

Die Anfänge des Stadterneuerungsprogramms im Jahr 1990

Die Tagung ist eine erwünschte Gelegenheit zu einem Rückblick auf den Anfang unserer Zusammenarbeit mit der Stadt Brandenburg, der nun fast zwei Jahre zurückliegt. Wir schlagen uns heute mit Schwierigkeiten und Problemen herum, die wir in dieser Form, in diesem Ausmaß vor zwei Jahren nicht erwarten konnten. Angesichts der Sorgen um Arbeitsplatz und Wohnung haben viele Menschen die Freude über die unblutige Wende und über die Vereinigung unseres Landes fast vergessen. Ich möchte vor meinem Bericht daran erinnern, daß die Ursachen für unsere Schwierigkeiten heute nicht in den politisch-gesellschaftlichen Veränderungen, im Rechtssystem des Grundgesetzes oder der sozialen Marktwirtschaft liegen, sondern in der Mißwirtschaft der 40 Jahre davor mit ihrem beispiellosen Substanzverzehr, ihrer rücksichtslosen Umweltzerstörung und dem menschenverachtenden Umgang mit den Bürgern dieses Staates. Die Hinterlassenschaft aus dem Bankrott der DDR ist nun unser aller Erbe und Aufgabe.

Die Funktion der »Modellstädte«

Am 5. Januar 1990 gaben die beiden deutschen Bauminister über ihr Arbeitstreffen eine gemeinsame Erklärung heraus, in der es unter anderem hieß:

»Beide Seiten sehen im Wohnungs- und Städtebau, in der Verbesserung der Wohn- und Wohnumfeldverhältnisse eine entscheidende Voraussetzung, den Menschen in ihrer angestammten Heimat bestmögliche Lebensbedingungen zu schaffen.

Im Vordergrund der gemeinsamen Arbeit sollen daher zunächst die Aufgaben der Stadt- und Dorferneuerung stehen. Dabei geht es um die Verbesserung der Wohn- und Arbeitsverhältnisse, der Infrastruktur und um die Erhaltung sowie Erneuerung der vorhandenen Bausubstanz, insbesondere in den historischen Altstädten ... Dabei kommt es auch darauf an, den Kommunen in der DDR als Träger der Stadterneuerung organisatorische, wirtschaftliche, baufachliche und handwerkliche Erfahrungen und Unterstützungen zur Verfügung zu stellen sowie die partnerschaftliche Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene zu fördern. Beide Minister unterstreichen, daß die Mittel für die Städtebauförderung dann besonders erfolgreich eingesetzt werden können, wenn es gelingt, damit in hohem Maß zusätzlich private, genossenschaftliche und sonstige Initiativen zu wecken.

Um deutlich zu machen, welche Wege in besonderem Maße geeignet sind, um Stadterneuerungsmaßnahmen erfolgreich und den Wünschen der Bürger entsprechend durchführen zu können, wurde in Aussicht genommen, in vier Kreisstädten der DDR, gedacht ist an die Städte Meißen, Weimar, Brandenburg und Stralsund, die Vorbereitung und Durchführung von Sanierungsmaßnahmen in partnerschaftlicher Zusammenarbeit aller Beteiligten beispielhaft zu demonstrieren.« *)

Mit der organisatorischen, wirtschaftlichen und baufachlichen Hilfe für die Kommunen war u. a. der Einsatz von erfahrenen Sanierungsträgern gemeint – eine der Bedingungen des Bundesbauministers für die in Aussicht gestellte Sonderförderung der Modellstädte. Fasziniert von der herausfordernden

Aufgabe, getrieben von dem Wunsch, bei diesem ersten konkreten Kooperationsprojekt vor unserer Tür mitzuwirken, bewarb sich die GSW – eine zu 100 % stadt-eigene Berliner Wohnungsbau-gesellschaft mit jahrzehntelanger Erfahrung in der Stadterneuerung – auf meine Veranlassung um die Sanierungsträgerschaft. Nach ersten Gesprächen mit Vertretern der Stadt im Februar 1990 wurde die GSW im März 1990 während eines Ortstermins in Brandenburg von den Vertretern beider Ministerien und den Vertretern der Stadt als treuhänderischer Sanierungsträger bestätigt.

In einem Expertenseminar der beiden Ministerien Ende März 1990 in Brandenburg mit Vertretern der Modellstädte und ihren Sanierungsträgern legte die GSW bereits ihre Vorschläge für ein erstes Maßnahmenprogramm vor, das Grundlage für den Förderantrag Brandenburgs vom 30. März 1990 wurde. In diesem Expertenseminar wurde die Rolle der Modellstädte noch einmal konkret definiert:

»Die Modellvorhaben in den Kreisstädten Brandenburg, Meißen, Stralsund und Weimar – inzwischen kam als fünfte Stadt Halberstadt aus dem Land Sachsen-Anhalt hinzu – haben für den Aufbau der Stadterneuerung in der DDR eine Vorreiterfunktion. Sie sind aus dem großen Kreis der erneuerungsbedürftigen DDR-Städte nicht die einzigen, aber unter den ersten, die sich neuen Anforderungen stellen ... Dabei müssen die Modellvorhaben mehrfachen Erwartungen Rechnung tragen:

1. Zunächst einmal müssen rasch und sichtbar vor Ort konkrete Zeichen durch Sofortmaßnahmen gesetzt werden.
2. Andererseits geht es aber auch um Strukturfragen, um den Aufbau einer kommunalen Trägerschaft und Planungshoheit, Bürgerbeteiligung und rechtsstaatliche Verfahrensgrundlagen, Mobilisierung privater Initiativen und Kräfte. Im Sinne dieser Prinzipien müssen über Sofortmaßnahmen hinaus Grundlagen für einen langfristigen und vorbildlichen Erneuerungsprozeß gelegt werden.
3. Dementsprechend sind die Modellvorhaben eine Art ‚Lernwerkstatt‘ über den Kreis der unmittelbar betroffenen Städte hinaus. Vor allem in der ersten Übergangszeit werden aufgrund der Neuordnungen im Rechts-, Wirtschafts- und Sozialsystem sowie fehlender Vorerfahrungen zahlreiche grundsätzliche und praktische Fragen zu lösen sein.

Die hier gemachten Erfahrungen müssen allen Städten und Interessierten zugänglich sein – als ein Forum für Erfahrungsaustausch und know-how-Transfer. *)

»Die Modellstädte sind Prototypen, die nicht losgelöst vom übrigen Stadterneuerungsprozeß zu sehen sind. Eigentlich geht es um die Gesamtheit erneuerungsbedürftiger Städte in der DDR. Daher wurde neben den Modellvorhaben auch eine Liste weiterer Städte – inzwischen über 600 Orte – aufgestellt.« *)

»Die Finanzierung der Modellvorhaben muß sich in ‚normalen‘ übertragbaren Kategorien bewegen, d. h. in der Grundfinanzierung auf solche Quellen stützen, die im Prinzip auch anderen Städten zur Verfügung stehen. Dieses Anliegen einer allgemeinen Förderung des beginnenden Stadterneuerungsprozesses in der DDR ist frühzeitig aufgegriffen worden. Im Rahmen der Regierungsabsprachen zur Bildung eines sog. Gegenwert-

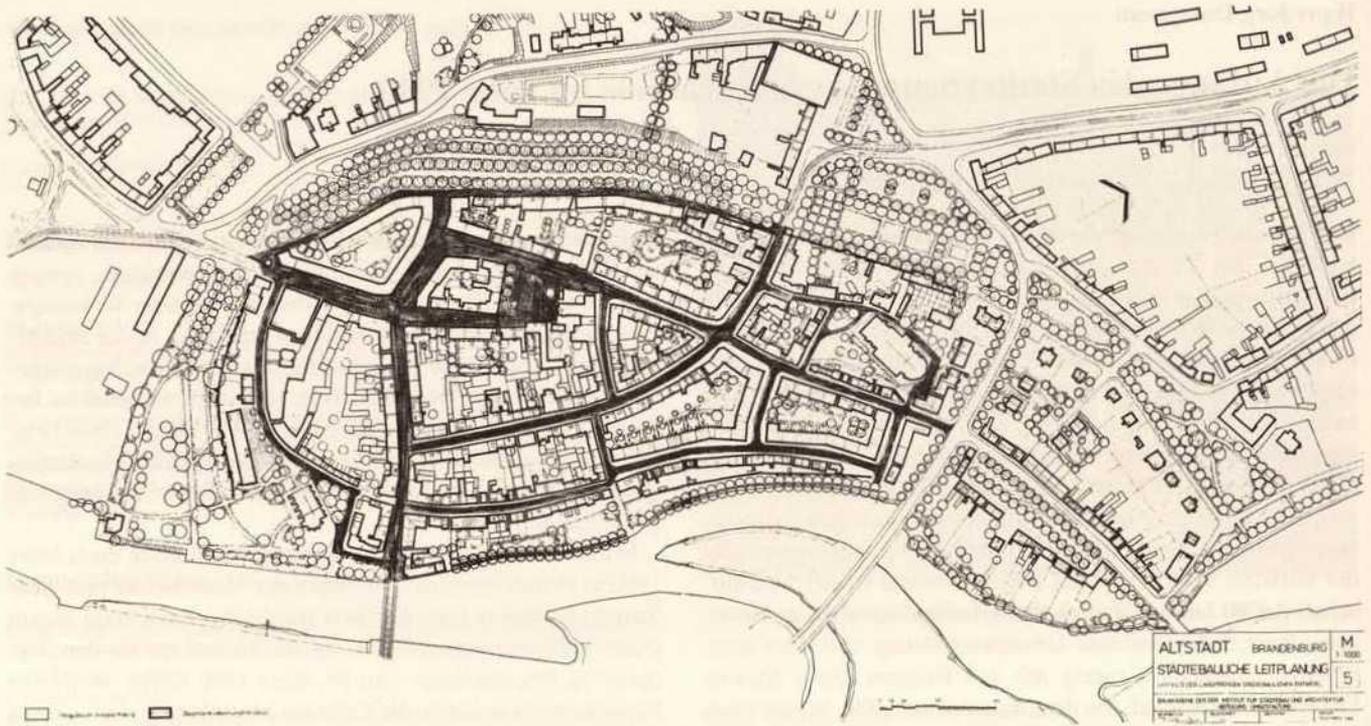


Abb. 14. Brandenburg, Altstadt, Planung der Bauakademie der DDR 1988.

fonds aus den Reisezahlungsmitteln konnte eine Verständigung darüber erzielt werden, daß aus diesem Fonds auch die Stadterneuerung gefördert wird. Wenngleich dieser Fonds befristet ist und somit keine dauerhafte Lösung darstellt, so ist damit gleichwohl ein Einstieg ermöglicht worden und darüber hinaus ein Signal gegeben, das sicherlich über den Tag hinaus wirkt.

Aus dem Gegenwertfonds werden Sofortmaßnahmen der Stadterneuerung in den o. g. DDR-Städten, darunter den Modellstädten, in Höhe von rd. 600 Mio Mark der DDR gefördert. Für jede Modellstadt wurden hieraus 55 Mio Mark der DDR bereitgestellt." (Am Ende standen nicht 55 Mio Mark sondern nur 25 Mio Mark der DDR zur Verfügung.)

»Wegen der Besonderheiten und zusätzlichen Anforderungen in den vier Modellstädten werden diese zusätzlich aus dem ersten Nachtragshaushalt 1990 der Bundesrepublik Deutschland unterstützt, und zwar mit 20 Mio DM. Davon sind 4 Mio DM sofort einsetzbare Kassenmittel und 16 Mio DM für Aufträge mit Zahlungsverpflichtungen in Folgejahren (1991-1993) bestimmt. Die Mittel sind lediglich als Ergänzung gedacht, um z. B. auch in der Anfangsphase den Einsatz bundesdeutscher Experten, Unternehmen und Materialien zu erleichtern und eine Bezahlung in DM zu gewährleisten.« *)

»Zwischen allen Beteiligten besteht Einvernehmen darüber, daß für jede der Modellstädte ein Sanierungsträger bestellt wird. Er wird vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau der Bundesrepublik Deutschland (BMBau) finanziert und ist im Auftrag des BMBau und der Stadt tätig – nach Maßgabe des inhaltlich abgestimmten Maßnahmenprogramms.« *)

Die Rolle des Sanierungsträgers

Der Sanierungsträger soll im Sinne der einschlägigen Bestimmungen des Baugesetzbuches (§§ 157-161 BauGB) tätig werden, in der Regel als treuhänderischer Träger, d. h. im eigenen

Namen für Rechnung der Stadt. Grundlage für seine Tätigkeit wird ein Vertrag mit der Stadt, der die Aufgaben, die Zuständigkeiten und die Vergütung für die Leistungen des Sanierungsträgers regelt. Im besonderen Fall der »Modellstädte« kommt für die Übergangszeit der ersten vier Jahre ein weiterer Dienstleistungsvertrag mit dem BMBau hinzu, durch den die Anfangsfinanzierung der Stadterneuerung auch mit »Valuta-Mark« und die Vergütung der Sanierungsträger und anderer westlicher Experten gesichert werden sollte.

Mit diesen Verträgen ist sichergestellt, daß der Sanierungsträger als Auftragnehmer Erfüllungshilfe der Stadt bei der Vorbereitung und Durchführung der Erneuerungsaufgaben ist. Er nimmt keine hoheitlichen Aufgaben wahr – die niemals übertragbar sind –, aber er berät die Stadt bei hoheitlichen Entscheidungen im Rahmen der Stadterneuerung: z. B. bei der Ausweisung von Untersuchungsbereichen und Sanierungsgebieten und bei genehmigungspflichtigen Vorgängen sowie bei der Bauleitplanung im Stadterneuerungsgebiet.

Um als Instrument der Stadt wirksam sein zu können, muß der Sanierungsträger über alle relevanten Vorhaben im und um den Erneuerungsbereich informiert sein – nur so kann er seine Rolle als Koordinator und Katalysator optimal wahrnehmen. Er ist also nicht in erster Linie selbst Bauherr – diese Aufgabe soll er nur ersatz- und ausnahmsweise wahrnehmen –, er soll vielmehr die Voraussetzungen herbeiführen helfen, die nötig sind, daß private und öffentliche Bauherren investieren können, natürlich in Übereinstimmung mit den definierten Zielen der Stadterneuerung.

Die Stadterneuerung ist eine Querschnittsaufgabe quer durch fast alle Ressorts der Stadtverwaltung. Schon aus diesem Grund sind die weitaus meisten aller Stadterneuerungsvorhaben in den alten Ländern der Bundesrepublik treuhänderischen Trägern anvertraut worden. Um so mehr macht der Einsatz von Sanierungsträgern Sinn in Städten, deren Verwaltung noch im Aufbau und in Umstrukturierung begriffen ist, um nach Jahrzehnten der

Entmündigung die Aufgaben der gemeindlichen Selbstverwaltung wieder voll wahrnehmen zu können. Dem Sanierungsträger fällt hier außerdem die schwierige, viel Fingerspitzengefühl erfordernde Aufgabe zu, so manches Defizit städtischer Zuständigkeit, so manche Verwaltungsschwäche auszugleichen.

Am Katalog der klassischen Trägeraufgaben wird das umfangreiche Arbeitsfeld deutlich, das auch dem Vertrag mit der Stadt Brandenburg zugrundeliegt.

1. Finanzwirtschaftliche Betreuung, d. h.

- Beschaffung und Bewirtschaftung der Sanierungsförderungsmittel,
- Abwicklung des Zahlungsverkehrs, Führung der Treuhandkonten,
- Aufstellung und Fortschreibung der Kosten- und Finanzierungsübersichten und der jährlichen Wirtschaftspläne,
- Erarbeitung von Verwendungsnachweisen,
- jährliche Rechnungslegung und Endabrechnung.

2. Koordinierung und Vergabe von Planungsarbeiten, z. B. für

- städtebauliche Rahmenpläne und fachtechnische Einzeluntersuchungen,
- Bebauungspläne,
- Blockkonzepte und Gebäudeuntersuchungen,
- Ermittlung des Instandsetzungs- und Modernisierungsbedarfs,
- Fachplanungen.

3. Mitwirkung bei genehmigungspflichtigen Vorgängen, z. B. bei

- Baugenehmigungen für Umbau-, Ausbau- oder Neubauvorhaben,
- Abrißgenehmigungen,
- Verkehrsgenehmigungen für die Teilung oder Veräußerung von Grundstücken.

Abb. 15. Brandenburg, Gotthardtkirchplatz 2: angetroffener Zustand (1992).



Abb. 16. Brandenburg, Neustädtischer Markt 30: Sicherungsmaßnahmen der Stufe 1.

4. Mitwirkung bei Ordnungsmaßnahmen, d. h.

- bei der Neuordnung von Grundstücken in Bodenordnungsverfahren,
- bei Umsetzungen und Betriebsverlagerungen,
- bei der Vorbereitung und Durchführung von Erschließungsmaßnahmen.

5. Mitwirkung bei Modernisierungsmaßnahmen und bei förderfähigen Neubauvorhaben.

6. Aufstellung der Sozialplanung und Betreuung der Beteiligten.

7. Durchführung der Öffentlichkeitsarbeit.

Es war ein unvermeidlicher Geburtsfehler unserer Zusammenarbeit mit der Stadt, daß der Sanierungsträger noch während der Ära Modrow, in der Amtszeit des alten Magistrats, eingesetzt werden mußte und daß der erste aus freien Wahlen hervorgegangene neue Magistrat bei seiner Konstituierung im Juni 1990 bereits einen aktiven Träger vorfand, den er nicht gewählt hatte. Ich hoffe, die GSW hat inzwischen beweisen können, daß sie ein kompetenter und loyaler Partner ist.

Das Erneuerungsprogramm und seine Umsetzung

In einer minimalen Vorbereitungszeit war ein erstes Dringlichkeitsprogramm zu entwickeln, das einerseits abstellen mußte auf die vorhandene Situation der Stadt mit ihren Mängeln und Defiziten in allen Bereichen, andererseits auf die Übergangssituation bis zur Wirtschafts- und Währungsunion, deren Termin damals noch nicht feststand.

Zwar lag mit dem Entwurf zum Generalbebauungsplan von 1988 und der Zielplanung für den historischen Innenstadtbereich von 1988/89 eine brandneue städtebauliche Planung vor (Abb. 14), aber sie beruhte auf den bereits überholten Vorgaben der alten DDR von vor der Wende.

Unser Programm der behutsamen Erneuerung mit deutlicher Priorität der Erhaltung des noch vorhandenen historischen Bestands vor dem an vielen Stellen geplanten Abriss »leergezogener« Altbauten stieß einerseits auf den Widerstand des »HAG« (Hauptauftraggeber), der an diesen Standorten mit vorbereiteten Neubaumaßnahmen behauptete, sofort beginnen zu können (Wohnungen, Arbeitsplätze), andererseits auf den Unwillen mancher westlicher Investoren.

Der erste Akt, der mit der alten Verwaltung festgelegt wurde, war trotzdem ein Stopp aller geplanter Abrisse (Abb. 15).

Das Programm umfaßte im wesentlichen vier Kategorien von Maßnahmen:

1. Vorbereitende Untersuchungen: Hierzu gehörte eine Sichtung und Bestandsaufnahme aller vorliegenden Planungen; die Erarbeitung von Vermessungsunterlagen; die Aufstellung eines Straßen- und Leitungskatasters; eine Bauzustandsermittlung; vor allem aber die Erarbeitung eines neuen städtebaulichen Rahmenplans und der für seine Fundierung nötigen Fachgutachten.
2. Einzelmaßnahmen, z. B.: Erarbeitung von Vorprojekten für ausgewählte leerstehende Gebäude und Gebäudekomplexe (Bestandsaufnahme und Vorentwurf); Sicherungsmaßnahmen; Baumaßnahmen; Einrichtung eines Büros für den Sanierungsträger.
3. Schulung, Beratung, Öffentlichkeitsarbeit.
4. Einkauf von Material und Gerät.

Die GSW hat in der kurzen Zeit bis Juni 1990 immerhin mehr als drei Viertel der insgesamt zur Verfügung gestellten 25 Mio Mark der DDR für Baumaßnahmen einsetzen können, insbesondere für die Sicherung von leerstehenden, halbverfallenen aber für die Identität der Stadt wichtigen Gebäuden oder Ensembles. Dabei ist es uns gelungen, die Hälfte der rd. 200 Bauaufträge an DDR-Firmen zu vergeben – die eigentlich für das bald wertlose Ostgeld und zu den noch gültigen staatlich festgesetzten Preisen für Bauleistungen nicht mehr zu arbeiten bereit waren. Wir haben mit diesen Arbeiten unter schwierigen Bedingungen den Anstoß gegeben für die umfassende Weiterführung der Sicherungsarbeiten nach der Wirtschaftsunion.

Ebenso wichtig war mir die Arbeit am städtebaulichen Rahmenplan und den notwendigen Fachuntersuchungen, auch wenn wir in dieser Übergangsphase nur den ersten Schritt der Bestandsaufnahme und der vorläufigen Formulierung von Erneuerungszielen leisten konnten. Der Untersuchungsbereich umfaßte die gesamte historische Innenstadt mit ihren drei historischen Stadtkernen und dem umgebenden Landschaftsraum der Havel, – nicht mehr nur die »Neustadt« oder gar Teile davon.

Neben der Arbeit am Rahmenplan selbst wurden sechs Fachgutachten in Auftrag gegeben, deren Zwischenergebnisse in Koordinierungssitzungen gemeinsam erörtert und in bezug auf ihre Relevanz für die Zielfindung bewertet wurden, und zwar zu den Themen:

- Wohnen in der Innenstadt,
- die Innenstadt als Standort für Einzelhandel und Dienstleistungen,
- Freiraum und Landschaft,
- Verkehr,
- technische Infrastruktur,
- denkmalpflegerische Zielplanung.

Mit diesen Fachgutachten sollten einerseits die bisher bereits erhobenen Daten aktualisiert und Pläne jüngerer Datums auf Verwendbarkeit untersucht werden, andererseits sollten die in einer

Marktwirtschaft zu erwartenden Bedürfnisse und Anforderungen in bezug auf Nutzflächen, Verkehr, Ver- und Entsorgungskapazität neu abgeschätzt werden. Schließlich galt es diese Anforderungen vereinbar zu machen mit dem übergeordneten Ziel, die Stadt als Flächendenkmal mit ihrem Grundriß, ihrem Baubestand und ihren landschaftlichen Besonderheiten im Verzweigungsraum der Havel weitestgehend zu erhalten, zu stabilisieren, weiterzuentwickeln.

Ich habe von Anfang an versucht, für diese Untersuchung Tandems aus Ost- und Westpartnern einzusetzen. Dieses Prinzip haben wir auch bei Untersuchungsaufträgen für Einzelgebäude angewendet. Trotz mancher Kritik an dieser Arbeitsweise hat sich diese Zusammenarbeit bewährt.

Bis Sommer 1990 konnte die erste Phase der Arbeit am städtebaulichen Rahmenplan zeitplangemäß abgeschlossen werden.

Schluß

Mit Inkrafttreten der Wirtschafts- und Währungsunion am 1. Juli 1990 war die erste kleine Etappe der Stadterneuerung Brandenburgs abgeschlossen. Dennoch: es war eine entscheidende Etappe:

- Die Abrißpolitik war gestoppt; mit den Maßnahmen zur Sicherung leerstehender Gebäude war ein erster Schritt getan, weiterem Verfall Einhalt zu gebieten, die Richtung aufgezeigt für notwendige Anschlußprogramme (Abb. 16).
- Mit der städtebaulichen Planung war die Arbeit an einem alle Lebensbereiche erfassenden Gesamtkonzept eingeleitet – unter der Vorgabe, die historische, städtebauliche und landschaftliche Einmaligkeit Brandenburgs zu retten, zu erhalten und schließlich zu stabilisieren. Entgegenstehende Pläne, insbesondere im Verkehrsbereich, und entgegenstehende Vorhaben waren als Problem, ja als Gefahr für die Identität der Stadt erkannt.
- Als entscheidender Engpaß für die weitere Entwicklung hatten sich die Schäden an den technischen Infrastruktursystemen herausgestellt; bereits die Untersuchungen zur Bestandsaufnahme erlaubten die Formulierung von Dringlichkeitsanträgen für die erwarteten Hilfsprogramme.
- Mit dem 1. Juli 1990 eröffnete die GSW ihr Sanierungsbüro. Ich war froh, die konzeptionelle und die koordinierende Arbeit in Brandenburg mit diesem Tag in die Hand von Herrn Kloß legen zu können, der mit diesem Datum die Leitung der Sanierungsträgeraufgabe als technischer Geschäftsführer unserer Tochtergesellschaft für Stadterneuerung übernahm.

Ich möchte mich heute noch einmal bei allen Mitarbeitern bedanken, die bei der Stadt, bei der Gebäudewirtschaft, in den Büros der Planer und Gutachter und in der brandenburgischen Bauwirtschaft diesen schwierigen Start begleitet und ermöglicht haben: Um Brandenburgs willen – es hat sich gelohnt.

*) Zitiert nach: Stadt- und Dorferneuerung in der DDR. Dokumentation eines Expertenseminars am 28./29.03.90 in Brandenburg (Hg.: Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau der Bundesrepublik Deutschland und der Minister für Bauwesen, Städtebau und Wohnungswirtschaft der Deutschen Demokratischen Republik), S. 12/13 und 75-77.