



*IRS Institut für
Regionalentwicklung
und Strukturplanung*

Dr. Heike Liebmann
liebmann@irs-net.de

Erkner, 28.03.2006

Stadtentwicklung und Stadtumbau im Land Brandenburg

Stellungnahme erstellt aus Anlass einer Anhörung im Ausschuss für Infrastruktur und Raumordnung des Landtages Brandenburg am 30.03.2006

Momentaufnahme zum Stadtumbau in Brandenburg

Die Stadtentwicklung ist insbesondere in den peripheren Regionen des Landes Brandenburg seit einigen Jahren gekennzeichnet durch Bevölkerungsrückgänge, Wohnungsleerstand, sozialstrukturelle Ausdifferenzierungen, eine schwache Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung sowie damit zusammenhängende Folgeprozesse u.a. in Bezug auf die soziale und technische Infrastruktur. Leerstand und brachfallende Flächen sind dabei die am deutlichsten sichtbaren Zeichen einer grundlegenden Umstrukturierung der Städte. Das Programm Stadtumbau Ost ist derzeit das wichtigste stadtentwicklungsrelevante Förderprogramm, mit dem versucht wird, auf die Folgen der Schrumpfungsprozesse in den Städten zu reagieren.

Der Stadtumbau wird im Land Brandenburg derzeit in 31 Kommunen finanziell gefördert. Im Vergleich mit den anderen Flächenländern ist dies die geringste Zahl an Kommunen im Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost. Gefördert werden in Brandenburg vorrangig Stadtumbau-Maßnahmen in Groß- und Mittelstädten abseits des Berliner Agglomerationsraumes. Damit wird Brandenburg in besonderer Weise der Zielstellung des Programms Stadtumbau Ost gerecht, die größeren Städte als Kerne der regionalen Entwicklung zu stärken. Entsprechend der beschriebenen Prioritätensetzung lebt nur gut ein Viertel der Einwohner des Landes in Programmkommunen des Stadtumbaus Ost. In den anderen Flächenländern ist dies dagegen die Hälfte bis rd. 60 % der Bevölkerung.

In Brandenburg wird eine konsequente Zentrierung der Fördermittel auf die Städte und Stadtteile mit den größten Leerstandsproblemen vorgenommen. Die durchschnittliche Leerstandsquote in den Fördergebieten liegt mit 21 % um 8 % höher als die Leerstandsquote im Landesdurchschnitt.

Brandenburg ist das einzige Bundesland, das ausschließlich kombinierte Stadtumbau-Maßnahmen (Aufwertung und Rückbau gleichzeitig) fördert (Stand: Programmjahr 2004). Das heißt: Es gibt keine Kommune in Brandenburg, in der ausschließlich Aufwertungs- oder ausschließlich Rückbaumaßnahmen im Rahmen des Stadtumbaus gefördert werden.

In Brandenburg wurden bislang ca. 24.000 WE abgerissen. Bis 2009 sollen rund 50.000 Wohnungen vor allem von Wohnungsunternehmen, die antragsberechtigt nach Altschuldenhilfegesetz sind, in Brandenburg vom Markt genommen werden. Hierfür stehen aus Mitteln des Bundes, des Landes und der Kommunen rund 400 Millionen Euro für den Rückbau und für Aufwertungsprojekte zur Verfügung. Bisher bewilligt ist ein Mittelvolumen von rund 195 Millionen Euro Bundes- und Landesmittel. Davon entfallen rund 120 Millionen auf den Programmteil „Abriss“ und rund 75 Millionen auf den Programmteil „Aufwertung“. Ursprünglich war der Einsatz der Abriss- und der Aufwertungsmittel im Verhältnis 50/50 vorgesehen, inzwischen hat sich dieses Verhältnis auf 63/37 zugunsten des Abrisses verschoben (Pressemitteilung des MIR Nr. 014/2006 vom 15.02.06).

Stadtumbau als gesamtstädtische stadtentwicklungspolitische Aufgabe

Das Programm Stadtumbau Ost strebt – in der Kopplung von stadtplanerischen und wohnungswirtschaftlichen Zielen – die Sicherung von Lebensqualität in den von Schrumpfung und Leerstand betroffenen Städten und Stadtquartieren an. Das Programm leistet damit den Einstieg in eine neue Politik der Stadtentwicklung und eröffnet Chancen, mit zurückgehenden Einwohnerzahlen aktiv umzugehen.

Gleichzeitig dürfen Stadtplanung und Städtebau in ihren Wirkungen nicht überschätzt und die wesentlichen Verursachungszusammenhänge und Problemfolgen der Schrumpfungsprozesse nicht aus den Augen verloren werden. Städtische und regionale Schrumpfungsprozesse, demografischer Wandel und der damit verbundene Stadtumbau sind mehrdimensionale Problemlagen, mit denen die Kommunen sich im Rahmen komplexer integrierter Ansätze und Strategien auseinandersetzen müssen. Notwendig scheint es daher, ein erweitertes Stadtumbauverständnis zu entwickeln, wie es auch im Masterplan Stadtumbau des Landes Brandenburg angelegt ist. Stadtumbau ist danach eine gesamtstädtische stadtentwicklungspolitische Aufgabe.

Das Programm Stadtumbau Ost kann diesem Verständnis nach nur ein Element einer ganzheitlichen städtischen Strategie der Regenerierung sein. Die Regenerierung ostdeutscher Städte braucht sehr viel mehr als die bauliche Aufwertung der Kernstädte und die Stabilisierung der Wohnungswirtschaft. Notwendig ist das Management neuer sozialräumlicher Disparitäten und veränderter räumlicher Arrangements. Daran schließen sich zahlreiche weitere Fragestellungen an, von denen nur einige beispielhaft genannt werden sollen:

- Wie kann die „Lebensfähigkeit“ von Städten, deren wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten gering sind, gesichert werden?
- Wie können in Städten und Regionen mit sinkenden Bevölkerungszahlen die wichtigsten Infrastrukturen in den Bereichen Bildung, Gesundheit, soziale Dienste und Öffentlicher Nahverkehr aufrechterhalten werden?
- Wie können in Kommunen, die einerseits auf sinkende Kommunalfinanzen reagieren müssen und andererseits die Kompetenzen und Fähigkeiten der Bürger stärker einbeziehen wollen, veränderte Steuerungsansätze aussehen?

Um auf diese Komplexität von Problemen zu reagieren, sind **Verknüpfungen der Förderstrategien des Stadtumbaus mit denen anderer Fachressorts** (Wirtschaft, Soziales, Bildung, Kultur, Umwelt etc.) erforderlich, um tatsächlich nachhaltige Wirkungen für eine Steigerung der Attraktivität der Städte erzielen zu können. So wird eine Steigerung der Attraktivität von Innenstädten nur gelingen, wenn einerseits eine weitere bauliche Aufwertung erfolgt, andererseits aber auch weitere Instrumente zum Anreiz und zur Unterstützung potenzieller Nutzer entwickelt werden (bspw. Existenzgründerprogramme, Unterstützung sozialer oder bildungsbezogener Einrichtungen). Das Programm Stadtumbau Ost ist hier eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für eine erfolgreiche Regenerierung ostdeutscher Städte.

Viele Kommunen unternehmen bereits heute vielfältige Anstrengungen, um auf der Quartiers- bzw. Projektebene integrierte Herangehensweisen als Reaktion auf komplexe Quartiersprobleme umzusetzen. Sie sind oft die Vorreiter, die sich bemühen, kreative Verknüpfungen von unterschiedlichen Fördermöglichkeiten und Steuerungsansätzen herzustellen. Um diesen Prozess weiter zu befördern, ist es notwendig, dass auch auf der Landesebene eine stärkere **Verzahnung der Politiken unterschiedlicher Fachressorts** erfolgt. Der Masterplan Stadtumbau spricht diesbezüglich von der Weiterentwicklung des Stadtumbaus zu einer „integrierten Politik für die Städte als Wirtschafts- und Lebensraum“ (S. 7).

Prioritätensetzungen in der Stadtentwicklung

Bezogen auf die Programme der Stadtentwicklung und des Stadtumbaus ist nicht primär eine grundlegende Neuorientierung notwendig, vielmehr sollte eine stärkere Prioritätensetzung für die zielgenaue stadträumliche Steuerung der Fördermittel erfolgen. Diese muss sich an der **Zielsetzung des Stadtumbaus** orientieren: **die Innenstädte zu stärken und wertvolle Altbausubstanz zu erhalten**. Die Mitte der Stadt bildet in der Regel den wesentlichen Identifikationspunkt für die Bewohner und den wesentlichen Anziehungspunkt für Besucher einer Stadt. Die Stärkung der Innenstädte erfordert sowohl eine weitere bauliche Erneuerung als auch eine funktionale Stabilisierung (Handel, Gewerbe, Kultur, Dienstleistungen).

Die Kommunen sind bisher teilweise davon ausgegangen, dass sich Regenerierungsprozesse in den Kernstädten und planerisch definierten „Konsolidierungsgebieten“ zum Teil selbsttragend entwickeln und diese Gebiete quasi automatisch von Wohnungsabrissen am Stadtrand profitieren. Es zeigt sich aber, dass diese erwünschten Folgewirkungen (beispielsweise erhöhter Zuzug und steigende Bestandsinvestitionen in der Innenstadt) bisher nur in wenigen Fällen tatsächlich eintreten. Während einige Städte mit historischen Stadtkernen in diesen Bereichen seit einigen Jahren erfreulicherweise erhöhte Zuzüge feststellen können, gilt dies nicht gleichermaßen für alle anderen innerstädtischen Quartiere, insbesondere nicht für diejenigen mit gründerzeitlichem Bestand. Nach wie vor bevorzugen viele (v.a. ältere) Bewohner die meist am Stadtrand gelegenen und größtenteils sanierten Plattenbauquartiere als Wohnstandorte.

Notwendig erscheint daher auch im Stadtumbau neben dem Rückbau von Wohnungen in Schwerpunktgebieten eine **stärkere Konzentration auf die Qualifizierung der zu erhaltenden Quartiere in den Innenstädten**. Der Stadtumbau muss für die Bewohner mit der

Erfahrung verknüpfbar sein, dass die Veränderungsprozesse in den Städten auch mit konkret wahrnehmbaren Verbesserungen der Lebensqualität verbunden sind. Gelingt dies nicht, können die Verlusterfahrungen des Stadtumbaus zu weiteren Enttäuschungen führen, die sich wiederum in weiteren Abwanderungen äußern.

Unter Schrumpfungsbedingungen nimmt das Risiko von Fehlinvestitionen deutlich zu. Gebraucht werden daher **zielgenaue Förderstrategien**, die in ein übergreifendes Stadtentwicklungskonzept eingebettet sind. Zur Untersetzung der Förderentscheidungen sollte in weit stärkerem Maße als bisher mit Kosten-Nutzen-Analysen gearbeitet werden. Dabei sind auch externe Effekte mit in die Überlegung einzubeziehen, z.B. dahingehend, inwieweit die Investition in die Modernisierung eines Wohnungsbestandes lediglich dazu führt, dass sich Leerstände räumlich verlagern oder aber ob tatsächlich eine positive Ausstrahlung auf das Quartier erwartet werden kann. Im Mittelpunkt von Kosten-Nutzen-Analysen wird somit nicht nur die Wirtschaftlichkeit des einzelnen Projektes stehen, sondern es müssen auch die Wirkungen und externen Effekte auf die Stadt insgesamt berücksichtigt werden (De-/ Stabilisierung eines Quartiers, Auslastung von Infrastrukturen, Verlagerung des Leerstandes).

Prioritätensetzungen in der Stadtentwicklung und die Analyse der Effizienz und der Wirkungen von Fördermaßnahmen setzen eine kontinuierliche Beobachtung von Stadtentwicklungsprozessen voraus. Es kann bisher nur auf erste Erfahrungen mit der Umsetzung und den kleinräumigen Folgen schrumpfungsbedingter Stadtentwicklungsmaßnahmen zurückgeblückt werden. Umso wichtiger ist die **Entwicklung von handhabbaren Monitoringinstrumenten auf der kommunalen Ebene**.

Konsolidierung der Wohnungswirtschaft

Die Stadtentwicklung braucht handlungsfähige Partner in der Wohnungswirtschaft. Die Anbieter von Wohnungen bestimmen durch ihre Gestaltungsspielräume und Verhaltensweisen in Bezug auf das Wohnungsangebot die Stadtentwicklung maßgeblich mit. Ohne sie ist ein erfolgreicher Stadtumbau nicht umsetzbar. Mit dem Programm Stadtumbau Ost soll ein Beitrag zur Konsolidierung der Wohnungswirtschaft geleistet werden. Umgesetzt wird das Programm Stadtumbau Ost derzeit insbesondere von der unternehmerischen Wohnungswirtschaft, noch genauer eingegrenzt: nahezu ausschließlich von den nach § 6a Altschuldenhilfegesetz (AHG) zu entlastenden Unternehmen. Diejenigen Unternehmen, die sich bereits frühzeitig am Stadtumbauprozess beteiligt haben, konnten ihre Leerstandsquoten inzwischen reduzieren oder aber wenigstens einen weiteren Anstieg verhindern. Auch der Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen konnte im Jahr 2003, bezogen auf den Gesamtbestand seiner Mitgliedsunternehmen, erstmals leicht rückläufige Leerstandszahlen ausweisen (BBU 2004: BBU-Marktmonitor). Der Gesamtverband der Wohnungswirtschaft (GdW) verweist – bezogen auf die Bestände seiner Mitglieder in den neuen Ländern – insgesamt ebenfalls auf leicht rückläufige Leerstandszahlen. So ist der durchschnittliche Leerstand von 16,2 Prozent im Jahr 2002 auf 16,0 Prozent im Jahr 2003 gesunken. Für das Jahr 2004 wird von einem weiteren Rückgang auf 15,4 Prozent ausgegangen. Auch die Gesamtkapitalrentabilität der GdW-Unternehmen weist inzwischen wieder einen positiven Wert auf. (Quelle: GdW 2004: Wohnungswirtschaftlichen Daten und Trends 2004/2005)

Der geförderte Wohnungsrückbau hat bisher aber i.d.R. nur dann eine tatsächliche kurzfristige Wirkung im Hinblick auf die Konsolidierung der Wohnungsunternehmen, wenn er mit einer Altschuldenentlastung nach § 6a AHG einhergeht. Bei Unternehmen, die keine Altschuldenentlastung erhalten, sind diese Effekte deutlich geringer, da sie sich zwar von Leerstandskosten entlasten können, vorhandene Altschulden aber dennoch weiterhin bestehen bleiben. Im Land Brandenburg werden daher die Rückbaufördermittel des Programms Stadtumbau Ost derzeit ausschließlich an AHG-berechtigte Unternehmen ausgereicht. So kann man bis zum Jahr 2009 vermutlich tatsächlich alle Wohnungen abreißen, für die eine Altschuldenentlastung gewährt wird. Gleichzeitig können aber viele andere Wohnungsunternehmen und private Eigentümer nicht an den Fördermitteln zum Wohnungsabriss partizipieren. Für den Stadtumbau bedeutet dies, dass teilweise städtebauliche wünschenswerte oder infrastrukturell sinnvolle Maßnahmen nicht umgesetzt werden, weil die betroffenen Wohnungsunternehmen (sofern sie nicht AHG-berechtigt sind) keine Rückbauförderung erhalten und daher zumeist auf eine Beteiligung am Stadtumbau verzichten. Diese Vorgehensweise kann in der Folge mit erheblichen Kosten verbunden sein, wenn so bspw. ein eigentlich sinnvoller flächenhafter Rückbau nicht zustande kommt und die Infrastruktur für verbleibende Gebäude kostenintensiv aufrechterhalten oder umverlegt werden muss.

Für die Konsolidierung der Wohnungsmärkte insgesamt ist jedoch nicht die letztendliche Realisierung des Wohnungsabrisses wesentlich, sondern die **Schaffung funktionierender Märkte**, d.h. es ist ein annäherndes Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage herzustellen. Relevant ist dabei, wie viele und welche Wohnungen am Markt angeboten werden, nicht hingegen wie viele Wohnungen tatsächlich vorhanden sind oder wie viele Wohnungen abgerissen werden. So ist bspw. der Abriss von Wohnungen, die bereits aufgrund ihres bautechnischen Zustandes nicht am Markt angeboten werden, für eine Konsolidierung des Wohnungsmarktes nicht relevant. Umgekehrt würde von Wohnungen, die aufgrund von dauerhaften Stilllegungen oder Umnutzungen nicht mehr am Markt angeboten werden, auch ohne Abriss eine Konsolidierungswirkung für den Wohnungsmarkt ausgehen. Die Beispiele zeigen, dass **erweiterte Optionen im Umgang mit Leerstand** stärker in den Blick zu nehmen sind.

Angesichts der Dimension des Wohnungsleerstandes und der nur schwer zu erfassenden Dynamik der zu Grunde liegenden Schrumpfungsprozesse muss darüber nachgedacht werden, wie strategisch mit dauerhaft nicht mehr benötigten Wohnungen umgegangen werden kann, für die möglicherweise mittelfristig keine Rückbaumittel zur Verfügung stehen. Zu prüfen sind Möglichkeiten einer dauerhaften Stilllegung und Sicherung ganzer Quartiere ebenso wie die Umnutzung bzw. Nachnutzung von Gebäudehüllen. Bisher scheitern derartige Überlegungen zumeist an zu einseitigen Anreizen insbesondere in Bezug auf die Altschuldenentlastung. Es sind daher Rahmensetzungen notwendig, die neuartige Handlungsansätze und einen kreativen Umgang mit leerstehenden Gebäuden ermöglichen.

Die **komplette Stilllegung ganzer Quartiere in peripherer Lage** kann möglicherweise eine Strategie sein, um finanzielle Handlungsspielräume in den zu erhaltenden Stadtquartieren zu sichern. Allerdings ist sorgfältig abzuwägen, wo eine solche Maßnahme für die Stadt insgesamt, den Stadtteil und die Nachbarschaften am verträglichsten ist.

Perspektive von Plattenbaugebieten

Die künftige Perspektive der Plattenbausiedlungen wird damit zusammenhängen, welche Rolle diese Gebiete übernehmen können bzw. müssen, um im gesamtstädtischen Entwicklungsprozess unter Schrumpfungsbedingungen den Erhalt attraktiver und funktionsfähiger Strukturen zu sichern. Plattenbaugebiete sind in den meisten Städten weder ortstypisch, noch unverwechselbar oder imageprägend. Es sind die Bestände, die aus stadtgestalterischen und stadtfunktionalen Gründen vielfach entbehrlich sind. Deshalb werden sie auch künftig einen wesentlichen Beitrag zur Konsolidierung des Wohnungsmarktes und zur Anpassung der städtischen Strukturen an Schrumpfungsbedingungen leisten. Auf der anderen Seite übernehmen die Großsiedlungen nach wie vor eine wichtige Versorgungsfunktion für bestimmte Schichten der Bevölkerung und sind die wirtschaftliche Basis für viele Wohnungsunternehmen (Genossenschaften wie auch Gesellschaften) und können daher nicht pauschal als „Schrumpfungsreserve“ der Städte abqualifiziert werden.

In der aktuellen Umsetzung des Programms Stadtumbau Ost sind die **Plattenbaugebiete** derzeit die **Schwerpunktgebiete des Wohnungsrückbaus**. Rund 90 % der bisher in den fünf neuen Ländern mit Hilfe von Fördermitteln zurück gebauten ca. 126.500 Wohneinheiten (Stand 31.10.2005) sind Wohnungen, die nach 1960 errichtet wurden (also vorwiegend Plattenbauwohnungen). In einer ganzen Reihe von Plattenbaugebieten konnten so die Leerstandszahlen in den letzten Jahren gesenkt oder zumindest ein weiteres Ansteigen verhindert werden. Andere Gebiete befinden sich trotz (oder auch befördert durch den) Abriss in einer Spirale dynamisch zunehmender Leerstände. Wieder andere – zum heutigen Zeitpunkt möglicherweise noch relativ stabil wirkende Plattenbaugebiete der 1960er und frühen 1970er Jahre – befinden sich in einer erkennbaren „demografischen Negativspirale“. Hier wird deutlich, dass sich die Perspektive der Plattenbausiedlungen in den nächsten Jahren in noch stärkerem Maße als bisher ausdifferenzieren wird. Bei der Entwicklung und Umsetzung von Strategien für die meisten Großsiedlungen reicht es daher nicht aus, auf die jeweils aktuellen Problemlagen zu reagieren. Es muss vielmehr darum gehen, die Entwicklungsperspektive jeder einzelnen Plattenbausiedlung realistisch einzuschätzen und für die Zukunft zu erhaltende Bestände zu fixieren.

Bei geplanten Investitionen in den Plattenbaugebieten muss daher in stärkerem Maße die Frage nach einer langfristigen Tragfähigkeit gestellt werden. Manche Akteure (Wohnungsunternehmen wie auch Kommunen) tun sich – auch angesichts in der Vergangenheit getätigter Investitionen – schwer, die Zukunftsfähigkeit einzelner Wohnungsbestände realistisch einzuschätzen. Die derzeit anstehende Fortschreibung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte zeigt, dass der notwendige Rückbaubedarf in der ersten Phase des Stadtumbaus in vielen Fällen deutlich unterschätzt wurde.

Werden diese Signale nicht ernst genommen, besteht in bestimmten Fällen die Gefahr weiterer Fehlinvestitionen in Bestände, die langfristig möglicherweise nicht zu stabilisieren sind und nicht mehr erfolgreich auf dem Wohnungsmarkt angeboten werden können. Strategische Entscheidungen dürfen sich dabei nicht allein auf die bestehenden Wohnpräferenzen der derzeitigen Bewohner in den Plattenbausiedlungen stützen. Denn vielen dieser Siedlungen fehlt ein größeres Zuzugspotenzial, da die Bewohnerschaft bereits heute oft stark überaltert ist und sich jüngere Bewohner von dieser Wohnform eher abwenden. Im Zweifelsfall gilt es, die künftige Entwicklung erst einmal zu beobachten, bevor weitere Investitionen getätigt werden.

Verstetigung der Förderung des Stadtumbaus

Mit dem Programm Stadtumbau Ost konnten in den letzten Jahren wichtige Maßnahmen umgesetzt werden, die ein weiteres Anwachsen des Wohnungsleerstandes verhindert und damit eine weitere Problemzuspitzung vermieden haben. Eine dauerhafte und deutliche Reduzierung der Leerstandszahlen ist allerdings bisher nicht gelungen. Vielmehr ist erkennbar, dass auch viele Brandenburger Städte, bedingt durch die künftige demografische Entwicklung, erst am Anfang eines langfristigen und tief greifenden Schrumpfungsprozesses stehen, der dazu führen wird, dass die Wohnungsnachfrage vielerorts weiter zurückgeht. Dies zwingt dazu, einerseits bereits heute klarere Prioritätensetzung hinsichtlich der in den nächsten Jahren umzusetzenden Maßnahmen vorzunehmen und andererseits frühzeitig eine Programmfortführung nach 2009 vorzubereiten. Der Stadtumbau muss auch über das Jahr 2009 hinaus ein Schwerpunkt der Städtebauförderungspolitik des Bundes und der Länder sein.

Siehe weiterhin auch: [Bundestransferstelle Stadtumbau Ost 2005: Erster Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost „Stadtumbau Ost – Stand und Perspektiven“](#) (erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung)