



Dr. Heike Liebmann

# Stadtumbau Ost 2.0: Aktuelle Herausforderungen am Beginn der zweiten Förderprogrammphase



Anliegen des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost ist es, Innenstädte und erhaltenswerte Stadtquartiere durch gezielte Aufwertungsmaßnahmen zu stärken sowie städtische Wohnungsmärkte durch den Abriss leerstehender, dauerhaft nicht mehr nachgefragter Wohnungen zu stabilisieren. Nach sieben Jahren Laufzeit endete im Jahr 2009 die erste Förderperiode des Programms Stadtumbau Ost. Auf Basis einer umfassenden Programmevaluierung hat der Deutsche Bundestag im Frühjahr 2009 die Fortsetzung des Programms Stadtumbau Ost als eigenständiges Förderprogramm bis zum Jahr 2016 beschlossen. Dies ist Anlass für einen kurzen Blick zurück auf die erste Programmphase, zugleich aber auch für einen Blick auf die künftigen Herausforderungen im Stadtumbau.

## Zentrale Ergebnisse der Evaluierung des Programms

Die Evaluierung des Programms Stadtumbau Ost hat gezeigt, dass dieses in den neuen Ländern zu einer Stabilisierung der Wohnungsmärkte und zur Stärkung der Städte als Wohn- und Wirtschaftsstandorte beigetragen hat (vgl. BMVBS/BBR 2008a). So ist die Zahl der leerstehenden Wohnungen, hauptsächlich wegen der realisierten Abrissmaßnahmen (vgl. Tabelle 1), seit Beginn des Programms kontinuierlich gesunken.

Ein Großteil des Abrissvolumens entfällt dabei auf die im Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (GdW) zusammengeschlossenen Wohnungsunternehmen. In der Folge haben sich die Leerstandsquoten der GdW-Unternehmen in den Stadtumbaukommunen von 16,2 % im Jahr 2002 auf 13,5 % im Jahr 2005 und 10,7 % im Jahr 2008 verringert (GdW 2009: 10). Wesentliches flankie-

rendes Instrument zur Realisierung des Abrissvolumens war die Altschuldenentlastung nach § 6a Altschuldenhilfegesetz.

Über die Leerstandsreduzierung ist – so wird im Ergebnis der Evaluierung diagnostiziert – „eine positive Wirkung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost auf die wirtschaftliche Situation der Wohnungsunternehmen in den Programmkommunen – insbesondere der § 6a AHG-Unternehmen – festzustellen, wenn auch noch keine wirtschaftliche Gesundung“ (BMVBS/BBR 2008a: 309). Diese positive Wirkung wird allerdings zum Teil auch auf verbesserte Rahmenbedingungen, wie das gegenüber den 1990er Jahren gesunkene Zinsniveau zurückgeführt. Allerdings muss davon ausgegangen werden, dass die Nachfrage auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt in den kommenden Jahren weiter zurückgeht. In der Folge würden – so die aktuellen Prognosen – die Leerstände von 780.000 Wohnungen im Jahr 2007 ohne weiteren Rückbau auf voraussichtlich bis zu 1,42 Mio. Wohnungen im Jahr 2020 anwachsen.

Auch für die Aufwertung von städtebaulich bedeutsamen Teilräumen werden im Evaluierungsbericht sichtbare Erfolge festgestellt. In erster Linie betreffen die Aufwertungsmaßnahmen die Gestaltung öffentlicher Räume und Infrastrukturmaßnahmen, ein deutlich kleinerer Teil kommt der Gebäudesubstanz zugute. Allerdings zeigen sich gerade in innerstädtischen Stadtquartieren differenzierte Entwicklungen. Während viele Kommunen die Wohnungsnachfrage und die gesamtstädtischen Perspektiven der Entwicklung der Innenstädte, vor allem der historischen Altstädte und der repräsentativen Gründerzeitquartiere, positiv einschätzen, haben insbesondere einfache, zum Teil noch unsanierte Gründerzeitgebiete nach wie vor deutliche Entwicklungsdefizite zu verzeichnen und weisen

	aus Bund-Länder-Programm	aus Länderprogrammen	Gesamt
Berlin	4.399	---	4.399
Brandenburg	43.137	4.954	48.091
Mecklenburg-Vorpommern	20.062	---	20.062
Sachsen	77.398	14.428	91.826
Sachsen-Anhalt	53.160	---	53.160
Thüringen	37.208	4.328	41.536
Gesamt	235.364	23.710	259.074

Quelle: BMVBS auf Basis der Meldungen der Länder

Tab. 1: Realisierter Abriss von Wohnungen im Rahmen des Stadtumbaus (Stand 30.06.2009)

einen hohen Handlungsbedarf auf. Im Ergebnis der Evaluierung wird in diesem Zusammenhang auf die Gefahr verwiesen, „dass Fragmentierungen und Zäsuren im Stadtkörper [...] mittel-, langfristig oder dauerhaft bestehen bleiben, da sinnvolle Nachnutzungen und/oder Investoren fehlen“ (BMVBS/BBR 2008a: 289). Die Perspektive der Innenstädte im Stadtumbau wurde parallel zum Evaluierungsprozess von der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost in den Mittelpunkt des dritten Statusberichtes zum Stadtumbau gestellt (vgl. BMVBS/BBR 2008b).

## Empfehlungen der Evaluierung zur künftigen Programmfortführung

Die Empfehlungen der Evaluierung zur künftigen Programmfortführung richten sich vor allem auf die Sicherung der Kontinuität bei der Fortsetzung des Stadtumbau Ost bis zum Jahr 2016, setzen aber insbesondere im Hinblick auf die Stärkung der Innenstädte auch neue Akzente. Wesentliche Empfehlungen im Ergebnis der Evaluierung sind:

- Förderung des Abrisses von weiteren ca. 200.000 bis 250.000 Wohnungen bis zum Jahr 2016;
- Fortführung der Rückbauförderung ohne kommunalen Eigenanteil in Höhe von 50-60 Euro/qm abgerissener Wohnfläche; wobei stadtbildprägende Gebäude mit Baujahr vor 1918 und denkmalgeschützte Gebäude weiterhin von der Rückbauförderung ausgeschlossen werden sollen; auch eine Erweiterung der Fördertatbestände im Rückbauprogramm auf Gewerbegebäude wird abgelehnt;
- Einsatz von 50% der Bundesmittel im Stadtumbau für den Programmteil Aufwertung; bei flexibler Festlegung der spezifischen Förderquoten vor Ort entsprechend den konkreten Problemlagen und definierten Strategien;
- Stärkere Orientierung von Aufwertungsmaßnahmen auf die Innenstädte und innenstadtnahen Altbauquartiere, dazu Ermächtigung der Länder, den kommunalen Eigenanteil für die Aufwertung in diesen Quartieren auf bis zu 20% abzusenken;
- Durchführung von Sicherungsmaßnahmen bei Altbauten auch weiterhin ohne kommunalen Eigenanteil;
- Zur Stärkung der Aufwertung vor allem in den Innenstädten Einrichtung eines neuen Handlungsfeldes im Stadtumbau zur Wiedernutzung und Zwischennutzung von Brachflächen und Baulücken, das auch nichtbauliche Zwischennutzungen einbezieht;
- Stärker ressortübergreifende Förderung der Anpassung städtischer Infrastrukturen, d.h. unter Einbeziehung sektoraler Fachprogramme anderer Bundes- und Landesministerien; trotzdem auch weitere angemessene Förderung innerhalb des Programms Stadtumbau Ost;
- Stärkung von Instrumenten und Anreizen, um private Einzeleigentümer intensiver am Stadtumbau zu beteiligen; dazu u.a. Verbesserung von Beratungs- und Management-

angeboten, wie bspw. die Unterstützung von Eigentümers-tandortgemeinschaften<sup>1</sup>.

## Herausforderungen im aktuellen Stadtumbauprozess

Mit der Evaluierung des Programms Stadtumbau Ost und den formulierten Empfehlungen für die weitere Programmfortführung sowie den entsprechenden Beschlussfassungen des Bundestages liegen wichtige Rahmenseetzungen für die jetzt begonnene zweite Phase des Programms Stadtumbau Ost vor, die sich noch in der Feinjustierung des Programms im Rahmen der Verwaltungsvereinbarungen von Bund und Ländern sowie länderbezogenen Förderrichtlinien niederschlagen müssen. Zugleich zeigt sich, dass sich die Herausforderungen im Stadtumbau im Programmverlauf verändern. Auf einige diesbezügliche Aspekte wird im Weiteren eingegangen, diese bieten jeweils sowohl Chancen als auch Risiken im künftigen Stadtumbauprozess.



Abb. 1: Der Stadtumbau wird differenzierter: Teilrückbauprojekte in der Großsiedlung Dresden-Gorbitz (Foto: IRS)

## Verlangsamung des Rückbau„tempo“

Bei der Beobachtung des aktuellen Stadtumbauprozesses zeigt sich, dass das zwischen 2002 und 2007 erreichte Rückbautempo deutlich an Dynamik verloren hat und sich möglicherweise noch weiter verlangsamen wird. Damit stellt sich die Frage, ob die Bedeutung des Rückbaus im Stadtumbauprozess insgesamt abnimmt.

Der Bericht zur Evaluierung des Programms Stadtumbau Ost zeigt, dass ohne weiteren signifikanten Rückbau der Leerstand in den kommenden Jahren erneut stark ansteigen würde. Negative Auswirkungen auf das Investitionsklima und eine erneute wirtschaftliche Existenzgefährdung der lokalen Wohnungswirtschaft wären die Folge. Der weitere Rückbau bleibt daher eine wichtige Kernaufgabe im Stadtumbau.

<sup>1</sup> Vgl. Beitrag von Peter Heberger in diesem Heft



Die derzeitige geringere Dynamik des Rückbaus ist vor allem auf folgende Gründe zurückzuführen:

- Kurzfristig fehlen in vielen Städten Potenziale für den flächenhaften Rückbau im Plattenbaubestand, da sich der Leerstand zumeist dispers in den unterschiedlichsten Beständen des Wohnungsmarktes verteilt;
- Mit dem Auslaufen der Regelungen zur Entlastung von Alt-schulden (§ 6a AHG) entfällt für viele Wohnungsunternehmen ein wichtiger Anreiz für den Abriss von Wohnungen; zugleich führt die Hoffnung auf eventuell doch noch mögliche Anschlussregelungen zu einer Abwartehaltung, da gewissermaßen die ‚Spielregeln‘ der künftigen Rückbauförderung noch nicht klar definiert sind;
- Zunehmend fehlt es an unsanierten Wohnungsbeständen als Abrisspotenzial; (teil)sanierte Bestände kommen aufgrund der darauf lastenden „Neuschulden“ für den Rückbau meist nur bedingt infrage;
- Bestimmte (unsanierte oder teilsanierte) Bestände, die aus wohnungswirtschaftlicher und städtebaulicher Sicht mittelfristig abgerissen werden könnten, werden nach wie vor nachgefragt, da sie hinsichtlich Größe und Mietpreis besonders ‚passfähig‘ zu den KdU-Regelungen (Kosten der Unterkunft) vieler Städte und Landkreise sind und für einkommensschwache Haushalte vorgehalten werden sollen (auch wenn damit zunehmend sozial segregierte Problemgebiete in Kauf genommen werden).

Die in den nächsten (zwei bis drei) Jahren zu erwartende geringere Dynamik des Rückbaus wird hier jedoch weniger als Problem, sondern vielmehr als Chance zur Qualifizierung des Programmbereichs Aufwertung gesehen. Allerdings ist zugleich eine gewisse Sensibilisierung von Stadtpolitik und Öffentlichkeit für stagnierende oder steigende Leerstände notwendig. Hilfreich können dabei diversifizierte Strategien im Umgang mit Leerstand (von Teilrückbau bis Stilllegung) sein.

## Stadtumbau wird kleinteiliger

Die Verlangsamung des Rückbautempos ist ein sichtbares Zeichen dafür, dass der Stadtumbau künftig kleinteiliger und insgesamt ‚komplizierter‘ werden wird. Es wird weniger großmaßstäbliche Lösungen geben können. Stadtgestalterisch nicht optimale Zwischensituationen werden damit alltäglicher werden. Der Anspruch an gewohnte Standards der Aufwertung und (Flächen-)Bewirtschaftung wird im Kontext mit sinkenden finanziellen Spielräumen abnehmen.

Umso wichtiger ist es in der neuen Förderperiode, die einzelnen Stadtumbaumaßnahmen auf Basis einer integrierten gesamtstädtischen Entwicklungsstrategie vorzubereiten und umzusetzen. Notwendig ist eine Auseinandersetzung damit, welche Stärken die jeweiligen Stadtquartiere aufweisen, wie eine weitere Profilierung von Standorten aussehen kann und welche Rolle sie für den Erhalt von Stadtstrukturen und städtischer Identität spielen. Auch die Fragen danach, wie eine Koordinierung und Aktivierung der lokalen Akteure besser



Abb. 2: Künstlerische Inszenierung von Leerstand im Rahmen der IBA Stadtumbau 2010 in Aschersleben (Foto: IRS)

gelingen kann und wo Möglichkeiten sowie Grenzen fördermittelgesetzter Impulse liegen, sind einzubeziehen.

## Differenzierte Entwicklung innerstädtischer Quartiere

Die räumliche Differenzierung von Entwicklungen innerhalb der Städte nimmt teilräumlich zu. Insbesondere in den Altbaustädten mit hohen Gründerzeitanteilen hat sich das Sanierungstempo in den letzten Jahren nachfrage-, akteurs- und kostenbedingt verlangsamt. Auch künftig wird dieses nicht wesentlich zu erhöhen sein. Damit wird das Ziel der weiteren innerstädtischen Aufwertung nicht in Frage gestellt, die Umsetzung erfordert aber Mut zu Prioritäten und einen langen Atem.

Die erste Phase des Stadtumbaus hat zudem gezeigt, dass auch innerstädtische Quartiere mit grundsätzlicher Entwicklungsperspektive eigenständige Entwicklungsimpulse brauchen, da der Rückbau am Stadtrand nicht per se zu einer positiven Entwicklung führt.

## Stadtumbau in Umstrukturierungs- und Rückbaubereichen sozialverträglich fortsetzen

Die jüngeren Bestände des DDR-Wohnungsbaus, die Plattenbauten der 1970er und 1980er Jahre, bilden bislang die Schwerpunktbereiche des Abrisses. Zum einen sind diese Bestände überwiegend im Eigentum kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungsunternehmen, die bereit waren, sich am Abriss zu beteiligen. Zum anderen sind es oftmals Bestände mit geringeren städtebaulichen und bautechnischen Qualitäten sowie geringerer Wohnqualität. Zudem befinden sich die entsprechenden Wohngebiete oft in städtischen Randlagen und wiesen in Teilbereichen in der Vergangenheit einen geringen Sanierungsstand auf. Wesentlich war aber auch, dass die Fluktuation und der Leerstand in diesen Bauten auch aufgrund eines teilweise schlechten Images vielfach am höchsten war.

Zum Ende der ersten Programmperiode des Stadtumbaus ist in vielen dieser Gebiete eine Reduzierung der Leerstandszahlen erreicht. Oftmals liegt diese aktuell sogar unter den Leerstandszahlen innerstädtischer Altbaubestände. Hinsichtlich



der Bevölkerungs- und Sozialstruktur zeigt sich jedoch, dass die Gebiete zunehmend zur Wohnraumversorgung für sozial schwache Haushalte und Empfänger staatlicher Transferleistungen dienen. Hier ist auf Dauer eine integrierte Stadtteilentwicklung mit sozialräumlichem Schwerpunkt erforderlich, die deutlich über den Stadtumbau als solchen hinausreicht. Zugleich aber müssen vor dem Hintergrund der künftigen Bevölkerungsentwicklung die derzeit noch gültigen Rückbaustrategien und -ziele vielfach fortgeschrieben werden. Weitere Abrissmaßnahmen werden dabei in vielen Quartieren unvermeidlich sein. Der weitere Umstrukturierungsprozess muss den Bewohnern der Gebiete jedoch frühzeitig vermittelt werden.



Abb. 3: Die Aufwertung im Stadtumbau richtet sich zunehmend auf innerstädtische Quartiere – hier ein Beispiel aus Wittstock (Foto: IRS)

### Künftig neue Gebietskulissen im Fokus des Stadtumbaus

Viele ältere, bis etwa Mitte der 1970er Jahre errichtete Wohngebiete zeichnen sich derzeit noch durch – auch im gesamtstädtischen Vergleich – geringe Wohnungsleerstände sowie hohe Sanierungsstände und gute stadträumliche Qualitäten (meist innenstadtnahe ruhige Lage) aus. Zudem weisen die Gebiete zumeist eine sozial stabile, allerdings stark überalterte Bewohnerschaft auf. Aufgrund dieser Bewohnerstruktur sind diese Gebiete mittelfristig erheblichen Veränderungen ausgesetzt. Sie werden damit künftig in vielen Städten neben den Zentren deutlich stärker in den Fokus des Stadtumbaus rücken. Gelingt es nicht, in diesen Gebieten einen Generationswechsel durch zuziehende Haushalte zu erreichen, ist vielfach ein drastischer Anstieg der Leerstandszahlen zu erwarten. Andererseits können durch die nachhaltige Ausrichtung dieser Bestände und Infrastrukturen an anderer Stelle stadstrukturell gewünschte Rückbaupotenziale entstehen.

### Einbeziehung der Eigentümer

Die Notwendigkeit der stärkeren Einbeziehung der Bestände von privaten Einzeleigentümern in den Stadtumbau wird von den meisten Stadtumbauakteuren allgemein anerkannt. Trotzdem liegt hier eine der größten Herausforderungen in der zweiten Stadtumbauphase, um eine weitere Aufwertung

in den Innenstädten zu erreichen. In einer ganzen Reihe von Modellvorhaben und Projekten werden derzeit Erfahrungen mit unterschiedlichen Instrumenten der Ansprache, Beratung, Vernetzung und Förderung erprobt (z.B. Eigentümerstandortgemeinschaften, Stadtumbaumanager). Hier gewinnt der Erfahrungstransfer zwischen den Projekten, aber auch darüber hinaus eine ganz besondere Bedeutung.

Doch auch die vielfach schon eingespielte Kommunikation zwischen Stadtverwaltungen und Wohnungsunternehmen wird weiter intensiviert werden müssen, da einerseits die wohnungswirtschaftlichen Spielräume der Unternehmen vielfach enger werden und andererseits der Aufwand für die weitere Gestaltung des Stadtumbauprozesses für alle Akteure eher höher wird.

### Neue Themen im Stadtumbau

Die global, stadtökologisch und wirtschaftlich gebotene Steigerung der Energieeffizienz wird auch für den Stadtumbau zunehmend ein Thema. Dies betrifft die Frage nachhaltiger kompakter Stadt- und Infrastrukturen in gleichem Maße wie die Entwicklung der Wohnungsbestände.

### Fazit

Der Beitrag zeigt auf, dass der Stadtumbau in seiner zweiten Programmphase vielfältiger, komplexer, aber auch komplizierter wird. Damit braucht der Stadtumbau künftig mehr denn je die Einbettung in übergeordnete Strategien der Stadtentwicklung. Der Stadtumbau kann dabei einen Beitrag leisten, um die gewachsene bauliche Struktur der Städte zu erhalten und unter Berücksichtigung der demografischen Rahmenbedingungen zeitgemäß fortzuentwickeln sowie die wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten durch städtebauliche Maßnahmen zu stärken. Die integrierten Ansätze und nachhaltigen Strategien kontinuierlich fortzuschreiben und weiterzuentwickeln ist damit eine wesentliche Voraussetzung für einen erfolgreichen Stadtumbauprozess. Sie sind die Basis, um den Stadtumbau im Rahmen einer ganzheitlichen städtischen Regenerierungsstrategie mit anderen Förderprogrammen und Instrumenten zu verzahnen.

Dr. Heike Liebmann

Leiterin der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), Erkner (b. Berlin)

### Quellen:

BMVBS/BBR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2008a): Gutachten: Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost. Berlin

BMVBS/BBR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2008b): Dritter Statusbericht. Perspektiven für die Innenstadt im Stadtumbau. Berlin 2008

GdW – Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (2009): Medien-Information Nr. 38/09 vom 23.06.2009 (abrufbar unter: [www.gdw.de](http://www.gdw.de))