

Stadtumbau Ost- ein Programm für viele Herausforderungen



Philipp Mühlberg

Berliner Strategien zum Umgang mit Großsiedlungen vor dem Hintergrund wirtschaftlichen Strukturumbruchs und demographischen Wandels

Die Großsiedlungen im Osten Berlins sind weiterhin einem vielschichtigen Wandel unterworfen und stellen besonders vor dem Hintergrund des demographischen Wandels einen herausgehobener Aspekt der Stadtplanung und Wohnungswirtschaft dar.

Großsiedlungen waren Symbol modernen, privilegierten Wohnens, später als nivellierende Wohnmaschinen diskreditiert und als Metapher normierter Lebensweisen missbraucht, stehen sie heute vor der Herausforderung, Wohnquartiere zu werden, die keiner besonderen öffentlichen Fürsorge mehr bedürfen. Dies schließt das Postulat ein, sie mittel- bis langfristig auf eine eigenständige ökonomische Grundlage zu stellen und sie von öffentlicher Subventionierung unabhängig zu machen.

Die Siedlungstypologie der Großsiedlung ist Ausdruck einer spezifisch historischen Entwicklungsphase der Gesellschaft und eng verbunden mit industrieller Produktionsweise. Sie ist eine Reaktion auf den mit der Industrialisierung einhergehenden Bedarf an Wohnraum und basiert auf einem Sozialstaatsverständnis, in dessen Mittelpunkt ein Fürsorgeprinzip steht. Ihr Entstehungsmythos greift zurück auf die politische Forderung nach Licht, Luft und Sonne und vollzieht in der Stadtentwicklung die Funktionstrennung von Wohnen, Arbeiten und Erholen. Nicht zuletzt sind Großsiedlungen Ausdruck einer Bautechnologie, die die große Serie zu geringen Stückkosten, d.h. geringen Wohnkosten erlaubt. In ihrer Erscheinungsform entspringen sie somit dem Wesen einer wachsenden Massengesellschaft und erfüllen oder erfüllten in ihr den Anspruch einer humanen Wohnungsversorgung. Oder mit den Worten ihrer politischen Initiatoren: sie waren geeignet, die Wohnungsfrage als soziales Problem zu lösen.

Bereits seit Anfang der 80iger Jahre wurde versucht, diese auch den Großsiedlungen des Berliner Nordostens inhärente Logik veränderten gesellschaftlichen Bedingungen anzupassen. Diese Versuche fanden ihren Niederschlag in den städtebaulichen Konzepten, die in Hellersdorf und Hohenschönhausen realisiert wurden. Ein stadtentwicklungspolitischer Trend der darum bemüht war, dem Phänomen einer einsetzenden Individualisierung der Lebensverhältnisse, der Auflösung von Klassenmilieus zu entsprechen und sich pointiert für die ostdeutsche Stadtforschung anhand der damaligen Fragestellung beschreiben lässt: „Was halten Sie von individueller Balkongestaltung?“ (soziologische Studien zum Wohlbefinden in Marzahn 1983)

Seit der Vereinigung der getrennten Berliner Stadthälften, also auch der Einführung marktwirtschaftlicher Regeln im Wohnungswesen im Osten, fiel die Verantwortung für die Entwicklung der Großsiedlungen weitestgehend den aus der kommunalen Wohnungsverwaltung

heraus entstandenen, landeseigenen Wohnungsunternehmen zu, die neben einigen Genossenschaften das Gros der neuen Eigentümer stellte. Damit waren sie sowohl mit dem Problem konfrontiert, das System der Wohnraumversorgung zu überführen in ein marktwirtschaftliches von Angebot und Nachfrage. Als auch mit der Aufgabe, die städtebauliche Entwicklung ganzer Quartiere zu übernehmen, die im Vergleich zur bewirtschafteten Wohnfläche ein Übermaß an teilweise ungestalteten, öffentlichen und halböffentlichen Flächen einschloss.

Die neuen Wohnungsunternehmen wurden dabei mit großen, öffentlichen Investitionsprogrammen unterstützt. Die öffentliche Hand sah sich in der Verantwortung, die aus dem Acker gestampften Siedlungen mit einer Einwohnerzahl von mittlerweile fast 300.000 zu vollenden. U.a. auch, vor dem Hintergrund eines für Berlin prognostizierten Bevölkerungswachstums auf ca. 4 Mio. Einwohner und der politischen Überzeugung, dass die rasche Angleichung der Lebensbedingungen in Ost und West eine Prämisse eines erfolgreichen Vereinigungsprozesses sei.

Zu Beginn der 90iger Jahre wurden deshalb umfangreiche Investitionsprogramme für die Quartiere des industriellen Wohnungsbaus aufgelegt (Plattenbausanierung, Wohnumfeldverbessernde Maßnahmen). Das damit verbundene Bekenntnis zu den Plattenbaugebieten ging davon aus, die aus westlicher Perspektive bestehenden Mängel im Ausstattungsstandard der Wohnungen und im unmittelbaren Wohnumfeld kompensieren zu müssen, um aus den Großsiedlungen sozial und wirtschaftlich funktionierende Quartiere zu entwickeln, die sich gleichwertig in ein Gesamtberliner Wohnungsmarkt einordnen. Man konzentrierte sich auf die Instandsetzung und Modernisierung des Wohnungsbestandes sowie Wohnumfeldverbesserungen. Städtebauliche Defizite sollten mit behutsamer Ergänzung behoben werden. Das unmittelbare Umfeld der Wohngebäude wurde begrünt bzw. erstmals gestaltet und die Rahmenbedingungen für Angebote von Einzelhandel, Freizeit und Gewerbe sukzessiv geschaffen. Eine be-trächtliche Anzahl von Gebäuden und Wohnungen wurde saniert. Weder entsprachen die Wärmedämmung der Fassaden, noch die Haustechnik den nun geltenden Standards. Mülltonnenstandplätze wurden eingefriedet und begrünt, zahlreiche Bolzplätze und Innenhofbereiche im Rahmen dieser Investitionsprogramme „aufgewertet und verbessert“.

Die administrativen und kommunalwirtschaftlichen Bemühungen der 90iger Jahre gründeten auf dem Gedanken einer Komplettierung der Großsiedlungen. Für diese Komplettierungs-Strategie sind in den zurückliegenden Jahren für den Berliner Nordosten etwa 845 Mio. € öffentliche Fördermittel eingesetzt worden. Davon ca. 165 Mio. € für Wohnumfeldmaßnahmen sowie ca. 680 Mio. € für die Sanierung von Plattenbauten. Wird dieser Betrag um den jeweiligen Eigenanteil der Investition ergänzt (Sanierung +50% 680 Mio. €, Wohnumfeld + 60%, ca. 300 Mio. €), erhält man einen Eindruck von der Gesamtinvestition, die in die Großsiedlungen seit 1990 floss.

Die neuen Bedingungen

Seit der 2. Hälfte der 90iger Jahre lässt sich ein soziodemographischer Wandel der Bevölkerung in Berlin, aber ganz besonders in den Großsiedlungen des Nordostens beobachten. Dabei überlagern sich unterschiedliche Entwicklungen.

Zu nennen sind die demographischen Wellen, die für alle synthetischen Wohnquartiere charakteristisch sind, deren Auswirkungen jedoch im ehemaligen Ostberlin durch einen seit 1990 zu verzeichnenden Geburteneinbruch um 50% dramatisch verschärft wurden.

Gleichzeitig nahm durch ein wachsendes Wohnungsangebot (für den Ostteil Berlins im Sinne eines Angebotes überhaupt erstmals seit Kriegsende entstand) und die Zäsuren des Arbeitsmarktes die Fluktuation zu. Während zwischen 1995 und 2002 in Berlin die Bevölkerungszahl etwa stagnierte, reduzierte sich die Bevölkerung im jetzigen Bezirk Marzahn-Hellersdorf um ca. 17%. In einzelnen Stadtteilen trat sogar ein wesentlich höherer Verlust ein. Die Bevölkerung der Großsiedlungen in

Marzahn Nord schrumpfte in diesem Zeitraum um 29%: fast jeder 3. verließ den Stadtteil.

Die Ursachen für diesen Exodus sind vieldimensional, überlagern und potenzieren sich in ihrer Wirkung. Zur Erarbeitung strategischer Überlegungen zum Umgang mit dem Phänomen ist es jedoch notwendig wesentliche Ursachen zu identifizieren.

Die Umbrüche und der Wandel im Produktionssystem Ostdeutschlands spielen eine große Rolle, die im hier beschriebenen Zusammenhang mit dem Begriff Arbeitsplatzmigration beschrieben werden kann. Nahezu gleichwertig ist die Investitionstätigkeit der privaten (Stichwort Sonder-AfA) und öffentlichen Wohnungswirtschaft in Berlin und seinem engeren Verflechtungsraum zu nennen. Diese Investitionen führten zu einem in Berlin historisch einmaligen Angebot und einer Diversifikation am Wohnungsmarkt (seit 1990 ca. 200.000 neue Wohnungen in Berlin und im engeren Verflechtungsraum). Dieses Angebot rief eine Mobilität hervor, die u.a. dazu führte, dass die soziale Segregation in allen Berliner Stadtteilen anstieg. Für die Großsiedlungen bedeutete dies, dass mehrheitlich die Immobilien in den Plattenbausiedlungen zurück blieben.

Diese Bevölkerungsentwicklung in Berlin und der daraus resultierende, zunehmend offensichtlich werdender Wohnungsleerstand in den Großsiedlungen mit seinen wirtschaftlichen Belastungen der Wohnungsbaugesellschaften gaben Anlass, über eine Änderung der bisherigen Strategie nachzudenken. Insofern beteiligte sich Berlin 2001 mit 10 Stadtteilen am Wettbewerb „Stadtumbau Ost“, den der Bund als Reaktion auf den Schrumpfungsprozess in den Städten der Neuen Bundesländern auslobte.

Die im Rahmen des Wettbewerbs entwickelten Konzepte, konstatierten für die Großsiedlungen des Berliner Nordostens drei Kernaussagen:

1. ein (immer noch existierendes) Defizite im öffentlichen Raum,
2. einen zunehmenden Leerstand von Gemeinbedarfseinrichtungen auf-grund des demographischen Wandels sowie
3. ein Anpassungsgebote des Wohnungsbestandes an die veränderte Nachfrage resultierend aus der spezifischen Einwohnerentwicklung und der veränderten Altersstruktur.

Die Berliner Stadtentwicklungspolitik hielt jedoch weiterhin an der Komplettierungsstrategie fest und diskutierte lange Zeit, ob in der Stadt überhaupt ein Abriss von Wohnungen in nennenswerter Größenordnung erforderlich sei. Die herrschende Meinung ging davon aus, dass Leerstand ein spezifisches Problem unsanierter Plattenbaubestände sei und beschleunigte den Prozess der Privatisierung und Genossenschaftsgründung, mit dem Ziel nicht-kommunaler Verantwortung und privatwirtschaftlicher oder genossenschaftlicher Sanierung dieser Bereiche. Im Effekt erschwerte dies eine konzertierte Ausnutzung der Möglichkeiten des Bund-Länder-Programmes Stadtumbau Ost.

Die Analysen zeigte jedoch, dass die Strategie, die Attraktivität der Großsiedlungen durch bestandsorientierte Instandsetzung und Modernisierung, durch Wohnumfeldverbesserung und durch Angebotsverbesserung in den Quartierszentren zu steigern - immer weniger griff. Nicht nur in unsanierten Plattenbauten, auch in sanierten Gebäuden nahm Wohnungsleerstand zu.

Dieser Situation schließlich doch folgend, beteiligte sich Berlin daher an dem Stadtumbauprogramm Ost und verabschiedete 2002 einen Senatsbeschluss mit einer Förderkulisse, die bewusst sehr weit gefasst, möglichst breite Optionen für den Einsatz der Bundesfinanzhilfen offen hielt. Die Kulisse umfasst im Ostteil der Stadt alle GS, alle SG, die QM sowie das Urban II Gebiet am Ostkreutz.

Zwei Berliner Besonderheiten sind dabei zu nennen, zum einen beschränkt sich Berlin auf zwei Programmteile des Stadtumbaus Ost: den Rückbau dauerhaft leer stehender Wohngebäude sowie

die Aufwertung der Innenstadt und der vom Rückbau betroffenen Stadtteile. Auf die Förderung innerstädtischen Wohneigentums wird in Berlin verzichtet.

Die zweite Besonderheit Berlins besteht darin, dass beim Rückbau mit dem Stadtumbau-Programm leergefallene Gemeinbedarfseinrichtungen (Kitas, Schulen und Sporthallen) abgerissen werden können. Zur Zeit sind 185 Abrissprojekte mit einer Förderung bewilligt worden. Die Fläche dieser Einrichtungen summiert sich auf ca. 140 ha, allein in Marzahn beträgt sie 100 ha also nicht ganz die Hälfte des Berliner Tiergartens (210 ha).

Innerhalb der festgelegten Kulisse wurden Prioritäten zugewiesen, die sich anhand dieser Tabelle nachvollziehen lassen. Die programmatische Ausrichtung auf der die Mittelzuweisung zu den jeweiligen Stadtgebieten basiert, legt einen Schwerpunkt in der innerstädtischen Aufwertung, zur Stabilisierung der innerstädtischen Wohnlagen. Ein weiterer Schwerpunkt liegt ganz klar in der Aufwertung der vom Abriss betroffenen Gebiete, die 50% der Fördersumme erhalten.

Bei den meisten Aufwertungsvorhaben handelt es sich um die Entwicklung von Grün- und Freiflächen mit Sport- und Freizeitnutzungen. Bei dieser Aufwertung von Rückbaustandorten tritt eine neue Konfliktsituation hervor. Aufgrund des großsiedlungstypischen, hohen öffentlichen Freiflächenanteils sind die bezirklichen Pflegekapazitäten bereits ausgelastet. Daher wird es abgelehnt, weitere Flächen mit Grünpflegebewirtschaftung entstehen zu lassen. Droht damit dass kontraproduktive Bild eingezäunter Brachfläche nach Abriss? Ein Szenario, das die übergreifende Strategie der städtebaulichen Qualitätssteigerung unterläuft. Oder gelingt es über Zwischennutzungen und Veräußerungen unter dem Verkehrswert eine langwierige, folgenschwere Entwertung zu verhindern?

Erfreulich ist, dass die Wohnungsunternehmen erkannt haben, dass der allgemein prognostizierte Schrumpfungsprozess, auch wenn er Ausnahmen für die bestehenden Ballungszentren vorsieht, die Rahmenbedingungen der Wohnungswirtschaft in den Großsiedlungen immer noch fundamental, bis hin zur wirtschaftlichen Existenz bedroht. Zusammen mit den Wohnungsunternehmen, Genossenschaften und Mieterinnen und Mietern muss weiter an der Entwicklung integrativer Strategien mittlerer Reichweite gearbeitet werden, die auf die Herausforderungen einer kleineren, älteren und ethnisch geprägten Bevölkerungszusammensetzung reagiert. Die Prognose in Berlin geht bei einer Stagnation des Saldos bei ca. 3,4 Mio. Einwohnern von einem Verlust von 100.000 deutschen Einwohnern aus, der durch einen Zuzug von migrantischen Haushalten mit 75.000 Einwohnern teilweise kompensiert werden kann. Dies verändert in erster Linie auch die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in den Großsiedlungen. Der dort vorhandene Leerstand wird die Mietpreise drücken und die ökonomisch eher schwachen Migranten in diese Bereiche führen.

Anstoß zur Diskussion

Abschließend sei ein Fazit als Zwischenruf in der Debatte gezogen:

Auch 30 Jahre nach beginn der Bauarbeiten im Berliner Nordosten, sind die Großsiedlungen noch immer eine Baustelle. Sie haben ihre Identität noch nicht dazu nutzen können, eine nachhaltige Attraktivität für ihre Bewohnerinnen und Bewohner aber auch für die Gesamtstadt zu entwickeln.

Die Rahmenbedingungen der physischen und mentalen Aufwertung der Gebiete werden komplizierter: die Eigentumpolitik der zurückliegenden Jahre erfordert Entwicklungsstrategien, die das Zusammenspiel vieler Interessen ermöglicht. Aber vielleicht liegt gerade auch in der Kleinteiligkeit der Eigentümerstruktur ein Ansatz, die mit dem Plattenbegriff kolportierte Tonnenideologie zu überwinden. Kleinteilige differenzierte Entwicklungsstrategien sind gefragt, die kleinräumliche Identitäten, wie sie für einen Kiez üblich sind fördern. Das aktuelle

Sozialmonitoring führt bei den Eigentümern zu einem neuen Problembewusstsein und rechtfertigt das besondere Engagement im Rahmen des Stadtumbau Ost Programms. Die nun anstehende Zwischenbewertung des Programms müssen wir dazu nutzen, die divergierenden Interessenlagen der Grundstückseigentümer zu analysieren und das Instrumentarium weiterentwickeln, um diese Interessengegensätze kompatibel zum strategischen Anliegen des Programms zu machen.

Text: P. Mühlberg