



# Stadt[ra]umbau

Dokumentation der Veranstaltung vom 24. Mai 2008 in Magdeburg

## *Impressum*

Herausgeberin	Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion Platz der Republik 1 11011 Berlin <a href="http://www.gruene-bundestag.de">www.gruene-bundestag.de</a>
Verantwortlich	Peter Hettlich, MdB Sprecher Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion Platz der Republik 1 11011 Berlin E-Mail: <a href="mailto:peter.hettlich@bundestag.de">peter.hettlich@bundestag.de</a>
Redaktion	Albrecht Stein
Bezug	Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion Info-Dienst Platz der Republik 1 11011 Berlin Fax: 030 / 227 56566 E-Mail: <a href="mailto:versand@gruene-bundestag.de">versand@gruene-bundestag.de</a>
Schutzgebühr	€ 1,50
Redaktionsschluss	Oktober 2008

## *Inhalt*

### **STADT[RA]UMBAU**

Vorwort.....	3
<b>Themenfeld 1: Ökologisches Potenzial im Stadtumbau</b>	
Stadtumbau als ökologische Chance.....	8
Eben kein Widerspruch: Denkmalpflege begünstigt Innovation!.....	15
<b>Themenfeld 2: Verläuft der Stadtumbau im Osten ökonomisch sinnvoll?</b>	
Die Bilanz des Stadtumbau Ost ist positiv – Plädoyer für eine Programmfortführung.....	27
<b>Themenfeld 3: Mut zur Lücke? Innenstadtentwicklung in Ostdeutschland</b>	
Umgang mit der Innenstadt - Chancen und Probleme ostdeutscher Innenstädte im Stadtumbau .....	30
Stadtumbau: Handlungsbedarf, Chancen und Möglichkeiten.....	35
Das Leipziger Stadtforum.....	44
<b>Themenfeld 4: Zwischennutzung als Chance</b>	
Nutzung auf Probe .....	47
Interventionen in Halle-Neustadt.....	50



## *Vorwort*

Sehr geehrte Damen und Herren,

Seit 2002 wird mit dem Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“ auf die enormen Bevölkerungsverluste und Wohnungsleerstände in ostdeutschen Kommunen reagiert. Dieses derzeit größte städtebauliche Förderprogramm Deutschlands läuft jedoch 2009 aus und die Diskussion um die Programzzukunft hat bereits begonnen.

Grund genug, eine Konferenz zur Zukunft des Stadtumbaus im Osten zu veranstalten. Am 24. Mai 2008 lud ich daher zur Konferenz „STADT [RA]UM BAU OST“ in den Magdeburger Moritzhof ein. Rund 65 Fachleute und Interessierte diskutierten Fragen wie: Wie kann ökologisches Potenzial im Stadtumbau besser erschlossen werden? Welche Zukunft haben Ostdeutschlands Innenstädte? Was passiert mit Brachen und wie können Zwischennutzungen besser in die Stadtplanung eingebettet werden?

Renommierte Stadtumbauexperten hielten Vorträge und standen für Fragen des Publikums zur Verfügung. Die Konferenz wurde von der umstrittenen Ausstellung „Die Stadt Chemnitz als Beute“ begleitet. Diese Ausstellung des **Fotografen Michael Backhaus** über (Altbau-)Abrisse in der Chemnitzer Innenstadt sollte zur Diskussion über den Stadtumbau anregen, wurde in Chemnitz allerdings wegen der negativen Aussage der Bilder von prominenten Plätzen verbannt.

### **Ökologisches Potenzial im Stadtumbau**

Der Stadtumbau bietet beachtliche Chancen für eine ökologische Stadtumgestaltung, so **Ulrich Kriese (siedlungspolitische Sprecher des NABU)**. Durch abrissbedingt entstehende Brachflächen bietet sich die Chance, mehr grün in die Stadt zu holen, Versickerungsflächen für Regenwasser auszuweiten, Flächen zu entsiegeln. Auch einer baulichen Nachverdichtung in den Innenstädten steht Kriese nicht ablehnend gegenüber, wenn parallel die Chance genutzt wird, sich aus der Fläche am Stadtrand zurückzuziehen. Eine sinnvolle Innenentwicklung mit einer Balance aus Grünflächen und Bebauungsflächen darf nicht von einer womöglich noch geförderten Außenentwicklung gehemmt werden. Kriese rief dazu auf, bei der ökologischen Betrachtung des Stadtumbaus nicht die ökonomische Seite zu vergessen. Fördermittel seien begrenzt und daher müssten sie konzentriert werden auf die höchsten Standards und beispielhafte Leuchtturm-Projekte. Zudem müssten Rahmenbedingungen geschaffen werden, die ökonomische Anreize zum ökologischen Stadtumbau setzen. Die derzeitigen kommunalen Finanzströme seien absolut nicht auf nachhaltige Stadtentwicklung eingestellt. Beispielsweise sei eine Reform der Grundsteuer dringend nötig, eine Verknüpfung von Planungsrecht und Städtebauförderung sei ebenfalls angeraten.

**Prof. Dr. Mathias Koziol (BTU Cottbus)** wies darauf hin, dass die Unterauslastung der bestehenden Infrastruktur ein ökologisches Problem darstellt. So wird bspw. reines Trinkwasser dazu benutzt, den Wasserstand in Abwasserleitungen auf dem richtigen Niveau zu halten. Weitere ökologisch bedenkliche Probleme bestehen. Als echte Chance zur Behebung solcher Probleme sieht Koziol den Aufwertungs-Programmteil des Stadtumbau Ost. Bisläng wurde aber nur wenig bis keine Aufwertung betrieben.

Koziol betonte, dass die Aufwertung nicht nur verstärkt sondern auch ökologisch und ökonomisch sinnvoll erfolgen muss. Nicht alles was möglich ist, kann und soll auch gefördert werden. Denn der Stadtumbau Ost sei dramatisch unterfinanziert und mit Aufwertungsmitteln wurden auch Infrastrukturanpassungen gefördert. Die wenigen Aufwertungsfördermittel, die übrig sind, müssten auf die besten Projekte konzentriert werden. Neben der Aufwertung bietet auch die Flächenentwicklungsplanung Chancen für eine ökologische Stadtentwicklung. So sollte die Chance der Bevölkerungsabnahme genutzt werden, um den Flächenverbrauch zu reduzieren und zu konzentrieren. Fehler wie die Förderung der Zersiedelung durch die Entfernungspauschale dürften nicht noch einmal gemacht werden. Ziel aller Stadtentwicklungspläne müsse ein kompakte Stadt sein, die an den Rändern zurückgebaut und in der Innenstadt energetisch und ökologisch optimiert wird.

Ein Beispiel ökologischer Flächen- und Gebäudeentwicklung stellte **Thomas Busch** vom Brauhausverein Dessau vor. Der Verein kaufte ein altes Brauereigelände und baute die Gebäude mit ökologischen Baustoffen um. Ein moderne Energieversorgungssystem und die effiziente Verwendung und Entsorgung von Regenwasser und großflächige Begrünungen machen die ehemaligen Brauereigebäude zu einem heute hochgradig nachhaltigen Kulturzentrum. Das Kulturzentrum des Brauhausvereins wird heute für Freizeitaktivitäten (Kletterturm, Gärten) und Veranstaltungen (Konferenzräume) genutzt.

In der anschließenden Diskussion wies ein Vertreter von Haus & Grund Sachsen-Anhalt darauf hin, dass ökologischer Stadtumbau nicht in Form von Einzelumbauten sondern nur in Form von Standortumbauten Sinn mache. Mehrere Haussanierungsprojekte sollten gekoppelt geplant und umgesetzt werden. Die Unterfinanzierung des Stadtumbau Ost wurde ebenfalls bestätigt, da selbst für den starken Programmteil Rückbau teilweise nicht ausreichend Geld zur Verfügung stünde, noch schlechter stehe es um den schwachen Programmteil Aufwertung.

### **Verläuft der Stadtumbau im Osten ökonomisch sinnvoll?**

„Nein!“, sagt **Dr. Kristof Dascher (Europa-Universität Viadrina)**. Der aktuelle Abriss, der über den Stadtumbau Ost erfolge, stützt die ostdeutschen Mieten. Hohe Mietpreise aber seien nicht attraktiv für Mieter und führen zu Mieterverlust. Somit sei nicht der Abriss die Folge des Leerstandes, sondern umgekehrt sei der Leerstand eine Folge des Abrisses. Für den Wohnungsmarkt sei nicht die finanzielle Wohlfahrt der Wohnungsunternehmen von Bedeutung sondern das richtige Verhältnis von Preis und Nachfrage. Auch der Arbeitsmarkt könnte nach Daschers Darstellung von nicht mehr künstlich gestützten – und damit sinkenden – Mieten profitieren. Würden die Mieten um 10% sinken, könnte ohne Nachteile für die Bevölkerung auch das Lohnniveau gesenkt werden. Sinkende Löhne seien wiederum ein Anreiz, Arbeitsplätze zu schaffen. Dascher gab abschließend folgenden Denkanstoß: Warum stimmt die Mehrheit der Bevölkerung, die zu einem großen Teil selbst Mieter ist, nicht zu, wenn er über ein Ende der Wohnungsabrisse ein Absinken der Mieten fordert? Warum steht das Ziel der finanziellen Sanierung von Wohnungsunternehmen über dem Ziel preiswerter Mieten für die Bevölkerung?

**Jost Riecke (Verband der Wohnungswirtschaft Sachsen-Anhalt)** widersprach dem Vortrag Daschers vehement. Nicht der Abriss führ zu Leerstand, sondern der enorme Leerstand habe die Wohnungsunternehmen gezwungen, Wohnungen abzureißen. Der Stadtumbau Ost hat den Wohnungsleerstand senken können und sei daher ein

voller Erfolg. Ohne das Programm würde heute eine doppelt so hohe Anzahl an Wohnungen leerstehen.

Zum Programmteil Aufwertung merkte Riecke an: Man kann alles sanieren, aber keine Museen. Jede Sanierung, auch die von Altbauten und Denkmälern, müsse sich betriebswirtschaftlich rechnen. Daher sei nicht jede Denkmalschutzauflage sinnvoll und erfüllbar.

Riecke forderte die Fortführung des Stadtumbaus, ohne den die Wohnungswirtschaft den Leerstand nicht bewältigen könne. Eine stärkere Programmdifferenzierung nach Problemlagen sei geboten. Die Fördermittel sollten verstärkt den Regionen und Kommunen zukommen, die besonders hohe Leerstände zu verzeichnen haben.

Neben einigen Befürwortern der Position Daschers fanden sich in der anschließenden Diskussion viele Unterstützer für Riecke. Der enorm hohe Leerstand könne nicht durch sinkende Mieten bekämpft werden. Ab 2012 drohe zusätzlich zum jetzigen Leerstand durch den demografischen Echoeffekt eine neue Leerstandswelle, die auch mit geringeren Mietpreisen nicht aufgehalten werden könne. Auch die schlechte gesamtwirtschaftliche Situation könne nicht den Mieten zugeschrieben werden.

### **Mut zur Lücke? – Innenstadtentwicklung in Ostdeutschland**

Der Leerstand in ostdeutschen Städten tritt mehr oder weniger zufällig und kaum vorhersehbar auf. Daher erfolgt auch der Abriss, der sich ja am Leerstand orientiert, mehr oder weniger zufällig. Darauf wies **Alexa Bodammer (Görlitz Kompetenzzentrum Revitalisierender Städtebau)** in ihrem Vortrag hin. Wegen des akuten Problem- und Zeitdrucks, den der überdurchschnittliche Leerstand auslöse, nähmen Verwaltungen sich selten Zeit zu konzeptionellen Überlegungen und strategischem Vorgehen. Dies sei jedoch langfristig die bessere Lösung, um Städte sinnvoll weiter zu entwickeln. Stadtumbaukonzepte müssen daher unbedingt einen stärkeren Stellenwert erhalten. Nach wie vor gelte zudem: Nutzung ist der beste Denkmalschutz. Nicht (nur) der Abriss sondern Ideen für eine Nutzung der Gebäude sollten daher gefördert werden. Anstatt Ressourcen an das Stadtumbau-Monitoring zu binden, sollten alle Anstrengungen lieber in konkrete Lösungssuche für leerstehende Gebäude investiert werden.

**Prof. Dr. Rainer Winkel (Deutsches Institut für Stadt und Raum)** stellte dem Publikum die Frage: Was passiert mit Innenstädten, in denen nichts passiert? Seine Antwort: Die verödenen Innenstädte können die Bevölkerung nicht halten und eine Abwanderung in die Stadtrandgebiete ist die Folge. Die Innenentwicklung in Ostdeutschland gestärkt werden, denn ohne ein intaktes Stadtzentrum könne auf Dauer auch die Bevölkerung in den Randbereichen nicht gehalten werden.

Allerdings sei durchaus richtig, dass die Sanierung – vor allem die seniorengerechte Sanierung – in Plattenbauten (am Stadtrand) wesentlich preisgünstiger machbar sei, als die gleiche Sanierung in Altbauten (in der Innenstadt). In gewissem Maße seien Erhalt und Sanierung von Plattenbauten angesichts der stark alternden Gesellschaft also ökonomisch geboten.

**Alexander Khorrami vom Leipziger Stadtforum** wies darauf hin, dass vielen Menschen überhaupt nicht bewusst sei, welche städtebaulichen Planungen es für ihre Wohngebiete gebe. Dies müsse sich ändern, der Bevölkerung müsse regelmäßig

und klar verständlich mitgeteilt werden, was mit ihrer Stadt geschehen soll. Dann sei auch ein stärkeres Interesse und Engagement der BürgerInnen zu erwarten. Wichtig sei es auch, Beispiele für gelungene Altbausanierungen zu geben und damit Ausstrahlungseffekt zu erzeugen.

In der folgenden Diskussion wies Frau Dr. Baumgart (TU Dortmund; bpw baumgart Bremen) darauf hin, dass das Know-How zur Einbeziehung der Bevölkerung in den Stadtumbau auf wissenschaftlicher Seite längst vorhanden sei – es müsse nur stärker von lokalen Akteuren genutzt werden. Zudem forderte sie ein konzeptvolleres Vorgehen im Stadtumbau. Fördermittel müssten zwingend an die Einhaltung der Stadtumbaukonzepte gebunden sein, Wohnungsmarktbeobachtung müsste eingeführt bzw. gestärkt werden.

Ein Vertreter der Ingenieurkammer Brandenburg wies darauf hin, dass neben günstiger Miete auch ein gelungenes Wohnumfeld und ein gutes Verhältnis zwischen Mietern und Vermietern die Attraktivität der Innenstadt-Wohnungen fördern könne.

### **Zwischennutzung als Chance**

Gerade wegen oft ungeplanter städtebaulicher Entwicklungen in Ostdeutschland, wie dem Leerfallen von Gebäuden oder der Entstehung von Brachen, ist es nötig, Konzepte zum flexiblen Umgang damit zu finden. Eines sehr geeigneten Instrument zum Umgang mit Brachen und Leerstand ist laut **Frau Prof. Baumgart (TU Dortmund; bpw baumgart Bremen)** die Zwischennutzung. Für Zwischennutzungen seien meist nur sehr geringe Investitionen notwendig, sie seien ohne planungsrechtliche Änderungen sofort umsetzbar und können im positivsten Fall sogar zu einer langfristigen, städtebaulich verträglichen Nachnutzung führen. Frau Prof. Baumgart hat in einem ExWoSt-Forschungsprojekt verschiedenste Zwischennutzungen untersucht. Aufgefallen ist dabei, dass diese Form der Nutzung wesentlich häufiger in den alten als in den neuen Bundesländern anzutreffen war. Frau Prof. Baumgart rief zur stärkeren Nutzung dieses Instruments auf und verwies in diesem Zusammenhang auf den zweiten Projektaufruf des BBR im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik.

Zwischennutzungen seien nicht nur spontane Notlösungen für leere Flächen und Gebäude – sie können auch strategisch genutzt werden. So können Zwischennutzungsagenturen eine permanente Übersicht über potenzielle Zwischennutzungsobjekte vorhalten und managen. Dadurch können auch Zwischennutzungen an andere Orte verlagert werden, wenn ihre Ursprungsorte einer Neubebauung zugeführt werden. Für solche Agenturen und sonstige strategische Zwischennutzungsplanungen sei eine langfristige Förderung und kontinuierliche Begleitung und Beratung notwendig.

Vielfältige Erfahrungen mit Zwischennutzungen hat auch **Daniel Herrmann**. Er war einer der Mitbegründer des Vereins **KulturBlock e. V.** in Halle und stellte während der Konferenz die vielfältigen Projekte des Vereins vor: Der Umbau eines Bahnhof zu einem Zentrum für zeitgenössische Kunst, das „Hotel Neustadt“, die Planungen zu den „Neustädter Gärten“, ein aus Erinnerungsstücken der Bewohner zusammengesetzter Stadtplan von Halle Neustadt, ein Stadtführer über die Plattenbaustadt und vieles mehr. Herrmann wies darauf hin, dass Zwischennutzungsprojekte nach seiner Erfahrung grundsätzlich nicht übertragbar sind, da sie stark an die Rahmenbedingungen des jeweiligen Ortes und an die jeweils aktiven Personen geknüpft sind. In diesem Zusammenhang sei auch zu betonen, wie stark Zwischennutzungen am per-

sönlichen Engagement einzelner hängen. Wenn die Hauptaktiven wegziehen, breche oft auch das Zwischennutzungsprojekt zusammen. Um aus Zwischennutzungen mehr als nur ein „Strohfeuer“ zu machen, müsse stärker begriffen werden, dass diese Nutzungen den Raum für Neues öffnen und Impulsgeber für die spätere Entwicklung der Leerstandsobjekte sein können.

**Wir danken allen Beteiligten für die spannenden Diskussionen und die vielfältigen Einsichten in den Stadtumbau Ost.**

**Bis zur nächsten Veranstaltung!**

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Peterson'.

*Themenfeld 1:*

*Ökologisches Potenzial im Stadtumbau*

# *Stadtumbau als ökologische Chance*

**Ulrich Kriese**

**Siedlungspolitischer Sprecher des NABU**

## **I Stadtumbau - eine ökologische Notwendigkeit**

Städte sind Weltmeister im Energie- und Ressourcenverbrauch (Stichwort Ökologischer Fußabdruck). In den Städten konzentrieren sich die menschlichen Aktivitäten und die damit im Zusammenhang stehenden Emissionen. Auf den Bausektor (Gebäude und Infrastruktur) entfallen bis zu 50 Prozent aller Materialflüsse, 40 Prozent der Abfallmengen, 40 Prozent des Energieverbrauchs, ein Drittel der Treibhausgasemissionen - dies konzentriert in den Städten.

Städte bieten in der Regel nicht ausreichend Lebensqualität und Gesundheitsschutz. Vielerorts mangelt es an Baukultur, an Freiraumqualität, an Sicherheit im öffentlichen Raum. In der Regel genießt der motorisierte Individualverkehr (fließend, ruhend) Vorrang. Dies sind nicht zuletzt für Familien mit Kindern wichtige Gründe, aus der Stadt weg- oder erst gar nicht in sie hineinzuziehen.

Die fixe Struktur der gebauten Umwelt erlaubt keine kurzfristigen Anpassungen und reagiert auf den Bevölkerungsrückgang mit Effizienzverlusten (Deilmann et al., 2005; Westphal, 2008). Leerstand führt zu einer Vergeudung von Baumaterialien, indem durch Unternutzung die Rohstoffintensität pro Quadratmeter Nutzfläche steigt. Besonders sensibel auf diesen Effekt reagieren Gebiete mit niedriger städtebaulicher Dichte, weil hier auf jeden Einwohner mehr Tonnen verbautes Material kommen. Der gesamte Wohnungsleerstand in Ostdeutschland vergeudet umgerechnet in „verbrauchte“ Baumaterialien jährlich 1,5 Millionen Tonnen. Leerstand kostet auch Energie: 10 Prozent Leerstand über die Lebenszeit eines Gebäudes (Annahme 100 Jahre) oder 10 Prozent verkürzte Lebensdauer heben einen um 25 Prozent verbesserten Wärmeschutz auf. Funktionsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der stadtechnischen Infrastruktur können zwar bis zu Rückgängen der Einwohnerdichte von etwa 40 bis 50 Prozent aufrechterhalten werden (in Bezug zum Bemessungswert). Der öffentliche Nahverkehr ist diesbezüglich jedoch wesentlich sensibler!

Der Flächenverbrauch für Siedlungs- und Verkehrsflächen hält auch in schrumpfenden Kommunen an, weil die Zahl der Haushalte mancherorts noch zunimmt und weil generell die Flächenansprüche der Haushalte und Nichtwohnnutzungen nicht nachlassen, sondern weiter ansteigen! Jedoch sind weiter in die Fläche wachsende Städte bei gleichzeitig stagnierender oder sogar rückläufiger Bevölkerung schon auf den ersten Blick unvernünftig. Wenn man genauer hinschaut, so ist klar: Der anhaltende Flächenverbrauch ist ökologisch schädlich (Zerschneidung, Versiegelung etc.), sozial bedenklich, weil soziale Segregation fördernd, und ökonomisch unvernünftig, weil kosten- und folgekostenintensiv (BUND et al., 2006). Zwischen dicht bebauten Gebieten und Gebieten mit sehr lockerer Bebauung (sprich Neubaugebieten) differieren die Infrastrukturaufwendungen (in Tonnen) je Quadratmeter Geschossfläche um den Faktor 10. Jede Halbierung der Wohndichte verdoppelt den spezifischen Infrastrukturaufwand pro Wohneinheit (BBR, 2006; Flaig, 2007; Gutsche, 2006; Reidenbach et al., 2007).

Fazit: Der Energie- und Ressourcenverbrauch einschl. des Flächenverbrauchs der Städte und des Bauens muss minimiert werden. Städte müssen an Lebensqualität gewinnen. Städte müssen der Gesundheit förderlich sein, nicht schaden. Ökologischer Stadtumbau ist eine Notwendigkeit.

## II (Ökologischer) Stadtumbau als (ökologische) Chance

Unter Chance des Stadtumbaus verstehe ich im Folgenden, die Städte zukunftssicher zu machen, ihre Risikotoleranz und Anpassungsfähigkeit zu erhöhen. Bereits die Europäische Umweltagentur hat zur nachhaltigen Stadtentwicklung die folgenden fünf Prinzipien formuliert: Ökologische Verträglichkeit, Reversibilität, Elastizität, Effizienz und Gleichheit.

Stadtumbau (Stadt) kann regelrecht Motor für Energie- und Ressourceneffizienz sein, weil die quantitative Wirkung (auf die Fläche bezogen) hier am größten ist; weil entsprechend mehr Menschen profitieren können; und weil hier die kritische Masse ökologisch orientierter Akteure am ehesten erreicht wird.

Als langfristiges Leitbild gilt die Null-Emissions-Stadt (IWU, 2002), deren Realisierung vor allem zwei Grundsätzen folgt. Bezogen auf den Aspekt Material wird eine regionale Kreislaufwirtschaft angestrebt. Die Region (das Umland) ist für die Stadt heute schon vergleichsweise bedeutsam in den Bereichen Wasser/Abwasser, Baustoffe und Abfälle. Künftig muss beim Bauen auf nachwachsende Rohstoffe aus der Region zurückgegriffen werden, und Baustoffe müssen innerhalb der Region wieder verwertet werden. Bezogen auf den Aspekt Energie lautet das Ziel, den Energieverbrauch auf ein Niveau abzusenken, so dass die Bedarfsdeckung ausschließlich solar/regenerativ erfolgen kann. Zur Verbrauchssenkung müssen bspw. Altbauten auf ein energetisch höchstmögliches Niveau saniert werden. Nur so sind sie energetisch konkurrenzfähig gegenüber Neubauten. Zweitens muss mehr als bisher in verbundener Bauweise gebaut werden, denn auch dies spart Energie (Baulückenschluss, Zeilen zu Blockrand, Reihenhäuser statt freistehendes Einfamilienhaus). Drittens muss dort, wo Stadtumbau Rückbau bedeutet ein geordneter Rückzug/Leerstand vollzogen werden, denn dieser führt gegenüber ungeordnetem Leerstand zu einem niedrigeren Heizwärmeverbrauch. Für die Stadtumbauprogramme sind künftig entsprechende Programmvorgaben und Auflagen erforderlich.

Stadtumbau kann auch die Lebensqualität und den Gesundheitsschutz der Städte verbessern. Auf der Ebene Gebäude können mittels Grundrissumgestaltungen der Lärmschutz oder die Besonnung optimiert werden. Begrünungen von Dach oder Fassade führen regelmäßig zu einem Qualitätsgewinn. Stadtumbau kann zudem eine städtebauliche Neuordnung und punktuelle Entdichtungen zum Ziel haben, Bausünden können beseitigt werden. Auch der Umbau von Plattenbauten zu Reihenhäusern, Stadtvillen oder niedrigem Zeilenbau ist eine städtebauliche und qualitative Chance. Ein weiterer Aspekt sind Verbesserungen der Freiraumqualität (Plätze, Straßen, Grünräume). Hier bedarf es Identität stiftender Gestaltungsansätze und einem intelligenten Wechsel von privaten, halböffentlichen und öffentlichen Räumen, welche Rückzug und Begegnung/Kommunikation ermöglichen. Zur Wiedergewinnung von Freiräumen, einem weiteren Aspekt, sollte insbesondere auf Flächen des ruhenden Verkehrs zurückgegriffen werden.

Großzügige Parkanlagen u.ä. werden heutzutage ja kaum noch angelegt. Vielmehr kommen insb. im Zuge von Siedlungserweiterungen lediglich noch Privatgärten, Abstandsgrün und kleinere öffentliche Grünflächen hinzu, die aber aus Natur-

schutzsicht wie auch in punkto Erholungswirkung nur geringen Nutzen stiften. Die enorme Ausdehnung der Siedlungsflächen selbst ist vielmehr einer der wichtigsten Gefährdungsfaktoren für einheimische Lebensraumtypen und Arten! Der Schutz der freien Landschaft vor weiterem Siedlungswachstum nützt folglich sowohl der Natur als auch dem Menschen mehr als die Siedlungsausdehnung selbst. Entgegen der Auffassung selbst vieler Naturschützer führt ein Neubaugebiet nicht zu einer Aufwertung von Natur und Landschaft (Kriese, 2007)! Eine konsequente Begrenzung des Flächenverbrauchs gehört deshalb zu den Zielen einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme einer Gemeinde ist somit auch ein guter Gradmesser für den Erfolg ihres Stadtumbau-Konzeptes.

Stadtbewohner haben ein großes Bedürfnis nach authentischem Naturerleben. Hierfür sollte auch das städtische Umland gute Angebote zur Verfügung stellen, zum Beispiel durch eine abwechslungsreiche Feldflur, eine naturnahe Bewirtschaftung der Stadtwälder oder die Entwicklung von besonderen Naturerlebnisräumen mit einer Erlebnis- und Umweltqualität, die über den „normalen Stadtwald“ hinaus geht. Einen solchen innovativen Weg gehen bspw. die Stadt Zürich und das Saarland, die beide in unmittelbarer Nähe zum Ballungsraum große Naturwälder sichern und zu „Urwäldern vor den Toren der Stadt“ entwickeln, immerhin jeweils rund 1000 ha groß. Zürich will seine anerkannte Spitzenstellung auch über eine erstklassische Umweltqualität und einen hohen Erlebniswert definieren. Naturschutz und Lebensqualität als Standortfaktor – darum geht’s.

Stadtumbau besteht also längst nicht bloß aus Rückbau, sondern bedeutet und verlangt zugleich nach Aufwertungen. Hier sei auf entsprechende Beispiele in den Städten Leinefelde, Schwerin, Chemnitz, Berlin-Marzahn, Lübbenau, Schwedt und Dessau verwiesen. Viele Kommunen sind sich der Bedeutung der Aufwertung insbesondere der öffentlichen Freiräume sehr bewusst. Nicht von ungefähr möchten viele ostdeutsche Kommunen eine Gartenschau bei sich durchführen.

Ökologischer Stadtumbau konzentriert sich auf die Innenentwicklung. Hier gilt es, den Bebauungsdruck auf Brachflächen, Baulücken und Gebiete mit geringer baulicher Dichte zu lenken (siehe Eisleben, Gotha, Wittenberg, Bad Langensalza). Rückbau muss grundsätzlich von Außen nach Innen erfolgen, vorrangig entlang verlärmerter Hauptstrassen und möglichst ganze Quartiere erfassend (Hoyerswerda, Halle-Silberhöhe („Wald-Stadt“), Lübbenau, Magdeburg-Olvenstedt).

Ökologischer Stadtumbau läuft letztlich auf eine Neubegründung der Europäischen Stadt hinaus, weil die neu verstandene Europäische Stadt drei Eigenschaften aufweist: Sie ist kreativ, innovativ und attraktiv. US-amerikanische Kommunen und Investoren entwickeln ein zunehmendes Interesse am Modell der Europäischen Stadt! Dieses Modell weist folgende städtebauliche Eigenschaften auf:

- Nutzungsmischung: gewährleistet nachgewiesenermaßen Robustheit und Anpassungsfähigkeit einer Stadt; besonders im Fokus: monostrukturierte Wohn- und Gewerbegebiete
- Integrierte Betrachtung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung: Neubaugebiete werden u.a. nur unter der Voraussetzung einer attraktiven ÖPNV-Anbindung befürwortet
- Angemessene bauliche Dichte: beinhaltet auch den Aufruf zur Innenverdichtung

Betrachtet man von der City bis in die Villenviertel die gesamte Siedlungsfläche, dann herrscht auch in großen Städten eine auffallend hohe Artenvielfalt. Ein Grund hierfür liegt in der Heterogenität des Lebensraumes Stadt mit seinen verschiedenen Siedlungsstrukturen, eigenen Kleinklimaten und einer Vielzahl von Flächennutzungen und Kleinstandorten. Eine differenzierte Betrachtung relativiert die Bedeutung von Städten für die einheimische Tier- und Pflanzenwelt aber ganz erheblich. Am artenreichsten sind Städte an ihren Rändern, weil sie sich hier räumlich mit nicht städtischen Lebensraumtypen des Umlandes verzahnen. Die Artenvielfalt der Stadt profitiert somit vom Umland. Weiterhin sind es unter der einheimischen Fauna und Flora nebst einigen Siedlungsspezialisten vor allem die sehr anpassungsfähigen „Allerweltsarten“, die sich im Verbund mit nicht einheimischen Arten zur städtischen Vielfalt addieren. Neophyten und Zierpflanzen stellen in größeren Städten, vor allem in deren Innenbereich, oft mehr als die Hälfte der höheren Pflanzenarten. Störende Randeffekte (Lärm und andere Immissionen) wirken sich auf die innerörtlichen Grünflächen vergleichsweise stärker aus als auf große Natur- und Freiräume. Je kleiner diese Flächen umso größer die relative Beeinträchtigung. Als Lebensraum für die Mehrzahl der sehr spezialisierten Bewohner von natürlichen und naturnahen Ökosystemen spielen Städte folglich nur eine geringe Rolle.

Aus ökologischen Gründen muss daher nicht jede Baulücke erhalten werden. Vor allem die Verdichtung von Gebieten mit geringer städtebaulicher Dichte ist grundsätzlich vertretbar und anzustreben. Das heißt natürlich nicht, dass sämtliche Innenbereichsflächen zugebaut werden sollen. Gerade in baulich bereits stark verdichteten Stadtteilen hat die Erhaltung von Natur vornehmlich aus sozialen Gründen oft höhere Priorität als die Bebauung der letzten Baulücke. Nachverdichtung darf nicht total sein und die Bedürfnisse der Bevölkerung ausblenden. Die Möglichkeiten zur Nachverdichtung sind daher stets im Einzelfall zu prüfen.

Diesen Teil abschließend sei erstens festgehalten, dass die ökologische Herausforderung und Chance des Stadtumbaus vorrangig in der Entdeckung und Nutzung von Synergien besteht. Zielkonflikte gilt es anzusprechen, demokratisch-partizipativ auszutragen und, wo möglich, zu überwinden. Zweitens: Stadtumbau wird nur dann zu einer ökologischen Chance, wenn höchste ökologische Standards gelten. Nur so erreicht Stadtumbau Relevanz, sei es in Sachen Klima- und Ressourcenschutz, Städtebau, Naturschutz oder Freiraumqualität. Der Staat sollte Vorbildwirkung und ökologische Exzellenz fördern, nicht Mittelmaß.

### **III Ökologischer Stadtumbau - Entwicklung städtischer Kreativität**

Synergien, Relevanz, Exzellenz - das alles sagt sich leicht. Wie erreichen wir das? Hierzu gilt es „städtische Kreativität“ (Landry, 2000; Liebmann & Robischon, 2003) zu entfalten und zu entwickeln. Städtische Kreativität überwindet Routinen und Ressortdenken, liefert ein breites Ideenspektrum, führt zu Umdeutungen und zu „Lösungen zweiter Ordnung“ (Watzlawick). Städtische Kreativität bedeutet zugleich mehr Unsicherheit und nicht zuletzt Bürokatieverlust, und sie erfordert eine hohe Bereitschaft zu Lernen und kalkulierbare Risiken einzugehen. Städtische Kreativität ist in unterschiedlichen Ausprägungen (Information, Konsultation, Mitwirkung/Kooperation, Mitentscheidung, Selbstverwaltung) mehr oder weniger partizipativ. Im Laufe eines kreativen Stadtentwicklungsprozesses kommt es idealerweise zu neuen Kooperationen zwischen privaten und öffentlichen Trägern (Bsp. Kommune, Wohnungswirtschaft und Versorgungsträger; hierbei Nutzung des rechtlichen Instruments des Stadtumbauvertrages; ebenso Ausloten der Möglichkeiten zum Pri-

vate-Public-Financing im Rahmen von Stadtentwicklungsfonds). Insbesondere private Hauseigentümer müssen stärker als bisher in solche Stadtumbauprozesse einbezogen werden.

Zwischennutzungen erweisen sich immer wieder als besonders geeignet zur Entwicklung und Beförderung kreativer Prozesse: Leerstand wird dabei als Chance und Experimentierfeld begriffen (siehe hierzu Berlin-Marzahn: „Neuland“; Leipzig „Spinnerei“ und „Wächterhäuser“; Halle: „Hotel-Neustadt“).

Zur Entfaltung städtischer Kreativität, das zeigen entsprechende Erfahrungen aus England, bedarf es häufig einer organisationalen oder personellen Erneuerung, wozu auch der Abzug von Bedenkenträgern und Verhinderern zählen kann/muss.

Äußeres Zeichen städtischer Kreativität können neue Inhalte und Ansätze des Stadt-/Kommunalmarketings sein: Zur Kommunikation der Stadt als kreativ, innovativ und attraktiv; zur Ansiedlung von Zukunftsbetrieben statt einer Wirtschaftsförderung der Beliebigkeit; zur ausdrücklichen Ansiedlung von Bewohnern, die gern in der Stadt wohnen (siehe bspw. Thüringen: „Genial zentral“, „Gotha lebt“); weiterer Ansatzpunkt: Slow City. Kleinere und mittlere Städte und Gemeinden können bspw. mit dem NABU eine „Partnerschaft für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung“ eingehen, um mit dem Verband solche neuen Marketingansätze zu erarbeiten.

Klar ist: Die Kommunen können sich nicht ganz von sich aus nachhaltig entwickeln. Das gilt insbesondere für die siedlungsstrukturelle Entwicklung. Daher sind auf Bundes- und Landesebene geeignete gesetzliche Initiativen zu ergreifen insbesondere hinsichtlich einer ökologischen Gemeindefinanzreform und den Einsatz staatlicher Fördermittel (Kriese, 2005). Wichtig ist, dass die Kommunen, statt blind um Steuereinnahmen und Zuweisungen, um eine nachhaltige Entwicklung konkurrieren und dass sie dazu mittels entsprechender finanzieller Anreize angeregt werden. Staatliche Mittel dürfen künftig generell nur noch dann fließen, wenn die Gemeinde auf Außenentwicklung verzichtet. Für die Revitalisierung zentral gelegener Altbrachen sollten mehr Stadtbaumittel bereitgestellt werden.

Wohlstand und Wachstum werden wir nur sicherstellen, wenn es uns gelingt, auf Wachstum in die Fläche zu verzichten und stattdessen mit dem auszukommen und das ökologisch zu optimieren, was wir haben. Die städtischen Ressourcen (Finanzen, Personal, Ideen) müssen darauf konzentriert werden statt auf Wachstumsstrategien. Wenn dies von der Mehrheit der Beteiligten (in Staat und Kommunen, Privatwirtschaft und Bürgerschaft) verinnerlicht wird, dann sind Synergien am Werke, dann kommt es zu Exzellenz, dann wird Stadtumbau ökologisch relevant.

#### **IV Literatur**

BBR (2006) Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten - Bilanzierung und Strategieentwicklung, BBR-Online-Publikation Nr. 3/2006

BUND et al. (2006) Aktiv für Landschaft und Gemeinde, Leitfaden für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung, hrsg. von den deutschen Umwelt- und Naturschutzverbänden

Deilmann, C. et al. (2005) Stadtumbau und Leerstandsentwicklung aus ökologischer Sicht (Oekom Verlag, München)

Flaig, S. (2007) Neubaugebiete und demografische Entwicklung, Studie im Auftrag des Verband Region Stuttgart

Gutsche, J.-M. (2006) Kurz-, mittel- und langfristige Kosten der Baulanderschließung für die öffentliche Hand, die Grundstücksbesitzer und die Allgemeinheit, Studie des Büros Gertz Gutsche Rümenapp im Auftrag des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein

IWU (2002) Null-Emissions-Stadt, Sondierungsstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (Institut für Wohnen und Umwelt, Darmstadt)

Kriese, U. (2007) Eine kritische Untersuchung gängiger Bewertungsverfahren des Naturschutzes und Vorstellung eines neuen Bewertungsansatzes. In: Von lokalem Handeln und globaler Verantwortung – 100 Jahre staatlicher Naturschutz (Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege; 56/1), hrsg. vom BBN Bundesverband Beruflicher Naturschutz e.V., Bonn, S. 233-241

Kriese, U. (2005) Für ein Ende der Discount-Kommunen. In: Politische Ökologie 23, H. 97/98, S. 54-56.

Landry, C. (2000) The creative city, A toolkit for urban innovators (Earthscan, London)

Liebmann, H. & Robischon, T. (2003) Städtische Kreativität, Potenzial für den Stadtumbau (Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung & Schader-Stiftung, Erkner & Darmstadt)

Reidenbach, M. et al. (2007) Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse? Fiskalische Wirkungsanalyse von Wohn- und Gewerbegebieten, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.

Westphal, C. (2008) Dichte und Schrumpfung, Kriterien zur Bestimmung angemessener Dichten in schrumpfenden Städten aus Sicht von technischer Infrastruktur und Wohnqualität, Dissertation, Universität Dortmund (Veröffentlichung in Vorbereitung)

## *Eben kein Widerspruch: Denkmalpflege begünstigt Innovation!*

**Thomas Busch**

**Vorstandsvorsitzender des Brauhaus Vereins Dessau**

Trotz ihrer langanhaltenden Tradition gelten die großen Industrieareale der Gründerzeit zumeist als unflexible Energieschleudern, für die keine Nachnutzung zu finden ist und die nicht zuletzt deshalb in den alten Bundesländern trotz ihrer Denkmalswürdigkeit zuhauf abgerissen wurden. Oftmals stellen solche Bauten der Industrie jedoch sogar eine Ressource für ihren jeweiligen Standort dar. Eine intelligente Nachnutzung dieser Gebäude kann so über den Erhalt der Immobilie hinaus zur Aufwertung ihres meist industriell geprägten Umfeldes beitragen.

Ein Beispiel hierfür stellt die Umnutzung des „Denkmals der Industrie – Brauerei Dessau“ durch den Brauhaus Verein dar. Bei der früheren Brauerei Dessau handelt es sich um ein immer wieder erweitertes Gebäudeensemble mit unterschiedlichsten Kubaturen. Der älteste Teil wurde um 1850 erstellt, die jüngeren „Mälzereigebäude“ entlang der Brauereistrasse sind etwa 110 Jahre alt und erinnern stark an die Bauten der Hamburger Speicherstadt.

Nachdem der traditionsreiche Standort durch ein missglückte Privatisierungspolitik der Berliner Treuhandanstalt Anfang der Neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts zu verfallen drohte, übernahm der Verein 1999 den denkmalgeschützten Teil der ehemaligen Brauerei gegen Zahlung der sprichwörtlichen „einen D-Mark“ mit der Zielsetzung, die Gebäude zu sichern und sukzessive einer neuen Nutzung zuzuführen. Eine vom Verkäufer geleistete Anschubfinanzierung von 700.000.- DM war Bestandteil des Kaufvertrages.

Trotz der vermeintlich hohen Anschubfinanzierung handelt es sich bei dem Projekt um kein ganz leichtes Unterfangen, verfügt die Brauerei doch über eine Gesamtnutzfläche von 35.000qm, das dazugehörige Grundstück ist etwa 4 Hektar groß. Hinzu kommt, dass die Stadt Dessau zu den „schrumpfenden Städten“ zählt, sie hat seit der Wende etwa ein Fünftel ihrer Einwohnerschaft verloren.

Dennoch entschloss sich der Brauhaus Verein im Februar 1999 das Projekt zu starten: Mit maßgeblicher Unterstützung durch die Bundesagentur für Arbeit bzw. des Jobcenters Dessau durch die (Ko)Finanzierung unterschiedlichster arbeitsmarktpolitischer Instrumente (Vergabe ABM, SAM, AGH etc) konnte schon bald nach der Übernahme durch den Verein ein Großteil der maroden Dachflächen umfassend saniert, zumindest aber notdürftig abgedichtet werden. Auf diese Weise wurde der weitere Verfall der Gebäude gestoppt. Parallel dazu wurde partiell das Mauerwerk sowie Fenster und Türen instandgesetzt, produktionsbedingte Rohr- und Stromleitungen entfernt sowie die Haustechnik erneuert. In dieser Phase beschäftigt der Verein mehr als 70 Personen aus allen Gewerken.

Bei der Auswahl der Nutzer für die Gebäude wurden insbesondere die jeweiligen bauphysikalischen Voraussetzungen der früheren Brauerei betrachtet. So verfügen einige Bauten über ein mehrschaliges, teilweise zusätzlich korkgedämmtes Mauerwerk von einer Stärke von bis zu 1,5 m Stärke. Diese Konstruktion bietet eine hervor-

ragende Wärmedämmung und eine fast ganzjährig gleichbleibende Temperaturkonstanz – optimale Voraussetzungen für die Einlagerung von hochwertigem Kulturgut. Diese Voraussetzungen überzeugte schon im Jahr 2001 die „Kulturstiftung Dessau Wörlitz“, die seither in den sogenannten Gärkellern ihr zentrales Kunstdepot unterhält. Auch die „Stiftung Bauhaus Dessau“ hat Ende 2007 ihr zentrales Kunstdepot in die „Gärkeller“ verlagert, so dass nun zwei, als UNESCO Welterbe anerkannte Institutionen in der früheren Brauerei Dessau untergebracht sind.

Auch das Anhaltische Theater wird nicht zuletzt aufgrund der herausragenden Wärmedämmung des Mauerwerks sein Kulissen- und Möbellager in den Lagerkellerkomplex der Brauerei verlagern.

Darüber hinaus stellt das mehrschalige Mauerwerk die Grundlage für eine weiteres innovatives Projekt dar: Das Tragwerk des im Herbst 2001 infolge von Brandstiftung abgebrannten Lagerkellerdachs soll in Kürze rekonstruiert werden. In die neue Dachhaut werden Solarthermieelemente integriert, die im Sommer Wärmeenergie erzeugen. Diese Wärmeenergie wird in hochgedämmten wassergefüllten Tanks im unterirdischen Teil des Lagerkellers eingelagert. Dort, wo seinerzeit das Bier möglichst lange kühl gehalten wurde, wird also zukünftig die Wärmeenergie möglichst lange eingelagert.

Das solar erwärmte Wasser soll in der Übergangszeit und im Winter dazu beitragen, die Beheizung des Brauereikomplexes maßgeblich zu unterstützen und den Kohlendioxid ausstoß zu minimieren. Fehlende Heizkapazitäten sollen durch eine Holzpellettheizung abgedeckt werden: Die benötigte Biomasse steuert die bereits genannte Kulturstiftung Dessau Wörlitz, die in der näheren Umgebung große Forste bewirtschaftet, bei. Die dadurch sichergestellten kurzen Transportwege verbessern die Ökobilanz zusätzlich.

Auch für die Nutzung des Regenwassers wurde eine nachhaltige Lösung gefunden:

Die Brauereigebäude verfügen über eine Dachfläche von ca. 13.000qm: Das darauf anfallende Regenwasser soll schon allein aus Kostengründen nicht ins öffentliche Kanalnetz eingeleitet werden, sondern vielmehr über dezentrale Lösungen auf dem vereinseigenen Grundstück genutzt werden. Dazu wird das bestehende Kanalsystem an einer Stelle gekappt. Das dort anfallende Regenwasser wird hier in ein altes Fernwärme-Leitungssystem gepumpt. Dabei versickert ein Teil des Wassers bereits oberirdisch, ein weiterer Teil im perforierten Leitungssystem, der restliche Anteil dient zur Bewässerung des sogenannten Wassergartens, einer nach ökologischen Gesichtspunkten angelegten Grünanlage.

Das innovativste Projekt zur Regenwassernutzung hingegen soll in den unteren Gärkellern realisiert werden. Die Gärtanks, die seinerzeit errichtet wurden, um hier den Gärprozess des Bieres zu initiieren, bieten ein Gesamtfassungsvermögen von ca. 300 cbm. In einem Teil der Tanks soll das Wasser, das für den Betrieb einer bauordnungsrechtlich vorgeschriebenen Sprinkleranlage vorgehalten werden muss, gespeichert werden. Die anderen Tanks sollen als Reservoir für ein ehrgeiziges Trinkwasserprojekt Verwendung finden: Hier soll das auf den Dachflächen anfallende Regenwasser (bei länger andauernder Trockenheit wird auf Grundwasser zurückgegriffen) gespeichert und mit modernster Technik zu Trinkwasser aufbereitet werden. Nach seiner Nutzung soll das Wasser wiederum so aufbereitet werden, dass es auf dem Grundstück versickern kann. (Derzeit wird geprüft, ob der frühere „Dortmundbrunnen“ der zur Vorreinigung der Brauereiabwässer verwendet wurde,

zu einer biologischen Kläranlage entwickelt werden kann. Auf diese Weise könnten auch die anfallenden Fäkalien entsorgt werden.)

Auch für den „Zuckerturm“ konnte eine überzeugende Nutzung gefunden werden: Das Gebäude wurde vor Jahrzehnten entkernt, um hier über mehrere Geschosse reichende Zuckersäcke installieren zu können. Anstatt die Geschossdecken zu rekonstruieren und eine konventionelle Nutzung anzustreben, konnte der Brauhaus Verein mit der „IG Klettern“ einen Betreiber für das Gebäude als In-Door Kletteranlage begeistern.

Im Laborgebäude, einem der ältesten Teile der Brauerei, konnten etliche Existenzgründer angesiedelt werden, die dort fast zwanzig feste Arbeitsplätze geschaffen haben.

Nach acht Jahren Sanierungs- und Umbautätigkeit zeigt sich, dass eine sinnvolle Nachnutzung vorhandener Industriearchitektur durchaus möglich ist. Da innerhalb des Projektes fast ausschließlich vormals (Langzeit)Arbeitslose beschäftigt wurden, handelt es sich - über die Bewahrung der wertvollen Industriearchitektur hinaus - auch um ein soziales Vorhaben.

**Dessau, im August 2007**

*Themenfeld 2:*

*Verläuft der Stadtumbau im Osten ökonomisch sinnvoll?*

# *Eine ökonomische Interpretation der Wohnungsabrisse in ostdeutschen Städten*

**Kristof Dascher**

**Privatdozent an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder)**

Magazin Städte im Umbruch • Ausgabe 4/2007 57

## **1. Thema**

Knapp ein Fünftel der insgesamt 7,4 Mio. Wohnungen in Ostdeutschland steht leer. Etwa 1,4 Mio. Wohnungen sind nicht bewohnt. Abseits ihrer sanierten Zentren bieten viele ostdeutsche Städte ein desolates Bild. Dem setzt der „Stadtumbau Ost“ den Abriss von 350.000 Wohnungen entgegen. Dieser Abriss genießt breite öffentliche Unterstützung: Wohnungsministerien des Bundes und der Länder, kommunale Wohnungsunternehmen und deren Verbände, überregionale Medien und Vertreter der Stadtplanung präsentieren den Abriss nahezu einhellig als notwendige, sinnvolle Strategie.

Zwei Argumente beherrschen die Diskussion. Erstens sei es notwendig, ostdeutsche Wohnungsmärkte zu „stabilisieren“ (BMVBS 2006: 11). Andernfalls (so ist zwischen den Zeilen zu lesen) drohe die Insolvenz vieler kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungsunternehmen. Zweitens sei auch eine zukünftige Vermietung des Leerstands schwierig. Woher sollten auch die vielen Mieter kommen, die all diese leerstehenden Wohnungen jemals wieder füllen würden? Der Abriss beseitige lediglich einen kostspielig zu unterhaltenden und Vandalismus anziehenden Leerstand (GdW (2004), Jurczek/Köppen (2004)).

Dieses kurze Papier möchte für eine alternative Sicht werben. Aus der Perspektive dieser ökonomisch geprägten Sicht dient der aktuelle Abriss in erster Linie den fiskalischen Interessen des Bundes und der ostdeutschen Länder (Kap. 2); sollten fallende Mieten jedem Abriss vorangehen (Kap. 3); bietet ein Exzess an Modernisierung in den neunziger Jahren den Schlüssel zum Verständnis der gegenwärtigen Abrisspolitik (Kap. 4, 5); und behindert der desolate Zustand der Wohnungsmärkte sogar die Erholung ostdeutscher Arbeitsmärkte (Kap. 6). Kapitel 7 geht kurz auf die bisherige Rezeption des Vorschlags fallender Mieten ein, und Kapitel 8 schließt.

## **2. Abriss**

Beginnen wir mit dem Argument der „notwendigen Stabilisierung“. Der gegenwärtig praktizierte Abriss trifft durchweg Gebäude von geringerer Qualität. Typischerweise stehen diese Gebäude aber nicht komplett leer: Ein Teil der Wohnungen in diesen Gebäuden ist noch bewohnt. Deren Bewohner müssen sich jetzt eine neue Wohnung suchen. Oft hat die neue Wohnung eine höhere Qualität: vielleicht weil der umziehende Haushalt dies so wünscht; vielleicht aber auch, weil noch vorhandene Wohnungen der gleichen Qualität mittelfristig ebenfalls vom Abriss bedroht sind.

Einer „Bugwelle“ gleich drängen die aus dem abgerissenen Bestand „umgesetzten“ Mieter in das nächstbessere Qualitätssegment des sanierten Plattenbaus. Ihre Nachfrage nach Wohnfläche addiert sich zu der Nachfrage der dort bereits lebenden Mieter und übt Druck auf deren Miete aus. Dies wiederum veranlasst einen Teil der Bewohner des sanierten Plattenbaus in den bislang noch nicht teurer gewordenen sanierten Altbau umzuziehen. Etc. - Nicht allein die unmittelbar betroffenen „umgesetzten“ Mieter ziehen also um. Vielmehr löst der Abriss eine Fülle von Umzugsbewegungen selbst in entfernteren Segmenten aus.

„Filtering Up“ heißt die Summe all dieser Umzugsbewegungen in der breiten angelsächsischen Literatur zu den Effekten von Wohnungsabrissen. In letzter Konsequenz neigen die Mieten in sämtlichen höheren Qualitätssegmenten zum Anstieg - und zwar selbst wenn dort partiell Leerstand herrscht. Dieser Prozess ist nicht nur anschaulich nachvollziehbar; er findet sich nicht nur durch Sweeney (1973) bereits früh im Detail theoretisch analysiert; er wird auch von der Interessengruppe der kommunalen Wohnungsunternehmen selbst jüngst in einer Pressemitteilung konkret dokumentiert (GdW 2006).

Konsequenz des Abrisses ist also ein allgemeiner Mietanstieg. Aus dieser Perspektive scheint die Umschreibung des Abrisses als „Stabilisierung der Wohnungsmärkte“ gewagt. „Stabilisiert“ werden die ostdeutsche Mietenstruktur sowie die Ertragsituation der kommunalen Wohnungsunternehmen, der Wohnungsgenossenschaften, der privaten Anbieter von renovierten Altbauwohnungen, der Developer von Eigenheimen. Diese „Stabilisierung“ geht allerdings zulasten der ostdeutschen Mieter. Jeder Cent, um den der Mietpreis steigt, entspricht etwa 60 Cent weniger im Budget dieser Mieter.

Die Frage drängt sich auf, warum der Bund mittels des Programms „Stadtumbau Ost“ überhaupt das Ziel verfolgen sollte, ostdeutsche Mieten auf dem gegenwärtigen Niveau zu „stabilisieren“ (das sich im Durchschnitt mittlerweile bis auf weniger als einen Euro an das westdeutsche Durchschnittsniveau angenähert hat (BBR 2004)? Warum ist dem Bund das Wohlergehen ostdeutscher Vermieter wichtiger als das ostdeutscher Mieter? Warum nimmt insbesondere die Ertragslage kommunaler Wohnungsunternehmen diesen zentralen Stellenwert in der gesamten Wohnungspolitik für Ostdeutschland ein (Lütke-Daldrup 2006)?

Vermutlich ist die Antwort einfach: weil der Bund selbst Leidtragender eines Rückgangs der Mieten wäre. Zwar ist er nicht nennenswerter Eigentümer ostdeutscher Wohnungen. Aber über die bundeseigene Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) hat er ostdeutschen Vermietern Modernisierungskredite über 40 Mrd. Euro gewährt (Reich 2000). Gingen Wohnungsunternehmen in die Insolvenz, müssten rechtlich gesehen vielleicht die ostdeutschen Kommunen haften. Realistisch gesehen stünde angesichts der prekären Kommunalfinanzen allerdings letztlich doch der Bund (samt ostdeutscher Länder) in der Pflicht. Das gerade der Bund die zentrale Position innerhalb des Abrissprogramms einnimmt (und weniger die so forsch auftretende Interessenorganisation der kommunalen Wohnungsunternehmen), offenbart sich auch in dessen Koordinierung der Abrisse über alle ostdeutschen Städte hinweg. Risse eine Stadt alleine ab, könnten Mieter einfach in die günstig gebliebene Nachbarstadt umziehen. Dramatischer Bevölkerungsverlust wäre die Konsequenz. Die durch den Bund geförderte Gleichzeitigkeit der Abrisse unterbindet hier gerade die Exit-Option der Haushalte und hemmt die seinen „Stadtumbau“ gefährdende Abwanderung.

### 3. Mieten

Wenden wir uns dem zweiten Argument der Abrissbefürworter zu: dass die Wohnungsnachfrage in Ostdeutschland dauerhaft eingebrochen sei. Nichts könne die Nachfrage nach den jetzt leerstehenden Wohnungen wiederbeleben. Der miserable Arbeitsmarkt, die demographische Entwicklung, die Suburbanisierung sprächen dafür, dass die Wohnungsleerstände ostdeutscher Städte dauerhaft unvermietbar blieben. Neben den entscheidenden Parametern Arbeitsmarkt, Demographie, Suburbanisierung sei im Übrigen die Miete sekundär; sie könne keine nennenswerte Rolle bei der Belegung der Wohnflächennachfrage spielen.

Diese Argumentation verabsolutiert Mengen-, und vernachlässigt Preissignale. Wieder und wieder zeigen empirische Studien, dass eine geringere Miete mittelfristig auch eine größere Haushaltswohnfläche nach sich zieht. (Einen Überblick bieten Ermisch/Findlay/Gibb 1996). Für jeden sichtbar offenbart sich die (wenn auch schwache) negative Beziehung zwischen Miethöhe und Wohnfläche schon im Querschnitt jeder Stadt. Wohnflächen in Stadtrandlagen sind günstiger als Wohnflächen in zentralen Lagen; aus diesem Grund sind gleichzeitig Wohnungen am Stadtrand typischerweise größer als Wohnungen im Zentrum.

Vor allem aber vernachlässigt auch diese Argumentation das Potential des oben beschriebenen „Filtering“. Eine Mietsenkung im unsanierten Plattenbau wirkt wie dessen Abriss: nur eben mit umgekehrtem Vorzeichen. Eine geringere Miete im unsanierten Plattenbau zieht Haushalte aus dem sanierten Plattenbau an. In der Folge geben auch die Mieten im sanierten Plattenbau nach. Dies attrahiert Haushalte aus dem sanierten Altbau. Usf. - Eine Kette von Umzugsbewegungen speist so einen anschwellenden Strom von Nachfragern nach unsaniertem Plattenbau (Dascher 2006a, 2006b). Dabei entstehen übrigens keine „Löcher“: Die Fläche der Abwanderer wird aufgenommen von denen, die jeweils bleiben und ihren Wohnkonsum dort im Zuge fallender Mieten mittelfristig ausweiten.

Vielfach ist zu hören, der unsanierte Plattenbau könne den erwachten Qualitätsansprüchen ostdeutscher Mieter nicht genügen. Aber interpretiert dieser Einwand die bisher beobachtete Abwanderung aus dem unsanierten Plattenbau in den sanierten Plattenbau richtig? Eine naheliegendere Erklärung bietet ein Blick auf die Durchschnittsmieten der Mietspiegel vieler ostdeutscher Städte. Dieser offenbart die bemerkenswerte Tatsache, dass der sanierte Plattenbau oft nur wenig mehr kostet als der unsanierte, mit einer Mietdifferenz von nicht einmal 40 Cent. Wer würde da nicht so schnell wie möglich versuchen, umzuziehen?

Dieser Wanderungsanreiz entfiele, und verkehrte sich sogar in sein Gegenteil, würde unsaniertes Plattenbau deutlich günstiger. Wäre der Mietrückgang im unsanierten Plattenbau prononciert genug und wanderten in der Folge hinreichend viele Haushalte zurück, entfiele auch der häufig vorgetragene „Stigma-Faktor“, demzufolge eine Wohnadresse im unsanierten Plattenbau einem sozialen Abstieg gleichkäme. Natürlich: Ein politisch gewollter, und kraft der Marktmacht der Wohnungsunternehmen auch machbarer, Rückgang der Mieten im unsanierten Plattenbau brächte die gesamte bisherige Mietstruktur ins Wanken.

Auch die Mieten im sanierten Plattenbau, im Altbau, bei der Vermietung von Neubauwohnungen oder von Eigenheimen würden fallen. Und insbesondere würde sich die Ertragslage der kommunalen Wohnungsunternehmen weiter verschlechtern, statt sich wie unter dem gegenwärtig praktizierten Abriss tendenziell zu erholen. Nichts dürfte den Befürwortern einer „Stabilisierung“ also ferner liegen als ein

Rückgang der Miete im unsanierten Plattenbau: auch dann nicht, wenn der durch diesen ausgelöste allgemeine Mietrückgang in Ostdeutschland zu einer Wiederbelebung des Wohnungsleerstands führen könnte.

Bleibt die Frage nach der Kostendeckung: Wohnungsunternehmen lassen verlauten, unter das bisherige Niveau fallende Mieten würden nicht einmal mehr die variablen Kosten decken. Plausibel ist dieses Argument kaum. Erstens würden fallende Mieten von hohem Niveau starten (s.o.). Zweitens widerspricht es den wenigen vorhandenen Kostenschätzungen (Hübl/Möller 1996: 62, Simons 2001: Abschnitt 4.2, Bernt 2002: 14). Drittens widerspricht es mittelbar der Einschätzung der KfW (Steinert 2000: 11). Und viertens geht es bei der Aktivierung des Leerstands ja nur um dessen – bestes – Drittel oder Viertel.

#### **4. Modernisierung**

Eine kurze, pointierte Zusammenfassung des bisher Gesagten ist: Der Abriss von ca. 5 Prozent des ostdeutschen Wohnungsbestands im Zuge des „Stadtumbau Ost“ hält die ostdeutschen Mieten auf dem Niveau, das notwendig ist, um Mieteinnahmen zu generieren, die die Tilgung der hohen Modernisierungskredite der neunziger Jahre gestatten. Ein Stopp des Abrisses und stattdessen ein breiter Rückgang ostdeutscher Mieten würden zwar den besseren Teil des ostdeutschen Wohnungsleerstands füllen. Aber sie würden eben auch die von Bund und Ländern angestrebte Tilgung der Modernisierungslasten gefährden.

Ist der Wunsch nach einer ungestörten Tilgung der Modernisierungskredite legitim? (Die Tilgung der Altschulden spielt entgegen einer weit verbreiteten Meinung keine zentrale Rolle mehr.)<sup>1</sup> Kennzeichen der Marktwirtschaft ist, dass Anbieter keinen Einfluss auf die Preise ihrer Produkte haben sollten. Andernfalls müssten die Konsumenten damit rechnen, dass sich Anbieter nicht bemühen, ihre Kosten gering zu halten. Aus dieser Perspektive ist es wenig überzeugend, dass Wohnungsmodernisierer sich an Mieten klammern, die ihnen unter allen Umständen die Amortisation ihrer Investitionen garantieren.

Mehr noch: Unsaniertes Plattenbau kostet in etwa 3,70 Euro nettokalt. Gleichzeitig beträgt das Mietdifferential zum sanierten Plattenbau lediglich ca. 40 Cent (s.o.). Dass die unter dieser verzerrten, die echten Kostendifferenzen kaum reflektierenden Mietstruktur zustandgekommene Nachfrage nach modernisiertem Wohnraum so kräftig ausfiel, darf nicht überraschen. Möglicherweise ist also zuviel modernisiert worden – unter Vorspiegelung falscher Preise, an den Präferenzen ostdeutscher Mieter vorbei? Im „kleinen“ sind Modernisierungsfehler ohnehin schon sichtbar: etwa im erstaunlichen Fokus auf den Stadtrand.

#### **5. Politik**

Nach diesem Versuch der Klärung stehen wir an einer Weggabelung: Sollte die Politik aus der exzessiven Modernisierung der Vergangenheit Konsequenzen ziehen oder nicht? Einerseits: Der Abriss und mit ihm die „Stabilisierung der Mieten“ lassen das Wohlfahrtspotential des Leerstands links liegen, verschleiern gütig aber auch den Exzess an Modernisierung. Andererseits: Ein Rückgang der Mieten zusammen mit dem Abschied vom gegenwärtigen Abriss legen das Ausmaß der Fehlmodernisierung schonungslos offen, öffnen aber auch das Tor zur Nutzung des besseren Teils des gegenwärtigen Wohnungsleerstands.

Schon aus einer intuitiven Perspektive spricht manches für die zweite Alternative. Leerstehende Wohnungen sind nicht das kostspielige Übel, das die öffentliche Diskussion kurioserweise glauben machen will, sondern eine Ressource der Gesellschaft: jedenfalls solange diese Wohnungen nicht vernachlässigt sind und tatsächlich einem gewissen Mindeststandard genügen. Anekdotische Evidenz, aber auch schon ein Blick auf die abgerissenen Blöcke, die teils kurz zuvor noch bewohnt waren, sprechen dafür, dass dieser Mindeststandard in vielen Fällen noch besteht.

Die erneute Nutzung guter unsanierter, aber bislang leerstehender Wohnungen verspricht so einen Beitrag zum „gesellschaftlichen Glück“ Ostdeutschlands. Eine formale Variante dieser Perspektive, die sog. Kosten-Nutzen-Analyse, zeichnet Vor- und Nachteile eines Mietrückgangs detaillierter (Dascher 2006b). Sie identifiziert im Wesentlichen zwei Effekte. Der erste Effekt bezieht sich auf den heute bereits vermieteten Wohnungsbestand. Dort profitierten die Mieter vom Mietrückgang, während die Vermieter unter ihm litten. Aus der Perspektive der Gesellschaft allerdings heben sich diese Wirkungen gegenseitig weg.

Als gesellschaftlich einzig relevanter Effekt bleibt der zweite Effekt. Dieser bezieht sich auf die im Zuge der Mietsenkungen ausgelöste Wiedernutzung bislang leerstehender Wohnungen. Bereits eine Mietsenkung von durchschnittlich 20% hätte spürbare Wirkungen auf den Leerstand. Selbst bei schwacher Reaktion der Wohnungsnachfrage würde diese Senkung langfristig eine zusätzliche Nachfrage in Höhe von 4% des aktuell bewohnten Bestands seitens der gegenwärtig in Ostdeutschland lebenden Haushalte auslösen. Dies entspricht ca. einem Fünftel des heutigen Leerstands. (Ein Wundermittel ist ein Mietrückgang zugegeben alsonicht; ein gewisser Abriss wird immer notwendig werden.)

Unterstellen wir weiter, dass die Bereitstellung eines kalten Quadratmeters bislang leerstehenden, aber jetzt neuvermieteten Wohnraums durchschnittlich 2,5 Euro an Betrieb und Instandhaltung kostet. Bei einer zukünftigen Miete von ca. 3 Euro (also:  $(4/5)(3,70 \text{ Euro})$ ) blieben dem Vermieter dieses Quadratmeters nach Abzug seiner Kosten 50 Cent. Umgerechnet auf  $(1/5)$  (1.4 Mio. Wohnungen) zu durchschnittlich je 60 Quadratmetern, also auf eine reaktivierte Wohnfläche von 16,8 Mio. Quadratmetern, ergibt sich ein in Geld gemessener gesellschaftlicher Vorteil von 100,8 Mio. Euro jährlich. Nehmen wir an, die Restlebensdauer dieses Wohnraums ist 50 Jahre. Der Zins betrage 4%. Dann kumulieren 100,8 Mio. Euro jährlich zu insgesamt 2,25 Mrd. (heutiger) Euro – als Maß der Wertschätzung des aktivierten Leerstands durch die ostdeutsche Gesellschaft. Zugegeben: Dies ist keine exorbitante Zahl. Aber immerhin: Sie entspringt vorsichtigen, konservativen Annahmen; sie bezieht sich auf einen moderaten Mietrückgang von nur 20%; sie setzt „Stadtumbau Ost“-Abrissmittel anteilig frei; und sie schließt wichtige Wohlfahrtseffekte, die zusätzlich zu Buche schlagen, noch nicht einmal ein (Kap. 6).

## 6. Arbeitsmärkte

Die Vernachlässigung ostdeutscher Mieten setzt sich in der Diskussion um den Wirtschaftsstandort Ostdeutschland fort. Löhne, Grundsteuersätze, Strom- und Energiepreise, ÖPNV, Theaterplätze oder auch Aufwertungsmaßnahmen im Zuge des „Stadtumbau Ost“ und ähnliches mehr finden Eingang in das öffentliche Kalkül, ob eine bestimmte ostdeutsche Stadt ein attraktiver Standort für Investoren sei. Die Höhe der Gewerbemieten dagegen hat in aller Regel keinen Platz in diesem Kalkül.

Warum nicht? Jedenfalls aus der Perspektive der regionalökonomischen Literatur muss deren Abwesenheit mehr als überraschen.

Denn in dieser Literatur sind Gewerbemieten neben den regionalen Löhnen der wichtigste regionale Preis (z.B. Roback 1982). Viele Preise sind überregional durch den Wettbewerb auf den Märkten für handelbare Güter fixiert: Löhne und Mieten sind es nicht. Standorte mit weniger reichlicher Ausstattung an Standortfaktoren, mit höherer Arbeitslosigkeit, mit einer nachteiligen allgemeinen Situation könnten vielversprechender mit besser ausgestatteten Standorten konkurrieren, indem sie diese Standortnachteile über geringere Löhne, geringere Mieten oder sogar über beides zu kompensieren suchten.

Fallende Wohnungsmieten in Ostdeutschland würden auch die dortigen Mieten für Büro-, Geschäfts- und Industrieflächen mit sich ziehen. Sind Arbeit und Gewerbefläche Komplemente in der Technologie eines Unternehmens, dann führte eine geringere Gewerbemiete dazu, dass dieses Unternehmen nicht nur extra Gewerbefläche, sondern auch mehr Arbeitskräfte nachfragen würde. Und: Zusätzliche Unternehmen könnten an ostdeutschen Standorten rentabel arbeiten; in einem Umfeld geringer Gewerbemieten sänke die Anforderung an den Mindestgeschäftserfolg, der sich zum Überleben einstellen muss.

In der Summe hätte ein Rückgang ostdeutscher Mieten also sogar einen positiven Arbeitsmarkteffekt! Wenig scheint in der gegenwärtigen Situation wichtiger als ein solcher Beschäftigungsimpuls.

- Unterstellen wir, um diese Idee leicht zu variieren, folgendes Gedankenexperiment: dass gleichzeitig mit dem Rückgang ostdeutscher Mieten auch die ostdeutschen Nominallöhne sanken, und zwar so, dass ostdeutsche Reallöhne konstant blieben. Dann gäben fallende Nominallöhne keinen Anlass zu Abwanderung oder gewerkschaftlichem Protest; während reduzierte Arbeitskosten die Unternehmen zum Beschäftigungsaufbau ermutigten.

Dieses Gedankenexperiment weist auf zwei wichtige Elemente des Mietrückgangs hin. Erstens muss ein Nominallohnrückgang nicht notwendig die Auslastung der gerade erst modernisierten, oft im Überfluss vorhandenen Infrastruktur zusätzlich gefährden – sofern er an einen gleichzeitigen Mietrückgang gekoppelt ist. Steigende Nebenkosten des Wohnens sind vielerorts Aus druck der mangelhaften Auslastung von Wasser- und Energienetzen. Vielleicht hätte der Beschäftigungsimpuls fallender Nominallöhne ja sogar einen bremsenden Effekt auf die schleichende Abwanderung und damit den Anstieg der Nebenkosten?

Zweitens streicht der vorgestellte Mechanismus eine zur bisherigen Diskussion gerade entgegengesetzte Kausalität heraus: Nicht die Arbeitsmärkte sind hier verantwortlich für den Zustand der Wohnungsmärkte. Aus der Perspektive unseres Gedankenexperiments ist vielmehr die Verfassung der Wohnungsmärkte mitverantwortlich für die desolante Arbeitsmarktlage. – Tatsächlich spielen beide Kausalitäten eine Rolle. Aber dass diese einfachen Einwände dennoch (nach Kenntnis des Autors) neu sind, zeigt, dass unser Verständnis ostdeutscher Wohnungs- und Arbeitsmärkte noch unfertig sein muss und weiterer Überprüfung bedarf.

## 7. Rezeption

Warum geht die mögliche Eigenschaft der Miete als regionales Ventil nicht in die bisherige Diskussion zum „Stadtumbau“ ein? Die Befürchtung des Bundes und der Länder, dann marode Kredite der Wohnungswirtschaft könnten via Kommunen und KfW auf ihrem Tisch enden, erklärt die Abneigung dieser Akteure, Alternativen zum Abriss zu diskutieren. Die Befürchtung der kommunalen Wohnungsunternehmen und -genossenschaften sowie ihrer Verbände, der Mietrückgang könne ihre eigene organisatorische Existenz gefährden, motiviert deren Widerwillen, die überhöhte Miete im unsanierten Plattenbau abzusenken.

Und natürlich sind fallende Mieten nicht „sexy“: sie schaffen weniger Aufträge für Bauunternehmen und Architekten, sie motivieren weniger Bedarf an Fördermitteln, sie begründen keine neuen Instrumente der Stadtplanung. Um wie viel beeindruckender kommt da der Abriss daher! Selbst kritische Stimmen zum Abriss scheinen eher nach weiteren Fördermitteln für Ostdeutschland zu rufen denn nach einem Rückgang ostdeutscher Mieten (Bernt 2006). - Die Asymmetrie zugunsten der tatkräftiger scheinenden physischen Intervention („man tut etwas“) ist jedenfalls auch in der ökonomischen Politikberatung bekannt. Bleibt die Frage, warum nicht wenigstens Mieter und ihre Verbände für einen Rückzug der Mieten werben, ja sich nicht einmal gegen den Vollzug des „Stadtumbau Ost“ sperren. Im Zuge des Abrisses müssen Tausende Haushalte ihre angestammten Nachbarschaften verlassen. Warum spielen diese Zwangsumzüge keine Rolle in der Rezeption des „Stadtumbaus“ seitens der Mieterverbände? Warum nicht die Tatsache, dass der „Stadtumbau“ die Segregation innerhalb ostdeutscher Städte rasant beschleunigt? Warum nicht der faktische Verzicht auf eine mögliche Belebung des Arbeitsmarkts über fallende Nominallohne?

Vielleicht hatten positiv besetzte Begriffe wie „Umbau“, „Marktberreinigung“, „Stabilisierung“, oder „Rückbau“ tatsächlich ihre Wirkung auf die Mieter – so wie mit umgekehrtem Vorzeichen der Begriff der „Heuschrecken“ (iwd 2006)? Keines dieser Schlagworte scheint angemessen (anders: Göschel 2003). Kurios ist nur folgendes: Dass sich in der jüngsten Privatisierung „Stadtumbau“ und „Investor“ vor der Öffentlichkeit und doch gleichsam unbeobachtet verbünden: Dresdens Privatisierung an den einzigen (statt an viele kleinere) Käufer vererbt die starke Marktposition des kommunalen Wohnungsunternehmens (Hirte 2006).

## 8. Ausblick

Das herrschende Paradigma zum „Stadtumbau Ost“ diagnostiziert „nicht mehr benötigte Wohnfläche“ und fordert eine „Stabilisierung ostdeutscher Wohnungsmärkte“. Dieses kurze Papier kann sich weder der einen noch der anderen Aussage anschließen. Erstens gäben geringere Mieten ostdeutschen Haushalten die Chance, zusätzliche Quadratmeter Wohnfläche zu ihrem Vorteil anzumieten. Viele dieser Haushalte würden diese Chance nicht ungenutzt verstreichen lassen. Zweitens ist die Forderung nach einer „Stabilisierung“ kein Argument, sondern lediglich ein Werturteil, zugunsten des Abrisses. Ob man sich ihr anschließt oder nicht: in jedem Fall müssen die Flurschäden des Abrisses auf ostdeutschen Wohnungs- und Arbeitsmärkten sehr viel offener als bisher diskutiert werden. Bund und ostdeutsche Länder sind aus der Perspektive dieses Papiers die zentralen Triebkräfte des gegenwärtigen Abrisses. Allerdings hat der „Stadtumbau Ost“ auch eine Vielzahl von Befürwortern aus Theorie und Praxis der Stadtplanung, die in ihm – mit den besten Absichten – ein Instrument zur Aufwertung ostdeutscher Städte sehen. Nicht zuletzt

ist ein Teil der Fördermittel des „Stadtumbau Ost“ ebendieser „Aufwertung“ gewidmet (auch wenn diese Fördermittel nur schleppend abgerufen werden (Liebmann 2006)). Und unbestreitbar hat sich die Stadtplanung in vielen ostdeutschen Städten große Verdienste um den Erhalt wertvoller Altbaubestände erworben.

Nur: Warum muss eine „Aufwertung“ ostdeutscher Städte an deren Teilabriss geknüpft sein? Die starken finanziellen Anreize über Abrissfördermittel und Altschuldenentlastung vermitteln vielen kommunalen Wohnungsunternehmen kurioserweise den Anreiz, auch wertvolle Altbaubestände in Innenstadtlagen ins Visier zu nehmen. Auch eine wohlmeinende übergeordnete Stadtplanung darf nicht grundsätzlich unterstellen, dass ihre Instrumente tatsächlich in ihrem Sinne umgesetzt werden. Sie muss immer auch damit rechnen, dass auch staatliche Akteure versagen können und ureigene, statt gesellschaftliche Interessen verfolgen. Die erstrebenswerte Stärkung ostdeutscher Städte ließe sich jedenfalls auch sehr viel direkter realisieren als ausgerechnet über die Förderung von Abrissen.

Jane Jacobs (1963) ist vielleicht die bekannteste Verfechterin einer behutsamen Stadtplanung. Jacobs hätte die Intervention dieses „Stadtumbau“ sicher schon angesichts ihrer Dimension kaum begrüßt. Jacobs war die „vitale Stadt“ Hauptanliegen. Größtmögliche Interaktion „auf der Straße“, zwischen Bürgern verschiedenster gesellschaftlicher Gruppen, war Jacobs wichtig. Aus der Perspektive dieses kurzen Papiers genügt der „Stadtumbau“ nicht nur dem zentralen ökonomischen Kriterium größtmöglicher gesellschaftlicher Wohlfahrt nicht; er genügt auch Jacobs' zentralem Kriterium größtmöglicher gesellschaftlicher Interaktion nicht. Von oben diktierte und mit dem Adressaten nie explizit diskutierte Ziele wie „Stabilität“ und „Qualität“ stehen dort, wo eigentlich doch Glück, Interaktion und Teilhabe der Stadtbürger stehen müssten.

Der Evaluation des bisherigen „Stadtumbaus“ zufolge scheint der Abriss seine selbstgesetzten Ziele jedenfalls allmählich zu erreichen: Die Leerstände sinken (BMVBS 2006). Allerdings sinken sie deutlich weniger stark als erwartet (SAB 2006). Aus der Perspektive dieses Papiers ist letzteres nur zu verständlich. Der Abriss zementiert ja die Standortnachteile Ostdeutschlands statt zu deren Lösung beizutragen. Eine „Abrissspirale“ bahnt sich an: Wie längst zu erwarten fordern Vertreter der Wohnungswirtschaft die Fortsetzung der Abrissförderung über 2009 hinaus (Riemer 2006: 7). Je unerbittlicher der Abriss ostdeutsche Wohnungsmärkte „stabilisiert“, desto weiter scheint eine echte Stabilisierung Ostdeutschlands in die Ferne zu rücken.

<sup>1</sup> Bereits 2002 schreibt das BMF: „Heute stellt die Bedienung der Schulden, die aus den Altschulden hervorgegangen und nach Entlastung der Wohnungsunternehmen verblieben sind, nur einen kleinen Teil der Aufgaben dar, die die ostdeutsche Wohnungswirtschaft zu bewältigen hat. Der verbleibende Schuldendienst .... beläuft sich durchschnittlich auf nur 0,5 € je m<sup>2</sup> Wohnfläche“ (BMF 2002: 68).

## *Die Bilanz des Stadtumbau Ost ist positiv – Plädoyer für eine Programmfortführung*

**Jost Riecke**

**Verbandsdirektor, Verband der Wohnungswirtschaft Sachsen-Anhalt e.V.**

### **Zusammenfassung:**

1. Die Bilanz des Stadtumbaus ist positiv

In der Einheit von Stadtumbau Ost, den weiteren Städtebauförderprogrammen und der Altschuldenhilfe ist in den ostdeutschen Städten die Verbesserung der Wohnqualität sowohl durch Aufwertung aber auch durch die notwendigen Abrissmaßnahmen von über 200.000 Wohnungen offenkundig. Ohne diese im Wesentlichen zielgenauen Instrumente wäre ein derartiger Erfolg nicht möglich gewesen.

2. Stadtumbau Ost muss mit flankierenden Maßnahmen unbedingt als eigenständiges Programm, zumindest bis 2016, fortgeführt werden.

Die aktuelle und die zukünftige Situation in Ostdeutschland zwingen zum weiteren Handeln aus folgenden Gründen:

- weitere, teils drastische Reduzierung der Bevölkerungs-/Haushaltszahlen,
- kein nennenswerter Anstieg des Wohnflächenverbrauchs pro Kopf,
- sinkende Einkommen bei vielen Mietergruppen,
- Vermeidung des Entstehens sozialer Brennpunkte.

3. Die Ausgestaltung der weiteren Förderung muss zielgerichtet sein.

Hierfür ist im Wesentlichen erforderlich:

- Differenzierung nach Bedarf zwischen den ostdeutschen Bundesländern,
- Konzentrationsmöglichkeit innerhalb der Länder auf Kommunen mit besonderem Problemdruck,
- Flexibler Mitteleinsatz je nach Bedarf für Abriss/Aufwertung wegen der Unterschiedlichkeit der regionalen Teilmärkte.

4. Akteure des Stadtumbaus sind die Wohnungsunternehmen, nicht die privaten-Eigentümer.

Mit ihren Mietwohnungsmarktanteilen von bis zu 80 % in Städten haben die Wohnungsgesellschaften und Wohnungsgenossenschaften die Hauptlast des Stadtumbaus zu tragen. Hiervon profitieren die privaten Eigentümer. Sie leisten keinen eigenen Beitrag, da sie zumeist nur an ihr Haus und nicht in großen Zusammenhängen zur Entwicklung von Wohnstandorten denken.

Insoweit ist die Innenstadtentwicklung, wo die Privaten den größten Eigentumsanteil haben, ein gesondertes Zukunftsproblem. Es kann aber auch nicht sein, dass private Eigentum so hoch zu subventionieren, damit unrentable Altbauten saniert werden können und gleichzeitig die Leerstände in den anderen Wohnungsbeständen ansteigen, da bekanntlich die Zahl der Mieter begrenzt ist.

5. Die flankierenden Maßnahmen für den Stadtumbau müssen stimmen.

Als flankierende Maßnahmen wären notwendig:

- Wiedereinführung der Investitionszulage Bau,
- zum Stadtumbau Ost passende Ausgestaltung der sonstigen Förderprogramme,
- weitere Altschuldenentlastung,
- keine weitere Belastung der Wohnungswirtschaft durch negative Gesetzesänderung z. B. in den Bereichen Steuern, Energie, Mietrecht u. a.,
- Behandlung des Stadtumbaus mit Hilfe von Stadtentwicklungskonzepten in den Kommunen als Chefsache,
- Anhebung des Wohngeldes u. a.

6. Wohnqualität ist Standortvorteil

Wenn die Wohnungsbestände verslumpen, wird dies die notwendige wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, insbesondere bei Neuansiedlungen, aber auch beim Erhalt von Arbeitsplätzen negativ beeinflussen.

7. Schlusssatz

Die Politik ist gefordert, unter Vermeidung von Fehlern aus der Vergangenheit (Rückgabe vor Entschädigung, AHG-Zwangsprivatisierung, zu lange Geltungsdauer des Fördergebietsgesetzes und der Eigenheimzulage u. a.), die Weichen für die Zukunft richtig zu stellen, damit alle Beteiligten den begonnenen Stadtumbau unter Beachtung der zukünftigen Entwicklung weiterhin erfolgreich bewältigen können.

*Themenfeld 3:*

*Mut zur Lücke? Innenstadtentwicklung in Ostdeutschland*

## *Umgang mit der Innenstadt – Chancen und Probleme ostdeutscher Innenstädte im Stadtumbau*

**Alexa Bodammer**

**Wissenschaftliche Mitarbeiterin TU Dresden Görlitz Kompetenzzentrum Revitalisierender Städtebau**

Das Görlitz Kompetenzzentrum Revitalisierender Städtebau befasst sich in Forschung und Lehre im Besonderen mit dem (städtebaulichen) „Umgang mit der Innenstadt“ seit Beginn der Arbeit 2004. Das Kompetenzzentrum wurde auf eine Initiative der Deutschen Stiftung Denkmalschutz in Görlitz gegründet. Innerhalb des Masterstudiengangs Denkmalpflege und Stadtentwicklung an der TU Dresden werden beide Disziplinen deutschlandweit einzigartig in einer postgraduierten Ausbildung verknüpft. In den letzten Jahren haben sich die Schriftenreihe Stadtentwicklung und Denkmalpflege und unser jährliche Symposium „Denksalon Revitalisierender Städtebau“ als zentrale Kommunikationswege für die Themen des Kompetenzzentrums etabliert.

Der Städtebau wird in diesen Ausführungen im Zentrum stehen. Die Aussagen werden nicht generell pauschalisierbar sein, aber für eine Mehrzahl der ostdeutschen Mittelstädte den Kern der Sache treffen. In Bezug auf die Aufzählung der Problemfelder, aber auch die möglichen Chancen, wird dieser Beitrag sich begrenzen müssen. Es soll an einigen Beispielen verdeutlicht werden, dass durch Abriss an sich keine Aufwertung der Innenstädte entsteht.

### **PROBLEME**

Die Außenwahrnehmung der Städte ist durch das attraktive Bild der historischen Bausubstanz der Innenstädte geprägt. Die Innenstädte bieten darüber hinaus Identifikation für die Bewohner und sind Zentrum der gesellschaftlichen und politischen Aktivitäten. Aber nicht die historische Bausubstanz alleine wird zu einer Revitalisierung führen, dafür ist die Konkurrenz zwischen den Städten sowie zwischen Stadt und Region zu stark. Lebenswerte Wohn- und Arbeitsumfelder, Freizeit- und Erholungsräume müssen in den Innenstädten durch Umbau erschaffen werden.

Am prägnantesten zeigt sich dies dort, wo die Probleme offensichtlich sind und die Chancen in der Zukunft liegen: In den Gründerzeitquartieren der Städte. So wie Wachstum und Schrumpfung parallel auftreten, so liegen repräsentative, hochwertige Quartiere neben stark gefährdeten, stigmatisierten. In fast allen Städten bestehen, teilweise sehr großräumige Gründerzeitquartiere, die städtebaulich wertvolle Ensembles bilden.

### **Erhöhter Druck auf die Altbausubstanz im Stadtumbau-Ost**

In der Beobachtung des Stadtumbauprozesses wird u.a. deutlich, dass Abriss dort stattfindet, wo der Leerstand am höchsten ist. Wenn also nicht in den Wohnungsbeständen außerhalb der Innenstädte abgerissen wird, dann erhöht sich der Druck auf

die Altbaubestände. Dies steht den Zielen des Programms Stadtumbau-Ost entgegen, das vor allem eine Stärkung und Aufwertung der Innenstädte bei gleichzeitigem Wohnungsabbau von Außen nach Innen vorsieht.

Obwohl viele Kommunen angeben, dass sie in ihren Innenstädten keine Zunahme an Leerstand erwarten, wird insgesamt noch immer ein Zuwachs an Leerstand prognostiziert. Für Abrisse wird aus Sicht der Städte folglich kein wachsender Handlungsbedarf im Altbau angenommen. Und doch wird der Abriss von Altbau vordringlich, weil der Rückbauprozess in der Platte stagniert. Es scheint: Hier laufen akute Interessen zur Stabilisierung des Wohnungsmarktes und aktuelle Leerstandszahlen entgegen langfristig angenommener, erwünschter Tendenzen des innerstädtischen Wohnungsbedarfes.

### **Städtebaulich relevante Kriterien im Stadtumbau ohne starke Gewichtung**

Der Abriss einer bestimmten Zahl an Wohnungen im Altbaubereich bedeutet einen Eingriff von städtebaulich ungleich großer Tragweite, im Vergleich zu einem solchen Eingriff im komplexen Wohnungsbau. Das lässt sich einfach vorstellen: Eine Plattenbauzeile hat oft über 100 WE / ein Gründerzeitgebäude 8-12: Der Verzicht auf 35 WE im Gründerzeitblock hat folglich stärkere städtebaulichen Auswirkungen. Fallen ersteinmal die Eckhäuser, besteht kaum eine Chance, dass sie ersetzt werden.

Die Steuerung der Abrisse mittels der integrierten Stadtentwicklungskonzepte ist nicht objekt- und teilweise nicht einmal quartiersgenau. Abriss erfolgt meist ohne konkrete städtebauliche Strategie, scheinbar zufällig. Dieser Umstand ergibt sich aus den verschiedenen Abhängigkeiten von Eigentümerstruktur, Förderabläufen sowie Lage und Leerstandsvorkommen. Der Zeitdruck, der durch die Förderabläufe entsteht verstärkt diesen Effekt. Es ist der Denkmalschutz, der Abrisse verzögern oder verhindern kann, wenn auch nur sehr bedingt. Städtebauliche Kriterien greifen in den Streitfällen meist nicht, wenn die (finanzielle) Zumutbarkeit des Erhalts eines Denkmals nicht gegeben ist.

### **Abrissmaßnahmen im Stadtumbau erschweren Aufwertung**

Dies führt direkt zum nächsten Problemfeld: Die Umsetzung der Aufwertung im Stadtumbau geht langsam voran und in vielen Fällen findet sie nicht innerstädtisch statt. Abrissmaßnahmen im Altbaubestand erschweren den Aufwertungsprozess in erster Linie.

Städtebaulich bedeutende Punkte, wie es die Eckgebäude es sind, stehen in großer Bedrängnis. Sie sind vom Leerstand und Lageproblemen an Verkehrskreuzungen oder von schlechter Belichtung am meisten betroffen. Der Abriss von Ruinen wiederum steht dem Ziel des Programms, den Wohnungsmarkt zu stabilisieren, entgegen. Die Sicherung dieser Gebäude liegt damit in den meisten Fällen bei den Städten. Hierfür müssen aber der Wille und auch das Geld vorhanden sein.

Die meisten Kommunen nennen neben Leerstand Brachen ihre größten städtebaulichen Missstände. Diese folgen aber fast jedem Abriss. Der Abriss bewohnbarer, also relativ intakter Gebäude, bewirkt zunächst einmal keine Aufwertung. Vor allem liegt dies an fehlenden Nachnutzungen, insbesondere in Form von Neubauten. Wenn alle weitere Entwicklung stagniert, ist also nichts gewonnen. Die „Abwärts-spirale“ – Abwanderung, Leerstand, Wertverlust, Abwanderung – dreht sich weiter.

Um eine gründerzeitliche Blockrandbebauung in ein neuartiges städtebauliches Ensemble mit entsprechenden Wohn- und Umfeldqualitäten umzubauen, braucht es Investitionen in die Aufwertung. Dazu gehört u.a. Freiräume gestalten, private Gärten schaffen, öffentliche Spielplätze bauen, Schulen und Kindergärtenplätze bereithalten, Parkplätze erstellen, Verkehrsbelastung reduzieren. Dies alles kann auch ohne Abriss geschaffen werden. Es gibt hier keinen zwingenden Zusammenhang zwischen Umbau, Aufwertung und Abrissen.

## **CHANCEN**

Über Chancen zu reden ist nicht so leicht, wie Kritik zu üben. Über die Kritik aber an die Chancen zu gelangen, heißt realistische Ziele zu stecken. Chancen und Probleme liegen sehr nah beieinander.

Im Grunde gibt es keine Alternative zur Stadt als gesellschaftlicher Lebensform, die als ganzheitlich und nachhaltig zu bezeichnen wäre. Die Leipzig Charta mit ihren Forderungen unterstützt die Stadt als Zentrum gesellschaftlichen Lebens in Europa. Die auf breitem Konsens basierenden Forderungen der Leipzig Charta sind richtig. Die Umsetzung vor Ort zeichnet aber ein differenziertes Bild der Zukunft, das nähere Betrachtung verdient.

### **Den Wert der Bausubstanz nicht am Strukturwandel messen.**

Es geht im Stadtumbau durchaus um eine Neubewertung des Bestands, aber keine in erster Linie ökonomische. Der gebaute Raum und die öffentlichen Flächen der Innenstädte stehen einer immer weniger werdenden Zahl von Bewohnern und Betrieben gegenüber. Dieses Überangebot ist eine Form von Luxus. Hier sind Werte über Jahrhunderte hinweg geschaffen worden. Im Grunde steht damit jedem einzelnen mehr Raum zur Verfügung und so sollten auch die Kosten / m<sup>2</sup> sinken. Auch „kostenlose“ Angebote werden den Raumbestand erhalten helfen. Nutzung bleibt der beste Denkmalschutz.

Dort wo Nutzungen arg unrealistisch sind und für geraume Zeit auch bleiben, kann Sicherung und „Einmotten“ als Alternative zum Abriss die historisch gewachsenen Werte der Stadt für folgende Generationen erhalten: Die Entscheidung über den Wert wird vertagt. Sie muss in der Zukunft gefällt werden können. Der Druck, ad hoc auf den Strukturwandel reagieren zu müssen, sollte abgebaut werden.

### **Vernetzung Initiativen, Ausbau städtebaulicher Kompetenzen**

Die Chance auf Wieder- Neu- oder Umnutzung liegt nicht allein bei den Eigentümern. Für diese sind Investitionen zu zeit nicht rentabel. Vor allem Nutzer müssen gefunden und gefördert werden. In der Vernetzung von Information, Ideen und Investoren sowie dem Ausbau der fachlichen Kompetenzen zum Stadtumbau liegt eine weitere Chance für die Revitalisierung der Städte.

Lokale Besonderheiten wieder zu beleben oder weiterzuentwickeln kann langfristige Entwicklungschancen ergeben. Die James-von-Moltke Straße in Görlitz, deren Gebäude stark gefährdet sind, wird in dem Konzept „Straße der Möglichkeiten“ ins Zentrum einer Nutzungsstrategie des Quartiers gestellt. Die Verkehrsbelastung und

hoher Leerstand stellen die größten Probleme vor Ort. Sie bedingen einander auch. Die Aufwertungsmaßnahmen haben hier die Verkehrsbelastung zuvorderst zu lösen.

Bestehende Initiativen, vorhandene Studien und die Lagevorteile der Straße werden in den Revitalisierungsideen gebündelt. Die medizinischen Nutzungen im unmittelbaren Umfeld der Straße werden eingebunden in Szenarien, die neue Bewohner und Lebenswelten für die Straße beschreiben. Mittels dieser Bilder sind die Akteure vor Ort eingestimmt worden, eine vertiefte Zusammenarbeit aufzubauen.

Aus unserer Sicht sind die Ansätze, die Interessierte, Bürger-Initiativen, lokale Akteure und neue Konzepte zusammenführen sehr bedeutend. Dies könnte mittels „Stadtumbau-Diensten“, wie ich sie einmal nennen möchte, geschehen: Diese Einrichtungen stellen die Moderation der Prozesse und die Vernetzung von Akteuren zur Verfügung. Damit laufen auf gesamtstädtischer Ebene Informationen und Netzwerke zum Stadtumbau zusammen. Die Anbieter müssen neutral und unabhängig agieren können, so dass alle Beteiligten ihre Interessen widerspiegeln sehen und damit einen gemeinsamen Anlaufpunkt haben. Solche Dienste oder aber Modelle und Initiativen mit konkreten Projekten zur Neu- und Umnutzung des Bestands sollten weiterhin ein Ziel der Städtebauförderung sein.

### **Alte neue Wohnungen und Wohnumfelder erschließen**

Eine Nutzung, die im Marketing der Städte oft unterschätzt wird ist das Wohnen. Die alte Stadt als Wohnort hat zurzeit bei einem bedeutenden Teil der Bevölkerung noch nicht die Attraktivität, die sie in prosperierenden und / oder in westdeutschen Städten schon hat.

Konzepte zur Verkehrsentwicklung und Freiraumplanung sind außerordentlich wichtig für die Verbesserung des Wohnumfelds. Der Entwurf und Umbau der Bestandsgebäude für neue, gefragte Wohntypen folgt diesen unterstützenden Maßnahmen. Alles sollte in einer Qualität, die in Materialität und Typologie langfristig erhalten bleiben wird, vorgenommen werden. Nicht zu letzt kann Wohnen in der Stadt nur ausgebaut werden, wenn die soziale Infrastruktur: Schulen und Kindergärten gesichert ist.

Innerstädtische Umzüge ins Zentrum sind derzeit aber noch kaum zu verzeichnen. Hier gilt es das schlechte Image, das die Wohnräume der Innenstadt bei entscheidenden Bewohnerschaften noch besitzen, aufzulösen. Die realen Wohnbedürfnisse müssen erkannt, aber vor allem ein Kennenlernen der Wohnräume im Altbau ermöglicht werden.

Das Wohnen in der alten Stadt auszuprobieren und damit die eigene Meinung durch Erfahrung zu ergänzen ist ein Ansatz, den wir zur Zeit als Modellvorhaben erarbeiten. Es sollen Vorurteile abgebaut werden und eine Weiterentwicklung des Wohnraums in der Innenstadt gemeinsam gestaltet werden.

### **SCHLUSS**

Die Probleme neben die Chancen gestellt, zeigt zu allererst einen großen Kontrast auf. Realitätsfern ist es aber nicht die Stadt mittels Langzeitstrategien zur Revitalisierung als Mittelpunkt des gesellschaftlichen Lebens zu fördern. Für den Umgang mit der Innenstadt im Stadtumbau könnten folgende Ansätze unterstützend wirken:

Die Planungshoheit liegt bei den Kommunen. Daher wäre es sinnvoll, wenn die Verantwortung, die sie im Stadtumbau tragen, sich auch in der Vergabe der Fördermittel widerspiegelt. Die Nutzung von Mitteln im Sinne der Aufwertung zu vereinfachen, wird die Kommunen in ihren Zielen stützen. Die Kompetenz der kommunalen Planung sollte fachlich und personell gestärkt und mittels gesamtstädtischer Konzepte weiterhin eingefordert werden.

Die integrierten Stadtentwicklungskonzepte bieten den Rahmen eine langfristige städtebauliche Strategieentwicklung zu etablieren. Derzeit sind sie jedoch oft nur noch die abgestimmte Referenz im Hintergrund, ohne wirklich aktuell zu sein. Die Verbindlichkeit der Konzepte für Stadtumbau-Entscheidungen kann nur durch eine gleichgewichtige Ausarbeitung in Bezug auf die städtebaulichen Ziele sowie durch eine flexible Weiterentwicklung gestärkt werden. Die Weiterentwicklung sollte vor allem Inhalte zum Ziel haben. Ein aufwändiges Monitoring zieht die wenigen vorhandenen planerischen Ressourcen von der Lösungsfindung in die Datenaufbereitung.

Und nicht zuletzt: Die privaten Eigentümer in den Stadtumbau vermehrt einzubinden, bedeutet ihnen Alternativen zum Abriss zu geben. Abriss darf sich finanziell nicht mehr lohnen, als der Verkauf oder die Übernahme der Gebäude durch andere, ggf. durch die Städte selbst. In innerstädtischen Lagen sollte Aufwertung gebündelt werden. Eigentumsbildung im Altbau würde diese Entwicklung stützen und sollte durchaus wieder direkt gefördert werden. Die Wohnungsbaugesellschaften für den Ausbau ihrer Bestände in innerstädtischen Lagen als Zukunftsinvestition zu sensibilisieren, wäre darüber hinaus ein wichtiges Ziel.

Nachhaltige Strategien zum städtebaulichen Umbau beschreiben keine schnellen Prozesse. Die Zielsetzung, dass der Altbaubestand auch weitere Jahrhunderte für ein Leben in der Stadt umgebaut wird, ist strategisch gesehen das Vernünftigste, was man tun kann.

# *Stadtumbau: Handlungsbedarf, Chancen und Möglichkeiten*

**Prof. Dr. Rainer Winkel**

Stadtumbau ist das neue Handlungsfeld, das in Ostdeutschland vor allem durch organisierten Rückbau, insbesondere in der Wohnversorgung bestimmt wird. Dabei bietet Stadtumbau auch Chancen, insbesondere zur Weiterentwicklung. Mit dieser Herausforderung lässt sich umgehen, wenn rechtzeitig die notwendigen und die richtigen Schritte und Maßnahmen eingeleitet werden.

## **1. Stadtumbau die neue Herausforderung**

Das Thema Stadtumbau stellte sich Ende der 90-er Jahre zuerst in Ostdeutschland. In Anbetracht der anwachsenden riesigen Wohnungslehrstände wurde dort eine rentable Wohnungswirtschaft zunehmend gefährdet, was dann zu unterlassenen Instandhaltungsaufwendungen führen kann, so dass letztlich der Wohnungsbestand gefährdet wird. Als Ursache dieser Entwicklung ist jedoch keinesfalls nur der Bevölkerungsrückgang infolge sehr niedriger Geburten und Wanderungsverluste anzuführen, sondern vor allem eine falsche Förderpolitik, die trotz frühzeitiger Warnungen von Experten viel zu lange fortgesetzt wurde. Heute zielen die Förderprogramme für den ostdeutschen Stadtumbau vor allem darauf ab, durch Abriss den Wohnungsbestand zu reduzieren, um wieder einen ausgeglichenen Wohnungsmarkt herzustellen. Insgesamt stellt diese Entwicklung eine riesige Ressourcenvergeudung dar, zunächst durch den Neubau und die Modernisierung von Wohnungspotentialen, die weit über den Bedarf hinausgingen und danach durch den Rückbau und Abriss von Wohnungen. Dabei wurden und werden teilweise auch Wohnungen abgetragen, die erst vor einigen Jahren mit günstigen öffentlichen Krediten und hohen Zuschüssen modernisiert wurden. Das Ganze, d. h. im hohem Maße sowohl der Ausbau als nun der Rückbau wird mit Steuergeldern bezahlt. Insgesamt beinhaltet diese Entwicklung eine große Steuermittelvergeudung wie auch Ressourcenvergeudung an Baumaterialien und weiterem, d. h. alles andere als eine nachhaltige Stadtentwicklung. Hier wurden offensichtlich politische Fehler begangen. Genauso ist zu fragen, warum diese längst absehbaren Probleme von den Kreditgebern, nämlich den Landesbanken und -institutionen für Wiederaufbau bei der Mittelvergabe so wenig Berücksichtigung fanden.

Die Probleme beschränken sich jedoch keinesfalls nur auf die Wohnversorgung. In Ostdeutschland wurde seit der Wiedervereinigung die Infrastruktur im großen Umfang erneuert, umfassend saniert oder instand gesetzt. Bereits in der jüngeren Vergangenheit kam es zum umfangreichen Leerstand in Schulen und Kindereinrichtungen, wobei es sich dabei wiederum nicht nur um ältere Einrichtungen handelt. Die teilweise niedrige Auslastung der neuen Berufsschulzentren ist bezeichnend dafür. Weitere Probleme zeichnen sich für die technische Infrastruktur ab, deren frisch ausgebaute oder sanierte Anlagen bereits heute bei weitem über den Bedarf liegen. Schließlich ist auf die großen Siedlungserweiterungen innerhalb der letzten 15 Jahre zu verweisen. Dadurch ist die Bevölkerung in den Städten noch stärker zurückgegangen, womit sich Unterauslastung und Leerstände weiter erhöhten. Im Um-

land hat diese Entwicklung zum weiteren Flächenverbrauch und zum Bedarf für zusätzliche Infrastruktur geführt, eine Entwicklung die ebenfalls vom hohen Ressourcenverbrauch und zugleich von zusätzlichen Umweltbelastungen begleitet ist.

Der Stadtumbau hat nun die Aufgabe diese Fehlentwicklungen zu korrigieren und zugleich möglichst auf qualitative Verbesserungen hinzuwirken. Dabei ist die Ausrichtung auf qualitative Verbesserungen eher im Stadtumbau-West zu finden. Weil dort der Rückbaubedarf längst nicht so hoch ist, gibt es mehr Handlungsfreiräume. In Ostdeutschland liegt der Schwerpunkt des Stadtumbaus infolge der hohen Leerstände und Unterauslastung vieler Einrichtungen eindeutig immer noch auf Rückbau. Dazu zwingen auch die knappen kommunalen Finanzen, was vor allem für Schrumpfungsräume gilt, denn Einwohnerrückgang bewirkt nur wenig finanzielle Entlastungen aber deutliche Einnahmeverluste<sup>1</sup>.

## 2. Handlungsbedarf beim Stadtumbau

Dennoch, trotz all dieser Probleme gilt es auch die Chancen zu nutzen, die der Stadtumbau eindeutig beinhaltet. Damit können städtebauliche Missstände eher beseitigt werden. Zugleich lässt sich teilweise eher eine Auflockerung der Städte für mehr Freiflächen und Begrünung erreichen. Vorschläge und Ideen gibt es längst im größten Umfang, was letztlich bereits vor Jahren auch der Großangelegte Wettbewerb „Stadtumbau Ost“ gezeigt hat<sup>2</sup>.

Für die zukünftige Entwicklung in den Städten gilt es daher vor allem:

- Den Handlungs- und Anpassungsbedarf zu entsprechen,
- zugleich eine angemessene ausreichende Versorgungsausstattung dauerhaft zu sichern,
- den Bürger dabei stärker einzubeziehen und
- die Konzepte müssen zu machbaren Bedingungen realisierbar sein.

Die Versorgungsangebote müssen auf die Bedarfsveränderungen hin ausgerichtet werden. Deutliche Überangebote beinhalten letztlich weitere Ressourcenvergeudung, denn selbst leer stehende Wohnungen bewirken fortdauernden Ressourcenverzehr. Das spricht für Rückbau. Dennoch geht es keinesfalls nur um Rückbau, was auch für ostdeutsche Schrumpfungsräume gilt. Der Versorgungsbedarf der Bevölkerung wird schließlich nicht nur von deren quantitativen Größe bestimmt, sondern zugleich auch von den gesellschaftlichen Präferenzen. Die gesellschaftlichen Präferenzen unterliegen nun wiederum einem stetigen Wandel, was bislang für jede Ge-

---

<sup>1</sup> siehe u. a. Seitz, H.: Kommunal Finanzen bei schnell schrumpfender Bevölkerung in Ostdeutschland. Eine politikorientierte deskriptive Analyse, Berlin/Frankfurt Oder, April 2002, S. 2-3; Seitz, H.: Gutachten *Die ökonomischen und fiskalischen Effekte der Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern*, Dresden 2005; Ewringmann, Heilmann, Schaefer, Bertzenrath: Gutachten *Finanzprobleme schrumpfender Gemeinden im zentralen Erzgebirge um Johannegeorgienstadt*, Köln 2004; Winkel, R.: Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die kommunalen Finanzen, in: ARL Arbeitsmaterialien Bd. 303, Hannover 2003, S. 81-89; Winkel, R.: Schrumpfung und ihre siedlungsstrukturellen Folgen, in: *Raum-Planung, 2002, H. 101, S. 99-103.*

<sup>2</sup> 2002 wurde mit hohem Fördermitteleinsatz der Bundesregierung (jede abgegebene Arbeit erhielt ein Honorar) der Wettbewerb Stadtumbau Ost durchgeführt, mit 278 eingereichten Arbeiten. Im Wettbewerb Stadtumbau West wurden hingegen nur sechs Arbeiten gefördert bzw. honoriert.

sellschaft galt<sup>3</sup>. Das wird auch für zukünftige Gesellschaften gelten und deshalb auch bei rückläufiger Bevölkerung zu neuen Versorgungsbedarfen und Anforderungen führen. Diese Zusammenhänge, die in der Demographiediskussion der alten Bundesrepublik vor 20-25 Jahren einen wichtigen Stellenwert hatte<sup>4</sup>, findet heute bislang wenig Beachtung. Dabei zeichnen sich die Veränderungen längst ab. Eine alte Gesellschaft hat andere Präferenzen und Bedürfnisse als eine junge und Deutschlands Bevölkerung altert massiv. So wird z. B. das Durchschnittsalter der Sachen, das bei der Wiedervereinigung noch bei 39 Jahren lag und derzeit bereits auf den Durchschnittswert von 44,7 Jahren gestiegen ist bis 2020 bei knapp 49 Jahren liegen<sup>5</sup>. Für Veränderungen spricht auch die quantitative Sättigung in vielen Versorgungsbereichen, denn bislang haben quantitative Sättigungen fast immer zu steigenden qualitativen Anforderungen geführt. Diese Zusammenhänge wurden bereits vor langem von W. Herbert nachgewiesen<sup>6</sup>. Sie drücken sich aber auch in den steigenden Standardanforderungen für die Vermietbarkeit ostdeutscher Wohnungen aus. Deshalb wird es zukünftig auch weiterhin neue und veränderte Bedarfe geben. Denen ist zu entsprechen, wenn die Städte nicht deutliche Entwicklungsnachteile erfahren sollen. Außerdem spricht zugleich die noch auf längere Zeit absehbar ansteigende Zahl der Senioren ebenfalls für steigende Bedarfe in der Seniorenversorgung.

Die Einrichtungen müssen darauf ausgelegt werden, dass sie dauerhaft die Versorgung sichern. Deshalb reicht es nicht aus, hier nur den derzeitigen Bedarf oder den der nächsten Jahre zu beachten. Ein großes Missverhältnis, das tendenziell zu größter Ressourcenvergeudung führt, liegt darin, dass die realen Nutzungszeiträume für Wohnungen und Infrastruktur kaum berücksichtigt werden. So werden bei Infrastrukturinvestitionen i. d. Regel die nächsten 10 bis 15 Jahre, ggf. 20 Jahre betrachtet. Dabei liegen die Nutzungszeiträume von Wohnfolgeinfrastruktur fast immer über 20 Jahre, oft sogar erheblich darüber. Bei Anlagen und Netzen der technischen Infrastruktur ist sogar von Nutzungszeiträume bzw. Nutzungszeiten bis zu 80 Jahren oder noch darüber auszugehen. Um eine Versorgung dauerhaft zu sichern müssen diese Zusammenhänge berücksichtigt werden. Anderenfalls muss nicht nur mit Unterauslastung und uneffizienten Ressourceneinsatz gerechnet werden, sondern es kann dann auch zu Funktionsstörungen bis hin zum Zusammenbruch von Versorgungssystemen kommen. Als Beispiel sei die Abwasserentsorgung angeführt. Wenn das Abwasseraufkommen massiv zurückgeht, kann es zu Verstopfungen und Geruchsbelästigungen kommen. Dann sind Spülungen der Netze, i. d. Regel mit Trinkwasser, erforderlich. Kommt es dabei zu einer zu starken Abwasserverdünnung, sterben die Mikroorganismen in den Kläranlagen ab und die Klärfunktionen brechen zusammen<sup>7</sup>.

Wenn es um Rückbau und um neue gesellschaftliche Bedarfe geht, muss der Bürger möglichst umgehend einbezogen werden. Die Bürger kennen die Bedarfsverände-

---

<sup>3</sup> Klages, H., Kmiecik, P. (Hrsg): Wertwandel und gesellschaftlicher Wandel, Speyer 1979.

<sup>4</sup> siehe u. a. Winkel, R.: Infrastruktur in der Stadt- und Regionalplanung, Frankfurt/New York 1989, S. 63-67.

<sup>5</sup> Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen: 4. Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2020, Internetdarstellung 2007.

<sup>6</sup> Herbert, W.: Anspruchsexplosion im Wohlfahrtsstaat, theoretische und empirische Analyse zur Anspruchsentwicklung, Speyer 1983.

<sup>7</sup> siehe a. Winkel, R.: Anforderungen an die Weiterentwicklung der technischen Infrastruktur, in: Stadtregion 2030+ Vision und der Traum vom miteinander, SRL Schriftenreihe 52, Berlin 2004, S. 52-61.

rungen und die Probleme in ihren Stadtquartieren oft am besten. Diese Potentiale sind zu nutzen. Zugleich müssen den Bürgern jedoch auch die Zwänge verdeutlicht werden. Wenn z. B. die Unterauslastung zur Schließung von Schulstandorten führt - was im Gegensatz zu ländlichen Räumen in Städten fast immer nur mit Komforteinbussen verbunden ist - müssen die finanziellen Zwänge verdeutlicht werden. Den Bürgern ist klar zu machen, dass bei Aufrechterhaltung des betreffenden Schulstandortes andere Konsequenzen zu tragen sind, wie ggf. die Aussetzung der Maßnahmen für eine verkehrsberuhigende Straßenumgestaltung und -begrünung, die Errichtung eines benötigten Jugendheimes oder für die Sportplatzsanierung usw.

Schließlich müssen die Konzepte realisierbar sein, was vor allem von den finanziellen Möglichkeiten abhängt. Die Konzepte und deren Maßnahmen dürfen die Leistungsfähigkeit der zuständigen Träger, in Städten überwiegend die Kommune, nicht überschreiten. Deshalb muss bereits die Konzeptentwicklung auf sparsamsten Mitteleinsatz ausgerichtet sein. Das gilt noch mehr für die Betriebs- und Folgekosten. Diese Kosten müssen nämlich später von der Kommune alleine getragen werden. Dafür gibt es keine Fördermittel und es dürfen dafür ebenfalls keine Kreditmittel eingesetzt werden. Außerdem hängt es letztlich von der Bewältigung der Betriebs- und Folgekosten ab, ob später Einrichtungen geschlossen werden müssen.

### **3. Konzepte und Maßnahmen für den Stadtumbau**

Beim Stadtumbau bieten sich vor allem als Konzepte und Maßnahmen an:

- Das Leitbild für den Umbau
- sinnvolle Siedlungsentwicklung,
- geeignete Entwicklungsplanung,
- geeignete Infrastrukturkonzepte,
- Verlagerung auf andere Träger.

Das Leitbild für den Umbau ist darauf auszurichten, die positiven Potentiale der Stadt zu stärken und bei schonendem und effizientem Umgang mit den Vorhandenen die Ressourcen zu schonen. Die vorhandenen positiven Potentiale, die für die Versorgung der Bürger wichtig sind, sowie für die Außenwirkung der Stadt und Identifikation ihrer Bürger mit ihr, wie z. B. ein positives Stadtbild und Landschaftsbild sind zu erhalten und weiter zu entwickeln.

Weiterhin sollte nach Möglichkeit auf Neubauten durch Optimierung der Bestandsnutzung verzichtet werden. Jede neue Baulichkeit und jede neu erschlossene Baufläche stellt letztlich nicht nur einen weiteren Ressourcenverbrauch dar, sondern zugleich neue Potentiale, die zukünftig von immer weniger Bürgern zu unterhalten sind. Von daher ist der Schwerpunkt auf die Bestandsnutzung auszurichten, wozu bei Bedarf eben auch Umnutzungen und Umbauten gehören<sup>8</sup>. Wenn Rückbau erforderlich wird, sollte dieser grundsätzlich unter Beachtung der Konsequenzen erfolgen, die sich für die soziale und die technische Infrastruktur ergeben. In Wohngebieten wo soziale Infrastruktur im guten Zustand in gut erreichbarer Nähe vorhanden ist, sollte ein Rückbau möglichst nur in sehr begrenztem Maße erfolgen, um die-

---

<sup>8</sup> Siehe Winkel, R.: Infrastruktur unter gewandelten Rahmenbedingungen, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1989, H. 1, S. 1-12; Winkel, R.: Bevölkerungsentwicklung verändert die Anforderungen an die Siedlungsentwicklung, in: Raumforschung und Raumplanung, 2001, H. 1, S. 3-5; Winkel, R.: Bestandsentwicklung, Schrumpfung – Herausforderungen für die Planung, in: ARL Arbeitsmaterialien Bd. 303, Hannover 2003, S. 3-10.

se Potentiale weiter zu nutzen. Zugleich sind die Abhängigkeiten für die technische Infrastruktur zu berücksichtigen. Die Konzepte, die vor allem auf eine städtebauliche Auflockerung aus-gerichtet sind, bringen zwar etwas für das Stadtbild und die visuelle Erscheinung, aber sie verstärken zugleich die Auslastungsdefizite in den Versorgungssystemen. Damit steigt die Gefahr von Funktionsstörungen und die Unterhaltungskosten bleiben gleich, die dann von weniger Einwohnern zu tragen sind. Von daher ist es angeraten, in Abstimmung mit den Infrastrukturbestand und die daraus hervorgehenden Erfordernisse und Zwänge möglichst kompakt gesamte Siedlungseinheiten abzutragen. Zugleich gilt es nach Möglichkeit auf effiziente Siedlungsstrukturen hinzuwirken. Das sind von den Folgekosten, dem Energieverbrauch und den Verkehrsimmissionen her wie auch von den Kosten für Verkehrseinrichtungen eindeutig kompakte Strukturen. Eigenheimsiedlungen, wie sie heute große Verbreitung erfahren, weisen diesbezüglich die ungünstigsten Eigenschaften auf. Außerdem werden diese Siedlungen kaum den zukünftigen Erfordernissen einer alternden Gesellschaft gerecht. Das typische Reihenhaus mit Keller, Erdgeschoss, 1. Obergeschoss und ausgebautem Dachgeschoss, also wohnen über vier Geschosse – dürfte kaum für ältere Bürger geeignet sein. Ein Weiterverkauf an junge Familien könnte zukünftig bei dem hohen Altenüberhang ebenfalls große Probleme aufwerfen. Diese Siedlungen dürften sich z. T. zu immer schwerer bewohnbaren „Altengettos“ entwickeln, wo zudem kaum noch Steuern anfallen. Nach der hier vertretenen Einschätzung wird es nach dem Rückbau der Plattenbauwohnungssiedlungen längerfristig zum Rückbaubedarf für Eigenheimsiedlungen am Stadtrand oder im Umland der Städte kommen, ggf. wiederum mit einem öffentlichen Förderprogramm<sup>9</sup>.

Wir benötigen eine geeignete Entwicklungsplanung, in der hinreichend die bevorstehenden Veränderungen und daraus resultierende Bedarfe abgebildet werden. Dazu muss wie oben dargelegt im ausreichenden Maße die zukünftige Entwicklung einbezogen werden. Die Bevölkerungsentwicklung unterliegt jedoch Einflüssen, die nicht sicher vorherschaubar sind, was umso mehr gilt, je länger die Betrachtung in die Zukunft reicht. Von daher gilt es zu-nächst grundsätzlich den voraussichtlichen Entwicklungsverlauf immer als Korridor abzubilden, der neben dem aus heutiger Sicht wahrscheinlichen Verlauf auch zusätzlich eine Einschätzung unter eher positiven wie auch unter eher negativen Einflüssen beinhaltet. Dieser Korridor ist für die nächsten 15 Jahre abzubilden. Wegen der unvermeidlichen Unsicherheiten muss sich der Korridor mit fortschreitendem Zeitverlauf immer weiter spreizen. Des Weiteren sollte in Hinblick auf die langen Nutzungszeiten von Infrastruktur auch die weitere Entwicklung einbezogen werden. Dazu sind Angaben zum Trend der Entwicklungstendenzen sinnvoll, jedoch wegen der großen Unsicherheiten nicht in Form exakter Daten. Die Planungen sind dann derart auszulegen, dass sie ausreichende Flexibilität beinhalten, damit eine Anpassung der Kapazitäten, an die Bedarfsausgaben für die nächsten 15 Jahre möglich ist und zwar möglichst in voller Breite des Korridors. Zugleich gilt es diese Planung kontinuierlich zu überprüfen, bzw. zu evaluieren und fortzuschreiben. Dazu sind an jedem Jahresanfang die realen Einwohnerdaten mit den Annahmen in der Entwicklungsplanung zu vergleichen, dem entsprechend die Bedarfsannahmen fortzuschreiben und zugleich die Zukunftsbetrachtung um ein weiteres Jahr zu verlängern. Schließlich ist eine Entwicklungsplanung nur dann wirksam und handlungseffizient, wenn sie aktuell ist. Von daher ist Stadtentwicklung und Stadtentwicklungsplanung, auch der Stadtbau nicht als ab-

---

<sup>9</sup> Winkel, R.: Weg vom Rand? Zur Endlichkeit der Suburbanisierung, in: Planerin 2001, H. 3, S. 15-17.

schließbare Angelegenheit zu verstehen sondern, als kontinuierlicher, letztlich endloser Prozess.

Für die Infrastrukturversorgung kommt es vor allem auf Flexibilität für die Kapazitäten und für die Nutzungsart und somit auf sektoral übergreifende Konzepte und multifunktional nutzbare Einrichtungen sowie die Umsetzung neuer an Fachkenntnisse und interkommunale Kooperation. Eine Ausrichtung auf umfassende Möglichkeiten zur Anpassung der Kapazitäten, auch an sinkende Bedarfe, sollte in Anbetracht der heutigen Entwicklung nahezu eine grundsätzliche Selbstverständlichkeit sein. Dazu eignen sich am besten Modulsysteme, die Abspaltungen funktionsfähiger Leistungseinheiten ermöglichen ohne die Funktion des verbleibenden Einheitsteiles für weitere Nutzung zu beeinträchtigen. Sektoral übergreifende Lösungen, wie z. B. die Integration von Kindergärten oder Alteneinrichtungen in nicht ausgelasteten Schulen ermöglicht eine bessere Auslastung bei Vermeidung evtl. ansonsten erforderlicher Investitionen. Wenn eine sektoral übergreifende Nutzungen zugleich mit multifunktional genutzten Einrichtungen kombiniert werden, können damit nicht nur die Anpassungsmöglichkeiten an die demographischen Veränderungen wesentlich verbessert werden, sondern die gesamte Versorgung kann ohne Mehrkosten größte Verbesserungen erfahren, wie am Beispiel des Vogelsbergkreises bereits vor längerer Zeit nachgewiesen wurde<sup>10</sup>. Mit einer derartigen Konzeptausslegung kann der Bestand weit eher Bedarfsveränderungen bewältigen und erfährt zugleich eine bessere und sichere Auslastung, zumal die meisten Bedarfe im, zeitlichen Verlauf auch quantitativen Schwankungen unterliegen. Schließlich bieten neue Fachkenntnisse erhebliche Möglichkeiten. Als Beispiel sei auf den Schulsektor verwiesen. Statt der überwiegend verfolgten Schulschließungen bei Unterauslastung bietet sich auch die Möglichkeit die Standorte in verkleinert Form fortzuführen und als Filialen organisatorisch und personell verbleibenden Schulen anzugleichen<sup>11</sup>. Weitere Möglichkeiten liegen in der Verknüpfung von Grundschulen und Kindergartenbetreuung, um die frühkindlichen Lernpotentiale besser zu nutzen oder in der Zusammenfassung von Gymnasialunterricht und Berufsschulunterricht in geeigneten Fächern, um so die Mindestgrößen dieser Schulkarten zu sichern, wofür sich Bildungsexperten aussprechen<sup>12</sup>. Schließlich sollten die Möglichkeiten von interkommunaler Kooperation für effiziente Versorgungsleistung stärker genutzt werden. Nicht jede Stadt muss alles vorhalten. Sinnvoller kann eine Spezialisierung mit wechselseitiger Ergänzung sein, wie sie z. B. in bestimmten Bereichen im Thüringer Städtenetz von Saalfeld und Rudolstadt praktiziert wird.

In Anbetracht der schwierigen Finanzlage vieler Städte, die sich zudem zukünftig häufig kaum bessern wird, können in der Verlagerung auf andere Träger wichtige Möglichkeiten zur Sicherung der Versorgung liegen. Infolge der EU-Vorgaben ist dabei ohnehin von weiterer Privatisierung angestammter öffentlicher Leistungen auszugehen. Privatisierungen beinhalten jedoch häufig steigende Nutzerentgelte und damit soziale Selektionen. Aus diesem Grund sollten die Möglichkeiten durch gemeinnützige Träger und ehrenamtlich tätige Bürger stärker genutzt werden. Als

---

<sup>10</sup> Winkel, R.: Neue Möglichkeiten öffentlicher Infrastrukturversorgung durch verknüpfte Netze multifunktionaler Einrichtungen, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1991, H. 1, S. 64-77.

<sup>11</sup> Back, H.-J.: Organisatorische Lösungsansätze zur Förderung dezentraler wohnortnaher Schulen, S. 632-635; Sandfuchs, U.: Große oder kleine Schulen? S. 600, beide in: Informationen zur Raumentwicklung, 1981, H. 9.

<sup>12</sup> Weishaupt, H.: Einschnitte in der Schulversorgung durch erheblichen Schülerrückgang – welche Lösungsmöglichkeiten bestehen? Vortrag auf der dritten Fachtagung des MORO-Vorhabens *Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzept* des BMVBS und der BBR am 21.2.2008 in Berlin. 2008

Beispiel sei auf die vielen kommunalen Sportstätten verwiesen, die von Sportvereinen bewirtschaftet werden oder auf kommunale Vereine, über die rüstige Rentner wesentliche Beiträge in der Altenhilfe leisten<sup>13</sup>.

#### 4. Anforderungen an die übergeordneten Ebenen

Den Herausforderungen, die der Stadtumbau mit sich bringt, ist auch auf den übergeordneten Ebenen stärker zu entsprechen. Diesbezüglich sind insbesondere anzusprechen:

- Die Förderprogramme,
- kommunale Finanzausstattung,
- interministerielle Abstimmung,
- Landesebenen und -planung.

Die Förderprogramme sollten noch stärker auf Bestandsnutzung und integrierte Abstimmung ausgerichtet werden. Statt Neubauten gilt es vor allem den Bestand zu nutzen. Zugleich ist noch mehr darauf einzuwirken, dass die Förderprogramme stärker aufeinander abgestimmt werden und im Sinne integrierter Konzepte sich wechselseitig in ihren Wirkungen stärken<sup>14</sup>. Diesbezüglich gilt es vor allem die Förderprogramme auch derart zu verändern, dass sie auf sektoral übergreifende Nutzungskonzepte anwendbar sind und diesen nicht entgegenstehen. Bei Abrissvorhaben ist zudem noch fundierter zu prüfen, ob die Bauobjekte auch längerfristig tatsächlich nicht mehr benötigt werden. Als Beispiel seien auf geförderte Abrissvorhaben im Grenzraum verwiesen, wo im Nachbarland Polen teilweise im Grenzland Wohnungsdefizite bestehen. Hier fragt sich, ob diese Wohngebäude nicht besser bei Ausrichtung auf eine erhaltende Konservierung bereits in fünf bis zehn Jahren wieder einer Wohnnutzung zuzuführen wären?

Optimale Lösungen im Stadtumbau erfordern hohe Flexibilität und ortsspezifische Lösungen. Das lässt sich kaum durch umfangreiche Richtlinien und Vorgaben erreichen, sondern durch möglichst hohe kommunale Handlungsfreiheit. Diesbezüglich sei beispielhaft auf vorbildliche Regelungen für die Schulentwicklung in Thüringen verwiesen. Statt der üblichen dogmatischen Vorgabe bestimmter Klassenteiler<sup>15</sup> wird Schulleitern ein bestimmtes Lehrerkontingent zugeteilt. Den Schulen bleibt es damit überlassen ggf. Schulklassen zeitweilig mit einer größeren Schülerzahl zu belegen, um damit ausreichende Lehrer zur Erhaltung von Schulklassen, die wegen geburtschwacher Jahrgänge nur wenigen Kinder aufweisen, einzusetzen, um auf diesen Weg eine durchgängige Klassenausstattung am betreffenden Standort zu sichern. Der geforderten hohen Flexibilität stehen jedoch häufig auch Vorgaben durch die Finanzmittelzuführung entgegen. Deshalb sind im kommunalen Finanzausgleich auf Kosten der Zweckzuweisungen die zweckfreien Mittel zu stärken.

---

<sup>13</sup> Ein derartiges Konzept wurde auf Vereinsbasis auf Betreiben der Stadtverwaltung im hessischen Bad Nauheim initiiert und inzwischen seit Jahren mit Erfolg zur Umsetzung gebracht.

<sup>14</sup> Winkel, R.: Kommunale Entwicklungsförderung: Von der Einzelmaßnahme zu integrierter Maßnahmenkonzeption, in: Raumforschung und Raumordnung, 1991, H. 5, S. 311-314.

<sup>15</sup> Klassenteiler: Anzahl der Schüler einer Klasse bei deren Überschreitung eine Teilung in zwei Klassen vorzunehmen ist.

Die oben geforderten sektoral übergreifenden Konzepte und multifunktional nutzbaren Einrichtungen lassen sich trotz der damit nachweislich erzielbaren Vorteile häufig nicht umsetzen. Ein Haupthindernis sind die unterschiedlichen Vorgaben, Verwaltungsrichtlinien und Durchführungsvorschriften der einzelnen Ministerien. Diese sind i. d. Regel allein von den Sachbelangen des jeweiligen Ministeriums her entwickelt worden ohne jegliche interministerielle Abstimmung, was oft selbst für die einzelnen Sachfelder innerhalb eines Ministeriums gilt. So kann z. B. die gemeinsame Ausrichtung eines Schulgebäudes für gleichzeitige Nutzung als Kindertagesstätten und als Alteneinrichtung daran scheitern, dass dafür sowohl die Schulbaurichtlinien, die Kindertagesstättenbaurichtlinien und die Heimbaumindestverordnung zu berücksichtigen ist, die jedoch nie auf einander abgestimmt wurden. Hinzu kommen weitere Probleme aus den Versicherungsvorgaben, die sich z. T. in baulichen Anforderungen auswirken, die ebenfalls kaum Abstimmungen erfuhren. Hier ist dringender Handlungsbedarf gegeben, was deutschlandweit, bzw. nahezu für jedes Bundesland gilt.

Auf Landesebene ist auf die Erstellung und Fortschreibung der notwendigen Planungen hinzuwirken. Dazu sind quasi Entwicklungsplanungen unerlässlich, die inzwischen im Freistaat Sachsen auf indirektem Wege durchgesetzt wurden. In Sachsen werden Maßnahmen nur noch gefördert, wenn die Stadt den Bedarf aus einer Gesamtkonzeption, die auch die längere Entwicklung berücksichtigt, ableiten kann. Dieser Weg hat sich als sehr sinnvoll erwiesen, zumal bei Rückbau und Schrumpfung Planung noch wichtiger als in Wachstumsphasen ist.

Schließlich sollten die Rückbauerfordernisse und Schrumpfungerscheinungen noch stärkere Berücksichtigung in Landesplanungen erfahren. Dabei besteht ein grundsätzliches Problem. Landesentwicklungspläne und Regionalpläne bestehen aus Zielsetzungen und deren Begründung, was deutschlandweit gilt. Schrumpfung ist nun kaum eine politisch akzeptante Zielsetzung. Deshalb enthalten nahezu sämtliche dieser Pläne Aussagen, wie trotz der schwierigen Rahmenbedingungen dennoch Wachstum erreicht oder zumindest Schrumpfung vermieden werden soll, selbst wenn dafür kaum Realisierungschancen bestehen. Von daher haben sich Danielzyk und Winkel für eine Modifikation und Weiterentwicklung dieser Planwerke ausgesprochen, indem dort die voraussichtliche Entwicklung möglichst realistisch und mit der Anhängigkeit ihrer wesentlichen Einflussfaktoren aufgezeigt wird, um dafür Alternativen darzustellen. Durch die Einführung der Alternativen könnte wie bisher dem Wachstumsziel entsprochen werden, aber beim nicht Erreichen könnten zugleich durch andere Alternativen Vorgaben vorliegen, wie mit dem Rückgang verträglich umzugehen ist<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Danielzyk, R., Winkel, R.: Anforderungen an Steuerungsansätze der Stadt- und Regionalentwicklung unter Schrumpfungbedingungen, Schrumpfung – neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, in: ARL Arbeitsmaterialien Bd. 303, Hannover 2003, S. 125-139.

Prof. Dr. Rainer Winkel  
Leiter des DISR Deutschen Instituts für Stadt + Raum  
10997 Berlin, Manteuffelstr.111  
01099 Dresden, Louisenstr. 9  
e-mail: Rainer.Winkel@t-online.de

## **Resümee**

Stadtumbau bringt also viele Veränderungen. Diese Herausforderung muss nicht nur als Nachteil gesehen werden, sondern zugleich auch als Chance, denn damit lässt sich konzeptionell und sachlich umgehen. Ausreichende Konzepte, Strategien und Maßnahmen sind längst entwickelt worden und liegen vor. Zudem sind etliche brauchbare Konzepte zum Umgang mit Schrumpfung bereits vor langer Zeit entwickelt worden, wie die Quellenangaben belegen, sind nur zwischenzeitlich in Vergessenheit geraten. Das belegt umso mehr das möglichst umfassend und bald gehandelt wird. Dabei bringen punktuelle Einzellösungen, oder Lösungen, die sich lediglich auf die nächste Zukunft beziehen, wenig. Es kommt vor allem auf vorausschauende, integrative Lösungen und Konzepte an. Das gilt jedoch nicht nur für die Ebene der vom Stadtumbau betroffenen Städte sondern zugleich auch für die Ebene der Bundesländer und des Bundes, die die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen zum Handeln verbessern sollten.

## *Das Leipziger Stadtforum*

**Alexander Khorrami**

**Sprecher des Stadtforums Leipzig**

Das Stadtforum Leipzig ist ein Zusammenschluß von mehreren Vereinen, Initiativen, Verbänden und zahlreichen Bürgern, die sich auf den Gebieten Stadtentwicklung, Städtebau, Architektur und Denkmalschutz engagieren. Das Spektrum der mitwirkenden Institutionen und Bürger umfaßt Bürger- und Kulturvereine, Haus- und Grundbesitzer, Umweltverbände, Architekten, Stadtplaner und Einzelinitiativen aus dem Bereich Stadtentwicklung. Ziel ist es, gemeinsame Interessen in Fragen der Stadtentwicklung zu bündeln und wirksam zu vertreten. Daneben gibt es ein Engagement in Einzelprojekten. Auslöser zur Gründung des Stadtforums Leipzig im Jahre 2004 war der auffällige Zustand von seinerzeit geschätzt 2.500 Leipziger Häusern, darunter zahlreiche Baudenkmale mit beträchtlichem kulturhistorischem Wert, und der Abriß wertvoller Bausubstanz an maßgeblichen, das Stadtbild prägenden Standorten.

Während in den 1990er Jahren in den Leipziger Altbauquartieren trotz wachsenden Leerstands kein nennenswerter Abriß stattfand, wurde dieser seit etwa 1999 mit zunehmender Dynamik betrieben, und dies parallel zu einer wieder ansteigenden Wohnraumnachfrage im Altbau. Im Zeitraum 2001 bis 2004 wurde der Abriß von 1.312 Altbauwohnungen mit öffentlichen Geldern gefördert. Zeitweilig übertraf der Abriß im Altbaubestand sogar den Plattenbauabriß. Durch die Förderung mit Mitteln aus dem Programm Stadtumbau Ost und in Verbindung mit dem Altschuldenerlaß für Wohnungsgesellschaften wurde in vielen Fällen erst ein Anreiz für den Abriß geschaffen. Die - formal bis heute gültigen - Stadtentwicklungspläne eröffneten vor allem in Teilen des Leipziger Ostens die Möglichkeit zur weitreichenden Zerstörung der prägenden gründerzeitlichen Strukturen, die glücklicherweise nur zu einem Teil umgesetzt wurde.

Während dem Stadtforum in Verwaltung und Kommunalpolitik zunächst mit einer gewissen Skepsis begegnet wurde, erfuhr die Forderung nach einer behutsamen und nachhaltigen Stadtentwicklung Zustimmung in weiten Teilen der Bürgerschaft. Gleichzeitig wurde durch die zunehmende Berichterstattung in überregionalen Medien einer breiteren Öffentlichkeit die Tragweite des Stadtumbaus erst bewußt. Zu einer ersten konkreten Zusammenarbeit mit der Verwaltung kam es im Rahmen eines vom Stadtrat beschlossenen Gebäudesicherungsprogramms für städtebaulich unverzichtbare Baudenkmale. In enger Abstimmung mit Stadtteil- und Bürgervereinen erfolgte dabei eine gemeinsame Erstellung von Prioritätenlisten. Als Wendepunkt kann der Fall der Wohnanlage Zerbster Straße bezeichnet werden, einem bedeutenden Ensemble der 1920er Jahre, das die stadteigene Wohnungsbaugesellschaft als Eigentümerin beseitigen wollte. Infolge der Proteste des Stadtforums und der bundesweiten kritischen Berichterstattung wurden die Abrißpläne aufgegeben, nach dem Verkauf an einen privaten Investor wird die Wohnanlage gegenwärtig durch diesen denkmalgerecht saniert.

Mittlerweile ist das Stadtforum als Partner in der Leipzig Stadtentwicklung anerkannt und engagiert sich auf weiteren Themenfeldern, etwa für die Etablierung eines Gestaltungsbeirats zur Förderung von Baukultur oder in Wettbewerbsjurys. Aktueller Schwerpunkt ist die Erstellung eines Integrierten Stadtentwicklungskonzepts (SEKO), in dem wesentliche Leitlinien für die nächsten Jahre festgelegt werden. Um auch auf Landes- und Bundesebene Einfluß ausüben zu können, besteht mittlerweile ein Netzwerk aus ähnlichen Bürgerinitiativen, insbesondere mit den inzwischen nach Leipziger Vorbild gegründeten Stadtforen in Chemnitz, Freiberg und Görlitz.

*Themenfeld 4:*

*Zwischennutzung als Chance*

# Nutzung »auf Probe«

Zwischennutzungen als strategisches Instrument der Stadtentwicklung

Dr. Sabine Baumgart und Frank Schlegelmilch

**Z**wischennutzungen oder temporäre Nutzungen sind ein aktuelles Thema angesichts des demografischen Wandels und schrumpfender Städte. Sie können auf brach gefallenen Grundstücken, auf denen sich derzeit keine dauerhafte Nutzung etablieren lässt, ebenso angesiedelt werden, wie an Standorten, die sich noch in der planungsrechtlichen Entwicklung befinden. In jedem Fall sind es Nutzungen, die von Beginn für einen befristeten Zeitraum vorgesehen sind. Dies kann sowohl im Interesse des Nutzers sein, der für seinen „Schnäppchenverkauf aus Lagerschäden“ ein Ladenlokal anmietet, oder eine Option für den Eigentümer, der seine Immobilie nicht aus der Nutzung fallen lassen möchte.

Unter Zwischennutzungen wurden bislang vor allem spontane, ungeplante und informelle Aktivitäten von kreativen Menschen verstanden, die sich städtische Freiräume aneignen, um ihre Ideen zu verwirklichen. In den letzten Jahren wurde die Aufmerksamkeit jedoch zunehmend auf die Effekte von Zwischennutzungen auf die Stabilisierung oder Entwicklung von Standorten gelenkt. Dieses Potenzial haben inzwischen Stadt- und Freiraumplaner, aber auch Grundeigentümer und Investoren erkannt.

In dem aktuellen ExWoSt-Forschungsvorhaben „Zwischennutzungen und Nischen im Städtebau als Beitrag für eine nachhaltige Stadtentwicklung“ werden diese Effekte derzeit vom Bremer Stadt- und Regionalplanungsbüro BPW baumgart+partner im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung genauer untersucht. Grundlage ist eine bundesweite Recherche nach Zwischennutzungsprojekten, bei denen Lösungsansätze gesucht wurden, die über den Einzelfall hinaus übertragbar sind bzw. Anregungen für ähnliche Standorte geben. Aus über 130 recherchierten Projekten wurden 41 Zwischennutzungen für das Forschungsvorhaben ausgewählt, welche jeweils verschiedene Rahmenbedingungen, Nutzungsarten, Flächen- oder Lagetypen sowie Akteurskonstellationen widerspiegeln. Im Austausch mit den lokalen Akteuren wurden vor Ort die Probleme und Erfolgsfaktoren verschiedener Zwischennutzungen ermittelt. Aus diesem Projekt werden im Folgenden erste Zwischenergebnisse vorgestellt.

## Definition Zwischennutzung

Die ursprüngliche Nutzung eines Gebäudes oder einer Fläche wurde aufgegeben und eine konkrete Nachnutzung ist gewünscht oder geplant. Dazwischen findet eine anderweitige Nutzung befristet statt, maximal so lange bis die Nachnutzung realisierbar ist. Dies macht die Flexibilität von Nutzer und Nutzung zu einem wesentlichen Kriterium. Zwischennutzungen gewinnen dort an Bedeutung, wo mehr Flächen freigesetzt werden, als kurzfristig nachgenutzt werden können. In der Regel findet kein Wechsel des Eigentümers statt, es gibt kaum Nutzungskonkurrenz und das bestehende Planungsrecht bleibt erhalten. Aufgrund der



Befristung bedingen Zwischennutzungen in der Regel nur geringe Investitionen.

## Standorte für Zwischennutzungen

Verschiedene Standorte bringen andere Rahmenbedingungen mit und eignen sich für unterschiedliche Zwischennutzungen. Bei den Standorten ist etwa zu unterscheiden, ob es sich um Flächen oder Gebäude handelt, wie groß die Flächen bzw. Objekte sind, wie sie in die Siedlungsstruktur eingebettet sind oder in welchen Milieus sie sich befinden. Ein hilfreiches Unterscheidungsmerkmal ist, die Immobilien nach ihrer aufgegebenen oder geplanten Hauptnutzung in verschiedene Standortgruppen zu differenzieren: Kasernengelände, Industriebrachen, Infrastrukturflächen, Rückbaugrundstücke und Baulücken, Friedhof-Reserveflächen, Ladenlokale und Kaufhallen, Wohn- und Bürogebäude, Stadtentwicklungsflächen.



## Unterscheidung von Nutzungsarten

Es gibt inzwischen eine breite Palette unterschiedlicher Zwischennutzungsarten. Folgenden Gruppen mit exemplarischen Beispielprojekten lassen sich jedoch die meisten Nutzungen zuordnen:

- | Gewerbe: Ladenprojekte, Lagerplätze, Märkte, Start-Ups
- | Kunst/Kultur: Ausstellungen, Installationen, Theater, Veranstaltungen

- | Freizeit: Spielplätze, Übungsräume, Minigolf, Hochseilgärten
- | Sport: Streetball, Halfpipes, Beachvolleyball, Dirt Bike
- | Grünflächen: Stadtteilparks, Pflanzenlabyrinth, Blumenmeere, Grabeland
- | Wohnen: Zelplätze, Containerwohnungen
- | Gastronomie: Biergärten, Beach Clubs.

### Interessen der Akteure

Bei der Etablierung von Zwischennutzungen stehen sich unterschiedliche Ziele und Interessenlagen gegenüber. Da sind zum einen die Zwischennutzer: Einzelpersonen, Vereine, Kleinunternehmen, Nachbarschaften. Sie suchen günstige und kurzfristig zur Verfügung stehende Flächen oder Gebäude, in denen sie mit wenig bürokratischen Auflagen und politischer Einflussnahme auf die Nutzung und Gestaltung ihre Ideen umsetzen können. Durch kurze und flexible Nutzungsvereinbarungen ist das Risiko reduziert und die Verbindlichkeit gering.

Demgegenüber stehen die Eigentümer der Gebäude und Freizeitanlagen: städtische Liegenschaften, Entwicklungsgesellschaften, Privatpersonen, Erbgemeinschaften, aber auch juristische Personen wie Immobiliengesellschaften, Banken oder Immobilienfonds. Die Städte sind an einer Belebung der Stadtquartiere und Entwicklungsgebiete interessiert und möchten bei benachteiligten Standorten das Image durch Aufwertung und Aktionen verbessern. Die privaten Eigentümer möchten möglichst wenig Aufwand mit ihrer Immobilienverwaltung haben, aber auch Vandalismus und Verwahrlosung verhindern und Pacht- und Mieteinnahmen erzielen. Dabei sollen Kosten für die Gebäudesicherung eingespart bzw. möglichst an den Zwischennutzer übertragen werden. Für Entwicklungsträger sind Zwischennutzungen dann besonders strategisch interessant, wenn sie ihre Fläche bekannt machen und zur Aufwertung des Standortes beitragen.

### Probleme und Hemmnisse

Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Zwischennutzungen beginnen bei der Zusammenführung der Akteure und der Kontaktanbahnung, für die in der Regel in der öffentlichen Verwaltung wenig Kapazitäten (und auch Know How) bestehen und setzt sich fort mit der Erteilung von Genehmigungen oder der Fördermittelbeantragung. Die wesentlichen Probleme und Hemmnisse lassen sich nach rechtlichen, ökonomischen und verfahrensorganisatorischen Aspekten unterscheiden.

**Rechtlich:** Die Angst vor Verstetigung einer Zwischennutzung erschwert eine zeitweilige Überlassung, vertragsrechtliche Re-



gelungsmöglichkeiten sind weder dem Zwischennutzer noch dem Eigentümer ausreichend bekannt. Häufig stellt sich die Genehmigung von Zwischennutzungen sowohl planungs- als auch bauordnungsrechtlich schwierig dar. Die Verwaltung muss die temporäre Nutzung unterstützen und kann nur selten auf Standardlösungen zurückgreifen. Vertraglich zu vereinbaren ist die Aufgabenteilung in Bezug auf die Verkehrssicherung, Betriebskosten und Versicherungsfragen im Haftungsfall.

**Ökonomisch:** Die Renditeerwartungen der Eigentümer an die Zwischennutzer sind häufig zu hoch; die nicht-monetären Vorteile werden nicht ausreichend wahrgenommen. In der Vergangenheit ließen sich die Bindungszeiträume öffentlicher Fördermittel (Stadtumbau Ost, Stadtumbau West, „Soziale Stadt“) von zehn Jahren und mehr nicht mit den vielfach deutlich kürzeren Nutzungszeiträumen vereinbaren. Die Förderinstrumente verfügen jedoch zunehmend über mehr ausreichende Flexibilität, um auch befristete und nicht investive Maßnahmen zu unterstützen.

**Verfahrensorganisatorisch:** Ein Angebot an Brachflächen oder leerstehenden Gebäuden führt alleine in der Regel nicht zur Nachfrage durch Zwischennutzer. Es bedarf eines „Körnerers“ zwischen den Akteuren. Dies stellt sich besonders schwierig dar, wenn die Komplexität durch schwierige Eigentümerstrukturen sehr hoch ist. Immer häufiger sind leerstehende Gebäude oder Brachflächen im Besitz ausländischer Immobilienfonds. Dies schafft für die Nutzer selber oft unüberwindbare Hürden. Dazu gehört auch, dass die Kommunikation einer Nutzungsbefristung – insbesondere gegenüber der Öffentlichkeit – schwer fällt. Aus Angst vor einer möglicherweise zu großen Beliebtheit von Nutzungen werden diese somit gar nicht erst zugelassen. Fehlende Pflege- oder Räu-

mungskonzepte für die Beendigung einer Zwischennutzung führen zu Problemen in der Praxis, die in eine ablehnende Haltung gegenüber Zwischennutzungen münden kann.

### Potenziale von Zwischennutzungen für die Stadtentwicklung

Trotz der auftretenden Probleme bei der Umsetzung von Projekten gibt es zahlreiche Gründe, Zwischennutzungen auch von Seiten der Städte oder Eigentümer aktiv zu unterstützen:

**Nachhaltige Standortentwicklung:** Zwischennutzungen können das Image von Standorten aufwerten und so die planerisch gewünschten Nachnutzungen beflügeln. Sie können sich auch unerwartet als optimale Dauernutzung herausstellen und verstetigen sich im Einklang mit der Planung; sie sind also Nutzungen „auf Probe“.

**Ökonomisch:** Durch Existenzgründungen mit minimalem Eigenkapital (Start-up-Unternehmen) können Innovationen realisiert und langfristig Arbeitsplätze geschaffen werden. Die Betriebskosten können in Einzelfällen auf die Nutzer umgelegt werden, die Eigentümer werden entlastet. Durch die Belebung und soziale Kontrolle werden Vandalismus und Angsträume reduziert. Durch Zwischennutzer können Infrastrukturanlagen und Gebäude gepflegt und für eine Nachnutzung erhalten bleiben.

**Partizipation und Eigenverantwortung:** Es bieten sich besondere Gestaltungsperspektiven für benachteiligte Gruppen, deren Nutzungsinteressen – Internationale Gärten und Freiräume, Treffpunkte etc. – über den normalen Immobilienmarkt nicht zu finanzieren wären. Viele der Zwischennutzungsprojekte entstehen im Rahmen von Planungswerkstätten und mit aktiver Mitarbeit der Stadtteilbevölkerung. Der temporäre Charakter von Nutzungen regt zum öffentlichen Diskurs über Stadtentwicklung vor Ort an.



### Aktuelle Entwicklungen

Derzeit lässt sich eine aktuelle Tendenz zur Professionalisierung im Umgang mit Zwischennutzungen erkennen:

**Rechtliche Rahmenbedingungen:** Dies zeigt sich etwa in der Novellierung des Baugesetzbuches (2004) mit der Einführung des "Baurechts auf Zeit" (§ 9 Abs. 2), nach dem Festsetzungen für einen bestimmten Zeitraum oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände getroffen werden können. Sowohl der Aufwand für ein formelles Bauplanverfahren als auch die festzusetzende Folgenutzung mögen der Grund dafür sein, dass dieses Instrument bisher im Zusammenhang mit den untersuchten Zwischennutzungen kaum eine Rolle spielt.

**Vermittler:** Zur Vermittlung zwischen Eigentümern und Nutzern etablieren sich derzeit in einigen Städten wie Berlin ([www.zwischennutzungsagentur.de](http://www.zwischennutzungsagentur.de)), Wuppertal ([www.zwischennutzungsagentur-wuppertal.de](http://www.zwischennutzungsagentur-wuppertal.de)) oder Bremen ([www.landlotsen.de](http://www.landlotsen.de)) Formen privater Vermittlungsagenturen und behördlicher Anlaufstellen wie in Leipzig oder Berlin-Marzahn. Einige Behörden pflegen Flächenpools mit für Zwischennutzungen verfügbaren Räumen in der Stadt.

**Planungskultur:** Es zeichnet sich ein Prozess weg von harten, hin zu weichen Instrumenten ab. Es gibt eine stärker prozessorientierte und kommunikative Ausrichtung der Prozesse. Bürgerliches Engagement erfordert einen anderen Umgang mit und ein anderes Verständnis von Planung, bei dem mehr Flexibilität die Realisierungschancen in der Planung erhöhen können.

**Qualifizierung:** Auf ein bei vielen Kommunen erkennbares Wissensdefizit im Umgang mit dem Thema Zwischennutzungen wird derzeit mit zahlreichen Fachveranstaltungen und Seminaren reagiert. Es findet eine Qualifizierung vor allem kommunaler Akteure etwa im Hinblick auf die Genehmigungspraxis oder die Vermittlungsaufgaben statt.

Sabine Baumgart, Dr.-Ing. Architektin, Städtebauassessorin, Univ.-Professorin an der Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund, Fachgebiet Stadt- und Regionalplanung, Mitinhaberin des Büros BPW baumgart+partner, Stadt- und Regionalplanung, Bremen.  
Frank Schlegelmilch, Dipl.-Ing. Raumplanung, Mitinhaber des Büros BPW baumgart+partner, Stadt- und Regionalplanung, Bremen.

Nachzulesen ...

... sind weitere Informationen zum Forschungsvorhaben auf der Homepage des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung ([www.bbr.bund.de](http://www.bbr.bund.de)) im Forschungsfeld "ExWoSt".

## *Interventionen in Halle-Neustadt*

**Daniel Herrmann**

**Kultur/Block e.V. Halle**

Halle-Neustadt gilt als hervorragende Stadtneugründung Deutschlands der Nachkriegszeit. Das Architektur- und Städtebauliche Konzept steht in der Tradition der Moderne, Neustadts Stadtarchitekt Richard Paulick, selbst Bauhüusler, war einige Zeit Mitarbeiter am Bauhaus und bei Walter Gropius. Die Anlage der Stadt wurde in der DDR als sozialistische Stadt deklariert sie entsprach jedoch in der Tat internationalen Standards der 1960er Jahre. Die Grundsteinlegung erfolgte 1964. Sie wurde zeitgemäß mit SED- Prominenz inszeniert. Das städtebauliche Vorhaben, eine Arbeiterstadt für die in der Region wachsende Chemische Industrie (Buna und Leuna) zu errichten, sollte über die DDR-Landesgrenzen hinaus den „Siegeszug des Sozialismus“ signalisieren. Ursprünglich für ca. 20. 000 Einwohner nur als Stadtteil Halles geplant, sollte die von 1967 bis 1990 eigenständige Stadt Halle-Neustadt durch Ausnutzung von Reserveflächen auf Großstadtniveau mit über 100.000 Einwohnern wachsen.

Soweit zur frühesten Geschichte der Stad. In einer Weimarer Studie vor 1989 wurde jedoch bereits ein geringer Bevölkerungsverlust für die Stadt prognostiziert. Halle-Neustadt ist eine Generationenstadt. Vornehmlich junge Erwachsene haben sie bezogen. Deren Kinder, sobald sie groß waren, haben dem Stadtgebiet den Rücken gekehrt. Der Alterdurchschnitt lag Ende 2007 bei etwa 46 Lebensjahren. Überhaupt ist Halle-Neustadt geprägt, wenn nicht sogar gezeichnet, von Abwanderung in ferne Regionen, in die Altstadt Halles und insbesondere in die Peripherie.

Parallel zum öffentlichen Nachdenken von Wohnungswirtschaft und entsprechenden Ministerien über Instrumentarien als Reaktionen auf das Phänomen der Stadtschrumpfung und spätestens mit Inkrafttreten des Stadtumbau Ost Programms (2001), begann auch die Debatte auf künstlerischer Ebene und im Sinne außerparlamentarischer Politik.

Ich selbst bin als Fotograf in die Auseinandersetzung über „Stadt“ geraten, ich hatte Ende der 1990er Jahre begonnen die Entwicklung von Halle-Neustadt aufzuzeichnen. Unübersehbar war bereits zu diesem Zeitpunkt der Leerstand sowie der über die DDR-Zeit fortgesetzte Investitions- und Wartungsstau unüberhörbar war der Unmut darüber im Stadtgespräch. Segregation als unmittelbare Folge des Systemwechsels (Deutsche Wiedervereinigung) und fragwürdige Zuzugspolitik machten aus Neustadt das, was bereits durch die Medien auf alle DDR-Großwohnsiedlungen projiziert wurde, ein nicht funktionierendes Stadtgebilde.



Die Zukunft der Stadt beginnt vor Ort - etwa unter diesem Motto stehen die in meinem Vortrag vorgestellten Interventionen, sie sind auch weitestgehend im nachstehend aufgeführten Halle-Neustadtführer beschrieben. Die Initiatoren dieser Projekte fanden sich aus unterschiedlichen Disziplinen zusammen (Architektur, Kunst und Theater, Stadtplanung und Design), wobei jedoch zu bemerken ist, dass die Fördergelder hauptsächlich aus dem Kulturbereich bereitgestellt worden sind und erst im Ergebnis von Meinungsbildungsprozessen aus der Wohnungswirtschaft und eben auch aus Sozialfonds.

Ausgewählte Interventionen und Projekte in Halle-Neustadt (chronologisch):

>> Neustadt/Niedersachsenplatz, Sommer 2003 >> Hotel Neustadt Sommer 2003 >> Neuhaus Herbst 2003, Ghetto.AG, 40Jahre - Glückwunsch Halle-Neustadt, Sommer 2004 >> Nachweis für Besiedlung, seit 2004, lfd. >> Internationale Sommerschule Halle, Sommer 2005 >> ZfzK- Zentrum für zeitgenössische Kultur, seit Herbst 2005, lfd. >> Shrinking Cities in Neustadt - Ausstellung „Schrumpfende Städte – Internationale Untersuchung“, Winter 2005/ 2006 >> halle-neustadt führer (bei Mitteldeutscher Verlag), 2006 >> „Neu Neustadtmodell“ aus Alltagsgegenständen Halle-Neustadts (Stadtmuseum Halle) 2006/ 2007



Welche Rolle bei solch einem Prozess wie Stadtentwicklung die Komponenten Zeit, Vertrauen und Verantwortung spielen, und wie sehr im Zuge von Neuentwicklungen auch Experimentierfreudigkeit angesagt und Ergebnisoffenheit hinnehmbar sein muss, lässt sich vielleicht am besten am vorgestellten Projekt „Neustadt-Gärten“ vermitteln.

Neustadt-Gärten ein Projekt von Kultur/Block e.V. startete 2003 in Halle-Neustadt, mit der Frage, wer denn nun der Verantwortliche für die aus Abriss von Wohnhäusern freiwerdende und als Bewohnergärten nachzunutzende Fläche von ca. 5500 qm sein sollte. Der bisherige Eigentümer der Häuser und der Fläche, ein genossenschaftliches Unternehmen, oder die Stadt, die ein öffentliches Interesse am Modell der Nachnutzung propagierte, oder gar der Verein selbst als Initiator des Projektes. Hier stellte sich die Frage nach der Verantwortung. Nach einem Zeitraum von zwei Jahren war diese Frage geklärt. Die Stadt vertraute dem Konzept. Nach zahlreichen Rücksprachen mit Politik und Institutionen übernahm sie die Verantwortung auf Grundlage eines Eigentümerwechsels von der Genossenschaft zur Stadt und einer Nutzungsduldung der Stadt gegenüber dem Verein. Inzwischen kamen Kultur /Block aber die potentiellen Nutzer abhandeln. Sie verloren über die Wartezeit von zwei Jahren das Interesse. Es gab viel zu tun auf der Fläche. Die Bodenqualität ließ zu wünschen übrig. Die Planierung von Mutterboden ist zwar in VOB und Abrissförderung beschrieben, wurde aber nicht kontrolliert. Kurz man wusste, man müsse nun eifrig Betonbruchsteine lesen und ebenso viel Umgraben und überdies erneut nach Nutzern suchen. Neustadt-Gärten lancierte zwischen top-down und bottom-up, dabei manövrierte sich Kultur/Block ständig zwischen down und up. Irgendwann wuchs bei mir als Projektleiter die Erkenntnis, dass ich selbst gärtnerische aktiv werden muss. Zusammen mit Freunden und mit Honorarkräften, meist Jugendliche aus dem Stadtgebiet die aus Maßnahmen der Arge bei Neustadt-Gärten begonnen haben und dann eben bezahlt weitermachten, legten wir einen kleinen Blumengarten an und pflanzten Bäume. Die Fläche Neustadt-Gärten wurde als „Park“ attraktiv, es gab zwar keine Gemüsegärten unmittelbarer Anwohner, aber aus Trampelfaden wurden Schotterwege, auf denen u.a. alltäglich Rollstuhlspaziergänge des nahen

Pflegeheims ihren Lauf nehmen. Die Förderung für einen Trinkwasserbrunnen und damit verbundenen für Strom wurde uns verwehrt, insofern ist eine Nutzung als Garten nicht möglich. Mit der Zeit entwickelte sich aber eine ansehnliche Grünfläche mit Bänken, zahlreichen Obstbäumen, einem Zen-Garten und einem Wildkräutergarten. Das Resultat ist somit ein anderes als angedacht.

Abschließend und im Ergebnis des Geschilderten möchte ich meine Zweifel kundtun, ob sich bestimmte Energien instrumentalisieren lassen, ob anderenorts gesammelte Erfahrungen adaptierbar sind und ob Ergebnisse solcher Mikroprojekte im Vorfeld planbar sind. Insofern ende ich mit einem Plädoyer für weitere Investitionen in die Praxis, try and error, statt aus jedem „wovon ich gehört habe“, bereits Handlungskonzepte ableiten zu wollen.