

Heike Liebmann

## Stadtumbau im Ländervergleich

Das Bund-Länder-Förderprogramm Stadtumbau Ost bildet seit 2002 eine zentrale Säule der Städtebauförderung in den neuen Ländern. Reagiert wird damit auf städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Auswirkungen von demographischen und wirtschaftlichen Strukturveränderungen in den Städten. Grundlage der Umsetzung des Programms ist die jährlich zwischen Bund und Ländern abzuschließende Verwaltungsvereinbarung in der die wesentlichen Fördertatbestände der einzelnen Programme der Städtebauförderung festgeschrieben werden. Die Umsetzung der Programme erfolgt dann auf der Landesebene. Dementsprechend können die Bundesländer jeweils eigene Schwerpunktsetzungen innerhalb der jeweiligen Bund-Länder-Förderprogramme vornehmen.

Der vorliegende Beitrag zeigt auf, dass Unterschiede, die im Ländervergleich der Umsetzung des Stadtumbaus sichtbar werden, einerseits auf differenzierte Ausgangsbedingungen – insbesondere die Leerstandsbelastung und Leerstandsverteilung – zum Beginn des Programms zurückzuführen sind. Andererseits zeigen sich hier aber auch unterschiedliche strategische inhaltliche und räumliche Schwerpunktsetzungen im Rahmen der Förderpolitik der Länder.

### 1. Ausgangsbedingungen für den Stadtumbau im Jahr 2002

Wesentlicher Ausgangspunkt für die Initiierung des Programms Stadtumbau Ost war der massive Leerstand von Wohnungen in Ostdeutschland. Eine Expertenkommission des Bundes zum wohnungswirtschaftlichen Strukturwandel, die mit ihren Empfehlungen im Jahr 2000 wesentliche Grundlagen für das Programm Stadtumbau Ost legte, ging in ihrem Gutachten von einem Leerstand von mehr als 1 Mio. Wohnungen (bzw. ca. 13 % des Wohnungsbestandes) in Ostdeutschland aus. Allerdings waren die einzelnen neuen Länder beim Programmstart in unterschiedlichem Maße von Leerstand betroffen, was zu differenzierten Schwerpunktsetzungen bei der Umsetzung des Stadtumbaus führte. So wiesen die Bundesländer Sachsen und Sachsen-Anhalt im Jahr 2002 mit 16,9 % bzw. 17,6 % die höchsten Leerstandsquoten auf. Demgegenüber waren die Quoten in Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen (11,8 bzw. 10,2 %) am geringsten (vgl. Abbildung 1).

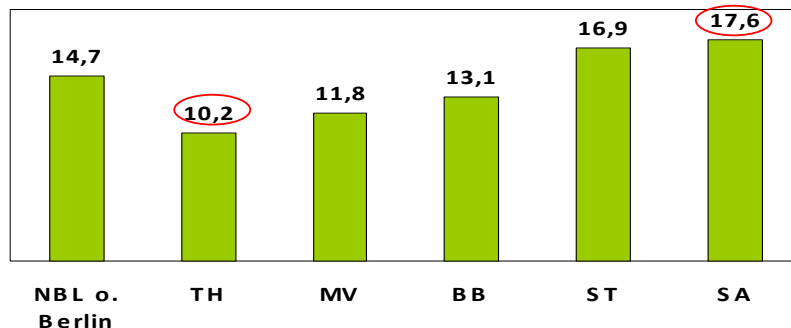


Abbildung 1: Leerstandsquote nach Bundesländern im Jahr 2002 (in %)

Quelle: Mikrozensus 2002

Diese differenzierte Leerstandsverteilung ist u.a. auf Unterschiede in der Struktur des Wohnungsbestandes in den Ländern zurückzuführen. So sind Sachsen und Sachsen-Anhalt die Länder in Ostdeutschland mit besonders hohen Anteilen an vor 1919 errichteten Altbauten am Gesamtwohnungsbestand. Dies hatte zur Folge, dass es in beiden Ländern hohe Anteile überkommenen Leerstandes aus der DDR-Zeit gab, d.h. Altbauten die aufgrund ihres Unterhaltungszustandes wegen Unbewohnbarkeit leer standen. Schätzungen gehen davon aus, dass so zum Ende der DDR-Zeit rd. 400.000 Wohnungen leer standen. Ein erheblicher Anteil davon in Sachsen und Sachsen-Anhalt. Der Leerstand konzentrierte (und konzentriert) sich in diesen Ländern dementsprechend nicht vorrangig im Plattenbaubestand am Stadtrand sondern in erheblichen Anteilen auch in den innerstädtischen Altbaubeständen. In der Folge wurden in der Vergangenheit in beiden Ländern im Rahmen des Stadtumbaus nicht nur Wohnungen in Plattenbauweise am Stadtrand abgerissen sondern auch (wenn auch in deutlich geringerem Maße) Wohnungen in innerstädtischen Altbaubeständen.

Mecklenburg-Vorpommern wies demgegenüber zum Programmstart einerseits deutlich geringere Leerstandsquoten und andererseits einen hohen Anteil an industriellem Wohnungsbau aus der DDR-Zeit am Gesamtwohnungsbestand (mehr als 50 Prozent) auf, in dem sich zudem höhere Anteile des Leerstandes konzentrierten. Für einen ‚idealtypischen‘ Stadtumbau nach der Leitidee ‚Rückbau von außen nach innen‘ sind dies im Vergleich deutlich günstigere Bedingungen.

Folglich führten der uneinheitliche Problemdruck und die spezifischen Problemlagen in den einzelnen neuen Ländern zu unterschiedlichen Strategien und Schwerpunktsetzungen in der Umsetzung des Programms.

### 2. Räumliche Schwerpunktsetzungen bei der Auswahl von Programmkommunen und Fördergebieten

Generell ist festzuhalten, dass das Programm Stadtumbau eine hohe Breitenwirkung in den neuen Ländern erzielt. Immerhin sind gut 90 Prozent aller Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern am Programm beteiligt. Rund 2/3 aller Bürger in Ostdeutschland leben in einer Stadtumbaukommune.

Allerdings nehmen die Länder unterschiedliche Schwerpunktsetzungen bei der Aufnahme von Kommunen in das Programm vor. So wird in Brandenburg eine klare Fokussierung des Programms auf die am stärksten von Leerstand betroffenen größeren Kommunen des Landes vorgenommen. Bisher wurden insgesamt 33 Kommunen in das Programm aufgenommen, die über längere Zeiträume am Programm partizipieren und in denen vergleichsweise hohe Fördersummen eingesetzt werden können. Die durchschnittliche Leerstandsquote in den Brandenburger Stadtumbaukommunen lag beim Programmstart bei durchschnittlich 21 % und damit um rd. 8 % höher als die Leerstandsquote auf Landesebene.

Demgegenüber hat bspw. der Freistaat Sachsen bisher insgesamt 128 Kommunen in das Programm aufgenommen, darunter auch viele sehr kleine Städte. Die Leerstandsquote in den Programmkommunen lag im Jahr 2002 nahezu im Durchschnitt des Landes. Der eher flächenhafte Ansatz der Verteilung der Fördermittel ist hier sicher auch dem insgesamt hohen Problemdruck in einer Vielzahl von Kommunen geschuldet. Doch auch andere Länder wie Mecklenburg-Vorpommern oder Thüringen haben die Städtebaufördermittel in der Vergangenheit eher flächenhaft eingesetzt.

Demgegenüber empfiehlt das Gutachten zur Evaluierung des Programms Stadtumbau Ost: „Die Länder sollten prüfen, ob eine noch stärkere Konzentration der Förderkulissee auf Kommunen mit besonderem Problemdruck möglich ist (gemessen an der Leerstandsquote oder der Konzentration von Leerständen auf bestimmte Gebiete oder Eigentümer). Ein Gleichklang mit landesplanerischen und strukturpolitischen Zielen ist vor allem unter dem Gesichts-

punkt der Nachhaltigkeit anzustreben.“ (BMVBS / BBR (2008): Gutachten zur Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, S. 320)

Doch auch innerhalb des Kommunen, zeigen sich unterschiedliche räumliche Prioritätensetzungen. Zwar liegt die Ausweisung von Fördergebieten in der Hoheit der Kommune, trotzdem spiegeln sich auch hier landespolitische Vorgaben wider. Diese werden insbesondere bei der Frage nach einer Überlagerung von Förderkulissen unterschiedlicher Programme deutlich. So strebt bspw. Thüringen eine möglichst starke Bündelung und Überlagerung von Förderprogrammen in der Innenstadt an. Ziel ist es größtmögliche Wirkungen in den besonders stadtentwicklungsrelevanten Stadtquartieren zu erreichen. Demgegenüber wird in Sachsen eine solche Überlagerung von Förderprogrammen auf Stadtquartierebene eher vermieden, um ein zu starke Konzentration der Fördermittel auf wenige Gebiete zu verhindern.

In diesem Zusammenhang stellt sich dann auch die Frage nach einer vorrangigen Fokussierung der Aufwertungsmittel im Stadtumbau auf die Innenstadt oder auf die Quartiere in denen auch der Abriss stattfindet. Hier haben sich die Positionen auch innerhalb der Länder in den letzten Jahren verändert. So wurden die Aufwertungsmittel in den ersten Programmjahren bspw. in Mecklenburg-Vorpommern oder auch in Brandenburg vor allem am Stadtrand in den von Umbau betroffenen Plattenbausiedlungen eingesetzt. Inzwischen erfolgt allerdings in allen Ländern eine zunehmende Orientierung der Aufwertungsmittel auf die Innenstadt.

### 3. Inhaltliche Schwerpunkte der Programmumsetzung im Ländervergleich

Wie bereits oben erwähnt, hat sich die unterschiedliche Leerstandsbelastung in den zurückliegenden Jahren in unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunktsetzungen im Hinblick auf den Einsatz von Rückbau- und Aufwertungsmitteln niedergeschlagen. So wurden in Sachsen und Sachsen-Anhalt – den Ländern mit der höchsten Leerstandsbelastung – von 2002 bis 2007 rund zwei Drittel der Fördermittel von Bund und Ländern in den Abriss von Wohnungen investiert. Entsprechend weniger Geld stand für Aufwertungsmaßnahmen zur Verfügung. Demgegenüber orientierten sich Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen an der ursprünglichen Programmintention eines jeweils etwa hälftigen Mitteleinsatzes für Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen. In Brandenburg wurde die Gleichverteilung von Aufwertungs- und Rückbaumitteln nach zwei Jahren Programmablaufzeit zugunsten eines höheren Rückbauteilums aufgegeben.

Aktuell ist allerdings in allen Ländern eine Verschiebung des Fokus im Stadtumbau zugunsten von Maßnahmen der Aufwertung erkennbar. So wurden im Programmjahr 2009 in allen Bundesländern deutlich mehr Mittel für Aufwertungsvorhaben bewilligt als für Rückbaumaßnahmen. Voraussichtlich wird diese Tendenz auch in den nächsten ein bis zwei Jahren anhalten, da sich der noch vorhandene hohe Leerstand in den Kommunen sehr dispers auf unterschiedlichste Wohnungsbestände verteilt. Obwohl die Evaluierung des Programms Stadtumbau Ost zu dem Schluss kommt, dass bis 2020 weitere 200.000 bis 250.000 Wohnungen in Ostdeutschland durch Abriss vom Markt genommen werden müssten, nur um ein weiteres Anwachsen der Leerstandszahlen zu verhindern, fehlt in vielen Kommunen kurzfristig das Potential für weitere umfangreiche Abrissmaßnahmen.

Für den Stadtumbau ist dies eine Chance, in den nächsten Jahren eine stärkere Profilierung der Aufwertung zu erreichen, die sich bereits jetzt in allen Ländern zunehmend auf die innerstädtischen Stadtquartiere fokussiert.

Noch auf einen weiteren Aspekt der inhaltlichen Schwerpunktsetzung soll an dieser Stelle eingegangen werden: Seit einigen Jahren haben sich Bund und Länder darauf verständigt, ergänzend zu den zentralen Programmbereichen des Stadtumbaus – Aufwertung und Rück-

bau – zwei weitere (kleinere) Programmbereiche einzurichten, um damit auf spezifische Probleme reagieren zu können. Diese werden auf der Länderebene jedoch in unterschiedlicher Weise umgesetzt.

Die **Durchführung von Sicherungsmaßnahmen** ist so seit 2005 Bestandteil der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern. Diese Mittel sind einsetzbar für stadtbildprägende vor 1914 errichtete Gebäude, für die kurzfristig keine Nutzung erkennbar ist. Von den Ländern wird dieses Förderinstrument bisher in unterschiedlichem Maße eingesetzt. Während Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg Sicherungsmaßnahmen bisher nicht fördern (in Brandenburg ab 2010 vorgesehen) nutzen Sachsen, Thüringen und Sachsen-Anhalt dieses Förderinstrument in zunehmendem Maße.

Ähnlich sieht es beim Programmbereich zur **Anpassung städtischer (sozialer und technischer) Infrastrukturen** aus. Für Berlin galten in den ersten Jahren des Stadtumbaus besondere Konditionen speziell für den Rückbau sozialer Infrastruktureinrichtungen, was die besondere Bedeutung dieses Problems für Berlin verdeutlicht. In den Flächenländern hingegen wird dieser Programmbereich bisher ebenfalls nur in sehr begrenztem Maße bzw. in Thüringen gar nicht angewandt.

### 4. Strategische Einbindung des Stadtumbaus in die Förderpolitik der Länder

Der Stadtumbau ist in den Ländern in unterschiedlicher Form in programmübergreifende Förderstrategien eingebettet. Daraus folgen differenzierte strategische Weichenstellungen im Stadtumbau. Beispielhaft wird dies hier anhand der Länder Brandenburg und Sachsen-Anhalt gezeigt.

Im Land Brandenburg wurden mit dem im Jahr 2005 erstellten Masterplan Stadtumbau Leitlinien für die Stadtentwicklung entwickelt, die ein breites Verständnis von Stadtumbau beinhalten. Der Stadtumbau wird dabei nicht allein programmbezogen betrachtet, sondern als gesamtstädtischer Umbauprozess innerhalb eines integrierten Politik- und Förderansatzes. Daraus folgte die Zielstellung breit angelegter Stadtentwicklungskonzepte, in die sich das Stadtumbaukonzept als Teilkonzept einordnet. Zur Vorbereitung der zweiten Programmphase im Stadtumbau ab 2010 wurde im Jahr 2009 ein Stadtumbaudialog 2010-2016 gestartet. Ziel war es, ausgehend von den bisherigen Erfahrungen im Stadtumbau gemeinsam mit den Stadtumbauakteuren aus den Kommunen über die Perspektiven, neuen Herausforderungen und Notwendigkeiten der Neujustierung im Hinblick auf die künftige Förderperiode zu diskutieren. Neben einer Auftaktkonferenz wurden dazu eine Vielzahl von Expertengesprächen sowie drei Workshops zu zentralen Themenstellungen realisiert. Auf dieser Grundlage haben die Kommunen inzwischen ihre Stadtumbaustrategien für einen mittelfristigen Zeitraum bis 2020 fortgeschrieben.

In Sachsen-Anhalt wurde der Stadtumbau – insbesondere der Programmteil Aufwertung – eingebettet in das Konzept einer Internationalen Bauausstellung Stadtumbau 2010, an der sich 19 Städte des Landes beteiligen. Die IBA zielt darauf ab, dass die Städte ein erkennbares Profil entwickeln, das auf die Stärkung und Nutzung ihrer originären wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Potenziale setzt und das gleichzeitig als Leitlinie der künftigen baulich-räumlichen Entwicklung der Stadt dienen kann. Entsprechend breit ist vielfach das Spektrum der beteiligten Akteure, das weit über den klassischen Stadtumbauakteurskreis hinausreicht. Je nach Schwerpunktsetzung der Kommune sind dies Schulträger, Wirtschaftsvertreter, Gewerbetreibende, Künstler usw. Besonders spannende Projekte der IBA setzen dann auch bei der ‚Software‘ in den Städten an (bspw. Bernburg: Entwicklung eines neuen Bildungskonzeptes für die Gesamtstadt), um daraus Konzepte für die ‚Hardware‘, d.h. die Anpassung der baulichen Strukturen im Rahmen des Stadtumbaus abzuleiten. Zur Förderung der IBA-Projekte werden Aufwertungsmittel des Stadtumbaus mit Mitteln aus EU-Förderprogrammen verknüpft.

## 5. Fazit

Der Beitrag hat gezeigt, dass die Länder bei der Umsetzung des Stadtumbaus einen hohen Gestaltungsspielraum haben und diesen auch nutzen, um auf spezifische Problemlagen reagieren zu können. Zugleich aber stehen alle Länder in der zweiten Programmphase des Stadtumbaus ab 2010 vor vergleichbaren neuen Herausforderungen:

- Die Komplexität der Problemlagen im Stadtumbau nimmt zu: Die zunehmend disperse Leerstandsverteilung ermöglicht kaum noch ‚einfache‘ Lösungen. Zugleich fehlt es oftmals für noch leerstehende stadtbildprägende Altbauten an tragfähigen Nutzungen. Der Stadtumbau gewinnt zudem an Relevanz in Quartieren, die bisher in der Regel nicht zur Stadtumbaukulisse gehörten (insb. Quartiere aus den 1960er Jahren, die vor einem Generationswechsel stehen).
- Der Stadtumbau muss sich in stärkerem Maße auf die Aufwertung der Innenstädte fokussieren und Strategien für den Umgang mit heute noch leerstehender, unsanierter Altbausubstanz entwickeln. Erforderlich ist dazu auch eine Erweiterung des Akteursspektrums, insb. die stärkere Einbeziehung privater Kleineigentümer.

Diese nur kurz angerissenen neuen Herausforderungen im Stadtumbau erfordern länderübergreifend die Weiterentwicklung von Instrumenten im Stadtumbau bspw. zur stärkeren Einbeziehung privater Eigentümer (z.B. im Rahmen von Eigentümerstandortgemeinschaften) oder zur Moderation von Stadtumbauprozessen (insb. in den innerstädtischen Altbauquartieren). Auch die weitere Qualifizierung von Instrumenten des Monitorings der Stadt- und Quartiersentwicklung ist in diesem Zusammenhang zu nennen.

Damit kommt dem länderübergreifenden Erfahrungsaustausch im Stadtumbau – trotz aller Spezifik in den Ländern – auch künftig eine hohe Bedeutung zu. Die Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, die im Auftrag des Bundes am Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung in Erkner (b. Berlin) angesiedelt ist, wird sich auch künftig dieser Aufgabe widmen.