



## Aspekte integrierter Stadtteilentwicklung

Ergebnisse und Erfahrungen  
aus dem Leipziger Osten

Sebastian Henn/Michael Behling (Hg.)

**F** Frank & Timme

Verlag für wissenschaftliche Literatur

Sebastian Henn/Michael Behling (Hg.)  
Aspekte integrierter Stadtteilentwicklung



Sebastian Henn/Michael Behling (Hg.)

# Aspekte integrierter Stadtteilentwicklung

Ergebnisse und Erfahrungen  
aus dem Leipziger Osten

**F**Frank & Timme  
Verlag für wissenschaftliche Literatur

Bildautoren Titelbild:

Hans Bagehorn (Logo), Christiane Eisler, Eberhard Mai,  
Stefanie Tettich, Christian Tell, Erika Bischoff (Layout)

Diese Publikation wird durch das Projekt „OstWerkStadt“ innerhalb des ESF-Bundesprogramms „Soziale Stadt – Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)“ aus dem Europäischen Sozialfonds der Europäischen Union, aus Mitteln des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sowie aus Mitteln der Stadt Leipzig gefördert.

ISBN 978-3-86596-305-5

© Frank & Timme GmbH Verlag für wissenschaftliche Literatur  
Berlin 2010. Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk einschließlich aller Teile ist urheberrechtlich geschützt.  
Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts-  
gesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar.  
Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen,  
Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in  
elektronischen Systemen.

Layout: Christian Tell

Herstellung durch das atelier eilenberger, Taucha bei Leipzig.  
Printed in Germany.  
Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier.

[www.frank-timme.de](http://www.frank-timme.de)

## Inhaltsverzeichnis

SEBASTIAN HENN, MICHAEL BEHLING

Integrierte Stadtentwicklung im Leipziger Osten – Konzeptioneller  
Hintergrund, Lösungsansätze und unmittelbare Stadtteilarbeit..... 7

BIRGIT GLORIUS, MICHAEL HANSLMAIER, ANDREA SCHULTZ

Sozio-demographische Entwicklung des Leipziger Ostens..... 35

KARSTEN GERKENS, PETRA HOCHTRITT, HEINER SEUFERT

Städtebauliche Entwicklung..... 71

MANFRED BAUER

Standortfaktoren der Eisenbahnstraße als wesentliche Rahmen-  
bedingungen für die gewerbliche Entwicklung ..... 97

MATTHIAS PINK

Der Standort Eisenbahnstraße in der Wahrnehmung verschiedener  
Akteursgruppen..... 105

MICHAEL BEHLING

Stadträumlich orientierte Wirtschaftsförderung..... 131

SEBASTIAN HENN

Ethnische Ökonomie – Struktur und wirtschaftliche Bedeutung..... 151

KRISTIN LEIMER

Ethnic Business District Leipziger Osten – Eine Betrachtung der  
zwischenbetrieblichen Ebene ethnischer Ökonomien..... 199

KARSTEN GERKENS, PETRA HOCHTRITT

Management und Beteiligung im Stadtteil..... 225

Autorenverzeichnis..... 241

## **Integrierte Stadtentwicklung im Leipziger Osten – Konzeptioneller Hintergrund, Lösungsansätze und unmittelbare Stadtteilarbeit**

### **Perspektivenwechsel in der Stadtplanung**

Verschiedene gesellschaftliche und politische Entwicklungen haben in den vergangenen Jahren verstärkt zur Entwicklung sogenannter integrativer Entwicklungskonzepte in der Stadtplanung und deren Rezeption im akademischen Diskurs geführt (vgl. z. B. BMVBS/BBSR 2009; BBR 2008; Franke et al. 2007; Rolles/Wilhelm 2007; Seelig 2007; Pristl 2001; Walcha 2001). Die in den heutigen Ansätzen zum Ausdruck gebrachte integrierte Sichtweise auf städtische Entwicklungen ist dabei nicht grundsätzlich neu, sondern wurzelt historisch in den 1950er Jahren. Damals war die städtische Planung durch ein starkes Bevölkerungswachstum, Wohnraummangel, die rasant gestiegene Motorisierung, eine nur unzureichende Infrastruktur, aber auch die fehlende Koordination unterschiedlicher Planungseinheiten untereinander, knapper werdende finanzielle Ressourcen und die reifende Erkenntnis, dass sich nicht alle Probleme auf Grundlage sektoraler Planungen lösen lassen sukzessive unter erheblichen Handlungsdruck geraten (Heinz 1998, 235; Seelig 2007, 41). Mit der Absicht, den anstehenden Problemen effektiv zu begegnen, wurde Anfang der 1960er Jahre die sog. (kommunale) Entwicklungsplanung als „integratives und perspektivisches Gestaltungsinstrument kommunaler Politik“ (Seelig 2007, 41) konzipiert. Nach Norbert Lenort, einem frühen Vertreter dieser Ansatzes, handelte es sich bei ihr um die „Gesamtheit der Tätigkeiten, mit denen die Schaffung, nachhaltige Sicherung und ständige Verbesserung der materiellen und immateriellen Voraussetzungen für das Wohl der Gemeindemitglieder und für die Funktionsfähigkeit des Gemeindeorganismus unter Berücksichtigung der Dynamik des

sozialen Lebens angestrebt wird“ (Lenort 1960, 31f.). Im Kern galt es, die bis dato bestehende räumlich orientierte Planung stärker ressortübergreifend auszurichten und in diesem Zusammenhang mit der Finanz- und Investitionsplanung besser abzustimmen (Franke et al. 2007, 17). Planung betraf gemäß diesem Verständnis folglich mehr als allein baulich-räumliche Aspekte, sondern wurde vor allem als „Teil einer langfristigen politischen Organisation von Wachstumsressourcen“ (Seelig 2007, 41) bzw. als Beitrag zu einer effizienteren Ressourcenallokation begriffen (Sinning 2008, 193). Hinter dieser primär wachstumsorientierten Sicht auf Stadtplanung stand letztlich auch ein spezifisches Bild von staatlichem Handeln: Der Staat wurde als synoptische, zentralistisch-hierarchische Instanz wahrgenommen, die durch entsprechende Intervention zur Veränderung gesellschaftlicher Realitäten beitragen sollte. In der Praxis artikulierte sich dieses Verständnis in der Erstellung sehr ambitionierter, umfangreicher und strategisch ausgelegter integrativer Stadtentwicklungspläne (so z. B. in Nürnberg, München, Münster) (Weidner 2005, 13). In zahlreichen Kommunen wurden in diesem Zusammenhang sowohl Stellen eingerichtet, die sich explizit mit Fragen der Stadtentwicklung beschäftigten und zur Schaffung ressortübergreifend angelegter Gremien beitragen sollten. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Annahme, dass eine stärkere Verwissenschaftlichung der Planung zu besseren Entscheidungsgrundlagen beitrage (Franke et al. 2007, 17), wurden zudem wissenschaftliche Mitarbeiter eingestellt bzw. Dienststellen mit Bezug zur Stadtforschung und Statistik ebenso wie zur Weiterentwicklung sozialempirischer Methoden eingerichtet (zum Verhältnis von Planung und Wissenschaft vgl. auch Lenort 1960, 35ff.). Auch erste Formen der Bürgerbeteiligung gelangten in dieser Phase zum Einsatz (Heinz 1998, 237).

Insgesamt sollten diese frühen Planungskonzeptionen jedoch nicht lange Bestand haben. Die Gründe für das rasche Ende dieser Phase sind vielschichtig: Erstens konnten die Pläne in vielen Fällen nicht ihren hohen Ansprüchen ge-

recht werden, waren sie doch oftmals bloß additiver Natur und nur selten umsetzungsorientiert. Zweitens standen einer integrativen Umsetzung vielfach das Ressortprinzip sowie der oftmals eingeschränkte finanzielle und politische Handlungsrahmen entgegen. So ist es nach Heinz (1998, 239f.) tatsächlich „zu einer in einigen Städten ursprünglich vorgesehenen Integration sektoraler oder teilräumlicher Konzepte in ein gesamtstädtisches Entwicklungskonzept [...] nirgendwo gekommen“. Drittens entfaltete eine entsprechend wissenschaftlich aufbereitete Datengrundlage nicht zwangsläufig auch politische Entscheidungsrelevanz. Schließlich ließen der Ölpreisschock und die in diesem Zusammenhang einsetzende Debatte um „die Grenzen des Wachstums“ (Meadows 1972) eine vornehmlich auf Ressourcenwachstum ausgerichtete Stadtentwicklungspolitik zunehmend fragwürdig erscheinen. In der Konsequenz wurden die zu dieser Zeit vorherrschenden Vorstellungen von Steuerung zugunsten eines von neuen Erkenntnissen aus den Naturwissenschaften inspirierten Weltbildes aufgegeben, das fortan Aspekte der „Komplexität, Nichtlinearität, Instabilität und Selbstorganisation“ (Ritter 2007, 10) betonte und damit auch dem gesellschaftlichen Wertewandel zu „mehr Demokratie“ Rechnung trug. In der Gesamtheit bedingten diese Entwicklungen in den 1980er Jahren eine klare Abkehr von dem bis dato vorherrschenden integrierten Planungsverständnis. Selbst der Begriff der Entwicklungsplanung – 1976 erst in das Bundesbaugesetz eingeführt – wurde in dem 1987 nachfolgenden Baugesetzbuch nicht wieder aufgenommen. Diese Entwicklung ist dabei nicht als deutsches Spezifikum zu werten; vielmehr waren auch andere Länder zu dieser Zeit durch eine regelrechte „Planungsfeindlichkeit und Deregulierung“ (Sinning 2008, 193) gekennzeichnet. Für die Praxis bedeutete dies, dass in dieser Periode an die Stelle des Denkens in Plänen der sog. „perspektivische Inkrementalismus“<sup>1</sup> (Ganser 1991, 59) im Sinne einer konsensori-

---

<sup>1</sup> Wie Hutter (2006, 213) zurecht hervorhebt, handelte es sich bei dem perspektivischen Inkrementalismus strenggenommen um den konzeptionellen Ansatz der IBA Emscher Park

entierten Vorgehensweise trat, die auf einer Vielzahl kleiner, durch eine gemeinsame Perspektive gekennzeichnete Schritte und Projekte aufbaute und dabei auf eine flächendeckende Steuerung verzichtete. Auch die Planungsmethodik als solche unterlag dabei insofern einem Wandel als die steuerungstheoretische Kritik an der „Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts“ (Scharpf 1992) die Herausbildung auf Kooperation und Verhandlung beruhender Steuerungsformen begünstigte.

Spätestens Mitte der 1980er Jahre sahen sich die Kommunen mit einer Fülle neuer Herausforderungen konfrontiert, die erneut mit Veränderungen in der Planungspraxis einhergingen: Zunächst trug der mit der zunehmenden Globalisierung verbundene technologisch-ökonomische Strukturwandel vielerorts zur Modernisierung bisheriger Planungsansätze bei. Zweitens bedingten sich verengende Haushaltsspielräume und der gestiegene interregionale Wettbewerb eine übergreifende Prioritätensetzung für die Entwicklung langfristiger Perspektiven. Drittens verlangten die zahlreichen geplanten und in der Umsetzung befindlichen Projekte nach einer stärkeren Koordination. Schließlich führte der Einbezug zahlreicher unterschiedlicher Akteure auch vor Augen, dass die Einführung von Leitbildern in der Planung zur Verbesserung der Kommunikation der Beteiligten untereinander beitragen könne. In ihrer Gesamtheit bedingten die hier nur angerissenen Aspekte die bisweilen auch als „Renaissance der großen Pläne“ (Seelig 2007, 41; vgl. BMVBS/BBRS 2009, 18ff.) umschriebene Herausbildung von „Stadtentwicklungsplänen der zweiten Generation“ (Seelig 2007, 42). Auch diese waren gesamtstädtisch, multisektoral und perspektivisch angelegt, unterschieden sich jedoch von den vorangegangenen Planungen zugleich nicht nur durch ihren umsetzungsorientierten diskursiven und konsensorientierten Cha-

---

im Ruhrgebiet, der nicht konsequent auf die Stadtentwicklung, aber als Referenzrahmen zur Erläuterung des Planungsverständnisses diverser Projekte aus der Stadtentwicklung angewendet worden ist.

rakter, sondern durch ihren Einsatz im Rahmen interregionaler Kooperation und die damit aufgehobene Beschränkung auf administrative Grenzen (Seelig 2007, 43). Mit der angesprochenen Interaktion verschiedener Akteursgruppen vollzogen sie zudem gewissermaßen eine „Abkehr von der Suche nach ‚der richtigen‘ Lösung und damit verbundener ‚Expertokratie‘ hin zu ‚lernenden‘ Systemen“ (BMVBS/BBSR 2009, 21).

In den 1990er Jahren kam es – im internationalen wie auch im nationalen Maßstab – erneut zu einer grundlegenden Veränderung der Stadtpolitik, wobei sich durchaus Verbindungen zu früheren Planungsphasen ausmachen lassen. Tatsächlich führten die damals anstehenden tiefgreifenden, heute nach wie vor bestehenden Herausforderungen wie „Globalisierung, Transformation der neuen Bundesländer, soziale Polarisierung, demographischer Wandel, räumliche Fragmentierung, Umweltprobleme, Finanznot der öffentlichen Hand“ (Franke et al. 2007, 18) dazu, dass auch der Begriff der „integrierten Stadtentwicklungspolitik“ spätestens mit der Veranstaltung des Städtetags zur „Stadt der Zukunft“ im Jahre 1998 neu in die Debatte eingeführt wurde (Ritter 2007). Auch das in der Folge aufgelegte EU-Programm URBAN II bzw. die Bund-Länder-Programme „Soziale Stadt“ (ab 1999) und „Stadtumbau Ost“ (2002) haben zu einem Bedeutungsgewinn integrierter Stadtentwicklungspläne beigetragen (siehe auch weiter unten). Im Gegensatz zu den vorangehenden Konzepten beschäftigen sich die neuen Ansätze, bisweilen auch als Pläne dritter Generation bezeichnet (so z. B. Seelig 2007, 43), primär mit neuen urbanen Herausforderungen wie der Zunahme sozialer Problemlagen in innerstädtischen Quartieren sowie demographischen Herausforderungen, mit denen sich zahlreiche schrumpfende Städte insbesondere Ostdeutschlands konfrontiert sehen. Da die Lösung derart komplexer Problemlagen ein ressortübergreifendes Denken erfordert, ist im Sinne eines effizienten Einsatzes öffentlicher Mittel deren Vergabe an das Vorliegen integrierter Stadtentwicklungspläne gebunden. Tatsächlich wurde die in-

tegrierte Stadtentwicklungsplanung mit der im Mai 2007 in Leipzig verabschiedeten „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ auch auf politischer Ebene verankert. Alle 27 EU-Staaten verpflichteten sich damals dazu, „das Instrument der integrierten Stadtentwicklung voranzubringen, die Governance-Strukturen für deren Umsetzung zu unterstützen und die hierfür erforderlichen Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene zu schaffen“ (EU 2007, 1). Integrierte Stadtentwicklungspolitik im Sinne einer gleichzeitigen und gerechten „Berücksichtigung der für die Entwicklung von Städten relevanten Belange und Interessen“ wird seitdem auch als „zentrale Voraussetzung für die Umsetzung der europäischen Nachhaltigkeitsstrategie“ (EU 2007, 1) verstanden.

### **Stadtentwicklungsplanung heute**

Im Gegensatz zu den formalen Planungen wie der Flächennutzungsplanung handelt es sich bei der Stadtentwicklungsplanung im heutigen Verständnis um einen informalen Plan, d. h. um eine Planung, die ohne gesetzliche Grundlage auf freiwilliger Basis von der zuständigen Planungsverwaltung aufgestellt werden kann und insofern lediglich behördenverbindlich ist (Weiland/Wohlleberr-Feller 2007, 152). Gleichwohl sind „die Ergebnisse eines von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes oder einer von ihr beschlossenen sonstigen Planung“ nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB bei der Bauleitplanung zu berücksichtigen. Die fehlende Bindung an ein förmliches Verfahren kann dabei insofern als Vorteil begriffen werden als sie eine hohe Flexibilität von Stadtentwicklungsplanung ermöglicht (ebd., 153).

In integrierten Stadtentwicklungsplänen werden unterschiedliche Governance-Typen miteinander kombiniert: Neben hierarchischen Steuerungsmodellen, d. h. gesetzlichen Regelungen (insbesondere aus dem Baurecht), verbindlichen kommunalen Planungen und staatlichen Interventionsmöglichkeiten spielen auch finanzielle (insbesondere Fördermaßnahmen durch Bund und Länder) und ak-

teursorientierte Steuerungsmodelle (Formen der Konsensbildung und Kooperation) eine wesentliche Rolle (zur steuerungstheoretischen Debatte vgl. auch Sinning 2002, 49ff.).

Grundsätzlich kann sich ein Stadtentwicklungsplan (Abk. STEP oder auch Stadtentwicklungskonzept, Abk. SEK) entweder auf die Ebene der Gesamtstadt beziehen oder nur auf einzelne Teilgebiete der Gemeinde. Letztere Perspektive wird u. a. im Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ (mit dem Instrument „Integriertes Handlungskonzept“) eingenommen: Ziel des 1999 ins Leben gerufenen Programms ist es, die Lebensbedingungen von Quartieren durch ein Aufhalten kleinräumiger Negativentwicklungen städtebaulicher, sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Natur zu verbessern. Dabei wird eine Einbettung der getroffenen Maßnahmen in gesamtstädtische Strategien angestrebt. Kennzeichen integrierter Entwicklung sind hier u. a. die Einbeziehungen zahlreicher Akteure auch jenseits von Politik und Verwaltung, vernetzte Organisationsstrukturen sowie eine Orientierung der Projekte, Strategien, Maßnahmen und Ziele an den tatsächlich vor Ort bestehenden Problemen.

Der gesamtstädtischen Ebene kann im Rahmen integrierter Entwicklungskonzepte eine Steuerungsfunktion für die Quartiersentwicklung zufallen. Im Idealfall dient dabei ein integriertes Entwicklungskonzept eine Grundlage, die über folgende Elemente verfügt (Franke et al. 2007, 15f.):

- Analyse und Darstellung von Stärken und Schwächen der Stadt und einzelner Stadtteile auf Basis leistungsfähiger Monitoringsysteme.
- Pro Teilraum:
  - Formulierung erreichbarer Ziele;
  - Zielorientierung an tatsächlichen Problemlagen;
  - Erarbeitung angepasster Verfahren und Lösungen;

- Erarbeitung von Handlungskonzepten unterschiedlicher Reichweite (kurz-, mittel-, langfristig).
- Erhöhung der Wirkung öffentlicher Maßnahmen durch frühzeitige Abstimmung und Bündelung öffentlicher und privater Finanzmittel: Schaffung von Planungs- und Investitionssicherheit, Kostenreduktion, Einbeziehung Dritter (z. B. Banken).
- Integration unterschiedlicher teilträumlicher, sektoraler und technischer Pläne: Vernetzung unterschiedlicher Politikfelder und Akteure zwecks Planung „aus einer Hand“; Optimierung des Ressourceneinsatzes; an dem vor Ort tatsächlichen gegebenen Bedarf orientiertes Vorgehen.
- Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen und anderen Akteuren; Erhöhung der Akzeptanz von Maßnahmen; Ausweitung der Verantwortung für Stadtentwicklungsprozesse auf neue Partnerschaften zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Privatwirtschaft und öffentlicher Hand.
- Abstimmung der Entwicklungsziele mit Umlandkommunen: Nutzung von Partnerschaften zwischen Stadt und Land für eine positive Entwicklung der Gesamtregion.

### **Stadtentwicklung in Ostdeutschland und Leipzig nach der politischen Wende**

Nach der Wiedervereinigung standen für die ostdeutschen Städte komplexe Veränderungen an (zur Stadtentwicklung in der DDR und nach der politischen Wende vgl. auch Nutz 1998; Häußermann/Neef 1996): Zunächst waren sie durch eine weitgehend un gelenkte Entwicklung gekennzeichnet, die sich aus dem Zusammenspiel von großem Veränderungsbedarf, rechtlichen Sonderregelungen und schwacher kommunaler Einflußnahme ergab. Daneben gingen die einsetzenden Schrumpfungprozesse mit gravierenden Auswirkungen auf den lokalen Wohnungsmärkten einher, die nicht durch kleinräumige Einzelmaß-

nahmen, sondern nur auf Grundlage einer gesamtstädtischen, Planung, Immobilien- und Wohnungswirtschaft integrierenden Herangehensweise zu koordinieren waren. Letztlich bestand infolge des Einbezugs von Akteuren aus Wirtschaft, Banken und Versorgungsträgern ein erhöhter Bedarf an Transparenz und Nachvollziehbarkeit und damit auch an Berechenbarkeit von Stadtentwicklung (Seelig 2007, 44). In der Gesamtheit verlangten die erwähnten Faktoren vielfach nach integrativen und langfristigen Ansätzen kommunalen Handelns und zogen dementsprechend oftmals die Implementierung integrierter Stadtentwicklungskonzepte nach sich, so z. B. in Berlin (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 2009), Greifswald (Seelig 2007, 94ff.) oder Wismar (Hansestadt Wismar 2005). Eine von der postsozialistischen Transformation in besonderer Weise betroffene Stadt war Leipzig. Allein im Zeitraum von 1989 bis 1998 verzeichnete das sächsische Oberzentrum mit einem Bevölkerungsrückgang von knapp 100.000 Einwohnern einen – im Vergleich mit anderen ostdeutschen Großstädten – der höchsten absoluten Verluste (Steinführer et al. 2009, 178). Die Ursachen dieser drastischen Entwicklung lagen in interregionalen Abwanderungen in die alten Bundesländer, vor allem aber auch in intraregionalen, d. h. Stadt-Umland-Wanderungen. Der mit den Wanderungsbewegungen einhergehende Wohnungsleerstand wurde durch insbesondere am Stadtrand erfolgende Neubaumaßnahmen, welche nicht zuletzt durch attraktive Abschreibungsmöglichkeiten angeheizt worden waren, weiter verstärkt. Insgesamt dürfen die starken Schrumpfungerscheinungen allerdings auch nicht darüber hinweg täuschen, dass Leipzig im Sinne einer bipolaren Stadt an anderer Stelle zugleich durch beachtliche Wachstumsprozesse gekennzeichnet war. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die wirtschaftlichen Entwicklungen am nördlichen Stadtrand, allen voran der Ausbau des Flughafens Leipzig-Halle, die dortige Ansiedlung von DHL, das in der Nähe befindliche Güterverkehrszentrum, die Neue

Messe sowie die Werke von Porsche und BMW (Tiefensee 2003, 4; IHK Leipzig 2006).

Die Stadtentwicklungsplanung in Leipzig nach der politischen Wende der Jahre 1989/90 wurde von verschiedenen Autoren gründlich aufgearbeitet (vgl. u. a. Steinführer et al. 2009; Weigel/Heinig 2007; Bontje 2004; Herfert/Röhl 2001; Lütke Daldrup 2001; Doehler/Rink 1996), weshalb an dieser Stelle auf eine ausführliche Darstellung verzichtet wird und lediglich auf die Entwicklungen nach dem Jahr 2000 hingewiesen sei. Zu dieser Zeit – von Steinführer et al. (2009, 181) als wichtige Zäsur in der jüngeren Entwicklung der Stadt bezeichnet – hatte einerseits die oben angedeutete Suburbanisierung an Bedeutung verloren, andererseits zeichneten sich zunehmend Differenzierungen innerhalb des Stadtkörpers ab: Die Entwicklungen der im Norden, Nordwesten, Süden und Südwesten der Stadt gelegenen Altbaugebiete ließen auf den Eintritt in eine Reurbanisierungsphase schließen, verzeichneten diese Stadtteile doch starke Bevölkerungszuwächse und waren dementsprechend durch eine geringe Leerstandsquote und einen hohen Sanierungsgrad gekennzeichnet. Auf der anderen Seite wiesen die ehemaligen Arbeiterquartiere im Osten und Westen der Stadt (Lindenau, Neustadt-Neuschönefeld, Volkmarsdorf) nur geringe Einwohnerzuwächse, partiell sogar -rückgänge auf, waren aber auch durch zahlreiche Leerstände und eine hohe Arbeitslosigkeit der Wohnbevölkerung gekennzeichnet. In der Konsequenz wurde diesen Quartieren als vorrangigen Problemgebieten in der Stadtentwicklungspolitik Leipzigs besondere Beachtung geschenkt (Tiefensee 2003, 4f; vgl. Steinführer et al. 2009, 200).

### **Die historische Entwicklung des Leipziger Ostens**

Der vorliegende Band widmet sich ausgewählten Aspekten integrierter Stadtentwicklung im Leipziger Osten. Der 340 Hektar große, aus mehreren Ortsteilen bestehende Stadtteil liegt östlich des Leipziger Stadtkerns. Das Gebiet wird nörd-

lich und östlich durch Bahntrassen, südlich durch die ehemalige Bahntrasse der sogenannten „Eilenburger Bahn“ und westlich durch die Bundesstraße B2 (Abb. 1) begrenzt. Das Wohnquartier mit ehemals kleinteiliger Nutzungsmischung ist durch dichte gründerzeitliche Blockstrukturen und einen großen Anteil innerstädtischer Plattenbauten geprägt, wobei die Bausubstanz allgemein eine vergleichsweise geringe Qualität aufweist.

Die im Mittelpunkt der nachfolgenden Kapitel stehenden, den Stadtteil heute kennzeichnenden Problemlagen und Handlungsansätze werden transparenter, wenn man sich vorab die relativ junge Geschichte des Quartiers vor Augen führt (zu den Ausführungen vgl. auch Kühl 2008): Eine erste Belebung erfuhr das Gebiet nördlich des Leipziger Vorortes Volkmarsdorf mit Aufnahme des Eisenbahnverkehrs im Jahre 1837. Bei den ersten Bewohnern des Gebietes, dem heutigen Neustadt-Neuschönefeld, handelte es sich vornehmlich um Bauarbeiter der Bahngesellschaft, die einen Wohnort in der Nähe ihrer Arbeitsstätte suchten; ihnen folgten Arbeiter der 1842 in unmittelbarer Nähe zum Leipziger Hauptbahnhof errichteten Maschinenfabrik und Eisengießerei Gebrüder Harkort. Als es 1879 zur Verlagerung der Bahntrasse Richtung Norden kam, wurde der einstige Eisenbahndamm wieder abgetragen und in eine Straße umfunktionierte, die im Gedenken an ihren Ursprung den Namen „Eisenbahnstraße“ erhielt. Die räumliche Nähe zur Stadt Leipzig bedingte in der Folgezeit den Anschluss an eine Pferdebahn im Jahr (1882) bzw. an das Straßenbahnnetz (1896) der 1890 in die Großstadt eingemeindeten Vororte. Für dasselbe Jahr ist im Gebiet des heutigen Leipziger Ostens von wenigstens fünf größeren Fabriken mit einem entsprechenden Arbeitsplatzangebot für die Anwohner auszugehen. Infolge des raschen Bevölkerungswachstums während der Gründerzeit und dem damit in Verbindung stehenden Nachfragewachstum entwickelte sich die Eisenbahnstraße um 1900 zu einer Einkaufsstraße mit Angeboten des kurz- und mittelfristigen Bedarfs. Die Branchenstruktur der Gewerbe innerhalb der Straße ließ bereits zu

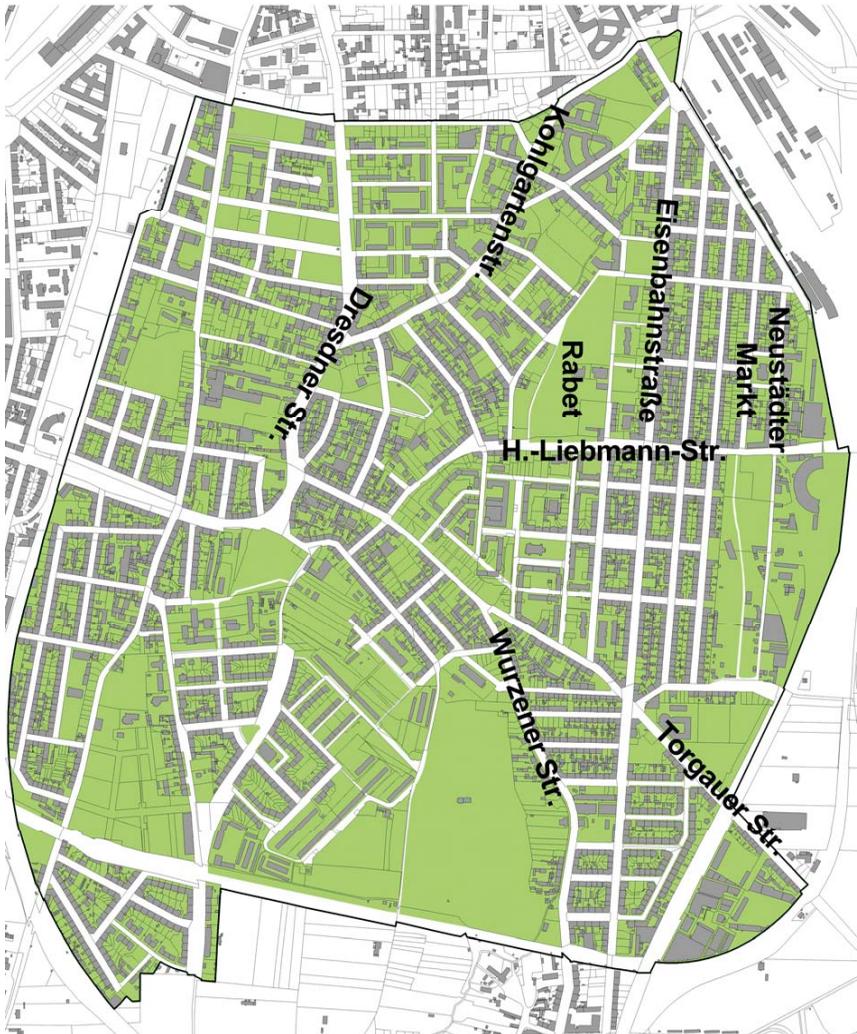


Abb. 1: Der Leipziger Osten (Quelle: ASW)

dieser Zeit eine sehr starke Einzelhandels- und Dienstleistungsorientierung erkennen. Bis zum Zweiten Weltkrieg blieb das Viertel ein typisches Arbeiterquartier, das durch eine räumliche Ballung von Wohnen, Industrie und Einzelhandel, eine hohe Bevölkerungsdichte, bescheidene Wohnungen in einfacher Aus-

stattung, fehlendes Grün und eine Ausrichtung der Infrastruktur auf Zweckmäßigkeit und Schnelligkeit geprägt war. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde das Umfeld der Eisenbahnstraße im Wesentlichen dem Verfall überlassen. Mehr als die Hälfte der Gebäude wies Ende der 1970er Jahre erhebliche Schäden auf; 84% der Wohnungen besaßen lediglich eine Außentoilette, 4% sogar noch eine Trockentoilette; im gesamten Gebiet gab es lediglich eine einzige moderne Heizungsanlage. Selbst im DDR-weiten Vergleich schnitt der Leipziger Osten damit schlecht ab (Tab. 1).

Kategorie	Beschreibung	Prozentsatz im Teilgebiet 1 <sup>2</sup> (1977)	Vergleich DDR gesamt (1980)
I	gut erhalten	0 %	21,2 %
II	geringe Schäden, aber behebbar (Verschleiß 6-25 %)	44 %	58,0 %
III	schwerwiegende Schäden (Verschleiß 26-50 %)	51 %	19,1 %
IV	nicht mehr nutzbar, ruinös	5 %	1,7 %

Tab. 1: Bauzustand der Gebäude im Leipziger Osten 1977 (Quelle: eigene Darstellung nach Daten in: BCA 1977, 6; Friedrichs/Kahl 1991, 187)

In sozialstruktureller Hinsicht traf man im Leipziger Osten auf eine überalterte, beruflich wenig qualifizierte Wohnbevölkerung mit einem relativ hohen Anteil Frauen und wenigen Kindern im Haushalt (Kahl 1981). Die Bevölkerungszusammensetzung wurde von Angehörigen sozial schwacher Schichten dominiert, eine Wohnraumzuweisung erfolgte vor allem für sogenannte „Sozialfälle“ oder

---

<sup>2</sup> Teilgebiet 1 umfasste die Gebäude, die im Westen von der Kohlgartenstraße, im Süden von der Dresdnerstraße, im Osten von der Bernhardstraße und im Norden von der Eisenbahnstraße eingegrenzt werden; dabei wurde jedoch die Eisenbahnstraße als Ganzes mit einbezogen.

auch ehemalige Straffällige (Richter 2000, 74). Die restriktive Politik der staatlichen DDR-Wohnungszuweisung bedingte darüber hinaus eine vergleichsweise geringe Fluktuation der Wohnbevölkerung: Über 50 % der Bewohner/-innen lebten schon länger als 20 Jahre im Stadtteil, 36 % sogar in derselben Wohnung. Der schlechte bauliche Zustand des Gebietes führte Ende der 1970er Jahre zur Entwicklung groß dimensionierter Umgestaltungsvorhaben durch das Büro des Chefarchitekten der Stadt Leipzig. Diese sahen Abriss- und komplexe Wohnungsneubauvorhaben am Neustädter Markt sowie im Bereich südlich der Konradstraße vor. Ferner sollten die Altbauquartiere der Eisenbahnstraße östlich der Hermann-Liebmann-Straße und der westlich davon liegende linke Straßenzug der Eisenbahnstraße (stadtauswärts) modernisiert bzw. sämtliche Gebäude der rechten Straßenseite stadtauswärts vollständig neu gebaut werden. Insgesamt sahen die Planungen den Abriss von rund 60 % der Wohnungen bis zum Jahre 1990 vor; von den übrig gebliebenen sollten 75 % modernisiert, der Rest instand gesetzt werden. Der Flächenabriss sollte durch einen Neubau von 2.400 Wohnungen ausgeglichen werden mit dem Ziel, die ursprünglich knapp 14.000 Wohnungen um ca. 40 % auf 8.200 Wohnungen zu reduzieren. Damit wäre die Einwohnerdichte von 283 auf 171 Bewohner/-innen pro Hektar herabgesenkt worden. Die Beispielplanung enthielt zudem u. a. Funktionsänderungen produktiver Bereiche, Maßnahmen im Umweltschutz und zur Verkehrsanbindung sowie auch die bemerkenswerte Planung, die gesamte Eisenbahnstraße aufgrund großer Personenverkehrsströme (bis zu 3.200 Passanten pro Stunde) in eine Fußgängerzone zu verwandeln (vgl. BCA 1977). So ehrgeizig und umfangreich die Pläne auch waren – ihre bis zum Ende der DDR erfolgte Umsetzung beschränkte sich fast ausschließlich auf die Schaffung des Stadtteilparks Rabet (nach Flächenabriss) sowie den Abriss und die Neubebauung (Plattenbauten) rund um die Lukaskirche (Volkmarsdorf).

## **Integrierte Stadtentwicklung im Leipziger Osten**

Die strukturellen Besonderheiten aus der Vergangenheit begründen, warum der Leipziger Osten heute Vorreiter, zugleich aber auch Problemkind der Stadterneuerung in Leipzig ist. Seit 1992 durchlief der Stadtteil alle Phasen der Stadterneuerung von der klassischen Sanierung bis hin zur integrierten Stadtentwicklung. Im Jahr 2000 wurde er in das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“; seit dieser Zeit ist der Leipziger Osten auch ein EFRE-Fördergebiet (Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung) (siehe Abb. 2).

Seit Jahren schon fungiert das Quartier im Wesentlichen als „Durchgangsbahnhof“ für neu in die Stadt kommende Bewohner: Neuankömmlinge lassen sich hier nieder, bauen ihre Existenz auf, fassen Fuß, etablieren sich, finden Arbeit oder gründen ein Gewerbe und verlassen den Stadtteil, sobald sie wirtschaftlich dazu in der Lage sind. Vor Ort verbleiben die wirtschaftlich Schwachen und die folgenden Neuankömmlinge. Um diesen Kreislauf verträglich zu gestalten, bedarf es einer entsprechenden Unterstützung sowohl in baulicher, als auch in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht. Der Leipziger Osten bietet zugleich auch Chancen für ein „Upgrading“ im Sinne eines kreativen Wohnens und Bauens, die es zu nutzen gilt: Die Mieten sind vergleichsweise niedrig, Grünflächen und Spielplätze neu geschaffen oder saniert, die Häuser meist instand gesetzt. Bauland für Stadthäuser ist preiswert zu bekommen.

Dass der Leipziger Osten auch künftig ein Schwerpunkt der Stadterneuerung bleibt, bestätigen die Analysen im Stadtentwicklungskonzept Leipzig 2020. Die in den letzten Jahren durchgeführten großdimensionierten Baumaßnahmen – wie der Umbau der Eisenbahnstraße und die Neugestaltung des Freizeitparks Rabet – haben Impulse für die Stadtteilentwicklung gegeben. Die Entwicklung der südlichen Kante des Parks, initiiert durch die Investitionen im öffentlichen Raum, ist ein augenfälliges Beispiel dafür: Wo in den letzten Jahren noch Ruinen

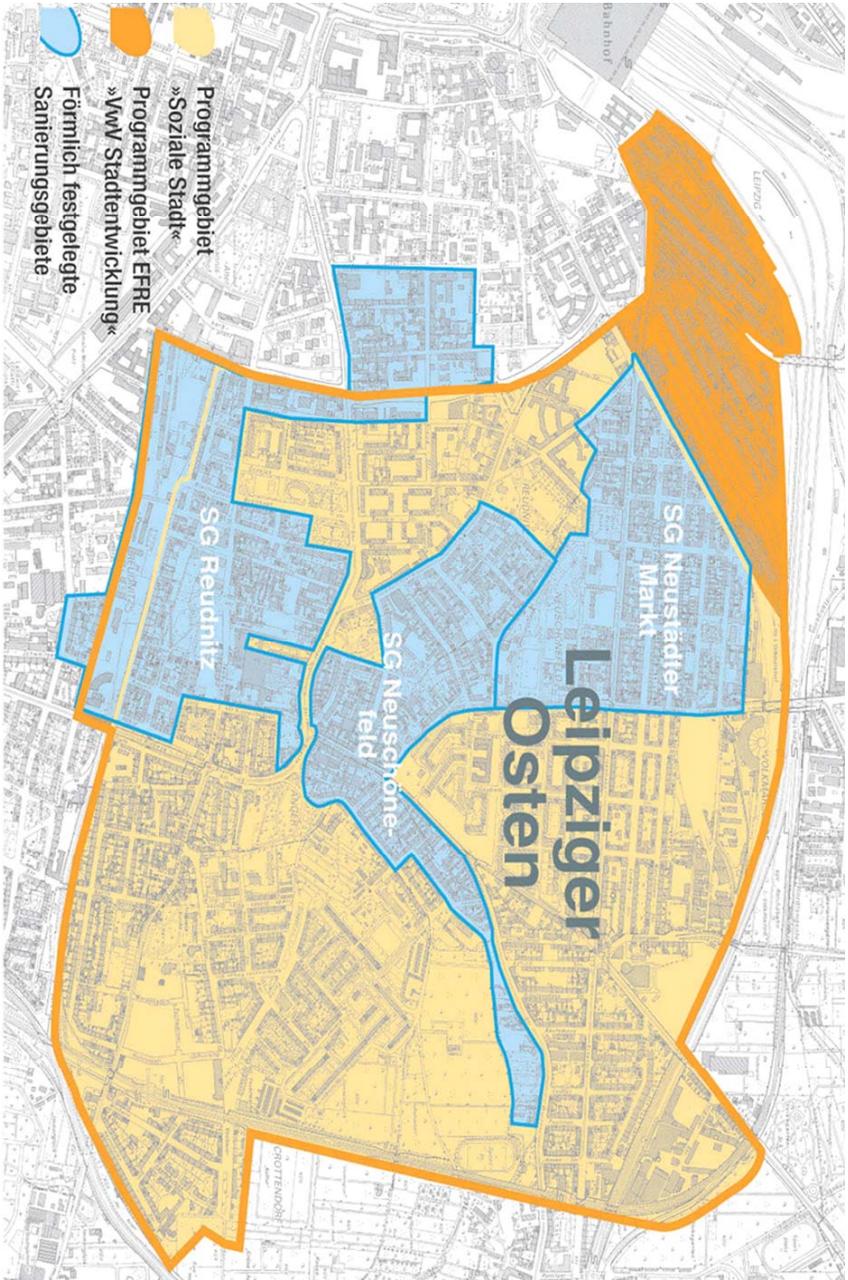


Abb. 2: Fördergebiete im Leipziger Osten (Quelle: ASW)

standen, gibt es heute Stadthäuser – fertig erstellt, im Bau und in der Planung. In einer alten Wagenfabrik am Rabet entstanden Loftwohnungen. Diese Beispiele belegen, dass die für das Rabet eingesetzten Fördermittel in Höhe von bislang rund 4,5 Mio EUR erhebliche private Investitionen nach sich ziehen und auch zu einer nachhaltigen Imageaufwertung beitragen konnten.

Die baulichen Entwicklungen dürfen aber auch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich im Osten weiterhin soziale Problemlagen konzentrieren: So leben heute über 70 % der Kinder von Sozialgeld, das durchschnittliche Haushalteinkommen beträgt lediglich 918 EUR, der Anteil von Migrant\*innen liegt bei fast 30 % (Stand: 2010). Um Voraussetzungen zur Lösung der vor Ort bestehenden Probleme zu schaffen, bedarf es neben Bildungsmaßnahmen in erster Linie einer Verbesserung der Beschäftigungsangebote.

Ein Kernpunkt der Stadterneuerungsstrategie ist die Wirtschaft, d. h. die Lokale Ökonomie, die einen erheblichen Beitrag zur weiteren Entwicklung des Leipziger Ostens leistet. Vor Ort befinden sich mehr als 800, in der Regel durch den Inhaber geführte Kleinunternehmen, vorrangig Handwerker, Händler oder andere Dienstleister. Im Bereich der Eisenbahnstraße sind fast 50 % der Unternehmen migrant\*innengeführt, für den gesamten Leipziger Osten beträgt dieser Anteil ca. 20 %. Um das Vorhandene zu nutzen und zu entwickeln, stehen gerade diese kleinen Unternehmen im Fokus der Stadterneuerung: Aktuell gibt es seit 2009 wieder ein Programm aus EU- und städtischen Mitteln (EFRE – Nachhaltige Stadtentwicklung), das Investitionen kleiner Unternehmen bezuschusst. In einem zweiten, aus EU-, Bundes- und kommunalen Mitteln finanzierten Programm (Programm Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier – BIWAQ) ist es erstmals (nach einer Erprobungsphase im XENOS-Sonderprogramm „Leben und Arbeiten in Vielfalt – Beschäftigung, Bildung und Teilhabe vor Ort“) möglich, sozialräumlich orientiert Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF) einzusetzen (vgl. BBR 2010). Für den Stadtteil bedeutet dies, den Unternehmen neben

komplexer Beratung auch Geldzuschüsse anzubieten, wenn neue Arbeits- oder Ausbildungsplätze geschaffen werden. In enger Zusammenarbeit mit der IHK und der Handwerkskammer trifft die städtische Verwaltung die Entscheidung über die Vergabe der Fördermittel, damit die begrenzten Mittel größtmögliche Effekte erzielen. Diese Praxis kommt dem Stadtteil zugute, aber auch die Bewohner/-innen, die Kundinnen und Kunden sowie die Unternehmen profitieren unmittelbar. Gleichzeitig wird das Instrument der Mikrofinanzierungskredite auch für den Leipziger Osten passfähig gemacht. In diesem seit April 2010 bestehenden Programm können Existenzgründer/-innen und Unternehmer/-innen unbürokratisch kleine Kredite für ihr Unternehmen bekommen.

Auch in Zukunft ist die Stadterneuerung auf eine aktive Bürgerschaft, Vereine, Eigentümer, Gewerbetreibende und alle anderen Aktiven ebenso wie auf die Unterstützung der Politiker in den Ausschüssen, Stadtrat und Landtag angewiesen, droht unter den bestehenden Rahmenbedingungen doch andernfalls die Entwicklung sozialer Brennpunkte.

### **Konzeption des vorliegenden Buches**

Eine Besonderheit dieses Sammelbandes ist die nebeneinander stehende Betrachtung der Stadterneuerung durch Praktiker sowie deren Reflexion aus Perspektive der Wissenschaft. Die Verschränkung der verschiedenen Ansätze, Ansichten und Wertungen schafft eine Spannung, die den unmittelbaren Ideen, Prozessen, Konflikten und Ergebnissen im Leipziger Osten nahe kommt. Besonderen Raum nehmen dabei Fragen der Stadtteilökonomie ein. Mit dem in die Gesamtstrategie eingebetteten Projekt „OstWerkStadt“ kann im Leipziger Osten mittelfristig (von 2009 bis 2012) ein Leitprojekt realisiert werden, das modellhaft Ansätze ausprobiert, verallgemeinert und verstetigt. Die „OstWerkStadt“ wird innerhalb des ESF-Bundesprogramms „Soziale Stadt – Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)“ realisiert und aus Mitteln der Europäischen Union,