an den Gebäuden wird für frei werdende Flächen geworben (oben)
- b) Rückbau einer Straße (Mitte)
- c) Realisierung eines Blumenfeldes auf einer freien Fläche (rechts)



Revitalisierung ehemals industriell genutzter Brachflächen

Von einer ganzen Reihe von Kommunen wurde im Rahmen der Befragung der Stadtumbaukommunen das Problem ehemals industriell genutzter Brachflächen thematisiert. Bisher wurde dieses Themenfeld im Programm Stadtumbau Ost, anders als im Stadtumbau West, nicht näher in den Blick genommen. Doch es zeigt sich, dass die innerstädtische Aufwertung in zahlreichen altindustriell geprägten Kommunen durch die Existenz großflächiger Brachflächen ehemaliger Industriestandorte erschwert wird. Von den Flächen und Gebäuden ehemaliger Betriebe, ungenutztem Bahngelände und Lagerflächen gehen meist starke Umfeldbeeinträchtigungen aus. Zäune, Mauern und leerstehende Gebäude haben eine starke Barrierewirkung und verhindern eine quartiersübergreifende Stadtentwicklung. Nicht selten sind die Flächen durch Altlasten kontaminiert, so dass eine Revitalisierung mit hohen Kosten verbunden ist, welche oft weder die Eigentümer noch die Kommunen aus dem eigenen Etat aufbringen können. Die Problematik dieser Städte ist durchaus vergleichbar mit zentralen Stadtentwicklungsthemen altindustriell geprägter Regionen in Westdeutschland. Das Programm Stadtumbau Ost setzt bisher vor allem dort an, wo neue Brachen im Zusammenhang mit der Umsetzung von Abrissmaßnahmen entstehen. Für die Wiedereinwertsetzung bestehender ehemals industriell errichteter Brachen werden Aufwertungsmittel bisher nur in Einzelfällen und ergänzend zu anderen Förderprogrammen eingesetzt. Trotzdem gelingt es einigen Städten, z.B. Bad Langensalza (vgl. Kapitel 5.4, S. 88), Dessau, Aschersleben oder Guben, die Revitalisierung ehemaliger Industriestandorte erfolgreich mit dem Stadtumbau zu verbinden.

4.4 Anpassung und Rückbau sozialer Infrastruktur

Die Anpassung sozialer Infrastruktureinrichtungen ist aufgrund veränderter Bedarfe bereits seit Beginn der 1990er Jahre eines der zentralen Themen der ostdeutschen Stadtentwicklung. Geburtenrückgang und Wanderungsprozesse bewirken nicht nur einen massiven Rückgang, sondern vor allem auch eine Veränderung der Nachfrage nach Infrastrukturangeboten.

In der Folge stehen zahlreiche Einrichtungen wie z.B. Kitas und Schulen leer, auf der anderen Seite steigt der Bedarf an Einrichtungen für Senioren oder zur Unterstützung von sozial Benachteiligten. Zunehmende Segregationserscheinungen zwischen den Quartieren stellen zusätzlich hohe Anforderungen an die Integrationskraft der Städte. Als Folge der Geburteneinbrüche sank die Zahl der Kindertagesstätten beispielsweise im Land Brandenburg in den Jahren 1992 bis 2000 von 4.286 auf 1.904. Zwischen 1996 und 2003 haben sich die Schülerzahlen der Klassen 1 bis 6 mehr als halbiert (Beer 2003). Gleichzeitig müssen vor allem kleinere Städte zunehmend Aufgaben der infrastrukturellen Versorgung der Bevölkerung aus dem ländlichen Raum übernehmen und erhalten so eine wichtige Ankerfunktion im Raum.

Für viele Kommunen gehört das Thema der Anpassung bzw. Rückführung sozialer Infrastruktur im Stadtumbau zu den drei wichtigsten Maßnahmefeldern der Aufwertung. Gestärkt wird die Umsetzung entsprechender Vorhaben im Stadtumbau durch die Erhöhung der für die Anpassung städtischer Infrastrukturen bereitgestellten Mittel im Jahr 2006 (vgl. Kapitel 2.1). Räumliche Schwerpunkte der Umsetzung von Maßnahmen der Aufwertung wie auch des Rückbaus sozialer Infrastruktur sind die industriell errichteten Wohngebiete aus der DDR-Zeit, da dort die Anpassungsbedarfe (aufgrund der hohen Bevölkerungsverluste, demografischer Verschiebungen und sozialstruktureller Veränderungen) am höchsten sind.

Infrastrukturentwicklung als Steuerungsmöglichkeit im Stadtumbau

Der Stadtumbauprozess und die notwendige Anpassung der städtischen Infrastrukturen beeinflussen sich gegenseitig stark. Trotzdem ist eine kontinuierliche Einbeziehung von Belangen der Infrastrukturentwicklung in den Stadtumbauprozess noch längst keine Selbstverständlichkeit. Zwar bestätigen rund 80 % der Kommunen die Berücksichtigung des Themenfeldes der sozialen Infrastruktur im aktuellen städtebaulichen Entwicklungs-

Abbildung 4.34: Zentrale Einrichtungen stärken die Innenstädte: Umbau des Bahnhofgebäudes zur Stadtbibliothek in Luckenwalde



Calau – Entwicklung eines zentralen Schulstandortes

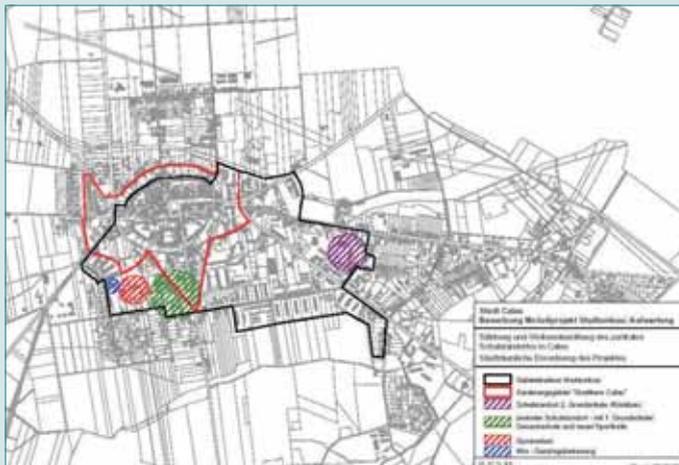
Calau, südbrandenburgische Gemeinde mit heute 6.500 Einwohnern, hat nach dem Einbruch der Kohle- und Energiewirtschaft der Lausitz in den frühen 1990er Jahren etwa 20 % seiner Einwohner verloren. Mit dem Modellprojekt Zentraler Schulstandort wird das Ziel verfolgt, die relative zentralörtliche Bedeutung der Stadt Calau zu stärken und die südlich der Altstadt befindlichen öffentlichen Einrichtungen weiterzuentwickeln.

Dementsprechend werden wichtige Bildungseinrichtungen am Schulstandort Springteichallee, dem so genannten Campus, konzentriert. Derzeit befinden sich dort eine Grundschule und eine Gesamtschule. Bereits im Jahr 1996 waren durch die Sanierung der Grundschule und die Erneuerung der Stadthalle erste Schritte für die Weiterentwicklung und den Ausbau des Schulstandortes unternommen worden. Eine weitere Qualifizierung erfolgte durch den Bau einer Sporthalle auf der Rückbaufläche eines Mehrfamilienhauses der Wohnungsbau-gesellschaft. Demgegenüber wurde eine abgelegene Grundschule inzwischen geschlossen. Der neue Schulstandort ist für ca. 550 Schüler ausgelegt. Von diesen kommen täglich fast die Hälfte aus den umliegenden Städten und Dörfern. Aus diesem Grund war die Realisierung eines zentralen Umsteigepunktes für Busse an der nahe liegenden Lindenstraße eines der prioritär umzusetzenden Projekte. Als Problem für die Entwicklung des integrierten Schulstandortes stellt sich allerdings die Schließung des Gymnasiums in Calau auf Grundlage des Kreisentwicklungsplanes im Jahr 2008.

Aktuell in der Umsetzung befinden sich die Modernisierung des Gebäudes der Oberschule (Finanzierung der Hüllensanierung aus Aufwertungsmitteln des Programms Stadtumbau Ost, Fertigstellung bis 2009 geplant). Darüber hinaus sind die Umgestaltung der Außenanlagen und der Bau eines neuen Parkplatzes geplant (Finanzierung aus Sanierungsmitteln).

Abbildungen 4.35 a-c: Zentraler Schulstandort Springteichallee in Calau

- Einbindung des Schulstandortes in die stadträumliche Struktur (Planung) (unten),
- Bestandssituation der Oberschule (rechts oben),
- Umbauplanung für das Gebäude der Oberschule, derzeit im Umbau (rechts unten).



konzept, hingegen geben jedoch nur 43 % der Kommunen an, die sozialen Träger an der Erstellung des Konzeptes tatsächlich beteiligt zu haben bzw. diese kontinuierlich in den Stadtumbauprozess einzubinden. In der Folge gibt es zwar in vielen Stadtumbaukonzepten gut nachvollziehbare Überlegungen, wie die soziale Infrastruktur an veränderte Bedingungen angepasst werden könnte. Allerdings sind den dafür zuständigen Ämtern diese Planungen nur teilweise bekannt. Damit wird die Chance vergeben, durch den Erhalt bzw. die Qualifizierung von Einrichtungen an der „richtigen Stelle“ Zeichen zu setzen und Vorhaben der Aufwertung im Stadtumbau durch attraktive Infrastrukturangebote zu stärken.

Mit dem Erhalt und Ausbau von sozialen Infrastrukturen werden ebenso wie mit der Schließung und dem Abriss für die Bewohner Signale gesetzt, in welche Richtung sich ein Stadtteil künftig entwickeln wird. Die dadurch mögliche Steuerungsrolle der Infrastrukturplanung im Stadtumbau wird allerdings in den meisten Kommunen bisher noch zu wenig wahrgenommen. Es fehlt vielfach eine strategische Verzahnung mit dem Stadtumbau.

Positiv hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang einige Modellprojekte der städtebaulichen Aufwertung des Landes Brandenburg, die darauf abzielen, öffentliche Infrastruktur wie z.B. Schulen, aber auch Verwaltungsstandorte in die Stadtzentren zu verlagern, um Funktionen zu bündeln und gleichzeitig eine positive Ausstrahlungskraft auf den Standort Innenstadt zu bewirken. Beispiele hierfür sind die Schulstandorte in Calau (vgl. Beispiel S.57) und Vetschau oder die Verlagerung von Stadtverwaltungen in die Innenstädte (z.B. Wittstock, Premnitz und Luckenwalde). Eine zu starke Zentralisierung insbesondere sozialer Angebote birgt allerdings das Risiko der fehlenden Erreichbarkeit, insbesondere für die ältere Bevölkerung. Zur Aufrechterhaltung der Versorgung in den Quartieren bieten sich mobile Systeme wie z.B. Bibliotheksbusse an.

Strategien des Umgangs mit Gebäuden und Sicherung langfristiger Betreiberformen

Die Umnutzung und der Umbau insbesondere ehemaliger Kita-Gebäude spielte bereits in den Nachwendejahren eine große Rolle. Für viele dieser Gebäude haben sich freie Träger gefunden, die die Gebäude mit veränderten Angeboten nachnutzen. In einigen Städten sind so genannte „Bürgerhäuser“ entstanden, die, häufig unterstützt durch Mittel des Programms Soziale Stadt, Serviceangebote unterschiedlicher Art für die Quartiersbewohner bereitstellen (z.B. Angebote für Senioren, Jobberatung, Anlaufstelle für Migranten etc). Doch nicht jedes Gebäude eignet sich für eine Nachnutzung. Vielfach übersteigt die Zahl der vorhandenen Objekte bei weitem die Nachfrage nach entsprechenden Räumen. Damit besteht die Gefahr, dass leer stehende Infrastruktureinrichtungen zum Ziel für Vandalismus und Zerstörung werden. Die damit verbundenen Belastungen (Verkehrssicherheit, Imageschäden, beschleunigte Wegzugsprozesse etc.) für angrenzende Wohnquartiere sind immens.

Bei der Planung von Umnutzungen müssen spezifische Merkmale des Gebäudes und die künftige Betreiberstruktur bereits von Anfang zusammengedacht und geplant werden. Einige Projekte der Umnutzung sozialer Infrastruktureinrichtungen, deren bauliche Gestaltung bereits gesichert war, sind in den letzten Jahren an fehlenden langfristigen

Beeskow – Haus der Generationen

Das generationsübergreifende Projekt in Beeskow (Brandenburg) wird bei der baulichen Umgestaltung in enger Kooperation mit dem Betreiber, dem Verein Bumerang, entwickelt. Der Verein kümmert sich in erster Linie um arbeitslose Jugendliche, engagiert sich in der Obdachlosenhilfe, betreut Seniorenprojekte und betreibt eine Sozialwerkstatt für Bedürftige. Während die Stadt selbst für die Hüllensanierung und die Herstellung der Außenanlagen aufkommt, werden aus dem Stadtumbauprogramm 65 % der Umbaukosten gefördert. Einen Großteil der Arbeiten des Innenausbau, vor allem im Dachgeschoss, leisten Jugendliche in ihrer Freizeit selbst. Das Mehrgenerationenhaus schafft Begegnungsmöglichkeiten und generationsübergreifende Angebote mit Projekten für alle Altersstrukturen und sozialen Schichten. Eine stärkere Vernetzung mit weiteren Projekten aus dem Landkreis ist geplant.



Abbildung 4.36 a und b:
Haus der Generationen in Beeskow:

- a) Außenanlagen im Bau (links)
- b) Ein Großteil des Innenausbau wird durch Jugendliche geleistet (rechts).

Bewirtschaftungskonzepten und Betreibermodellen gescheitert.¹¹ In einigen Städten konnten solche Vorhaben durch die Koppelung von Mitteln aus dem Stadtumbau Ost mit anderen Programmen auf den Weg gebracht werden. Durch Mittel aus den Programmen Soziale Stadt und LOS („Lokales Kapital für Soziale Zwecke“ mit 100 % Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds) können z.B. Projekte zur Gründung und Unterhaltung sozialer Einrichtungen und Netzwerke über einen gewissen Zeitraum finanziert werden.

Interkommunale Kooperation

Bei zurückgehenden Ressourcen wird es zunehmend wichtiger, dass die Kommunen hinsichtlich Planung und Unterhaltung sozialer Infrastrukturen über den eigenen Tellerrand hinaus blicken, regionale Infrastrukturkonzepte erstellen bzw. mit Nachbarkommunen zusammenarbeiten. Insbesondere in kleineren Mittelstädten und Kleinstädten ist die Aufrechterhaltung bestimmter Infrastrukturen (Schwimmbäder, Kulturhäuser, Stadthallen, Theater) nur noch im Zuge einer regionalen Kooperation möglich. Gute Erfahrungen wurden z.B. in Schwedt mit dem so genannten Theaterbus gesammelt, mit dem versucht wird, Einwohner umliegender Gemeinden zu erreichen.

Bei der Schulentwicklungsplanung geht es hingegen oft um Abwägungsprozesse, welche Standorte und welche Schulformen erhalten oder geschlossen werden. Da es sich hierbei auch um ein zentrales kommunalpolitisches Thema handelt, überwiegen in diesem Prozess bisher nach wie vor eher interkommunale Konkurrenz.

¹¹ Angaben der Kommunen in der Befragung zum Umsetzungsstand entsprechender Schlüsselprojekte.

Berlin Marzahn-Hellersdorf – Konzeptverbund Stadtteilzentren

Dem Konzeptverbund Stadtteilzentren Marzahn-Hellersdorf liegt der Gedanke einer stärkeren Förderung von Nachbarschaftsarbeit, Selbsthilfe und bürgerschaftlichem Engagement zu Grunde. Damit verbunden ist die Idee, dass die Träger der Stadtteilzentren sowie die Träger der Jugend- und Sozialarbeit in einem bezirksweiten Verbund zusammenarbeiten, um Synergieeffekte zu erreichen.

Abbildungen 4.37 a und b: Umnutzung von ehemaligen Kitagebäuden:

- a) Bürgerhaus Marchwizastraße als multifunktional genutztes Stadtteilzentrum (oben)
- b) Projekt „Hafen“ – Zentrum für Frauen und Mädchen (unten)



Der Bezirk Marzahn-Hellersdorf setzt sich aus neun Stadtteilen mit jeweils zwischen 20.000 und 45.000 Einwohnern zusammen. In jedem dieser Stadtteile sichert ein Stadtteilzentrum wesentliche Aufgaben der sozialen Grundversorgung durch Nachbarschaftsarbeit, Selbsthilfe und bürgerschaftliches Engagement. Aufgabe des Konzeptverbundes ist das Management zur Vernetzung, Koordinierung und Abstimmung der Arbeit in den Stadtteilen, wobei jedes einzelne für sich individuell bedarfsorientiert arbeitet.

Beispiele Bürgerhaus Marchwizastraße und Projekt „Hafen“

Das Bürgerhaus Marchwizastraße an der Marzahner Südspitze ist ein Beispiel für die erfolgreiche Umnutzung einer ehemaligen Kindertagesstätte zu einem multifunktional genutzten Stadtteilzentrum. Zunächst beherbergte das Gebäude in den Jahren von 1991 bis 2003 eine Schule für Lernbehinderte, wofür erste Umbauten und Instandsetzungsmaßnahmen erfolgten. Dazu gehörten in erster Linie eine Neuordnung der Grundrisse zur Schaffung neuer Aufenthaltsräume, der Anbau eines Aufzugs und eine barrierefreie Umgestaltung. Die folgenden Umbauten für das multifunktionale, gemischtwirtschaftliche Bürgerhaus wurden im Jahr 2004 aus Mitteln zur Wohnumfeldverbesserung realisiert, woraufhin das Haus im Januar 2005 in Betrieb genommen werden konnte. Die Gestaltung der Außenanlagen wurde aus Mitteln des Programms Stadtumbau Ost finanziert. Das Projekt „Hafen“-Zentrum für Frauen und Mädchen ist ein weiteres Umnutzungsprojekt. Es ist sowohl auf Sozialarbeit mit Frauen, als auch auf die Ansiedlung von Frauenunternehmen ausgerichtet. Ziel ist es, Frauenarbeitsplätze in einem strukturschwachen Gebiet zu schaffen und die soziale und kulturelle Infrastruktur des Wohnumfeldes zu verbessern.

4.5 Anpassung technischer Infrastruktur

Das Problem der notwendigen Anpassung der stadttechnischen Infrastruktur wurde in den ersten Jahren des Stadtumbaus in den Planungs- und Umsetzungsprozessen häufig zu wenig berücksichtigt. In jüngster Zeit ist jedoch eine deutliche Steigerung des Problembewusstseins erkennbar, was sich auch in der Aufstockung der Fördermittel des Programms Stadtumbau Ost für Anpassungsmaßnahmen der städtischen Infrastruktur widerspiegelt (vgl. Kapitel 2.1).

Die ersten Erfahrungen im ostdeutschen Stadtumbauprozess haben verdeutlicht, dass die in erster Linie wohnungswirtschaftlich bestimmte Festlegung von Stadtumbau- bzw. Rückbaustrategien häufig ohne ausreichende Koordination mit den Trägern bzw. Betreibern der technischen Infrastruktur erfolgte. Aber auch umgekehrt scheint es, dass standortbezogene Entscheidungen der Versorgungsunternehmen (z.B. Sanierung oder Reparatur von Leitungen) oft noch ohne langfristigen Blick auf die tatsächliche Nachfrageentwicklung im jeweiligen Einzugsbereich getroffen werden. Beides kann dazu führen, dass finanzielle Entlastungspotenziale infrastruktureller Neuordnungsprozesse nicht im möglichen Umfang ausgeschöpft werden (vgl. BBR 2006). Dementsprechend wird von den im Programm Stadtumbau Ost vertretenen Kommunen der Anpassungsbedarf der technischen Infrastruktur mehrheitlich (etwa zu 80 %) als dringendes Problem des Stadtumbaus angesehen. Etwa 10 % der Kommunen zählen diesen Themenkomplex zu den derzeit nur schwer lösbaren Problemen.

Städtebauliche Leitbilder und Wahl der Rückbaustrategie beeinflussen die Kosten für die städtischen Infrastrukturen

Eine Auswertung der bislang zu diesem Themenfeld vorliegenden Gutachten und Expertisen hat gezeigt, dass das Leitbild der kompakten Stadt, der Stadt der kurzen Wege, auch dem wirtschaftlich günstigsten Umbau und Betrieb der technischen Infrastruktur entgegenkommt. Kompakte Stadtstrukturen führen zu kürzeren und besser ausgelasteten Leitungsnetzen und Anlagen. Diese Erkenntnisse werden im Laufe der Umsetzung des Programms Stadtumbau Ost zunehmend bestätigt. Insbesondere bei der Schmutzwasserentsorgung sowie bei der Trinkwasser- und Fernwärmeversorgung entsteht bei verminderter Auslastung ein zusätzlicher Betriebsaufwand. Diese verminderten Auslastungen – und damit verbunden auch höhere Kosten für die Endverbraucher – entstehen jedoch (zunächst unabhängig von Stadtumbaumaßnahmen) bereits alleine durch Bevölkerungsrückgänge und verändertes Verbrauchsverhalten der Haushalte. Bei anderen Ver- und Entsorgungsnetzen (z.B. Regenwasserentsorgung, Strom- und Gasversorgung) sind hinge-

Abbildung 4.38: Verlauf der prognostizierten Netzanpassungs- und -rückbaukosten in Abhängigkeit von unterschiedlichen Rückbaustrategien (Quelle: BMVBS/BBR 2006b: 43).

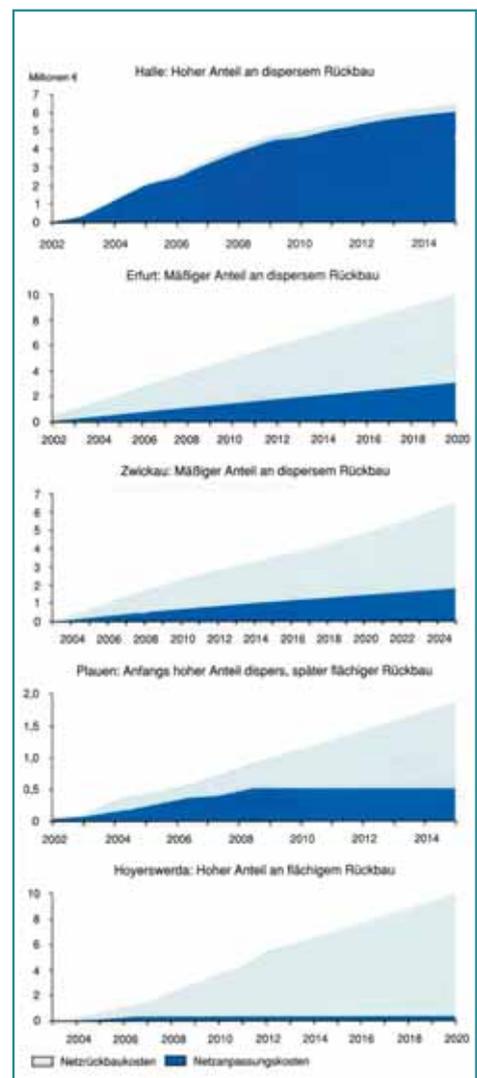
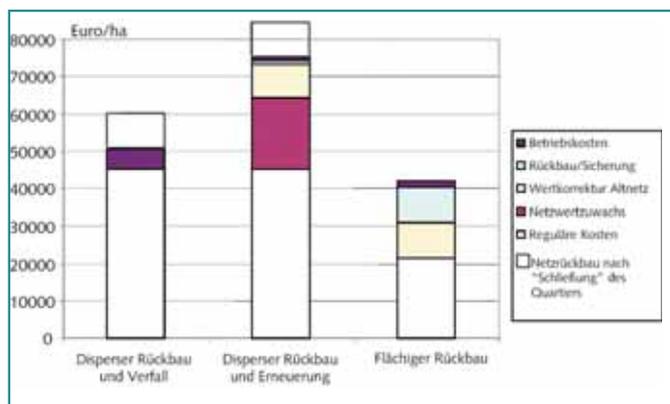


Abbildung 4.39: Vergleich der über 10 Jahre entstehenden kumulativen Kosten am Beispiel Schmutzwasser (Quelle: Koziol / Walther 2005: 105).



gen durch Bevölkerungsrückgänge zunächst keine direkten Aufwandsveränderungen bedingt. Hier entstehen zusätzliche Kosten für die Versorgungsträger erst dann, wenn Abrissmaßnahmen umgesetzt werden (vgl. Koziol / Walther 2005: 96).

Dabei hat die Wahl einer bestimmten Rückbaustrategie innerhalb eines Quartiers – zusätzlich zur Dynamik der Bevölkerungsentwicklung – direkten und wesentlichen Ein-

fluss auf die Kostenentwicklung der Versorgungsträger. Während bei dispersen Rückbaustrategien i.d.R. das Netz in seiner gesamten Ausdehnung erhalten bleibt und lediglich die bauliche Anpassung der betroffenen Leitungsabschnitte erfolgt, kann beim Flächenabriss von ganzen Quartieren oder Teilquartieren der vollständige Rückbau bzw. die dauerhafte Stilllegung von technischen Infrastruktureinrichtungen erfolgen (vgl. Beispiel Hoyerswerda, S. 64). Dadurch steigen bei einer dispersen Rückbaustrategie die Netzanpassungskosten, während bei flächenhaftem Rückbau die Netzurückbaukosten im Vordergrund stehen (vgl. Abbildung 4.38). Dennoch kommt es beim Flächenabriss zu einer Gesamtkostenersparnis, da in der Folge der Netzreduzierung die regulären Betriebskosten vermindert werden können (vgl. Abbildung 4.39).

Durch flächenhaften Rückbau können somit bei allen Medien der technischen Infrastruktur allein durch die Reduzierung der laufenden Kosten deutliche Einsparungen erreicht werden. Bei der Trinkwasser- und Schmutzwasserentsorgung sowie (eingeschränkt) bei der Fernwärmeversorgung werden bei flächenhaftem Rückbau zusätzlich auch die durch den Bevölkerungsrückgang bedingten Mehrkosten eingespart.

Abstimmung der Stadtentwicklungskonzepte mit den Versorgungsträgern

Künftig wird es also zunehmend wichtiger werden, die städtebaulichen Entwicklungskonzepte und die Fachpläne für den Ausbau und den Betrieb der technischen Infrastruktursysteme eng aufeinander abzustimmen und in einem iterativen Prozess zu erarbeiten. Ein solches Vorgehen wird auch von den Verbänden der Wohnungs- und Versorgungswirtschaft in einem gemeinsamen Positionspapier gefordert (vgl. GdW / VKU et al. 2006). Dies setzt – v.a. bei der Planung von Rückbaumaßnahmen in größerem Umfang – eine möglichst frühzeitige Einbeziehung der relevanten Akteure (lokale Ver- und Entsorgungswirtschaft) in den Stadtumbauprozess voraus.

Allerdings werden derzeit noch in vergleichsweise wenigen Stadtumbaukommunen die unter Infrastrukturgesichtspunkten günstigen flächenhaften Rückbaukonzepte realisiert (vgl. Kapitel 4.2). Es ist jedoch zu erwarten, dass sich hier in den nächsten Jahren konzeptionelle Änderungen verstärkt auswirken werden. Aufgrund des steigenden Problembewusstseins gehört das Themenfeld der Anpassung der technischen Infra-

struktur heute in der Mehrzahl der Stadtumbaukommunen zu den Kernbereichen des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes (mehr als zwei Drittel der befragten Kommunen behandeln Fragen der technischen Infrastruktur in ihren Konzepten). Darüber hinaus werden die Vertreter der Versorgungswirtschaft bei der Erarbeitung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte in jüngster Zeit verstärkt beteiligt: In 69 % der Kommunen sind diese Akteure kontinuierlich in den Stadtumbauprozess eingebunden. Dabei wird seitens der kommunalen Vertreter die Zusammenarbeit mit den Versorgungsträgern überwiegend positiv bewertet. Lediglich knapp ein Viertel der befragten Stadtumbaukommunen bewertet die Qualität der Abstimmungsprozesse mit den Versorgungsträgern eher negativ.

Voraussetzung für einen erfolgreichen und tragfähigen Abstimmungsprozess ist allerdings, dass auch bei den örtlichen Wohnungseigentümern eine Mitwirkungsbereitschaft vorhanden ist, so dass in einem Rückbaugebiet alle relevanten Gebäude in die Planungen einbezogen werden können. Immer häufiger werden Fälle bekannt, in denen sich einzelne Eigentümer nicht am Stadtumbau beteiligen, was für die Planung der technischen Infrastruktur einen erhöhten Aufwand mit sich bringt. Abrissmaßnahmen können nicht flächenhaft durchgeführt werden, wodurch erhebliche Kosten für die Anpassung der Versorgungsleitungen entstehen (vgl. Abbildung 4.40).

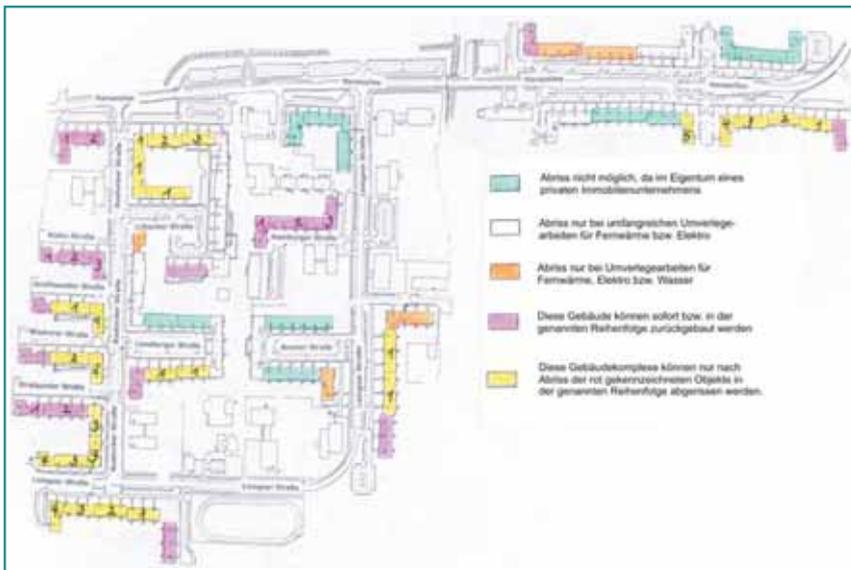


Abbildung 4.40: Wenn sich einzelne Eigentümer nicht am Abriss beteiligen, hat dies umfangreiche und kostspielige Umstrukturierungen für die Leitungsnetze zur Folge.

Im Idealfall liegt als Ergebnis einer zwischen Kommune, Wohnungswirtschaft und Versorgungsträgern abgestimmten Rückbauplanung ein Kompromiss vor, der die unterschiedlichen Prioritäten aller Beteiligten angemessen berücksichtigt. Dies setzt eine große Kooperationsbereitschaft der Akteure und klare, verbindliche Absprachen über den zeitlichen und objektbezogenen Ablauf der Abrissmaßnahmen voraus. Einige Kommunen sichern sich vertraglich ab, indem sie mit ihren Netzbetreibern einen Stadt-

umbauvertrag nach § 171c BauGB abschließen. Diese Vorgehensweise ist jedoch bislang noch die Ausnahme. In Einzelfällen kann es bei der Aushandlung der Stadtumbauziele auch vorkommen, dass die Versorgungsträger die Rahmenbedingungen eines für sie kostengünstigen Rückbaus erläutern und die anderen Stadtumbau-Akteure sich in einem zweiten Planungsschritt mehr oder weniger an diesen Vorgaben orientieren.

Konsequenzen für die Bewohner

Für die verbleibenden Mieter in den Rückbaugebieten ist es eine große Belastung, wenn sich die aufgrund der Verteuerung der Energiepreise ohnehin hohen Betriebskosten für ihre Wohnungen im Zuge des Stadtumbaus noch weiter erhöhen. Deshalb geben inzwischen einige größere Wohnungsunternehmen die Betriebskosten nicht mehr in vollem Umfang an ihre Mieter weiter, um unnötige Härten zu vermeiden. Auch durch Umsetzung von Maßnahmen zur Energieeffizienzsteigerung erzielen viele Wohnungseigentümer eine Reduzierung des Energieverbrauchs und damit einen Ausgleich zu den ansteigenden Kosten.

Hoyerswerda – Anpassung der technischen Infrastruktur im DDR-Wohnungsbestand

In der sächsischen Stadt Hoyerswerda wurde bereits frühzeitig damit begonnen, gemeinsam mit den Trägern der technischen Infrastruktur nach Lösungen zu suchen, um steigende Bewirtschaftungskosten so gering wie möglich zu halten. Da alle Ver- und Entsorgungssysteme ursprünglich auf Zuwachs und mit entsprechenden Leitungsreserven ausgelegt wurden, stellen sich mit der Verringerung der Schmutzlast in den Abwasserkanälen bzw. dem Rückgang des Bedarfs bei Trinkwasser, Strom, Fernwärme und Gas neue Kostenpositionen ein.

Generell sollen beim Rückbau in der Neustadt von Hoyerswerda die Ver- und Entsorgungsanlagen im Verhältnis zum Wohnungsrückbau stillgelegt und zusätzliche Kosten vermieden werden, um die Bewirtschaftung der Anlagen bezahlbar zu halten. Im Zuge der Fortschreibung des Flächennutzungsplanes wurden die beiden

Abbildung 4.41: Die Anpassung der technischen Infrastruktur ist in den Plattenbaugebieten aufgrund der spezifischen Bauweise oft eine Herausforderung.



Zeithorizonte bis 2015 und 2020 anvisiert, in denen die verbleibende Gebäudesubstanz möglichst deckungsgleich an die prognostizierten Bevölkerungszahlen angepasst werden soll. Dabei wurde das zugrundegelegte Prinzip des Schrumpfens von außen nach innen der Klärung unterworfen, welche Einrichtungen zwingend erhalten bleiben müssen. Daraus ergab sich ein Bild, das vom Verbleib einer inneren Kernbebauung und zwei peripheren inselförmigen Bebauungsflächen bestimmt wird. Dazwischen liegen Freiräume, die mit Leitungs- und Kanalsystemen der Ver- und Entsorgung belastet sind. Der Abgleich der verbleibenden Gebäudebestände in den einzelnen Stadtquartieren mit den Auswirkungen auf die stadtechnischen Anlagen ergab, dass ein Teil der Ver- und Entsorgungsanlagen stillgelegt, aber aufgrund hoher Kosten nicht zurückgebaut werden kann. Um die Funktionsfähigkeit des aktiven Bestandes durch Netzvereinfachungen nicht zu gefährden, bleiben einige stillgelegte Sammelleitungen erhalten.

5 Instrumente und Verfahren des Stadtumbaus

5.1 Instrumente des Stadtumbaus

Wesentliches Instrument zur Steuerung des Stadtumbaus in einer Kommune ist das städtebauliche Entwicklungskonzept (gemäß § 171b BauGB). Dieses Instrument wurde vom Gesetzgeber u.a. geschaffen, um vor dem Hintergrund städtischer Schrumpfungsprozesse die konzeptionelle Neuausrichtung der Stadtentwicklungspolitik mit abgestimmtem Vorgehen und konzertiertem Ressourceneinsatz zu befördern (BMVBW 2005a: 38). Im Rahmen des Stadtumbaus zielt das städtebauliche Entwicklungskonzept darauf ab, die einzelnen Maßnahmen in eine langfristige, auf die Gesamtstadt ausgerichtete und zwischen den zuständigen Fachressorts und den relevanten Akteuren abgestimmte Strategie einzubinden. Damit erfährt – zumindest vom Anspruch her – der Ansatz einer umfassenden Stadtentwicklungsplanung eine gewisse Renaissance.¹² Allerdings legen die städtebaulichen Entwicklungskonzepte, die von den Kommunen im Rahmen des Stadtumbaus erarbeitet werden, i.d.R. ihren Schwerpunkt deutlich auf die baulich-räumlichen und wohnungswirtschaftlichen Aspekte. Nur selten handelt es sich in der aktuellen Praxis um wirklich integrierte, alle für die Stadtentwicklung relevanten Fachressorts berücksichtigende Stadtentwicklungskonzepte.

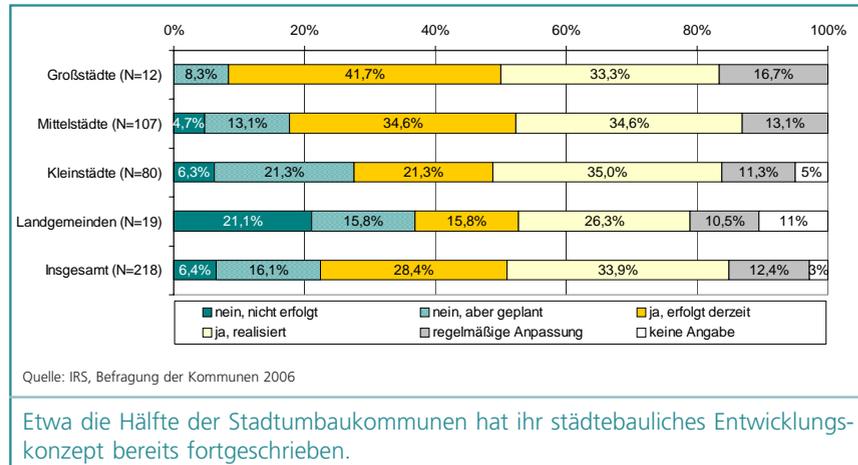
Die Mehrzahl der Programmkommunen (über 80 %) hat ein erstes städtebauliches Entwicklungskonzept bereits im Zuge des Bundeswettbewerbs Stadtumbau Ost in den Jahren 2001 und 2002 erstellt. Die Konzepte wurden mehrheitlich von den politischen Gremien der Kommunen beschlossen oder in den relevanten Fachausschüssen abgestimmt und haben somit eine stadtentwicklungspolitische Verbindlichkeit erlangt.

Die Anpassung der Bauleitplanung an das städtebauliche Entwicklungskonzept ist vor allem in den größeren Städten notwendig und wird dort überdurchschnittlich häufig umgesetzt. Insgesamt ist eine solche Anpassung in zwei Drittel der Stadtumbaukommunen bereits erfolgt oder vorgesehen.

Die strategischen Aussagen und Zielsetzungen der vorliegenden städtebaulichen Entwicklungskonzepte beziehen sich zu einem Großteil auf einen Zeitraum bis etwa zum Jahr 2015. Knapp ein Drittel der Kommunen hat die Stadtumbauplanungen bislang allerdings lediglich auf das Jahr 2010 orientiert. Wo dies der Fall ist, erscheint eine zeitnahe Fortschreibung der Konzepte erforderlich. In zahlreichen Stadtumbaukommunen ist eine solche Fortschreibung des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes und somit eine Aktualisierung der Zielstellungen und Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen bereits erfolgt (vgl. Abbildung 5.1). Insbesondere Großstädte sowie Kommunen in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern haben ihre Konzepte vielfach fortgeschrieben. Auch künftig wird eine kontinuierliche Fortschreibung der Konzepte zwingend erforderlich sein, um einen erfolgreichen Stadtumbauprozess zu gewährleisten. In einigen Ländern wurde sie daher als Voraussetzung für die künftige Bewilligung von Fördermitteln festgelegt.

¹² vgl. dazu bspw. Heil 2000 oder Meyer zum Alten Borgloh 2005.

Abbildung 5.1: Umsetzungsstand der Fortschreibung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte



Nur wenn die Stadtentwicklungskonzepte die Entwicklungsperspektiven einzelner Quartiere anhand aktueller Daten und klarer Prioritätensetzungen realistisch aufzeigen, können sie ihre Aufgabe als tragfähige gesamtstädtische Grundlage für die Umsetzung einzelner Stadtumbaumaßnahmen erfüllen. Bisher übernehmen die Konzepte diese Aufgabe allerdings nur mit Einschränkungen. Knapp 40 % der Kommunen (insbesondere Klein- und Mittelstädte) stimmten in der Kommunalbefragung der Aussage, das Konzept stelle für die beteiligten Akteure die wesentliche Grundlage für die umzusetzenden Maßnahmen des Stadtumbaus dar, nur teilweise zu. Dies gibt Anlass zu der Vermutung, dass die städtebaulichen Entwicklungskonzepte derzeit noch nicht überall als verbindliches und dauerhaftes Instrument zur Steuerung des Stadtumbaus anerkannt sind. Sie spielen somit – nicht zuletzt aufgrund der äußerst unterschiedlichen Qualität ihrer Ausarbeitung – noch nicht immer die zentrale Rolle, die ihnen im Stadtumbauprozess zugeordnet ist.

Im Zuge der Fortschreibung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte hat mehr als die Hälfte der Kommunen ihre Annahmen im Hinblick auf die Größenordnung des Rückbaus von Wohnungen angepasst. Fast 40 % der Kommunen, die ihre Konzepte fortgeschrieben haben, korrigierten ihre bisherigen Annahmen nach oben (d.h. es ist mehr Rückbau nötig, als ursprünglich vorgesehen). Demgegenüber haben 14 % der Kommunen ihre Zielwerte zum Rückbau von Wohnungen reduziert. Mehrheitlich handelt es sich dabei um Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern. Auch jede zweite Kommune, die ihr Konzept noch nicht fortgeschrieben hat oder die Fortschreibung aktuell durchführt, schätzt die Annahmen bezogen auf den notwendigen Rückbau nur noch als begrenzt zutreffend ein (vgl. Tabelle 5.1).

Insgesamt sind es vor allem die Klein- und Mittelstädte, die ihre Annahmen bezogen auf den notwendigen Rückbau von Wohnungen im Zuge der Fortschreibung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte erhöhen müssen bzw. bereits erhöht haben. Von 71 Mittelstädten betrifft dies 38 (entspricht 54 %), bei den Kleinstädten sind es 28 von 59 Städten (bzw. 47 %).

| | Keine Anpassung notwendig | Erhöhung der Annahmen | Absenkung der Annahmen |
|---|------------------------------|--------------------------|---------------------------|
| Fortschreibung des STEK bereits realisiert | 45 | 39 | 14 |
| Fortschreibung des STEK erfolgt künftig ¹ | 52 | 31 | 10 |

¹ Kommunen, die ihr Konzept bisher nicht fortgeschrieben haben oder derzeit fortschreiben
elf weitere Kommunen gaben an, dass die Annahmen des STEK nur noch begrenzt zutreffen, ohne eine Aussage
zu machen, in welche Richtung eine Anpassung notwendig ist.

Quelle: IRS, Befragung der Kommunen 2006

Tabelle 5.1: Notwendigkeit einer Anpassung der im Städtebaulichen Entwicklungskonzept (STEK) getroffenen Annahmen im Hinblick auf die Größenordnung des Rückbaus von Wohnungen

Vor allem in größeren Städten werden für die Schwerpunktquartiere des Stadtumbaus teilträumliche Vertiefungskonzepte erarbeitet. In diesen werden die Aussagen des gesamtstädtischen Konzeptes konkretisiert. Sie eignen sich damit besser als Leitlinie für die handelnden Akteure. Allerdings weisen die Konzepte eine unterschiedliche Qualität und Aktualität auf. Daher stimmten weniger als die Hälfte der befragten Groß- und Mittelstädte uneingeschränkt zu, dass für ihre Stadtumbauquartiere teilträumliche Vertiefungskonzepte vorhanden sind, die auch die notwendige Aussagekraft besitzen.

Städtebaurechtliches Instrumentarium

Neben dem städtebaulichen Entwicklungskonzept und seinen teilträumlichen Vertiefungen sieht das im Jahr 2004 novellierte Städtebaurecht weitere Instrumente zur Steuerung und Umsetzung des Stadtumbaus vor. Die Stadtumbausatzung – zur Sicherung und sozialverträglichen Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen nach § 171d BauGB – wird bislang noch relativ selten von den Kommunen angewandt. Lediglich elf Kommunen (etwa 5 %) haben eine solche Satzung bereits erlassen, weitere 14 Kommunen (etwa 7 %) planen derzeit, dieses Instrument anzuwenden.

Häufiger hingegen wird das Instrument des Stadtumbauvertrages nach § 171c BauGB genutzt. In zahlreichen Kommunen wurde bereits ein solcher Stadtumbauvertrag abgeschlossen, weitere Städte und Gemeinden planen die Anwendung dieses Instrumentes für die nächste Zeit. In 86 % der Kommunen, die Stadtumbauverträge anwenden, ist der Vertragsgegenstand die Regelung der Fördermittelvergabe zwischen der Kommune und den Wohnungseigentümern bzw. den Trägern der technischen Infrastruktur. Häufig werden auch der Verzicht auf Entschädigungsansprüche durch die Grundstückseigentümer¹³ oder die Verteilung der Kosten für Stadtumbaumaßnahmen vertraglich geregelt.

Ein Stadtumbauvertrag ist prinzipiell darauf ausgerichtet, ein konsensuales Vorgehen der Vertragspartner zu vereinbaren, ohne mit hoheitlichen Instrumenten zu agieren. Aufgrund der flexiblen und kooperativen Handhabung bietet er deshalb für die komplizierten, auf Konsens und Akzeptanz gerichteten Stadtumbauprozesse in der Regel eine sinnvolle Ergänzung zum „klassischen“ städtebaurechtlichen Instrumentarium (Sanierungsrecht, Bauleitplanung, Erhaltungssatzung etc.). Doch auch diese Instrumente finden nach wie vor in einem Großteil der befragten Kommunen Anwendung: In 88 % der Kommunen sind zumindest einzelne Stadtumbaugebiete auch als Sanierungsgebiete ausgewiesen. In 53 % der Kommunen finden im Rahmen des Stadtumbaus Bebauungspläne Anwendung. In etwa der Hälfte der Kommunen wurden für einzelne

¹³ Dabei geht es i.d.R. um den Verlust von Baurechten nach § 34 BauGB, vgl. Möller 2006: 115.

Stadtumbaugebiete Erhaltungssatzungen beschlossen. Oftmals handelt es sich hier um Gebietsfestlegungen, die bereits vor dem Inkrafttreten des novellierten Städtebaurechts beschlossen worden waren. Gerade in der daraus entstehenden Möglichkeit der Kombination von hoheitlichen und kooperativen Verfahren liegen Chancen für eine erfolgreiche Umsetzung des Stadtumbaus (vgl. Schmidt-Eichstaedt 2005: 481).

Die Anwendung des Stadtumbauvertrages in Ergänzung zu den Regelungen des allgemeinen Städtebaurechts böte gerade für die Kooperation mit privaten Eigentümern im Stadtumbau optimale Voraussetzungen, da zunächst nicht mit hoheitlichen Instrumenten „gedroht“ werden müsste, sondern die jeweiligen Maßnahmen (wie der Abriss oder Teilerückbau, die Sicherung von Gebäuden, die Um- oder Zwischennutzung von Grundstücken oder auch gemeinschaftliche Quartierskonzepte) konsensual und vergleichsweise niedrigschwellig vereinbart werden können (vgl. Hackenbroch 2006). Die Kommunen machen zunehmend von dieser Möglichkeit Gebrauch. In 32 Städten wurden bereits Stadtumbauverträge abgeschlossen, an denen private Kleineigentümer beteiligt sind. Möglicherweise könnten die Kommunen noch stärker zur Nutzung dieses Instrumentes motiviert werden, wenn – analog zu den Stadtumbauverträgen zwischen Kommune und unternehmerischer Wohnungswirtschaft – seitens der Länder Musterverträge als Handlungsrichtlinie erarbeitet würden, um den Kommunen bei der Vertragsausgestaltung juristische Sicherheit und Einsparungen von Ressourcen zu ermöglichen.

Steuerungsmöglichkeiten bei der Festlegung der Bodenwerte

Die Umsetzung von Stadtumbaumaßnahmen wird häufig durch differenzierte eigentumsrechtliche Verhältnisse erschwert (z.B. bei Zwischennutzungen zur Aufwertung von Brachflächen oder bei der Umsetzung grundstücksübergreifender Quartierskonzepte). Hier bietet es sich oft an, die Umsetzung der Stadtumbauplanungen durch Änderung der Eigentumsverhältnisse zu befördern. Dies kann entweder dadurch erfolgen, dass eine Kommune (bzw. ein von ihr beauftragter Entwicklungsträger oder ein privater Investor) mehrere zusammenhängende Grundstücke zum Zwecke der Aufwertung im Stadtumbau erwirbt, um sie anschließend umzubauen. Eine andere Herangehensweise besteht darin, dass die Kommune (oder eine kommunale Gesellschaft wie z.B. eine Wohnungsbau-Gesellschaft) bestimmte, in ihrem Eigentum befindliche Grundstücke zielgerichtet veräußert, um deren Entwicklung im Rahmen des Stadtumbaus durch Dritte zu ermöglichen. In beiden Fällen scheitert ein solches Vorgehen jedoch oftmals an den geltenden Richtwerten für die Ermittlung des Bodenwertes bzw. Verkehrswertes. Diese sind wegen ausbleibender Marktaktivitäten im jeweiligen Gebiet oft veraltet und deshalb überhöht. Die Folge ist einerseits, dass private Eigentümer teilweise unrealistisch hohe Erwartungen an die zu erzielenden Marktpreise für ihre Grundstücke haben. Andererseits ist die öffentliche Hand bei der Veräußerung von Grundstücken an die geltenden (nicht marktgerechten) Bodenrichtwerte gebunden. In Sachsen-Anhalt gibt es mittlerweile einige Beispiele für einen modifizierten Umgang mit diesen Bodenrichtwerten (vgl. die Beispiele aus Dessau und Stendal, S. 69). Darüber hinaus wurde im Rahmen der IBA Stadtumbau 2010 eine umfangreiche Studie zum Bodenmanagement in schrumpfenden Städten erarbeitet (vgl. Davy 2006). Auch das Land Brandenburg hat eine Arbeitshilfe zur Bodenwertermittlung in Stadtumbaugebieten vorgelegt, die den Kommunen als Handlungsrichtlinie zur Verfügung steht (vgl. Land Brandenburg 2005).

Stendal – Stendal-Bonus

In Stendal wurde die kommunale Wohnungsbaugesellschaft durch Beschluss des Stadtrates bereits im Jahr 2000 dazu ermächtigt, Gebäude unter bestimmten Auflagen auch unter Verkehrswert zu veräußern. Dieser sog. „Stendal Bonus“ ermöglicht den Verkauf von kommunalen Immobilien an private Selbstnutzer, die sich im Gegenzug verpflichten, innerhalb von 36 Monaten eine Sanierung des Gebäudes durchzuführen. Der Verkauf erfolgt i.d.R. zum halben Verkehrswert. Zwischen 2000 und 2006 konnten rund 40 Ge-



Abbildungen 5.2 a-d: In der Stendaler Innenstadt konnten durch die Einführung des „Stendal Bonus“ zahlreiche Bürger zur Sanierung baufälliger Gebäude motiviert werden.



bäude inkl. Grundstück zu Preisen zwischen 15.000 und 25.000 Euro veräußert werden, die inzwischen alle saniert sind und von den Erwerbern (mehrheitlich Einheimische aus Stendal, oft die vormaligen Mieter der Gebäude) bewohnt werden.

Dessau – Grunderwerb nach Neuordnung der Bodenwerte

Einer der Stadtumbauschwerpunkte in Dessau ist das Quartier „Am Leipziger Tor“ (vgl. auch Kapitel 4.3). Um ehemals bebaute Flächen langfristig in Grünflächen umzuwandeln, hat sich die Stadt dazu entschlossen, einzelne Flächen käuflich zu erwerben. Der Weg über Gestattungsvereinbarungen mit privaten Eigentümern wird dabei bisher nur in Ausnahmefällen gewählt. In den Umwidmungsbereichen wurden vielfältige Verfahren zur Bodenneuordnung durchgeführt, bei denen auch der Gutachterausschuss zur Neuermittlung der Bodenrichtwerte beteiligt war. Im Ergebnis eines aufwändigen Verhandlungsprozesses konnten einzelne Grundstücke durch die Stadt zu einem symbolischen Preis von einem Euro pro Grundstück von privaten Eigentümern erworben werden und werden derzeit als Teile des Grünzuges umgewandelt. Das Verfahren einer langfristigen „Grundstücks- und Immobilienentwertung“ war aufgrund der lediglich als symbolisch anzusehenden Grundstückspreise bei einigen Akteuren umstritten, stellte jedoch für die Stadt eine tragfähige Möglichkeit dar, ehemals bebaute Flächen dauerhaft in Grün- und Freiflächen umzuwandeln.

Abbildung 5.3: Dieses Grundstück einer ehemaligen Molkerei in Dessau wurde durch die Stadt erworben und kann nun im Rahmen des Stadtumbaus in einen Grünzug integriert werden.



5.2 Erfolgskontrolle und Monitoring

Obwohl das Stadtumbauprogramm inzwischen auf eine Laufzeit von fünf Jahren zurückblicken kann, liegt bislang nur wenig detailliertes Erfahrungswissen aus der Umsetzung umfangreicher Stadtumbaumaßnahmen vor. Eine kontinuierliche Beobachtung und aktive Begleitung der Stadtumbauprozesse vor allem auf der kommunalen Ebene ist jedoch eine maßgebliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Konzeption und Steuerung des Stadtumbauprozesses in den Kommunen sowie auf Landes- und Bundesebene.

Stadtbaumonitoring als weiterführendes Instrument für die integrierte Stadtentwicklung

Bisherige Erfahrungen zeigen, dass ein Stadtbaumonitoring dazu beitragen kann, den Anspruch der städtebaulichen Entwicklungskonzepte insbesondere im Hinblick auf die Integration und Kooperation der unterschiedlichen Fachämter der Verwaltung umzusetzen. Das Stadtbaumonitoring ist ein Instrument, das prinzipiell allen Bereichen der Stadtentwicklung zugute kommen kann, Transparenz herstellt, eine Zusammenarbeit auf der Grundlage einer überprüfbaren Datenbasis ermöglicht und damit auch mehr Verständnis für Prozesse der Stadtentwicklung schafft.

Dies schließt neben der Beobachtung von Entwicklungsverläufen in der Stadt sowie des lokalen Wohnungsmarktes auch Angaben ein, die die Veränderung von Problemindikatoren und der Bedarfslagen der Bevölkerung betreffen (z.B. sozialstrukturelle Veränderungen, Fluktuation in ausgewählten Quartieren). Eine solche integrierte Herangehensweise beim Monitoring bildet eine wesentliche Grundlage für die Verknüpfung von Planung, Prozesssteuerung und Umsetzung des Stadtumbaues.

Die Mehrzahl der Stadtumbaukommunen beschränkt ihre Monitoringprozesse derzeit ausschließlich auf eine Erfolgskontrolle des Stadtumbauprogramms, verbunden mit einer kommunalen Wohnungsmarktbeobachtung. Allerdings bezieht bereits knapp die Hälfte der befragten Kommunen, in denen ein Monitoringsystem eingesetzt oder derzeit erarbeitet wird, auch weitere Bereiche der Stadtentwicklung mit ein. An erster Stelle steht dabei die Verknüpfung mit Indikatorensystemen für Einrichtungen der sozialen Infrastruktur (z.B. Schulentwicklungsplanung oder Bedarfsplanung für Kinderbetreuungseinrichtungen) sowie eine detaillierte Analyse von Arbeitsmarktindikatoren. Die Zuständigkeit für diese Aufgabenfelder liegt jedoch bei den kleineren Städten größtenteils nicht auf kommunaler Ebene, sondern auf Landkreisebene bzw. bei den Regionaldirektionen der Agentur für Arbeit. Deshalb sind hier die Möglichkeiten einer Verwendung und Koppelung mit lokalen Daten für eine indikatorengestützte Erfolgskontrolle begrenzt.

In einem knappen Drittel der befragten Kommunen wird das Monitoring über den Stadtumbau hinaus auch zur Erfolgskontrolle anderer Programme der Städtebauförderung (z.B. Soziale Stadt, Städtebaulicher Denkmalschutz) genutzt. Dies ist jedoch nur dann ohne erheblichen Mehraufwand möglich, wenn sich die räumlichen Abgrenzungen der ausgewiesenen Fördergebiete nicht wesentlich unterscheiden.

Unterschiedliche Herangehensweisen in den Ländern

Vorreiter bei der Einführung von Monitoringkonzepten waren vor allem Großstädte wie Leipzig, Halle oder Schwerin, die bereits früh begonnen haben, relevante Daten zu erfassen und auszuwerten. Die Bearbeiter konnten dabei auf eigene kommunale Statistikstellen zurückgreifen und brauchten in der Regel wenig Überzeugungsarbeit leisten, um die politischen Entscheidungsträger bzw. die Leitungsebene der Verwaltung von der Wichtigkeit des Instruments zu überzeugen. Inzwischen verfügen diese Städte über einen großen Erfahrungsschatz, der die Möglichkeiten aber auch die Grenzen des Monitorings sichtbar macht.

Vor allem kleinere Kommunen tun sich demgegenüber eher schwer mit dem Aufbau und der kontinuierlichen Pflege eines Monitorings (vgl. Abbildung 5.4). Sie orientieren sich in der Umsetzung der kommunalen Monitoringansätze im Wesentlichen an den diesbezüglich mehr oder weniger formalisierten Vorgaben, die die meisten Länder inzwischen erstellt haben.

Allerdings unterscheiden sich die Herangehensweisen in den Ländern deutlich. Insbesondere die Inhalte und der Umfang der im Stadtumbau notwendigen Indikatorenkataloge werden hier unterschiedlich diskutiert. In den meisten Ländern ist inzwischen ein deutlicher Trend zur Reduzierung der Indikatorenkataloge und zur Anpassung an das tatsächlich kontinuierlich Leisbare in den Kommunen erkennbar. Als besonders effektiv hat sich die Herangehensweise des Landes Mecklenburg-Vorpommern erwiesen, da dort den Kommunen eine weitgehende Selbstständigkeit bei der Ausgestaltung ihrer Monitoring-Prozesse zugebilligt wird. Gleichzeitig ist ein effektives Monitoring dort seit 2006 eine Voraussetzung für die Beantragung von Fördermitteln im Stadtumbau. Die inhaltliche Ausgestaltung des Monitorings erfolgte in einem intensiven Abstimmungsprozess zwischen dem Ministerium und den Kommunen. Dementsprechend haben bereits knapp 80 % der dortigen Kommunen ein Monitoringsystem erarbeitet und wenden es an. Insgesamt wollen bis Ende 2007 etwa zwei Drittel aller Stadtumbaukommunen ein funktionsfähiges Monitoringsystem aufgebaut haben.

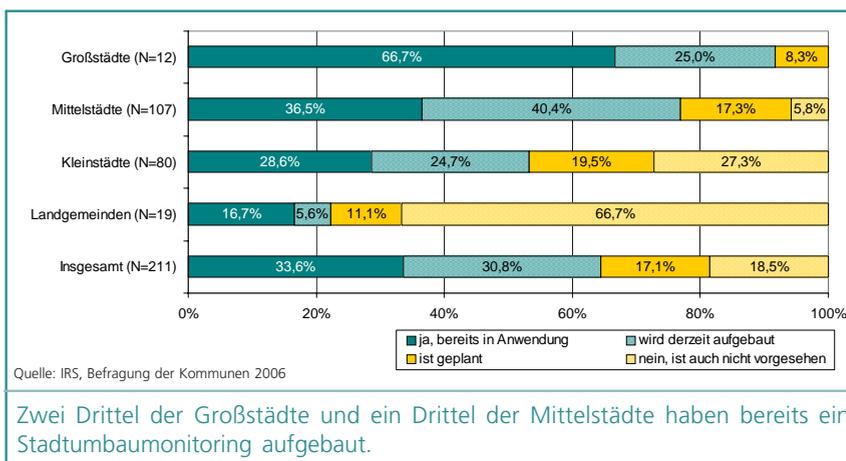


Abbildung 5.4: Aufbau eines Monitorings im Stadtumbau nach Stadtgröße

Hansestadt Wismar – Instrument Stadtentwicklungsmonitoring

In Wismar wurde bereits im Jahr 2002 parallel zur Erstellung des ersten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes mit dem Aufbau eines datengestützten Monitoringsystems begonnen. Während dem Instrument anfangs von verschiedenen Seiten noch eine gewisse Skepsis entgegen gebracht wurde, hat es heute einen hohen Stellenwert innerhalb der Stadtverwaltung und Bürgerschaft entwickelt. Das Monitoring, welches mittlerweile jährlich fortgeschrieben wird, ist Grundlage für die wesentlichen planerischen und stadtpolitischen Entscheidungen geworden. Es hat zudem integrierende Funktion: In einer Arbeitsgruppe arbeiten heute die verschiedenen Ämter für Stadtplanung, Statistik, Kultur, Soziales und die Schulplanung zusammen. Um Einheitlichkeit zu gewährleisten, wurde für sämtliche Daten als jährliches Erhebungsdatum der 31.12. festgelegt.

Verhältnis von Aufwand und Nutzen der Monitoring-Prozesse

Wirkung können die Monitoring-Prozesse nur dann entfalten, wenn die Ergebnisse der Erhebungen und Zusammenfassung der indikatorengestützten Daten mit den Stadtentwicklungszielen der jeweiligen Kommune rückgekoppelt werden. Ein aussagekräftiges Monitoring des Stadtumbauprozesses setzt daher klar formulierte Zielvorgaben als Maßstab für eine Erfolgskontrolle voraus. Hier gilt die einfache Formel: „Ohne Ziele keine Erfolgskontrolle“. Dies ist bislang allerdings nicht immer der Fall. Nicht selten werden erhebliche personelle Ressourcen für die Datenerfassung eingesetzt, um auf Anforderungen des jeweiligen Landesministeriums zu reagieren, ohne dass diese Daten auf der Ebene der Kommune tatsächlich für eine Erfolgskontrolle des Stadtumbauprozesses genutzt werden. Doch ohne Interpretation der erfassten Daten in Bezug auf die Stadtentwicklungsziele bleibt das Monitoring wirkungslos. Noch zu selten ist das in der Hansestadt Wismar geprägte Motto: „Keine Stadtumbauentscheidung ohne Monitoring“ Realität in den Stadtumbaustädten. Dazu muss auch in den Verwaltungsspitzen und bei den politischen Entscheidungsträgern der Kommunen mehr Verständnis für das Instrument entwickelt werden.

Dementsprechend stimmen derzeit erst etwas mehr als die Hälfte der Kommunen der Aussage voll zu, das Monitoring trage zu mehr Transparenz im Stadtumbau bei. Über 85 % der Kommunen geben demgegenüber in der Befragung an, das Monitoring sei für ihre Mitarbeiter mit erheblichem Arbeitsaufwand verbunden. Die Wirkungen des Monitorings als Steuerungsinstrument des Stadtumbaus in den Kommunen müssen demnach künftig für die Stadtumbau-Akteure noch stärker erkennbar werden. Dies könnte zugleich eine noch sorgfältigere und vollständigere Erfassung der relevanten Daten befördern.

Erhebung aktueller Daten zum Wohnungsleerstand

Ein wesentlicher Indikator bei der Beobachtung der Stadtumbauprozesse ist der Wohnungsleerstand. Allerdings ist die kontinuierliche Erfassung des Leerstandes im gesamten Wohnungsbestand in vielen Kommunen nach wie vor ein Problem. Rund jede vierte Kommune (insgesamt 60) gab in der Befragung an, dass sie bislang keine

regelmäßigen Leerstandserfassungen durchführt. Um eine effektive Anwendung der Instrumente des Stadtumbauprogramms zu gewährleisten, ist jedoch in allen Kommunen eine regelmäßige Erfassung des Leerstandes anzustreben.

Aber selbst jene Kommunen, die die Wohnungsleerstände regelmäßig erfassen, beziehen oftmals nicht alle in der Stadt vorhandenen Wohnungsbestände ein. 58 dieser Kommunen beschränken sich auf eine Erfassung des Leerstands bei den lokalen Wohnungsunternehmen oder in ausgewählten Teilbereichen. Nur in knapp jeder zweiten Kommune werden alle vorhandenen Wohnungsbestände in die Leerstandserfassung einbezogen (Tabelle 5.2). Besondere Probleme bereitet die Erfassung der Leerstände in den kleinteiligen Strukturen der innerstädtischen und gründerzeitlichen Altbaubestände. Durch die heterogenen Eigentumsverhältnisse ist dort eine standardisierte Erhebung selten möglich. Auch die Nutzung von Haushaltsdaten der lokalen Energieversorger hat sich in den meisten Kommunen als nur sehr eingeschränkt durchführbar erwiesen.¹⁴

Vielfach sind die Begehung der betreffenden Quartiere und die Einschätzung der Situation durch persönliche Inaugenscheinnahme die einzigen Möglichkeiten, mehr oder weniger belastbare Leerstandsquoten zu erheben. Zwei Drittel der Kommunen, die regelmäßige Leerstandserfassungen vornehmen, greifen daher auf das Instrument der Begehung zurück. Dieses wird in der Regel in Ergänzung zu einer Abfrage bei den großen Wohnungsunternehmen eingesetzt. Gerade die Leerstandserfassung durch Begehung ist allerdings eine zeit- und personalintensive Methode, die zudem mit Fehlern behaftet sein kann.

| | Großstädte | Mittlerstädte | Kleinstädte | Landgemeinden | Insgesamt |
|--|------------|---------------|-------------|---------------|-----------|
| Keine regelmäßige Leerstandserfassung | 1 | 21 | 27 | 11 | 60 |
| Keine Einbeziehung aller Wohnungsbestände in Leerstandserfassung | 3 | 29 | 22 | 4 | 58 |
| Regelmäßige Leerstandserfassung aller Bestände | 8 | 57 | 31 | 4 | 100 |
| Insgesamt | 12 | 107 | 80 | 19 | 218 |

Quelle: IRS, Befragung der Kommunen 2006

Tabelle 5.2: Leerstandserfassung in Stadtumbaukommunen nach Stadtgröße

Das Beispiel der Leerstandserfassung macht deutlich, dass ein Monitoring nicht lediglich einmal aufgebaut und anschließend in einen quasi technisch-ausführenden Betrieb überführt werden kann. Vielmehr braucht es eine kontinuierliche und fachlich qualifizierte Betreuung, denn auch bei regelmäßigen Datenlieferungen (bspw. durch die großen Wohnungseigentümer) sind immer wieder Anpassungen notwendig, die entsprechende methodische Kenntnisse erfordern. Dazu werden auf Dauer personelle Ressourcen benötigt. Daneben sollte dem Wissenstransfer zwischen den Kommunen mehr Aufmerksamkeit eingeräumt werden.

¹⁴ Weitere Informationen hierzu finden sich in der Arbeitshilfe „Methoden der Erfassung von Wohnungsleerstand im Stadtumbau“ (MIR 2005) und in dem Gutachten „Stromzähleranalyse zur Erhebung von Wohnungsleerständen“ (Rückels 2005).

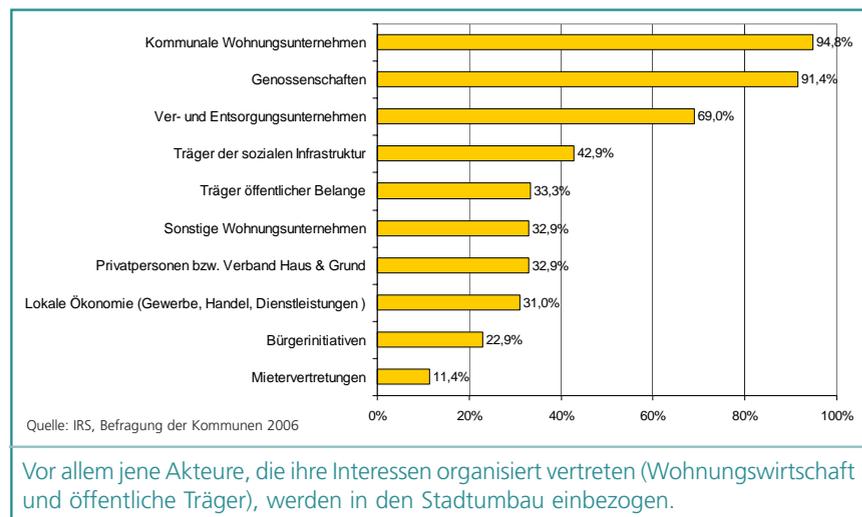
5.3 Kooperation der Akteure im Stadtumbau

Der Umbau der Städte hat entscheidenden Einfluss auf alle Bereiche des städtischen Lebens. Dementsprechend übernimmt das städtebauliche Entwicklungskonzept die Aufgabe, sämtliche Maßnahmen des Stadtumbaus in einen stadtentwicklungspolitischen, wirtschaftlichen und wohnungswirtschaftlichen Zusammenhang zu stellen. Es berücksichtigt hierbei möglichst alle relevanten Themenfelder der Stadtentwicklung (vgl. dazu allerdings die einschränkenden Anmerkungen in Kapitel 5.1). Hierfür ist zum einen ein Abgleich der unterschiedlichen Interessen bereits in der Planungsphase und zum anderen die kontinuierliche Einbeziehung aller wesentlichen städtischen Akteure in der Umsetzung erforderlich. Weiterhin ist der Erfolg des Stadtumbaus entscheidend von der Mitwirkung und Handlungsfähigkeit der Wohnungsunternehmen abhängig, die im Stadtumbau eine zentrale Rolle spielen.

Beteiligung städtischer Akteure und Qualität der Abstimmung

Die wohnungswirtschaftliche Relevanz des Programms spiegelt sich darin wider, dass die kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften jeweils in über 90 % der Kommunen am Stadtumbauprozess beteiligt sind. Wurde den Belangen der technischen Infrastruktur in der ersten Phase des Stadtumbaus zumeist noch eine eher geringe Bedeutung beigemessen, beziehen heute über zwei Drittel der Kommunen auch die Ver- und Entsorgungsunternehmen regelmäßig mit ein. In geringerem Maße werden hingegen Träger der sozialen Infrastruktur (ca. 43 %) und nur jeweils in knapp einem Drittel der Kommunen Träger der öffentlichen Belange, sonstige Wohnungsunternehmen, Privatpersonen und Akteure der lokalen Ökonomie beteiligt. Die Organisation und Durchführung des Stadtumbaus bleibt somit häufig insbesondere auf Akteure der Stadtplanung, der Wohnungswirtschaft und der Versorgungsunternehmen beschränkt (vgl. Abbildung 5.5).

Abbildung 5.5: Einbeziehung städtischer Akteure in den Stadtumbau



Organisation des Stadtumbauprozesses

Je früher mit dem Stadtumbau begonnen wurde, desto eher konnten sich in den Stadtumbaustädten Organisations- und Abstimmungsstrukturen etablieren, deren Qualität einen entscheidenden Anteil für die erfolgreiche Umsetzung des Stadtumbaus hat. Die Organisationsformen reichen von kleineren runden Tischen (vorwiegend in kleinen Städten) bis zu größeren oft extern moderierten Lenkungsgruppen (in Groß- und Mittelstädten). In Dessau beispielsweise hat sich ein zweistufiges System aus einer Lenkungsgruppe unter Vorsitz des Oberbürgermeisters und der Planungswerkstatt mit verschiedenen thematischen Arbeitsgruppen bewährt.

Sonderfälle stellen die in Wolfen oder Chemnitz gegründeten Stadtumbau-Gesellschaften dar, die als Dienstleistungsunternehmen maßgeblich für die Organisation und Durchführung des Stadtumbaus verantwortlich sind (vgl. Beispiel Chemnitz, S. 76).

Sangerhausen – Lenkungsgruppe und Arbeitsgemeinschaft „Gemeinsames Handeln für Sangerhausen“ IBA-Stadtumbau 2010

Aufgrund der sich früh abzeichnenden Leerstandsproblematik hat die Stadt Sangerhausen bereits Ende der 1990er Jahre mit dem Stadtumbau begonnen. Seit 1999 werden die wesentlichen Stadtumbauentscheidungen in einer Lenkungsgruppe aus den zwei Wohnungsunternehmen (Städtische Wohnungsbaugesellschaft Sangerhausen mbH und Wohnungsgenossenschaft Sangerhausen e.G.), dem Bauamt der Stadt und den Stadtwerken Sangerhausen GmbH getroffen. An den extern moderierten Lenkungsgruppen nimmt zumeist auch der Oberbürgermeister teil. Die Kosten für die externe Moderation werden von allen beteiligten Akteuren gemeinsam getragen.

Als ein weiteres Gremium hat sich im Jahr 2006 die Arbeitsgemeinschaft Stadtumbau – Gemeinsames Handeln für Sangerhausen – gegründet, die, begleitet durch das Büro der IBA Stadtumbau 2010, etwa in zweimonatigem Turnus zusammentrifft. Ergänzend zu diesen Runden im kleinen Kreis werden durch die Arbeitsgemeinschaft thematisch bezogene Werkstattgespräche zum Stadtumbau durchgeführt. Neben den Hauptakteuren des Stadtumbaus (kommunales Bau- und Stadtplanungsamt, Wohnungsunternehmen und Stadtwerke) ist auch der Verein MitBürger e.V. als ständiges Mitglied in der Arbeitsgemeinschaft vertreten. Dieser Verein engagiert sich bei der Umsetzung des Projektes „Kumpel-Plätze“, eine mit Bürgern geplante Freiflächengestaltung an drei Standorten in Sangerhausen (ExWoSt-Vorhaben). Es ist geplant, die Arbeitsgemeinschaft um weitere Mitglieder zu erweitern, die dann jeweils eigene Stadtumbauprojekte einbringen können.

Abbildung 5.6: Sitzung der Arbeitsgemeinschaft Stadtumbau



Chemnitz – Organisation des Stadtumbaus über eine GmbH

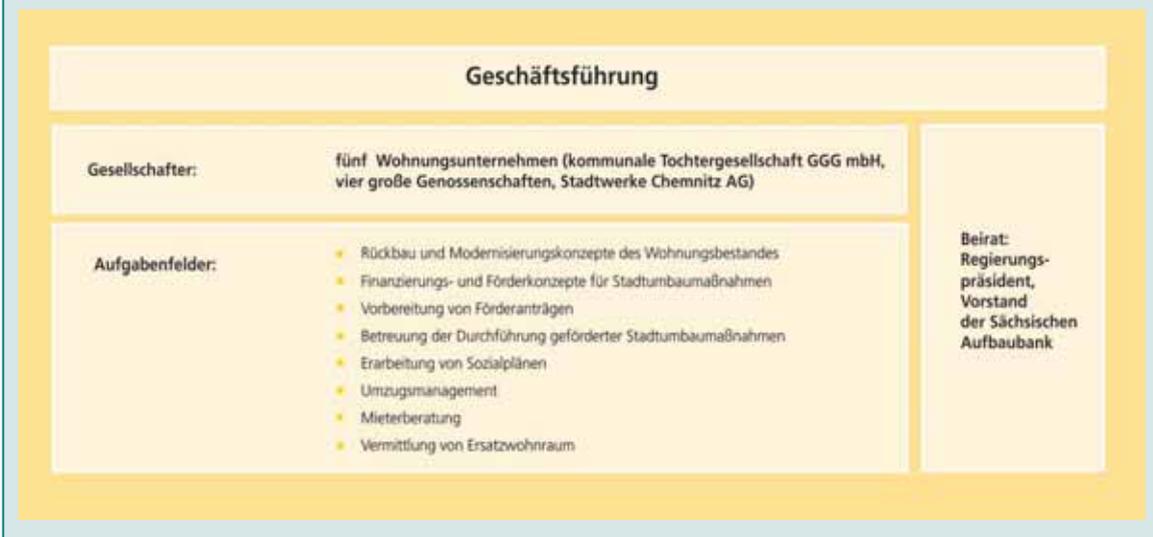
Im Jahr 2000 hat die Stadt unter aktiver Mitwirkung der ansässigen Wohnungsunternehmen das erste „Handlungskonzept Wohnen“ erarbeitet, in dessen Folge auch der „Arbeitskreis Wohnen“ als Strategiewerkstatt entstanden ist.

Um Insolvenzen zu vermeiden und die Handlungsfähigkeit der Wohnungsunternehmen zu gewährleisten, wurde im November 2001 die Stadtumbau GmbH als Gesellschaft von fünf der sieben großen Chemnitzer Wohnungsunternehmen gegründet, der später auch die Stadtwerke beigetreten sind. Als Dienstleistungsunternehmen für die Stadt, die selbst nicht als Gesellschafter vertreten ist, übernimmt die GmbH steuernde Funktionen zwischen den Wohnungsunternehmen, der kommunalen Verwaltung, den Förderstellen und den Mietern. Darüber hinaus versucht die Gesellschaft, den Lastenausgleich zwischen den Unternehmen zu regeln. Auf Basis eines Vertrages übernimmt diese, mit einem Sanierungsträger vergleichbar, die Vorbereitung, Durchführung, Abrechnung und Dokumentation der geförderten Stadtumbaumaßnahmen. Die Entscheidung, welche Unternehmen Fördermittel für Stadtumbaumaßnahmen erhalten, verbleibt bei der Stadt, um Nichtmitglieder der GmbH nicht zu benachteiligen.

Die Steuerungsgruppe Stadtumbau, in der das Stadtentwicklungsamt, das Amt für Baukoordination und die Stadtumbau GmbH vertreten sind, verständigt sich über langfristige Strategien und Stadtumbauschwerpunkte. Die Stadtumbau GmbH ist außerdem neben allen Wohnungsunternehmen gleichberechtigter Teilnehmer im „Arbeitskreis Wohnen“.

Die Finanzierung der GmbH erfolgt bisher über Städtebaufördermittel. Auf der praktischen Ebene unterstützt die Stadtumbau GmbH in erster Linie die Eigentümer beim Umzugsmanagement. Wesentliches Instrument ist hierbei ein Wohnungspool aller in der GmbH vertretenen Unternehmen. Die Gesellschaft beabsichtigt, künftig ihre Dienstleistungen auch Nichtmitgliedern zur Verfügung zu stellen. Ein wesentlicher Vorteil liegt zudem in der Präsenz der Mitarbeiter vor Ort und dem notwendigen Know-How in den Plattenbausiedlungen.

Abbildung 5.7: Aufbau und Aufgabenfelder der Stadtumbau-GmbH Chemnitz (Eigene Darstellung nach Stillger 2005)



Fördernde und hemmende Faktoren für den Abstimmungsprozess

Die Qualität der Abstimmungsprozesse wird von den Kommunen sehr unterschiedlich bewertet. Vor allem bezüglich jener Akteure des Stadtumbaus, die ihre Interessen organisiert vertreten und mit denen auch in anderen Feldern der Stadtentwicklung Routinen in der Zusammenarbeit bestehen, wird die Qualität der Abstimmungsprozesse überwiegend positiv bewertet. Interessanterweise sind einige Akteure, bei denen die Abstimmungsqualität überwiegend positiv bewertet wird (wie bspw. Träger der sozialen Infrastruktur), in etwa der Hälfte der Kommunen gar nicht regelmäßig in die entsprechenden Entscheidungsprozesse einbezogen, wie aus den Ergebnissen der Kommunalbefragung hervorgeht. Dies könnte dafür sprechen, dass Entscheidungen auch außerhalb der formalen Abstimmungsrunden getroffen werden. Dabei besteht jedoch die Gefahr, dass bestimmte Aspekte im Stadtumbauprozess unberücksichtigt bleiben.

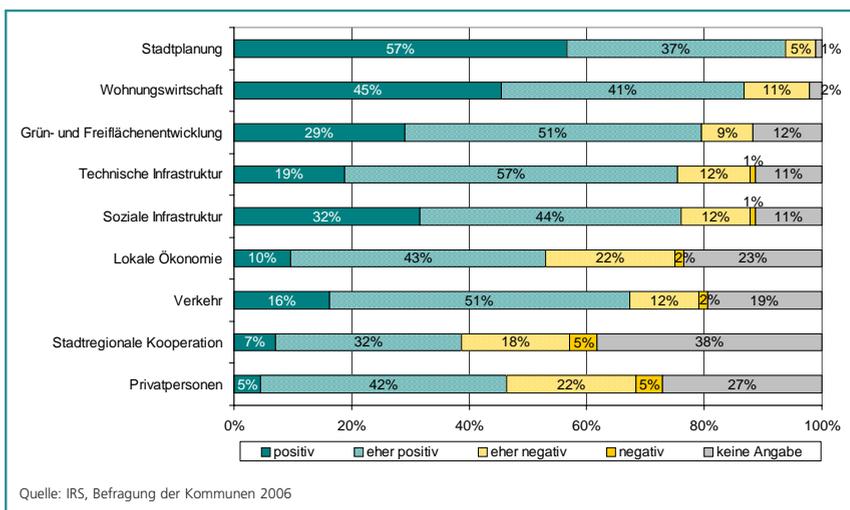


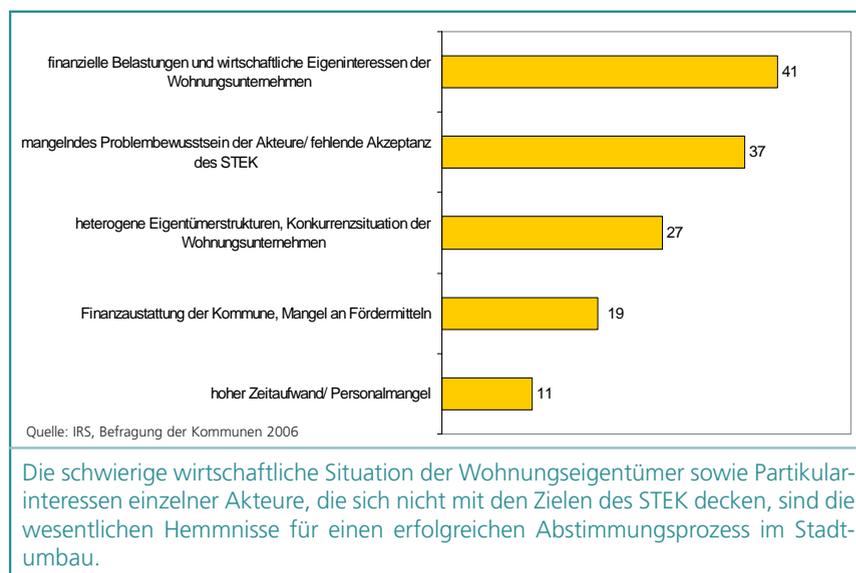
Abbildung 5.8: Bewertung der Qualität der Abstimmungsprozesse im Stadtumbau (N=196)

Die Qualität der Abstimmungsprozesse wird von den Kommunen insbesondere mit jenen Akteuren positiv bewertet, die ihre Interessen organisiert vertreten und mit denen bereits Routinen in der Zusammenarbeit bestehen.

Kooperative Mitwirkung und wirtschaftliche Handlungsfähigkeit der Wohnungsunternehmen sind in den meisten Kommunen die ausschlaggebenden Faktoren für einen fruchtbaren Abstimmungsprozess im Stadtumbau. Für über ein Viertel der Kommunen sind die gute Zusammenarbeit mit der Wohnungswirtschaft und das Verfolgen gemeinsamer Ziele maßgeblich für die Entwicklung eines ausgewogenen Abstimmungsprozesses verantwortlich. Fast ebenso viele Städte und Gemeinden erachten regelmäßige Beratungen mit allen Akteuren, den Austausch zu aktuellen Entwicklungen und die rechtzeitige Abstimmung mit allen Beteiligten als bedeutsam. Demgegenüber nennt ein Viertel der Kommunen als größtes Hindernis die schwierige finanzielle Situation der Wohnungsunternehmen und immerhin über ein Fünftel kritisiert das mangelnde

Problembewusstsein bzw. die mangelnde Akzeptanz der Wohnungsunternehmen hinsichtlich übergeordneter stadtentwicklungspolitischer Zielstellungen. Insbesondere von Seiten einiger Mittel- und Großstädte werden die heterogene Eigentümerstruktur in den Stadtumbaugebieten und die daraus resultierende Konkurrenzsituation der Wohnungseigentümer als äußerst problematisch eingeschätzt.

Abbildung 5.9: Hemmnisse für einen ausgewogenen Abstimmungsprozess im Stadtumbau (N=164)



Wohnungsunternehmen als maßgebliche Akteure im Stadtumbau

Die kommunalen Wohnungsgesellschaften und Wohnungsgenossenschaften sind die zentralen Akteure in der Umsetzung des Stadtumbaus. Sie haben in den letzten Jahren den größten Teil des Wohnungsrückbaus realisiert und damit überhaupt erst die Grundlage für den bisher erreichten Stand gelegt. Die Kommunen schätzen die Qualität des Abstimmungsprozesses mit den Wohnungsunternehmen weitgehend positiv ein (vgl. Abbildung 5.8). Gleichzeitig wird aber die Unvereinbarkeit bzw. mangelnde Übereinstimmung der Interessen der Wohnungswirtschaft mit den städtebaulichen Zielstellungen des Stadtumbaus von vielen Kommunen als das größte Konfliktfeld im Abstimmungsprozess benannt (vgl. Abbildung 5.9).

Der Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW) bewertet die Effekte des Stadtumbaus für die eigenen Unternehmen bisher positiv. Die durchschnittliche Leerstandsquote bei den kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen hat sich durch die bereits vorgenommenen Abrisse in den letzten Jahren sukzessive verringert. Vom höchsten Punkt im Dezember 2002 (16,2 %) ist die Quote inzwischen auf knapp 12 % gesunken. Ohne die vorgenommenen Abrisse läge sie heute bei ca. 18,7 % (Riemer 2006).

Insbesondere jene Unternehmen, die sehr frühzeitig mit Abrissmaßnahmen begonnen haben, konnten mit dem Stadtumbau inzwischen meist eine gewisse wirtschaftliche Konsolidierung erfahren, die sich auch in einer positiven Gesamtkapitalrentabilität niederschlägt. Neben der Senkung der Leerstandskosten hat insbesondere die zusätzliche Altschuldenhilfe für die § 6a AHG-berechtigten Wohnungsunternehmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Eigentümer beigetragen. Schwieriger ist eine Beteiligung am Stadtumbau für diejenigen Unternehmen, die keine Altschuldenentlastung erhalten, inzwischen aber ebenfalls hohe Wohnungsleerstände aufweisen. Diese Unternehmen verwalten immerhin rund ein Viertel (fast 90.000) der bei den GdW-Unternehmen derzeit leer stehenden Wohnungen.

Im Rahmen der Evaluierung des Programms Stadtumbau Ost ist eine breit angelegte Befragung von Wohnungsunternehmen in Ostdeutschland vorgesehen. Im Ergebnis dieser Befragung wird sich zeigen, inwieweit es zu einer größeren Ausdifferenzierung in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Unternehmen kommt, wenn sich weiterhin einzelne Unternehmen aufgrund einer fehlenden Rentabilität nicht am Stadtumbau beteiligen.

Zunehmend heterogene Eigentümerstrukturen

Die Eigentümerlandschaft größerer Wohnungsanbieter weist zunehmend heterogene Strukturen auf. Sie setzt sich aus kommunalen Wohnungsgesellschaften und -genossenschaften, privaten Unternehmen, Zwischenerwerbern, Banken und seit neuestem vereinzelt aus privaten Fondsgesellschaften zusammen. Der Verkauf von Beständen kommunaler Wohnungsgesellschaften an ausländische Anbieter ist in jüngster Zeit ein vieldiskutiertes Thema in ganz Deutschland. Als neue Akteure treten in erster Linie private Gesellschaften aus dem angelsächsischen Raum auf den Markt. Angestoßen wurde die Diskussion in Ostdeutschland insbesondere durch den vollständigen Verkauf der Dresdener Wohnungsbaugesellschaft WOBA (insgesamt 47.600 WE) an die amerikanische Fondsgesellschaft Fortress im März 2006. Der Investor hat sich mit dem Kauf verpflichtet, mittelfristige Ziele des lokalen Stadtumbaukonzeptes zu erfüllen und dabei auch Wohnungen abzureißen. Es ist davon auszugehen, dass der Verkauf an ausländische Investoren in Ostdeutschland keine flächendeckende Relevanz haben wird. Trotzdem sollten die Veränderungen auf dem Wohnungsmarkt gerade im Hinblick auf die Erfordernisse des künftigen Stadtumbaus genau beobachtet werden¹⁵.

Fusion von Wohnungsunternehmen als Chance für den Stadtumbau

Um die Möglichkeit einer Fusion von Wohnungsunternehmen finanziell zu erleichtern, wurde ein auf drei Jahre befristetes Gesetz zur Grunderwerbsteuerbefreiung erlassen¹⁶. Damit war die Erwartung verbunden, dass insbesondere Wohnungsunternehmen in kleineren Kommunen durch Zusammenschluss wirtschaftlich effektivere Unternehmensgrößen bilden könnten. Nach Auslaufen der entsprechenden Regelung ist allerdings festzustellen, dass Fusionen mit dem Ziel einer effektiveren Umsetzung des Stadtumbaus nur in wenigen Fällen realisiert wurden. Insbesondere Zusammenschlüsse unterschiedlicher Unternehmensformen (Fusionen von Gesellschaft und Ge-

¹⁵ Vgl. dazu das aktuelle Gutachten „Veränderung der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen“ (BMVBS / BBR 2007).

¹⁶ Das Gesetz sah vor, Fusionen von Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften mit Sitz und Geschäftsleitung in den neuen Ländern einschließlich Berlin für einen bestimmten Zeitraum von der Grunderwerbsteuer freizustellen, wenn diese zwischen 1.1.2004 und 31.12.2006 vollzogen würden.

nossenschaft) blieben seltene Ausnahmen. Realisierte Zusammenschlüsse (wie bspw. die Bildung der Wohnring AG in Neustadt an der Orla) zeigen aber, dass sich aus einer solchen Fusion neue Potenziale für den Stadtumbau ergeben können, da Konkurrenzsituationen zwischen Wohnungsunternehmen vermieden und Kosteneinsparungen erzielt werden können (Hilpert 2006). Voraussetzungen der Fusion in Neustadt an der Orla waren, wie in anderen Fällen auch, eine ähnliche Problembetroffenheit der beteiligten Partner, eine bereits seit längerem bestehende vertrauensvolle Zusammenarbeit sowie strategisch denkende und handelnde Personen in den verantwortlichen Positionen.

Organisation und Abstimmung des Stadtumbaus auf stadtreionaler Ebene

Vor dem Hintergrund des Bevölkerungsrückgangs und schwindender öffentlicher finanzieller Ressourcen ist es notwendig, Stadtumbau stärker als bisher in stadtreionaler Perspektive zu organisieren. Hierdurch können Synergien befördert sowie unnötige Konkurrenzen und Doppelinvestitionen vermieden werden. Bis auf wenige Ausnahmen überwiegt im Stadtumbau allerdings eine sehr lokale Sichtweise. Entsprechend hat bisher weniger als ein Drittel der Kommunen das städtebauliche Entwicklungskonzept mit den Nachbargemeinden abgestimmt. Allerdings sehen weder die Rahmenvorgaben des Bundes noch die Förderrichtlinien der einzelnen Länder eine zwingende Zusammenarbeit der Kommunen mit den Nachbargemeinden im Stadtumbau vor.

Auch die Qualität der stadtreionalen Abstimmungsprozesse wird nur von knapp zwei Fünfteln der Kommunen als „positiv“ oder „eher positiv“ bewertet. Demgegenüber wird diese Zusammenarbeit von knapp einem Viertel der Kommunen „negativ“ oder „eher negativ“ beurteilt. Fast 40 % machen diesbezüglich keine Angabe, was dafür spricht, dass vermutlich keine ausgeprägte Abstimmung stattfindet. Im Zuge der derzeit vielerorts laufenden Fortschreibung der Konzepte sind hier allerdings Veränderungen zu erwarten. Im Rahmen einer künftig geplanten Städtefusion haben sich z.B. die Städte Bitterfeld und Wolfen zusammen mit der Gemeinde Greppin entschlossen, ihre Stadtentwicklungsplanungen zu einem gemeinsamen Konzept zusammenzuführen. Sowohl in Thüringen als auch in Sachsen sind so genannte Städteverbände bereits seit Mitte der 1990er Jahre in der Landesentwicklungsplanung gesetzlich verankert. Kooperationsbeispiele mit explizitem Stadtumbaubezug gibt es bislang allerdings nur selten. Zu nennen ist hier z.B. der Städtebund Silberberg in Sachsen mit einer gemeinsamen Flächennutzungsplanung (vgl. BMVBS / BBR 2006a: 64).

Bad Blankenburg, Rudolstadt, Saalfeld – Städtedreieck am Saalebogen

Seit mittlerweile fast einem Jahrzehnt arbeiten die ostthüringischen Kleinstädte Bad Blankenburg, Rudolstadt und Saalfeld, die sowohl räumlich-geographisch als auch ökonomisch in enger Verbindung stehen, gemeinsam an unterschiedlichen Themenfeldern ihrer städtischen Entwicklung. Ausgangspunkt und Grundlage für die Zusammenarbeit war ein bereits im Jahr 1996 erstelltes regionales Entwicklungskonzept, das eine Funktionsteilung kommunaler Aufgabenfelder und Maßnahmen vorsah. Im Jahr 1997 wurde mit finanzieller und organisatorischer Unterstützung der Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen der Städteverbund „Saalebogen“ gegründet. Zunehmend thematisiert das Netzwerk auch Fragen der Stadtentwicklung und des Stadtumbaus. So gelang durch das gemeinsame Auftreten der drei Kommunen die Aufnahme in das Landesprogramm „Thüringer Innenstadtinitiative“, einem Programm, das normalerweise nur auf kreisfreie und große kreisangehörige Städte ausgerichtet ist. In der Folge konnten in den Städten zahlreiche Projekte der Bestandsentwicklung angeschoben werden. Der interkommunale Ansatz zielt aber auch auf eine bedarfsgerechte Verteilung infrastruktureller Aufgaben auf die drei Städte, um Mehrfachinvestitionen (und synchronen Leerstand bei Einzelfunktionen) frühzeitig zu vermeiden. Zu den bereits abgeschlossenen Projekten gehört u.a. die Sanierung der Stadthalle Bad Blankenburg in gemeinsamer regionaler Förderung und Nutzung (Abschluss der Maßnahme 2002). Ein wichtiges aktuelles Projekt ist ein stadtübergreifendes Freiraumkonzept als Basis zur Ausrichtung der Landesgartenschau 2012. (Weiterführende Informationen: www.saalebogen.de)

Abbildung 5.11: Das Gebiet des Städtedreiecks am Saalebogen

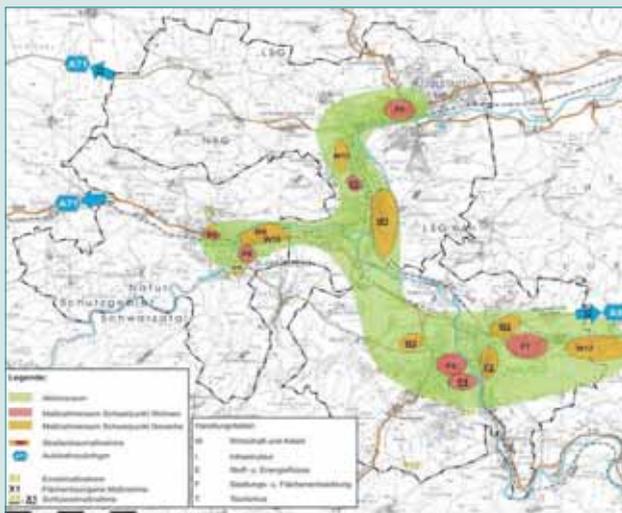


Abbildung 5.10: Sanierungstätigkeit in der Innenstadt von Saalfeld



Abbildung 5.12: Stadthalle Bad Blankenburg

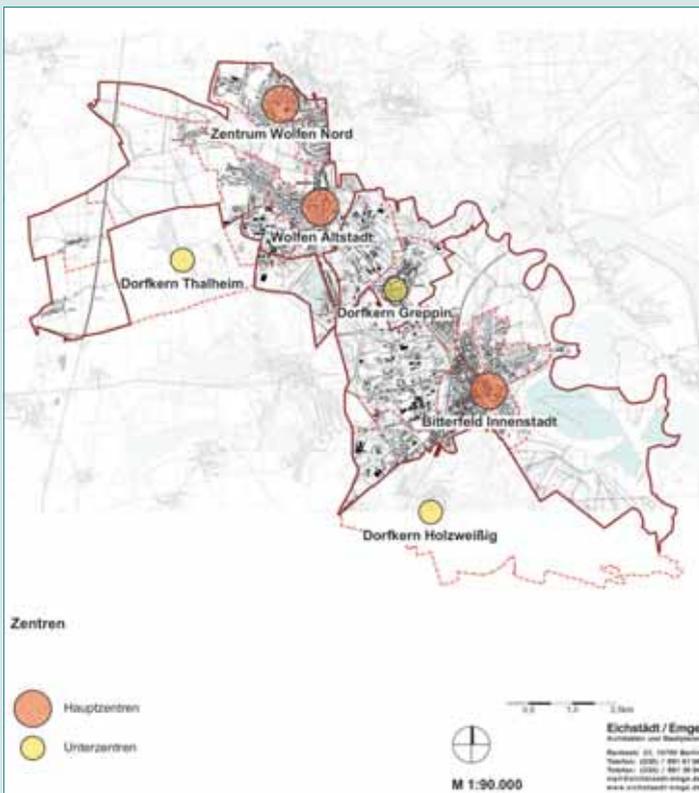


Bitterfeld-Wolfen-Greppin – Erstellung eines gemeinsamen Stadtentwicklungskonzeptes

Mit dem Leitbild „Die Chemie stimmt – Netzregion Bitterfeld-Wolfen“ stellen sich die Städte Bitterfeld und Wolfen im Rahmen der IBA Stadtumbau 2010 der Aufgabe, unter dem Vorzeichen des massiven Bevölkerungsrückgangs in der Region und insgesamt sinkender finanzieller Ressourcen die städtische Entwicklung gemeinsam voranzutreiben, um die Lebensqualität in der Region aufrecht zu erhalten. Ein von beiden Städten unterzeichneter Fusionsvertrag mit Gültigkeit zum 1. Juli 2007 bildet die Grundlage für eine gemeinsame Stadt Bitterfeld-Wolfen mit knapp 50.000 Einwohnern. Basis für die Stadtentwicklung ist das gemeinsame Stadtentwicklungskonzept (GINSEK), in welchem die bereits bestehenden Stadtentwicklungskonzepte von Bitterfeld und Wolfen zusammengeführt und die dazwischen liegende Gemeinde Greppin mit einbezogen wird.

Ziel der künftigen gemeinsamen Stadt ist es, auch bei sinkenden Einwohnerzahlen vorhandene Qualitäten zu sichern und auszubauen, um weitere Verluste zu minimieren und einen Anziehungspunkt in der Region zu bilden.

Abbildung 5.13: Zentrenplanung im Gemeinsamen Integrierten Stadtentwicklungskonzept der Städte Bitterfeld, Wolfen und Greppin



Neben der notwendigen Ressourcenbündelung soll vor allem ein neues räumliches Leitbild die Beteiligten aus den Kommunen und der Wohnungswirtschaft dabei unterstützen, die notwendigen Veränderungen an den richtigen Stellen im Raum vorzunehmen.

Der Prozess der Zusammenführung der Stadtentwicklungsplanung und der gemeinsamen Bewältigung des Stadtumbaus gestaltet sich als außerordentlich komplexe Aufgabe. Folgende zentrale Fragestellungen stehen im Mittelpunkt der Entwicklung einer gemeinsamen Stadt:

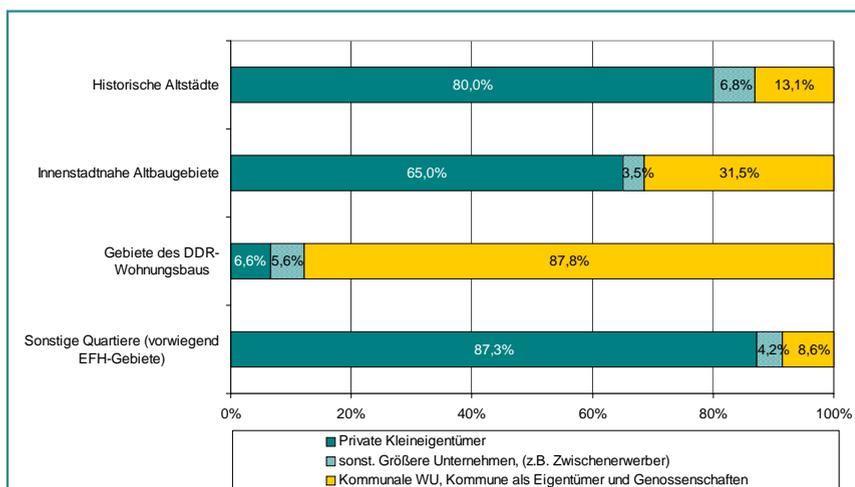
- Welche Infrastruktureinrichtungen können langfristig an welcher Stelle erhalten werden?
- Welche Siedlungsteile sind langfristig zukunftsfähig und welche sollten perspektivisch aufgegeben werden?

Der Aushandlungsprozess gestaltet sich zusätzlich komplex, da sich die Akteursstrukturen im Grunde verdoppeln. Die Akteure stehen derzeit vor der Aufgabe, ihre bereits geschaffenen Verhandlungs- und Organisationsstrukturen zusammenzuführen, um künftig den Prozess gemeinsam zu gestalten.

5.4 Chancen und Grenzen der Einbeziehung privater Eigentümer im Stadtumbau

Bestandssituation und Bewirtschaftungsstrategien privater Kleinrentner

Die Einbeziehung der privaten Einzeleigentümer in Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen im Stadtumbau ist insbesondere in den durch Altbau geprägten innerstädtischen und gründerzeitlichen Stadtquartieren eine zentrale Voraussetzung und ein wichtiges Potenzial für einen erfolgreichen Stadtumbau. In diesen Stadtquartieren haben private Kleinrentner¹⁷ eine dominierende Marktposition: Ihr Marktanteil liegt im Durchschnitt zwischen 60 und 80 % der vorhandenen Altbauwohnungen (vgl. Abbildung 5.14).



Quelle: IRS, Befragung der Kommunen 2006

In den durch Altbau geprägten innerstädtischen Quartieren haben private Kleinrentner eine dominierende Marktposition.

Abbildung 5.14: Anteil privater Kleinrentner in unterschiedlichen Gebiets-typen (N=168)

Die Ergebnisse der Kommunalbefragung verdeutlichen darüber hinaus die Relevanz der privaten Kleinrentner als Akteursgruppe im Stadtumbau: Infolge des hohen Anteils am vorhandenen Wohnungsbestand befindet sich auch ein Großteil der leerstehenden Wohnungen (etwa zwei Drittel) im Besitz privater Kleinrentner.

Die Zahlen machen deutlich, dass ein zentrales Ziel des Stadtumbauprogramms – der Erhalt aus städtebaulicher Sicht besonders wertvoller innerstädtischer Altbaubestände, die überdurchschnittliche Leerstandsquoten aufweisen – nur erreicht werden kann, wenn es gelingt, die privaten Eigentümer intensiver in den Stadtumbauprozess mit einzubeziehen. Zur genaueren Untersuchung der Bestandssituation und

¹⁷ Der Begriff „Private Kleinrentner“ schließt sowohl Privatpersonen und Ehepartner, als auch Erbgemeinschaften oder Personengesellschaften (z.B. in der Rechtsform einer GbR) ein, die jeweils Eigentümer von (im Vergleich zu den größeren Wohnungsunternehmen) wenigen Wohnungen sind.

Abbildungen 5.15 a-d: Etwa zwei Drittel der leerstehenden Altbauwohnungen in den Stadtumbaukommunen befinden sich im Besitz privater Kleineigentümer



Bewirtschaftungsstrategien privater Kleineigentümer in Ostdeutschland wurde daher vom BBR ein eigenständiges Forschungsvorhaben beauftragt, dessen Ergebnisse Mitte 2007 vorliegen werden.¹⁸

Praxis der Einbeziehung privater Kleineigentümer in den Stadtumbau

In den am Stadtumbau beteiligten Kommunen ist die Einbindung privater Kleineigentümer als zentrales Handlungsfeld anerkannt: Über 85 % der befragten Kommunen bewerten dieses Aufgabenfeld als „sehr wichtig“ oder „wichtig“. Lediglich 27 Kommunen (etwa 13 %) halten die Einbeziehung privater Kleineigentümer für „nicht wichtig“ (vgl. Abbildung 5.16).

Im Gegensatz zu dieser Einschätzung steht jedoch die tatsächlich praktizierte Einbeziehung in den Stadtumbauprozess. Während die organisierte Wohnungswirtschaft durchweg als maßgeblicher Partner an der Erstellung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte im Stadtumbau Ost beteiligt ist (vgl. Kapitel 5.3), sind die privaten Eigentümer in den meisten Stadtumbaukommunen noch nicht als gleichwertige Partner akzeptiert.

¹⁸ Siehe Forschungsprogramm „Aufbau Ost“ auf der Internetseite des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung unter www.bbr.bund.de.

Bei der Umsetzung von Stadtumbaumaßnahmen sehen über 60 % der Kommunen zumindest ein gewisses Interesse der privaten Eigentümer, am Rückbau mitzuwirken. Tatsächlich beteiligen sie sich in etwa jeder zweiten Stadtumbaukommune an entsprechenden Maßnahmen. Allerdings handelt es sich dabei, von wenigen Ausnahmen

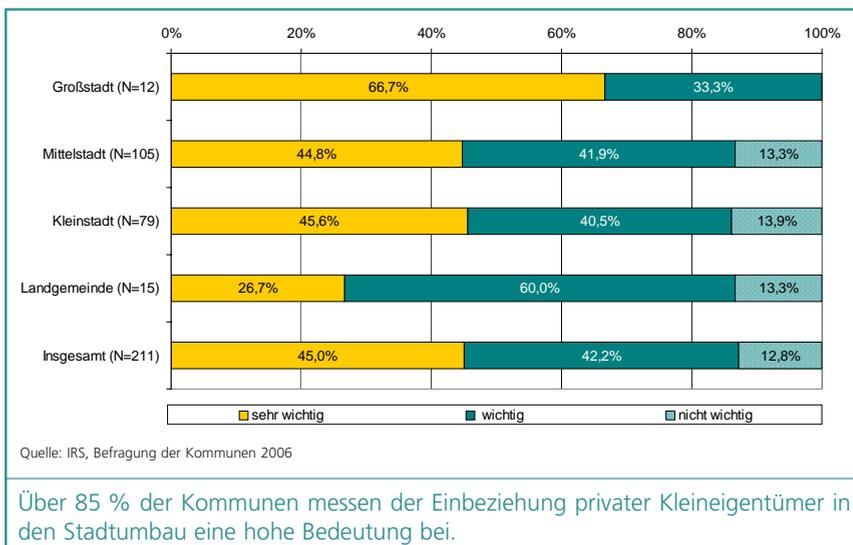


Abbildung 5.16: Einschätzung der Wichtigkeit der Einbeziehung privater Kleineigentümer in den Stadtumbau durch die Kommunen (N=210)

abgesehen, jeweils um einige wenige Einzelfälle. Bei der Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen ist das Interesse bei den privaten Eigentümern deutlich größer. Über drei Viertel der befragten Kommunen konstatieren ein gewisses bis großes Interesse der privaten Kleineigentümer, sich an Maßnahmen der Aufwertung von Gebäuden und Wohnumfeld zu beteiligen. Der Anteil derjenigen Kommunen, in denen private Eigentümer im Rahmen von Aufwertungsmaßnahmen tatsächlich einbezogen worden sind (in größerem Umfang oder zumindest in Einzelfällen) liegt mit etwa einem Drittel deutlich darunter (vgl. Abbildung 5.17).

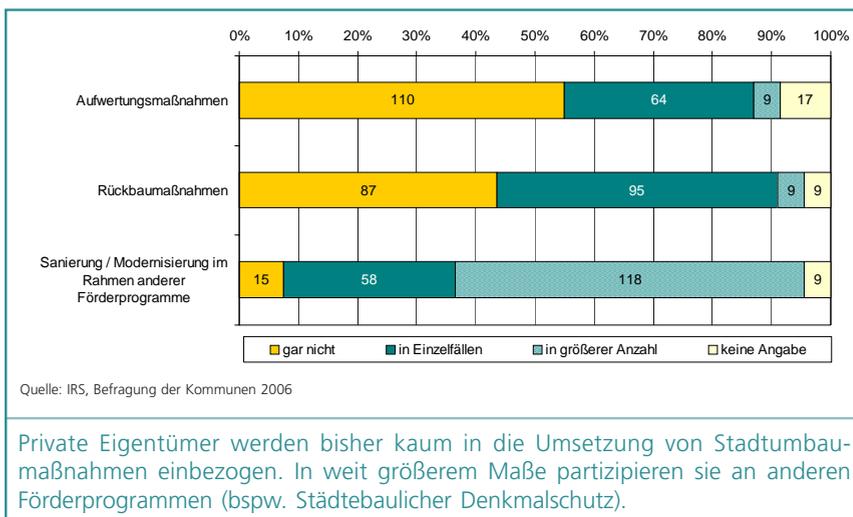


Abbildung 5.17: Beteiligung privater Eigentümer an Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen im Stadtumbau sowie an Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen im Rahmen anderer Förderprogramme (N=203)

Allerdings ist hier zu berücksichtigen, dass die Sanierung von Gebäuden oftmals nicht vorrangig aus Aufwertungsmitteln des Stadtumbaues, sondern mit Mitteln anderer Förderprogramme (z.B. allgemeine Städtebauförderung, Städtebaulicher Denkmalschutz, KfW-Kredite) realisiert wird.

Gründe für die geringe Beteiligung privater Kleineigentümer am Stadtumbauprozess

Als Begründung dafür, dass private Kleineigentümer bislang nur selten in die Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen des Stadtumbaues einbezogen sind, werden häufig die fehlenden Förderanreize für diese Eigentümergruppe genannt. So sind die Rückbaumittel des Programms Stadtumbau Ost auch aufgrund entsprechender Prioritätensetzungen auf kommunaler bzw. auf Landesebene bisher fast ausschließlich an kommunale Wohnungsunternehmen und Genossenschaften geflossen. Neben den geringen

finanziellen Ressourcen stellt auch der hohe zeitliche und personelle Aufwand zur Umsetzung von Vorhaben mit privaten Kleineigentümern für viele Kommunen ein Problem dar. Auf der Seite der privaten Eigentümer stellen – aus Sicht der Kommunen – vor allem die geringen finanziellen Eigenmittel und die divergierenden Interessenlagen der unterschiedlichen Eigentümer die größten Hemmnisse für die stärkere Einbindung in den Stadtumbau dar.

Abbildung 5.18: Auch in Städten mit geringer Wohnungsmarktnachfrage kann die gezielte, qualitätvolle Sanierung von Immobilien zu tragfähigen Vermietungserfolgen führen. Hier ein Beispiel aus Wittenberge.



Die Form der Ansprache der privaten Eigentümer durch die Kommune hat bedeutenden Einfluss auf die Mitwirkung dieser Akteursgruppe im Stadtumbau. Abgesehen davon, dass in einem Viertel der befragten Kommunen eine gezielte Ansprache derzeit überhaupt nicht erfolgt, wählen viele Kommunen in erster Linie den Weg über Informationsveranstaltungen, Presseveröffentlichungen oder auch das Anschreiben von Eigentümern (vgl. Abbildung 5.20). Nur jede vierte bis fünfte Kommune hat bisher Beratungsbüros oder Anlaufstellen für private Eigentümer eingerichtet. Da es sich bei dieser Eigentümergruppe in der Regel nicht um professionelle Wohnungsmarktakeure

Abbildungen 5.19 a und b:

Bei diesem Beispiel aus Leipzig (Neuschönefeld) konnte durch Eigentümerwechsel das ehemals gewerblich genutzte und leerstehende Gebäude saniert und zu einer gemischten Nutzung aus Wohnen und Arbeiten umgebaut werden.



handelt, können Beratungsbüros außerhalb der Verwaltung die teilweise vorhandene Distanz zwischen Verwaltung und Eigentümern möglicherweise eher aufbrechen, als es der Verwaltung selbst gelingt (vgl. das Beispiel aus Gotha in Kapitel 4.1).

Letztendlich ist zu berücksichtigen, dass sich viele Eigentümer (aus ganz unterschiedlichen Gründen) gar nicht in einer aktiven Rolle im Stadtumbau sehen. Zu nennen sind hier bspw. die vielen Eigentümer, deren Häuser voll modernisiert sind und keinen oder nur geringen Leerstand aufweisen. Diese Eigentümer werden aufgrund des fehlenden Handlungsbedarfs kaum eigene Aktivitäten zur Mitwirkung im Stadtumbau entwickeln. Daher ist im Stadtumbau eine gezielte und kontinuierliche Ansprache von Eigentümern (bspw. von leerstehenden Schlüsselobjekten) erforderlich.

Bei der Auswertung der Ergebnisse der Kommunalbefragung zeigt sich deutlich, dass die Beteiligung privater Eigentümer an Stadtumbaumaßnahmen in jenen Städten wesentlich höher ist, in denen eine persönliche Ansprache erfolgt. In jenen Städten, in denen überhaupt keine Kontaktaufnahme seitens der Kommune erfolgt, ist die Beteiligung dieser Akteursgruppe dementsprechend gering.

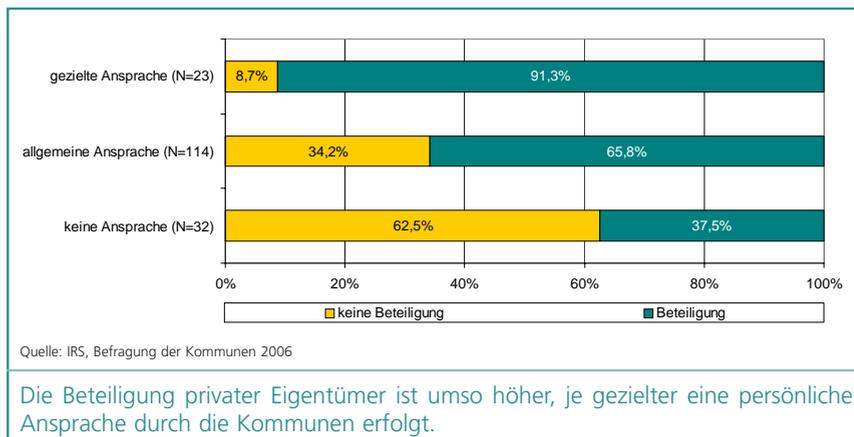


Abbildung 5.20: Zusammenhang zwischen der Beteiligung privater Eigentümer an Stadtumbaumaßnahmen und der Art und Weise der Ansprache durch die kommunale Verwaltung

Künftige Aktivitäten zur stärkeren Einbeziehung privater Kleineigentümer in den Stadtumbau

Insgesamt geben knapp 60 % der befragten Kommunen an, derzeit keine weiteren Aktivitäten zur Einbeziehung privater Eigentümer zu planen. Gerade in den Mittelstädten, in denen die Probleme im Altbaubestand oftmals besonders ausgeprägt sind, tun sich die Verwaltungen in dieser Hinsicht oft schwer. Insbesondere in den Ländern Thüringen und Sachsen planen derzeit jedoch zahlreiche Kommunen, ihre Aktivitäten zu erweitern, um private Kleineigentümer künftig stärker in den Stadtumbau einzubeziehen. In Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg werden solche Maßnahmen hingegen seltener angedacht.

Bad Langensalza – Neuordnung eines Areals in der westlichen Altstadt

Abbildungen 5.21 a-d: Projekt „Genial Zentral“ in Bad Langensalza:

- a) Zustand vor Beginn der Maßnahme
- b) Entwurf
- c-d) Umsetzungszustand Oktober 2006



In der thüringischen Stadt Bad Langensalza wurde bereits im Jahr 2004 eine repräsentative Einwohnerbefragung durchgeführt, um zu analysieren, unter welchen Bedingungen eine Eigentumsbildung in der Altstadt für die Bürger in Frage kommt. Die Stadtumbau-Planungen, v.a. im Kontext der Landesinitiative ‚Genial Zentral – unser Haus in der Stadt‘ (vgl. www.genial-zentral.de) wurden u.a. an diesen Ergebnissen orientiert. Die Stadt verfolgt eine konsequente Strategie der Neuordnung in den Blockinnenbereichen bei weitestgehendem Erhalt der stadtbildprägenden und teilweise denkmalgeschützten Vorderhäuser in den Blockkanten. Daraus ergeben sich im Weiteren drei unterschiedliche Strategieelemente, die auf die Einbeziehung privater Eigentümer zielen:

- Gewinnung neuer Investoren für die umstrukturierten Grundstücke (Rückbauflächen) in den Blockinnenbereichen (hier steht v.a. die Errichtung neuer Einfamilienhäuser und Stadtvillen im Fokus der Planungen).
- Gewinnung neuer Investoren für vormals leer stehende Altbauten, die durch den städtischen Sanierungsträger bereits umfangreich zur Sanierung vorbereitet werden, d.h. die Gebäude werden nicht im völlig unsanierten „Rohzustand“ vermarktet, sondern erst nach erfolgter Grundsanierung (v.a. Statik und Dächer) an Interessenten vermittelt. Durch die zentrale Ausschreibung dieser Gewerke für mehrere Objekte können Kosten reduziert werden, was sich in günstigen Kaufpreisen für die Immobilien widerspiegelt.
- Verbesserung der Nutzungssituation für die (größtenteils selbstnutzenden) Eigentümer der Vorderhäuser in den Blockrändern. Durch Neuordnung der rückwärtigen Grundstücke konnte die Erschließungs- und Stellplatzsituation für die Bewohner deutlich verbessert werden. Im Gegenzug haben einzelne Eigentümer einen Teil ihrer rückwärtigen Grundstücke an die Stadt verkauft, so dass sie in die Neuordnungskonzepte für den Blockinnenbereich einbezogen werden konnten. Dabei wurden auch Abrisse von Nebengebäuden (Remisen, Scheunen etc.) auf diesen Flächen umgesetzt, die mit Aufwertungsmitteln aus dem Stadtumbau finanziert wurden (da die Rückbauförderung nur für Wohngebäude gewährt wird).

Auf einer ehemaligen Gewerbefläche (Gießerei) in der westlichen Altstadt (vgl. Abbildungen 5.21), wird mit dem Abschluss der Bau-maßnahmen im Jahr 2007 gerechnet. Für zwei weitere Areale sind die Planungen bereits in einem fortgeschrittenen Stadium.

Bei jenen Kommunen, die ihre Aktivitäten zur Einbeziehung Privater künftig steigern wollen, richtet sich der Fokus vorrangig auf ein gezieltes Angebot an Informationen zu Fördermöglichkeiten und Eigentumsbildung, das durch Stadtteilbüros oder andere Anlaufstellen realisiert werden soll. Der Schwerpunkt liegt dabei oft auf der Akquise neuer Investoren. Daneben müssen jedoch Instrumente gefunden werden, die die Einbeziehung der derzeitigen Eigentümer verbessern.

Hier ist vor allem qualifizierte Beratungs- und Moderationskompetenz gefragt. Daher sollte in der künftigen kommunalen Stadtumbau-Förderung mehr Augenmerk auf die Schaffung von Strukturen zur Einbeziehung privater Eigentümer gelegt werden. Dabei kann aus Erfahrungen anderer Programme der Städtebauförderung gelernt werden. Sanierungsträger mit Vor-Ort-Büros oder Quartiersmanager können strukturelle Vorbilder für ein neues, innovatives Stadtumbaumanagement sein, das auch den Interessen und Bedarfen der privaten Eigentümer gerecht wird. Die Vertreter der örtlichen Interessenverbände des Eigentümerverbandes Haus und Grund sollten eingeladen werden, an der Entwicklung von Pilotprojekten mitzuwirken. Dies könnte dazu beitragen, bereits vorhandene Aktivitäten „von unten“ besser wahrzunehmen und zu unterstützen.

5.5 Bewohnerbeteiligung und Bewohneraktivierung im Stadtumbau

Viele Bewohner der ostdeutschen Städte sind direkt oder indirekt vom Stadtumbau betroffen bzw. nehmen den Stadtumbau als alltägliche Realität in ihrem Lebensumfeld wahr. Einige haben bereits den Abriss des eigenen Wohnhauses erlebt oder sind als Bewohner von Stadtumbauquartieren täglich mit den Folgen von Schrumpfungprozessen, wie dem Verlust der angestammten Nachbarschaft oder der Schließung öffentlicher Einrichtungen, konfrontiert. Andere leben in Quartieren, die als Aufwertungsgebiete festgelegt wurden und können somit von der Verbesserung der Lebensqualität in ihrem unmittelbaren Umfeld profitieren.

Die Frage, inwieweit die Bürger einer Stadt in die Planung und Umsetzung von Stadtumbaumaßnahmen einbezogen werden, ist von großer Bedeutung für den Erfolg des gesamten Stadtumbauprozesses. Bisher nimmt die direkte Beteiligung, ebenso wie die Kommunikation und Erläuterung von Maßnahmen, im Stadtumbauprozess allerdings einen relativ geringen Stellenwert ein.

Informations- und Öffentlichkeitsarbeit

Immerhin hat etwa ein Drittel der befragten Kommunen Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit und der Bürgerbeteiligung im Rahmen des Stadtumbauprogramms geplant oder bereits durchgeführt. Dabei spielt die Durchführung entsprechender Projekte in Groß- und Mittelstädten eine größere Rolle als in Kleinstädten, wo nur jede vierte Kommune Vorhaben der Öffentlichkeitsarbeit aus Mitteln des Stadtumbauprogramms realisiert. Einige Städte haben die Möglichkeit genutzt, Beteiligungsverfahren und Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit über das Programm Soziale Stadt oder die EU-Förderung zu finanzieren. Obwohl einige ausgewählte Kommunen heute der Öffentlichkeitsarbeit und Bürgerbeteiligung durchaus steigende Bedeutung beimessen, verfolgt die Mehrzahl der Kommunen diese jedoch nach wie vor eher halbherzig.

In über 90 % der Kommunen gilt die Lokalpresse derzeit als wichtigstes Medium, um Bürgerinnen und Bürger über aktuelle Entscheidungen und Projekte zu informieren. Etwa ein Zehntel der befragten Kommunen gibt eine eigene Stadtumbau- bzw. Sanierungszeitung heraus, etwa 7 % der Städte berichten auf der eigenen Homepage regelmäßig über Stand und Umsetzung des Stadtumbaus (vgl. Abbildung 5.22). Zum Teil wird auch das aktuell gültige städtebauliche Entwicklungskonzept zur Ansicht bzw. zum Download im Internet bereit gestellt. Allerdings führt nur etwa ein Drittel der Kommunen regelmäßig auch Informations- und Diskussionsveranstaltungen zum Stadtumbau durch.

Beteiligung von Bewohnern im Stadtumbau

Im Hinblick auf die Mitwirkung im Stadtumbau lassen sich generell zwei Ebenen unterscheiden. Zum einen ist dies die Beteiligung bei der Erarbeitung des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes auf gesamtstädtischer Ebene, zum anderen die Einbeziehung

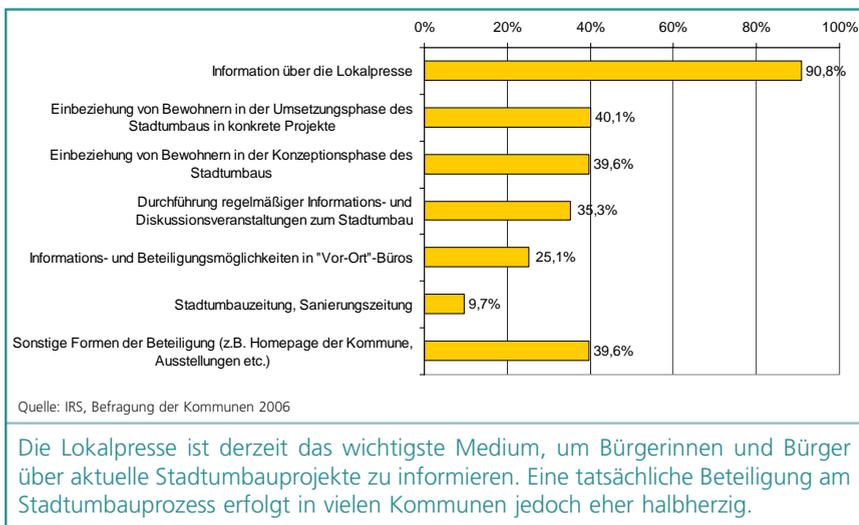


Abbildung 5.22: Information und Beteiligung der Öffentlichkeit im Stadtumbauprozess (N=207)

der Bewohner bei der Vorbereitung und Umsetzung konkreter Stadtumbaumaßnahmen im Quartier. Während sich diese zweite Ebene vorwiegend an die direkt von den Maßnahmen betroffenen Bewohner in den Stadtumbaugebieten richtet, ist die erste Ebene für alle Bürger einer Stadt von Bedeutung. Hier geht es – auch ohne konkrete eigene Betroffenheit – um die übergeordnete Wahrnehmung und Auseinandersetzung der Bevölkerung mit den sich vollziehenden Prozessen.



Abbildung 5.23: Stadtumbau-Anlaufstelle vor Ort in Aschersleben

Bürgerbeteiligung in der Konzeptionsphase des Stadtumbaus

Bei der Planung und Fortschreibung der gesamtstädtischen Stadtentwicklungskonzepte haben die meisten Stadtumbaukommunen ihre Bewohnerschaft bislang eher punktuell durch einmalige Veranstaltungen wie Bürgerversammlungen, Zukunftswerkstätten, Werkstattgespräche oder Bürgerforen beteiligt. Dies hängt in den seltensten Fällen mit einem mangelnden Beteiligungsverständnis der Verantwortlichen zusammen. Zumeist suchen die Akteure aufgrund der komplexen Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen noch nach gangbaren Wegen, die Bürgerschaft in den Prozess mit einzubinden. Viele Städte waren zunächst vorrangig damit beschäftigt, die Hauptakteure des Stadtumbaus (verschiedene kommunale Ämter, Wohnungswirtschaft und Infrastrukturträger) in einen regelmäßigen Abstimmungsprozess einzubinden. Dementsprechend geben nur 40 % der Kommunen an, den Sachverstand der Bewohner bereits in der konzeptionellen Stadtumbauphase einbezogen zu haben. Bürgervertreter

wurden von nur knapp einem Viertel, Mieterinitiativen von etwa einem Zehntel der Befragten bei der Erstellung des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes beteiligt bzw. kontinuierlich in den Stadtumbauprozess einbezogen (vgl. Abbildung 5.5 in Kapitel 5.3). Manche Kommunen berichten über Schwierigkeiten, Bewohner für die städtische Entwicklung zu interessieren, was sich unter anderem auch darin zeigte, dass Informations- und Diskussionsveranstaltungen zum städtebaulichen Entwicklungskonzept nur schlecht besucht seien.

Einige Kommunen können demgegenüber auf recht erfolgreiche Beteiligungsprozesse verweisen. Teilweise konnten dafür bereits zuvor etablierte Gremien der Bürgerbeteiligung genutzt werden, um Konzepte und Projekte des Stadtumbaues zur Diskussion zu stellen. Wo bereits seit vielen Jahren Bürgerforen aktiv und von der Bevölkerung anerkannt sind (wie z.B. in Lutherstadt Wittenberg oder in Leipzig), bildeten diese eine geeignete Basis, um sich auch an die komplexeren Themen des Stadtumbaues heranzutasten. Neue Wege haben einige Städte in Sachsen-Anhalt beschritten, die in den letzten Jahren innovative Beteiligungsverfahren nach dem Vorbild der „Charrette“ durchgeführt haben. Einige der dabei entwickelten konzeptionellen Ideen konnten mittlerweile in konkrete Projekte umgesetzt werden (vgl. auch BMVBS / BBR 2006a: 59).

Charrette in Gräfenhainichen – von der Idee bis zur Umsetzung

Die Stadt Gräfenhainichen hat im Jahr 2002 als erste Stadtumbaukommune ein Charrette-Verfahren initiiert. Im Rahmen der Erstellung des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes wurde das Leitbild „Stadt mit neuer Energie“ entwickelt, in dem die Stadt ihre künftige Entwicklung auf die Nutzung alternativer Energiequellen fokussiert. Im Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost erzielte dieses Konzept einen der ersten Preise. Der Begriff „Charrette“ ist dem Französischen entlehnt und bedeutet „Karren“. Im Paris des 19. Jh. wurden die Arbeiten der Studierenden der Kunstakademie zu Semesterabschluss auf einem Karren zur Akademie gebracht. Wer nicht rechtzeitig fertig war, tätigte noch während der Fahrt die letzten Pinselstriche.

Das Prinzip einer Charrette: Kommunale Entscheidungsträger, Wohnungsgesellschaften, Planer, Architekten und weitere Experten erarbeiten in kurzer Zeit zusammen mit Bürgern konkrete Lösungen für die Stadt. In Gräfenhainichen wirkten in einem einwöchigen Prozess neun Planungsbüros zusammen mit interessierten Bürgern an der Erstellung wesentlicher Elemente des Stadtentwicklungskonzeptes mit. Die Bündelung verschiedener Arbeitsmethoden und Verfahren (Vor-Ort-Termine, Workshops, Zwischenpräsentationen für die Öffentlichkeit) führte innerhalb von kurzer

Abbildung 5.24: Workshop im Rahmen der Charrette Gräfenhainichen



Zeit zu einem konsensfähigen Produkt, das die Leitlinien für die Stadtentwicklung vorgibt. Aus Sicht der Stadt wird der aufwändige Planungsprozess als erfolgreich gewertet, da auf diese Art und Weise eine überwiegend hohe Identifikation der Gräfenhainicher Bewohner mit dem Stadtumbau hergestellt werden konnte.

Wenige Jahre später konnten im Januar 2007 erste Pilotprojekte eingeweiht werden: ein Mehrfamilienhaus mit Energienutzung aus Erdwärme und ein Blockheizkraftwerk, das auf Pflanzenölbasis arbeitet. Der Bau eines weiteren Wohngebäudes mit alternativer Energieversorgung ist in Kürze geplant. Gräfenhainichen ist inzwischen Teil eines Netzwerks von sieben Städten in Sachsen-Anhalt, die sich im Stadtumbau Ost speziell auf die Nutzung alternativer Energiequellen konzentrieren.

Bewohnerbeteiligung bei der Umsetzung auf Quartiersebene

Auf der Ebene der Stadtteile wird der Stadtumbau in seinen Auswirkungen auf die persönliche Lebensumwelt sehr viel konkreter. Gleichzeitig kommt den Wohnungseigentümern eine zentrale Rolle bei der Information und Beteiligung der Bewohner in den Stadtumbauquartieren zu. Dennoch sind es auch auf dieser Ebene lediglich etwa 40 % der Kommunen, die angeben, ihre Bewohner in der Umsetzungsphase in konkrete Stadtumbauprojekte einzubeziehen. Oft sind dies wiederum diejenigen Kommunen, die ihre Bürger bereits zuvor in der Konzeptionsphase des Stadtumbaus aktiv beteiligt haben.

Aufgrund des komplexen Aushandlungsprozesses zwischen den Hauptakteuren werden Bewohnern bei der Rückbauplanung nur in den wenigsten Fällen direkt beteiligt. In der Regel werden die direkt betroffenen Mieter vor Beginn der Maßnahmen von den Wohnungsunternehmen angeschrieben oder durch Informationsveranstaltungen bzw. Aushänge informiert.

Die meisten Bewohner zeigen durchaus eine hohe Bereitschaft, die Stadtumbaumaßnahmen zu unterstützen, auch wenn ihre eigene Wohnung von Rückbau betroffen ist. Allerdings wird in fast allen Fällen eine Verbesserung der eigenen Wohnsituation durch Umzug bzw. die Verbesserung der Lebensqualität durch städtebauliche Veränderungen vorausgesetzt (vgl. Kabisch et al. 2004: 216). Da es mittlerweile in vielen Quartieren den Wohnungsunternehmen zunehmend Probleme bereitet, Umsetzwohnungen mit besserer Ausstattung anzubieten, könnten künftig Abstimmungsprozesse und Akzeptanz des Stadtumbaus schwieriger und konfliktbehafteter werden (vgl. Kapitel 4.2). Insbesondere ist dies dann zu vermuten, wenn Bewohner aufgrund von ungünstigen Stadtumbauplanungen ein zweites oder gar drittes Mal umziehen müssen.

Abbildungen 5.25 a-c: Jugendliche beteiligen sich an der Konzeption und Gestaltung eines Schulstandortes und einer innerstädtischen Freifläche in Vetschau.



Die Erfahrungen der vergangenen Jahre belegen, dass es sich als kontraproduktiv für den reibungslosen Ablauf der Stadtumbaumaßnahmen erweist, wenn Entscheidungsprozesse lange im Vagen gehalten werden und lediglich Gerüchte über vermeintliche Umbauplanungen kursieren. Dies führt zu ungesteuerten, oft nicht notwendigen Umzügen und hemmt die Mitwirkungsbereitschaft der Bewohner für die folgenden Phasen des Stadtumbaus. Bewährt haben sich auf der Quartiersebene in vielen Städten Beteiligungsverfahren bei konkreten Aufwertungsprojekten. Hier scheint die Einbeziehung von Bewohnern als Experten ihres persönlichen Lebensumfeldes einfacher zu bewerkstelligen zu sein als im gesamtstädtischen Kontext.

Im Rahmen eines Werkstattverfahrens in Anlehnung an das Modell des „Community-plannings“ erarbeiteten beispielsweise in Vetschau Schüler, Lehrer und weitere Bürger als gleichberechtigte Experten Planungsideen zur Gestaltung eines Schulstandortes und einer innerstädtischen Brachfläche als Parkanlage. Zum Abschluss des Verfahrens wählte ein paritätisch besetztes Gremium von Planern und Nutzern eine der erarbeiteten Planungsideen für die Umsetzung aus.

Auch Konzepte für sog. „interkulturelle Gärten“, die vor allem in großstädtischen Quartieren mit heterogener ethnischer Bevölkerungsstruktur eine wachsende Verbreitung erfahren, setzen bei der Aufwertung des direkten Wohnumfeldes an. In Leipzig, Berlin-Marzahn und in Halle-Neustadt wird auf Abrissflächen oder Brachen Grabeland an Deutsche und Migranten verpachtet, um einen Austausch der Kulturen zu befördern (vgl. dazu auch Kapitel 4.3).

Bürgerschaftliches Potenzial wahrnehmen und entwickeln

Bei vielen Bewohnern schrumpfender Städte zeigt sich eine Tendenz, dass angesichts der ökonomischen Realitäten und deren sozialen und psychischen Auswirkungen die Entwicklung eigener Aktivitäten und das Interesse für die eigene Umwelt eher abnimmt. Folge wäre ein „kollektiver Rückzug ins Private“. Im Gegenzug gibt es jedoch durchaus Bürger, die sich in Selbstorganisation für die künftige positive Entwicklung der eigenen Stadt einsetzen, was sich beispielweise in den vielerorts aktiven Bürgerinitiativen gegen Abriss von Altbauten in der Innenstadt zeigt. In den Großstädten Leipzig und Chemnitz wurden beispielsweise eigene Stadtforen gegründet, die sich als Plattform für Bürger und Vereine verstehen, welche sich aktiv für einen behutsamen Stadtumbau und den weitgehenden Erhalt historischer Bausubstanz einsetzen. Das Stadtforum in Leipzig hat der Stadtverwaltung eine umfassende Auflistung der abrisgefährdeten, zum Teil denkmalgeschützten Objekte vorgelegt. In kleineren Städten formieren sich Bürgerinitiativen eher spontan und richten sich gegen den Abriss konkret bedrohter Objekte. Weiterhin gibt es bürgerschaftliche Gruppen, die in Eigeninitiative leerstehende Altbauten für den Eigenbedarf sanieren und entwickeln. Anders ist die Situation hingegen in den stark vom Umbau betroffenen Plattenbauquartieren, da die dort bestehenden sozialen Milieus der harten Belastungsprobe oftmals nicht standhalten können. Da es hier vielfach um konkrete Eingriffe in das ganz persönliche Lebensumfeld geht, ist eine individuelle Beratung und Begleitung notwendig, um negative Folgen der Stadtumbaumaßnahmen für die Betroffenen abzufedern und einem Zurückziehen aus gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen („die da oben machen doch eh was sie wollen“) entgegen zu wirken.

Um ein stärkeres Interesse für den Stadtumbau zu wecken und den Bewohnern den Prozess näher zu bringen, wurden in einigen Städten mittlerweile eine Reihe phantasiereicher, zum Teil künstlerischer Verfahren umgesetzt. In der ehemaligen Tuchstadt Forst wurden beispielsweise im Jahr 2004 mehrere Tausend Stoffbahnen als „Forster Tuch“ von Bürgern in einer gemeinschaftlichen Aktion selbst gestaltet und bemalt. Diese Initiative war Ausgangspunkt für weitere (von außen angeleitete) Aktionen zur Auseinandersetzung der Bevölkerung mit der Zukunft ihrer Heimatstadt (vgl. www.forster-tuch.de).



Abbildungen 5.26 a und b: Kulturelle Events im Rahmen des Stadtumbaus: Dessauer Nacht des Stadtumbaus (links), Forster Tuch (rechts)

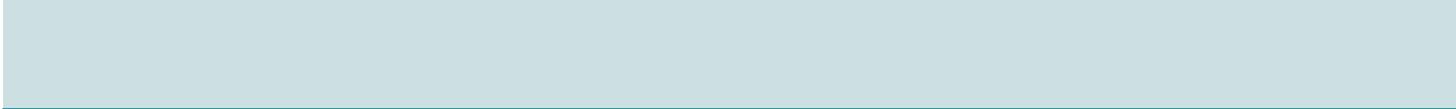
In Dessau wurde anlässlich der ersten „Dessauer Nacht des Stadtumbaus“ im September 2006 den Besuchern die Gelegenheit gegeben, drei zentrale Stadtumbauprojekte (das Kulturzentrum Altes Theater, das alte AOK-Gebäude und die neu eröffnete Stadtschwimmhalle) in einem ganz neuen Licht zu sehen. Die Besichtigungen wurden begleitet durch Informationen an einem großen Stadtmodell, Erklärungen zu den Quartierskonzepten und kulturellen Aktionen wie Tanz- und Musikeinlagen.

Stadtumbau-Spaziergänge

Um Bewohner für die Prozesse des Stadtumbaus zu sensibilisieren oder aber ihnen erste Ergebnisse umgesetzter Projekte nahe zu bringen, haben einige Stadtumbaukommunen (z.B. Lutherstadt Eisleben, Wurzen, Schwerin, Leipzig) das Angebot geführter Stadtspaziergänge für interessierte Bewohner und Besucher eingerichtet. Ein Leipziger Planungsbüro hat sich mittlerweile darauf spezialisiert, Bewohner zu offensichtlichen und zu versteckten Orten des Stadtumbaus zu führen. Während der Spaziergänge wird das Interesse für Vorhaben der Stadtentwicklung oder auch des Denkmalschutzes geweckt. Der Blick der Teilnehmer wird sowohl auf die Schönheiten der Stadt, als auch auf die Schwierigkeiten beim Umgang mit Leerstand und auf die Auswirkungen von Suburbanisierung gelenkt. In einigen Städten wurden solche Spaziergänge dazu genutzt, Bewohner an Brachflächen heranzuführen, um Interesse und neue Ideen für deren künftige Wiedernutzung zu entwickeln. Unter einem ähnlichen Gedanken haben auch die sieben Mitgliedstädte der Arbeitsgemeinschaft Regionale Entwicklungszentren des Landes Brandenburg (ARGE REZ) eine Broschüre „Leben und Wohnen in Brandenburg“ zu Stadtspaziergängen erstellt, die einen Einblick in die Vielfältigkeit bereits realisierter oder in Planung befindlicher Stadtumbauprojekte geben soll. Anhand von Beispielen wird das gesamte Spektrum von Stadtumbauprojekten gezeigt, die von der Stadtvilla aus Plattenbauelementen, über das Innenstadthaus mit Garten bis zu Sanierungsprojekten von Siedlungen der 1920er/ 1930er Jahre reichen.

Abbildungen 5.27 a-c: Stadtspaziergänge in Lutherstadt Eisleben (links), Schwerin (Mitte) und Wurzen (rechts)





6 Vorschläge der Kommunen zur Weiterentwicklung des Programms

Eine wesentliche Zielstellung der Befragung der Stadtumbaukommunen bestand darin, aus der praktischen Umsetzung des Stadtumbaus vor Ort Anregungen für die weitere Optimierung des Programms zu erhalten (vgl. Kapitel 1). Hier stand zunächst die Frage im Vordergrund, welche drängenden Probleme aus Sicht der Kommunen in der Umsetzung des Stadtumbaus bestehen, die derzeit als nur schwer lösbar eingeschätzt werden. Daran anknüpfend wurden die Kommunen gebeten, Fördertatbestände zu benennen, deren Stellenwert in der Programmumsetzung als bislang zu gering eingeschätzt wird, bzw. diesbezügliche Verbesserungsvorschläge zu formulieren.

Finanzierung der Aufwertungsvorhaben

Von vielen Kommunen wird als drängendstes Problem im aktuellen Stadtumbauprozess die Finanzierung von Aufwertungsvorhaben genannt. Zahlreiche Städte und Gemeinden sind in den vergangenen Jahren aufgrund ihrer eingeschränkten Haushaltssituation nicht in der Lage gewesen, die notwendigen Eigenmittel (von einem Drittel der bereitgestellten Fördermittel) aufzubringen. Dies betrifft hauptsächlich größere Städte und Gemeinden im Süden der fünf ostdeutschen Länder, während Kommunen in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern sowie kleinere Kommunen generell offensichtlich weniger stark betroffen sind. Als Verbesserungsvorschlag wird vorrangig die Reduzierung des kommunalen Eigenanteils für den Programmteil Aufwertung eingefordert. Alternativ regen viele Städte und Gemeinden eine einfachere Möglichkeit der Substitution dieser Eigenmittel an, z.B. durch Aufnahme einer Option in die Förderrichtlinien, dass der kommunale Eigenanteil auch durch privates Kapital erbracht werden darf. Eine sachsen-anhaltinische Kommune schlägt vor, nach dem Modell des Programms Soziale Stadt einen Verfügungsfonds zur Finanzierung von Aufwertungsvorhaben einzurichten. Ein solcher Fonds könnte sich nach diesem Vorbild in erster Linie aus Spendengeldern der ortsansässigen Unternehmen finanzieren. In der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2007 wurde im Rahmen einer „Experimentierklausel“ erstmals die Möglichkeit einer Substitution des kommunalen Eigenanteils vorgesehen: die Länder können künftig entscheiden, den Eigenanteil für Kommunen mit besonders schwieriger Haushaltslage auf bis zu 10 % abzusenken, wenn der verbleibende Rest durch einen privaten Investor finanziert ist und anderenfalls die Gesamtinvestition unterbleiben müsste.

Vereinfachung der Antrags- und Abrechnungsverfahren

Als weiteres drängendes Problem werden die langwierigen Verfahren der Fördermittelbewilligung und der hohe bürokratische Aufwand benannt, der für die Kommunen im Zusammenhang mit der Beantragung und Abrechnung der Fördervorhaben entsteht. Die Kommunen regen hier in erster Linie eine Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens an, z.B. durch die längerfristige Förderung einer (Gesamt-)Maßnahme anstel-

le von jährlich neu zu bearbeitenden Fortsetzungsanträgen. Notwendig seien weiterhin eine zügigere Bearbeitung der Bewilligungsbescheide und eine frühere Bereitstellung der Zuwendungen (Planungssicherheit möglichst schon zu Jahresbeginn). Viele Kommunen äußern auch den Bedarf, die zur Verfügung stehenden Fördermittel innerhalb der ausgewiesenen Stadtumbaugebiete flexibler einsetzen zu können, um Engpässe kostenneutral ausgleichen zu können (Prinzip der Gesamtmaßnahme). Eine Kommune fasst ihre Kritik folgendermaßen zusammen: „Zu starres Festhalten an Gebietsgrenzen und Jahreslisten erschwert ein Anpassen an aktuelle Entwicklungen.“

Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Wohnungseigentümer

Die beschränkten finanziellen Ressourcen der Wohnungseigentümer (sowohl der großen Unternehmen und Genossenschaften als auch der privaten Kleineigentümer) werden von den Kommunen als weiteres Hemmnis beim Stadtumbau benannt. Aus Sicht der Kommunen ist eine Mitwirkungsbereitschaft der nicht AHG-berechtigten Wohnungseigentümer nur eingeschränkt vorhanden, weil es geringere Fördermittelanreize gibt. Andererseits fehle den Eigentümern oft das nötige Eigenkapital, um die im Rahmen des Stadtumbaus förderfähigen Vorhaben durch flankierende Maßnahmen ergänzen und qualifizieren zu können. Die Kommunen fordern hier als Verbesserungsvorschlag einerseits generell die stärkere Förderung von Aufwertungsmaßnahmen. Andererseits wird – analog zu den bereits seit Jahren von den wohnungswirtschaftlichen Verbänden erhobenen Forderungen – vorgeschlagen, die Härtefallregelung für die Entlastung von den Altschulden auf alle Wohnungsunternehmen auszudehnen, die durch Abriss von Wohnungen zur Leerstandsreduzierung beitragen.

Hinweise zur Ausgestaltung der bestehenden Fördertatbestände

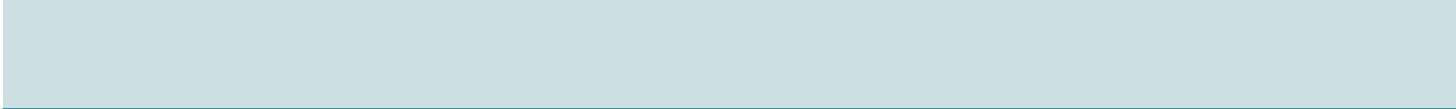
Zahlreiche Hinweise der Kommunen richten sich auf eine insgesamt flexiblere Handhabung der Fördertatbestände:

- Manche der genannten Maßnahmen, wie z.B. der Rückbau und die Anpassung von Infrastruktureinrichtungen, die Förderung von Koordinierungs- und Beratungsleistungen durch Dritte und die Förderung einzelner Rückbaumaßnahmen in den Innenstädten, sind im Rahmen des Stadtumbaus bereits grundsätzlich förderfähig. Bei vielen Anregungen geht es offensichtlich um eine flexiblere Handhabung bzw. Ausgestaltung der geltenden Richtlinien seitens der bewilligenden Stellen auf Landesebene.
- Mehrere Kommunen geben an, dass die Mittel für die Förderung der Rückführung bzw. der Anpassung der sozialen und technischen Infrastruktur nicht ausreichen. Von einigen Kommunen wird angeregt, diese Maßnahmen analog zum Programmteil Rückbau ohne kommunalen Eigenanteil zu fördern. Mit der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2006 und 2007 wird diesem Bedarf bereits Rechnung getragen (vgl. Kapitel 2.1).

- Einige Hinweise betreffen darüber hinaus die Förderung aufwändigerer Stadtumbaumaßnahmen (z.B. geschossweiser Teilrückbau, Umnutzungen und Zusammenlegungen von Wohnungen, Giebelsanierungen, Einrichtung von Freisitz- und Balkonanlagen etc.). Sie sind Ausdruck des Wunsches vieler Kommunen, den Stadtumbau sichtbar zu qualifizieren.

Flexible Anpassung des Programms Stadtumbau Ost an komplexe Problemlagen

Aus verschiedenen Anmerkungen der Kommunen wird deutlich, dass die individuellen Rahmenbedingungen in den Städten sich oft stark unterscheiden. Zahlreiche Hinweise der Kommunen zielen darauf ab, dass die aktuell bestehende Programmstruktur aus den Teilen Rückbau und Aufwertung den komplexen Problemlagen auf der kommunalen Ebene nicht mehr ausreichend gerecht wird. Eine sächsische Kommune formuliert die aktuelle Situation folgendermaßen: „Infolge der demografischen und strukturellen Veränderungen müssen sich die Städte viel komplexeren Aufgaben im Stadtumbau stellen“, was die Aufnahme „neuer Fördertatbestände“ notwendig mache. Als Anregungen nennen die Städte z.B. eine stärkere Unterstützung hinsichtlich „zukunftsweisender Problemlösungen bei Wasser/Abwasser“, die „Ausdehnung der Förderbedingungen für Rückbau auch auf gewerbliche Flächen“, die „Förderung von Abriss in Umlandgemeinden“, aber auch „Fördermöglichkeiten zur Brachflächenentwicklung“. Insgesamt wird eine Ausweitung bzw. Flexibilisierung der Förderinstrumente eingefordert.



7 Wirkungen des Programms Stadtumbau Ost aus Sicht der Kommunen – Zentrale Ergebnisse der Kommunal- befragung im Überblick

Die Ergebnisse der im Jahr 2006 durchgeführten Befragung der Stadtumbaukommunen liefern für die beteiligten Akteure sowie für die Programmverantwortlichen in Bund und Ländern eine Fülle von Informationen sowie Bewertungen zum derzeitigen Stand der Umsetzung des Programms Stadtumbau Ost. Im folgenden Schlusskapitel werden zunächst die bisher dargestellten zentralen Ergebnisse der Kommunalbefragung zusammengefasst. Ergänzend dazu werden die Bewertungen der Kommunen zu den bisherigen Wirkungen des Programms Stadtumbau Ost, die sich aus der Auswertung der Befragung ergeben, dargestellt. Im Weiteren wird es Aufgabe der Programmevaluierung sein, diese Aussagen differenziert zu hinterfragen, weiter zu vertiefen und im Hinblick auf die Wirkungen und die künftige Gestaltung des Programms Stadtumbau Ost zu reflektieren.

7.1 Zusammenfassung zentraler Ergebnisse der Kommunalbefragung

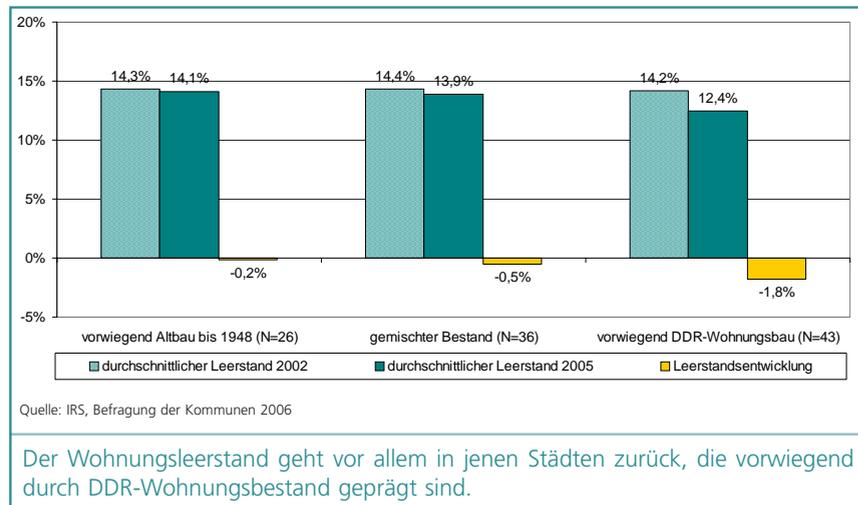
Wohnungsleerstand ist weiterhin eine große Herausforderung für den Stadtumbau

Der im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost inzwischen vollzogene Rückbau von mehr als 150.000 Wohnungen zeigt Wirkung: Die Leerstandsquote ist in den Stadtumbaukommunen zwischen 2002 und 2005 leicht gesunken (vgl. Kapitel 3.3). Aufgrund der realisierten Gebäudeabriss konnten insbesondere die Leerstände in den Wohngebieten aus der DDR-Zeit in den letzten Jahren deutlich reduziert werden. Mit durchschnittlich etwa 14 % liegen die Leerstände in diesen Beständen im Mittel deutlich unter den gesamtstädtischen Leerstandsquoten. Demgegenüber weisen die Altstädte und innenstadtnahen Altbaubestände im Mittel nach wie vor Leerstände von über 19 % auf. Diese unterschiedlichen Entwicklungen der Leerstandsquoten spiegeln sich auf der gesamtstädtischen Ebene wider:¹⁹ Der Rückgang der Leerstandsquote ist in jenen Städten am stärksten ausgeprägt, die überwiegend durch Bestände des DDR-Wohnungsbaus geprägt sind (Rückgang der Leerstandsquote um durchschnittlich 1,8 %). In den durch Altbau geprägten Städten dagegen sind die Wohnungsleerstände zwischen 2002 und 2005 nur geringfügig um durchschnittlich 0,2 % gesunken (vgl. Abbildung 7.1).

Die Entwicklung der Nachfrage nach Wohnungen in den Stadtumbaukommunen war in den vergangenen fünf Jahren überwiegend rückläufig. Dies betrifft insbesondere die Nachfrage nach Wohnungen in Plattenbauquartieren. Auch die künftige Nachfrage-

¹⁹ In die entsprechenden Auswertungen wurden ausschließlich die Groß- und Mittelstädte einbezogen. Dies gilt analog auch für Abbildung 7.1.

Abbildung 7.1: Zusammenhang zwischen Leerstands-entwicklung und vorwiegen-der Baustruktur in den Stadt-umbaukommunen (N=105)



entwicklung wird überwiegend negativ eingeschätzt, woraus sich – insbesondere für die industriell errichteten Bestände – auch längerfristig ein hohes Überangebot ergibt. Im Altbaubestand werden hingegen in einigen Kommunen Potenziale für eine steigende Nachfrage gesehen. Die künftige Entwicklung der Wohnungsleerstände wird dementsprechend für die Altbaugebiete positiver eingeschätzt als für die Plattenbaugebiete.

Dennoch wird der hohe Leerstand im Altbaubestand von den Kommunen als größte Herausforderung im Stadtumbau gesehen. Der Leerstand konzentriert sich im Altbaubestand deutlich auf die unsanierten Bestände, die derzeit etwa ein Viertel bis ein Drittel der insgesamt vorhandenen Wohnungen ausmachen. Ein erheblicher Teil der leerstehenden Altbauwohnungen wird vom baulichen Zustand her als nicht mehr bewohnbar eingeschätzt. Diese Bestände spielen somit zwar für eine Anpassung des Wohnungsmarktes keine unmittelbare Rolle, stellen jedoch unter stadtgestalterischen Gesichtspunkten ein großes Problem dar. Einerseits ist ihre Sanierung oftmals ökonomisch nicht tragfähig und ihre Marktperspektiven werden eher verhalten eingeschätzt. Andererseits stellen sowohl ein Liegenlassen im jetzigen Zustand als auch ein Abbruch aus stadtgestalterischer Sicht meist keine zufriedenstellenden Lösungsoptionen dar. Der Abriss nicht mehr bewohnbarer Altbauten ist zudem im Rückbauteil des Programms Stadtumbau Ost ohnehin nicht förderfähig.

Instrumente des Stadtumbaus

Der Stadtumbau Ost wird in den beteiligten Kommunen auf Basis von städtebaulichen Entwicklungskonzepten durchgeführt. Die Mehrzahl der Kommunen hat diese Konzepte mittlerweile punktuell fortgeschrieben. Eine kontinuierliche Anpassung der Entwicklungsziele an sich verändernde Rahmenbedingungen findet derzeit in den Kommunen allerdings noch selten statt. Damit spielen die Konzepte noch nicht überall die zentrale Rolle, die ihnen im Stadtumbauprozess zugeordnet ist.

Neben den klassischen städtebaurechtlichen Instrumenten (Sanierungsmaßnahmen, Bebauungspläne, Erhaltungssatzungen) findet zur verbindlichen Ausgestaltung der Stadtumbauprozesse auch das 2004 neu eingeführte Instrument des Stadtumbauvertrages zunehmend Anwendung. Die Kommunen schließen diese Stadtumbauverträge in erster Linie mit den großen örtlichen Wohnungseigentümern ab, um die konkrete Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen vertraglich zu regeln.

Bis Ende 2007 werden etwa zwei Drittel der Stadtumbaukommunen über ein Monitoring zur Beobachtung von Stadtentwicklungsprozessen verfügen. Die Etablierung eines Stadtumbaumonitorings ist in jenen Bundesländern am weitesten voran geschritten, in denen es in einem engen Wechselspiel von „top down“- und „bottom up“-Ansätzen eingeführt wurde und auf einer eher flexiblen Indikatorenauswahl basiert. Die Stadtumbaukommunen schätzen das Monitoring mehrheitlich als hilfreich für die Steuerung der Stadtentwicklung ein und sehen einen Zugewinn an Transparenz im Stadtumbauprozess. Allerdings ist in vielen Kommunen ein gewisser Unmut über den Umfang der mit dem Monitoring verbundenen Arbeitsbelastungen spürbar.

Organisation des Abstimmungsprozesses

Die wesentlichen Akteure bei der Gestaltung des Stadtumbaus sind neben den kommunalen Verwaltungen (mit mehr oder weniger intensiv einbezogenen sektoralen Bereichen) die Wohnungswirtschaft und öffentliche Träger. Bisher nur in sehr geringem Maße in den Stadtumbau eingebunden werden hingegen die Bewohner und die Akteure der lokalen Ökonomie in den Stadtumbauquartieren.

Die Qualität der Abstimmungsprozesse im Stadtumbau wird von den Kommunen dementsprechend sehr unterschiedlich bewertet. Vor allem in Bezug auf jene Akteure, die ihre Interessen organisiert vertreten und mit denen auch in anderen Feldern der Stadtentwicklung Routine in der Zusammenarbeit besteht, wird die Qualität der Abstimmungsprozesse positiv bewertet. Problematisch ist hingegen die Abstimmung mit solchen Akteuren, die vornehmlich spezifische Partikularinteressen vertreten, wie z.B. bei der interkommunalen und regionalen Abstimmung oder bezüglich der Kooperation mit Privatpersonen oder Bürgervertretern.

Die Einbeziehung von privaten Eigentümern in den Stadtumbau Ost wird von der überwiegenden Mehrzahl der Kommunen als wichtiges Handlungsfeld angesehen. Eine tatsächliche Einbeziehung privater Eigentümer in Maßnahmen des Stadtumbaus (über punktuelle Einzelvorhaben hinaus) findet allerdings nur in wenigen Kommunen statt. Vielfach wird dies mit dem aus Sicht der Kommunen nur teilweise vorhandenen Interesse der privaten Eigentümer zur Mitwirkung am Stadtumbau begründet. Dabei wird konstatiert, dass die privaten Eigentümer eher Interesse an Aufwertungsmaßnahmen als an Rückbaumaßnahmen zeigen. In einigen Stadtumbaukommunen ist derzeit eine Ausweitung der Aktivitäten zur Einbeziehung privater Eigentümer in den Stadtumbau vorgesehen. Zumeist wird jedoch weiter auf eine Fortsetzung der intensiven Zusammenarbeit mit den größeren Wohnungseigentümern gesetzt. Gezielte Strategien, um die Wohneigentumsbildung für Selbstnutzer zu befördern, spielen zwar

(vor allem in den größeren Städten) eine zunehmende Rolle, bleiben jedoch noch auf wenige in dieser Hinsicht aktive Kommunen beschränkt.

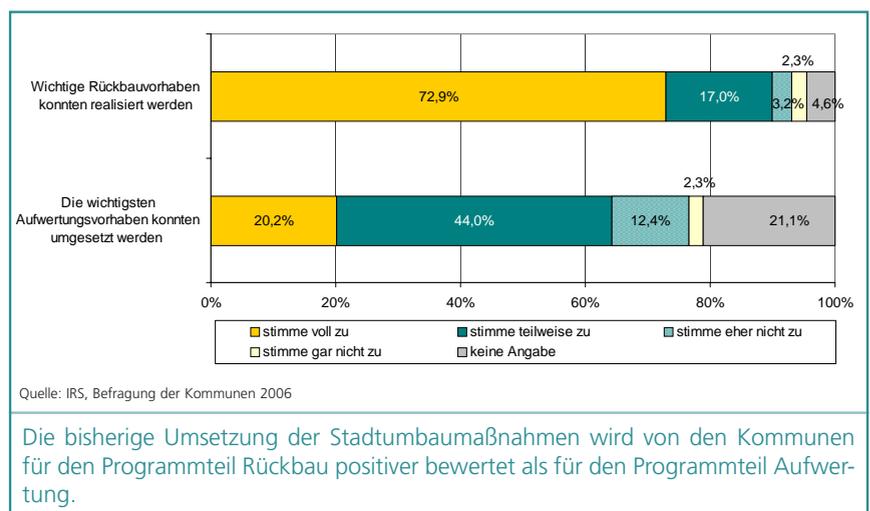
Analog zur zentralen Rolle der organisierten Wohnungswirtschaft im Stadtumbau erachten die Kommunen die konstruktive und regelmäßige Zusammenarbeit mit den Vertretern der Wohnungsunternehmen als einen wesentlichen Faktor für einen erfolgreichen Stadtumbauprozess. Allerdings werden auch die Hemmnisse für einen ausgewogenen Abstimmungsprozess vor allem im Bereich der organisierten Wohnungswirtschaft verortet. Als wesentliches Konfliktfeld werden divergierende Interessenlagen der Wohnungswirtschaft und der Stadtplanung der Kommunen benannt. Zudem stehen eingeschränkte finanzielle Ressourcen der Eigentümer und die Konkurrenz untereinander einem zielführenden Kooperationsprozess teilweise entgegen.

7.2 Bewertung der bisherigen Umsetzung der Stadtumbau-maßnahmen und künftige Schwerpunkte der Programmgestaltung

Die Stadtumbaukommunen berichten in der überwiegenden Mehrzahl über eine erfolgreiche Umsetzung wichtiger Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen. Sowohl die Aufwertungs- als auch die Rückbauvorhaben werden nach Einschätzung der Kommunen in der Regel an den richtigen Stellen in der Stadt realisiert und von der Stadtöffentlichkeit überwiegend positiv wahrgenommen.

Bezogen auf den Umfang der realisierten Maßnahmen wird allerdings von den Kommunen die bisherige Umsetzung des Programmteils Rückbau positiver eingeschätzt als die Umsetzung der Aufwertungsmaßnahmen, da bei der Aufwertung die wichtigsten Projekte bislang nur teilweise umgesetzt werden konnten (vgl. Abbildung 7.2).

Abbildung 7.2: Einschätzung der bisher umgesetzten Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen durch die Kommunen (N=218)



Dort, wo Aufwertungsvorhaben umgesetzt werden konnten, sind sie im Stadtbild sichtbar und tragen nach Auffassung der Kommunen in vielen Stadtteilen zu einer Imageverbesserung bei. Das derzeit zur Verfügung stehende Finanzvolumen reicht jedoch in vielen Fällen nicht aus, um den anstehenden Herausforderungen wirklich gerecht zu werden. Bezogen auf die künftige Programmumsetzung sehen fast drei Viertel der Kommunen zumindest teilweise Probleme, den kommunalen Eigenanteil für Aufwertungsmaßnahmen aufzubringen.

Eher unentschieden beantworten die Kommunen die Frage danach, ob der Rückbau von Wohnungen zu positiven Nachfrageeffekten in innerstädtischen Stadtquartieren führt. Während jede fünfte Kommune meint, einen entsprechenden Effekt feststellen zu können, stimmt fast ein Drittel der Kommunen dieser Aussage eher nicht zu (vgl. Abbildung 7.3). Im Rahmen der Evaluierung des Programms Stadtumbau Ost sollte dieser wichtigen Frage daher noch einmal besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden, indem zum Beispiel zumindest in ausgewählten Städten eine Untersetzung durch empirische Befunde erfolgt. Bezogen auf die Aufwertungsvorhaben werden die Wirkungen im Hinblick auf die Nachfrage in innerstädtischen Quartieren etwas positiver eingeschätzt, aber auch hier ist das sehr unterschiedliche Maß der bisher realisierten Vorhaben zu berücksichtigen.

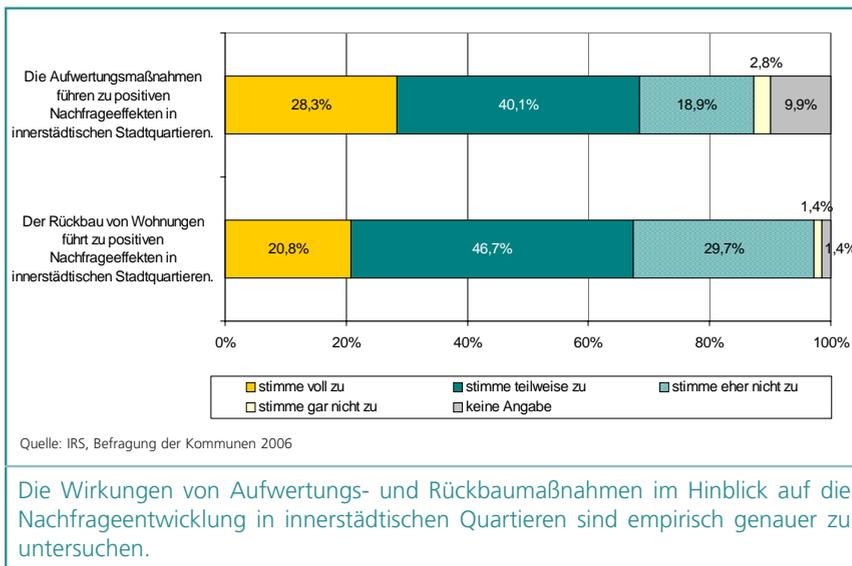
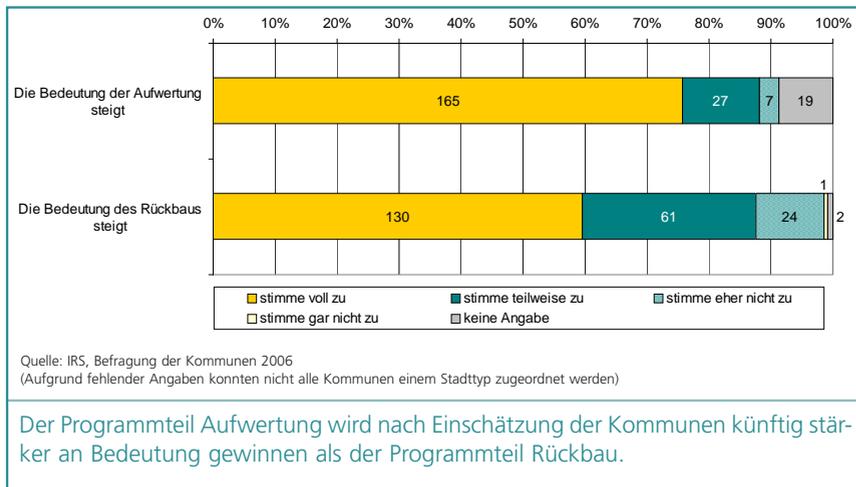


Abbildung 7.3: Bewertung der Wirkungen von Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen auf die Nachfrageentwicklung in innerstädtischen Quartieren (N=212)

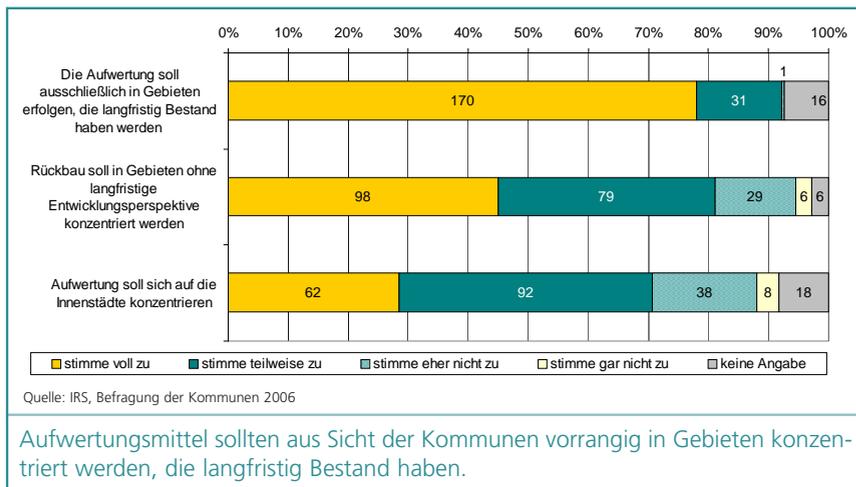
Für den weiteren Verlauf des Programms Stadtumbau Ost (zunächst bis zum Programmende im Jahr 2009) rechnen die Kommunen sowohl für den Rückbau als auch für die Aufwertung mehrheitlich damit, dass die Bedeutung der beiden Programmteile steigen wird. Allerdings wird dem Programmteil Aufwertung hier ein deutlich höheres Gewicht beigemessen (vgl. Abbildung 7.4).

Abbildung 7.4: Einschätzung der künftigen Bedeutung der Programmteile Aufwertung und Rückbau nach Stadtstrukturtypen (N=218)



Die stadträumliche Orientierung des Fördermitteleinsatzes an Prioritäten der städtebaulichen Entwicklungskonzepte wird von den Kommunen im Bereich der Aufwertung und des Rückbaus differenziert bewertet. Die überwiegende Mehrzahl der Kommunen vertritt die Auffassung, dass die Aufwertungsmittel ausschließlich in jenen Gebieten konzentriert werden sollen, denen im Stadtumbaukonzept eine langfristige Entwicklungsperspektive zugeordnet ist. Demgegenüber deutlich geringer ausgeprägt ist die Überzeugung der Kommunen, dass sich der Mitteleinsatz für den Rückbau in jenen Quartieren konzentrieren muss, die keine langfristige Entwicklungsperspektive aufweisen. Bei der Frage, ob die Aufwertungsmittel künftig vorwiegend in den Innenstädten konzentriert werden sollen, zeigt sich eine sehr unterschiedliche Bewertung. Während ein knappes Drittel der Kommunen und insbesondere die altbaudominierten

Abbildung 7.5: Konzentration von Aufwertung und Rückbau auf Quartiere entsprechend ihrer langfristigen Entwicklungsperspektive (N=218)



Kommunen dieser Aussage voll zustimmen, schränkt die Mehrzahl der Kommunen ihre Zustimmung gegenüber einer solchen Konzentration der Fördermittel auf die Innenstädte ein (vgl. Abbildung 7.5).

Es zeigt sich also ein Unterschied zwischen der generellen Zustimmung der Kommunen, Aufwertungsmittel in Gebiete mit Entwicklungspriorität zu lenken und ihrer Zustimmung zur Konzentration der Mittel auf die Innenstädte. Diese differenzierte Bewertung hängt vermutlich u.a. damit zusammen, dass viele Kommunen Aufwertungsmaßnahmen in der Innenstadt auch aus anderen Förderprogrammen finanzieren (vgl. Abbildung 7.6). Gerade in jenen Städten, die vorwiegend über Altbausubstanz verfügen, ist das Spektrum zur Finanzierung von Maßnahmen aus unterschiedlichen Programmen vergleichsweise breit. Neben Aufwertungsmitteln aus dem Stadtumbauprogramm können für die Stärkung der innerstädtischen Stadtquartiere auch Mittel aus der Förderung von städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen oder ggfs. aus dem Programm Städtebaulicher Denkmalschutz in Anspruch genommen werden.

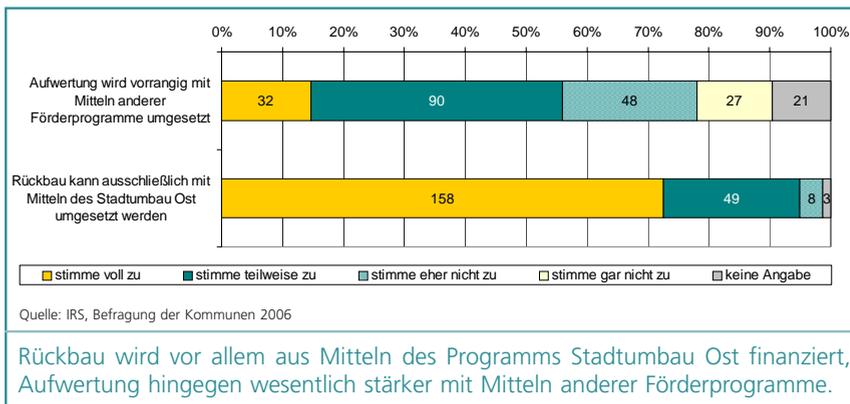
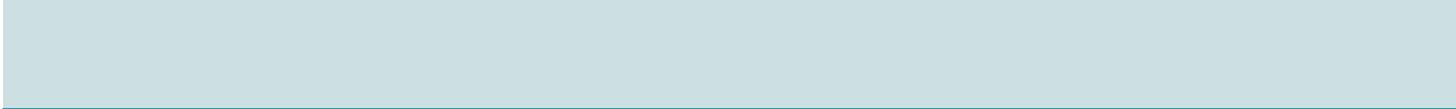


Abbildung 7.6: Einsatz von Fördermitteln aus anderen Förderprogrammen in Stadtumbaugebieten (N=218)

In den Kommunen ist der Stadtumbauprozess in den städtebaulichen Entwicklungskonzepten derzeit meist auf einen mittelfristigen Zeitraum bis zum Jahr 2015 bzw. 2020 ausgerichtet. Dementsprechend schätzt die Mehrzahl der Kommunen ein, dass die in den Konzepten definierten Stadtumbauziele bis zum Ende der Programmlaufzeit im Jahr 2009 noch nicht oder nur teilweise erreichbar sein werden und ein längerfristiger Prozess erforderlich ist. Dies unterstreicht die Bedeutung einer Fortführung des Programms Stadtumbau Ost über das Jahr 2009 hinaus.



Literatur

[BBR 2003] Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Stadtumbau – eine Daueraufgabe mit neuen Herausforderungen, Informationen zur Raumentwicklung Heft 10/11. 2002, Bonn.

[BBR 2004] Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Zwischennutzung und neue Freiflächen – Städtische Lebensräume der Zukunft, Berlin 2004.

[BBR 2005] Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Strategien für historische Stadtzentren, Informationen zur Raumentwicklung Heft 6.2005, Bonn.

[BBR 2006] Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten – Bilanzierung und Strategieentwicklung. Bonn 2006 (BBR-Online-Publikation). www.bbr.bund.de.

BBR Stadtumbau, Informationen zur Raumentwicklung 10/11.2003 (siehe Fuhrich)

Beer, Ingeborg 2003: Anpassung der sozialen Infrastruktur an den Rückbauprozess, Vortrag anlässlich der Tagung 449 des Instituts für Städtebau Berlin „Stadtumbau“ vom 11.6. bis 13.6.2003, Berlin.

Bitterfeld-Wolfen-Greppin 2005/2006: Gemeinsames Integriertes Stadtentwicklungskonzept GINSEK, Entwurfsfassung vom Oktober 2006.

Böcker, Mone; Fuhrich, Manfred; Gertz, Carsten; Lindemann, Maik 2005: Stadtquartiere im Umbruch – Neues Forschungsfeld zur Infrastruktur. In: PlanerIn 4/2005, S. 36-37.

[BMBau 1994] Bundesministerium für Bauwesen, Raumordnung und Städtebau 1994: Großsiedlungsbericht. Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung. Bonn.

[BMVBS 2006] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2006: Bundesprogramm zur Förderung des Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen 2005.

[BMVBS / BBR 2006a] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) 2006a: Stadtumbau Ost – Stand und Perspektiven. Erster Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost. Berlin.

[BMVBS / BBR 2006b] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) 2006b: Stadtumbau Ost – Anpassung der technischen Infrastruktur (BBR: Werkstatt:Praxis Heft 41). Berlin / Bonn.

[BMVBS / BBR 2007] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) 2007: Veränderung der Anbieter-

struktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen (BBR Forschungen Heft 124). Berlin / Bonn.

[BMVBW 2005a] Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2005a: Nachhaltige Stadtentwicklung – ein Gemeinschaftswerk. Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung 2004. Berlin.

[BMVBW 2005b] Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2005b: Wohnen und Bauen in Zahlen 2005. Berlin.

Davy, Benjamin 2006: Innovationspotentiale für Flächenentwicklung in schrumpfenden Städten am Beispiel Magdeburg. Wissenschaftliche Studie im Auftrag der IBA Stadtumbau Sachsen-Anhalt, Dortmund.

Drost, Hathumar 2005: Wohnort Innenstadt – Auf dem Weg in die Mitte: Sachstand und Perspektiven der Wohnfunktion in den Stadtkernen ostdeutscher Städte. In: Raumplanung Heft 122/ 2005, S. 203-207.

[GdW / VKU et al 2006] GdW; DST; VKU; AGFW; BGW 2006: Stadtumbau – starke Partnerschaft für die Zukunft der Städte. Gemeinsames Positionspapier des Deutschen Städtetages, des Bundesverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V., der Arbeitsgemeinschaft für Wärme- und Heizkraftwirtschaft e.V., des Bundesverbandes der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V. sowie des Verbandes kommunaler Unternehmen e.V. Köln.

Habermann, Tobias; Heydenreich, Susanne 2005: Bürgerschaftliche Zwischennutzungsprojekte, Vorschläge für unterstützende Maßnahmen aus Nutzersicht. In: Planerin 3/ 2005, S. 46-47.

Hackenbroch, Kirsten 2006: Stadtumbau mit privaten Kleineigentümern in Ostdeutschland – Analyse der Handlungsoptionen und Entwicklung kommunaler Strategien. Diplomarbeit an der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund (unveröffentlicht). Dortmund.

Heil, Karolus 2000: Stadtentwicklungsplanung und Nachhaltigkeit. Neuer Wein in alten Schläuchen? Bemerkungen über die Perspektiven eines nicht mehr ganz neuen Leitbegriffs in der Planung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2000, S. 21-31.

Heydenreich, Susanne; Eißner, Christel (Hrsg.) 2004: Baulücke? Zwischennutzen! : ein Ratgeber für den Weg von der Brachfläche zur Stadtoase. (Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen, Heft 32).

Hilpert, Heike 2006: Zwei Wohnungsunternehmen wagen die Fusion und gründen gemeinsam eine Aktiengesellschaft. In: Die Wohnungswirtschaft 6/2006, S. 80-81.

[ISW 2003] Institut für Stadtentwicklung und Wohnen: Anpassung der technischen Infrastruktur beim Stadtumbau – Arbeitshilfe. Fachbeiträge zu Stadtentwicklung und Wohnen im Land Brandenburg. Potsdam.

Kabisch, Sigrun; Berut, Matthias; Peter, Andreas 2004: Stadtumbau unter Schrumpfungsbedingungen: Eine sozialwissenschaftliche Fallstudie. Wiesbaden.

Koziol, Matthias; Walther, Jörg 2005: Rahmenbedingungen für die Rücknahme technischer Infrastruktur. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): ExWoSt-Forschungsfeld Stadtquartiere im Umbruch; Arbeitspaket C: Rahmenbedingungen für die Rücknahme von Infrastruktur. Bonn, S. 85-125.

[Land Brandenburg 2005] Ministerium des Inneren des Landes Brandenburg; Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg (Hrsg.) 2005: Arbeitshilfe zur Bodenwertermittlung in Stadtumbaugebieten. Potsdam.

LBVS Brandenburg (Hrsg.) 2004: Soziale Infrastruktur und Stadtumbau Dokumentation des Workshops vom 1.9.2004 in Frankfurt/Oder. Cottbus.

LEG Thüringen (Hrsg.) 2006: 'Genial Zentral – unser Haus in der Stadt' – Integration der Projektinitiative in den Kontext der Stadtumbaumaßnahmen, Bericht zu den Arbeitsgesprächen im Juli 2006. Erfurt.

Meyer zum Alten Borgloh, Christoph 2005: Eine Renaissance der Stadtentwicklungsplanung? Dortmund (Blaue Reihe des Instituts für Raumplanung der Universität Dortmund, Band 123).

[MIR 2005] Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg (Hrsg.): Methoden der Erfassung von Wohnungsleerstand im Stadtumbau, Arbeitshilfe für die kommunale Praxis. Potsdam.

Möller, Andreas 2006: Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht. Berlin (Schriften zum Öffentlichen Recht: Band 1034).

Overmeyer, Klaus 2005: Stadtentwicklung ohne Städtebau, Zwischennutzung als Potenzial. In: PlanerIn 1/2005, S. 48-49.

Plattform Marzahn-Hellersdorf (Hrsg.) 2006: Bürgerhaus Marchwitzstraße, Umnutzung einer ehemaligen Kindertagesstätte in Berlin-Marzahn. Berlin.

Rosol, Marit 2006: Gemeinschaftsgärten in Berlin. Eine qualitative Untersuchung zu Potenzialen und Risiken bürgerschaftlichen Engagements im Grünflächenbereich vor dem Hintergrund des Wandels von Staat und Planung, Berlin.

Riemer, Angelika 2006: Wirkungen des Programms Stadtumbau Ost im Hinblick auf eine Stabilisierung der Wohnungswirtschaft. Manuskript zum Vortrag auf der Fachveranstaltung „Stadtumbau Ost – Wohnungsmärkte auf Konsolidierungskurs?“ am 5.04.2006 in Berlin (http://www.stadtumbau-ost.info/praxis/veranstaltungen/fachveranstaltung/2006/beitraege/Referat_Riemer.pdf).

Rückels, Stefanie 2005: Stromzähleranalyse zur Erhebung von Wohnungsleerständen – ein Überblick zur Anwendung auf kommunaler Ebene (www.stadtumbauwest.de/inhalte/stromzaehler-praktikumsarbeit.pdf).

[SAB 2006] SAB Sächsische Aufbaubank 2006: Wohnungsbaumonitoring 2005/2006. Dresden

Schmidt-Eichstaedt, Gerd 2005: Städtebaurecht (4. Auflage). Stuttgart.

Städtekrantz Berlin-Brandenburg (Hrsg.) 2006: Leben und Wohnen in Brandenburg, Potsdam.

Stattbau Berlin (Hrsg.) 2004: Hafen, Umnutzung einer ehemaligen Kindertagesstätte in Berlin-Marzahn. Berlin.

Stillger, Grit 2005: Sonderfall Stadtumbau GmbH Chemnitz. Reaktionen der Wohnungswirtschaft aus Sicht der Stadt Chemnitz. In: Magazin Städte im Umbruch (<http://www.schrumpfende-stadt.de/magazin/0503/5Stillger.htm>).

Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr (Hrsg.) 2005: Genial Zentral – Unser Haus in der Stadt. Bericht zur Projektinitiative 2002-2005. Erfurt (Arbeitsblätter für die Städtebauförderung Nr. 13).

[VV 2006] Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2006) vom 03. Juli 2006 / 19. September 2006 (http://www.stadtumbau-ost.info/programm/Verwaltungsvereinbarung_2006.pdf).

Verweise auf Datenbanken und Homepages

Internetportal der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost

<http://www.stadtumbau-ost.info>

Internetportale des Bundes zum Stadtumbau

- <http://www.bmvbs.de/artikel-,302.18270/Programm-Stadtumbau-ost.htm>
- www.stadtumbau-portal.de

Internetportale der Länder zum Stadtumbau:

- Berlin: <http://www.stadtumbau-berlin.de>
- Modellprojekte „Stadtumbau – Städtebauliche Aufwertung“ des Landes Brandenburg: http://www.mir.brandenburg.de/cms/detail.php?id=122558&_siteid=25
- Stadtumbau-Infonetzwerk Mecklenburg-Vorpommern: <http://www.mv-regierung.de/pages/stadtumbau.html>
- Begleitforschung Sachsen-Anhalt: <http://www.stadtumbau-sachsen-anhalt.de>
- Begleitforschung Thüringen: <http://www.begleitforschung-stadtumbau-thueringen.de>

Stadtquartiere im Umbruch <http://www.stadtquartiere-im-umbruch.de>

Dokumentation guter Beispiele <http://www.werkstatt-stadt.de>

Abbildungsnachweis

| | |
|--------------------|--|
| Abbildung 4.5: | Büro AFF, Magdeburg |
| Abbildung 4.6: | Lutherstadt Eisleben |
| Abbildung 4.9 a: | Stadtverwaltung Zittau |
| Abbildung 4.12: | Initiative „Gotha lebt“ |
| Abbildung 4.12: | Initiative „Gotha lebt“ |
| Abbildung 4.20a: | Stadtverwaltung Leinefelde |
| Abbildung 4.21a-b: | Dr. Othmer, Potsdam |
| Abbildung 4.22: | Dr. Othmer, Potsdam |
| Abbildung 4.23: | www.luebbenaubruecke.de |
| Abbildung 4.26a: | Nancy Brandt |
| Abbildung 4.27b: | Selbstnutzerinitiative Leipzig (Scheffen) |
| Abbildung 4.28d: | Stadtverwaltung Magdeburg |
| Abbildung 4.29a-b: | Freispruch e.V., Neubrandenburg |
| Abbildung 4.30a-b: | Henrik Sprink, Leipzig |
| Abbildung 4.31a-c: | HausHalten e.V., Leipzig |
| Abbildung 4.33b-c: | IBA Stadtumbau 2010 |
| Abbildung 4.34: | Baugrund (Jan Oehler), Potsdam |
| Abbildung 4.35a-c: | Stadtverwaltung Calau |
| Abbildung 4.36a-b: | Bumerang e.V., Beeskow |
| Abbildung 4.37a: | Bürgerhaus Südspitze, Berlin-Marzahn |
| Abbildung 4.37b: | Stattbau GmbH, Berlin |
| Abbildung 4.38: | Winfried Schuricht, Chemnitz |
| Abbildung 4.39: | BMVBS/BBR 2006b (vgl. Literaturverzeichnis) |
| Abbildung 4.41: | ISW 2003 (vgl. Literaturverzeichnis) |

| | |
|--------------------|--|
| Abbildung 5.2a: | Stadtverwaltung Stendal |
| Abbildung 5.6: | Stadtverwaltung Sangerhausen |
| Abbildung 5.10: | Lutz Wüllner, Cottbus |
| Abbildung 5.11: | LEG Thüringen |
| Abbildung 5.13: | Stadtverwaltung Wolfen |
| Abbildung 5.19a-b: | Andreas Kaufmann, Leipzig |
| Abbildung 5.21a-b: | www.genial-zentral.de |
| Abbildung 5.24: | Thies Schröder, Berlin |
| Abbildung 5.25: | BBSM, Potsdam |
| Abbildung 5.26a: | IBA Stadtumbau 2010 |
| Abbildung 5.27a: | Björn Teichmann, Urbane Projekte Leipzig |
| Abbildung 5.27b: | Sebastian Retzlaff |
| Abbildung 5.27c: | Yvonne Tenschert |

Alle anderen Abbildungen: Bundestransferstelle Stadtumbau Ost (IRS)

