

Prof. Dr. Werner Rietdorf  
Institut für Regionalentwicklung  
und Strukturplanung (IRS)

## ***Integrierte Stadtentwicklungskonzepte: keine fertigen Rezepte, aber wertvolle Erfahrungen. Ergebnisse eines BMVBW-Forschungsprojektes***

1. Im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen bzw. des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung bearbeitete unser Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung in Erkner gemeinsam mit dem Dresdener Institut für ökologische Raumentwicklung und dem Berliner Planungsbüro ADVIS seit Januar 2001 ein Forschungsprojekt der Ressortforschung zur Aufstellung Integrierter Stadtentwicklungskonzepte in Städten der neuen Länder.

Zielstellung dieser Arbeit war es,

- den gegenwärtigen Stand der Arbeit an derartigen Konzepten in den neuen Ländern zu erfassen und zu analysieren,
- besonders beispielhafte Konzeptionen (sogenannte Best Practices) zu dokumentieren,
- ein auf möglichst einfachen Schritten aufgebautes Prognosemodell zur Wohnungsnachfrage zu entwickeln,
- sowie den Erfahrungsaustausch unter den Ländern und Kommunen einschließlich der Wohnungsunternehmen und -verbände zu fördern.

Der Startworkshop in diesem Projekt fand am 8. Mai 2001 in Berlin statt. Mit der heutigen Fachtagung wird dieser Arbeitsprozess im wesentlichen abgeschlossen. Das Ergebnis unserer Arbeit liegt Ihnen als Veröffentlichung und damit auch als eine Grundlage für die heutige Veranstaltung vor.

2. Die Notwendigkeit, die im Kontext mit Schrumpfung und Leerstand anstehenden komplizierten Stadtumbauprozesse in Ostdeutschland durch geeignete Integrierte Entwicklungskonzepte der Städte bzw. Gemeinden vorausschauend vorzubereiten, wird heute allgemein anerkannt und in vielen Kommunen bereits als eine prioritäre Herausforderung gesehen.

Nach unseren Kenntnissen wird derzeit in ca. 150 bis 200 Kommunen bereits an Integrierten Stadtentwicklungs- bzw. Stadtumbaukonzepten gearbeitet, darunter knapp 30 Kommunen im Land Brandenburg, knapp 70 Kommunen im Freistaat Sachsen, nahezu 50 Kommunen in Sachsen-Anhalt und über 40 Kommunen im Freistaat Thüringen.

Während in einer Reihe von Städten bereits abgeschlossene oder weitgehend abgeschlossene Konzepte vorliegen, ist die Konzeptentwicklung in zahlreichen anderen Städten noch in vollem Gange oder befindet sich noch in der Anfangsphase.

Auf einem Arbeitstreffen am 11. Oktober in Naumburg haben inzwischen 10 Städte des Landes Sachsen-Anhalt (Aschersleben, Halberstadt, die beiden Lutherstädte Eisleben und

Wittenberg, Merseburg, Naumburg, Quedlinburg, Sangerhausen, Weißenfels und Zeitz) eine gemeinsame Initiative zur Vorbereitung des Stadtumbaus in der Praxis gebildet.

3. Für unser Projekt wurden im Frühjahr ds. Jahres in Abstimmung zwischen dem BMVBW, dem BBR, den Länderministerien und den beteiligten Instituten aus zunächst 25 sogenannten Verdachtsfällen acht Kommunen als Beispielstädte (Best Practices) ausgewählt. Dies sind, nach ihrer Größe gestaffelt: Leipzig, Chemnitz, Magdeburg, Gera, Hoyerswerda, Bautzen, Wittenberge und Leinefelde. Legt man die im vorigen Jahr in der Expertenkommission verwendeten Stadttypen in ihrer Differenziertheit nach der Alterszusammensetzung der Wohnbaubestände zugrunde, so sind zwei dieser Städte (Hoyerswerda und Leinefelde) sogenannte DDR-Entwicklungsstädte mit einem dominierenden Anteil an Plattenbauwohnungen, fünf Städte sogenannte Doppelstädte und eine Stadt (Bautzen) eine sogenannte Altbaustadt mit einem dominierenden Altbauanteil von mindestens 70 Prozent.

Die derzeitigen Wohnungsleerstandsquoten dieser Städte liegen im überdurchschnittlichen Bereich zwischen etwa 17 Prozent (Gera und Leinefelde) und etwa 22 bis 25 Prozent (Magdeburg, Wittenberge und Chemnitz). In Leipzig und Hoyerswerda macht der Leerstand jeweils etwa 20 Prozent aus.

4. Integrierte Stadtentwicklungskonzepte dürfen sich ebenso wie die künftig notwendigen Stadtumbauprozesse nicht auf die Heilung gegenwärtiger Symptome von Schrumpfung- und Leerstandsentwicklungen beschränken, sondern sollten grundsätzliche Ursachen und Entwicklungsverläufe als Ausgangspunkte nehmen. Stadtentwicklungspolitik ist nachhaltig nur sinnvoll, wenn sich in ihr Wohnungspolitik mit Wirtschafts- bzw. Arbeitsmarktpolitik, Verkehrspolitik, Sozialpolitik und Jugendpolitik überlagert.
5. Die heute vorhandenen Erfahrungen mit der Arbeit an Integrierten Stadtentwicklungskonzepten zum Stadtumbau lassen eine Reihe von Schlussfolgerungen zu, die ich in 10 knappen Punkten zusammenfassen möchte.

- (1) Um die Tragfähigkeit der wohnungswirtschaftlichen und städtebaulichen Aspekte innerhalb der Integrierten Stadtentwicklungskonzepte zu sichern, sollten Integrationsprozesse zumindest in dreifacher Weise Berücksichtigung finden:

- die Integration der Fachressorts auf kommunaler Ebene,
- die Integration der Akteure des Wohnungsmarktes,
- die Integration der betroffenen Bürgerinnen und Bürger.

Die Erarbeitung der Stadtentwicklungskonzepte sollte in den Kommunen möglichst von Anfang an zur „Chefsache“ der Bürgermeister bzw. Oberbürgermeister gemacht werden.

In der derzeitigen Praxis vor Ort zeigt sich, dass die Federführung und verwaltungsinterne Koordination bei der Erarbeitung der Stadtentwicklungskonzepte zumeist bei der Bauverwaltung (in größeren Städten) bzw. beim Bürgermeister (in kleinen Städten) liegt. Andere Fachressorts werden bei Bedarf konsultiert oder zu den entsprechenden Beratungen hinzugezogen. Bezüglich der Einbeziehung der Akteure des Wohnungsmarktes beschränkt man sich in den meisten Städten bislang weitgehend auf eine Beteiligung der großen Wohnungsunternehmen, meist der kommunalen Gesellschaft und

der größten Genossenschaften. Die Integration der betroffenen Bürgerinnen und Bürger erfolgt derzeit i.a. punktuell und oftmals erst zu einem sehr späten Zeitpunkt.

- (2) Stadt- bzw. gemeindliche Entwicklungskonzepte müssen die jeweilige Kommune als Ganzes umfassen und sollten angesichts der erheblichen Suburbanisierungsentwicklung und der sich vielfach verstärkenden Stadt-Umland-Problematik auch die jeweilige Stadtregion mit einbeziehen.

Im Rahmen dieses Ansatzes sollten deutliche räumliche Schwerpunktsetzungen des künftigen Handelns entsprechend den jeweiligen Herausforderungen durch Schrumpfungs- und Leerstandsentwicklungen vorgenommen werden. Aus dem Gesamtkonzept werden für einzelne besonders stadtentwicklungsrelevante Stadtteile detailliertere Konzepte abgeleitet.

In der Praxis der uns bisher vorliegenden Konzepte zeigt sich, dass der erhobene gesamtstädtische Anspruch zwar in den meisten, aber noch nicht in allen Kommunen erfüllt ist. Die Einbeziehung der Umlandgemeinden zeichnet sich jedoch als eine sehr schwierige und konflikträchtige Aufgabe ab. Durch die Komplexität des Verfahrens zur Erstellung der Integrierten Stadtentwicklungskonzepte bereits in hohem Maße belastet, beschränken sich die meisten Kommunen bislang auf die Abstimmung „im Inneren“.

- (3) Als Zeithorizont für die Stadtentwicklungskonzepte sollten die Jahre 2010 bzw. 2015 angesetzt werden. Eine zeitliche Staffelung in die Phasen kurzfristig (bis 2005), mittelfristig (2006 bis 2010) und langfristig (2011 bis 2015), wie sie bislang erst in einigen wenigen Städten vorgenommen wird, kann sinnvoll sein.
- (4) Wesentliche Ausgangspunkte für die Erarbeitung der Stadtentwicklungskonzepte stellen die jeweiligen demographischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen und Perspektiven dar. Dazu gehören Aussagen zur Zentralität und Funktion einer Kommune im Zusammenhang mit der Region sowie mit den Bezügen innerhalb Deutschlands und der Europäischen Union, die Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung, die Arbeitsmarkt- und Einkommensentwicklung, Aussagen zur Sozialstruktur, zu Wanderungstendenzen und Pendlerströmen.
- (5) Große Bedeutung bei der Arbeit an den Integrierten Konzepten ist den Aussagen zum Wohnungsbestand und zu den Wohnungsteilmärkten beizumessen. Auf der Angebotsseite sind sorgfältige Differenzierungen der Bestände nach Baualter, Bauart, Eigentumsformen und räumlicher Verteilung, Modernisierungsgrad, Leerstand und Wohnungsbelegung notwendig. Die diesbezüglich in den Städten vorhandenen Daten unterscheiden sich hinsichtlich Qualität, Differenziertheit und Aktualität teilweise gravierend. In vielen Städten wird eine Neuerhebung (bspw. durch Gebietsbegehungen oder durch Auswertung der vorhandenen Daten der relevanten Versorgungsträger) unumgänglich sein.

Auf der Nachfrageseite geht es – unter Einbeziehung des stadtreionalen Wohnungs- und Immobilienmarktes – um eine differenzierte Wohnungsnachfrageprognose unter Berücksichtigung prinzipieller Tendenzen der Wohnflächen- und Mietentwicklung. Das Institut für ökologische Raumentwicklung hat im Rahmen unseres Forschungsprojektes hierzu eine Rechenmethodik erarbeitet, deren Grundzüge in der heute vorgelegten Broschüre dargestellt sind. Herr Deilmann vom IÖR wird im folgenden Redebeitrag darauf Bezug nehmen.

- (6) Über die Wohnungsmarkt- und Wohnungsbauentwicklung hinaus sind insbesondere auch Stärke-Schwäche-Analysen aus städtebaulicher Sicht, einschließlich wesentlicher Aussagen zur Entwicklung der Infrastrukturausstattung (sozial und technisch) wichtig für die Arbeit an den Integrierten Stadtentwicklungskonzepten.

Aufbauend auf den Ergebnissen der gesamtstädtischen bzw. stadtreionalen Bestandsaufnahme sollte eine Differenzierung nach städtebaulichen Gebietstypen erfolgen und in einem zweiten Schritt gebietsbezogene Entwicklungsziele fixiert, d.h. Prioritätensetzungen vorgenommen werden, z.B. Erhaltungsgebiete, Umstrukturierungsgebiete, Schrumpfungsgebiete o.ä. sowie Gebiete ohne Handlungsdruck. Im Ergebnis entsteht ein Grobkonzept, das gebietskonkrete Aufwertungspotenziale, zu sichernde Standorte und Standorte mit Rückbauerfordernissen ausweist.

- (7) Leider noch weitgehend ungelöst ist das Problem der Schaffung eines wirksamen Interessen- und Lastenausgleichs zwischen einzelnen Wohnungseigentümern im Blick auf eine verträgliche Umlagerung der marktberinigenden Wirkung von Rückbaumaßnahmen in Umstrukturierungsgebieten. Über diese Thematik wurde bereits im vergangenen Jahr in der Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Ländern“ (Lehmann-Grube-Kommission) heftig diskutiert. Dennoch scheint bisher niemand so recht über das verhängnisvolle „Mikado-Spiel“ hinausgekommen zu sein: „Wer sich bewegt, hat schon verloren“. Ansätze zur Überwindung dieses Dilemmas wurden Anfang ds. Jahres in Chemnitz entwickelt, hatten aber angesichts der Brisanz der auftretenden Konflikte bisher offenbar wenig praktischen Erfolg. Bei der künftigen Vergabe und Nutzung der staatlichen Mittel für den Stadtumbau sollte diese Frage in Verantwortung der jeweiligen Kommunen einer vertretbaren Lösung zugeführt werden.

- (8) Rückbaugesellschaften (bzw. die in Chemnitz diskutierte „Stadtumbau GmbH“) zur Koordinierung von Rückbaumaßnahmen einschließlich der Vor- und Nachbereitung der Maßnahmen befinden sich derzeit noch in einer sehr frühen konzeptionellen Phase. Es zeichnet sich jedoch ab, dass es ohne derartige Lösungsansätze schwerlich möglich sein wird, eine für alle betroffenen Akteure in der Kommune vertretbare Regelung (vgl. den beabsichtigten „Pakt der Vernunft“ in Leipzig) zu finden.

- (9) Was nach größeren Gebäudeabbrüchen mit den entstehenden Abrissbrachen werden soll, ist derzeit ebenfalls in vielen Städten noch unklar, zumal es neben solchen Unternutzungen auch schon über einen längeren Zeitraum hinweg vielfach erhebliche Industrie- und Gewerbebrachen, ungenutzte Bahnanlagen u.ä. gibt.

Für den im Bericht der Expertenkommission favorisierten eigentumsorientierten Wohnungsneubau auf innerstädtischen Recyclingflächen gibt es derzeit in mehreren Städten, z.T. auch außerhalb der ausgewählten acht Beispielstädte, interessante Überlegungen.

Erste realisierte Beispiele für kleinmaßstäblichen Wohnungsneubau auf Abrissflächen in Plattenbaugebieten kann man inzwischen in Cottbus (Stadtteil Sachsendorf-Madlow) und in Hoyerswerda, Wohnkomplex VIII sehen.

- (10) Die Erarbeitung Integrierter Stadtentwicklungskonzepte sollte so angelegt werden, dass ein effizientes Kontroll- und Frühwarnsystem (Monitoring) geschaffen wird, mit dem es möglich ist, die Konzepte in Anpassung an real einsetzende Entwicklungen flexibel und anpassungsfähig zu gestalten.