

# Stadtumbau in Ostdeutschland und Valga (Estland) – Ähnlichkeiten und Unterschiede

Andreas Hendricks und Jiří Tintěra

## Zusammenfassung

Der Beitrag gibt einen Überblick über Ähnlichkeiten und Unterschiede in Ostdeutschland und Estland am Beispiel der Stadt Valga bezüglich Bevölkerungsentwicklung, Problemwahrnehmung auf nationaler und Maßnahmen des Stadtumbaus auf operativer Ebene. Während die Bevölkerungsentwicklung und die grundlegenden Strategien des Stadtumbaus in Ostdeutschland und Valga ähnlich sind, gibt es große Unterschiede bezüglich der Maßnahmen auf nationaler Ebene. Der Unterschied in den Maßnahmen des Stadtumbaus wird beeinflusst durch unterschiedlich hohe Immobilienpreise und eine große Diskrepanz in der Höhe der Unterstützung durch die öffentliche Hand.

## Summary

*This paper gives an overview of similarities and differences in Eastern Germany and Valga (Estonia) concerning population development, awareness of the shrinking problem on the national level and the measures of urban redevelopment on the operating level. While the population development and the basic strategies of redevelopment are similar in Eastern Germany and Valga, the measures on the national level are different. The discrepancy of measures of urban redevelopment is influenced by different levels of real estate prices and financial support of the public sector.*

**Schlüsselwörter:** Stadtumbau, Leerstand, Schrumpfung, Stadtentwicklungskonzept, Ostdeutschland, Estland, Valga

## 1 Motivation und Methodik

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion haben sowohl Ostdeutschland als auch die baltischen Republiken in den 1990er Jahren radikale strukturelle Veränderungen in Wirtschaft, Politik und Verwaltung durchlaufen. Ein Resultat dieses dramatischen Wandels war ein starker Anstieg von gewerblichen Brachflächen und leer stehenden Wohngebäuden.

Die beiden Autoren trafen sich im Jahr 2017 im Rahmen eines ERASMUS-Austausches, um über Leerstände und daraus resultierende Probleme des Stadtumbaus zu



Abb. 1: Karte von Deutschland und Estland

diskutieren. Dabei stellte sich die Erkenntnis ein, dass die Probleme in ostdeutschen Städten und in Valga auf den ersten Blick überraschend ähnlich sind. Daraus ergab sich der Anreiz für eine vergleichende Analyse, um wechselseitig Impulse für eine Verbesserung der Stadtumbaumaßnahmen zu erarbeiten.

In methodischer Hinsicht handelt es sich um eine vergleichende Fallstudie. Diese Methode bietet den Vorteil, dass relevante Daten detailliert dargestellt werden können, auch wenn andererseits von einem Einzelfall nicht auf die Allgemeinheit geschlossen werden kann (Krusvenik 2016). Der Schwerpunkt des vorliegenden Beitrags liegt im Bereich der Stadtumbaumaßnahmen auf Valga, weil der deutsche Leserkreis die Instrumente im eigenen Land kennen dürfte bzw. entsprechende Informationen leicht verfügbar sind. Die Stadt ist für eine Fallstudie besonders interessant, da auf der einen Seite Jahrzehntelange Erfahrungen mit dem Thema Bevölkerungsverlust und Leerstand bestehen und Valga zum anderen die erste estnische Kommune ist, die ein umfassendes Entwicklungskonzept zur Anpassung an diese Situation entwickelt hat. Der Vergleich mit Ostdeutschland ergab sich aus der Überlegung, dass zum einen die Bevölkerungsentwicklung in Ostdeutschland und Valga in den letzten Jahrzehnten sehr ähnlich verlaufen ist und zum anderen

der Stadtumbau in Deutschland sehr wesentlich von den Stadtumbauprogrammen bestimmt wird. Der Einfluss auf dieser Handlungsebene ist so groß, dass sich die Autoren für ein Gebiet mit einer im Vergleich zu Valga erheblich größeren räumlichen Ausdehnung entschieden haben, statt eine einzelne ostdeutsche Stadt auszuwählen. Darauf wird zudem das angesprochene Problem der Verallgemeinerung einer Einzelfallstudie reduziert.

## 2 Allgemeine Länderinformationen

Zur besseren Orientierung über die Schrumpfungsproblematik werden in diesem Kapitel einige Informationen über die Bevölkerungsdichte und -entwicklung in den beiden Ländern gegenübergestellt. Beide Länder grenzen an die Ostsee (vgl. Abb. 1). Die Distanz zwischen Berlin und Tallinn beträgt rund 1.000 km.

### 2.1 Deutschland

In Deutschland sind die Fläche (rund 357.400 km<sup>2</sup>), die Einwohnerzahl (rund 82,8 Mio.) und die Bevölkerungsdichte (232 Einwohner/km<sup>2</sup>) erheblich größer als in Estland. Bezogen auf die Länder leben die meisten Einwohner in Nordrhein-Westfalen (17,912 Mio.). In Gegensatz dazu weist das Bundesland Bremen lediglich 0,681 Mio. Einwohner auf (Quelle: Statista, Stand: 31.12.2017). In den neuen Bundesländern besitzt Sachsen die höchste Einwohnerzahl (4,081 Mio.) und die höchste Bevölke-

rungsdichte (221 Einwohner/km<sup>2</sup>). Die weiteren Länder verfügen über eine erheblich geringere Bevölkerungsdichte zwischen 69 und 133 Einwohner/km<sup>2</sup>. Auf der kommunalen Ebene leben die meisten Menschen in Berlin (3,574 Mio.). Insgesamt gibt es in Deutschland 80 Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohnern (Quelle: Statista, Stand: 31.12.2016).

Die Bevölkerungsentwicklung nach der Wiedervereinigung verlief sehr unterschiedlich (vgl. Abb. 2). Es gab eine starke Wanderungsbewegung von Ost- nach Westdeutschland. Durch die Binnenwanderung und weitere Faktoren der demografischen Entwicklung verloren einige Regionen in den neuen Bundesländern mehr als 20 % ihrer Einwohner. Die Migration erhöhte zudem den Entwicklungsdruck in den Agglomerationsräumen Westdeutschlands (Hendricks 2013).

Für den Vergleich mit Valga konzentriert sich diese Abhandlung auf Ostdeutschland, weil die dortige Schrumpfungsproblematik mit der in Estland/Valga vergleichbar ist, wie sich im folgenden Abschnitt zeigen wird.

### 2.2 Estland

Estland besitzt eine Fläche von rund 45.300 km<sup>2</sup>. Die Einwohnerzahl liegt bei 1,319 Mio. (Quelle: Wikipedia; Stand: 31.12.2017) und die Bevölkerungsdichte bei 29 Einwohnern/km<sup>2</sup>. Der größte Bezirk Harju hat 582.556 Einwohner einschließlich der Hauptstadt Tallinn (426.538 Einwohner). Im Gegensatz dazu verfügt der kleinste Bezirk Hiiu lediglich über 9.335 Einwohner. Die zweitgrößte Stadt Tartu hat annähernd 100.000 Einwohner. Alle anderen Gemeinden liegen deutlich unter der deutschen Marke einer Großstadt. Von den 14 Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern liegen sechs auch über der 20.000er-Grenze. Insgesamt ist die Bevölkerung ungleich verteilt, wobei eine höhere Dichte im Norden des Landes zu verzeichnen ist. Dies spiegelt sich auch in der Verteilung der größeren Städte wieder. Abgesehen von den Städten Tallinn, Tartu und Pärnu liegen die weiteren drei Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern im Bezirk Ost-Viru (Ida-Viru).

Seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion ist die estnische Bevölkerung kontinuierlich geschrumpft (Ministry of Environment 2007). Gemäß dem letzten Zensus von 2011 hatten 1.329.660 Personen einen festen Wohnsitz in Estland. Gegenüber dem vorherigen Zensus aus dem Jahr 2000 ergibt sich ein Rückgang um 71.590 Personen bzw. eine Verringerung um 5,1 %. Die Ergebnisse der Volkszählungen verdeutlichen

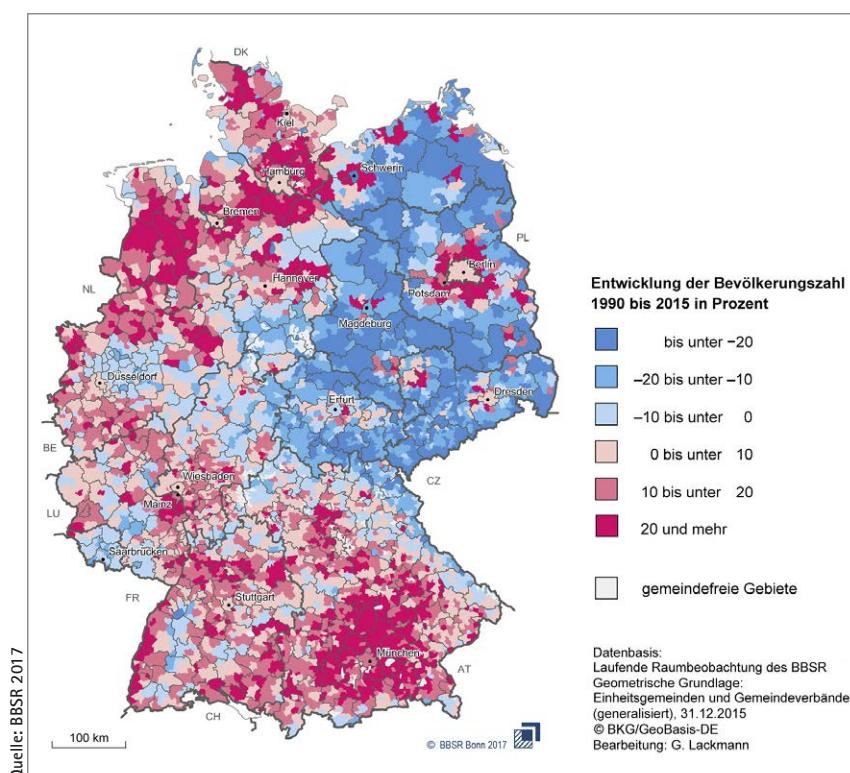


Abb. 2: Bevölkerungsentwicklung in Deutschland zwischen 1990 und 2015

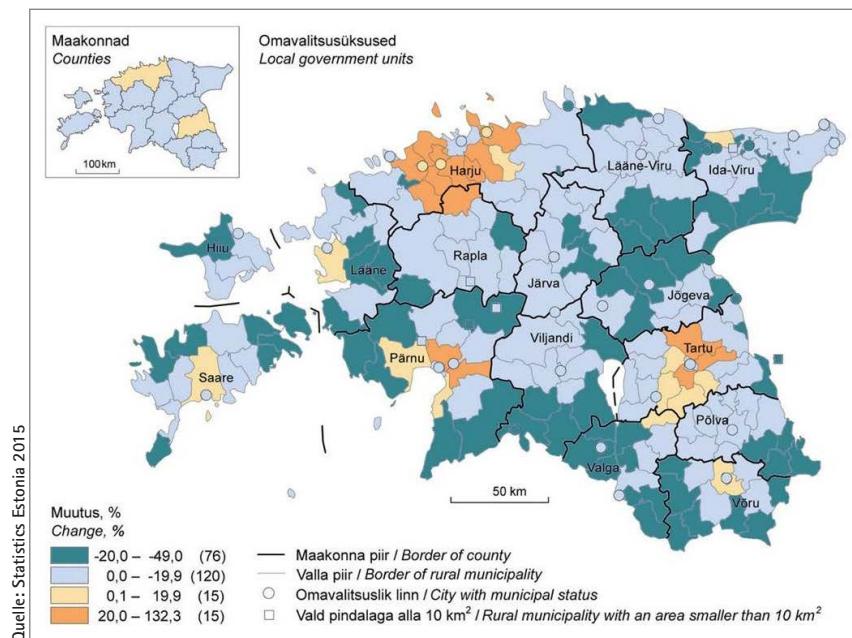


Abb. 3: Bevölkerungsentwicklung in Estland zwischen 2000 und 2011

auch die fortschreitende Konzentration der Bevölkerung im Umfeld der größeren Städte. Das gilt insbesondere für Tallinn, Tartu und Pärnu. Aus diesen Wanderungsbewegungen resultiert ein generelles Schrumpfungsproblem in den anderen estnischen Gemeinden. Im Vergleich zum Jahr 2000 trifft der Rückgang insbesondere die kleinen Städte in ländlichen Regionen (vgl. Abb. 3). Mõisaküla, Kallaste und Püssi waren die am stärksten betroffenen Kommunen mit einem Bevölkerungsverlust von 29,2 %, 29,7 % und 42,1 % (Tintéra et al. 2014).

### 3 Problemwahrnehmung und Maßnahmen auf nationaler Ebene

#### 3.1 Deutschland

Eine der ersten Reaktionen der Bundesregierung auf die städtebaulichen Probleme nach der Wiedervereinigung war die Ergänzung des Baugesetzbuchs (BauGB) durch die Regelungen zu den »Städtebaulichen Verträgen« (§ 11 BauGB). Nach Realisierung der großen Leerstandsproblematik in Ostdeutschland wurde im Jahr 2004 in einer weiteren Überarbeitung dieser Rechtsvorschrift ein kooperatives Verfahren zum Stadtumbau auf der Basis von städtebaulichen Verträgen eingeführt (vgl. §§ 171a-d BauGB). Wichtige Vertragsparteien sind dabei die Gemeinde, die Grundstücks- und Immobilieneigentümer im Stadtumbaugebiet, die Mieter (insbesondere diejenigen, die umziehen sollen), die Kreditgeber (i. d. R. Banken), die Versorgungsunternehmen (die die Infrastruktur an die neue Situation anpassen müssen) und ggf. Immobilieneigentümer außerhalb des Stadtumbaugebiets (z. B. von Wohnungen, in die Betroffene umziehen sollen).

Neben diesen rechtlichen Maßnahmen war die zweite wichtige Reaktion der Bundesregierung der Start des

Förderprogramms »Stadtumbau Ost«. Im Februar 2000 hat eine Expertenkommission einen strukturellen Wandel für Ostdeutschland empfohlen. Das Hauptziel war der Rückbau von 300.000 bis 400.000 leer stehenden Wohnungen. Die Details dieses Programms werden im nächsten Kapitel erläutert (Hendricks 2013).

Insgesamt lässt sich somit festhalten, dass in Deutschland auf der nationalen Ebene sowohl im rechtlichen als auch im finanziellen Bereich erhebliche Anstrengungen unternommen wurden, um den Stadtumbau zu unterstützen.

#### 3.2 Estland

Die Schrumpfungsproblematik wird in Estland nur sehr eingeschränkt wahrgenommen. Es gibt kein Programm, das mit dem deutschen Förderprogramm »Stadtumbau Ost« vergleichbar wäre. Trotzdem hat die estnische Regierung ein gewisses Interesse an der Thematik gezeigt, woraus einige konkrete Maßnahmen resultieren.

So können bei der nationalen Agentur Environmental Investment Centre (ECI) Fördermittel für den Abriss von Gebäuden beantragt werden, »die die Landschaft verschandeln«. Da sich diese Maßnahme im Wesentlichen auf alte Industrie- und Militäranlagen sowie landwirtschaftliche Einrichtungen außerhalb des urbanen Raums oder in dessen Peripherie bezieht, kann dadurch allerdings nur ein kleiner Teil der Brachflächen revitalisiert werden.

Für leer stehende Mietshäuser gibt es seit 2016 ein Programm zur Rückbauförderung. Diese müssen sich jedoch komplett im öffentlichen Eigentum befinden, wodurch die Anwendbarkeit stark eingeschränkt wird. Schließlich gibt es seit 2017 noch ein Förderprogramm zur Unterstützung der Entwicklung kommunaler Immobilienfonds.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass das Thema auf der nationalen Ebene weit weniger präsent ist als in Deutschland.

### 4 Stadtumbau Ost und Stadtumbau in Valga

Die Bevölkerungsentwicklung in Ostdeutschland und Valga ist in den letzten Jahren bzw. Jahrzehnten ähnlich verlaufen (vgl. Kap. 2). Demgegenüber ist die Problemwahrnehmung auf der nationalen Ebene sehr unterschiedlich (vgl. Kap. 3). Die folgenden Ausführungen stellen die unterschiedlichen Maßnahmen auf der operativen Ebene dar.

## 4.1 Stadtumbau Ost

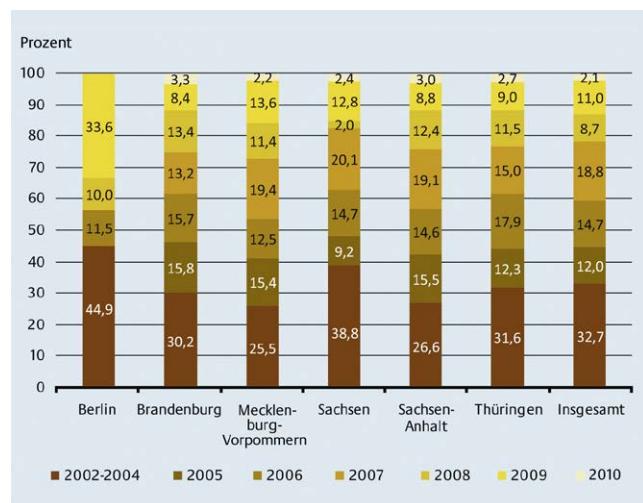
### 4.1.1 Die erste Förderperiode

Die erste Förderperiode erstreckte sich über den Zeitraum von 2002 bis 2009. Das Fördervolumen lag bei 2,5 Mrd. Euro, die gemeinsam von Bund, Ländern und Gemeinden finanziert wurden. Die Hauptziele waren der Rückbau bzw. Abriss von leer stehenden Wohnungen bzw. Gebäuden sowie die Aufwertung erhaltenswerter Stadtteile.

Die Leerstandsquote der Wohnungsbaugesellschaften ging von 16,2 % auf 10 % zurück. Die erste Förderperiode kann daher als Erfolg bezeichnet werden, auch wenn noch weitere Anstrengungen im Bereich des Rückbaus notwendig waren. Bezuglich der Aufwertung erhaltenswerter Stadtteile wurden insbesondere im Bereich der historischen Stadtzentren aus der Gründerzeit große Fortschritte erzielt, wohingegen es weiterhin große Probleme mit den einfacheren Gebieten aus dieser Epoche gibt (Bundestransferstelle Stadtumbau Ost 2010).

Insgesamt wurden von 2002 bis 2010 mehr als 260.000 Wohnungen abgerissen ( $\approx 85\%$  der empfohlenen Menge). Betrachtet man jedoch den chronologischen Ablauf der Abrissaktivitäten, so stellt man fest, dass sich diese verlangsamt haben (vgl. Abb. 4). Der größte Teil des Rückbaus wurde zwischen 2002 und 2006 realisiert. Danach hat sich der Prozess signifikant verlangsamt (abgesehen von Berlin, wo es im Jahr 2009 noch einmal umfangreiche Aktivitäten gab). Ein Grund für diese Entwicklung liegt darin, dass es keine großflächigen Leerstände mehr gab, die sich relativ einfach reduzieren ließen. Die Elimination verteilter Leerstände erfordert demgegenüber erheblich größere Anstrengungen. Weiterhin konzentrierte sich der Abriss zunächst auf unrenovierte Gebäude und der Widerstand der Eigentümer ist verständlicherweise größer, wenn in die Instandsetzung einer Immobilie bereits investiert wurde. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass für einkommensschwache Haushalte vor allem der Preis des Wohnraums eine Rolle spielt und somit eine gewisse Nachfrage nach unrenovierten Wohnungen besteht.

Eines der größten Probleme war allerdings die Tatsache, dass sich nach den ersten Jahren ein großer Teil der verbliebenen Abrisspotenziale in Privateigentum Einzelpersonen befand und nicht im Eigentum von Wohnungsbau- gesellschaften. Generell gestaltet sich der Umbauprozess erheblich einfacher, wenn Wohnungsbaugesellschaften als Vertragspartner fungieren. Diese erleiden durch den Abriss auf der einen Seite zwar einen Verlust an Bau- substanz, haben auf der anderen Seite aber auch gewisse Vorteile, z.B. sinkende Betriebs- und Instandhaltungskosten und Wertsteigerungen der verbleibenden Immobilien durch die Aufwertung des Umfelds und die Reduzierung von Leerständen. Weiterhin können Förderanreize des Programms Stadtumbau Ost dazu beitragen, die Mieter zum Umzug zu bewegen.



Quelle: Bundestransferstelle Stadtumbau Ost 2010

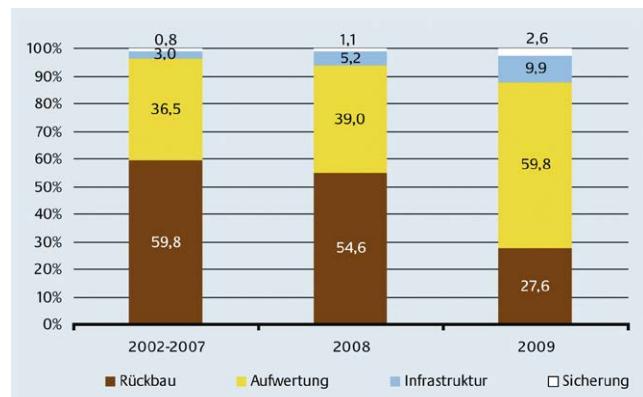
Abb. 4: Chronologischer Fortschritt der Abrissaktivitäten in den einzelnen Bundesländern

Die Situation ändert sich entscheidend, wenn eine Einigung mit individuellen Wohnungseigentümern erzielt werden muss. Hier steht dem totalen Verlust des Eigentums der vom Abriss Betroffenen der Wertvorteil derjenigen gegenüber, die ihr Wohneigentum behalten können. In diesem Fall ist die sehr schwierige Frage zu beantworten, wie ein Kosten- bzw. Lastenausgleich erreicht werden kann, der von allen akzeptiert wird (Hendricks 2013).

Ein weiterer wichtiger Punkt, der die Kooperation mit den Wohnungsbaugesellschaften wesentlich erleichtert hat, waren die Regelungen zur Altschuldenhilfe. Die Gesellschaften konnten unter gewissen Voraussetzungen einen Erlass der Altschulden für die abzureißenden Immobilien in Höhe von 77 €/m<sup>2</sup> beantragen. Das scheint zunächst kein großer Betrag zu sein, aber die insgesamt in Anspruch genommene Förderung von 1,1 Mrd. Euro zwischen 2001 und 2010 zeigt das große Interesse an diesem Programm.

### 4.1.2 Die zweite Förderperiode

In der ersten Förderperiode hatte sich der Rückbauprozess gegen Ende verlangsamt. Demzufolge ist der korrespondierende Budgetanteil gesunken (27,6 % in 2009, vgl. Abb. 5). Auf der anderen Seite hat sich dadurch der



Quelle: Bundestransferstelle Stadtumbau Ost 2010

Abb. 5: Aufteilung des jährlichen Budgets

Anteil für die Aufwertung erhaltenswerter Stadtteile (59,8 % in 2009) und die Anpassung der Infrastruktur (9,9 % in 2009) erhöht. Diese Entwicklung war entsprechend bei der Planung der zweiten Förderperiode zu berücksichtigen. Nichtsdestotrotz empfahlen Experten weiterhin einen Rückbau von 30.000 Wohnungen pro Jahr insbesondere im Bereich der Mietswohnhäuser.

Aufgrund dieser Fakten wurden die Ziele des Programms modifiziert. Die Hauptziele der zweiten Förderperiode (von 2010 bis 2016) waren die Aufwertung erhaltenswerter Stadtteile, der Abriss bzw. Rückbau von Leerständen, die Instandsetzung einzelner historischer Gebäude (Baujahr vor 1949) und die Anpassung der Infrastruktur. Die ersten beiden Punkte waren zwar schon Ziele in der ersten Periode, jedoch hat sich der Fokus auf die Aufwertung verschoben. Das Budget dieser Förderperiode betrug rund 2,1 Mrd. Euro.

#### 4.1.3 Die aktuelle Situation

Im Jahr 2017 wurden die Programme »Stadtumbau Ost« und »Stadtumbau West« zum Programm »Stadtumbau« zusammengeführt.

Das Programm »Stadtumbau West« startete 2004 und hatte eine eher präventive Orientierung im Vergleich zum Programm in den neuen Bundesländern. Es hatte grundsätzlich eine ähnliche Zielstellung, aber bedingt durch die niedrigeren Leerstandsraten (2011: 3,7 % in Westdeutschland und 8,0 % in Ostdeutschland) war es weniger auf den Rückbau fokussiert und stattdessen war ein wesentlicher Punkt die Revitalisierung von Brachflächen im Rahmen der Innenentwicklung.

Auch das zusammengeführte Programm »Stadtumbau« hat generell eine präventive Orientierung. Wichtige Handlungskriterien sind der demografische Wandel (z.B. regionale und landesweite Wanderungsbewegungen, Immigration und die Geburtenrate), die wirtschaftliche Entwicklung (z.B. Brachflächen), die Entwicklung der Haushaltsgröße und der Wohnfläche pro Person sowie die Leerstandsentwicklung. Die Handlungsfelder konzentrieren sich dabei in der Regel auf die Innenentwicklung. Wichtige Punkte sind die Stabilisierung und Stärkung der Innenstädte, eine Verbesserung der Wohnquartiere (einschließlich der Eliminierung von Leerständen), die Revitalisierung von Brachflächen sowie die Anpassung der Infrastruktur (vgl. BBSR 2016).

## 4.2 Stadtumbau in Valga

Die Grenzstadt Valga/Valka besteht aus einem lettischen Teil (Valka) und einem estnischen Teil (Valga, vgl. Abb. 6). Die Entfernung von Valga nach Tallinn beträgt 267 km und mit ihren 12.500 Einwohnern stellt die Kommune eine für estnische Verhältnisse mittelgroße Stadt dar (Platz 12 von 47 Städten). Valka verfügt über 4.850 Einwohner und liegt im lettischen Ranking der größten

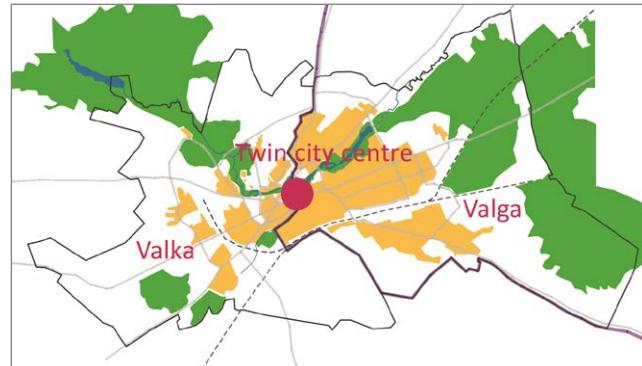


Abb. 6: Die Zwillingsstadt Valga/Valka

Städte auf Platz 32 von 76. Die Entfernung nach Riga beträgt 159 km.

### 4.2.1 Bevölkerungsentwicklung

Sowohl Valga als auch Valka haben zwischen den Volkszählungen in den Jahren 2000 bzw. 2011 erheblich an Einwohnern verloren (12 % bzw. 19 %). Das statistische Landesamt Estlands sagt für das Jahr 2040 für Valga einen weiteren Rückgang auf 9.000 Bewohner voraus.

Historisch gesehen haben sich in Valga in den letzten 150 Jahren zwei Perioden raschen Wachstums mit Perioden der Schrumpfung abgewechselt. Die erste Wachstumsphase erstreckte sich über die Jahrhundertwende des 19. zum 20. Jahrhunderts. Während die Einwohnerzahl im Jahr 1881 noch bei 4.200 lag (damals hieß die Stadt noch Walk), vervielfachte sie sich bis 1913 auf 16.000. Dieser rasante Anstieg war das Ergebnis des Anschlusses der Stadt an das Eisenbahnnetz und dem damit verbundenen industriellen Wachstum.

Die zweite Wachstumsphase vollzog sich in den 1960er und 1970er Jahren. Durch die Eingliederung von Estland und Lettland in die Sowjetunion öffnete sich der gesamte sowjetische Markt für die beiden Länder. Zudem verschwand die Grenze zwischen Valga und Valka, die die Zwillingsstadt nach der Unabhängigkeit Estlands und Lettlands im Jahr 1920 geteilt hatte. Dadurch stieg die industrielle und militärische Bedeutung der Gemeinden erheblich und die Einwohnerzahl von Valga bzw. Valka stieg von 13.354 bzw. 4.872 im Jahr 1959 auf 18.474 bzw. 8.023 im Jahr 1979.

Nach der Wiedergewinnung der Unabhängigkeit in den frühen 1990er Jahren wurden die Städte getrennt und die Grenze von 1920 wiederhergestellt. Dieses führte zu einem starken Rückgang der Exporte in den ehemals sowjetischen Herrschaftsbereich. Zudem verlor die Zwillingsstadt durch den Abzug der sowjetischen Truppen zum einen Einwohner und zum anderen einen weiteren wichtigen Wirtschaftsfaktor. Daraus resultierte in Valga ein Rückgang der Bevölkerung um 3.150 Personen zwischen 1989 und 2000.

Seit 2007 gehören Lettland und Estland dem Schengen-Raum an. Dadurch entfallen seitdem die Grenzkontrollen.

Die Bevölkerungsentwicklung spiegelt sich stark im Stadtbild wider. Die erste Wachstumsphase wird repräsentiert durch zweistöckige Wohnhäuser aus Holz (vgl. Abb. 7) und die zweite Wachstumsphase durch vier- bis fünfgeschossige Ziegel- oder Plattenbauten (vgl. Abb. 8).



Abb. 7: Historisches Holzhaus aus der ersten Wachstumsphase



Abb. 8: Typisches Wohngebäude aus der Sowjetzeit

#### 4.2.2 Konsequenzen der Bevölkerungsabnahme

Momentan besitzt Valga noch die Ausstattung an Wohngebäuden, Geschäften, öffentlichen Einrichtungen usw., die dem Bedarf von 18.500 Einwohnern entspricht. Seit dem Höchststand hat sich die Einwohnerzahl allerdings um ca. ein Drittel verringert. Von den nutzbaren Grundstücken in Valga (entwickelte Grundstücke bzw. Grundstücke, die im Masterplan der Gemeinde zur Entwicklung vorgesehen sind) befinden sich momentan nur 72 % in einer konkreten Nutzung.

Ein großes Problem stellt vor allem die Belegung der Wohngebäude dar. Von 379 Apartmenthäusern in Valga stehen 45 leer und 34 sind zu weniger als 50 % belegt (vgl. Abb. 9). Vom Leerstand sind insbesondere die Holzhäuser aus der ersten Wachstumsphase betroffen (vgl. Abb. 7), da sie häufig weder über eine Zentralheizung noch ein Badezimmer oder eine äquivalente Sanitärausstattung verfügen. Demgegenüber sind die Plattenbauten aus der

Sowjetzeit (vgl. Abb. 8) wegen ihrer besseren technischen Ausstattung erheblich besser belegt. Nach dem Abzug der sowjetischen Truppen sind daher viele ehemalige Bewohner der Holzhäuser in die leer stehenden moderneren Gebäude umgezogen. Dadurch ergibt sich im denkmalgeschützten Stadtzentrum mit seinen vielen Holzhäusern eine besondere Problematik. Von den dort befindlichen denkmalgeschützten Häusern wird momentan nur gut die Hälfte (53 %) genutzt.

Ein weiteres Problem für die Entwicklung der Innenstadt war der bisherige Trend zur Bevorzugung der Außenentwicklung, der unter anderem aus der geringen Bevölkerungsdichte in Estland resultiert. Während der Grundsatz »Innen- vor Außenentwicklung« in Deutschland in den meisten Kommunen mittlerweile umgesetzt wird, wurde in Valga noch im Jahr 2011 durch Entscheidung des Bildungsministeriums eine große Musikschule vom Zentrum in den Außenbereich verlegt. Dadurch wurden nicht nur die bis dahin genutzten Gebäude dem Verfall preisgegeben, sondern auch erhebliche Kaufkraft aus der Innenstadt abgezogen.

Die negative demografische Entwicklung hat auch nachteilige Auswirkungen auf die Wirtschaftskraft und das gesamte Lebensumfeld. Die hohen Leerstandsquoten bei Wohn- und Gewerbeimmobilien sorgen für sinkende Immobilienpreise. Im Jahr 2015 lag der durchschnittliche Kaufpreis für Wohnungen bei weniger als 100 €/m<sup>2</sup>. Dieses geringe Preisniveau hält zum einen Investoren von einer Sanierung von Altbauten oder der Neuentwicklung von abbruchreifen Beständen ab, da sich die Kosten nicht amortisieren. Zum anderen sind Immobilien auch als Sicherheit für Darlehen weniger attraktiv.

Von dem schlechenden Verfall sind insbesondere die ärmeren Bevölkerungsschichten betroffen. Wenn sich der Zustand eines Gebäudes verschlechtert und der Leerstandsanteil steigt, ziehen diejenigen aus, die sich den Umzug leisten können. Die Zurückbleibenden müssen dann häufig in eigentlich unbewohnbaren Gebäuden leben.

Letztlich hat die Verschlechterung des Umfelds auch psychologische Konsequenzen. Mit dem Verfall des Stadtzentrums drohen negative Effekte auf die Haltung der Einwohner gegenüber ihrer Heimatstadt. Das Engagement zugunsten einer positiven Stadtentwicklung sinkt und eine Abwärtsspirale wird in Gang gesetzt.

#### 4.2.3 Maßnahmen zur Bekämpfung der Probleme

Die meisten Faktoren für den Bevölkerungsverlust liegen außerhalb von Valga und können auf lokaler Ebene nicht beeinflusst werden. Der erste wichtige Schritt bei der Planung von Valgas Zukunft war daher die Akzeptanz des Schrumpfungsproblems. Daran anschließend wurde in Valga als erster Gemeinde in Estland der Entschluss gefasst, eine Strategie zur Anpassung der Gemeinde an die sinkenden Einwohnerzahlen zu entwickeln. Hierfür war zunächst eine systematische Erfassung

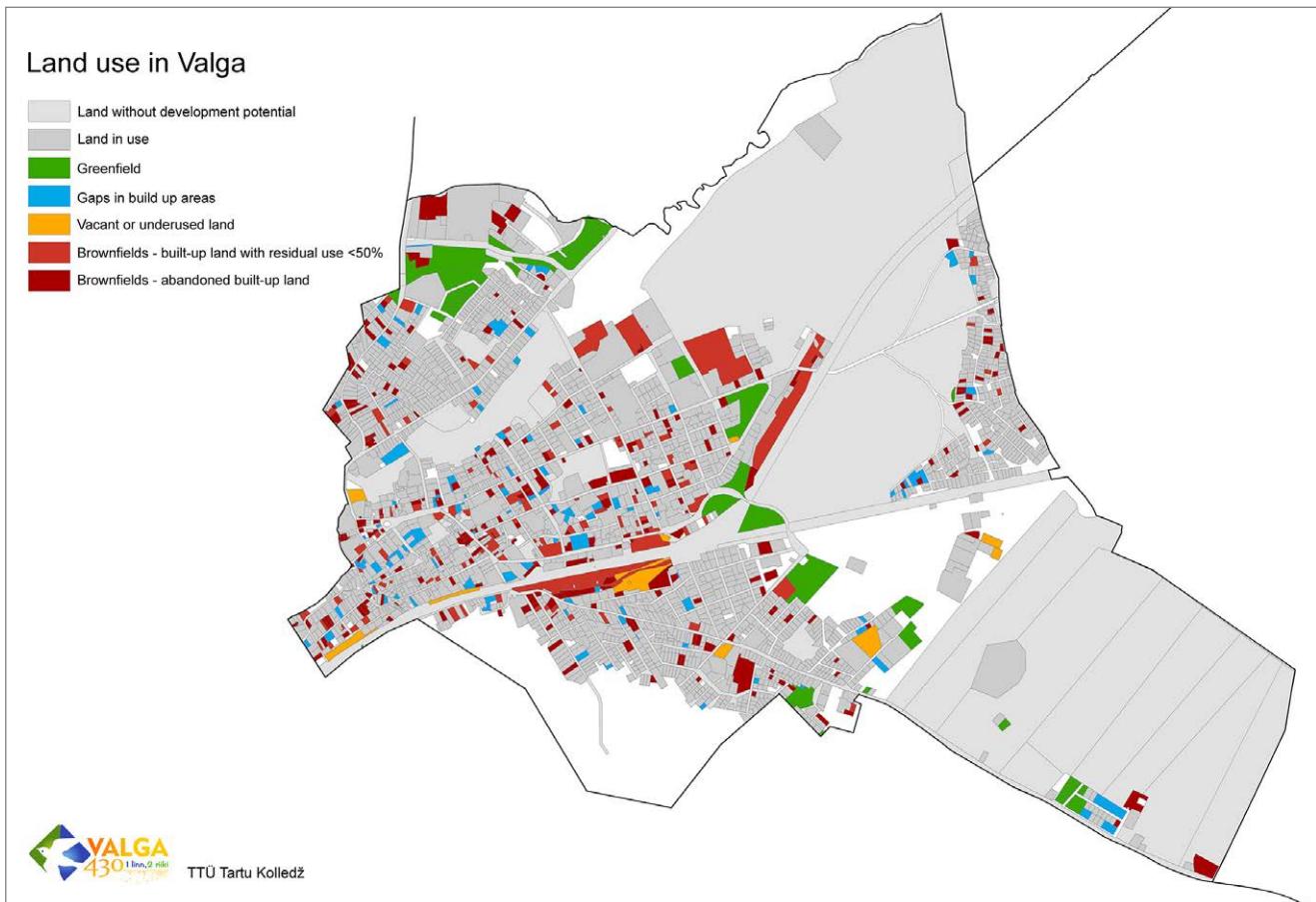


Abb. 9: Landnutzung in Valga

der Grundstücksnutzung notwendig, um einen detaillierteren Überblick über das Ausmaß der Leerstandsproblematik zu erhalten (vgl. Abb. 9).

Im Frühjahr 2016 wurde von der Gemeinde der überarbeitete Masterplan 2030+ verabschiedet, der die Anpassung der aktuellen Situation an die Bedürfnisse und Erwartungen der 12.500 Einwohner zum Ziel hatte. Zu den wesentlichen Punkten dieses Plans gehören die Entwicklung einer kompakteren Stadt, die Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Raums (insbesondere des Stadtzentrums), die Erhöhung des Grünanteils und die Berücksichtigung der älter werdenden Bevölkerung. Hierfür müssen einige Gebäude abgerissen und einige Grundstücke in Grünanlagen umgewandelt werden.

In den letzten Jahren wurden bereits einige der leer stehenden Gebäude eliminiert, die das Erscheinungsbild ihres Umfelds in besonderem Maße beeinträchtigt haben. Sie wurden durch kostengünstige öffentliche Grünanlagen ersetzt. Sowohl die Gemeinde als auch viele Bewohner würden eine raschere Durchführung der Umbaumaßnahmen begrüßen, aber dem stehen oft schwierige Verhandlungen mit den Eigentümern entgegen. Im Gegensatz zu Westeuropa, wo regelmäßig nur 40 bis 55 % der Wohnungen den jeweiligen Bewohnern gehören, lag der Anteil in Estland im Jahr 2012 bei 95,8 % (Tintéra et al. 2014). Daher sind häufig viele Parteien an den Verhandlungen zu beteiligen. Diese sind zum Teil schwer zu ermitteln oder leben im Ausland. Weitere Probleme sind

die Belastung der Immobilien mit Hypotheken oder die Insolvenz der Eigentümer, wodurch das Verfügungsrrecht eingeschränkt wird. Alle diese Punkte führen zu zeitraubenden und komplizierten Verhandlungen.

In Abhängigkeit von den gegebenen Umständen bietet die Gemeinde den Eigentümern der zum Abriss vorgesehenen Objekte eine der folgenden Optionen an:

- Der Eigentümer schenkt der Gemeinde das bebaute Grundstück. Viele Eigentümer messen der Immobilie nach längerem Leerstand keinen Wert mehr bei. Das ist auch einer der wenigen positiven Konsequenzen der ohnehin niedrigen Immobilienpreise. Hinzu kommen die Belastung des Eigentümers durch eine Immobiliensteuer und die Kosten für den Erhalt oder die Sicherung der baulichen Anlagen. Daher ergibt sich objektiv betrachtet ein negativer Wert der Immobilie. Auf diesem Wege konnte im Winter 2014 ein verfallenes Geschäftsgebäude in der Innenstadt eliminiert werden.
- Die Stadtverwaltung unterzeichnet eine bilaterale Vereinbarung mit dem Eigentümer. In dieser Vereinbarung gewährt der Eigentümer der Gemeinde die Nutzungsrechte für das Grundstück für einen Zeitraum von 10 bis 15 Jahren. Die Gemeinde übernimmt im Gegenzug den Abriss auf eigene Kosten und wandelt das Grundstück temporär in eine Grünanlage um oder führt es einer sonstigen Zwischenutzung zu. Zudem wird der Eigentümer von der Immobiliensteuer befreit. Am Ende der Vertragslaufzeit kann der Eigentümer

entscheiden, ob er das Grundstück wieder selber nutzen oder die Vertragslaufzeit verlängern möchte. Der Vorteil dieser Regelung liegt darin, dass der Eigentümer die allgemeine Entwicklung der Stadt bzw. eines Stadtteils abwarten kann, ohne sein Eigentum am Grundstück aufzugeben. Dadurch wird die Verhandlungsbereitschaft erhöht, auch wenn eine diffuse Hoffnung auf eine Verbesserung der demografischen Situation besteht. Mittels dieses Werkzeugs konnte im Sommer 2015 ein ehemaliges Wohnheim für Arbeiter der Eisenbahngesellschaft abgerissen werden.

- Wohnungseigentümer, die in untergenutzten Mehrfamilienhäusern leben (d.h. bei teilweisem Leerstand), erhalten das Angebot, ihre Wohnung gegen eine Wohnung mit ähnlichem Wert im städtischen Besitz zu tauschen. Dieses Angebot haben im Jahr 2016 mehr als zehn Wohnungseigentümer angenommen.
- Lebt der Eigentümer nicht in der Wohnung, so bietet die Gemeinde in der Regel keinen Wohnungstausch an. Stattdessen überprüft sie den Zustand des Gebäudes und untersagt ggf. die weitere Wohnnutzung. Zudem wird der Marktwert der Wohnung ermittelt. Ohne Nutzungserlaubnis und unter Anrechnung der Abrisskosten ergibt sich dabei regelmäßig ein negativer Wert. In diesem Fall verbleiben dem Eigentümer zwei Optionen: Er kann der Gemeinde die Wohnung schenken oder er hat den proportionalen Anteil der Abrisskosten zu tragen, wenn er im Miteigentum des freigelegten Grundstücks verbleiben will. Im Jahr 2016 hat die Gemeinde drei Apartmenthäusern die Nutzungserlaubnis entzogen.
- In Einzelfällen kauft die Gemeinde die Immobilie zum sehr niedrigen Marktwert. Dieser Ansatz findet vor allem Anwendung, wenn die Immobilie Teil einer Konkursmasse ist, da insolvente Unternehmen ihr Eigentum nicht verschenken dürfen. Auf diesem Weg wurde beispielsweise im Jahr 2015 ein ehemaliges Apartmentgebäude im Stadtzentrum abgerissen.

Es sollen aber nicht alle leer stehenden Gebäude abgerissen werden. Ein großer Teil des historischen Zentrums steht unter Denkmalschutz. Darüber hinaus gibt es weitere Einzelgebäude von hohem historischen oder architektonischen Wert. Hier wird wenn möglich nach einer sinnvollen Nutzung gesucht, um den Verfall zu vermeiden. Auf eine detaillierte Betrachtung des Konflikts zwischen Stadtumbau und Denkmalschutz muss im Rahmen dieses Artikels wegen des Umfangs der notwendigen Darstellungen leider verzichtet werden.

Neben dem Rückbau ist die Vitalisierung des Stadtzentrums ein zentraler Bestandteil des Stadtumbaus. Dabei eröffnen der kulturelle Sektor und die Aktivierung der Bürger ein großes Potenzial zur Wiederbelebung von Gebäuden. Das gilt sowohl für kurz- als auch langfristige Nutzungen. Aktivitäten, die man auch aus anderen Städten kennt, wie Pop-Up Galerien, Cafés oder Gemeinschaftsgärten, wirken dem Zerfall entgegen und fördern



Abb. 10: Projekt »Zentraler Platz« (Franchi+associati)

ein positives Verhältnis der Bürger zum Zentrum ihrer Stadt. Die Mitnahme der Bürger ist daher ein essenzieller Teil der Stadtentwicklung.

Darüber hinaus wurden zwei große Projekte gestartet, um den öffentlichen Raum im Stadtzentrum neu zu gestalten. Zur Belebung der Altstadt wurde ein städtebaulicher Wettbewerb veranstaltet. Das Ziel war die Schaffung eines neuen Platzes mit einem reichhaltigen Angebot an Ausgehmöglichkeiten (z.B. Cafés und Restaurants, Platz für Märkte und kulturelle Angebote), um den untergenutzten Raum zwischen den ältesten Straßen Valgas (Riia, Raja und Sepa) zu beleben. Der Wettbewerb wurde durch das italienische Architekturbüro Franchi+associati gewonnen (vgl. Abb. 10). Der Ausbau soll in diesem Jahr beendet werden.

Auch für das zweite Projekt gab es zunächst einen städtebaulichen Wettbewerb. Das Ziel war, eine architektonische Verbindung zwischen den beiden Stadtteilen Valga und Valka zu schaffen, die über Jahrzehnte getrennt waren. Der Gewinner des Wettbewerbs, das spanische Büro Safont Tria Architectes, vergegenwärtigt dieses Konzept durch die Schaffung einer Fußgängerzone zwischen der Jaani Kirche in Valga und der Lugazu Kirche in

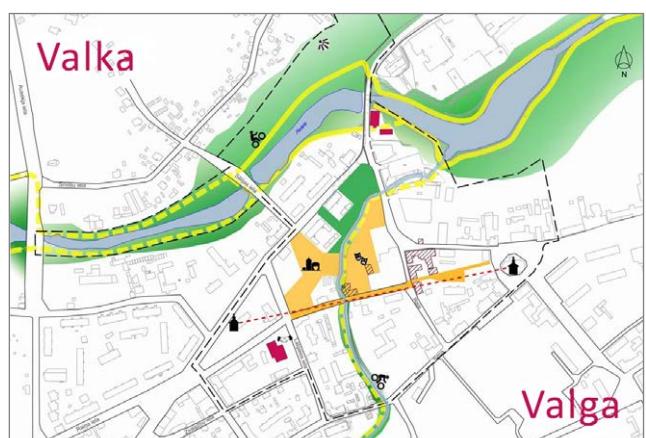


Abb. 11: Die neue räumliche Achse zwischen Valga und Valka (eigene Darstellung, die Grenze zwischen Estland und Lettland verläuft in diesem Bereich entlang des Baches)

Valka. Die räumliche Achse schafft zudem eine Verbindung zwischen dem neuen Hauptplatz in Valga und dem größten Platz in Valka (vgl. Abb. 11). Das Projekt wird mit 3 Mio. Euro aus dem Estnisch-Lettischen Programm des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung gefördert. Die Bauarbeiten haben bereits im Herbst 2018 begonnen (Tintěra 2017).

Weiterhin ist erwähnenswert, dass sowohl der Ausbau des Radfahrnetzes als auch die Erholungsfunktion der Gewässer wichtige Punkte der Stadtentwicklung darstellen.

## 5 Schlussfolgerungen

Die Bevölkerungsentwicklung und somit auch die Leerstandsproblematik sind in Ostdeutschland und Valga ähnlich (vgl. Kap. 2). Andererseits gibt es auf der nationalen Ebene erhebliche Unterschiede in der Wahrnehmung der Problematik (vgl. Kap. 3). Trotzdem ist die Akzeptanz des Schrumpfungsproblems auf der kommunalen Ebene sowohl ein Problem in vielen deutschen als auch estnischen Gemeinden.

Die Strategien des Stadtumbaus sind grundsätzlich gleichartig. Wichtige Punkte sind der Abriss bzw. der Rückbau von Leerständen, die Aufwertung von erhaltenen werten Stadtteilen bzw. Objekten, die Stärkung der Stadtzentren, die Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Raums, eine Erhöhung des Grünanteils und die Berücksichtigung des Alterungsprozesses in der Gesellschaft, vor allem in den Schrumpfungsregionen.

Im Rahmen des Stadtumbaus Ost konnte die Leerstandsquote in Ostdeutschland signifikant gesenkt werden. Dieser Erfolg ist im Wesentlichen auf die Kooperation mit den großen Wohnungsbaugesellschaften zurückzuführen. Mittlerweile stellt sich jedoch sowohl für die deutschen als auch estnischen Planer die schwere Aufgabe, einzelne Privateigentümer zur Kooperation im Stadtumbau zu bewegen.

Die geringen Kaufpreise für Wohnungen in Valga verursachen unterschiedliche Effekte. Auf der einen Seite wirken sie sich negativ auf die Sanierung erhaltenes werten Bausubstanz aus, da sich entsprechende Investitionen wegen der mangelhaften Rentabilität nicht lohnen. Auf der anderen Seite sind die Eigentümer bei einem ange strebten Abriss eher gewillt, ihr Eigentum zu verschenken oder zumindest dem Abriss zuzustimmen. In Deutschland stellt demgegenüber die unrealistische Fiktion hoher Immobilienwerte ein großes Hindernis im Stadtumbau dar. Diesbezüglich ist sicherlich der in Valga verwendete Ansatz der vorübergehenden Übertragung von Nutzungsrechten (vgl. Kap. 4.2.3) eine Option, die in Fällen der Spekulation auf eine zukünftig wieder steigende Nachfrage zur Anwendung kommen könnte.

Der Erfolg des Stadtumbaus Ost im Bereich der Aufwertung erhaltenes werten Stadtteile beruht zum einen auf

den erheblichen Finanzmitteln, mit denen das Programm ausgestattet wurde. Zudem ist es für private Investoren in vielen Städten erheblich einfacher, ihre Reinvestitionen in die Sanierung von Altbaubeständen über entsprechende Mieten oder Verkäufe zu amortisieren.

Ein weiterer wichtiger und interessanter Punkt, der in beiden Ländern kontrovers diskutiert wird, ist der Konflikt zwischen Stadtumbau (insbesondere Abriss) und Denkmalschutz. Aufgrund der Komplexität des Themas musste die Fragestellung allerdings hier ausgeklammert werden und wird unter Umständen in einer nachfolgenden Publikation behandelt.

## Literatur

- BBSR (2016): Gemeinsame Evaluierung der Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn.
- BBSR (2017): Raumordnungsbericht 2017. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn.
- Bundestransferstelle Stadtumbau Ost (2010): Stadtumbau vor neuen Herausforderungen – 4. Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin.
- Hendricks, A. (2013): Urban Redevelopment East: A Programme to Handle the Problems in Shrinking Cities in Germany. In: Hepperle, E., Dixon-Gough, R., Maliene, V., Mansberger, R., Paulsson, J., Pödör Schreiber, A. (Hrsg.): Land Management: Potential, Problems and Stumbling Blocks. Zürich: vdf-Hochschulverlag, S. 257–266.
- Krusvenik, L. (2016): Using Case Studies as a Scientific Method: Advantages and Disadvantages. Student paper, Halmstad University, Halmstad, Sweden.
- Ministry of Environment (2007): National Environmental Action Plan of Estonia for 2007–2013. [www.envir.ee/en/news-goals-activities/strategy-and-development](http://www.envir.ee/en/news-goals-activities/strategy-and-development), letzter Zugriff 15.12.2018.
- Tintěra, J., Ruus, A., Tohvri, E., Kotval, Z. (2014): Urban Brownfields in Estonia: Scope, Consequences and Redevelopment Barriers as Perceived by Local Governments. In: Moravian Geographical Reports, Vol. 22, No. 4, p. 25–38. DOI: 10.1515/mgr-2014-0021.
- Tintěra, J. (2017): On the Possibility of Good Life in a Shrinking Border Town. In: Deep Baltic, U19.

## Kontakt

PD Dr.-Ing. habil. Andreas Hendricks  
Universität der Bundeswehr München  
Institut für Geodäsie – Professur für Landmanagement  
Werner-Heisenberg-Weg 39, 85577 Neubiberg  
andreas.hendricks@unibw.de

Jiří Tintěra  
Stadtplaner Valga  
Tallinn University of Technology (Tartu College)  
Puiestee 78, 51008 Tartu, Estonia  
jiri.tintera@taltech.ee

Dieser Beitrag ist auch digital verfügbar unter [www.geodaezie.info](http://www.geodaezie.info).