

# JOACHIM TESCH

## Soziale Aspekte des Stadtbbaus

Die demographischen und sozialen Bedingungen für den Stadtbau verändern sich, allerdings regional sehr unterschiedlich.<sup>1</sup> Für die demographischen Entwicklungen ist das aus den inzwischen – ausgehend von den koordinierten Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes und der Statistischen Landesämter – vorliegenden weiteren regionalisierten Prognosen deutlich erkennbar.<sup>2</sup> So bietet der »Wegweiser Demographischer Wandel« der Bertelsmann Stiftung, gestützt auf kompetente wissenschaftliche Einrichtungen, für rund 3 000 Kommunen mit mehr als 5 000 Einwohnern Basisdaten und Prognosewerte für 2020 sowie Handlungskonzepte an. Die Gemeinden sind nach 15 Demographietypen klassifiziert.<sup>3</sup>

Z. B. zählen zum Demographietyp »aufstrebende ostdeutsche Großstadt mit Wachstumspotenzialen« nach diesen Einschätzungen und Prognosen sieben Kommunen.<sup>4</sup> Dazu gehören Leipzig und Dresden, die zusammen mit Chemnitz und Halle/Saale eine der europäischen Metropolregionen, das so genannte »Sachsendreieck« bilden (zu ausgewählten Indikatoren dieser Städte siehe Tabelle 1). An ihrem Beispiel lassen sich charakteristische Probleme des Umbaus von ost- und westdeutschen Städten mit großem und dauerhaftem Wohnungsleerstand auch unter sozialen Aspekten erörtern.

Tabelle 1:  
Die Großstädte des »Sachsendreiecks«

Indikatoren	Leipzig	Dresden	Chemnitz	Halle
Einwohner 2003-2020 (%)	1,8	3,1	-16,7	-16,7
Anteil ab 60-Jährige 2003 (%)	27,7	27,1	30,9	27,0
Anteil ab 60-Jährige 2020 (%)	30,7	29,9	40,1	34,2
Erwerbstätigenquote 2003 (%)	45,6	52,6	51,3	47,1
Arbeitslosenquote 2003 (%)	23,6	17,8	21,8	25,5
Steuereinnahmen/Einwohner	474	542	415	335
Investitionen/Einwohner €	421	328	432	308
Kaufkraft €	26.176	29.099	28.321	26.372
Ant. HH m. ger. Einkommen (%)	30,1	23,6	24,5	31,8
Ant. HH m. hoh. Einkommen (%)	4,1	6,8	6,3	5,6
Sozialhilfequote (%)	6,5	3,3	3,1	6,1

Anmerkungen: HH - Haushalte. Soweit keine Jahreszahl angegeben ist, beziehen sich die Basiswerte auf 2003. Quelle: Bertelsmann Stiftung, a. a. O.

Joachim Tesch – Jg. 1933, Prof. Dr. sc. oec., letzte Berufsjahre (bis 1994) an der ehemaligen TH Leipzig, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre. Ausgewählte Veröffentlichungen seit 2003: Bauen in Leipzig 1945-1990 (Hrsg. u. Mitautor), Leipzig 2003; Demographischer Wandel, wachsende Einkommensarmut und Wohnungspolitik, in: UTOPIE kreativ, H. 177/178 (Juli/August 2005); Bauen und Wohnen, in: Deutsche Zeitgeschichte von 1945 bis 2000, Berlin 2006.

1 Der Beitrag vertieft: Joachim Tesch: Demographischer Wandel, wachsende Einkommensarmut und Wohnungspolitik, in: UTOPIE kreativ, H. 177/178 (Juli/August 2005) und verallgemeinert Erkenntnisse, die der Autor bei der Erarbeitung einer Studie

### *Zahl und Altersstruktur der Einwohner*

Einige Großstädte, wie Leipzig und Dresden, verzeichnen entgegen dem allgemeinen ostdeutschen Trend einen leichten Bevölkerungszuwachs, der auf einer zeitweiligen Verringerung des Geburtendefizits und vor allem auf Wanderungsgewinnen beruht. Letztere sind auf eine seit wenigen Jahren beobachtete Reurbanisierung zurückzuführen: Im Unterschied zu den Wanderungen der 90er Jahre ziehen neuerdings wieder mehr Menschen vom Lande in bestimmte Großstädte als umgekehrt. Entscheidend für ein weiteres Wachstum der Bevölkerung in diesen Städten ist, dass die Geburtendefizite auch zukünftig durch Wanderungsgewinne überkompensiert werden. Das ist allerdings unsicher – wie alle Wanderungsprognosen. Andere Großstädte, wie Chemnitz und Halle, verlieren weiterhin Einwohner.

Wesentlich sind die Veränderungen in der Altersstruktur der Bevölkerung. Auch bei wachsender Einwohnerzahl scheiden aus dem erwerbsfähigen Alter mehr Personen aus als eintreten. Deshalb erfolgt der größte Einwohnerzuwachs bei den nicht mehr im erwerbsfähigen Alter stehenden Personen (vergleiche in der Tabelle 1 die Veränderung des Anteils der ab 60-Jährigen von 2003 bis 2020). Dagegen steigt die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter nach einem Rückgang nur langsam wieder an, ohne mittelfristig erneut das heutige Niveau zu erreichen. Noch gravierender ist die Alterung in den Städten mit Bevölkerungsrückgang (siehe Chemnitz und Halle).

Die für die Wohnungsnachfrage entscheidende Zahl der Haushalte entwickelt sich dynamischer als die Zahl der Einwohner, weil der Anteil der Ein- und Zwei-Personen-Haushalte infolge der gesellschaftlichen Singularisierungstendenzen, des Zuzugs jüngerer Personen, der sinkenden Kinderzahl je Haushalt und des zunehmenden Anteils verwitweter Hochbetagter schneller als die Bevölkerung wächst.

Aber trotz der Zunahme der Zahl der Einwohner und der Haushalte in den aufstrebenden ostdeutschen Großstädten mit Wachstumspotenzialen existiert in allen diesen Städten infolge des immensen Bevölkerungsverlustes bis Anfang des jetzigen Jahrzehnts dauerhaft ein großer Überschuss an Wohnungen, d. h. Wohnungsleerstand. Z. B. werden in Leipzig von derzeit leer stehenden 50-55 000 Wohnungen dauerhaft 30-35 000 nicht benötigt. Noch gravierender ist die Entwicklung in den Städten, die weiterhin Einwohner verlieren.

Je gründlicher in diese Situation eingedrungen wird, desto unbefriedigender erweisen sich die bisher entwickelten und praktizierten Strategien des Stadtbbaus. Grundlegend ist das Leitbild, das sich aus unterschiedlichen Interessenlagen und Sichten ergibt: Zurück zur Stadt des 19. Jahrhunderts, gekennzeichnet durch einen Kern mit unmittelbar zugeordneten Vorstädten und einem klar umrissenen Rand? Was aber ist die europäische Stadt des 21. Jahrhunderts, nachdem in den vergangenen hundert Jahren zahlreiche Ort eingemeindet wurden und die Stadtgebiete heute aus vielen miteinander vernetzten »Fragmenten« bestehen? Letztlich ist die Frage jeweils konkret zu beantworten, auch abhängig von den unterschiedlich gewachsenen und jetzt existierenden Stadtstrukturen. In vielen Fällen wird das beeinflusst vom Anteil, der Einordnung und der weiteren

»Entwicklung der Rahmenbedingungen für einen sozialen Stadtbau in Leipzig bis 2020« (2005) im Auftrage der Fraktion der Linkspartei.PDS im Stadtrat zu Leipzig gewonnen hat.

2 Siehe empirica: Wirtschaft und Wohnen in Deutschland. Regionale Prognosen bis 2015 und Wohnungsmarktentwicklung bis 2030. Im Auftrage der DKB Deutsche Kreditbank AG. Dez. 2005. [www.empirica-institut.de](http://www.empirica-institut.de). Und: Bertelsmann Stiftung [www.wegweiserdemographie.de](http://www.wegweiserdemographie.de), Februar 2006.

3 Ebenda.

4 Das sind Berlin, Dresden, Erfurt, Jena, Leipzig, Potsdam und Rostock.

Nutzungsmöglichkeit der Bausubstanz aus der Gründerzeit von vor 1914, die mittlerweile auch schon an die 100 Jahre und älter ist, einerseits, und den Großwohnsiedlungen aus der DDR-Zeit, den »Plattenbauten« andererseits. Die Gewichte sind ganz unterschiedlich. Als extreme Beispiele seien Görlitz mit der Dominanz der historischen Bausubstanz und Hoyerswerda mit der Dominanz der DDR-Neubauten genannt.

### *Soziale Entwicklungen*

Stadtentwicklungsstrategien orientieren sich bisher stark an der demographischen Entwicklung, vernachlässigen dagegen aber Niveau und Entwicklung der Einkommen. Angesichts der wachsenden gesellschaftlichen Polarisierung von Arm und Reich sind aber auch beim Stadtumbau sozialräumliche Aspekte stärker zu berücksichtigen.

Einen ersten Einblick in die unterschiedliche Situation der Städte gestattet ebenfalls die Tabelle 1: Leipzig hat von den drei sächsischen Großstädten die niedrigste Erwerbstätigenquote, die niedrigste Kaufkraft und den niedrigsten Anteil der Haushalte mit hohem Einkommen sowie zugleich die höchste Arbeitslosenquote, die höchste Sozialhilfequote und den höchsten Anteil der Haushalte mit geringem Einkommen. Der Ernst der sozialen Situation in Leipzig zeigt sich auch bei Vergleichen mit anderen Großstädten; selbst Halle weist z. T. bei einzelnen Sozialindikatoren positivere Werte aus.

### *Stadräumliche Aspekte der sozialen Situation*

Arme und Reiche trennen sich in der Stadt zunehmend räumlich. So variierte in Leipzig zwischen den Ortsteilen der Anteil von Sozialhilfeempfängern im Jahre 2003 von 0,8 bis 21,1 Prozent; der Anteil der Arbeitslosigkeit schwankte zwischen 4 und 22,4 Prozent. Nach Beobachtungsergebnissen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung waren in Leipzig im Jahre 2002 über 60 Prozent der Stadtteile sozial benachteiligt; auch in Magdeburg, Halle und Dresden waren es noch mehr als 50 Prozent.<sup>5</sup>

Es handelt sich dabei nicht nur um ein ostdeutsches Phänomen, auch altindustrielle Gebiete in Westdeutschland sind davon betroffen: Am größten ist der betreffende Anteil in Gelsenkirchen.

In den sozial benachteiligten Stadtteilen existieren überdurchschnittlich viele einkommensschwache und sich in schwieriger sozialer Situation befindende Haushalte. In Leipzig hatten in acht Ortsteilen mehr als 75 Prozent der Haushalte ein monatliches Nettoeinkommen von weniger als 2 000 Euro. Entsprechend hoch waren die Anteile der Arbeitslosen sowie der Sozialhilfe- und Wohngeldempfänger. Not und Verzweiflung wachsen in diesen Ortsteilen; aufgestaute Wut äußert sich auch in der verstärkten Wahl von rechtsextremen Parteien.

Die mittelfristige Entwicklung der Einkommensverhältnisse ist vor allem durch den hohen Anteil der langzeitarbeitslosen Empfänger von Arbeitslosengeld II und den wachsenden Anteil der Rentner mit real sinkenden Renten geprägt, so dass selbst bei Annahme zukünftig wieder wachsender Einkommen der Erwerbstätigen das durchschnittliche Realeinkommen der Privathaushalte kaum steigen

5 Quelle: INFORMATIONEN aus der Forschung des BBR, Nr. 6/Dezember 2004. S. 2.

dürfte. Das bremst die Nachfrage nach größeren Wohnungen und mehr Wohnfläche, im Gegenteil: eher wird die Nachfrage nach kostengünstigeren kleineren Wohnungen zunehmen.

Angesichts der divergierenden Einkommensentwicklung löst sich die räumliche Polarisierung von Arm und Reich in den Städten offensichtlich nicht auf, sondern verschärft sich. So droht in diesen Städten eine zunehmende sozialräumliche Segregation und Desintegration mit der Gefahr einer kumulativen Abwärtsspirale.

### *Konsequenzen für den Stadtumbau*

Ohne verstärkten Rückbau dauerhaft überschüssiger Gebäude ist keine geordnete Stadtentwicklung möglich. Vielmehr verschlechtert sich die Lebensqualität der Stadt in vielen Ortsteilen, da angesichts einer hohen innerstädtischen Umzugsmobilität der Leerstand umverteilt und der Gebäudebestand mehr oder weniger zufällig »perforiert« wird. Welche Rolle spielen dabei soziale Aspekte?

### *Die »perforierte« Stadt*

Das Konzept der »perforierten« Stadt ist Anfang des Jahrzehnts von der Leipziger Stadtplanung unter Verantwortung von Engelbert Lütke Daldrup<sup>6</sup> entwickelt worden. Ausnahmslos alle Ortsteile sollten durchgängig baulich saniert und sozial stabilisiert werden. Die Vorstellung war, dass die Bebauungsstruktur der Stadt zwar »durchlöchert« wird – wobei möglichst nur minderwertige Bausubstanz herausfallen sollte –, aber insgesamt doch die Stadt als Ganzes ihren Charakter behalten könnte.

Inzwischen ist Ernüchterung eingetreten. Zunächst nicht beachtete bzw. erst entstandene, nun aber immer stärker wirkende Fehlentwicklungen und Widersprüche im Stadtumbau werden sichtbar und treten ins öffentliche Bewusstsein. Bei allen Fortschritten in der baulichen Sanierung verfallen in Städten mit großem Wohnungsüberschuss zahlreiche Gebäude in erhaltenswerten Quartieren und Häuserzeilen; so werden große Teile der Stadt ungeplant »perforiert«. Leerstehende Wohnungen und Einzelhandelsläden, mit Brettern vernagelt und abblättrenden Plakaten beklebt, prägen das Bild an verkehrsreichen Straßen und in benachteiligten Ortsteilen. Haus einstürze und Brände in verlassenen Gebäuden häufen sich. Die Wirkungen des Abrisses einer größeren Zahl von nicht zusammenhängenden Wohngebäuden auf die stadttechnische Infrastruktur blieben bisher weitgehend ausgeblendet. Für die neu brachliegenden Flächen gibt es außer Rasenbegrünung kaum geeignete Verwendungen bzw. Verwertungen. Die Sanierung von verkehrsreichen Straßen hat in der Regel zu keiner Wiederbelebung leer stehender Wohnungen und Ladenräume geführt. In den benachteiligten Ortsteilen kommt es zu keiner nachhaltigen Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung. Die soziale Entmischung – Segregation – wird nicht aufgehalten. Einzelne Ortsteile werden zunehmend zu sozialen und politischen Problemgebieten.

Die Planung des Stadtumbaus – insbesondere Abriss und Aufwertung – greift bisher nur im kommunalen und zum Teil im genossenschaftlichen Wohnungsbestand; dagegen enthalten die Stadtentwicklungspläne keine Vorgaben für den Umbau bzw. Rückbau leer

6 Dr. Engelbert Lütke Daldrup war bis Ende 2005 in Leipzig Beigeordneter für Stadtentwicklung und Bau. Seitdem ist er Staatssekretär im Bundesministerium für Verkehr, Bauwesen und Stadtentwicklung.

stehender Wohnungen in Privatbesitz, d. h. in Wirklichkeit findet keine integrierte Stadtentwicklung statt. Insgesamt droht eine verstärkte Entmischung der Einwohner in den verschiedenen Stadtgebieten nach sozialen Merkmalen. Damit verschiebt sich auch die politische Machtverteilung in der Stadt bis hin zum Wahlverhalten räumlich: hier die Privilegierten und dort die Ausgegrenzten.

Inzwischen distanzieren sich die Ideengeber der »perforierten Stadt« von ihrem ursprünglichen Konzept und suchen nach veränderten Strategien.

*Leitbild »kompakte« Stadt – Vertreibung der Einwohner aus den DDR-Großwohnsiedlungen?*

Als Gegenstrategie zur Perforierung erscheint das zunächst plausible Leitbild der kompakten Stadt, verbunden mit der Vorstellung, diese vom Rande her zurück zu bauen. So plädiert das selbst ernannte »Stadtforum Leipzig« für die Stadtschrumpfung im wörtlichen Sinne, das heißt den konzentrischen Rückbau der Stadt von außen nach innen. Da aber die heutige Stadt nach den vielen Eingemeindungen über keinen eindeutigen Rand mehr verfügt, entpuppt sich als eigentliche Forderung der Vorschlag, die »monofunktionalen und unflexiblen Großsiedlungen aus der DDR-Zeit« beschleunigt abzureißen – offensichtlich in der Hoffnung, dass dann deren Bewohner in die Gründerzeitwohnungen umziehen. Dabei ist auch das Eigentümerinteresse nicht zu übersehen: Die privaten Hausbesitzer erhoffen sich durch den Abriss der »Plattenbauten«, die sich ja vor allem im Besitz kommunaler und genossenschaftlicher Unternehmen befinden, wirtschaftliche Vorteile.

In Städten, in denen die »Plattenbauten« dominieren und die unter starkem Bevölkerungsverlust leiden, wie z. B. in Hoyerswerda oder auch in Halle-Neustadt, ist diese Richtung des Umbaus relativ nahe liegend: Hier werden vor allem die Großwohnsiedlungen zurückgebaut. Die genehmigten und geförderten Abrisse der letzten Jahre betrafen fast ausschließlich diesen Gebäudebestand. Die damit verbundenen sozialökonomischen Probleme sind am Beispiel der Mittelstadt Weißwasser von einer Forschergruppe des Umweltforschungszentrums Leipzig-Halle ausführlich untersucht und dargestellt worden.<sup>7</sup>

In Städten, die sowohl über einen umfangreichen älteren Wohnungsbestand als auch über neuere Großwohnsiedlungen verfügen, kann der Rückbau überschüssiger Wohnungsbestände in der Regel nicht allein durch den beschleunigten Abriss letzterer erfolgen. Leipzig steht als Beispiel für eine der vielen Städte, in denen der Rückbau wegen vergangener bzw. zukünftiger Bevölkerungsverluste notwendig geworden ist, aber nicht allein durch Abriss von DDR-Großwohnsiedlungen bewältigt werden kann. Dagegen sprechen die Lebensbedingungen und Wünsche der dort lebenden Einwohner sowie die infolge Hartz IV und zunehmender Altersarmut wachsende Nachfrage nach kostengünstigeren Wohnungen mit einer im Vergleich zu manchem einfachen Gründerzeithaus angemessenen Ausstattung, wie Untersuchungen des Umweltforschungszentrums Leipzig-Halle im größten Neubaugebiet Leipzigs – in Grünau – gezeigt haben.<sup>8</sup> Infolge des Sterbefallüberschusses wird die Einwohnerzahl

7 Sigrun Kabisch, Matthias Bernt, Andreas Peter: Stadtumbau unter Schrumpfungsbedingungen. Eine sozialwissenschaftliche Studie, Wiesbaden 2004.

8 Sigrun Kabisch, Matthias Bernt, Annett Fritzsche: Grünau 2004. Einwohnerbefragung im Rahmen der Intervallstudie »Wohnen und Leben in Leipzig-Grünau«. Ergebnisbericht. UFZ-Umweltforschungszentrum Leipzig Halle im Auftrage der Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau, 28. Februar 2005. S. 94. Vgl. auch Leipziger Amts-Blatt vom 19. 3. 05.

Leipzig-Grünaus zwar weiter abnehmen; aber die Wanderungsverluste verringern sich allmählich, da einerseits die Abwanderung abnimmt (also als Quelle für andere Ortsteile versiegt), aber andererseits mit der wachsenden Armut eines Teils der Bevölkerung wieder mehr Zuzüge erfolgen werden. Die an sich plausible Grundüberlegung, erhaltenswerte Stadtgebiete im Gründerzeitgürtel durch verstärkten Zuzug zu stabilisieren, lässt sich also offensichtlich nicht durch Schleifen der Großwohnsiedlungen erreichen.

*Ein alternatives Leitbild – die durchgrünte, familienfreundliche Stadt!*

Die bisherige Strategie des Umbaus ist in Städten mit großem dauerhaften Wohnungsleerstand und Stagnation der durchschnittlichen Haushaltseinkommen nicht aufrecht zu erhalten, denn dann verfallen in der Mehrzahl der Ortsteile die überzähligen Wohngebäude weiter und in den besonders benachteiligten Ortsteilen verschlechtern sich die Wohnverhältnisse unaufhaltsam.

Wesentliche städtebauliche und soziale Zielstellungen eines alternativen Leitbildes müssten sein:

- Urbanität und Erscheinungsbild der Stadt erhalten.
- Dazu die weitere Perforierung in Wohngebieten mit erhaltenswerter Substanz stoppen.
- Großgrün in die benachteiligten Stadtgebiete und an die Hauptstraßen bringen.
- Den Bewohnern der am stärksten benachteiligten Ortsteile – insbesondere Familien mit Kindern – zu besseren Wohnverhältnissen und freundlicherem Wohnumfeld verhelfen!
- Durch flächenbezogenes Abtrennen überflüssiger technischer Infrastruktur die Betriebskosten senken und eine größere Versorgungssicherheit erreichen.
- Die durch hohen Leerstand gefährdete wirtschaftliche Funktionsfähigkeit der Wohnungsunternehmen und privaten Hauseigentümer aufrecht halten.

Zur Verwirklichung dieser Ziele in ihrer Komplexität ist ein Paradigmenwechsel unabdingbar. Um sowohl die städtische Lebenswelt nachhaltig zu sichern als auch allen sozialen Gruppen, die von Ausgrenzung bedroht sind, Chancen für ökonomische, soziale und kulturelle Integration zu geben, ist eine neue Doppelstrategie notwendig:

- Einerseits ist für die Mehrzahl der benachteiligten Stadtteile weiterhin die bisherige Politik der allseitigen baulichen und der sozialen Stabilisierung zu verfolgen.
- Andererseits sind in einigen wenigen Ortsteilen in größerem Umfang noch z. T. bewohnte Blöcke und Quartiere ganz aufzugeben und umzuwandeln, um die weiter zu sanierenden benachteiligten Gebiete durch Einwohnerzuzug nachhaltiger zu stabilisieren. Infrage käme in erster Linie ein ringförmiger Rückbau – von außen nach innen – um alte Ortskerne bzw. Stadtteilzentren. Auf den frei gewordenen Flächen müssten dann weitere Parks u. ä. Anlagen entstehen.

Nahe liegt es, in Ortsteilen mit dem höchsten Wohnungsleerstand und wenig erhaltenswerter baulicher Substanz, aber größter sozialer Benachteiligung Blöcke und Quartiere großflächig aufzugeben.

Näher untersucht werden sollten die »doppelt benachteiligten« Ortsteile (in Leipzig von 69 Ortsteilen acht – siehe Tabelle 2, bis auf Grünau-Nord alles altstädtische Gebiet im Osten bzw. Westen Leipzigs), die sowohl die höchsten Anteile der Haushalte mit dem niedrigsten Nettoeinkommen als auch die höchsten anteiligen Wohnungsleerstände aufweisen.

Tabelle 2:

Ortsteile Leipzigs mit den höchsten Anteilen von Haushalten (HH) mit einem Nettoeinkommen von weniger als 2000 €/Monat und dem höchstem anteiligen Wohnungsleerstand im Jahre 2003, geordnet nach der Summe beider Werte

Ortsteil-Name	< 2 000 Euro % der HH	Leerstand % der WE
Schönefeld-Abnaundorf	72	31
Grünau-Nord	80	24
Neustadt-Neuschönefeld	75	29
Neulindenu	75	34
Altlindenu	80	30
Anger-Crottendorf	78	33
Lindenu	83	32
Volkmarsdorf	85	33

Quellen: Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen, Bürgerumfrage 2003  
Ergebnisübersicht, S. 84 – Ortsteilkatalog 2004.

Daten zu den Ortsteilen und Stadtbezirken der Stadt Leipzig, S. 247.

Entscheidend ist dabei, dass einkommensarme Haushalte beim Umzug in leer stehende Wohnungen der zu stabilisierenden Wohngebiete mit Übernahme der Umzugskosten und ggf. Umzugsprämien unterstützt werden. Im Prinzip müsste dabei dasjenige Vorgehen praktiziert werden, das bei den Großvermietern gang und gäbe ist: Aus einzelnen, nur noch teilweise bewohnten Gebäuden die Mieter in andere Gebäude umziehen lassen, die dann bessere Wohnbedingungen bieten und normal bewirtschaftet werden können, während die leer gezogenen abzureißen sind. Jedoch gibt es dabei einen gravierenden Unterschied: Die radikale Umgestaltung älterer einfacher Wohnquartiere aus der Zeit vor 1919 in einzelnen Ortsteilen und einigen verkehrsreichen Hauptstraßen berührt vielfältige und meist kleinteilige private Eigentumsverhältnisse. Das gleiche gilt auch überhaupt für Städte mit großem Einwohnerverlust, die über verhältnismäßig wenige DDR-Neubauten verfügen und wo deshalb Rückbau sowieso nur in älterer Bausubstanz erfolgen kann (wie z. B. in Görlitz).

#### *Steuerung der sozialen Stadtentwicklung bei kleinteiligem Eigentum*

Wie kann die Stadtentwicklung gesteuert werden, wenn die kommunale Wohnungsgesellschaft nicht mehr rückbauen kann (weil ihr Bestandsabbau an die zulässige Grenze stößt oder sie inzwischen ge-

gebenfalls an einen internationalen Finanzinvestor verkauft wurde – wie in Dresden), d. h. wenn vom Rückbau überwiegend kleinteiliges Privateigentum betroffen ist?

Das derzeit geltende Städtebaurecht und die aktuellen Förderprogramme ermöglichen den Umbau der Kerne und Zentren in den doppelt benachteiligten Ortsteilen, sind aber bei weitem nicht ausreichend, um im größeren Umfang flächenhafte Umgestaltungen im privaten kleinteiligen Hausbesitz vorzunehmen. Die mit der Novellierung des Baugesetzbuches geschaffene Regelung der »Stadtumbauverträge« bietet eine Handhabe für Einzelobjekte, aber nicht für den Umbau größerer Quartiere mit einer Vielzahl unterschiedlicher Eigentümer. Dazu sind weitergehende Eingriffsrechte der Kommunen in das Eigentum übereinstimmend mit dem Grundgesetz, Art. 14 und 15, erforderlich. In finanzieller Hinsicht erweisen sich besonders die auf den modernisierten und sanierten Immobilien lastenden Bankkredite als große Hürden.

### *Umgang mit Mitteln des Bundes, des Landes und der Kommune*

Die traditionellen wohnungswirtschaftlichen Förderinstrumente kommen – abgesehen von der Kredit-Förderung über die KfW – unter den veränderten Bedingungen in Ostdeutschland kaum noch zum Einsatz, zumal die Eigenheimzulage ab 2006 entfallen ist. Die nach dem Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) seit 2002 mögliche soziale Wohnraumförderung wird in Sachsen faktisch nicht mehr genutzt; im Freistaat sind im Jahre 2003 nur noch vier (!) Wohnungen (von 44 500 in Deutschland insgesamt) auf diesem Wege gefördert worden.

Die Städtebauförderung erfolgt über die Bundes- bzw. Bund-Länder-Programme »Soziale Stadt«, »Stadtumbau Ost«, »Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen« sowie »Städtebaulicher Denkmalsschutz«. Außerdem sind für den Stadtumbau auch Projekte im Rahmen der EU von Bedeutung.

Außer der knapp bemessenen Höhe der Fördermittel stellt auch ihre zweckgebundene Struktur ein Hindernis dar, da mindestens 50 Prozent im Stadtumbau für den Abriss eingesetzt werden müssen, was die Umgestaltung in Richtung einer familienfreundlichen, durchgrünten Stadt hemmt. Besonders restriktiv ist die Förderpolitik des Freistaates Sachsen: Im Unterschied zu anderen Bundesländern beharrt Sachsen ausdrücklich auf einem Anteil für Abriss von 80 Prozent, lässt also nur sehr einen geringen Anteil der Mittel für die Aufwertung des öffentlichen Raum und des Wohnfelds verwenden.

Wegen der unterschiedlichen Bedingungen des Stadtumbaus in den verschiedenen Städten und Kommunen sowie zur Verringerung des bürokratischen Aufwandes für die Antragstellung, Verwaltung und Abrechnung der Mittel wäre auf Bundes- und Landesebene die Zusammenfassung aller bisher nach Ressorts getrennten Programme und Mittel für die Stadtentwicklung in einem einheitlichen Fonds zweckmäßig, über deren Verwendungsstruktur auf der Ebene der Stadt eigenständig entschieden werden kann.



*Öffentliche Steuerung des Stadtumbaus  
und die Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger*

Mit der Neufassung des Baugesetzbuches im Jahre 2004 wurde den Gemeinden ein rechtliches Instrument zur Regelung des Stadtumbaus und zur Beteiligung der verschiedensten Akteure an entsprechenden Maßnahmen in die Hand gegeben, dessen differenzierte Möglichkeiten bewusster genutzt werden sollten – auch wenn sie für einen Strategiewechsel im sozialen Stadtumbau noch nicht ausreichen.

Die Hauptinstrumente zur Steuerung der baulichen Stadtentwicklung sind in Leipzig der Stadtentwicklungsplan Wohnungsbau und Stadterneuerung (STEP W + S) mit seinen Teilplänen und die entsprechenden Fördermöglichkeiten. Dabei kam es in den letzten Jahren zu Konflikten zwischen der Stadtverwaltung und Teilen der Bürgerschaft, bei denen es keiner Seite gelang, die andere von ihren jeweiligen Absichten und Vorstellungen zu überzeugen.

Wenn an einen Strategiewechsel mit größeren Abbrüchen noch teilweise bewohnter älterer Gebäude gedacht wird, ist es umso wichtiger, zu größerem Konsens zu gelangen. So werden in der Öffentlichkeit vor allem zwei Forderungen erhoben und an die Stadtverwaltung adressiert:<sup>9</sup> Die Stadtverwaltung soll die Bürger in Zukunft früher in städtische Planungsverfahren einbeziehen und soll rechtzeitig informieren, welche Gebäude im Rahmen der Stadtbauplanung zum Abriss vorgesehen sind. Aus dem Umstand, dass sich Bürgerinitiativen direkt an die Stadtverwaltung wenden, folgern Kritiker, dass die Stadtpolitiker der Parteien und Stadtratsfraktionen ihrer Rolle nicht gerecht werden, und bezweifeln, dass überhaupt eine Ebene politischer Meinungsbildung existiert, die die Verwaltung steuert und kontrolliert.

Insgesamt steht auf dem Gebiet der Stadtentwicklung – wie auch auf anderen Gebieten des städtischen Lebens – die weitere Entwicklung der Demokratie in der Kommune auf der Tagesordnung. Für die Stadtverwaltung – und die Stadtratsversammlung – ergibt sich daraus selbstredend die Konsequenz, bürgerschaftliche Anregungen und Vorschläge gründlicher zu prüfen und möglichst aufzunehmen, im Interesse der Gesamtstadt für erforderlich erachtete Planungen und Maßnahmen der Öffentlichkeit aktiv, sachlich fundierter, überzeugender und vor allem rechtzeitiger zu vermitteln sowie dabei in einem demokratischen Prozess den erforderlichen Interessenausgleich herbeizuführen.

Um Einwohnerinnen und Einwohner zu ermutigen, sich an der Gestaltung ihrer Stadt zu beteiligen, muss über die bisher üblichen Formen der Bürgerbeteiligung hinausgegangen werden und sind Vorschläge für neue Gremien und Verfahren zu prüfen. Viel früher und stärker als bisher sind alle Akteure an der Planung und der Entscheidungsfindung zu Stadtentwicklung und Stadtumbau demokratisch zu beteiligen. Deshalb sollten für Bauplanungen auch Bürgerbegehren und Bürgerentscheide – wie in Bayern und andernorts – ermöglicht und angestrebt werden.

*Das Programm »Soziale Stadt«, Quartiersmanagement  
und Aktivierung der Bürgerinnen und Bürger*

Sozialen Missständen in Ortsteilen mit »besonderem Entwicklungsbedarf« wird mit investiven und sonstigen Maßnahmen aus dem Programm »Soziale Stadt« entgegengewirkt. Leipzig hat die altstädti-

9 Vgl. Florian Dieckmann, Anett Blaschke: Aus den Leipziger Abrissprotesten Lehren ziehen, in: Heimat, Moderne. Experimentale 1. Heft 2. Hg.: Jan Wenzel für Experimentale e. V., Leipzig 2005. S. 68 ff.

schen Gebiete im Osten und Westen sowie Grünau als Schwerpunkte des öffentlichen Mitteleinsatzes festgelegt.

Aktivierung und Beteiligung der Bevölkerung sind wichtige Programmziele: zentrales Anliegen der Stadtteilentwicklung ist, das eigenständige Stadtteilleben zu erneuern, den sozialen Verbund wieder herzustellen, alle vorhandenen Potenziale zu stärken und die Bewohner zu motivieren, in Initiativen und Vereinen mitzuwirken und sich dauerhaft selbst zu organisieren.

Um Regelstrukturen für eine integrierte Stadt(teil)entwicklungspolitik zu etablieren, muss das Verwaltungshandeln um die räumliche Dimension erweitert werden, muss es sich stärker an Stadt- bzw. Ortsteilen und den dort lebenden Bürgerinnen und Bürgern orientieren. Neu ist die Forderung nach einem ganzheitlichen Gebietsbezug der Aktivierungs- und Beteiligungsansätze: die Überwindung von Ressortgrenzen, der eindeutige Gebietsbezug sowie der Aufbau kooperativer Strukturen in der Stadtverwaltung. Dabei kommt es darauf an, für neue Prozesse und Ideen offen zu sein und vielfältige Methoden in Abhängigkeit von der örtlichen Ausgangssituation anzuwenden, auch wenn dies oft mit konkreten Projekt-, Zeit- und Ergebniserwartungen der Verwaltung kollidiert.

Eine erfolgreiche Beteiligung und Aktivierung der Quartiersbevölkerung erfordert Entscheidungsbefugnisse vor Ort (Verfügungsfonds, Raumhaushalte), realistische Erwartungen in der Bewohnerschaft, transparente Verfahren, kontinuierliche Präsenz von Fachleuten vor Ort und offene Anlaufstellen mit niedrigschwelligen Angeboten für Männer und Frauen. Dabei ist es ein wichtiges Ziel, den sozialen und den städtebaulichen Bereich als zentrale Achsen zusammen zu führen.

Das Quartiersmanagement sollte in den benachteiligten Stadtteilen fortgesetzt werden, zumal mit dem angestrebten Strategiewechsel neue Aufgaben hinzukämen, unterschiedlich, je nachdem, ob es sich um Wegzugs- oder Zuzugsquartiere handeln würde, zumal beim zukünftigen Schwerpunkt privater Hausbesitz im Unterschied zu den kommunalen und genossenschaftlichen Vermietern keine Sozialhelfer o. ä. existieren. Wesentlicher sozialpolitischer Aspekt ist dabei, Hilfe als Unterstützung bei der Partizipation und nicht als Gewährung von Gunst anzulegen und schon gar nicht als Kontrolle der Personen zu verwirklichen.

### *Einige generelle Schlussfolgerungen*

Die Öffentlichkeit der Städte mit einem dauerhaften Wohnungsüberschuss ist auf den notwendigen Strategiewechsel in der Stadtentwicklung ungenügend vorbereitet. Hartnäckig halten sich Illusionen in weiten Kreisen der Bevölkerung. Dabei wird der Linkspartei.PDS häufig unterstellt, sie setze sich nur für die »Plattenbauten« ein, habe aber keine Position zur Stadtentwicklung als Ganzes.

In dieser Situation stehen die Stadtratsfraktionen in der Verantwortung, *erstens* ihre Rolle in Bezug auf die weitere Umgestaltung der Stadt inhaltlich genauer zu bestimmen sowie dabei *zweitens* ihre Beziehungen einerseits zu den Bürgern und andererseits zur Stadtverwaltung strategischer auszurichten.

Inhaltlich haben die Stadt und die im Rat vertretenen Parteien angesichts des dauerhaft überschüssigen Wohnungsbestandes nur eine

auf die Zukunft gerichtete Option: Es wird eine eigenständige präventive Strategie aus gesamtstädtischer Sicht entwickelt, die unter sozialen, baulichen und anderen Aspekten zu partiellen Quartierumwandlungen in einigen wenigen, sorgfältig zu bestimmenden Ortsteilen führt und zugleich die Wohnverhältnisse der sozial Benachteiligten verbessert.

Wichtig ist aber vor allem auch, dass vorhandene, historisch erworbene Einflussmöglichkeiten der Kommune auf die soziale Stadtentwicklung bewahrt und verteidigt werden. Das betrifft in diesem Zusammenhang die öffentliche Verfügung über städtischen Grund und Boden und städtische Wohnungsunternehmen sowie die Stadtplanung und relevante Teile der Bauverwaltung.

Zu achten ist darauf, dass städtebauliche Strategien zum Rückbau mit den betriebswirtschaftlichen Belangen der Wohnungs- aber auch der kommunalen Ver- und Entsorgungsunternehmen abzustimmen sind. Vor allem gilt, dass die Stadterneuerung in den älteren Gebäudebeständen ohne die Mitwirkung der privaten Hausbesitzer nicht gelingen kann.

Die strategische Ausrichtung der Beziehungen der Stadträte zu den Bürgern und zur Stadtverwaltung zielt ausdrücklich in beide Richtungen: Die Fraktionen sollten selbstverständlich im Stadtrat und gegenüber der Verwaltung die wohlverstandenen Interessen der Bürgerinnen und Bürger vertreten. Umgekehrt dürfen die Fraktionen sich nicht unkritisch der Fachkompetenz der Stadtverwaltung ausliefern. In diesem Zusammenhang lenken Kritiker den Blick auf das personelle Problem der politischen Willensbildung. Demnach stellt sich die Frage nach dem Verhältnis von Bürger und Stadtratsmitglied. Je mehr Menschen diese Arbeit schultern, desto langfristiger, stabiler und konfliktfähiger sind politische Forderungen angelegt, die gegebenenfalls Positionen der Verwaltung entgegengehalten werden können.

Aktive inhaltliche Arbeit innerhalb von Bürgerinitiativen oder Parteien stellt die Ausbildung einer politischen »Gegenbürokratie« zur Stadtverwaltung dar, die unter anderem die laufenden Ereignisse und Verfahren dokumentiert, die Selbststeuerungsprozesse der städtischen Verwaltung kontrolliert, den politischen Prozess beobachtet, Möglichkeiten politischer Intervention rechtzeitig identifiziert und das politische Handeln der Bürger organisiert und koordiniert.