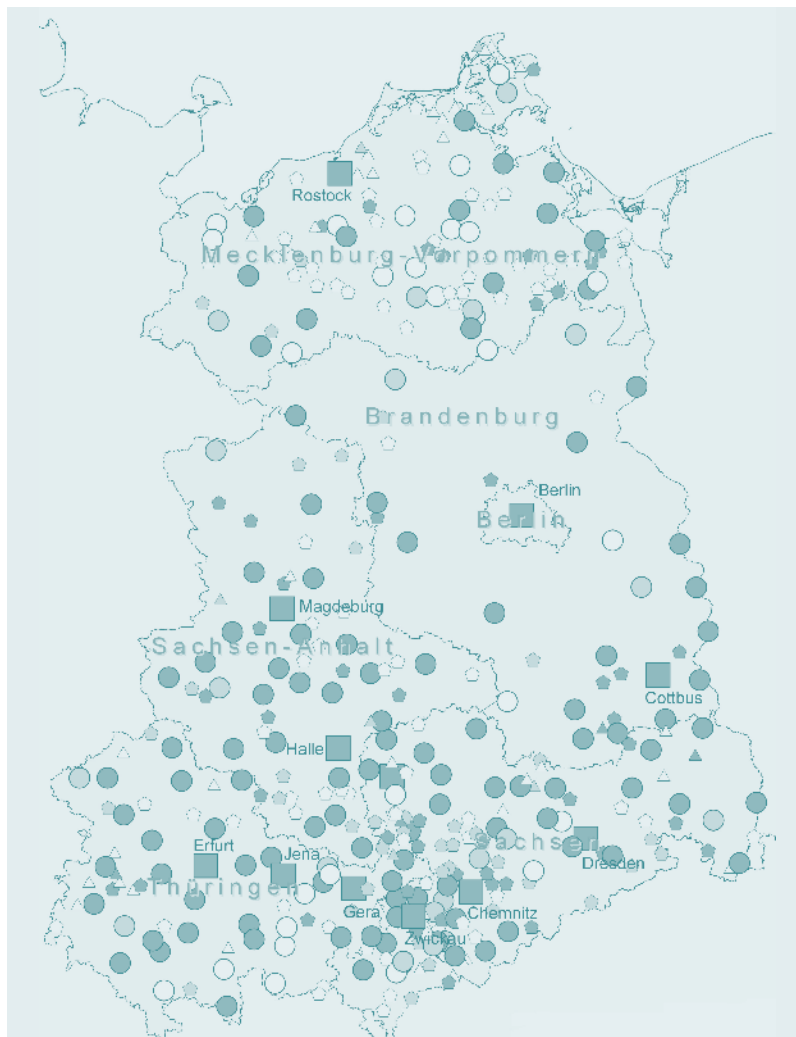




Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung

GUTACHTEN

Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost



Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost

Berlin, Oktober 2008

Vorwort

Der Stadtumbau ist eine Erfolgsgeschichte. Er gehört zu den zentralen Aufgaben der Stadtentwicklungspolitik und ist im Bewusstsein der Öffentlichkeit unterdessen als ein Programm verankert, das mit attraktiven Stadtbildern und neuer Lebendigkeit in vielen Innenstädten und Altbauquartieren ebenso verbunden wird wie mit neuen städtebaulichen Qualitäten in großen Plattenbausiedlungen. Mit entscheidend hierfür war die Verknüpfung von Rückbau und Aufwertung als sich ergänzende Kernstrategien des Programms Stadtumbau Ost.

In der Städtebauförderung des Bundes und der Länder ist der Stadtumbau längst zu einer festen Größe geworden. Er unterstützt Kommunen in Ost und West wirksam bei der Bewältigung der schwierigen Aufgabe, Schrumpfungsprozesse aktiv zu gestalten. Der Westen kann hier in mehr als einer Hinsicht auf die im Osten gemachten Erfahrungen zurückgreifen.

Wir werden den Stadtumbau in Ost und West fortsetzen, bedarfsgerecht weiterentwickeln und – wo nötig – neue Akzente setzen. Um eine Beurteilung der Wirkungen des Programms Stadtumbau Ost in der Gesamtschau wie auch im Detail zu ermöglichen, wurde das Programm nach sechsjähriger Laufzeit einer Evaluierung unterzogen (so wie es künftig für alle Programme vorgesehen ist). Die Lenkungsgruppe, die diesen Prozess fachlich begleitete, setzte sich zusammen aus Vertretern von Bund, Ländern und Kommunen sowie von Wohnungswirtschaft, Verbänden und Wissenschaft.

Ich freue mich, Ihnen hiermit die Gesamtergebnisse der Evaluierung des Programms Stadtumbau Ost vorlegen zu können. Neben dem wissenschaftlichen Gutachten finden sich in dieser Veröffentlichung auch die Stellungnahme der Lenkungsgruppe zur Evaluierung und ihre Empfehlungen zur Fortführung des Programms über das Jahr 2009 hinaus, die wir der Fortführung des Programms zu Grunde legen werden.

Der Stadtumbau Ost war von vornherein als „lernendes Programm“ angelegt. In diesem Sinne haben wir das Programm gemeinsam mit den Ländern bereits in den vergangenen Jahren weiterentwickelt. Aktuelle Beispiele hierfür sind die neuen Möglichkeiten zur Umwidmung der Altschuldenhilfe zur Sanierung von Altbauten sowie Maßnahmen zum Schutz und zur Sicherung von denkmalgeschützten Gebäuden und von Altbauten, die das Stadtbild prägen.

Die vorliegende Evaluierung zeigt, was wir mit dem Stadtumbau bereits erreicht haben und noch erreichen müssen. Sie zeigt uns auch, dass es in Ostdeutschland angesichts der zu erwartenden demografischen Entwicklung auch in Zukunft nicht ohne Rückbau gehen wird und dass viele der zur Aufwertung der Innenstädte eingeleiteten Prozesse erst nach und nach ihre volle Wirksamkeit entfalten. Wir werden den eingeschlagenen Weg konsequent weiter verfolgen.



Wolfgang Tiefensee
Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Inhaltsverzeichnis

Stellungnahme und Empfehlungen der Lenkungsgruppe I

Gutachten

1	Einleitung – Aufgabenstellung und Ziele der Evaluierung	1
2	Untersuchungsansatz und methodisches Vorgehen	5
2.1	Untersuchungsansatz: Evaluationsverfahren	5
2.2	Methodisches Vorgehen	7
2.3	Datenquellen und Informationsgrundlagen	8
2.3.1	Auswertung des Forschungsstands	9
2.3.2	Auswertung von Begleitdaten zur Städtebauförderung und zu den flankierenden Instrumenten des Programms Stadtumbau Ost	9
2.3.3	Auswertung der Kommunalbefragung der Bundestransferstelle	10
2.3.4	Datenanalysen zum sozioökonomischen Rahmen und zur Wohnungsmarktentwicklung, Auswertung von Prognosen	11
2.3.5	Erhebungen und Auswertungen zu den Wohnungsanbietern	13
2.3.6	Experteninterviews mit Akteuren des Stadtumbaus in Bund und Ländern	15
2.3.7	Fallstudien in ausgewählten Stadtumbaukommunen	15
2.3.8	Sondergutachten zu Bürgersicht und Bürgermitwirkung im Stadtumbau	21
2.3.9	Fazit: Bewertung der Daten- und Informationsbasis der Evaluierung	22
3	Bund-Länder-Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West	23
3.1	Das Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“	23
3.1.1	Rahmenbedingungen und Entstehung des Programms	23
3.1.2	Zielsetzungen und Strategien des Stadtumbau Ost	26
3.1.3	Programmstruktur Stadtumbau Ost	27
3.1.4	Das Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost innerhalb der Städtebauförderung	28
3.1.5	Flankierende Instrumente und Maßnahmen zur Förderung des Stadtumbau Ost	35
3.1.6	Fazit	38
3.2	Das Bund-Länder-Programm Stadtumbau West	39
3.2.1	Rahmenbedingungen und Entstehung des Programms	39
3.2.2	Zielsetzungen, Strategien und Maßnahmen des Bund-Länder-Programms Stadtumbau West	41
3.2.3	Vorbereitung und Einführung des Programms	41
3.2.4	Programmarchitektur Stadtumbau West und Erfahrungen	43
3.2.5	Umsetzung des Programms in den Ländern	44
4	Handhabung des Programms in den Ländern – Synoptischer Vergleich	46
4.1	Ausgangs- und Rahmenbedingungen für den Stadtumbau	46
4.2	Länderstrategien vor Auflage des Bund-Länder-Programms	48
4.3	Auswahl der Programmkommunen	49

4.4	Ausgestaltung, Ziele und Schwerpunktsetzungen	51
4.4.1	Regelungen zum Rückbau	52
4.4.2	Regelungen zur Aufwertung	53
4.5	Integrierte Konzepte als Steuerungsinstrument	54
4.6	Förderstrukturen und Förderverfahren	55
4.7	Monitoring	57
4.8	Zentrale Ergebnisse der Länderanalyse im Überblick	59
5	Analyse des Programmverlaufs	61
5.1	Verlauf der Förderung im Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost	61
5.1.1	In das Programm aufgenommene Kommunen und ihre Charakteristika	61
5.1.2	Finanzieller Verlauf der Städtebauförderung nach Programmteilen	64
5.1.3	Fördermitteleinsatz nach Strukturmerkmalen	67
5.1.4	Fördermittelverteilung innerhalb der Städte	70
5.1.5	Umsetzung der einzelnen Programmteile der Stadtumbauförderung	71
5.2	Weitere Förderinstrumente des Stadtumbaus	79
5.2.1	Zusätzliche Altschuldenhilfe	79
5.2.2	Erhöhte Investitionszulage für Modernisierungsmaßnahmen	84
5.3	Zentrale Ergebnisse der Verlaufsanalyse im Überblick	86
6	Umsetzung des Programms auf kommunaler Ebene	88
6.1	Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte	88
6.1.1	Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte als Instrument des Stadtumbaus	88
6.1.2	Auswahl der Stadtumbaugebiete, Gebietskategorien und teilsräumliche Schwerpunktsetzungen in den Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten	92
6.1.3	Leitbilder und Leitziele für Stadtumbaugebiete	97
6.1.4	Ausgewählte Handlungsfelder des Stadtumbaus	98
6.1.5	Beteiligungsstrukturen	105
6.2	Verfahrensweisen und Kooperationsstrukturen auf kommunaler und Gebietsebene	107
6.2.1	Organisationsformen und Kooperationsstrukturen	108
6.2.2	Akteursgruppen und Rollen	109
6.3	Bürgermitwirkung im Stadtumbau	119
6.4	Finanzmitteleinsatz und Mittelbündelung	123
6.4.1	Finanzieller Verlauf der Stadtumbauförderung und Finanzmitteleinsatz in den Fallstudienstädten	123
6.4.2	Einsatz weiterer Städtebauförderungsprogramme und Bündelung von Förderprogrammen	126
6.4.3	Ausgewählte Landesprogramme	132
6.4.4	Komplementäre Finanzierungsquellen	138
6.5	Einsatz rechtlicher Instrumente (insbesondere BauGB)	139
6.5.1	Festlegung von Stadtumbaugebieten nach § 171b BauGB	140
6.5.2	Durchführungssicherungssatzung nach § 171d BauGB	140
6.5.3	Stadtumbauverträge nach § 171c BauGB	141
6.5.4	Zwischennutzungsverträge	143
6.5.5	Recht der Städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen	143
6.5.6	Städtebauliche Gebote und andere Umsetzungsinstrumente	144

6.5.7	Bodenwertermittlung	146
6.5.8	Sonstige städtebauliche Instrumente	147
6.6	Monitoring	147
6.7	Zentrale Ergebnisse der Umsetzung des Programms auf kommunaler Ebene	150
6.7.1	Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte	150
6.7.2	Akteursspektrum und Kooperationen	151
6.7.3	Bürgermitwirkung und kooperative Verfahren	151
6.7.4	Finanzmitteleinsatz und Mittelbündelung	152
6.7.5	Städtebaurechtliches Instrumentarium	153
6.7.6	Monitoring	153
7	Rahmenbedingungen und Perspektiven des Wohnungsmarkts	154
7.1	Ökonomische und demografische Entwicklung in den neuen Ländern und Berlin sowie Vergleich mit den alten Ländern	154
7.1.1	Ökonomische Entwicklung	154
7.1.2	Demografische Entwicklung	158
7.2	Ökonomische und demografische Entwicklung in Programmkommunen des Stadtumbau Ost und sonstigen Kommunen	161
7.2.1	Ökonomische Entwicklung und Situation in den Programmkommunen und sonstigen Kommunen	161
7.2.2	Demografische Entwicklung in den Programmkommunen und sonstigen Kommunen	162
7.3	Entwicklung und aktuelle Situation auf dem Wohnungsmarkt	166
7.3.1	Entwicklung der Zahl der privaten Haushalte und Höhe des Einkommens	166
7.3.2	Veränderungen beim Wohnungsangebot	168
7.3.3	Verhältnis von Angebot und Nachfrage sowie Entwicklung des Gesamtleerstands	174
7.4	Wohnungsmarktentwicklung in den Programmkommunen und sonstigen Kommunen	178
7.4.1	Bautätigkeit	178
7.4.2	Veränderung der Angebots- im Vergleich zur Nachfrageseite	178
7.4.3	Leerstand in den Programmkommunen und sonstigen Kommunen	181
7.5	Perspektiven der Wohnungsmarktentwicklung	187
7.5.1	Ergebnisse ausgewählter Bevölkerungsprognosen	187
7.5.2	Ergebnisse ausgewählter Haushaltsprognosen	188
7.5.3	Neubaubedarf	192
7.5.4	Perspektiven in den Programmkommunen	192
7.5.5	Projektion der künftigen Entwicklung des Leerstands bei ausbleibendem Rückbau	194
7.6	Ermittlung des künftig erforderlichen geförderten Rückbaus	198
7.7	Zusammenfassung	199
8	Analyse von Ergebnissen und Wirkungen bezogen auf die Programmziele	202
8.1	Reduzierung des Leerstands	202
8.1.1	Leerstandsentwicklung in den Programmkommunen	203
8.1.2	Leerstand im Wohnungsbestand privater Eigentümer in den Programmkommunen	204
8.1.3	Abgänge und Leerstandsentwicklung im Wohnungsbestand von Wohnungsunternehmen	206
8.1.4	Erreichte Ausgangssituation für den weiteren Stadtumbau: Struktur des aktuellen Leerstands von Wohnungsunternehmen	218

8.1.5	Vergleich der Leerstandsentwicklung bei Wohnungsunternehmen und privaten Kleineigentümern	222
8.1.6	Bewertung der Wirkungen des Programms auf die Leerstandsentwicklung	223
8.2	Wirtschaftliche Stabilisierung der Wohnungseigentümer	224
8.2.1	Wohnungsunternehmen	225
8.2.2	Wirtschaftliche Situation und Handlungsfähigkeit privater Vermieter	245
8.2.3	Bewertung der wirtschaftlichen Situation und Handlungsfähigkeit der Vermieter	250
8.3	Konsolidierung der Wohnungsmärkte	252
8.3.1	Wohnungsmieten	253
8.3.2	Immobilienpreise	257
8.3.3	Bewertung der Wohnungsmarktentwicklung in Programmkommunen durch Akteure	258
8.3.4	Bewertung der Wirkungen des Programms auf die Konsolidierung der Wohnungsmärkte	260
8.4	Unterstützung der Eigentumsbildung im Bestand	260
8.5	Wirkungen und Effekte von Aufwertungsmaßnahmen	263
8.5.1	Bewertung der Ergebnisse und Wirkungen von Aufwertungsmaßnahmen durch Akteursgruppen	263
8.5.2	Fazit	267
8.6	Stärkung der Innenstädte	268
8.7	Anpassung der städtischen Infrastruktur	275
8.7.1	Bedeutung im Stadtumbau	275
8.7.2	Technische Infrastruktur	276
8.7.3	Soziale Infrastruktur	278
8.7.4	Fazit	279
8.8	Schaffung nachhaltiger städtebaulicher Qualitäten	280
8.8.1	Städtebauliche Probleme und Maßnahmen zur Steigerung der städtebaulichen Qualität	280
8.8.2	Perspektiven der Bewohnerschaft	287
8.8.3	Fazit	288
8.9	Stärkung der Städte als Wohn- und Wirtschaftsstandorte	290
9	Gesamtbewertung – Zusammenfassung der Ergebnisse	292
9.1	Strategische Ausrichtung, Programmstruktur und -gestaltung („Strategieanalyse“)	294
9.1.1	Handlungsrelevanz	294
9.1.2	Relevanz für die städtebauliche Entwicklung	296
9.1.3	Zielgenauigkeit des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost	296
9.1.4	Adressatenorientierung des Programms	299
9.2	Umsetzung und Einsatz der Instrumente	300
9.2.1	Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte	300
9.2.2	Planungs- und Umsetzungsmanagement	302
9.2.3	Bewertung der rechtlichen Instrumente	303
9.2.4	Bewertung der finanziellen Instrumente	304
9.3	Erreichen der Zielsetzungen (Ergebnis- und Wirkungsanalyse)	306
9.3.1	Reduzierung des Leerstandes	306
9.3.2	Wirtschaftliche Stabilisierung	308

9.3.3	Konsolidierung der Wohnungsmärkte	309
9.3.4	Eigentumsbildung im Bestand	310
9.3.5	Entwicklung gesamtstädtischer und teilträumlicher Perspektiven	311
9.3.6	Stärkung der Innenstädte und Erhaltung der Altbaubestände	312
9.3.7	Verbesserung städtebaulicher Qualitäten	313
9.3.8	Rückführung der sozialen und technischen Infrastrukturen	313
9.3.9	Zeithorizont der Programmlaufzeit	314
9.4	Fazit	314
10	Empfehlungen	316
10.1	Fortführung des Programms	317
10.2	Stadtumbau Ost und Stadtumbau West	318
10.3	Mittelbedarf, -verteilung und -verwendung	329
10.4	Ausgestaltung von Aufwertungs- und Rückbauförderung	321
10.5	Flankierende finanzielle Förderinstrumente	323
10.6	Weitere Instrumente; Umsetzungsverfahren und Umsetzungsstrukturen	324
Literatur		327
Abbildungs-/Tabellenverzeichnis		335

Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost

Stellungnahme und Empfehlungen der Lenkungsgruppe

Stellungnahme und Empfehlungen der Lenkungsgruppe zur Evaluierung des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“ und zur Fortführung des Programms über das Jahr 2009 hinaus

1 Auftrag der Lenkungsgruppe

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) hat in Übereinstimmung mit dem Beschluss der Bauministerkonferenz vom 9./10. Juni 2005 eine Evaluierung des Programms „Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“ veranlasst. In Vertretung des BMVBS beauftragte das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) und das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (IfS) Anfang 2007 mit der Evaluierung des Programms.

Nach sechs Jahren Programmlaufzeit sollte aufgezeigt werden, inwieweit sich das Instrumentarium des Programms Stadtumbau Ost als geeignet erwiesen hat, die Attraktivität und Zukunftsfähigkeit ostdeutscher Städte und Gemeinden als Wohn- und Wirtschaftsstandort zu stärken und die Wohnungsmärkte und -unternehmen zu stabilisieren. Mit der Evaluierung verbunden war auch der Prüfauftrag, ob eine Zusammenführung der Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West nach 2009 sinnvoll ist.

Zur fachlichen Begleitung des Evaluierungsprozesses berief das BMVBS im November 2006 eine Lenkungsgruppe. Sie setzte sich zusammen aus Vertretern von Bund, Ländern und Gemeinden, der Kommunalen Spitzenverbände, der Wohnungswirtschaft, der KfW, der Wissenschaft, des Städtebaulichen Denkmalschutzes sowie Verbänden der Wirtschaft, der kommunalen Versorgungsunternehmen und der Mieterorganisationen. Das Gremium hatte insgesamt 26 Mitglieder.

Die Lenkungsgruppe hatte den Auftrag, die Vorbereitung und Durchführung der Evaluierung zu begleiten, die Gutachter fachlich zu beraten und auf der Basis der Ergebnisse des Forschungsgutachtens:

- Empfehlungen für die laufende Umsetzung des Programms und dessen Fortentwicklung zu formulieren sowie
- zukünftige Handlungsfelder und spezifische Schwerpunkte des Programms nach 2009 aufzuzeigen (Fortschreiben, Neuausrichten der Programmziele, der Verfahren und Instrumente).

Die Lenkungsgruppe hat die Zwischen- und Endergebnisse des Gutachtens intensiv erörtert und dazu eigene Empfehlungen erarbeitet. Sie bilden durch die Zusammensetzung der Lenkungsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern aus den unterschiedlichen fachlichen und gesellschaftlichen Bereichen einen breiten Konsens ab.

Die Empfehlungen der Lenkungsgruppe wurden weitgehend einstimmig und ohne Gegenstimmen beschlossen. Zu einzelnen Empfehlungen gab es Enthaltungen. Abweichungen von einer einstimmigen Beschlussfassung werden gesondert gekennzeichnet.

2 Das Programm Stadtumbau Ost und seine Entwicklung in den Jahren 2002 bis 2007 – ein Prozess

Angesichts des massiven Wohnungsleerstands in den neuen Ländern und seiner Folgen für die Städte hat die Bundesregierung im Februar 2000 eine Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Ländern“ berufen. Die Kommission empfahl den Abriss von 300.000 bis 400.000 leer stehenden Wohnungen innerhalb von zehn Jahren sowie flankierende Maßnahmen zur Leerstandsbekämpfung. Die Kommission gab damit den Anstoß für einen grundlegenden Paradigmenwechsel in der Stadtentwicklung der neuen Länder, den Übergang von einer an Wachstum ausgerichteten Stadtentwicklungspolitik zu einer Politik, die sich langfristig mit Schrumpfungsprozessen auseinandersetzen muss.

Mit dem Beschluss des Bundeskabinetts im August 2001 hat die Bundesregierung unter dem Titel „Stadtumbau Ost“ eine Initiative zur Verbesserung der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung in den neuen Ländern gestartet. Ziele des Stadtumbaus sind die Stabilisierung durch physischen Verfall und sozialer Erosion bedrohter Stadtteile ebenso wie der Erhalt der zu sanierenden und aus städtebaulicher Sicht besonders wertvollen innerstädtischen Altbaubestände, die überdurchschnittliche Leerstandsquoten aufwiesen. Das Programm sollte außerdem einen wirkungsvollen Beitrag zur Verbesserung der wohnungswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Wohnungsmärkte leisten, indem sowohl notwendige Rückbau- als auch Instandsetzungs- und Modernisierungsinvestitionen gezielt gefördert werden.

Im Mittelpunkt steht das Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“, das 2002 im Rahmen der Städtebauförderung gestartet wurde. Kernpunkte des Programms sind der Rückbau leer stehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Wohnungen sowie die Aufwertung der Innenstädte und erhaltenswerten Stadtquartiere in besonders von Schrumpfungsprozessen betroffenen Städten. Von 2002 bis 2009 werden hierfür insgesamt 2,5 Mrd. EUR von Bund, Ländern und Gemeinden bereitgestellt, davon rund 1,1 Mrd. EUR vom Bund. Fördervoraussetzung und Steuerungsinstrument in den Kommunen sind integrierte Stadtentwicklungskonzepte, mit denen integrierte, gesamtstädtische Strategien des Stadtumbaus verfolgt werden.

Darüber hinaus umfasste die Gesamtinitiative folgende Maßnahmen:

- Als Impuls für den notwendigen Planungsprozess in den Kommunen hat die Bundesregierung 2001/2002 den Wettbewerb „Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“ durchgeführt.
- Als zusätzlicher Anreiz für Bestandsinvestitionen mit besonderem Schwerpunkt im innerstädtischen Altbau wurde durch Änderung des Investitionszulagengesetzes im Jahr 2002 eine erhöhte Investitionszulage eingeführt (befristet bis zum 31.12.2004).
- Zur Stärkung der Wohneigentumsbildung in der Innenstadt wurde von 2002 bis 2004 das Programm „Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren“ im Rahmen des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost gefördert. Zudem wurde die inzwischen ausgelaufene Eigenheimzulage ab 2004 stärker auf Bestandsmaßnahmen ausgerichtet und mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus durch die Länder gebündelt.
- Mit der Novelle des Altschuldenhilfegesetzes vom 15.12.2000 wurde der § 6a AHG als ein Instrument eingeführt, um die Handlungsfähigkeit von Wohnungsunternehmen wieder herzustellen, die angesichts der erheblichen Wohnungsleerstände in ihrer Existenz gefährdet waren.
- Wegen der besonderen Bedeutung ist die Aufgabe des Stadtumbaus mit dem 2004 in Kraft getretenen Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) im Baugesetzbuch (§§ 171a bis 171d BauGB) verankert worden.

Das Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost ist eines der wichtigsten Instrumente der Stadtentwicklungspolitik in den neuen Ländern. Seit Beginn des Programms wurden 390 Gemeinden mit mehr als 800 Stadtumbaugebieten gefördert. Rund zwei Drittel aller Einwohner Ostdeutschlands leben in einer Stadtumbaugemeinde. Der Rückbau leer stehender Wohnungen ist gut vorangekommen und trägt zu einer Stabilisierung des Wohnungsmarktes bei. Bis Ende 2007 wurden bereits über 220.000 Wohnungen abgerissen. Insgesamt wurden rund 950 Mio. EUR von Bund und Ländern für den Rückbau bereitgestellt. Auch die Aufwertung ist im Stadtbild sichtbar und hat die Lebensqualität in vielen Stadtquartieren verbessert. Insgesamt wurden knapp 870 Mio. EUR von Bund, Ländern und Gemeinden für die Aufwertung zur Verfügung gestellt. Im Zusammenspiel mit anderen Programmen der Städtebauförderung (Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Städtebaulicher Denkmalschutz, Soziale Stadt) sowie durch die Investitionen der Wohnungsunternehmen und anderer Eigentümer konnten wichtige Impulse für eine nachhaltige Stadtentwicklung in den neuen Ländern gesetzt werden.

3 Stellungnahme zum Evaluierungsgutachten

Die Lenkungsgruppe teilt die Bewertung der Gutachter, dass das Programm Stadtumbau Ost nach sechs Jahren Laufzeit seine Funktion bisher erfüllt hat. Das Programm hat sich nach den Befunden zu Ausgangslagen, zur Programmausgestaltung, Adressierung und Umsetzung sowie insbesondere zu den Wirkungen im Sinne der Zielerreichung bewährt. Die Wirksamkeit wäre aber in zentralen Teilbereichen ohne flankierende Instrumente (Altschuldenhilfegesetz, dort insbesondere § 6a; Investitionszulage) begrenzt geblieben.

Die erreichten Erfolge sind unverkennbar. Das Programm hat die Zahl der Wohnungsleerstände merklich abgesenkt, die wirtschaftliche Situation vieler ostdeutscher Wohnungsunternehmen hat sich gegenüber 2002 spürbar verbessert. Bei der nachhaltigen Stärkung der Innenstädte und der Aufwertung erhaltenswerter Wohngebiete verzeichnen viele Städte beeindruckende Erfolge. Dies wird auch durch die verschiedenen Informationsangebote der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost dokumentiert¹.

Zugleich zeigen die Evaluationsergebnisse, dass nur ein erster Teil der Herausforderungen bewältigt ist und die Aufgabe Stadtumbau noch große Anstrengungen erfordert. Zwischen den Akteuren und Experten des Stadtumbaus besteht Konsens, dass Bund, Länder und Gemeinden ihre Förderanstrengungen nach dem Jahr 2009 fortsetzen müssen.

4 Empfehlungen zum Programm Stadtumbau Ost

4.1 Empfehlungen an Bund und Länder

(1) Das Programm Stadtumbau Ost ist über 2009 hinaus für weitere sieben Jahre bis zum Jahr 2016 fortzuführen. Dabei ist an den gebündelten städtebaulichen und wohnungspolitischen Strategien festzuhalten.

Die Weiterführung des Programms mit den sich ergänzenden Kernstrategien von Aufwertung und Rückbau ist für die weiterhin von erheblichen Einwohnerverlusten betroffenen Regionen und Kommunen unerlässlich. Die Evaluierung belegt, dass wegen der anhaltenden Einwohnerverluste die Leerstände in den besonders betroffenen Regionen ohne Fortführung des Rückbaus schnell wieder kritische Schwellenwerte überschreiten würden, welche erneut die Funktionsfähigkeit der Wohnungsmärkte und der Stadtstrukturen gefährden würden.

¹ www.stadtumbau-ost.info

Die Leerstände sind insgesamt noch immer hoch, die Handlungsfähigkeit der ostdeutschen Wohnungsunternehmen ist noch immer eingeschränkt und merklich geringer als bei westdeutschen Unternehmen. Auf den ostdeutschen Wohnungsmärkten ist eine gewisse Stabilisierung, aber keine wirkliche Konsolidierung zu erkennen. Zudem werden Bevölkerungsrückgang und Rückgang der Wohnungsnachfrage ohne eine Weiterführung des Programms in den nächsten Jahren schnell wieder zu steigenden Leerständen und zur wirtschaftlichen Gefährdung von Wohnungseigentümern führen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Faktors und einer weiterhin ökonomisch schwächeren Basis in den neuen Ländern. Die Zahl der Haushalte wird in den neuen Ländern (ohne Berlin) von 2007 bis 2020 um 3,2 Prozent zurückgehen; im Vergleich hierzu wird für die alten Länder ein Wachstum von 3,9 Prozent erwartet. Die Expertenkommission ‚Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Ländern‘ war noch von einem Zuwachs der Haushalte um rund 3 Prozent ausgegangen.

Das Programm Stadtumbau Ost muss mit einer eigenständigen Rückbaukomponente weitergeführt werden. Ohne den weiteren Abriss würden die Leerstände bis 2020 auf 1,42 Mio. Wohnungen ansteigen. Die Lenkungsgruppe hält daher zusätzlich zu den bereits bestehenden Planungen (350.000 abzureißende Wohnungen) die Förderung des Rückbaus von weiteren 200.000 bis 250.000 Wohnungen bis 2016 für zwingend erforderlich.

Die Aufwertung der Innenstädte und der sonstigen zukunftsfähigen Stadtteile und Quartiere hat die städtebauliche Situation in den Städten und Gemeinden sichtbar verbessert. Gleichwohl besteht noch großer Handlungsbedarf. Die größte Herausforderung stellt die Entwicklung der innerstädtischen Altbauggebiete dar. Auf sie entfällt nach wie vor ein großer Teil der Leerstände in den Städten Ostdeutschlands. Insgesamt ist es auch mit Hilfe des Programms noch nicht in ausreichendem Maße gelungen, die Probleme in innerstädtischen Altbauquartieren zu lösen.

Insgesamt ist an der gebündelten städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Strategie des Programms festzuhalten, um die Attraktivität und Zukunftsfähigkeit der von hohen Leerständen betroffenen Städte als Wohn- und Wirtschaftsstandort zu stärken und die Wohnungsmärkte weiter zu stabilisieren. Das Programm Stadtumbau Ost ist hier in besonderer Weise geeignet, diese positive Entwicklung weiter zu fördern.

Rechtzeitig vor Auslaufen des Programms 2016 sollte überprüft werden, ob eine Weiterführung bis zum Ende der Sonderregelungen für die neuen Länder im Jahr 2019 (Laufzeit des Solidarpaktes) erforderlich ist.

(2) Im Zuge nationaler Stadtentwicklungspolitik müssen Bund und Länder weiterhin staatliche Verantwortung für die Entwicklung der Städte auch als Träger regionaler Entwicklung übernehmen.

Der Bund und die Länder sollen im Rahmen der nationalen Stadtentwicklungspolitik auch weiterhin staatliche Verantwortung für die Zukunftsfähigkeit der Städte als Motoren regionaler Entwicklung übernehmen.

Die aktive Stärkung der Städte im Stadtumbau Ost wirkt sich nicht nur nachhaltig und identitätsstiftend für die Programmstädte aus, sondern es werden auch Impulse für die Entwicklung der jeweiligen Regionen gesetzt. Damit wird ein Beitrag geleistet, der vor allem der durch die gesamtstaatliche Wirtschaftsentwicklung verursachten Abwanderung aus Regionen der Programmgemeinden entgegenwirkt.

Die Städte erfüllen ihre Funktion als Kristallisationskerne der regionalen Entwicklung dabei in ganz unterschiedlichem Maßstab. Gemeinsam ist den städtischen Zentren unterschiedlicher zentralörtlicher Funktion, dass sie diese nur mit erkennbaren und wettbewerbsfähigen städtebaulichen Qualitäten sowie einem funktionierenden Wohnungsmarkt und hinreichend differenzierten Wohnungsangebot ausüben können. Die Stabilisierung bzw. der gezielte Ausbau städtebaulicher Qualitäten und städtischer Funktionen bilden die Grundlage für wettbewerbsfähige Zentren, welche zum Erhalt und zur Neuansiedlung von Arbeitsplätzen in den Bereichen Handel, Dienstleistungen, Gewerbe und Industrie wesentlich beitragen können.

Die Städte müssen in ihrem jeweiligen regionalen Kontext die aufgrund ihrer historischen Entwicklung und ihrer spezifischen städtebaulichen Struktur jeweils eigenen Probleme angehen und ihre Entwicklungspotenziale selbstverantwortlich mit den lokalen und regionalen Akteuren nutzen. Auch der Tourismus profitiert von den Erfolgen der Stadterneuerung.

Weiterhin erforderlich ist auch zukünftig ein schlüssiges und abgestimmtes Handeln von Bund, Ländern und Kommunen, vor allem um die notwendigen finanziellen Mittel zielgerichtet einsetzen zu können. Rahmensetzende Kompetenzen des Bundes und der Länder müssen ausgefüllt werden, damit den Kommunen mittel- bis langfristig Planungssicherheit gegeben wird. Ziele und Maßnahmen des Stadtumbaus müssen in den überörtlichen Planungen verbindlich berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang sind die vorhandenen Förderinstrumente vorrangig auf die Bestandsentwicklung auszurichten.

(3) Die Programme Stadtumbau Ost und West sind mittelfristig zusammenzuführen. Dies sollte in Teilschritten und nach einer Evaluierung auch des Programms Stadtumbau West erfolgen.

Es bedarf weiterhin einer Förderung des Stadtumbau Ost. Aufgrund der immer noch gravierenden trennungs- und vereinigungsbedingten Sonderprobleme der Städte und Gemeinden in Ostdeutschland sind bei der Förderung des Stadtumbaus zunächst besondere Regelungen für die neuen Länder beizubehalten. Diese leiten sich in erster Linie von der höheren Leerstandsbelastung als flächendeckendem Phänomen sowie dem immer noch nicht abgebauten Leerstand aus der DDR-Zeit und dem in den 90er Jahren entstandenen Überangebot an Wohnraum ab. Es bedarf daher über einen begrenzten Zeitraum hinweg unter anderem einer gesonderten Rückbauförderung in den neuen Ländern. Die Ergebnisse der Evaluierung zeigen, dass sich die Kombination aus Aufwertung und Rückbau im Rahmen des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost bewährt hat und weiter fortgeführt werden sollte.

Darüber hinaus sollte ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch zwischen den Akteuren im Stadtumbau Ost und West etabliert werden, der das schrittweise Zusammenwachsen der Programme befördert.

(Beschluss mit einer Enthaltung)

(4) Die Aufwertung als Perspektive der Innenstädte und zukunftsfähiger Stadtteile ist auf Basis der integrierten Stadtentwicklungskonzepte zu stärken. Die Lenkungsgruppe empfiehlt einen bedarfsgerechten Miteinsatz für Aufwertungsmaßnahmen sicherzustellen und spricht sich dafür aus,

- grundsätzlich 50 Prozent der Bundesfinanzhilfen für die Aufwertung einzusetzen,
- die Länder zu ermächtigen, den kommunalen Eigenanteil für die Aufwertung der Innenstadt und innenstadtnahen Altbauquartiere auf bis zu 20 Prozent abzusenken (analog zum kommunalen Miteleistungsanteil der Gemeinden beim Programm Städtebaulicher Denkmalschutz),
- die Sicherungsmaßnahmen bei Altbauten ohne kommunalen Eigenanteil unvermindert in Höhe von bis zu 15 Prozent des Gesamtmittelvolumens fortzuführen.

Die Aufwertung der Innenstädte und zukunftsfähiger Stadtteile war von Beginn an ein wesentliches Ziel im Programm Stadtumbau Ost. Innerstädtische Quartiere einschließlich der innenstadtnahen Gründerzeitquartiere bilden die räumliche, funktionale und kommunikative Mitte der Stadt. Sie sind die Zentren des städtischen Lebens und bieten ein großes Identifikationspotenzial für die Bürgerinnen und Bürger. Gut jede dritte Mietwohnung Ostdeutschlands wurde vor 1949 errichtet. Insgesamt umfasst der innerstädtische Altbaubestand mehr als eine Millionen Wohnungen. Die Stärkung und Weiterentwicklung der Innenstädte sind somit Basis für eine zukunftsfähige Entwicklung der Stadt und ihre Stärkung als Wohn- und Wirtschaftsstandort.

In den vergangenen Jahren ist es gelungen, diesen Bestand im Rahmen der Städtebauförderung weitgehend zu erhalten und den baulichen Zustand deutlich zu verbessern. Insgesamt wurden inzwischen bei rund 70 Prozent des Altbaubestandes Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen unterschiedlicher Intensität durchgeführt. Trotz dieser enormen Erfolge stellen sich die Perspektiven der innerstädtischen Altbauquartiere sehr unterschiedlich dar. Im Durchschnitt steht in den neuen Ländern etwa jede fünfte Altbauwohnung leer, wobei der Schwerpunkt im unsanierten Bestand liegt. Während zahlreiche Altbaugelände weitgehend konsolidiert sind, bestehen in vielen Gründerzeitquartieren nach wie vor hohe Leerstände und ein erheblicher Handlungsbedarf. Zur Aufwertung der Innenstädte ist die Anpassung der Altbaubestände im Sinne familien- und generationsgerechter Wohnungsangebote sowie die konsequente Aufwertung des Wohnumfeldes notwendig.

Die Kommunen sind in ihrer besonderen Verantwortung für den Standort Innenstadt zu unterstützen. Deswegen sollten die Länder ermächtigt werden, für Aufwertungsmaßnahmen in der Innenstadt und innerstädtischen Altbauquartieren den kommunalen Eigenanteil auf bis zu 20 Prozent abzusenken.

Zur Sicherung eines bedarfsgerechten Wohnungsangebotes in den Kommunen sind neben der Aufwertung innerstädtischer Stadtquartiere die langfristig tragfähigen Kerne anderer Stadtgebiete zu konsolidieren. Auch in Umstrukturierungsgebieten muss das Wohnumfeld zur Stabilisierung der zukunftsfähigen Quartiere und zur Sicherung der Lebensqualität gestaltet werden. Öffentliche Aufwertungsmittel müssen dabei konsequent in dauerhaft marktfähigen Quartieren eingesetzt werden.

(Beschluss mit einer Enthaltung)

(5) Der Rückbau ist mittelfristig fortzusetzen und städtebaulich weiter zu qualifizieren. Im Zeitraum von 2010 bis 2016 müssen im Rahmen des Programms 200.000 bis 250.000 Wohnungen zusätzlich abgerissen werden.

Bis Ende 2007 sind mit dem Programm Stadtumbau Ost und weiteren Programmen einzelner Länder insgesamt über 220.000 vor allem kommunale und genossenschaftliche Wohnungen bereits vom Markt genommen worden, davon allein 180.000 Wohnungen von den § 6a AHG-Unternehmen. Die Lenkungsgruppe geht davon aus, dass die Abrissförderung für die bisher insgesamt vorgesehenen 350.000 Wohnungen bis zum Jahr 2009 weitgehend bewilligt und entsprechend dem fünfjährigen Mittelabfluss der Städtebauförderung bis zum Jahr 2013 in Anspruch genommen wird.

Die Förderung des Rückbaus von dauerhaft nicht mehr benötigten Wohnungen muss auch zukünftig ein tragender Programmbaustein sein. Nur durch Förderung des weiteren Abrisses von 200.000 bis 250.000 Wohnungen bis 2016 lassen sich die mit dem Programm Stadtumbau Ost erreichten Erfolge bei der Stabilisierung des Wohnungsmarktes sichern und ein erneuter Anstieg der Leerstände verhindern.

Der Wohnungsleerstand in den neuen Ländern (ohne Berlin) ist von ca. 824.000 Wohnungen im Jahr 2002 um knapp 5 Prozent leicht zurückgegangen. Damit bestand im Jahr 2007 mit ca. 780.000 Wohnungen nach wie vor ein hoher Leerstand. Es ist davon auszugehen, dass auch im Hinblick auf unvorhergesehene Bedarfsentwicklungen ein Teil dieses Gesamtleerstandes nicht für den Rückbau vorzusehen ist. Hierunter fallen unter anderem Teilleerstände in ansonsten bewohnten Gebäuden und Leerstände, die außerhalb der Stadtumbaukulisse liegen. Ein wesentlicher Teil des verbleibenden Leerstands ist zudem für eine zukünftige Bestandsentwicklung in aufzuwertenden Altbauten vorgesehen.

Notwendiger geförderter Rückbau zur Verhinderung des Anstiegs des Leerstands in den neuen Ländern (ohne Berlin) in den Jahren von 2008 bis 2016 (Berechnungsergebnisse der Gutachter)	
	Anzahl Wohnungen
Ausgangslieferstand Ende 2007	780.000
Anstieg des Leerstands ohne Abriss 2008 bis 2016	411.000
Wohnungsabgänge außerhalb des Programms bis 2016	64.000
Notwendiger geförderter Rückbau 2008 bis 2016	347.000
davon ab 2008 im laufenden Programm vorgesehen*	130.000
davon ab 2010 zusätzlich notwendig	217.000
* zur Zielgröße von 350.000 Wohnungen Anfang 2008 noch offener Rückbau	

Die Gewährung eines Zuschusses je Quadratmeter rückgebauter Wohnfläche an die Wohnungseigentümer hat sich als sehr effizientes Instrument zur Durchführung der Abrisse bewährt und sollte deshalb beibehalten werden. Um die Mittel weiterhin effektiv einzusetzen, sollte eine einheitliche Rückbaupauschale in Höhe von 50 bis 60 EUR je Quadratmeter Wohnfläche gewährt werden. Der Rückbau leer stehender, langfristig nicht mehr benötigter Wohnungen ist auch zukünftig im Rahmen der integrierten Stadtentwicklungskonzepte abzustimmen. Nach den Einschätzungen der Lenkungsgruppe ist der Rückbau dabei insbesondere in den Plattenbausiedlungen unter Berücksichtigung der künftigen Nachfrageentwicklung auf dem Wohnungsmarkt gezielt fortzuführen.

Der Abriss selbst muss zudem künftig noch stärker unter städtebaulichen Aspekten qualifiziert werden. Um stadträumliche Qualitäten zu bewahren und weiterzuentwickeln, sollte die Förderung des Rückbaus von vor 1919 errichteten, das Stadtbild prägenden Gebäuden sowie von denkmalgeschützten Gebäuden auch in Zukunft ausgeschlossen werden.

(Beschluss mit zwei Enthaltungen)

(6) Die notwendige Anpassung der städtischen Infrastruktur ist zukünftig auf Grundlage der Stadtentwicklungskonzepte ressortübergreifend zu fördern. BMVBS und die Fachministerien der Länder sollten hierzu Gespräche mit den jeweiligen Umwelt- und Wirtschaftsressorts aufnehmen.

Die Folgen des demografischen Wandels betreffen nicht nur den Bereich der Wohnungswirtschaft, sondern werden auch in anderen städtischen Teilbereichen immer sichtbarer. Insbesondere die Anpassung der städtischen Infrastruktur an die veränderte Nachfrage und die künftige Stadtstruktur erweist sich als eine Aufgabe von erheblicher wirtschaftlicher Dimension, deren Lösung weit in die nächsten Jahrzehnte reicht.

So ist angesichts des weiteren Rückgangs der Bevölkerung in den neuen Ländern auch in Zukunft durch Umnutzung und Rückbau z. B. von Schulen eine weitere Qualifizierung der sozialen Infrastruktur erforderlich. Dabei sollte eine generationengerechte Infrastruktur künftig stärker als Gestaltungselement der Aufwertung und Standortfaktor für die inneren Stadtquartiere genutzt werden. Das Programm Stadtumbau Ost sollte hierfür einen Rahmen bieten.

Großer finanzieller Anstrengungen bedarf es zukünftig stärker im Bereich der technischen Infrastruktur, auch im Hinblick auf die energie- und klimapolitischen Anforderungen, die dem Stadtumbau und der Stadtentwicklung insgesamt eine noch höhere gesellschaftspolitische Bedeutung zukommen lassen werden. Nur durch den Abbau von Überkapazitäten im Bereich der technischen Anlagen und Einrichtungen der Infrastrukturbetreiber kann auch in Zukunft die Versorgungssicherheit gewährleistet und eine hohe Energieeffizienz zu bezahlbaren Preisen gesichert werden.

Das Stadtumbauprogramm Ost kann hierzu aber nur einen kleinen Beitrag leisten. Für den Bereich der technischen Infrastruktur bedarf es einer eigenständigen, ausreichenden Förderung (separate Infrastrukturförderung) vor allem durch die zuständigen Ressorts bei Bund und Ländern. Darüber hinaus sollte zur Lösung der unmittelbar durch den Stadtumbau bedingten, auch nach 2009 anstehenden Aufgaben im Bereich der sozialen und technischen Infrastruktur die Förderung im Rahmen des Stadtumbauprogramms Ost angemessen weitergeführt werden.

Insgesamt sollten die Betreiber der sozialen und technischen Infrastruktureinrichtungen stärker an der Fortschreibung und Umsetzung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte mitwirken. Sie brauchen für die von ihnen vorzunehmenden Anpassungsmaßnahmen vor allem verbindliche Entscheidungen auf kommunaler Ebene. Nur dann können ihre Investitionen wirtschaftlich vertretbar und nachhaltig sein.

(7) Die Wiedernutzung und Zwischennutzung von Brachflächen und Baulücken insbesondere in den Innenstädten ist künftig als Handlungsfeld des Stadtumbaus umzusetzen.

Ein wesentlicher Handlungsschwerpunkt künftiger Stadtentwicklung muss in der Wiedernutzung von brach gefallenen Flächen, insbesondere in Innenstädten, liegen. Ungenutzte und damit überwiegend auch brach gefallene Grundstücke sind ein wesentliches Entwicklungshemmnis in den Städten des Stadtumbaus. Dies trifft insbesondere die Innenstädte mit negativen Auswirkungen auf das Wohn- und Geschäftsumfeld, auf die Infrastruktur und letztendlich auf die wirtschaftliche Entwicklungsfähigkeit der Städte. Das Stadtbild wird signifikant beeinträchtigt mit unmittelbaren Rückwirkungen auf die Gesamtbewertung der Stadtentwicklung.

Im Zuge der konsequenten Ausrichtung des Stadtumbaus auf die Innenstädte und der Entwicklung von Quartierskonzepten müssen Baulücken wiedergenutzt werden, um eine tragfähige und lebendige Nutzungsmischung zu erreichen, die funktional sinnvolle Zuordnungen berücksichtigt. Darüber hinaus müssen die Möglichkeiten der nicht-baulichen Zwischennutzung stärker ausgeschöpft werden.

Die Entwicklung von Gewerbe-, Industrie- und Bahnbrachen ist dagegen weitaus problematischer. Selbst einer Zwischennutzung sind vielfach Grenzen gesetzt, wenn für die Reaktivierung von Grundstücken Umweltsanierungen, vor allem zur Beseitigung von Altlasten, erforderlich sind. Dies trifft insbesondere auch innerstädtische Einzelgrundstücke, die in gründerzeitlichen Gemengelagen liegen. Diese Flächen müssen in städtische Entwicklungen eingebunden werden, auch wenn die erforderlichen, erheblichen finanziellen Aufwendungen nicht alleine aus dem Programm Stadtumbau Ost getragen werden können.

4.2 Empfehlungen an Städte und Gemeinden

(8) Gesamtstädtische Leitbilder des Stadtumbaus müssen im Diskurs mit der kommunalen Öffentlichkeit weiterentwickelt werden. Der Stadtumbau muss als stadtentwicklungspolitisches Leitprogramm „Chefsache“ der Kommunalpolitik sein. Bei klarer räumlicher Differenzierung der Maßnahmegebiete müssen Aufwertung und Schrumpfung mit dem Instrumentarium der integrierten Stadtentwicklungskonzepte zielgerichtet gesteuert werden. Die baulich-funktionale Stärkung der Innenstädte als Kernelement der Stadtentwicklungsstrategie muss mit dem Programm Stadtumbau Ost noch konsequenter fortgeführt werden.

Gesamtstädtische Schwerpunkte und Leitbilder des Stadtumbaus

Die Kommunen haben im Programmverlauf ihre gesamtstädtischen Schwerpunkte klar formuliert, weiter ausdifferenziert und angepasst. Die integrierten Stadtentwicklungskonzepte haben an Bedeutung und Qualität gewonnen. In den weitaus meisten Stadtumbaustädten werden die Stärkung der Innenstädte und Stadtteilzentren sowie ein differenzierter Umgang mit gründerzeitlichen Stadterweiterungen und Siedlungen der Zwischenkriegszeit verfolgt.

Die Aufwertung der Innenstädte ist dabei nicht nur als gesamtstädtische Rahmenstrategie zu formulieren, sondern sollte auch teilsräumlich in entsprechenden Handlungsfeldern und Maßnahmen klar verortet werden. Damit können auch für private Eigentümer konkrete Anreize und eine mittelfristige Planungssicherheit für eigene Investitionen in den innerstädtischen Quartieren geschaffen werden.

In diesem Zusammenhang sind die baukulturellen Ziele systematisch zu verankern. Die Empfehlungen der Arbeitshilfe ‚Baukultur im Stadtumbauprozess‘ des damaligen Bundesministeriums für Verkehr-, Bau- und Wohnungswesen aus dem Jahr 2003 sollten als Leitlinie Baukultur zur Fortschreibung der integrierten Stadtentwicklungskonzepte weiterentwickelt werden, um ein Instrument zur Bewertung erhaltenswerter und stadtbildprägender Stadtstrukturen zu erhalten und die Weiterentwicklung stadträumlicher Qualitäten zu fördern.

Weiterhin sind die Gründerzeitquartiere noch stärker als räumliche Handlungsebene des Stadtumbaus herauszubilden. Die Kommunen sind gefordert, die städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Situation in diesen Gebieten weiter aufmerksam zu beobachten, die räumliche Aussagedichte in den integrierten Stadtentwicklungskonzepten zu verbessern und in den zentralen Handlungsfeldern differenzierte Maßnahmen umzusetzen. Dabei steht der weitest mögliche Erhalt der gründerzeitlichen Quartiere und des vorhandenen Altbaubestandes im Vordergrund. Stärker als bislang in der Praxis erkennbar, sollten gezielt die Instrumente der Aufwertung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost für eine aktive Standortentwicklung in den gründerzeitlichen Stadterweiterungen eingesetzt werden.

Auch die Wohnsiedlungen in industrieller Bauweise sind im gesamtstädtischen Kontext als Stadtumbaugebiete relevant. Hier sind realistische Einschätzungen über deren mittel- bis längerfristige Akzeptanz, ihrer Funktion für die Wohnungsversorgung und ihrer Position am Wohnungsmarkt erforderlich. Dies erfordert eine aufmerksame Beobachtung der weiteren Entwicklung auf den verschiedenen Wohnungsteilmärkten und deren Verflechtungsbeziehungen untereinander.

Der Rückbau muss in städtebaulicher Hinsicht und auch im Hinblick auf die Infrastruktur weiter vor allem von den Siedlungsrändern her betrieben werden. Die Attraktivität der verbleibenden zukunftsfähigen Stadtteile ist durch bedarfsgerechte Anpassung, Weiterentwicklung und Differenzierung des Wohnungs- und Infrastrukturangebotes zu stärken.

Zur Sicherung der Stadtumbauziele sollten neben den Fördergebietsausweisungen auch entsprechende Konkretisierungen der gebietsbezogenen Planungsziele sowie der Strategien und Maßnahmen des Rückbaus und der Aufwertung erfolgen. Darüber hinaus können bei Bedarf die Instrumente der Stadtumbauesatzung sowie die weiteren Regelungen des BauGB genutzt werden.

Verfahrensmanagement, Beteiligung und private Initiativen

In den Kommunen, in denen der Stadtumbau zur ‚Chefsache‘ erhoben wurde, war dieser in der Regel auch mit einem effektiven Management des Umbauprozesses verbunden und es konnten besonders hohe Fortschritte erzielt werden. Empfohlen wird daher, den Stadtumbau in den Kommunen durch eine hohe Aufmerksamkeit der Politik und Verwaltungsspitze zu begleiten und zu unterstützen.

Die Mitwirkungsmöglichkeiten sowie die Instrumente zur Beratung von Bürgerinnen und Bürgern im Stadtumbauprozess sind zu intensivieren. Einerseits steigt vor allem in den randstädtischen Rückbaugebieten der Bedarf, den Bürgern die weitere Notwendigkeit des Stadtumbaus zu vermitteln. Zum anderen müssen Beteiligungsverfahren in innenstädtischen Stadtumbaugebieten auf das heterogenere Akteursspektrum (Bewohner, sonstige Nutzer, Händler, Gewerbetreibende, private Einzeleigentümer etc.) und den dort vorhandenen Beratungsbedarf reagieren. Insbesondere in Stadtumbaugebieten mit vielfältigen Akteursstrukturen bietet sich der Einsatz von Stadtumbaubeauftragten vor Ort an, deren Finanzierung aus Mitteln des Stadtumbaus möglich ist. Sie können eine wichtige Funktion bei der Beteiligung der Bewohner und als

Moderatoren übernehmen. Zurückgegriffen werden kann dabei sowohl auf Erfahrungen aus dem Programm Soziale Stadt als auch der Sanierungsbeauftragten. Zur Aktivierung und Verstetigung der Bürgermitwirkung sollten – wie im Programm Soziale Stadt – flexibel einsetzbare Mittel bereitgestellt werden (bspw. zur Einrichtung von Quartiersfonds).

Für die zukunftsfähige Weiterentwicklung der Innenstädte und innerstädtischen Altbaugebiete zugunsten funktional durchmischter und identitätsstiftender Stadtquartiere müssen alle beteiligten Akteure zur aktiven Mitarbeit ange-regt werden. Hierbei sind insbesondere die privaten Einzeleigentümer in der Aufwertung gefordert. Sie verfügen zusammen über 80 Prozent aller Altbauten in den Innenstädten. Voraussetzung sind klare Quartiersperspektiven, hinreichende Investitionsanreize und kooperative Lösungen. In diesem Zusammenhang können auch private Initiativen zur Stadtentwicklung (Standortgemeinschaften) für die Aufwertung der innerstädtischen Altbauquartiere genutzt werden. Die freiwilligen Ansätze sollten dabei im Vordergrund stehen. Auch die Wohnungsunternehmen müssen für eine dauerhafte Marktpräsenz weiterhin ihre innerstädtischen Bestände qualifizieren und damit einen Beitrag zur Erneuerung der Innenstädte leisten. Als Initiatoren der Quartiersentwicklung kommt ihnen eine wichtige Rolle zu.

Förderung von Maßnahmen und Bündelung von Programmen und Instrumenten

Die bisherige Praxis des Finanzmanagements auf kommunaler und Landesebene hat sich in der Praxis bewährt. Die Evaluierung hat gezeigt, dass sich die gebietsbezogene Bündelung verschiedener Förderinstrumente – den jeweiligen Anforderungen und Möglichkeiten entsprechend – sehr vielfältig darstellt und zu hohen Synergieeffekten führt. An dieser Praxis sollte daher festgehalten werden.

Die im BauGB vorgesehene Anforderung an Stadtumbau, die Maßnahmen in ein gesamtstädtisches Konzept einzubinden, das interdisziplinär angelegt ist, hat sich als grundsätzlich richtig erwiesen. Umfassende Stadtumbau-Maßnahmen auf Quartiersebene stehen im Wechselspiel mit angrenzenden Quartieren und mit der gesamten Stadt. Darüber hinaus sind im Sinne der integrierten Stadtentwicklungspolitik die Handlungsfelder der energetischen Stadterneuerung, der Förderung der lokalen Wirtschaft, zur Verbesserung der Bildungsangebote sowie zur Optimierung des Stadtverkehrs einzubeziehen. Mit der notwendigen Fortführung des Stadtumbauprogramms bietet sich die Chance, die raumbezogene Integration dieser Themen- und Politikfelder anzugehen.

Insbesondere der Klimawandel und die Verknappung der Energieressourcen stellen neue Herausforderungen an den Stadtumbau. Dieses Ziel sollte in den integrierten Stadtentwicklungskonzepten der Kommunen verankert werden. Auf der Basis der bereits von Bund und Ländern im Rahmen des ExWoSt-Vorhabens zur energetischen Stadterneuerung begonnenen Ansätze sind geeignete Formen der Implementierung in den Stadtumbau zu suchen. Weiterhin sind bestehende Initiativen auf Bundes- und Landesebene ressortübergreifend zu vernetzen.

5 Empfehlungen zu flankierenden Maßnahmen und Instrumenten

(9) Die Wirksamkeit des Programms ist auch zukünftig durch geeignete flankierende Maßnahmen und Instrumente sicherzustellen.

Die Lenkungsgruppe ist der Auffassung, dass den flankierenden Instrumenten bei einer Fortführung des Programms Stadtumbau Ost besondere Beachtung gewidmet werden muss.

Flankierende Instrumente sind vor allem als zusätzliche Investitionsimpulse bei den gemäß Evaluierung noch nicht in dem erforderlichen Ausmaß erreichten Zielen der Stärkung der Innenstädte und der Erhaltung der Altbaubestände notwendig.

(10) Die erhöhte Investitionszulage für Bestandsinvestitionen im innerstädtischen Altbau ist wieder einzuführen. Bund und Länder werden aufgefordert, die Ausgestaltung und die Finanzierung zu prüfen.

Die Investitionszulage stellt einen einfach handhabbaren, wirkungsvollen Förderanreiz für notwendige Investitionen in die innerstädtische Altbaukulisse der Stadtumbaugebiete dar. Der Bund und die Länder werden aufgefordert, die Ausgestaltung unter folgenden Eckpunkten zu prüfen:

- Festgelegte Gebietskulisse: z. B. Stadtumbaugebiete nach § 171b Baugesetzbuch, förmliche festgelegte Sanierungsgebiete sowie Erhaltungssatzungsgebiete.
- Begünstigte Investitionen: Herstellungs- und Erhaltungs- bzw. Anschaffungskosten an Wohngebäuden, die vor dem 01.01.1949 fertig gestellt worden sind.
- In diesem Zusammenhang ist auch zu entscheiden, ob die Investitionszulage für Selbstnutzer in die Prüfung einbezogen wird.

Die Ergebnisse der Evaluierung zeigen, dass die Fortführung des Erneuerungsprozesses in den innerstädtischen Altbaugebieten auch künftig in besonderem Maß von den Investitionen privater Kleineigentümer mit mittlerem und geringem Einkommen, aber auch von Wohnungsunternehmen mit entsprechenden Beständen, getragen werden muss.

Für diese Eigentümer sind die steuerlichen Instrumente weniger nutzbar. Hier hat sich die bis Ende 2004 bestehende Investitionszulage als geeignetes Förderinstrument bewährt, da sie auch bei geringerem zu versteuernden Einkommen wirksam ist. Auf der Grundlage von §3 Investitionszulagengesetz 1999 wurde in den neuen Ländern für die Modernisierung von Mietwohnungen eine Investitionszulage von 15 Prozent der Kosten gewährt.

Zur Stabilisierung der Stadtentwicklung durch Revitalisierung der Innenstädte galt darüber hinaus von 2002 bis Ende 2004 für innerstädtische Altbaubestände in Sanierungs-, Erhaltungssatzungs- und Kerngebieten eine erhöhte Investitionszulage nach § 3a mit einem erhöhten Fördersatz von 22 Prozent und einer Bemessungsgrenze von 1200 EUR/m².

Diese Regelungen wurden im Investitionszulagengesetz 2005 nicht fortgeführt, während die Investitionszulagen auf gewerbliche Investitionen im Wesentlichen verlängert wurden. Seither sind die Investitionen in die Erhaltung und Erneuerung des Wohnungsbestands deutlich zurückgegangen.

(11) Eigentümer und Investoren sind über die steuerliche Rahmenbedingungen und die Möglichkeiten der steuerlichen Förderung nach §§ 7h, 7i, 10f und 11a, b EStG für Bestandsinvestitionen im Altbau stärker als bislang aktiv zu informieren. Die Kommunen sollten in diesem Zusammenhang von der Möglichkeit der förmlichen Festlegung eines Stadtumbaugebietes als Sanierungsgebiet auch im vereinfachten Verfahren gemäß § 142 Abs. 4 Baugesetzbuch Gebrauch machen.

Die Aufwertung der Innenstädte und der Altbauten im Rahmen des Stadtumbaus wurde und wird auch weiterhin durch eine Reihe von steuerlichen Maßnahmen unterstützt. Vor allem Eigentümer mit entsprechendem Einkommen profitieren von der Möglichkeit, ihren Erhaltungsaufwand geltend machen zu können. Darüber hinaus besteht für Eigentümer und Erwerber von Immobilien in Sanierungsgebieten und von Denkmälern die Möglichkeit, die Regelungen nach §§ 7h, 7i, 10f und 11a, b Einkommenssteuergesetz zu nutzen.

(12) Die Härtefallregelung nach § 6 a Altschuldenhilfegesetz (AHG) ist zu flexibilisieren und stärker auf die Ziele einer nachhaltigen Stadtentwicklung auszurichten.

Die Lenkungsgruppe begrüßt die geplanten Änderungen der AHG-Verordnung. Sowohl die Flexibilisierung der Härtefallregelung als auch die Verlängerung der Abrissfrist bis 2013 unterstützen die Umsetzung der integrierten Stadtentwicklungskonzepte und tragen dazu bei, dass die Ziele einer nachhaltigen Stadtentwicklung erreicht werden.

Mit der Novelle des Altschuldenhilfegesetzes (AHG) vom 15. Dezember 2000 werden die kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften zusätzlich von Altschulden entlastet, um die Handlungsfähigkeit dieser Unternehmen wieder herzustellen (Härtefallregelung nach § 6 a AHG). Wohnungsunternehmen werden demnach von ihren Altschulden bei erfolgtem Abriss unter der Bedingung entlastet, dass ihr jeweiliger Wohnungsleerstand bei Antragstellung bis 31.12.2003 mindestens 15 Prozent ihres Gesamtbestands umfasste und das Unternehmen durch unvermietete Wohnungen und Einnahmeausfälle in seiner Existenz gefährdet ist. Insgesamt umfasst die zugesagte Altschuldenhilfe ein Volumen von bis zu 1,1 Mrd. EUR (Zusagen) mit einer Abrissfrist bis 31.12.2010.

Zur Stärkung des innerstädtischen Altbaus hat der Bund zudem eine Option zur Umwidmung der Altschuldenhilfe eingeführt. Seit Beginn des Jahres 2008 können nunmehr bei einem Verzicht auf den Abriss eines Altbaus die entsprechenden Entlastungsbeträge auch für die Instandsetzung und Modernisierung / Sanierung eingesetzt werden. Weiterhin ist es möglich, bei Verkauf des Gebäudes die Altschuldenentlastung auch für die Sanierung anderer das Stadtbild prägender Altbaubestände des Unternehmens einzusetzen.

Zusätzlich soll mit einer Änderung der Altschuldenhilfeverordnung (AHGV) eine Flexibilisierung und stärkere Verzahnung der Härtefallregelung nach § 6a Altschuldenhilfegesetz mit den Zielen einer nachhaltigen Stadtentwicklung entsprechend den integrierten Stadtentwicklungskonzepten der Kommunen erreicht werden. Insbesondere mit Blick darauf, dass viele der Abrissobjekte in Teilen noch belegt sind und erst im Zuge eines sehr aufwendigen Umzugsmanagements freigezogen werden müssen, soll die Abrissfrist bis zum 31.12.2013 verlängert werden. Darüber hinaus soll auch der Abriss nachträglich erworbener Wohnfläche (nach dem 01.01.1993) in die Altschuldenentlastung einbezogen werden.

(13) Anschlussregelung zur Altschuldenhilfe

Mit Blick auf die auch zukünftig zu erwartende Leerstandsentwicklung sollte geprüft werden, ob und in welcher Form eine Anschlussregelung zur Altschuldenhilfe erforderlich und finanzierbar ist, um die Umsetzung des auch zukünftig erforderlichen Rückbauvolumens abzusichern. Auf der Basis der Empfehlungen der Gutachter sollte auch geprüft werden, ob alternative Lösungen sinnvoll sind. In diesem Zusammenhang sind Möglichkeiten zur Verknüpfung mit städtebaulichen Zielsetzungen im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost zu prüfen.

Den Gutachtern „erscheint es sinnvoll, zur Realisierung der Rückbauziele für Unternehmen, die unter besonderen wirtschaftlichen Problemen leiden, eine der bisherigen Härtefallregelung des § 6a AHG vergleichbare Förderung vorzusehen. Die Höhe der Entlastung sollte dabei nach der Leerstandsbetroffenheit differenziert werden und damit insgesamt geringer ausfallen als bisher. (...) Würde die Altschuldenhilfeentlastung zukünftig ersatzlos fortfallen, bestünde das Risiko, die Rückbauziele zu gefährden, weil sich die besonders belasteten Unternehmen nicht hinreichend beteiligen. Erforderliche Rückbauten könnten dann unterbleiben oder stark verzögert werden. Um ein solches Risiko auszuschließen, erscheint es sinnvoll, für die entsprechenden Unternehmen auch zukünftig zusätzlich zur Rückbauförderung aus der Städtebauförderung ein flankierendes Förderinstrument vorzusehen. Ein solches Instrument sollte wie die zusätzliche Altschuldenhilfe nach § 6a sowohl an der Leerstandsquote als auch an der wirtschaftlichen Situation des Unternehmens anknüpfen“.

(Beschluss mit mehreren Enthaltungen)

(14) Im Hinblick auf die steuerliche Behandlung der Anpassung technischer Infrastrukturen werden die Finanzverwaltungen des Bundes und der Länder gebeten, eine einheitliche sachgerechte Anwendung der steuerlichen Regelungen zur Anpassung technischer Infrastruktur im Rahmen des Stadtumbaus sicherzustellen bzw. die Rahmenbedingungen zu überprüfen.

Die steuerliche Behandlung von Maßnahmen zur Anpassung der technischen Infrastruktur war nicht Bestandteil der Evaluation des Stadtumbauprogramms. Die Lenkungsgruppe hat den Sachverhalt dennoch erörtert, da der Abbau von Überkapazitäten im Bereich der technischen Infrastruktur aus gesamtstädtischer Perspektive zukünftig stärker an Gewicht gewinnen wird. Neben finanziellen Belastungen und technischen Problemen im Zusammenhang mit erforderlichen Rückbaumaßnahmen an Ver- und Entsorgungsnetzen ist darauf hinzuweisen, dass die Versorgungsunternehmen die finanziellen Belastungen regelmäßig nicht in angemessener Weise steuerlich geltend machen können.

Nach Darstellung der Versorgungsunternehmen ergeben sich hier folgende Probleme:

- Die Aufwendungen im Zusammenhang mit den Rückbaumaßnahmen an der technischen Infrastruktur werden durch die Finanzverwaltung vielfach als nachträgliche Herstellungskosten behandelt. Dies führt dazu, dass die Unternehmen die bezeichneten Aufwendungen nicht als sofort abzugfähige Betriebsausgaben behandeln können, sondern am Wirtschaftsgut „Leitungsnetz“ aktivieren müssen.
- Für die bestehende Verpflichtung zu Netzanpassungsmaßnahmen (z. B. aus § 1004 BGB) werden entsprechende Rückstellungen – vor allem bei den hier besonders relevanten unterirdischen Leitungen – seitens der Finanzverwaltung regelmäßig nicht anerkannt.
- Schließlich können Versorgungsunternehmen regelmäßig keine Teilwertabschreibung am Netz vornehmen, da eine hinreichende dauerhafte Wertminderung des Gesamt-Wirtschaftsgutes „Leitungsnetz“ seitens der Finanzverwaltung nicht gesehen wird.

Diese Praxis der Finanzverwaltung werde den wirtschaftlichen Belastungen der betroffenen Versorgungsunternehmen nicht gerecht. Insoweit sind eine klarstellende Regelung bzw. entsprechende Verfügungen durch die Finanzverwaltungen notwendig. Den Betreibern der technischen Infrastruktur muss die Möglichkeit eingeräumt werden, auf die Herausforderungen des demografischen Wandels sowie die energie- und klimapolitischen Anforderungen des Stadtumbaus und der Stadtentwicklung auch in steuerlicher Hinsicht adäquat zu reagieren.

(Beschluss mit einer Enthaltung)

(15) Die Wohnungsbauförderung der Länder einschließlich des Einsatzes der Kompensationsmittel des Bundes sollte insbesondere zugunsten der Stadtumbaugemeinden sowie zugunsten der innerstädtischen Stadtumbaugebiete und zukunftsfähigen Stadtteile eingesetzt werden.

Die Wohnungsbauförderprogramme können insbesondere Anreize zur Schaffung selbst genutzten innerstädtischen Wohneigentums in Neubau und Bestand sowie zum Erhalt und zur Weiterentwicklung generationsgemischter Innenstadtquartiere bieten.

Generell wird den Ländern empfohlen, auch nach Auslaufen der Zweckbindung ab 2014 die Kompensationsmittel weiterhin für investive Maßnahmen im Bereich des Wohnungs- und Städtebaus einzusetzen. Dies entspricht auch dem mittelfristig hohen Handlungsbedarf im Stadtumbau.

(Beschluss mit einer Enthaltung)

(16) Die Förderprogramme der KfW sind künftig noch stärker mit den Förderinstrumenten der Stadtentwicklung zu verzahnen.

Die Programme der KfW ergänzen schon heute mit beachtlichen Volumina die Städtebaufördermittel. Auch zukünftig sollten die Kommunen diese Programme gezielt für die Innenstadtentwicklung nutzen und entsprechend kommunizieren. Insbesondere das KfW-Wohneigentumsprogramm sowie das Wohnraummodernisierungsprogramm sind im Hinblick auf den Stadtumbau weiter zu entwickeln.

(17) Es wird empfohlen, derzeit diskutierte und im Rahmen von Forschungsvorhaben in Erprobung stehende neue Finanzierungsinstrumente wie zum Beispiel Stadtentwicklungsfonds auch für den Stadtumbau zu prüfen.

Ergänzend zur Städtebauförderung sowie den flankierenden Instrumenten des Programms Stadtumbau Ost erscheint es notwendig, auch alternative und auf die Mobilisierung von privatem Kapital ausgerichtete Finanzierungsinstrumente für die Quartiersentwicklung zu implementieren.

6 Empfehlungen zur finanziellen Ausstattung und Ausgestaltung des Programms Stadtumbau Ost

(18) Die Lenkungsgruppe hält es für notwendig, dass der Bund ab 2010 für das Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost jährlich Bundesfinanzhilfen in Höhe von rund 106 Mio. EUR (Verpflichtungsrahmen) bereitstellt – je zur Hälfte für die Aufwertung und den Rückbau.

Das Programm ist eine Gemeinschaftsinitiative von Bund, Ländern und Kommunen. Die Lenkungsgruppe ist der Auffassung, dass die Ziele des Rückbaus und der Aufwertung nur dann erreicht werden können, wenn das Programm finanziell hinreichend ausgestattet ist.

Von 2010 bis 2016 ist ein Gesamtvolumen von 1,86 Mrd. EUR erforderlich. Der Anteil des Bundes hieran beträgt 742 Mio. EUR. Die Länder beteiligen sich in gleicher Höhe. Der Anteil der Kommunen beträgt entsprechend der Drittelfinanzierung im Rahmen der Aufwertung 371 Mio. EUR.

Für den Rückbau sollte ein jährlicher Verpflichtungsrahmen des Bundes in einem Umfang von 53 Mio. EUR bereitgestellt werden. Für die Aufwertung ist mindestens der gleiche Betrag vorzusehen. Die Länder haben Mittel in gleicher Höhe einzusetzen. Auf die Kommunen entfallen jährlich 53 Mio. EUR für die Aufwertung. Der jährliche Finanzrahmen des Programms von Bund, Ländern und Kommunen beträgt damit für den Rückbau 106 Mio. EUR und für die Aufwertung 159 Mio. EUR.

Die Fördermittel für die stadtumbaubedingte Anpassung der städtischen Infrastruktur sowie für die Sicherungsmaßnahmen sind im gesamten Programmvolumen enthalten.

(19) Die Verteilung der Bundesfinanzhilfen auf die Länder sollte zukünftig auf der Grundlage eines problemorientierten Verteilungsschlüssels erfolgen. Neben den bisherigen Kriterien Wohnungsbestand und Bevölkerung sind Indikatoren zu berücksichtigen, die den Schrumpfungsprozess in geeigneter Weise abbilden.

Die finanzielle Ausstattung und Ausgestaltung des Programms ist wie bisher in den Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern zu regeln.

(20) Die Probleme des Stadtumbaus sind nur mit langfristig angelegten Strategien und verlässlichen Finanzierungsperspektiven und einem flexiblen und unbürokratischen Einsatz der Bundes- und Landesfinanzhilfen zu bewältigen.

Die demografischen Schrumpfungsprozesse und wirtschaftlichen Strukturbrüche in den neuen Ländern weisen erhebliche Unterschiede in ihrer zeitlichen Dynamik und regionalen Ausprägung auf. Deshalb muss gerade in Ostdeutschland ein Stadtumbauprogramm flexibel und angepasst an die jeweils unterschiedlichen Problemlagen vor Ort reagieren können. Dabei sollten verlässliche förderrechtliche Rahmenbedingungen gewährleistet sein.

Die Regelungsdichte der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern sowie der Förderrichtlinien der Länder muss aus diesem Grund auf das notwendige Maß beschränkt werden. Der flexible Einsatz der Finanzhilfen des Bundes und der Länder – auch programmübergreifend – ist durch eine sachgerechte Veranschlagung der Verpflichtungsermächtigungen und Ausgaben in den Länderhaushalten sicher zu stellen. Die gegenseitige Deckungsfähigkeit der Ausgaben mindestens der Programmbereiche der Städtebauförderung sichert eine flexible und sachgerechte Bereitstellung der Finanzhilfen.

Die Lenkungsgruppe spricht sich ferner dafür aus, die im Rahmen der Städtebauförderung für alle Programmbereiche geltende Experimentierklausel, d. h. die teilweise Übernahme des kommunalen Eigenanteils durch Dritte, als dauerhafte Regelung in die Verwaltungsvereinbarung aufzunehmen.

(Beschluss mit einer Enthaltung)

Mitglieder der Lenkungsgruppe

Dieter Geffers

Senatsrat a.D., Berlin
(Vorsitzender)

Konrad Ballheim

Ministerialrat
Thüringer Ministerium für Bau,
Landesentwicklung und Medien

Hans-Hermann Bode

Amtsleiter für Bauen,
Denkmalpflege und Naturschutz
Landeshauptstadt Schwerin

Michael Bräuer

Architekt, Rostock

Anja Bukowski

Abteilungsleiterin
KfW-Bankengruppe Frankfurt

Bernd Düsterdiek

Deutscher Städte- und Gemein-
debund Bonn

Ingrid Even-Pröpper

Ministerialrätin
Ministerium für Infrastruktur
und Raumordnung des Landes
Brandenburg

Anne Fellner

Beigeordnete Stadt Fürstenwalde

Tine Fuchs

Referatsleiterin Deutsche Indust-
rie- und Handelskammer

Helmut Herdt

Sprecher der Geschäftsführung
Städtische Werke GmbH,
Magdeburg

Manfred Hilgen

Ministerialrat
Bundesministerium für Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung

Dr. Jochen Hucke

Senatsverwaltung für Stadt-
entwicklung Berlin

Gesine Kort-Weiher

Hauptreferentin für Wohnungs-
wesen Deutscher Städtetag

Winfried Lütkeemeier

Ministerialrat
Sächsisches Staatsministerium
des Innern

Ramon Miller

Dezernent Bau und Umwelt
Stadt Gera

Nicola Müller

Geschäftsführerin Wohnungs-
politik, Stadtentwicklung,
Immobilienwirtschaft
Haus & Grund Deutschland

Klaus Müller-Zick

Ministerialrat
Ministerium für Umwelt
des Saarlandes

Prof. Elke Pahl-Weber

TU Berlin, Institut für Stadt- und
Regionalplanung

Dr. Angelika Riemer

Mitglied der Geschäftsführung
GdW Bundesverband deutscher
Wohnungs- und Immobilienun-
ternehmen

Dr. Regine Rohark

Geschäftsführerin Bautzener
Wohnungsbaugesellschaft mbH

Siegfried Schneider

Ministerialrat
Ministerium für Landesentwick-
lung und Verkehr des Landes
Sachsen-Anhalt

Ellen Schultz

Vizepräsidentin
Deutscher Mieterbund e.V.

Guido Schwarzendahl

Vorstandsmitglied
Bauverein Halle & Leuna eG

Petra Wesseler

Bürgermeisterin und Dezer-
nentin für Stadtentwicklung,
Umwelt und Bauwesen Stadt
Chemnitz

Dr. Reinhard Wulforst

Ministerialrat
Ministerium für Verkehr, Bau
und Landesentwicklung
Mecklenburg-Vorpommern

Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost

Gutachten

Bearbeitung:

IfS Institut für Stadtforschung
und Strukturpolitik GmbH
Jürgen Veser
Dr. Reinhard Aehnelt
Wolfgang Jaedicke

Deutsches Institut für
Urbanistik GmbH (Difu)
Prof. Dr. Klaus Beckmann
Ulrike Meyer
Dr. Bettina Reimann

1 Einleitung – Aufgabenstellung und Ziele der Evaluierung

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) hat in Übereinstimmung mit dem Beschluss der Bauministerkonferenz vom 9./10. Juni 2005 und in enger Abstimmung mit den Ländern eine Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost beschlossen. Im März 2007 wurden das Deutsche Institut für Urbanistik und das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) im Auftrag des BMVBS mit der Evaluierung des Programms beauftragt. Eine Lenkungsgruppe, die sich aus Vertretern von Bund, Ländern und Kommunen sowie der Wohnungswirtschaft, Verbänden und Wissenschaft zusammensetzte, hat den Prozess fachlich begleitet. Die Evaluierung wurde Ende Mai 2008 mit Empfehlungen für die Fortführung und Ausgestaltung des Programms Stadtumbau Ost nach 2009 abgeschlossen.

Nach sechsjähriger Laufzeit des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost soll die hiermit vorgelegte Evaluation dazu dienen, die Wirkungen des Programms zu erfassen und vor dem Hintergrund der Ausgangslage sowie der Ziele des Programms zu bewerten. Gleichmaßen wird das Zusammenwirken der Programmelemente in der Umsetzung wie auch mit anderen Programmen der Städtebauförderung und flankierenden Maßnahmen und Instrumenten des Stadtumbaus beurteilt. Ausgehend von den Programmzielen werden die Wirkungsweise des Programms und seiner Instrumente sowie programmbedingte Umsetzungsdefizite und Hemmnisse ermittelt. Dabei werden auch die Ausgestaltung und Umsetzung des Programms Stadtumbau Ost in den einzelnen Ländern betrachtet. Die Bewertung der Effekte ist Grundlage für Empfehlungen zur zukünftigen Programmausgestaltung wie auch zu flankierenden Maßnahmen und Instrumenten.

Auf Basis der Ergebnisse werden Empfehlungen für eine Weiterentwicklung des Programms und dessen Fortführung nach 2009 gegeben. Dies beinhaltet auch die Frage einer möglichen Zusammenführung der Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West zu einem bundesweit einheitlichen Stadtumbauprogramm.

Mit der Evaluierung wird somit dargestellt, inwieweit sich das Instrumentarium des Programms Stadtumbau Ost zur Erreichung der Ziele als geeignet erwiesen hat, inwieweit und in welcher Form Korrekturbedarf besteht, welche Ziele gegebenenfalls zu modifizieren sind. Nach Beschluss der Bauministerkonferenz sollte die Untersuchung insbesondere folgende Schwerpunkte einbeziehen:

- Inhalt und Aufstellungsverfahren der Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte,
- räumliche, zeitliche und quantitative Umsetzung der Rückbau- und der Aufwertungsmaßnahmen,
- wohnungswirtschaftliche Auswirkungen des Stadtumbaus einschließlich der Situation privater Eigentümer und der Förderung der Eigentumsbildung im Bestand,

- Auswirkungen des Stadtumbaus auf die Attraktivität der Städte einschließlich baukultureller Fragen,
- Einbeziehung der Akteure in den Stadtumbauprozess,
- Betrachtung für den Stadtumbau wichtiger Einzelfragen (wie z.B. Anwendung des im Baugesetzbuch für den Stadtumbau zur Verfügung gestellten Instrumentariums).

Konzeptionell hat dies zur Folge, dass sich die Evaluierung mit dem gesamten „Lebenszyklus“ des Programms, d. h. mit der Zielformulierung, den Strategien, den Maßnahmen und Handlungsansätzen, den Umsetzungsprozessen, den Ergebnissen und den Wirkungen befasst:

- Die Analyse der Strategien befasst sich mit der Frage, inwieweit die mit dem Stadtumbau Ost verfolgten Ziele und die strategische Grundausrichtung der Problemlage angemessen und die eingesetzten Instrumente zielführend sind.
- Die Analyse der Prozesse befasst sich mit den Umsetzungsmechanismen des Programms auf den verschiedenen Ebenen. Da es sich um ein vom Anspruch her integriertes Programm handelt, werden die unterschiedlichen Interessen der beteiligten Akteure in die Analyse einbezogen. Im Zentrum stehen allerdings Fragen des Instrumenteneinsatzes, des Instrumentenmixes, der Prozesse und Beteiligung.
- Die Analyse der Ergebnisse und Wirkungen bilanziert das zum Zeitpunkt der Untersuchung auf der kommunalen Ebene und der Ebene der Stadtumbaugebiete Erreichte (z. B. eingesetzte Mittel und sonstige Ressourcen – „Input“ – sowie realisierte Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen – „Output“) und schätzt die derzeitigen und zukünftigen Wirkungen („Outcome“) hinsichtlich der städtebaulichen, funktionalen, infrastrukturellen und wohnungswirtschaftlichen Dimensionen ab.

Die Evaluierung zum Programm Stadtumbau Ost hat eine doppelte Funktion. Zum einen geht es um eine nachvollziehbare und gültige Bewertung „von außen“, die im Grundsatz wissenschaftlichen Standards entspricht. Zum anderen ist der Evaluationsprozess so angelegt, dass Konzeption, Durchführung und Ergebnisse der Bewertung mit Vertretern von Bund, Ländern und Kommunen, der Wohnungs- und Versorgungswirtschaft und weiteren Akteuren reflektiert werden können. Daraus werden vor allem Konsequenzen für die Weiterführung und zukünftige Ausrichtung des Programms sowie für Prozesse und Instrumente abgeleitet. Hierzu dienten die Diskussionen in der projektbegleitenden Lenkungsgruppe.

Entsprechend der Aufgabenstellung stellt der vorliegende Bericht die Gesamtergebnisse der Evaluation in neun Kapiteln vor und dient damit zugleich einer umfassenden Dokumentation:

In Kapitel 2 werden der Untersuchungsansatz und das methodische Vorgehen erläutert sowie die Daten- und Informationsbasis der Evaluation bewertet.

Kapitel 3 erläutert das Bund-Länder-Programm anhand seiner Entstehungsgeschichte, stellt die wesentlichen Ziele, Umsetzungsstrategien, Maßnahmen und Verfahrensweisen

sowie die Anpassungen und Änderungen im Zeitverlauf des Programms als Grundlage für die Evaluierung dar. Zudem wird das Programm im Kontext der Städtebauförderung einer Bewertung hinsichtlich seiner Kohärenz und Relevanz unterzogen und es werden die flankierenden Instrumente erläutert.

Kapitel 4 widmet sich der Ausgestaltung und Umsetzung des Programms in den Ländern und zieht eine vergleichende Bilanz zu Ausrichtung, Instrumenten, Förderstrukturen und -verfahren sowie dem Monitoring.

Kapitel 5 enthält eine Analyse des finanziellen und inhaltlichen Programmverlaufs. Es betrachtet zunächst die Förderung des Stadtumbaus im Rahmen der Städtebauförderung von Bund und Ländern und geht dann auf die zwei wesentlichen flankierenden Förderinstrumente ein: die zusätzliche Altschuldenentlastung nach § 6a Altschuldenhilfegesetz sowie die (2004 ausgelaufene) erhöhte Investitionszulage für Modernisierungsmaßnahmen im Mietwohnungsbestand der Innenstädte.

Kapitel 6 stellt die Umsetzung des Programms auf kommunaler Ebene dar. Hierbei werden die wesentlichen inhaltlichen Bausteine der Programmumsetzung auf kommunaler Ebene analysiert: die integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte, die Verfahrensweisen und Kooperationsstrukturen auf kommunaler und Gebietsebene, die Bürgermitwirkung, die Mittelbündelung, die Nutzung rechtlicher Instrumente und das Monitoring.

Kapitel 7 geht auf die sozioökonomische Entwicklung sowie auf die Rahmenbedingungen und Perspektiven des Wohnungsmarktes in den neuen Ländern ein. Dabei werden zum einen Besonderheiten in den Strukturen und Entwicklungen zwischen den neuen und den alten Ländern bzw. zwischen den einzelnen neuen Ländern aufgezeigt. Zum anderen werden Informationen zu Entwicklungen in der Gebietskulisse des Programms Stadtumbau Ost gegeben und es wird untersucht, wie sich die Programmkommunen von den übrigen Kommunen unterscheiden. Anhand der Ergebnisse verschiedener Prognosen werden die Perspektiven für die neuen Länder, die für die Fortführung des Programms Stadtumbau Ost von Bedeutung sind, aufgezeigt.

Kapitel 8 enthält eine Analyse der Ergebnisse und Wirkungen bezogen auf die Programmziele. Dabei wird geprüft, inwiefern in Zusammenhang mit dem Programm Stadtumbau Ost eine Reduzierung des Leerstands, eine wirtschaftliche Stabilisierung der Wohnungseigentümer und eine Konsolidierung der Wohnungsmärkte erreicht wurde. Weitere Ausführungen widmen sich den mit dem Programm verfolgten Zielen der Unterstützung der Eigentumsbildung im Bestand, der Aufwertung in den Stadtquartieren, der Erhaltung bzw. Verbesserung der sozialen Stabilität, der Stärkung der Innenstädte und der Anpassung der städtischen Infrastruktur. Anschließend wird die Schaffung nachhaltiger städtebaulicher Qualitäten und die Stärkung der Städte als Wohn- und Wirtschaftsstandorte thematisiert.

Kapitel 9 fasst die wesentlichen Ergebnisse zur strategischen Ausrichtung, Umsetzung und Zielerreichung des Programms zusammen und unterzieht sie einer Gesamtbewertung.

Kapitel 10 schließlich stellt die Empfehlungen zur Zukunft und Weiterentwicklung des Stadtumbau Ost vor.

Danksagung

Die Evaluationsarbeiten wurden von einer Vielzahl von Akteuren des zuständigen Bundesministeriums, der Länderministerien, Kommunen, Verbände, Wohnungsunternehmen und sonstigen am Stadtumbau beteiligten Institutionen und Akteuren unterstützt. Alle Beteiligten stellten großzügig Quellen-, Datenmaterialien sowie relevante Publikationen zur Verfügung und beteiligten sich an Fallstudienuntersuchungen, schriftlichen wie mündlichen Befragungen und Experteninterviews.

Ihnen allen sei an dieser Stelle herzlich für die breite Unterstützung gedankt.

2 Untersuchungsansatz und methodisches Vorgehen

Der Untersuchungsansatz und das methodische Vorgehen sowie die daraus abgeleiteten Arbeitsschritte bestimmen sich aus der Aufgabenstellung der Evaluation und den verfügbaren bzw. im Rahmen der Untersuchung erhebbaren Daten.

2.1 Untersuchungsansatz: Evaluationsverfahren

Ausgangspunkt des Untersuchungsansatzes für die Evaluierung sind die Wirkungshypothesen, die dem Programm Stadtumbau Ost zugrunde liegen: Durch den Einsatz von Finanzmitteln für Aufwertung und Rückbau, aber auch durch den Einsatz „weicher“ Instrumente, wie der integrierten Planung und der Kooperation mit allen relevanten Akteuren der Verwaltung, der Wohnungswirtschaft, der Träger der städtischen Infrastruktur sowie der Bewohnerschaft, sollen Wirkungen in Hinblick auf eine

- Reduzierung des Wohnungsleerstands,
- Konsolidierung der Wohnungsmärkte,
- wirtschaftliche Stabilisierung der Wohnungseigentümer,
- Unterstützung der Eigentumsbildung im Bestand,
- Stärkung der Innenstädte, Erhaltung der innerstädtischen Altbaubestände,
- Aufwertung der von Rückbaumaßnahmen betroffenen Stadtquartiere, Entwicklung langfristig erhaltenswerter Stadtquartiere, Sicherung der sozialen Stabilität in den Quartieren,
- Nutzung von Brachflächen und Gebäudebrachen,
- Anpassung der technischen und sozialen Infrastruktur,
- Schaffung nachhaltiger städtebaulicher Qualitäten (Gesamtstadt),
- Stärkung der Städte als Wohn- und Wirtschaftsstandorte

erzielt werden.

Um erfassen zu können, ob die entsprechenden Wirkungen tatsächlich erreicht werden bzw. ob dies zukünftig zu erwarten ist, werden im Rahmen der Evaluierung verschiedene Quellen genutzt und Methoden eingesetzt:

- Eine Kontextanalyse erfasst zum einen die Probleme von Städten und Quartieren, die mit dem Programm bei ihrer Problemlösung unterstützt werden sollen (z. B. Wohnungsmarktentwicklung, Entwicklung von Bevölkerung und Haushalten in Zahl und Struktur). Zum anderen werden externe Faktoren abgebildet, unter denen sich Stadtentwicklung im Allgemeinen und der Stadtumbau im Besonderen vollziehen (z. B. die allgemeine Wirtschaftsentwicklung). Die Kontextanalyse bezieht sich auf den zurückliegenden Zeitraum, ermöglicht aber auch eine zukunftsbezogene Betrachtung wahrscheinlicher Situationsveränderungen.
- Die Verlaufsanalyse befasst sich mit dem Input und dem Output des Programms. Den Input bilden die eingesetzten finanziellen Ressourcen, aber auch die eingesetz-

ten Ressourcen im Bereich Planung und Koordination. Dabei werden nicht nur die Städtebauförderung im Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost berücksichtigt, sondern auch flankierende Maßnahmen und Instrumente wie die zusätzliche Alt-schuldenhilfe und die erhöhte Investitionszulage. Als Output wird die Umsetzung des Programms in den Städten und Gemeinden auf Basis von Indikatoren wie der Zahl der rückgebauten Wohnungen oder der Zahl und Art der Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum betrachtet.

- Die Ergebnisanalyse betrifft das direkt mit dem Programm Erreichte und bezieht sich z. B. auf die Qualität der Wohnverhältnisse in den Stadtumbaugebieten oder auf die wirtschaftliche Situation von Wohnungsunternehmen und Privateigentümern.
- Die Wirkungsanalyse betrachtet schließlich die direkten wie die indirekten Wirkungen („Outcome-Indikatoren“). Sie dient insbesondere dazu, Auswirkungen des Stadtumbaus auf die Funktionsfähigkeit der Wohnungsmärkte und auf die Struktur und Funktion der Städte zu erfassen. Dabei werden auch mögliche unbeabsichtigte Wirkungen (positiver wie negativer Art) erfasst.

Die Evaluation kann aufgrund des komplexen Ansatzes des Programms und der Ausgestaltung seiner Instrumente nur bedingt strengen methodischen Kriterien einer kontrollierten Untersuchungsanlage zur Ermittlung der „Netto-Effekte“ des Programms entsprechen („Parallelisierung“ der Stichproben in Experimental- und Kontrollgruppen, Bildung von Vergleichsgruppen). Im Grundsatz können nur gesamtstädtische oder gebietsbezogene Brutto-Effekte des Programms und der Veränderungen der Kontextgegebenheiten ermittelt werden. Eine Trennung der programmbedingten Effekte und der durch Kontextänderungen bedingten Effekte ist nicht möglich, da die Wirkungen auch über die lokalen und regionalen Wohnungsmärkte, die gesamte Stadtentwicklung bzw. Veränderungen von Konstellationen der Attraktivität von Stadtteilen vermittelt werden und in gegenseitigen Wechselbeziehungen stehen. Zudem sind Überlagerungen zwischen dem Stadtumbau Ost und anderen Förderinstrumenten in Rechnung zu stellen. Durch Vergleiche zwischen unterschiedlichen Kontextgegebenheiten – nach Ländern, Strukturtypen wie auch Fallstudienstädten – lassen sich jedoch Tendenzaussagen zu den Netto-Effekten des Programms ableiten.

Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass die Merkmale und Qualitäten eines „lernenden Programms“ die methodischen Möglichkeiten einer Evaluation begrenzen. Eine Programmanpassung im Sinne einer Verbesserung der Zielgenauigkeit des Programms bedeutet letztlich, dass die Brutto- wie auch die Nettoeffekte bewusst beeinflusst werden und daher in ihren ursprünglichen Wirkungen nicht mehr isoliert werden können.

Insgesamt wurde daher ein Untersuchungsansatz gewählt, der sowohl quantitativen Indikatoren als auch qualitativen Einschätzungen großes Gewicht beimisst. Hierbei wird ein Methodenmix gewählt, der Sekundäranalysen, eigene Primärerhebungen, Fallstudien, Experteninterviews und diskursive Elemente miteinander verbindet. Trotz aller Einschränkungen bleiben Zielrichtung, Intensität und Instrumente des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, länderspezifische Ausgestaltungen, Prozesse und Abläufe sowie kommunale Umsetzungen im Sinne „evaluativer“ Elemente beurteilbar.

2.2 Methodisches Vorgehen

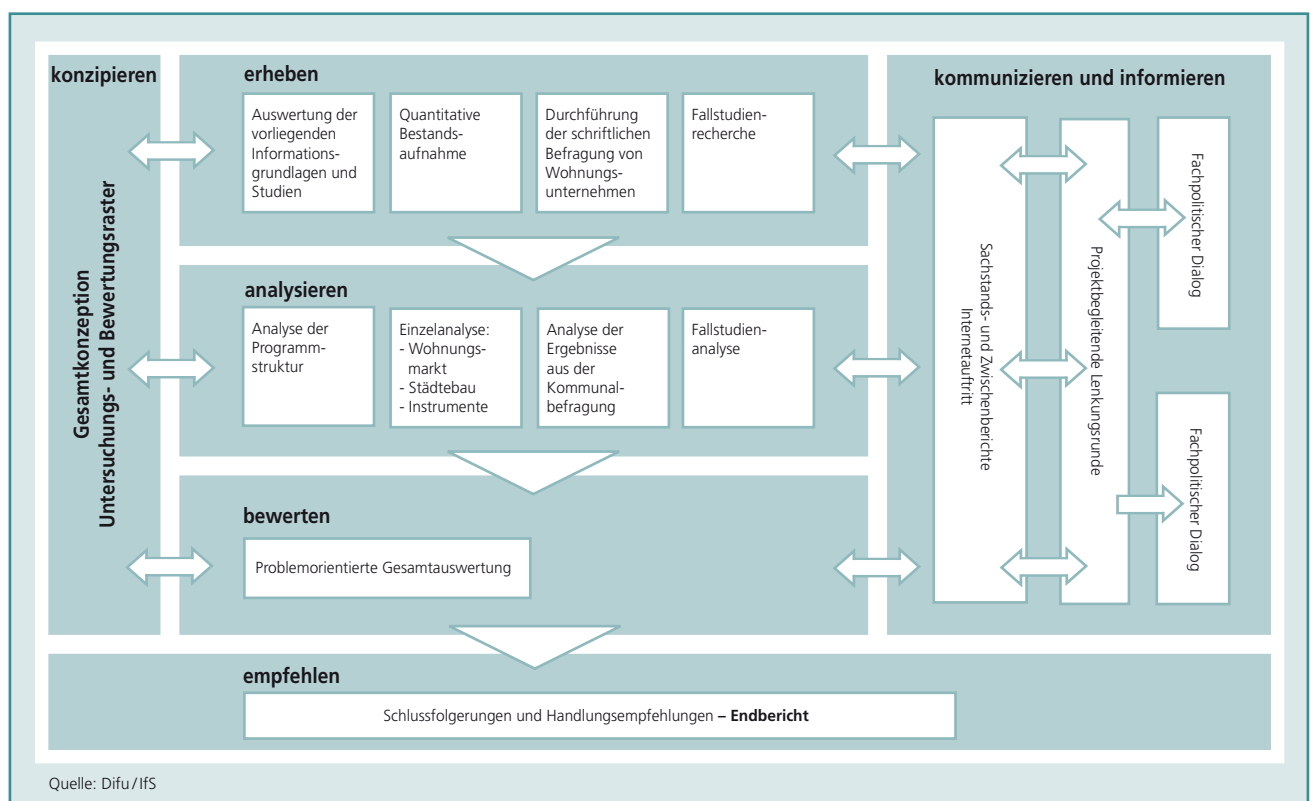
Die Beurteilung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, seiner länderspezifischen Ausgestaltung wie auch der Umsetzungen in einzelnen Städten und Quartieren erfolgt vor dem Hintergrund der Ziele des Programms. Die Ziele sind zum Teil insofern operationalisiert, als quantitative Zielvorgaben bestehen (z. B. hinsichtlich der Anzahl der zurückzubauenden Wohnungen). Zum überwiegenden Teil sind die Ziele aber eher allgemeiner und qualitativer Art. Sie müssen daher zur Evaluation zumindest partiell konkretisiert und operationalisiert werden. Dies gilt insbesondere für die Ziele der gesamthaften Stadtentwicklung, der Innenstadtentwicklung und der Verbesserung der städtebaulichen Qualitäten in den Stadtumbauquartieren.

Im Hinblick auf diese letztgenannten Zielkomplexe wird auf ein urteilsgestütztes Vorgehen zurückgegriffen, indem die Erreichungsgrade der Ziele

- des Bund-Länder-Programms insgesamt,
- der jeweiligen Fallstudienstadt insgesamt (z. B. ausgehend von den im Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzept formulierten Zielen),
- der einzelnen Quartiere

durch Urteile von Vor-Ort-Experten erhoben werden. Gleichzeitig erfolgt eine Einstufung durch die Gutachter.

Abbildung 2.1: Methodenelemente der Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost



Die Konstellationen der Untersuchungsanlage und der Datenverfügbarkeit führen dazu, dass positive Veränderungen, die in den Stadtumbaustädten oder den Stadtumbaugebieten insgesamt zu verzeichnen sind, nicht unbedingt ursächlich auf Wirkungen des Programms zurückgeführt werden können. Vielmehr können sich Kontextvariablen positiv verändert haben (z. B. lokale /regionale Arbeitsmarktsituation) und für die erwünschten Veränderungen ursächlich sein. Dieses „Kausalitätsproblem“ lässt sich im Zusammenhang des Programms Stadtumbau Ost nicht durch Bildung und Analyse von Vergleichsgruppen von geförderten Städten auf der einen Seite und von Städten, die nicht gefördert werden, aber die gleichen strukturellen Merkmale aufweisen, auf der anderen Seite, bewältigen. Dies ist dadurch begründet, dass das Programm in fast allen ostdeutschen Städten zum Einsatz kommt, die in besonderem Maße den Problemen des Wohnungsleerstandes, der Gefährdung der Wohnungswirtschaft oder städtebaulicher Entwicklungsmängel unterliegen.

Der Vergleich zwischen Ländern, zwischen Städtetypen und Stadtumbaugebieten ist dennoch zentrale Grundlage der Evaluation, da aus den Entwicklungsunterschieden zumindest indirekt auf die Wirkungen des Programms und der Programmelemente rückgeschlossen werden kann.

2.3 Datenquellen und Informationsgrundlagen

Für die Bewertung des Programms Stadtumbau Ost wurde auf eine Vielzahl von Datenquellen und Informationsgrundlagen zurückgegriffen. Bereits vorliegende Informationen wurden vertiefend ausgewertet und Informationslücken gezielt durch eigene Primärerhebungen geschlossen. Die Bewertung stützt sich im gleichen Maße auf quantitative Daten wie auf qualitative Informationen und Einschätzungen.

Im Einzelnen wurden die folgenden Daten- und Informationsquellen genutzt:

- a) Auswertung des Forschungsstands,
- b) Auswertung von Begleitdaten zur Städtebauförderung und zu den flankierenden Instrumenten des Programms Stadtumbau Ost,
- c) Auswertung der Kommunalbefragung der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost,
- d) Datenanalysen zum sozioökonomischen Rahmen und zur Wohnungsmarktentwicklung, Auswertung von Prognosen,
- e) Erhebungen und Auswertungen zu den Wohnungsanbietern,
- f) Experteninterviews mit Akteuren des Stadtumbaus in Bund und Ländern,
- g) Fallstudien in ausgewählten Stadtumbaukommunen,
- h) Sondergutachten zur Bürgersicht und Bürgermitwirkung im Stadtumbau.

Mit diesen Datengrundlagen eröffnen sich unterschiedliche Analyseebenen, die zur Identifikation der wohnungswirtschaftlichen und städtebaulichen Effekte dienen können. Neben den räumlichen Bezugsebenen von Ostdeutschland, einzelnen Bundesländern, Stadttypen, Einzelstädten, aber auch Gebietstypen und Einzelgebieten ist dies insbesondere auch die Ebene der Wohnungsunternehmen und der Kleineigentümer.

2.3.1 Auswertung des Forschungsstands

Basierend auf den Forschungsleitfragen wurden ausgewählte themenrelevante Quellen ausgewertet und der Beurteilung zugrunde gelegt. Diese Quellen umfassen insbesondere relevante Studien und Berichte zu den Themenfeldern Stadtumbau und Stadtumbau Ost, städtebauliche Entwicklungskonzepte, Akteure und Kooperationen einschließlich Steuerungsprozesse im Stadtumbau, Anpassung der städtischen Infrastruktur, Brachflächen und Zwischennutzungen, Abriss und Teilrückbau von Gebäuden, rechtliches und sonstiges Instrumentarium, Monitoring sowie Wohnungsmarktanalysen.

2.3.2 Auswertung von Begleitdaten zur Städtebauförderung und zu den flankierenden Instrumenten des Programms Stadtumbau Ost

Vor allem für die Zwecke der Verlaufsanalyse wie zur Vorbereitung der Ergebnis- und Wirkungsanalyse wurden die Daten, die aus der Begleitung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost vorliegen, aufbereitet und ausgewertet. Dabei handelt es sich um Daten, die von den Kommunen über die Länder an den Bund gemeldet werden. Zurückgegriffen wurde auf zwei Datenquellen: (1) auf die beim Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung geführte Städtebauförderungsdatenbank, in der die finanziellen und inhaltlichen Daten aus den jährlichen Bundesprogrammen zum Stadtumbau Ost aufbereitet werden, (2) inhaltliche Daten aus den von den Kommunen ausgefüllten Begleitinformationen, die von der Bundestransferstelle im Auftrag des Bundes elektronisch erfasst und mit Daten aus der Kommunalbefragung (siehe unten) vervollständigt und plausibilisiert wurden.

Die Daten aus der Städtebauförderungsdatenbank des BBR und der Datenbank der Bundestransferstelle wurden in einer eigenen Datenbank der Evaluation zusammengeführt, die Datensätze für alle Stadtumbaustädte und für die Fördergebiete des Stadtumbau Ost zum Stand 31.12.2006 enthält. Darüber hinaus wurden in die Datenbank – überwiegend mit Hilfe des BBR gewonnene – gemeindebezogene Strukturmerkmale (zu Bevölkerung, Wohnungsbestand, Beschäftigungssituation, räumlichen Kategorisierungen etc.) aufgenommen, die als sachliche und räumliche Schichtungsvariablen für die Auswertung der Programmdaten genutzt wurden (siehe zu den Schichtungsvariablen Kapitel 2.3.4).

Ergänzend zu den eigenen Auswertungen wurden die ebenfalls auf Auswertung der Begleitdaten basierenden Verlaufsanalysen aus den Statusberichten der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost sowie die Ergebnisse der Ländermonitoringsysteme berücksichtigt.

Insgesamt stand damit für die Zwecke der Evaluation eine gut nutzbare Basis von Daten zur Verfügung. Jedoch ist an dieser Stelle auch auf Defizite hinzuweisen:

- Auf Bundesebene liegen zurzeit keine elektronischen Daten vor, die für die einzelnen Gemeinden die im Rahmen der Bund-Länder-Förderung realisierten Rückbauten zeitnah und vollständig abbilden. Zwar werden in den Bundesprogrammen (und da-

mit auch in der Städtebauförderungsdatenbank des BBR) Werte für die Rückbauten in den einzelnen Gebieten ausgewiesen (Flächenangaben und Wohnungszahlen). Diese Angaben betreffen jedoch jeweils nur die laufenden Gebiete. Da zudem teils die jeweils zusätzlich realisierten Rückbauten, teils aber auch die über die Jahre aggregierten Rückbauten gemeldet werden, ergibt sich keine sinnvoll nutzbare Datenbasis zu den Rückbauten. Was die realisierten Rückbauten anbelangt, musste daher auf die Ergebnisse der vom Bund bei den Ländern durchgeführten Abfragen zurückgegriffen werden, die unterhalb der Länderebene keine Differenzierung erlauben und zudem gewisse Implausibilitäten aufweisen. Angesichts der großen Bedeutung des Rückbaus für das Bund-Länder-Programm ist die Länderabfrage eine zu schmale Datenbasis für ein aussagekräftiges Programmmonitoring. Für die Zwecke der Evaluation konnte dies durch Hinzuziehung anderer Datenquellen, insbesondere der Rückbauzahlen aus der Statistik des GdW, zum Teil kompensiert werden.

- Zu den Gegenständen und Ergebnissen der Aufwertungsförderung aus dem Bund-Länder-Programm findet bislang nur eine sehr begrenzte laufende Erfassung von Begleitdaten statt. In den Begleitinformationen wird von den Gemeinden auf Basis einer vorgegebenen eher groben Gliederung angegeben, welche Arten von Aufwertungsmaßnahmen in den einzelnen Gebieten zum Einsatz kommen. Daten zum finanziellen Gewicht der Maßnahmearten oder gar zu Ergebnissen werden nicht erhoben. Die Aufwertungskomponente wird insofern in der laufenden Programmbegleitung nur ungenügend abgebildet. In den Monitoringsystemen eines Teils des Länder findet eine weitergehende Erfassung zu den Aufwertungsmaßnahmen statt,¹ die entsprechenden Arbeiten sind aber noch nicht weit genug gediehen, um aus ihnen Aussagen für das gesamte Programm ableiten zu können. Für die Evaluation musste daher für diesen Programmteil vor allem auf andere Daten- und Informationsquellen zurückgegriffen werden (Kommunalbefragung der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, eigene Fallstudien).
- Was die flankierenden Förderinstrumente für den Stadtumbau Ost anbelangt, konnte für die zusätzliche Altschuldenhilfe nach der Härtefallregelung (§ 6a AHG) auf Daten der KfW Förderbank zurückgegriffen werden (finanzielle Daten, geplante und realisierte Abrisse). Zur Umsetzung der erhöhten Investitionszulage für Modernisierungsmaßnahmen konnte abgesehen von groben Finanzzahlen auf keine Begleitdaten zurückgegriffen werden, für dieses Instrument lag jedoch mit der 2004 vorgelegten Evaluationsstudie (vgl. IfS 2004a) eine gute Informationsbasis vor.

2.3.3 Auswertung der Kommunalbefragung der Bundestransferstelle

Im Jahr 2006 wurde von der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost eine Befragung in 286 Programmkommunen durchgeführt. Die Grundlage bildete ein mit Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden abgestimmter, 66 Einzelfragen umfassender Fragebogen, der an die Bürgermeister bzw. Oberbürgermeister verschickt wurde. Mit einem Rücklauf von rund 80 Prozent hat die Befragung eine gute Repräsentativität erzielt. Die umfangreiche Befragung erfolgte zu sechs Themenfeldern:

¹ Vgl. insbesondere TMBV 2007, S. 138 ff.

- Stadtstruktur und Wohnungsmarkt,
- strategische Ziele und durchgeführte Maßnahmen des Stadtumbaus (städtebauliches Entwicklungskonzept, strategische Ziele, Schwerpunkte, Umsetzungsstand bei Aufwertung und Rückbau),
- Instrumente des Stadtumbaus (Monitoring, rechtliches Instrumentarium, Mittelbündelung),
- Organisation des Abstimmungsprozesses,
- Altbaubestand und Einbeziehung privater Eigentümer,
- aktueller Stand und Ausblick (Wirkungseinschätzungen).

Im zweiten Statusbericht vom Mai 2007 hat die Bundestransferstelle eine erste Auswertung der Ergebnisse vorgelegt, auf welche die Evaluation zurückgreifen konnte.

Für die Evaluation wurden zum einen die von der Bundestransferstelle veröffentlichten Auswertungen der Kommunalbefragung genutzt. Zum anderen wurden eigene vertiefende Auswertungen erstellt. Hierzu wurden die von der Bundestransferstelle überlassenen Einzeldaten mit Indikatoren zum sozioökonomischen Rahmen und zur Wohnungsmarktentwicklung kombiniert, die als zusätzliche Schichtungsvariablen bei der Analyse eingesetzt wurden (Schrumpfung, Stagnation, Wachstum, Wohnungsmarkttrend der letzten Jahre, künftige Bevölkerungsentwicklung laut aktueller Prognoseergebnisse, siehe die Ausführungen zu diesen Schichtungsvariablen im nächsten Abschnitt).

2.3.4 Datenanalysen zum sozioökonomischen Rahmen und zur Wohnungsmarktentwicklung, Auswertung von Prognosen

Die im Rahmen der Evaluationsstudie durchgeführten Analysen zum sozioökonomischen Rahmen sowie der Angebots- und Nachfrageentwicklung auf dem Wohnungsmarkt erstreckten sich auf aktuelle Trends bei den wesentlichen Komponenten Bevölkerung, Wirtschaftskraft, Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Haushalte, Bautätigkeit, Abgänge an Wohnungen, Wohnungsbestand, Wohnungsversorgung, Eigentumsbildung, Mieten bzw. Preise am Wohnungs- und Immobilienmarkt. Neben den Entwicklungen der letzten Jahre wurden zukünftige Entwicklungen (Bevölkerungs-, Haushalts- und Wohnungsprognosen) in die Analysen einbezogen. Zusätzlich wurden Informationen zu Entwicklungen im Bereich der Wohnungswirtschaft und der privaten Kleineigentümer in die Analysen einbezogen.

Die Analysen wurden zum einen auf der Ebene der neuen Länder insgesamt durchgeführt. Zum anderen wurden die Ergebnisse, soweit die Datenquellen dies zuließen, für die einzelnen Länder bzw. nach weiteren sachlichen/räumlichen Schichtungsvariablen (gemeindebezogene Strukturmerkmale), die speziell für die Evaluation entwickelt wurden, differenziert. Beispielsweise wurde die demografische und sozioökonomische Entwicklung (z. B. Einwohner, Beschäftigung, Arbeitslosigkeit) der in das Programm Stadtumbau Ost einbezogenen Kommunen und der sonstigen Kommunen unter Verwendung ausgewählter Schichtungsvariablen analysiert.

Wichtige Teile der analysierten Daten wurden vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) zum Zweck der Evaluationsstudie zur Verfügung gestellt. Dies

Tabelle 2.1: Räumliche / sachliche Schichtungsvariablen (Strukturmerkmale) des Projekts „Evaluierung Stadtumbau Ost“

Thematik	Nr.	Variablenname
Gebiet / Einwohner	1	Kreisfreiheit
	2	Bundesland
	3	Einwohnerklasse A
	4	Einwohnerklasse B
Bevölkerungsentwicklung	5	Veränderung Bevölkerung 1997-2005 (5)
	6	Veränderung Bevölkerung 2001-2005 (5)
	7	Veränderung Bevölkerung 1997-2005 (3)
	8	Veränderung Bevölkerung 2001-2005 (3)
	9	Wanderungssaldo 1998 bis 2005 in % Bev 2005
	10	Wanderungssaldo 2002 bis 2005 in % Bev 2005
Veränderung Wohnungsbestand	11	Veränderung Wohnungen 1997-2005 %
	12	Veränderung Wohnungen 2001-2005 %
Bautätigkeit	13	Baufertigstellungen 1998-2005
	14	Baufertigstellungen 2002-2005
Bestandsstruktur	15	Anteil WE mit 4 Räumen %
	16	Altbauanteil WE in MFH (GWZ 1995)
Wohnungsmarkt-trend	17	Diff. Veränd. WE-Bevölkerung 1997-2005 %
	18	Diff. Veränd. WE-Bevölk. 2001-2005 % (5)
	19	Diff. Veränd. WE-Bevölk. 2001-2005 % (3)
	20	Leerstandsquote MFH (GWZ 1995)
Leerstand / Mieten	21	Leerstandsquote Stadt 2005
	22	Angebotsmieten BBR
	23	BBR Bevölkerung Kreis 2002-2020 (5)
Perspektiven Wohnungsmarkt (Prognosen)	24	BBR Bevölkerung Kreis 2002-2020 (3)
	25	Bertelsmann Bevölkerung 2003-2020
	26	BBR Haushalte Kreis 2002-2020
	27	BBR Neubaubedarf Wohnungen 2006-2020 an WE 2005
	28	BBR Neubaubedarf 1-2-FH-WE 2006-2020 an WE 2005
	29	Veränd. Beschäftigte Wohnort 1997 bis 2005 %
Beschäftigung Arbeitslosigkeit	30	Veränd. Beschäftigte Arbeitsort 1997-2005 %
	31	Veränd. Beschäftigte Wohnort 2001 bis 2005 %
	32	Veränd. Beschäftigte Arbeitsort 2001-2005 %
	33	Arbeitslosenkenziffer (5)
	34	Arbeitslosenkenziffer (3)
	35	Regionsgrundtyp nach BBR (GRT)
Räumliche Struktur-typen des BBR	36	Differenzierter Regionstyp nach BBR (DIFFT)
	37	Kreistyp nach BBR (KRST)
	38	Gemeindetyp nach BBR (GT)
	39	Zentralität (ZENTR)
	40	Gemeindetyp für WIM (WIM_GENTYP)
	41	Kreistyp für WIM (WIM_KTYP)
	42	Wohnungsmarktregionstypen (Stadtregionen) für WIM (WIM_ZRTYPEN)
	43	Schrumpfend / wachsend (angepasste BBR-Einteilung für Stadtumbau-Ost-Städte)
Zugehörigkeit Dauer, Intensität der Förderung Stadtumbau Ost	44	Zugehörigkeit zur Förderkategorie Stadtumbau
	45	Beginn Zugehörigkeit zur Förderkategorie
	46	Bundesfinanzhilfen pro Kopf
	47	Bundesfinanzhilfen Rückbau pro Kopf
Unternehmens-bezogene Merkmale	48	Eigentümerart / Rechtsform Unternehmen
	49	Mit / ohne Förderung nach § 6a AHG
	50	Größenklasse / Zahl WE 2006
	51	Baualtersstruktur 2001
	52	Leerstandsquote 2006
	53	Modernisierungsstand 2006
	54	Sollmiete pro m² 2006
	55	Abrissquote 2002 bis 2006 bez. auf WE 2006
	56	Investitionsquote Mod. / Inst. 1994-2006 bezogen auf WE 2006
() = Anzahl Klassen		WIM= Wohnungs- und Immobilienmarktbericht des BBR

betrifft insbesondere Indikatoren, die auf Basis der Daten der laufenden Raumbeobachtung für alle ostdeutschen Gemeinden gebildet wurden.

Hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung bei Bevölkerung, Haushalten und Wohnungsbestand flossen die relevanten Prognosen und Studien ein (Statistisches Bundesamt, BBR, Empirica etc.). Von der Bertelsmann Stiftung wurden Prognosedaten aus dem „Wegweiser Demografischer Wandel“ für Zwecke der Evaluation des Programms Stadtumbau Ost in der benötigten Struktur zur Verfügung gestellt.

2.3.5 Erhebungen und Auswertungen zu den Wohnungsanbietern

Die im Rahmen der Evaluation durchgeführten Analysen zu den Wohnungsanbietern stützen sich im Wesentlichen auf drei Datenquellen: (a) auf eine schriftliche Befragung von im GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen organisierten Wohnungsunternehmen aus Stadtumbaustädten, (b) auf vertiefende Auswertungen von Daten aus der GdW-Jahresstatistik, (c) hinsichtlich der privaten Eigentümer auf das im Auftrag des Bundes zur Bestandssituation und Bewirtschaftungsstrategien dieser Eigentümergruppe erstellte Gutachten.

a) Schriftliche Befragung von Wohnungsunternehmen des GdW in Stadtumbaustädten

Im Rahmen der Untersuchung wurde im Herbst 2007 eine schriftliche Befragung von Mitgliedsunternehmen des GdW Bundesverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. durchgeführt, mit deren Hilfe wichtige auf die Wohnungswirtschaft und die örtlichen Wohnungsmärkte bezogene Informationen gewonnen wurden. Insgesamt wurden mit Unterstützung des GdW 762 seiner Mitgliedsunternehmen in 278 Stadtumbaustädten von IfS und Difu angeschrieben. Ende November 2007 wurde die Befragung mit einem Rücklauf von 365 Fragebögen bzw. einer Quote von 48 Prozent abgeschlossen, was für eine schriftliche Befragung von Wohnungseigentümern als gutes Ergebnis zu werten ist. Da überproportional große Wohnungsunternehmen antworteten, repräsentiert der Wohnungsbestand der sich an der Befragung beteiligenden Unternehmen 73 Prozent des eigenen Wohnungsbestands aller GdW-Unternehmen in Stadtumbaustädten der neuen Länder (inkl. Berlin Ost)², was einem hohen Abdeckungsgrad entspricht. Neben kleinen Unternehmen sind Wohnungsunternehmen in Mecklenburg-Vorpommern weit unterdurchschnittlich (41 Prozent Rücklauf bezogen auf den Wohnungsbestand), Unternehmen in Sachsen-Anhalt (92 Prozent) dagegen weit überdurchschnittlich in der Stichprobe vertreten. Es gibt Anhaltspunkte, dass der unterdurchschnittliche Rücklauf mit einem eher geringeren Problemdruck bei den sich nicht an der Befragung beteiligenden Wohnungsunternehmen zusammenhängt, so dass diese Wohnungsunternehmen unterproportional in der Stichprobe vertreten sind. Da es sich jedoch in hohem Maße um kleine Unternehmen handelt, repräsentieren sie nur einen relativ kleinen Teil des Wohnungsbestands in Stadtumbaustädten. Die Ergebnisse der Befragung geben demnach im Wesentlichen die Verhältnisse der das Stadtumbaugeschehen prägenden Wohnungsbestände bzw. Eigentümer wieder.

² In Berlin wurden nur Wohnungsunternehmen in die Befragung einbezogen, deren überwiegender Bestand in Berlin Ost liegt.

b) Auswertung von Daten der GdW-Jahresstatistik

Eine wichtige Datenquelle für die Evaluation stellt die Jahresstatistik des GdW für die Jahre 2001 bis 2006 dar. Die Jahresstatistik des GdW basiert auf einer jährlichen fragebogengestützten Erhebung wohnungswirtschaftlicher Daten bei seinen Mitgliedsunternehmen. Da die Erhebungen einen sehr hohen Rücklauf verbuchen (zum Beispiel 96 Prozent im Jahr 2006), zeichnet sich die Jahresstatistik durch eine hohe Repräsentativität und Aussagekraft aus.³ Für die Evaluation wurde zum einen auf die jährliche Veröffentlichung des GdW (Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends) und zum anderen auf die Ergebnisse einer Sonderauswertung der Daten der Jahresstatistik zurückgegriffen. Für die Sonderauswertung wurde gemeinsam mit dem GdW ein mehrstufiges Auswertungsmodul entwickelt, mit dem in einem ersten Schritt vom GdW anonymisierte bzw. aggregierte Zwischenergebnisse erzeugt wurden, die keine Rückschlüsse auf einzelne Unternehmen zuließen. Die Zwischenergebnisse wurden in einem weiteren Schritt vom Evaluationsteam speziell für die Zwecke der Evaluation vertiefend ausgewertet. Dieses Verfahren erforderte umfangreiche Abstimmungen mit dem GdW, da eine Reihe von Schnittstellen zwischen Basisdaten und Auswertungsmodulen zu definieren und zahlreiche damit verbundene Probleme zu lösen waren.

Die Auswertungen bezogen sich auf Kenngrößen wie Bestandsgröße, Bestandsstruktur, Leerstände, Mieten, Vermietungssituation, durchgeführte und geplante Abrisse, Investitionen und betriebswirtschaftliche Kennzahlen. Sie sind von besonderer Bedeutung, weil sie in Zeitreihen vorliegen und es keine anderen Datenquellen gibt, mit denen diese Informationen hätten gewonnen werden können. Die Auswertungen wurden anhand von vom Evaluationsteam entwickelten und mit dem GdW abgestimmten Schichtungsvariablen (räumliche/sachliche) durchgeführt. Diese bezogen sich zum einen auf gemeindebezogene Schichtungsmerkmale (Zugehörigkeit zur Förderkulisse, Gemeindegroßenklasse, Bevölkerungsentwicklung, Regions-, Kreis- und Gemeindetypen etc.) und zum anderen auf unternehmensbezogene Schichtungsmerkmale (Art, Größe, Baualterstruktur, Miete, Leerstand, mit/ohne Förderung nach § 6a AHG etc.).

c) Nutzung von Ergebnissen zur Bestandssituation und zu Bewirtschaftungsstrategien privater Eigentümer in den neuen Ländern

Für die Analyse der Bestandssituation und Bewirtschaftungsstrategien privater Kleineigentümer⁴ in den neuen Ländern waren im Rahmen der Evaluation keine eigenen empirischen Untersuchungen vorgesehen, weil auf die Ergebnisse einer aktuellen Untersuchung des IfS und des Leibniz-Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung e. V (IRS) zu diesem Thema zurückgegriffen werden konnte. Diese baut auf einer 2006 durchgeführten Befragung von ca. 1.100 privaten Kleineigentümern in 25 ausgewählten Altbauquartieren und zehn Fallstudien zu Altbauquartieren in Stadtumbaustädten der neuen Länder auf. Die Untersuchung ist im Herbst 2007 in der Reihe „Forschungen“ des BBR als Heft 131 erschienen (BMVBS/BBR 2007b). Die Ergebnisse der Untersuchung zu Kleineigentümern wurden für die Evaluation in einer Weise genutzt bzw. aufbereitet, dass sich so weit möglich Querbezüge zu den Ergebnissen für die Wohnungsunternehmen herstellen ließen.

³ Vgl. GdW (2007), S. 95.

⁴ In dieser Untersuchung werden die Bezeichnungen „private Kleineigentümer“ und synonym dazu „private Einzeleigentümer“ verwendet. Unter privaten Kleineigentümern von Wohnungsbeständen werden in Abgrenzung zur unternehmerischen Wohnungswirtschaft insbesondere Privatpersonen, Ehepartner, Erbengemeinschaften, Personengesellschaften (z. B. in der Rechtsform einer GbR) oder im alleinigen Besitz einer Person befindliche Kapitalgesellschaften (z. B. eine GmbH) verstanden, die über einen begrenzten Bestand an Häusern verfügen.

2.3.6 Experteninterviews mit Akteuren des Stadtumbaus in Bund und Ländern

Die mit dem Programm Stadtumbau Ost verfolgten Strategien und ihre Einbindung in die gesamte Stadtentwicklungs-, Städtebauförderungs- und Wohnungspolitik auf Bundes- und Länderebene sind ergänzend zur Auswertung vorhandener Dokumente durch Experteninterviews untersucht worden. Im Vordergrund standen dabei die „Programmgeschichte“, also die wesentlichen Etappen und Veränderungen des Programms im Zeitverlauf und die unterschiedlichen strategischen Orientierungen der sechs Bundesländer. Dies betraf vor allem länderspezifische Strategien der Mittelbündelung, der Organisation der Abstimmung zwischen den Kommunen, die Gestaltung des Förderverfahrens und des Monitorings.

Auf der Basis von Interviewleitfäden wurden Experteninterviews geführt mit:

- den zuständigen Referatsvertretern des Bundes und der Länder,
- Vertretern der Landesförderinstitute oder Landesförderbanken,
- Mitarbeitern von Büros, die mit der Erfüllung von Aufgaben des Monitoring oder der Begleitforschung auf Länderebene betraut sind,
- den Verbänden der Wohnungswirtschaft und der Mieter,
- Mitarbeitern der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost,
- Experten von Fachverbänden und aus der Wissenschaft.

2.3.7 Fallstudien in ausgewählten Stadtumbaukommunen

Erhebungsziele und Durchführung der Fallstudien

Die Fallstudienanalyse ermöglicht durch verschiedene methodische Ansätze (Quellenanalyse, Expertengespräche, Ortsbegehungen) (Verlaufs-) Analysen hinsichtlich der Zielsetzungen, der Umsetzungsstrategien, der Akteurskonstellationen, der tatsächlichen Umsetzung und damit der Zielerreichung in ausgewählten Kommunen. Daraus können Aussagen zur kommunalen Planungspraxis abgeleitet werden, um hieraus Defizite sowie zukünftige Potenziale und Fortentwicklungsmöglichkeiten benennen zu können. Die Erkenntnisse aus den Fallstudien werden jeweils in Beziehung gesetzt zu den anderen Datenquellen.

Im Rahmen der Fallstudienanalyse wurden unter anderen folgende Themen bearbeitet (vgl. Kapitel 6 und 8):

- Bedeutung städtebaulicher Leitbilder,
- Bewertung der Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte einschließlich deren Fortschreibungen,
- Reichweite und Qualität der Beteiligungs- und Abstimmungsverfahren,
- Grad der Verbindlichkeit der Vereinbarungen sowie der langfristigen Stabilität der Einbeziehung der Akteure,
- Vorgehensweisen bei der Öffentlichkeitsarbeit und der Beteiligung der Betroffenen,
- Mitteleinsatz, Mittelbündelung und Verlauf der finanziellen Förderung,
- Einsatz und Bewertung formeller und informeller Instrumente,

- Erfahrungen hinsichtlich der Einbeziehung der innerstädtischen Altbaubestände sowie der Bestände in Einzeleigentum,
- städtebauliche und bauliche, auch baukulturelle Qualität der Zwischenergebnisse des Stadtumbaus,
- Einschätzungen zur perspektivischen Bewältigung von Maßnahmen zur Aufwertung.

Auswahlkriterien für Fallstudienstädte

Für die Auswahl der elf Fallstudien wurden u. a. folgende Kriterien berücksichtigt:

- Auf der Ebene der Gesamtstädte
 - Verteilung auf Gemeindegrößenklassen
 - Verteilung auf die fünf Bundesländer und Berlin
 - Stadtstruktur / Stadttypus
 - Demografische Entwicklung der Gesamtstadt
 - Wirtschaftliche Entwicklung der Gesamtstadt
 - Wohnungsbestands- und Wohnungsmarktentwicklung der Gesamtstadt
 - Stadtumbaustrategie
- Zusätzlich wurden Merkmale der Stadtumbaugebiete der jeweiligen Stadt berücksichtigt, wie
 - Flächengröße der Gebiete
 - Einwohnerzahl
 - Lage und Baugebietstyp
 - Gebietsbezogene Strategie des Stadtumbaus
 - Fördermitteleinsatz
 - Eintrittsdatum in die Förderung / Laufzeit
- Um eine aussagekräftige und effiziente Fallstudienrecherche leisten zu können, wurden folgende ergänzende Kriterien einbezogen:
 - Kooperationsbereitschaft der Kommunen
 - Tragfähigkeit der Kontakte
 - Erfahrungen in der Kooperation

Für die endgültige Auswahl der Fallstudien wurden die o.g. Kriterien berücksichtigt und in einer vertiefenden Diskussion mit den Mitgliedern der Lenkungsgruppe und dem Auftraggeber abgestimmt. Zur Vorbereitung der Auswahl wurden Kurzsteckbriefe für 25 Kommunen erarbeitet, die sich potenziell als Fallstudien eigneten.

Im Ergebnis der Recherchen und Abstimmung wurden folgende elf Kommunen für die Fallstudienanalyse ausgewählt:

- **Großstädte**
 - Marzahn-Hellersdorf, Berlin (247.569 EW)
 - Chemnitz, Sachsen (246.587 EW)
 - Gera, Thüringen (103.948 EW)
 - Halle, Sachsen-Anhalt (237.093 EW)

■ Mittelstädte

- Guben, Brandenburg (21.099 EW)
- Güstrow, Mecklenburg-Vorpommern (30.653 EW)
- Halberstadt, Sachsen-Anhalt (39.749 EW)
- Brandenburg, Brandenburg (74.129 EW)

■ Kleinstädte

- Anklam, Mecklenburg-Vorpommern (14.471 EW)
- Roßleben, Thüringen (6.024 EW)
- Wurzen, Sachsen (14.960 EW)

Die Unterteilung nach Gemeindegrößenklassen zeigt, dass durch die Fallstudienstädte alle Stadtgrößen, mit Ausnahme der Gemeinden bis unter 5.000 Einwohner, vertreten sind.

Die Auswahl kann angesichts der geringen Gesamtzahl der Fallstudien nicht repräsentativ sein, sondern ist exemplarisch angelegt. Sie hat dennoch eine hohe Aussagekraft, da wichtige Merkmale auf alle Stadtumbaukommunen zutreffen. Der Schwerpunkt der Auswahl wurde auf unter Gesichtspunkten des Stadtumbaus Ost besonders problembehaftete Kommunen (demografische Entwicklung, Bevölkerungsentwicklung, Arbeitslosenquote) gelegt. Die vergleichsweise hohe Anzahl der Großstädte wurde bewusst gewählt, da diese Städte mehrere Stadtumbaugebiete festgelegt haben, in denen zum Teil differenzierte Strategien angewandt werden. Gerade in dieser Größenklasse sind die unterschiedlichen Gebietstypen (Bualter, Gebietsstruktur, Eigentümerstrukturen) vertreten, so dass die inhaltliche Breite sowie der Verlauf und Fortschritt des Stadtumbaus über mehrere Jahre differenziert dargestellt werden kann. Dies bildet nicht zuletzt eine wesentliche Voraussetzung und Grundlage für Schlussfolgerungen und abschließende Empfehlungen.

Merkmale der Fallstudienstädte

Zur Einordnung der Fallstudienstädte in die Gesamtheit der Stadtumbaukommunen werden im Folgenden einige Strukturdaten vergleichend dargestellt.

In den Fallstudienstädten (einschließlich Berlin Marzahn-Hellersdorf) leben insgesamt rund eine Million Einwohner (Stand 2005). Die Gesamteinwohnerzahl in Stadtumbaukommunen beträgt rund 10,72 Mio. Einwohner (vgl. Tabelle 5.2, Seite 62). Allerdings haben die Fallstudienstädte seit 1997 in Teilen erhebliche Bevölkerungsverluste zu verzeichnen. Im Vergleich zum durchschnittlichen Bevölkerungsverlust aller Programmstädte (-8,6 Prozent, vgl. Tabelle 7.7, Seite 163) ist der Bevölkerungsverlust in den Fallstudienstädten deutlich höher (-12,0 Prozent). Dies trifft nicht nur für den gesamten Zeitraum 1997 bis 2005 zu. Auch zwischen 2001 und 2005 weisen die Fallstudienstädte einen um 3,4 Prozent höheren durchschnittlichen Bevölkerungsverlust auf als die Gesamtheit der Programmkommunen.

Tabelle 2.2: Veränderung der Bevölkerungszahl in den Fallstudienstädten zwischen 1997 und 2005 sowie zwischen 2001 und 2005 (ohne Berlin)

zwischen 1997 und 2005			und 2001 bis 2005		
Fallstudienstadt	prozentual		Fallstudienstadt	prozentual	
Halberstadt	-7,0	größer als -9%	Halberstadt	-2,4	größer als -3%
Güstrow	-8,2		Halle	-2,4	
Wurzen	-10,0	-9 bis -12%	Chemnitz	-3,6	-3 bis -5%
Chemnitz	-10,4		Brandenburg/Havel	-4,0	
Brandenburg/Havel	-11,0		Güstrow	-4,2	
Halle	-11,7		Wurzen	-4,6	-5 bis -6%
Anklam	-11,9	-12 bis -15%	Gera	-5,4	
Gera	-12,5		Anklam	-6,8	-6 bis -8%
Roßleben	-14,0		Roßleben	-8,0	
Guben	-24,1	-15% und niedriger	Guben	-12,7	-8% und niedriger
Durchschnitt	-12,0		Durchschnitt	-5,0	
Datengrundlage: laufende Raumbeobachtung BBR					

Setzt man die Bevölkerungsverluste in Relation zu der ökonomischen Entwicklung der Fallstudienstädte zeigt sich, dass die Städte mit ungünstigen ökonomischen Entwicklungen tendenziell die höchsten Bevölkerungsverluste zu verzeichnen haben.

In Tabelle 2.3 ist die prozentuale Veränderung der Bevölkerung in den Fallstudienstädten durch Wanderungen dargestellt. Auch hier ergibt sich für die Fallstudienstädte im Vergleich zu allen Programmkommunen eine prozentual höhere Abwanderung. Dies gilt sowohl für den Gesamtzeitraum, als auch für die Jahre 2002 bis 2005.

Tabelle 2.3: Veränderung der Bevölkerungszahl durch Wanderungen in den Fallstudienstädten zwischen 1998 und 2005 sowie zwischen 2002 und 2005 in Prozent (mit Gesamtberlin)

zwischen 1998 und 2005		und 2002 bis 2005	
Fallstudienstadt		Fallstudienstadt	
Berlin	-2% und mehr	Halberstadt	-1% und mehr
Halberstadt	-6 bis unter -2%	Berlin	
Güstrow		Wurzen	-3 bis -1%
Wurzen	-9 bis unter -6%	Halle	
Chemnitz		Güstrow	
Brandenburg/Havel		Chemnitz	
Roßleben	-13 bis unter -9%	Brandenburg/Havel	-4 bis unter -3%
Halle		Gera	
Gera		Roßleben	-6 bis unter -4%
Anklam		Anklam	
Guben	unter -13%	Guben	unter -6%
Datengrundlage: laufende Raumbeobachtung BBR			

Fallstudienstadt	prozentual	
Guben	-37,1	unter -17%
Roßleben	-22,4	
Gera	-21,6	
Chemnitz	-16,7	-17 bis unter -11%
Halle	-16,7	
Brandenburg/Havel	-15,8	
Anklam	-14,6	
Halberstadt	-11,7	
Wurzen	-12,1	
Güstrow	-9,9	ab -11%
Berlin	-0,5	
Datengrundlage: Bertelsmann Stiftung, Wegweiser Demografischer Wandel		

Tabelle 2.4: Bevölkerungsprognose der Fallstudienstädte zwischen 2003 und 2020

Ein Zusammenhang zwischen Bevölkerungsverlust, Gemeindegröße und Gemeindetyp, Zentralität der Gemeinde oder Regionstyp lässt sich für die Fallstudien nicht ableiten.

Die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung in den Fallstudienstädten ist durchgehend abnehmend, zeigt aber ein breites Spektrum (vgl. Kapitel 7). Tabelle 2.4 zeigt die Bevölkerungsprognose sowohl für die einzelnen Gemeinden als auch klassiert.

Alle Fallstudienstädte haben einen spürbaren, wenngleich auf unterschiedlichem Niveau liegenden Rückgang von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zu verzeichnen. Dabei wird deutlich, dass die Fallstudienstädte im Vergleich zu allen Stadtumbaukommunen insgesamt eine ungünstigere Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aufweisen (Tabelle 2.5).

Zeitraum 1997 bis 2005 (jeweils 30.6.)		Zeitraum 2001 bis 2005 (jeweils 30.6.)	
Berlin	-18 bis unter -14%	Berlin	-10 bis unter -6%
Chemnitz	-22 bis unter -18%	Halberstadt	
Halberstadt		Brandenburg/Havel	-14 bis unter -10%
Brandenburg/Havel	-27 bis unter -22%	Chemnitz	-18 bis unter -14%
Gera		Gera	
Güstrow		Güstrow	
Roßleben		Halle	
Anklam		Roßleben	
Guben	unter -27%	Anklam	unter -18%
Halle		Guben	
Wurzen		Wurzen	
Datengrundlage: laufende Raumbbeobachtung BBR			

Tabelle 2.5: Veränderung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten am Wohnort in den Fallstudienstädten in Prozent mit Gesamtberlin

Entsprechend der Veränderung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ergibt sich der in Tabelle 2.6 dargestellte Arbeitslosenanteil. Im Vergleich zum Arbeitslosenanteil der Gesamtheit der Programmkommunen (vgl. Tabelle 7.7, Seite 163) von 15,3 Prozent ist in den Fallstudienstädten tendenziell ein höherer Anteil zu verzeichnen. Darüber hinaus zeigt sich für die Fallstudien ein Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Arbeitslosenanteil. Die fünf bevölkerungsstärksten Fallstudienstädte weisen im Vergleich zu den kleineren Gemeinden einen geringeren Anteil an Arbeitslosen auf (13 bis unter 17 Prozent).

Tabelle 2.6: Arbeitslosenanteil im Jahresschnitt 2005 in den Fallstudienstädten (in Prozent der Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren)

Berlin	13 bis unter 15%
Chemnitz	
Gera	
Halle	
Brandenburg/Havel	15 bis unter 17%
Güstrow	17 bis unter 19%
Halberstadt	
Wurzen	
Anklam	19% und mehr
Guben	
Roßleben	
Datengrundlage: laufende Raumbefragung BBR	

Methodisches Vorgehen

1. Daten- und Dokumentenanalyse

Um den Stand des Stadtumbaus in den Fallstudien nachvollziehen zu können, wurden vorliegende und durch die Kommunen bereit gestellte Daten, Dokumente und Konzepte ausgewertet sowie weiteres Material geprüft. Hierzu gehören insbesondere

- die Ergebnisse der Kommunalfragung der Bundestransferstelle (vgl. Kapitel 2.3.3.),
- die Ergebnisse der Befragung der GdW Wohnungsunternehmen (vgl. Kapitel 2.3.5),
- Ergebnisse der Befragung der Kleineigentümer (vgl. Kapitel 2.3.5; BMVBS/BBR 2007b),
- die Begleitbögen der jährlichen Mittelbeantragung,
- weitere gebietsbezogene Dokumente (Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte, Planungsunterlagen, Verlaufsberichte, Monitoringberichte, Daten zu Gebietsuntersuchung, Sitzungsprotokolle der politischen Gremien etc.),
- Daten des Landesmonitoring und
- sozialstatistische und bauliche Daten zu den Gebieten.

2. Erstellung von Steckbriefen für die einzelnen Städte und Stadtumbaugebiete

Auf Grundlage der Daten- und Dokumentenanalyse wurden für die elf Städte und ihre Stadtumbaugebiete Steckbriefe erstellt, die Problemlage, Umsetzung, Akteurskonstellationen und Bedarfe des Stadtumbaus gebiets- und städtegenau darlegen und darüber hinaus Lücken und Widersprüchlichkeiten aus der Daten- und Dokumentensichtung hervorheben.

3. Leitfadengestützte Experteninterviews vor Ort

Auf der Grundlage von teilstandardisierten Experteninterviews vor Ort wurden die Verfahren und Prozesse bei der Formulierung der Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte erfasst sowie gewählte Arbeitsformen, Arbeitsinhalte, Zielerreichungsgrade sowie der Kreis der beteiligten Akteure im Stadtumbau beschrieben. Befragt wurden insgesamt 61 Vertreterinnen und Vertreter aus Kommunalverwaltung, Stadtpolitik, Wohnungsunternehmen, privaten Eigentümer(verbänden), Infrastrukturbetreibern, Planungsbüros und Quartiermanagement. Ergänzend wurden Telefoninterviews mit ausgewählten Akteuren auf kommunaler und Landesebene geführt.

4. Schriftliche Befragung von Vertretern der Kommunalverwaltung

In Ergänzung zu den Gesprächen wurde in den elf Fallstädten jeweils ein Vertreter der Kommunalverwaltung (Projektansprechpartner für die Evaluation) gebeten, einen Fragebogen schriftlich auszufüllen. In diesem wurden Angaben zu Zielen und Zielerreichungsgraden auf Stadt- und Gebietsebene sowie Einschätzungen zur Verbesserung der städtebaulichen Qualität abgefragt.

5. Gebietsbegehungen

Im Zusammenhang mit den Gesprächen vor Ort wurden eine Vielzahl der Stadtumbau-Gebiete begangen und Eindrücke fotografisch dokumentiert.

2.3.8 Sondergutachten zu Bürgersicht und Bürgermitwirkung im Stadtumbau

Um Bürgermitwirkung und die Einbeziehung der Betroffenen in den Stadtumbau-prozess genauer untersuchen zu können als dies im Rahmen der Evaluation möglich gewesen wäre, wurde ein Sondergutachten mit zwei ergänzenden Analysebausteinen durchgeführt:

- a) In den Fallstudienstädten wurde durch das Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e. V. (IRS) eine vertiefende Untersuchung zu Bürgerbeteiligung und der Einbeziehung der Betroffenen in die Stadtumbauprozesse durchgeführt. Die Grundlage dieser Untersuchung bildeten Materialien und Dokumentationen zum Thema sowie vertiefende Experteninterviews.
- b) Ebenfalls in den Fallstudienstädten (außer Berlin) wurde vom IfS eine Primärerhebung in Form einer telefonischen Befragung durchgeführt, wobei die Feldarbeit

in den Händen des Markt- und Meinungsforschungsinstituts USUMA GmbH lag. Zwischen dem 18.02. und dem 29.02.2008 wurden 1.014 Interviews mit zufällig ausgewählten Privatpersonen ab 18 Jahren geführt. Die Stichprobe wurde durch USUMA aus der gemeinsamen Telefondatenbank des ADM (Arbeitskreis deutscher Markt- und Sozialforschungsinstitute e.V.) „Easy Sample“ erstellt. Die Stichprobenausschöpfung lag bei über 62 Prozent. Die Erhebung wurde anhand mehrerer Schichtungsvariablen (Fallstudienstädte, Gebietstypen nach Stadtumbaubetroffenheit, Gebietstypen nach baulicher Struktur, Alter und Bildungsabschluss der Befragten) ausgewertet.

Das Gutachten „Bürgersicht und Bürgermitwirkung im Stadtumbau“ wird im Herbst 2008 in der Reihe „Forschungen“ des BBR veröffentlicht.

2.3.9 Fazit: Bewertung der Daten- und Informationsbasis der Evaluation

Für die Analysen und Befunde der Evaluation des Programms Stadtumbau Ost konnten vielfältige quantitative wie qualitative Daten und Informationen genutzt werden. Die empirische Basis der Evaluation ist damit als ausgesprochen gut zu bezeichnen. Positiv wirkte sich hierbei aus, dass:

- die Evaluation systematisch vorbereitet wurde, so durch die Tätigkeit der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost (z. B. Durchführung der Kommunalbefragung), aber auch durch die Gutachten zu zentralen Themen, auf die aufgebaut werden konnte (Studie zur Rolle der privaten Kleineigentümer, Wirkungsanalyse zur Investitionszulage etc.),
- im Rahmen der Evaluation umfangreiche Sekundäranalysen zu speziellen Datenquellen (insbesondere Daten aus der unternehmerischen Wohnungswirtschaft) ebenso möglich waren wie eigene Primärerhebungen (vor allem schriftliche Befragung der Wohnungsunternehmen und in den Fallstudienstädten),
- das wichtige Thema Bürgermitwirkung am und Bürgersicht auf den Stadtumbau durch ein Sondergutachten in den Evaluationsprozess einbezogen werden konnte.

Die Einführung eines aussagekräftigen Programmmonitorings für den Stadtumbau Ost ist Bund und Ländern seit Beginn des Programms ein wichtiges Anliegen. Auch hiervon hat die Evaluation profitiert. Jedoch bestehen bei den im Förderprozess laufend erhobenen Daten noch merkliche Schwächen durch fehlende Erhebungsgegenstände sowie Probleme in der Datenqualität und Aggregierbarkeit. Für die Zwecke der Evaluation konnten diese Schwächen aber im Wesentlichen durch die anderen Daten- und Informationsquellen kompensiert werden.

3 Bund-Länder-Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West

3.1 Das Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“

Die Wirkungsweise des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost muss im Wesentlichen an den Ausgangsvoraussetzungen, Zielen und Strategien gemessen werden. Da das Programm von Beginn an als ein „lernendes Programm“ angelegt war, sind Anpassungen und Veränderungen vorgenommen worden, die sich aus den laufenden Erfahrungen bei der Umsetzung ergaben und zu einer größeren Zielgenauigkeit führen sollten. Ausgehend von den Programmzielen und der vom Bundeskabinett im Jahr 2001 beschlossenen Programmstruktur des Stadtumbaus in den neuen Ländern ist darüber hinaus zu beachten, wie das Programm Stadtumbau Ost im Rahmen der Städtebauförderung mit weiteren flankierenden Instrumenten zur Verbesserung der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung zusammenwirkt.

Im Folgenden werden die Entstehungsbedingungen, die wesentlichen Ziele, Strategien und Elemente des Programms Stadtumbau Ost als Grundlage für die Evaluierung dargestellt. Die Darstellung des tatsächlichen Verlaufs hinsichtlich der Reichweite des Programms und des Einsatzes der Programmmittel erfolgt in Kapitel 5.

3.1.1 Rahmenbedingungen und Entstehung des Programms

Die gravierenden Entwicklungsbrüche in vielen ostdeutschen Städten und Gemeinden nach der Wende waren gekennzeichnet durch wirtschaftlichen Niedergang, Abwanderung der Bevölkerung, Wohnungsleerstände großen Ausmaßes sowie durch hohe Arbeitslosigkeit und geringe Kaufkraft. Aufgrund der über Jahrzehnte unterlassenen baulichen, technischen und funktionalen Erneuerung von Wohngebäuden und städtebaulichen Strukturen insbesondere im Altbaubereich waren die Stadtstrukturen vielerorts grundlegend gefährdet. Diese Situation stellte nicht nur die betroffenen Kommunen vor bisher ungekannte Herausforderungen, sondern auch der Bund und die Länder wurden mit weit reichenden Handlungserfordernissen konfrontiert, für die es keine Vorerfahrungen gab.

Die Ausrichtung des ‚komplexen Wohnungsbaus‘ der DDR auf neu errichtete Wohnungen in industriell gefertigter Plattenbauweise hatte zur Folge, dass Anfang der 1990er Jahre die Nachfrage nach großen Wohnungen, Einfamilienhäusern und modernisierten Altbauwohnungen mit entsprechendem Komfort sowie einem qualitätvollen Wohnumfeld das Angebot deutlich überstieg. Die Politik reagierte auf diesen vermeintlichen Wohnungsnotstand mit verschiedenen Förderprogrammen und steuerlichen Anreizen zur Wohnraummodernisierung und zum Wohnungsneubau. Die Märkte reagierten entsprechend mit einem Investitionsboom bisher ungekannten Ausmaßes: 43 neue Wohnungen auf 1.000 Einwohner in fünf Jahren stellen einen Neubaurekord dar

(Kommission ‚Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern‘ (‚Lehmann-Grube-Kommission‘)⁵ 2000, S. 11). Insgesamt wurden zwischen 1991 und 1999 rund 690.000 neue Wohnungen in Ostdeutschland und dem Ostteil Berlins fertig gestellt (Kommission 2000, S. 10). Die Wohnungsversorgung verbesserte sich somit sowohl quantitativ, als auch qualitativ erheblich. Diese Verbesserung hatte allerdings ihren Preis: hohe fiskalische Belastungen, überhöhte Kapazitäten der Bauwirtschaft und ein ebenso dramatischer Anstieg der Leerstände in anderen Segmenten waren die Folgen. Aus dem – vor allem qualitativen – Wohnungsdefizit wurde innerhalb einer Dekade ein Wohnungsüberschuss. Die bestehenden Fördermittel waren zu einem erheblichen Teil in einen Markt mit sinkenden Erträgen investiert worden und haben durch ihre starke Ausrichtung auf die Neubauförderung mit zum verstärkten Wohnungsüberhang beigetragen. Standen 1990 400.000 Wohnungen aufgrund ihrer Unbewohnbarkeit leer (Kommission 2000, S. 2), entwickelte sich zwischenzeitlich ein weiterer Angebotsüberschuss insbesondere in industriell gefertigten Wohnungsbeständen, aber auch in unsanierten Altbaubeständen. Dies wurde durch die längere Zeit nicht ausreichend berücksichtigten Abwanderungen junger, Haushalte bildender Bevölkerungsgruppen noch verstärkt.

In Folge dieser Entwicklungen standen nicht nur zahlreiche Wohnungen, Häuser und ganze Wohnblöcke leer, sondern auch Kindergärten, Schulen und sonstige soziale und kulturelle Einrichtungen, für die keine Nachfrage mehr vorhanden war. In einem bisher nicht bekannten Ausmaß wurde ein physischer Umbau der Städte erforderlich, denn auch die gebaute Stadt musste den Veränderungen angepasst werden. Sehr früh ist bei Bund, Ländern und Kommunen die ökonomische, soziale, städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Brisanz dieser Entwicklung erkannt worden, wenngleich zunächst noch die verschiedenen Anreizsysteme eher kontraproduktiv wirkten (Stadtumland-Wanderungen; Eigenheimbau im Stadtumland).

Nach ersten Initiativen in einzelnen Kommunen (z. B. Leipzig) und Ländern (z. B. Sachsen) wurde vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen die Kommission ‚Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern‘ eingesetzt (‚Lehmann-Grube-Kommission‘). Ihre Empfehlungen vom November 2000 waren die wichtigste Vorarbeit für die Etablierung eines Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost. Auf der Basis einer Analyse vor allem der Wohnungsmärkte in Ostdeutschland und der Wirksamkeit bestehender Fördermaßnahmen sowie von Prognosen für Bevölkerung und Haushalte⁶, Wohnungsmarkt und Eigentumsbildung zielten die Empfehlungen auf:

- ein umfangreiches Abrissprogramm von Wohnungen,
- die Förderung von Eigentumsbildung in den Innenstädten,
- die Schaffung von eigentumsfähigen Wohnungen im Bestand,
- die Einführung von flankierenden Förderinstrumenten,
- den Verzicht auf bestehende kontraproduktive Instrumente sowie
- die Stärkung der Kommunen für ein Management der Schrumpfung.

Nach Ansicht der Kommission waren die bestehenden Förderinstrumente in ihrer aktuellen Form ungeeignet, die strukturellen Veränderungen des (ostdeutschen) Woh-

⁵ Im Folgenden zitiert als ‚Kommission 2000‘.

⁶ Die Bevölkerung in den neuen Ländern (inkl. Berlin) nahm von ehemals 18,1 Mio. Einwohnern (1990) auf 17,0 Mio. Einwohner im Jahr 2002 ab und wird sich perspektivisch im Jahr 2020 auf 15,7 Mio. Einwohner reduzieren (BBR Bevölkerungsprognose 2002-2050).

Die Lehmann-Grube-Kommission prognostizierte den Anstieg der Haushalte trotz sinkender Bevölkerungszahlen durch die starken Geburtenjahrgänge der 1970er Jahre von knapp 8 Mio. Haushalten in 2000 auf 8,6 bis 8,8 Mio. Haushalte in 2015. Laut Statistischem Bundesamt (2007) liegt die Anzahl der Privathaushalte in 2007 bei 6.575.000 Millionen; in der Status-Quo-Prognose wird für 2025 die Reduzierung auf 5,957 Mio. Haushalte angenommen.

nungsmarktes zukünftig und zukunftsfähig zu gestalten. Es wurde daher empfohlen, die existierenden Förderinstrumente auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen, sie entweder an die neuen Gegebenheiten anzupassen oder notwendigerweise einzustellen, um neue Förderprogramme aufzulegen. Übergreifendes Ziel dieser angepassten Förderstrategie war die Neuausrichtung der Förderung weg von der Neubauförderung hin zu Eigentumserwerb und zur Modernisierung von Beständen insbesondere in innerstädtischen Quartieren.

Als notwendig erachtete die Kommission die Auflage eines Abrissprogramms und machte dies zu einer ihrer zentralen Empfehlungen (Kommission 2000, S. 70). Die Förderung sollte dabei an folgende Bedingungen geknüpft sein:

- ein städtebauliches Konzept sollte vorgelegt werden,
- der Mietwohnungsleerstand in der entsprechenden Gemeinde sollte mindestens sechs Prozent betragen und
- der Abriss durfte nicht rentabel sein.

Die Kommission ging auf der Grundlage des Mikrozensus 1998 von einem Wohnungsleerstand von rund einer Million Wohnungen aus (13 Prozent des Gesamtbestands) und empfahl, in einem Zeitrahmen von zehn Jahren 300.000 bis 400.000 Wohnungen vom Markt zu nehmen. Die Zahl der Wohnungsabrisse sollte jährlich zwischen 30.000 und 40.000 liegen und mit nicht mehr als 140 DM pro Quadratmeter zurück gebauter Fläche gefördert werden. Die Kosten sollten von Bund, Ländern und Kommunen zu gleichen Teilen übernommen werden (Kommission 2000, S. 71).

Übergreifend bestand in der Kommission Einigkeit darüber, dass die bisher geltenden Instrumente und Methoden der Stadtplanung in der Vergangenheit vor allem darauf ausgerichtet waren, das Wachstum zu steuern, während es nunmehr darauf ankäme, die Schrumpfung zu gestalten, die sich den Kommunen als völlig neue Aufgabe stellte. Es müssten nunmehr in den Kommunen realistische und ganzheitliche Neubewertungen der Entwicklungsmöglichkeiten der Standorte vorgenommen werden und „neue Methoden der Zusammenführung der öffentlichen Belange und der betroffenen wirtschaftlichen Interessen sowie der Investitionspotenziale der Marktteilnehmer entwickelt werden“ (Kommission 2000, S. 8). Als geeignetes Instrument für diese Aufgaben plädiert die Kommission für einen neu zu konzipierenden und zu praktizierenden Typus der Stadtentwicklungsplanung mit realistischen Prognosen der Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung, einer Analyse der Leerstände und des zu erwartenden Wohnungsbaus, mit Abschätzungen über erforderliche Abrisse, Festlegungen von Aufwertungen von Altbauten sowie der Flächenbedarfe für die Eigentumsbildung und Vorstellungen zu Verwertungskonzepten freigelegter Flächen (ebenda, S. 8).

Die Kommission stellte in ihrem Bericht fest, dass die Städte und Gemeinden in Ostdeutschland der finanziellen und gesetzgeberischen Unterstützung des Bundes und der Länder bedürfen, um diese Aufgaben erfüllen zu können. Mit den vorgeschlagenen Maßnahmen würden sich auch erhebliche Chancen für die Städte und ihre Bewohner eröffnen (ebenda, S. 8 f.).

3.1.2 Zielsetzungen und Strategien des Stadtumbau Ost

Auf der Basis des Kommissionsberichts und der darin enthaltenen Empfehlungen wurde von der Bundesregierung eine Initiative zur Verbesserung der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung in den neuen Ländern im Sinne eines Gesamtpaketes auf den Weg gebracht (Programm „Stadtumbau Ost“). Diese enthielt einen weit reichenden Ziel- und Maßnahmenkatalog sowie Strategien zur Umsetzung und wurde im August 2001 vom Bundeskabinett beschlossen. Auf der Basis des Kabinettsbeschlusses wurde das Programm mit dem Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“ vorbereitet. Ab 2002 wurde es als Programmbereich der Bund-Länder-Städtebauförderung implementiert. Wichtige flankierende Instrumente wie die erhöhte Investitionszulage wurden ebenfalls in diesem Jahr wirksam.

Zielsetzungen

Mit dem Programm Stadtumbau Ost soll den durch den wirtschaftlichen und demografischen Wandel verursachten städtebaulichen Funktionsverlusten in den ostdeutschen Städten umfassend begegnet werden (Kabinettsvorlage 2001, S. 1). Übergreifendes Ziel ist es, eine nachhaltige Stadtentwicklung zu initiieren, durch die die Innenstädte mit ihrer ausgebauten Infrastruktur revitalisiert werden sollen und der Zersiedlung im Umland entgegengewirkt wird (ebenda, S. 2). Die Zielsetzungen des Programms gehen damit weit über die reine Bekämpfung des Wohnungsleerstands hinaus, indem Förderziele für notwendige Rückbau- als auch Instandsetzungs- und Modernisierungsinvestitionen sowie andere Aufwertungsmaßnahmen benannt werden. Als wichtige Ziele wurden in der Kabinettsvorlage der Bundesregierung formuliert, dass mit dem Programm

- ein Beitrag für die Zukunftsfähigkeit der Städte und des Wohnungsmarktes in den neuen Ländern geleistet werden soll,
- eine Stabilisierung von durch physischen Verfall und soziale Erosion bedrohte Stadtteile erreicht wird,
- aus städtebaulicher Sicht besonders wertvolle innerstädtische Altbaubestände, die überdurchschnittliche Leerstandsquoten aufweisen, erhalten werden,
- die Attraktivität als Wirtschaftsstandort verbessert,
- die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen unterstützt sowie
- die Identität der Städte erhöht und damit die Bindung an städtische Strukturen verstärkt werden soll.

Bei den Zielen des Programms handelt es sich überwiegend um qualitative Aussagen. Nur im Einzelfall werden konkrete Zielvorgaben formuliert, die sich aus dem Programm insgesamt bzw. aus einzelnen Programmkomponenten ergeben:

- Rückbau/Abriss von rd. 350.000 Wohnungen im Zeitraum 2002 bis 2009,
- Förderung von Wohneigentum in Altbauquartieren aus Mitteln der Städtebauförderung in den Jahren 2002 bis 2004 (3.000 bis 4.000 Haushalte), voraussichtliche Wiedernutzung von ca. 15.000 leer stehenden Wohnungen,

- Modernisierung von zusätzlichen ca. 20.000 Mietwohnungen im innerstädtischen Altbaubestand durch Erhöhung der Investitionszulage für Modernisierung in den Jahren 2002 bis 2004.

Strategien

Um die Programmziele zu erreichen, wurde im Kern ein integrierter Strategieansatz formuliert, der auf die Beseitigung des Angebotsüberhangs an Wohnraum abstellt und gleichzeitig die Aufwertung der Innenstädte und der vom Rückbau betroffenen Stadtquartiere fördern soll. Damit wurden mehrere Komponenten angesprochen (Kabinetttvorlage 2001, S. 2 f.; BMVBS/BBR 2006a, S. 11 f.). Es handelt sich um:

- die Beseitigung des Angebotsüberhangs im Wohnungsbereich durch den Rückbau dauerhaft leer stehender Wohnungen und damit eine Stabilisierung des Wohnungsmarktes,
- die Aufwertung der von Rückbau betroffenen Stadtquartiere durch Sanierung und Instandsetzung des vorhandenen Gebäudebestands einschließlich der Erhaltung von Gebäudeensembles mit baukultureller Bedeutung,
- die Konzentration der Wohnungsbauinvestitionen auf den innerstädtischen Altbau.

Als völlig neuer Ansatz wird mit den Zielsetzungen der strategische Anspruch erhoben, städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Aspekte miteinander zu verbinden. Die Strategie- und Maßnahmenansätze beziehen sich nicht nur auf räumlich und inhaltlich zu konkretisierende Tatbestände und Handlungsfelder und ihnen zuzuordnende Finanzmittel, sondern sind darüber hinaus auch auf neue Verfahrenswege und ergänzende Förderinstrumente ausgerichtet.

3.1.3 Programmstruktur Stadtumbau Ost

Die Programmteile, die im Stadtumbau Ost zusammenwirken, können unterschieden werden in:

- die Förderung des Stadtumbau Ost im Rahmen der Städtebauförderung von Bund und Ländern, die das Programm im engeren Sinne darstellt,
- flankierende Instrumente und Maßnahmen, die gemeinsam mit der Städtebauförderung das Programm im weiteren Sinne bilden.

Das Programm Stadtumbau Ost als Programmbereich der Städtebauförderung hat derzeit eine Laufzeit von 2002 bis 2009. Vorgesehen ist der Einsatz von Bundesfinanzhilfen in Höhe von ca. 1,1 Mrd. EUR. Zusammen mit den Mitteln der Länder und Kommunen stehen damit insgesamt 2,5 Mrd. EUR für den Stadtumbau Ost bereit (zum bisherigen Verlauf der Förderung siehe Kapitel 5). Das Programm erfährt seine konkrete Zielausrichtung und Schwerpunktsetzung über die jährlich zwischen Bund und Ländern abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung.

Zum Stadtumbau Ost im weiteren Sinne gehören neben dem Programmbereich der Städtebauförderung eine Reihe von weiteren Förderinstrumenten und Maßnahmen. Besondere Bedeutung haben hierbei die zusätzliche Altschuldenhilfe, mit der die Sondersituation der Wohnungsunternehmen in den neuen Ländern berücksichtigt wurde, sowie die (2002 bis 2004 wirksame) erhöhte Investitionszulage für Modernisierungsmaßnahmen im Altbau, die im Interesse einer Revitalisierung der Altbauquartiere vor allem an den eingeschränkten Investitionsmöglichkeiten der Privateigentümer ansetzte. Zu den flankierenden Instrumenten und Maßnahmen gehört auch die Aufnahme spezieller Regelungen zum Stadtumbau in das Städtebaurecht.

3.1.4 Das Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost innerhalb der Städtebauförderung

Einführung des Programms mit dem Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost

Der hohe Handlungsdruck und die komplexen Anforderungen des Programms Stadtumbau Ost ließen es sinnvoll erscheinen, geeignete Voraussetzungen für die Einführung des Programms zu schaffen und den Planungsprozess in den Kommunen zu unterstützen. Mit entscheidend für die rasche Umsetzung des Programms war der im Oktober 2001 ausgelobte Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“, der die Erstellung integrierter städtebaulicher Entwicklungskonzepte als Basis der Stadtumbaumaßnahmen in den Kommunen zum Ziel hatte. Darüber hinaus sollte der Wettbewerb dazu beitragen, ein Klima zu schaffen, in dem der erkennbare Paradigmenwechsel in der Stadtentwicklung vom Wachstum zur Schrumpfung kommuniziert und offen diskutiert werden kann.

Insgesamt beteiligten sich 259 ostdeutsche Kommunen sowie zehn Stadtteile in Berlin Ost an dem Wettbewerb, für den insgesamt 16 Mio. EUR zur Verfügung standen. Abhängig von der Stadtgröße wurden bis zu 125.000 EUR für die Erarbeitung der Konzepte bereitgestellt. 34 Kommunen wurden für beispielhafte Stadtumbaukonzepte prämiert. Während des Wettbewerbs wurden die teilnehmenden Kommunen vom Auslober fachlich durch Expertisen zu zentralen Themen des Stadtumbaus unterstützt:

- Leitbilder für den Stadtumbau
- Stadtumbaustrategien für Altbauquartiere
- Stadtumbaustrategien für Neubauquartiere
- Anpassung der technischen Infrastruktur und der Verkehrsinfrastruktur
- Stadtregionale Handlungskooperationen
- Baukulturelle Aspekte im Stadtumbau.

Darüber hinaus wurden die Wettbewerbsergebnisse im Sinne einer qualitativen Evaluierung darauf hin ausgewertet, in wie weit ein Handlungs- und Innovationspotenzial erkennbar wurde, das für die Wohnungs- und Städtebaupolitik des Bundes für die weitere Durchführung des Programms von Bedeutung sein kann. So wurde bereits zu diesem Zeitpunkt deutlich, dass die unter großem Zeitdruck erstellten Integrierten

städtebaulichen Entwicklungskonzepte der Fortschreibung und Konkretisierung bedürfen (BMVBW/BBR 2003, S. 8 f.).

Mit dem Wettbewerbsverfahren wurden erstmals neue Wege der Einführung eines Förderprogramms beschritten, die nicht nur zu qualitativ anspruchsvollen und umsetzungsorientierten ‚Einstiegskonzepten‘ führten, sondern darüber hinaus auch das Problembewusstsein in den Kommunen und bei der Wohnungswirtschaft für konsensorientierte Strategien schärften sowie eine breite öffentliche Diskussion über den Stadtumbau initiierten. Es trug damit insbesondere dazu bei, dass Defizite vor Ort schnell erkannt und diesen gegengesteuert werden konnte.

Rolle der Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte

Bereits im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ wurde das Instrument der Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte („gebietsbezogene integrierte Handlungskonzepte“) als Voraussetzung für die Förderung von Maßnahmen eingeführt. Auch im Stadtumbau sollen städtebauliche Entwicklungskonzepte die Grundlage darstellen, die Maßnahmen des Stadtumbaus in eine langfristige und auf die Gesamtstadt ausgerichtete Strategie einzubinden. Sie sollen die zentralen Leitvorstellungen für die Entwicklung der Stadt und ihrer Teilräume enthalten, die auf der Basis von Situationsanalysen und einer Abschätzung der künftigen Bevölkerungs-, Arbeitsmarkt- und Wohnungsmarktentwicklung erstellt werden (BMVBS/BBR 2006a, S. 16). Auf dieser Grundlage sind dann Ziele für die städtische Gesamtentwicklung sowie eine Festlegung von Schwerpunktgebieten für den Stadtumbau vorzunehmen. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass in die Entscheidungsprozesse über erforderliche Um- und Rückbaumaßnahmen alle betroffenen Akteure der Stadt, der Wohnungswirtschaft und der Versorgungsunternehmen frühzeitig einbezogen werden. Im Rahmen des oben beschriebenen Wettbewerbsverfahrens konnte dies nicht immer im erforderlichen Umfang geschehen. Um die Verbindlichkeit der Konzepte zu erhöhen, sollten diese jedoch möglichst vom jeweiligen Stadtparlament beschlossen werden.

Einordnung in die Städtebauförderung

Das Programm Stadtumbau Ost im engeren Sinne wurde bewusst als Teil der Städtebauförderung implementiert. Mit der Städtebauförderung besteht auf Basis von Artikel 104 a Abs. 4 GG (heute Artikel 104b) ein Instrument, das in besonderer Art und Weise geeignet ist, Finanzhilfen von Bund und Ländern im Bereich des Städtebaus und der Stadtentwicklung effizient und effektiv einzusetzen. Gemeinde, Länder und Bund tragen somit gemeinschaftlich Verantwortung für Programmausrichtung und -umsetzung.

Mit den jährlichen Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern wird sichergestellt, dass sowohl die Fördertatbestände als auch die Finanzmittel problemorientiert definiert und zielgenau eingesetzt werden. Bund und Länder sehen in der Städtebauförderung eine wichtige innen- und kommunalpolitische Aufgabe sowie ein Instrument und Leitprogramm der nachhaltigen Stadtentwicklung, das zugleich einen Beitrag zu

Wachstum und Beschäftigung leistet (VV 2004, S. 4). Die Städtebauförderung ordnet sich damit als ein Kerninstrument in die Nationale Stadtentwicklungspolitik ein.

Die Bedeutung der Städtebauförderung für eine nachhaltige Stadtentwicklung ist in den vergangenen zehn bis 15 Jahren kontinuierlich gestiegen. Über die ‚klassische‘ und bewährte Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen zur Beseitigung ‚städtebaulicher Missstände‘ hinaus, sind im Laufe der Jahre weitere Aufgabenfelder hinzugekommen. Das Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ wurde 1991 eingeführt, um bau- und kulturhistorisch wertvolle Stadtkerne in ostdeutschen Städten zu erhalten und zukunftsweisend weiter zu entwickeln. Daneben ist das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ ein wichtiger Bestandteil der Städtebauförderung geworden. Mit diesem Programm wurde 1999 erstmalig ein umfassender integrierter Förderansatz eingeführt, der investive Maßnahmen der städtebaulichen Erneuerung mit sozial-integrativen Maßnahmen bündelt (BMVBW 2005, S. 70). Erfahrungen aus diesem Programm haben unmittelbar Eingang in das Programm Stadtumbau Ost gefunden (z. B. die Erstellung von Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten als Fördervoraussetzung).

Durch die Einbettung des Stadtumbauprogramms in die Städtebauförderung konnten somit wichtige Grundsätze (wie das Subsidiaritätsprinzip und die dezentrale Steuerung durch Länder und Kommunen) umgesetzt und eine strategische Verzahnung städtebaulicher und wohnungswirtschaftlicher Ziele gewährleistet werden. Durch diese Grundkonstruktion tragen Bund, Länder und Kommunen gemeinsam Verantwortung für den komplexen Prozess des Stadtumbaus. Darüber hinaus wird die Verzahnung mit anderen Programmen der Städtebauförderung in den Kommunen erleichtert. Die Umsetzung des Programms als Teil der Städtebauförderung ermöglicht zudem eine systematische Anknüpfung an planungs- und baurechtliche Kategorien im Rahmen des Baugesetzbuches (BauGB). Dies betrifft insbesondere die Stärkung der Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte sowie die Ausweisung geeigneter Fördergebiete (Definition der Gebietskulissen) in Form von Stadtumbaugebieten.

Schließlich erscheint der Hinweis aus dem Gesetz von Bedeutung, dass die staatlich geförderten stadtentwicklungspolitischen Maßnahmen auf ihre nachhaltige Wirksamkeit hin von Beginn an kontinuierlich begleitet und ausgewertet werden sollen.

Kernelemente des Programms

Die Einführung des Stadtumbauprogramms erfolgte mit Inkrafttreten der Verwaltungsvereinbarung (VV) Städtebauförderung 2002. Kernelemente des Programms sind die Förderung des Rückbaus leer stehender, langfristig nicht mehr benötigter Wohngebäude sowie der Aufwertung der Innenstädte und erhaltenswerter Stadtquartiere. Voraussetzung für die Förderung ist ein Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept. Die räumliche Abgrenzung des Fördergebiets erfolgt als Stadtumbaugebiet nach § 171b BauGB. Sie kann auch – soweit erforderlich – als Sanierungsgebiet erfolgen (VV 2005 ff). Die Gebietsfestlegung konnte bis zum Inkrafttreten der Novelle des BauGB zum 20. Juli 2004 als Sanierungsgebiet nach § 142 BauGB oder als Erhaltungsgebiet nach § 172 BauGB oder aufgrund des Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes durch Beschluss der Gemeinde erfolgen (VV 2002-2004).

Die Besonderheit besteht darin, dass beim Rückbau als Programmteil des Stadtumbaus Ost entgegen der in der Städtebauförderung vorherrschenden Drittelfinanzierung durch Bund, Länder und Gemeinden kein kommunaler Eigenanteil erforderlich ist. Die gleichzeitige Einführung von Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen in die Städtebauförderung unterstreicht jedoch die enge Verknüpfung von Wohnungsrückbau und Aufwertung unter städtebaulichen Gesichtspunkten.

Mittel des Rückbaus von Wohngebäuden können eingesetzt werden für:

- Aufwendungen für die Freimachung von Wohnungen,
- Aufwendungen für den Rückbau unmittelbar (Abriss),
- Aufwendungen für die einfache Herrichtung des Grundstücks zur Wiedernutzung, insbesondere die Begrünung.

Die Einzelheiten der Förderung regeln die Länder in ihren Förderrichtlinien unter Beachtung folgender Eckwerte: Gewährt wird ein Zuschuss je Quadratmeter rückgebauter Wohnfläche an die Wohnungseigentümer, den das Land auch als Pauschalbetrag festlegen kann. Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung mit bis zu 30 EUR je Quadratmeter rückgebauter Wohnfläche, bei gleicher Höhe durch die Länder. Die Bestimmungen zum Rückbau wurden im weiteren Programmverlauf angepasst, ohne das Grundprinzip der Rückbauförderung zu ändern.

Mittel der Aufwertung können eingesetzt werden für

- die Erarbeitung und Fortschreibung von Stadtentwicklungskonzepten,
- die Anpassung der städtischen Infrastruktur,
- die Wiedernutzung der freigelegten Flächen und die Verbesserung des Wohnumfeldes,
- die Aufwertung des vorhandenen Gebäudebestands,
- sonstige Bau- und Ordnungsmaßnahmen sowie
- die Leistungen von Beauftragten.

Für die Aufwertung von Stadtquartieren wird ein Zuschuss zu den unrentierlichen Kosten gewährt. Die Finanzierung erfolgt jeweils zu einem Drittel von Bund, Ländern und Gemeinden. Auch bei den Bestimmungen zum Aufwertungsteil wurden im Programmverlauf neue Akzente gesetzt.

Darüber hinaus gewinnen die Sicherung baukulturell wertvoller, das Stadtbild prägender Altbauten (seit 2005) sowie die von Beginn an förderfähige, bedarfsgerechte Anpassung und Rückführung der städtischen Infrastruktur in den Stadtumbaustädten (seit 2006) zunehmend an Bedeutung.

Anpassungen und Änderungen des Programms im Zeitablauf

Angesichts des „Neulands“, das mit dem Programm Stadtumbau Ost betreten wurde, musste von Beginn an die Möglichkeit des Nachsteuerns und Anpassens verankert werden. In diesem Sinne wurde es von Anfang an als ein „lernendes Programm“ angelegt

(BMVBW 2005, S. 73). Auf Grund der zwischenzeitlich gemachten Erfahrungen wurde das Programm mehrfach an veränderte Anforderungen angepasst und ergänzt.

Als bedeutsame Anpassungen sind dabei unter anderem einzustufen, dass

- zunächst die Maßnahmen für den Rückbau stärker gefördert werden konnten (mehr als 50 Prozent), gegenwärtig aber die Aufwertung verstärkt in den Vordergrund tritt,
- der Erhalt stadtbildprägender Gebäude durch Sicherungsmaßnahmen und den Ausschluss der Förderung des Rückbaus von Altbauten und von denkmalgeschützten Gebäuden verstärkt wurde,
- die Rückführung der städtischen Infrastruktur gesondert gefördert wird,
- generell im Rahmen der Städtebauförderung eine Experimentierklausel eingeführt wurde, die es ermöglicht, private Investitionen als kommunalen Eigenanteil anzurechnen.

Damit wurden bewusst neue Akzente im Stadtumbau Ost gesetzt. Im Folgenden werden die wichtigsten Änderungen zur Weiterentwicklung des Programms in den Verwaltungsvereinbarungen (VV) zur Städtebauförderung dargestellt.

➤ 2002

Die VV 2002 sah vor, dass die Länder die Hälfte der Bundesmittel für die Förderung des Rückbaus von Wohnungen einsetzen, die andere Hälfte für die Förderung der Aufwertung (Art. 2 Abs. 2, VV 2002). In den Protokollnotizen wurde hierzu differenzierend ausgeführt, dass die hälftige Aufteilung der Finanzhilfen auf die beiden Bereiche Rückbau und Aufwertung nicht in jeder Kommune eingehalten werden muss, sondern auf Landesebene insgesamt.

➤ 2003

In der VV 2003 wurde den Ländern gestattet, auch mehr als 50 Prozent der Mittel für den Rückbau einzusetzen. Allerdings wurde in der Protokollnotiz Nr. 8 zu Art. 2 Abs. 3, Satz 10 festgehalten, dass für den Fall, dass ein Land insgesamt mehr als die Hälfte der Bundesmittel für den Rückbau einsetzen wollte, der Bund prüft, ob das Land in einem der folgenden Programmjahre dies ausgleicht und entsprechend höhere Anteile für die Aufwertung einsetzt. Darüber hinaus wurde vereinbart, dass Einzelvorhaben außerhalb des Fördergebietes mit Zustimmung des Bundes förderfähig sind, wenn diese für den Stadtumbau im festgelegten Fördergebiet erforderlich sind (Art. 2 Abs. 3 Satz 4 VV 2003).

➤ 2004

Ergänzend zur Gebietsabgrenzung und den hierfür erforderlichen Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten wurde in die VV 2004 eingefügt, dass die Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte auch unter Beteiligung der Wohnungseigentümer aufzustellen sind und – soweit dies sachlich geboten erscheint – mit den Nachbargemeinden abgestimmt werden (Art. 5 Abs. 2 VV 2004). In der entsprechenden Protokollnotiz hierzu heißt es, dass die Gemeinde sich ernsthaft zu bemühen hat, „die von den beabsichtigten Stadtumbauaßnahmen betroffenen Wohnungseigentümer

jeweils in gleichem Maße in die Erarbeitung des städtebaulichen Entwicklungskonzepts einzubeziehen.“ Dies soll auch für private Eigentümer einzelner Wohngebäude gelten (Protokollnotiz Nr. 6 zu Art. 5 Abs. 1, 2 und 5 VV 2004). Diese Strategien sind nicht neu, erfuhren jedoch in der VV 2004 eine klare Akzentuierung. Sie dienen vor allem einer aktiveren Beteiligung der Wohnungseigentümer von Anfang an und erhöhen die Verbindlichkeit.

➤ 2005

Zur Akzentuierung des Erhalts innerstädtischer Altbaubestände wurde in die VV 2005 aufgenommen, dass der Rückbau von vor 1914 errichteten Gebäuden in straßenparalleler Bebauung (Vorderhäuser) oder anderen stadtbildprägenden Gebäuden grundsätzlich der Zustimmung des jeweiligen Landes bedarf (Art. 6 Abs. 1, Satz 3, VV 2005). Dadurch sollte verhindert werden, dass Gebäudebestände, die von baukultureller Bedeutung sind und das Stadtbild prägen, abgerissen werden können, ohne dass ihre Bedeutung für die Stadt eingehender geprüft wird. Zudem erfolgte die Einführung der Förderung von Sicherungsmaßnahmen an Altbauten und anderen das Stadtbild prägenden Gebäuden (ohne kommunalen Miteleistungsanteil).

➤ 2006

Mit den umfangreichen Wohnungsabrissen wurden zum Teil auch Anpassungen und Rückbau städtischer Infrastruktur erforderlich. Mit der VV 2006 wurde dieser Problematik insofern Rechnung getragen, als nunmehr besondere Förderbedingungen für die stadtbaubedingte Rückführung der städtischen Infrastruktur im Fördergebiet eingeführt wurden (Art. 6 Abs. 1 Satz 3 VV 2006). Die Rückführung der städtischen Infrastruktur bezieht sich dabei sowohl auf soziale Einrichtungen (z. B. Kindergärten, Schulen) als auch auf die stadtbaubedingte Anpassung der technischen Infrastruktur, wie z. B. Leitungsnetze (BMVBS/BBR 2007a, S. 12). Der Bund stellte für diese Maßnahmen in den Jahren 2006 und 2007 zusätzliche Mittel in Höhe von jeweils 20 Mio. EUR zur Verfügung; die Länder haben sich verpflichtet, in gleicher Höhe Mittel bereit zu stellen. Mindestens die Hälfte der zusätzlichen Mittel sollen für diesen Zweck verwendet werden; darüber hinausgehende Mittel können aber auch für Aufwertungsmaßnahmen eingesetzt werden (Art. 6 Abs. 3, Satz 2 VV 2006; BMVBS/BBR 2007a, S. 13).

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass für diese Maßnahmen kein kommunaler Eigenanteil erforderlich ist. Während der Zuschuss für die Kosten des Rückbaus der technischen Infrastruktur maximal 50 Prozent betragen darf, kann für Maßnahmen im Bereich der sozialen Infrastruktur ein Zuschuss von maximal 90 Prozent gewährt werden. Darüber hinaus wurde explizit in der VV hervorgehoben, dass auch die Ver- und Entsorgungsunternehmen an der Erarbeitung und Fortschreibung der Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte zu beteiligen sind (Art. 5 Abs. 1 Satz 8 VV 2006; BMVBS/BBR 2007a, S. 12).

Eine weitere Änderung betraf die Ausweitung der Sicherungsmaßnahmen an stadtbildprägenden Gebäuden, die vor 1914 errichtet wurden. Die Mittel, die ohne kommunale Eigenbeteiligung eingesetzt werden dürfen, wurden von drei auf fünf Prozent des Programm volumens erhöht (Protokollnotiz Nr. 14 zu Artikel 8 Abs. 5 VV 2006).

➤ 2007

Mit der VV 2007 wurde der Aufwertung in den Stadtumbaustädten größeres Gewicht verliehen. Während in den ersten Jahren des Programms der Schwerpunkt auf dem Rückbau der Wohnungsbestände lag, soll nunmehr sichergestellt werden, dass mindestens die Hälfte der Fördermittel für Aufwertungsmaßnahmen in den Stadtquartieren verwendet wird (Art. 6 Abs. 3 VV 2007). Ausnahmen sind nur dann möglich, wenn dies erforderlich ist, um ein Drittel der leer stehenden Wohnungen (im jeweiligen Land) abzureißen. Die Häufigkeit muss nicht in jeder Kommune eingehalten werden, sondern auf Landesebene insgesamt (Protokollnotiz Nr. 11 zu Art. 6 Abs. 3 VV 2007). Weitere Ergänzungen betrafen:

- die Rückbauförderung für Wohngebäude. Sie wurde differenziert, indem der Rückbau von Gebäuden mit weniger als sieben Geschossen nunmehr mit bis zu 50 EUR je Quadratmeter gefördert wird; bei Gebäuden ab sieben Geschossen beträgt der Zuschuss weiterhin bis zu 60 EUR je Quadratmeter. Im Einzelfall ist eine höhere Förderung möglich, wenn die Rückbaukosten aufgrund besonderer Umstände erheblich über dem Durchschnitt liegen (Art. 6 Abs. 4 Satz 1 VV 2007),
- den Ausschluss der Rückbauförderung für Altbauwohnungen, die nach bauordnungsrechtlichen Maßstäben als nicht bewohnbar gelten (Art. 6 Abs. 1 Satz 2 VV 2007),
- die Einführung einer Experimentierklausel für alle Programmbereiche der Städtebauförderung. Die Klausel ermöglicht es den Ländern, durch Einzelfallentscheidung aufgrund der besonderen Haushaltslage einer Gemeinde zuzulassen, dass Mittel der geförderten Eigentümer als kommunaler Eigenanteil gewertet werden, wenn erkennbar wird, dass andernfalls die Investition unterbleiben würde. Der von der Gemeinde selbst aufgebrauchte Eigenanteil muss mindestens 10 Prozent der förderfähigen Kosten betragen (Protokollnotiz Nr. 14 zu Art. 8 Abs. 5 VV 2007). Konkret auf den Stadtumbau Ost bezogen bedeutet die Experimentierklausel eine Erleichterung für den Einsatz von Aufwertungsmitteln in Kommunen mit besonderen finanziellen Problemen.

➤ 2008

Eine weitere Akzentuierung des Programms Stadtumbau Ost zugunsten des Erhalts innerstädtischer Altbaubestände erfolgte in der VV 2008 dahingehend, dass einerseits der Ausschluss der Rückbauförderung von vor 1919 errichteten Gebäuden in straßenparalleler Blockrandbebauung (Vorderhäuser) und anderen Stadtbild prägenden Gebäuden sowie von denkmalgeschützten Gebäuden festgelegt wurde (Art. 10 Abs. 3 VV 2008). Andererseits wurde der Anteil des Fördervolumens, der für Sicherungsmaßnahmen an Altbauten bis Baujahr 1949 eingesetzt werden kann, von fünf auf 15 Prozent erhöht (Art. 10 Abs. 5 VV 2008). Außerdem wurde die mit der VV 2007 eingeführte Experimentierklausel bestätigt (Art. 2 Abs. 4 VV 2008).

Begleitung des Programms

Für die spezifischen Programmelemente des Stadtumbau Ost lagen keine Umsetzungserfahrungen vor, so dass einem Erfahrungstransfer eine besondere Rolle zukam. Ebenso sollten und mussten die Veränderungen von Rahmenbedingungen, die

Programmumsetzung wie auch die Wirkungen laufend erfasst werden. Dazu wurden die Bundestransferstelle Stadtumbau Ost sowie die Monitoringsysteme der Länder aufgebaut.

Die Bundestransferstelle Stadtumbau Ost⁷ wurde 2004 vom BMVBS und dem BBR als programmspezifisches Kompetenzzentrum etabliert und beim Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS) angesiedelt. Die Transferstelle ist vor allem vermittelnde Instanz zur weiteren Qualifizierung der Stadtumbauprozesse (BMVBS/BBR 2006a, S. 9). Mit dieser Institution wird ebenfalls auf positive Erfahrungen reagiert, die mit einer ähnlichen Einrichtung im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ gemacht wurden. Als zentrale Aufgabenfelder gelten:

- die Gewährleistung und aktive Unterstützung eines kontinuierlichen Informations- und Wissenstransfers zwischen den unterschiedlichen am Stadtumbauprozess beteiligten Akteuren,
- die Erfassung und Vermittlung des Status der Programmumsetzung in den Kommunen. Hierzu zählt auch das Offenlegen von Problemen und Hemmnissen sowie die Sammlung gelungener Beispiele des Stadtumbauprozesses und Ableitung von Empfehlungen für die zukünftige Ausgestaltung des Programms als Instrument der Politikberatung (ebenda).

Vor dem Hintergrund des anhaltenden Strukturwandels war es erforderlich, das Programm als „lernendes Programm“ anzulegen und geeignete Instrumente zu entwickeln, die ein kontinuierliches Nachsteuern ermöglichen und fundieren. Erfolgskontrolle und Fortschreibung der städtebaulichen Konzepte stellen daher eine wesentliche Voraussetzung für eine wirksame Steuerung des Stadtumbaus dar. Das Stadtumbau-Monitoring ist letztlich ein datengestütztes Instrument zur Beurteilung der Erfolge und der Effizienz des Programms Stadtumbau Ost; es ist ein Instrument zur Beobachtung und zur Entscheidungsvorbereitung von Stadtentwicklungsprozessen (BMVBS/BBR 2006a, S. 17). Ein solches Monitoring sollte sowohl vor Ort in den Kommunen als auch koordinierend auf Landesebene erfolgen. Diese Monitoring-Systeme sind weitgehend – wenn auch nicht in allen Ländern – etabliert bzw. zum Teil auch noch im Aufbau und liefern erforderliche Informationen für die Fortschreibung und Fortentwicklung des Programms. Die Installation derartiger Systeme auf kommunaler Ebene stellt sich sehr unterschiedlich dar und ist in Mittel- und Großstädten weiter fortgeschritten als in kleineren Gemeinden.

3.1.5 Flankierende Instrumente und Maßnahmen zur Förderung des Stadtumbau Ost

Ergänzend zum Programm Stadtumbau Ost wurden folgende Instrumente und Maßnahmen eingeführt:

- Novelle zum Altschuldenhilfegesetz,
- Neuregelung der Investitionszulage,
- befristete Befreiung von der Grunderwerbssteuer,
- Verwertungskündigung und
- Novellierung des BauGB.

⁷ www.stadtumbau-ost.info

Während das Bund-Länder-Programm in seinem Kern auf eine nachhaltige Stadtentwicklung für die Städte insgesamt und für einzelne Stadtquartiere ausgerichtet ist, enthalten diese Instrumente Regelungen, die zunächst übergreifend als Förderinstrumente eingerichtet wurden und dann gezielt an die Erfordernisse des Programms Stadtumbau Ost angepasst wurden, um die Intentionen des Gesamtprogramms zu unterstützen. Dabei handelt es sich überwiegend um wohnungsmarktbezogene Instrumente, aber auch um die Novellierung rechtlicher Instrumente. Im Einzelnen sind in diesem Zusammenhang folgende Tatbestände relevant, die vor allem für die Wohnungswirtschaft von Bedeutung sind:

Novelle zum Altschuldenhilfegesetz – Altschuldenhilfeverordnung

Mit der Novelle des Altschuldenhilfegesetzes (AHG) vom 15. Dezember 2000 wurden die kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften zusätzlich von Altschulden entlastet, um die Handlungsfähigkeit dieser Unternehmen wieder herzustellen. Auf der Basis einer Ermächtigung in § 6a AHG hat die Bundesregierung mit der Altschuldenhilfeverordnung die zusätzliche Entlastung von Wohnungsunternehmen von den Altschulden geregelt (Härtefallregelung nach § 6 a AHG). Diese Regelung trat zum 1.1.2001 in Kraft. Wohnungsunternehmen werden demnach von ihren Altschulden unter der Bedingung entlastet, dass ihr jeweiliger Wohnungsleerstand bei Antragstellung bis 31.12.2003 mindestens 15 Prozent ihres Gesamtbestands umfasst und das Unternehmen durch unvermietete Wohnungen und Einnahmeausfälle in seiner Existenz gefährdet ist. Voraussetzung für die Entlastung ist ein von einem Wirtschaftsprüfer bestätigtes Sanierungskonzept, das neben wohnungswirtschaftlichen auch städtebauliche Aspekte berücksichtigt. Die Entlastung für die Unternehmen beträgt bis zu 77 EUR je Quadratmeter abgerissener Wohnfläche. Diese Entlastung wird für Wohnungen gewährt, die bis zum Jahr 2010 abgerissen werden. Der Bund hat bis zum Jahr 2003 insgesamt 658 Mio. EUR bereitgestellt; im Jahr 2004 wurde diese Summe um 273 Mio. EUR aufgestockt und für 2005 wurden weitere 200 Mio. EUR vorgesehen. Insgesamt beläuft sich die zugesagte Altschuldenhilfe auf ein Volumen von 1151,1 Mio. EUR, was einem Umfang von insgesamt 274.891 abzureißenden Wohnungen entspricht.

Im Verlauf der Umsetzung des Stadtumbauprogramms wurde klar, dass die zusätzliche Altschuldenhilfe insbesondere von kommunalen Wohnungsunternehmen auch bei Abrissen von Altbauwohnungen genutzt wurde. Hier wurde deutlich, dass die Altschuldenhilfe in einem gewissen Maß auf den Abriss von Altbauten wirkte, die im Einzelfall als Stadtbild prägende und unter städtebaulichen Gesichtspunkten als erhaltenswerte Gebäude einzustufen waren.

Um diesen ursprünglich nicht intendierten negativen Wirkungen für den weiteren Verlauf entgegenzuwirken wurden parallel zur weitgehenden Einschränkung des geförderten Rückbaus von Altbauten im Rahmen der VV Städtebauförderung 2008 ergänzende Regelungen und Modifikationen zur Altschuldenhilfe eingeführt. Seit Beginn des Jahres 2008 können nunmehr bei einem Verzicht auf den Abriss eines Altbaus die entsprechenden Entlastungsbeträge auch für die Instandsetzung und Modernisierung/Sanierung eingesetzt werden (Umwidmung). Weiterhin ist es möglich,

bei Verkauf des Gebäudes die Altschuldenentlastung auch für die Sanierung anderer Stadtbild prägender Altbaubestände des Unternehmens einzusetzen. Damit soll der teilweise hemmende Einfluss der möglichen Altschuldenhilfeentlastung auf die Preisgestaltung zu Gunsten von (privaten) Investoren beseitigt werden. Mit der optionalen Umwidmung der Altschuldenhilfe werden keine zusätzlichen Mittel seitens des Bundes eingesetzt; sondern im Rahmen der Umwidmung werden die bereits den Unternehmen in den Bewilligungsbescheiden zugesagten Mittel herangezogen.

Erhöhte Investitionszulage für die Modernisierung von innerstädtischen Mietwohnungen

Mit der Neuregelung der Investitionszulage ab 2002 sollte eine engere Verbindung mit den Zielsetzungen des Programms Stadtumbau Ost erreicht werden. Durch Neufassung des Investitionszulagengesetzes im Jahr 2002 (befristet bis zum 31.12.2004) wurde für eine bevorzugte Gebietskulisse (Gebäude in Sanierungsgebieten nach § 142 Baugesetzbuch, Gebäude in Erhaltungsgebieten nach § 172 Baugesetzbuch bzw. Gebäude in Kerngebieten nach § 7 Baunutzungsverordnung) die Zulage deutlich erhöht, sofern diese Mietwohnungen bis zum 01.01.1949 oder bei denkmalgeschützten Gebäuden zwischen dem 31.12.1948 und 01.01.1960 fertig gestellt wurden. Der Fördersatz betrug hier 22 Prozent der förderfähigen Kosten; die Investitionskosten wurden bis zu einer Höhe von 1200 EUR pro Quadratmeter Wohnfläche berücksichtigt. Außerhalb der Gebietskulisse und bei den nicht begünstigten Beständen innerhalb der Gebietskulisse galt der Fördersatz von 15 Prozent sowie die Förderung von 614 EUR pro Quadratmeter Wohnfläche. In beiden Gebieten galt ein nicht-förderfähiger Selbstbehalt von 50 EUR pro Quadratmeter Wohnfläche.

Sowohl die allgemeine, wie auch die erhöhte Investitionszulage für den Mietwohnungsbereich liefen Ende 2004 aus, da die Länder – trotz der positiven Effekte der Zulage – im Bundesrat keinen Antrag zur Verlängerung eingebracht hatten.

KfW-Programme

Im Zusammenhang mit der Einführung des Stadtumbauprogramms wurde das KfW-Wohnraummodernisierungsprogramm II auch für die Finanzierung von Rückbaumaßnahmen geöffnet, wobei von vornherein davon ausgegangen wurde, dass die Abrisse in der Regel nicht alleine aus dem Darlehensprogramm, sondern im Zusammenwirken mit der Inanspruchnahme der Rückbauszuschüsse finanziert werden können.

Befristete Befreiung von der Grunderwerbssteuer

Eine weitere Entlastung der Wohnungswirtschaft im Zuge des Stadtumbaus war die befristete Befreiung der Unternehmen von der Grunderwerbssteuer bei Fusionen von Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften, die zwischen dem 1. Januar 2004 und dem 31. Dezember 2006 vollzogen wurden. Da einzelne Wohnungsunternehmen allein nicht mehr wirtschaftlich zu betreiben waren, bot sich die Fusion von Unternehmen an.

Verwertungskündigung

Mit der Einführung des Tatbestands der ‚Verwertungskündigung‘ ab Mai 2004 auch in den ostdeutschen Bundesländern wurde den Wohnungsunternehmen die Kündigung von Mietern unter bestimmten Voraussetzungen in den zum Abriss vorgesehenen Wohnungsbeständen erleichtert. Damit soll der Abriss der Gebäude ohne langwierige und kostenintensive Mietstreitverfahren beschleunigt werden.

Novellierung des Baugesetzbuches

Mit dem Inkrafttreten der Novelle des Baugesetzbuches am 20. Juli 2004 wurde der Tatbestand des Stadtumbaus als Schlüsselaufgabe der Stadtentwicklung in das Besondere Städtebaurecht aufgenommen (§§ 171a bis 171d BauGB). Mit der Möglichkeit, Stadtumbauegebiete auf der Basis von städtebaulichen Entwicklungskonzepten festzulegen (§ 171b BauGB) und Stadtumbaumaßnahmen auf der Grundlage von städtebaulichen Verträgen im Sinne von § 11 BauGB mit den beteiligten Eigentümern durchzuführen (Stadtumbauvertrag, § 171c BauGB), wurden bisherige Erfahrungen und Vorgehensweisen städtebaurechtlich ‚aufgewertet‘. Ziel dieser Neuerung ist es auch, konzeptionelle und konsensuale Verfahrensweisen der Kommunen gemeinsam mit Bürgerinnen und Bürgern, Eigentümern, Investoren und sonstigen Akteuren im Rahmen des Stadtumbaus zu stärken und die Rechtssicherheit für die Kommunen zu erhöhen. Als weitere – allerdings bundesweit geltende – neue Tatbestände können hier außerdem Neuerungen der jüngsten Baurechtsnovelle genannt werden, mit denen es den Kommunen nunmehr ermöglicht wird, Innenstadt-Bebauungspläne in einem beschleunigten Verfahren zu erstellen (§ 13a BauGB); die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche wurde als Belang in § 1 Abs. 6 BauGB explizit und durch Einführung spezieller Regelungen in § 34 Abs. 3 und § 9 Abs. 2a instrumentell unterstützt.

3.1.6 Fazit

Das Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost ist als Programmbereich der Städtebauförderung konzipiert worden. Das Grundkonzept folgt den Befunden und Empfehlungen der 2000 eingesetzten Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“.

Mit dem Programm wurde angemessen auf die umfassenden städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Strukturprobleme in Ostdeutschland reagiert. Mit seinem Aufwertungsteil und den darin festgelegten Fördertatbeständen fügt es sich in die Systematik der Städtebauförderung ein; mit den zur Verfügung gestellten Rückbaumitteln wurde in der Bundesrepublik Neuland betreten. Diese politische Strategie war aufgrund bisher ungekannter Wohnungsleerstände und damit verbundener Krisensituationen der Wohnungswirtschaft erforderlich geworden. Da das Programm von der ersten Stunde an als „lernendes Programm“ angelegt war, erfolgten einerseits zielgerichtete Nachsteuerungen durch die jährlichen Verwaltungsvereinbarungen, andererseits zielgerichtete Ausgestaltungen durch die Länder. Damit konnte auch dem sich fortentwickelnden Erkenntnisstand und neuen Problemeinsichten genügt werden.

Um die Städte und Gemeinden in der Bewältigung der weit reichenden Herausforderungen zu unterstützen, wurden zudem vielfältige fördertechnische, rechtliche wie auch begleitende Instrumente entwickelt, die in ihrem Zusammenwirken die Prozesse im Stadtumbau Ost befördert, wie auch beschleunigt haben. Insbesondere mit der erhöhten Investitionszulage (2002–2004) und der Ausgestaltung des Altschuldenhilfegesetzes sind flankierende Instrumente bereitgestellt worden, die die Wirksamkeit des Programms Stadtumbau Ost zum Teil erst ermöglicht, vor allem aber erleichtert und verstärkt haben.

3.2 Das Bund-Länder-Programm Stadtumbau West

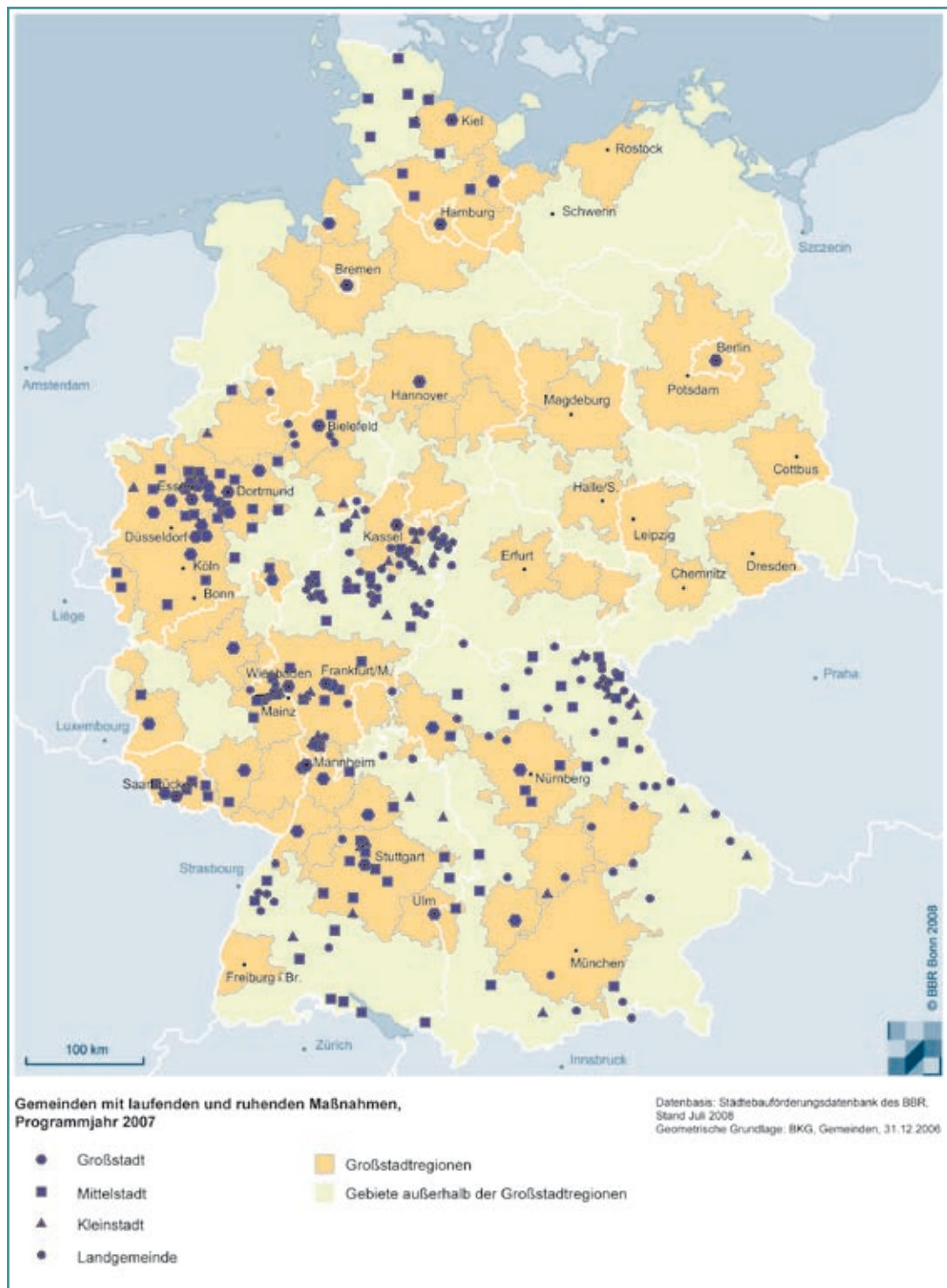
Auch in vielen Städten und Gemeinden der alten Bundesländer zeichnet sich schon seit längerem ein Wandel der Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur ab, der in den 1990er Jahren durch die Impulse der Sonderentwicklung aufgrund von Wiedervereinigung und Öffnung der Grenzen nach Osten unterbrochen wurde. Kurz nach der Jahrtausendwende nahmen viele westdeutsche Kommunen den Strukturwandel z. B. in Form von Verlusten an Unternehmen, Arbeitsplätzen und Einwohnern wahr und erkannten die Herausforderung, Maßnahmen zur Anpassung an den demografischen und wirtschaftlichen Wandel ergreifen zu müssen. Die Bundesregierung legte daher im Jahr 2004 das neue Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau West auf. Zwischen 2004 und 2007 standen insgesamt 211 Millionen EUR an Bundesmitteln für die Programmumsetzung zur Verfügung. Bis Ende 2006 wurden 235 westdeutsche Kommunen in das Förderprogramm aufgenommen. Dem Start des Regelprogramms 2004 ging seit 2002 ein Forschungsfeld Stadtumbau West im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) voraus, in dem 16 Pilotstädte – finanziell unterstützt mit 30 Millionen EUR Fördermitteln des Bundes – beispielhaft Stadtumbau-Strategien erprobten. Die Ergebnisse wurden bis Ende 2007 dokumentiert und im Frühjahr 2008 in einer Abschlussdokumentation veröffentlicht.⁸

3.2.1 Rahmenbedingungen und Entstehung des Programms

Eine vergleichende Auswertung der Rahmenbedingungen der seit 2004 im Programm Stadtumbau West aufgenommenen Maßnahmengebiete liegt derzeit noch nicht vor. Solange keine belastbaren Auswertungen zu den Rahmenbedingungen der im Regelprogramm aufgenommenen Kommunen vorliegen, kann auf die Ergebnisse aus dem ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West zurückgegriffen werden. In den 16 Pilotstädten des Stadtumbaus stellen Schrumpfung, das Überangebot baulicher Anlagen und die notwendige Kooperation mit Eigentümern die drei größten Herausforderungen des Stadtumbaus dar. Das Überangebot baulicher Anlagen, wie es § 171a BauGB als Stadtumbau-Bedarf feststellt, nimmt dabei in westdeutschen Städten unterschiedliche Ausformungen an: Stadtweite strukturelle Wohnungsleerstände werden sich in Westdeutschland voraussichtlich auf nur wenige Strukturkrisenstädte konzentrieren, während quartiersbezogene Wohnungsleerstände häufiger anzutreffen sind. Zusätzliche Gebäudeüberhänge ergeben sich in Wohnquartieren zunehmend durch eine Unterauslastung kinderbezogener sozialer Infrastruktur wie Schulen und Kindergärten. Weiterhin sind großflächige Industrie-, Gewerbe- bzw. Militärbrachen zu beobachten, die aufgrund ihrer innerstädtischen Lage häufig eine besondere städtebauliche Her-

⁸ Zwischenergebnisse aus dieser Pionierphase wurden ständig dokumentiert unter www.stadtumbauwest.de. Die Abschlussdokumentation erschien im April 2008 (BMVBS/BBR 2008b)

Abbildung 3.1:
Übersicht über die
Kommunen im
Regelprogramm
Stadtumbau West
2007



ausforderung darstellen. Ebenso können Ladenlokale oder Kaufhäuser in Innenstädten und Stadtzentren einen strukturellen Leerstand aufweisen. Beschleunigte demografische Prozesse, die Konzentration benachteiligter Bevölkerungsgruppen, eine geringe kommunale Finanzkraft, Imagedefizite und eine nicht zeitgemäße Bausubstanz stellen weitere Herausforderungen im Stadtumbau West dar. Ein Vergleich mit den Rahmenbedingungen ostdeutscher Städte zeigt, dass insbesondere Wohnungsleerstände und die damit zusammenhängende wohnungswirtschaftliche Problemlage ein erheblich stärkeres Ausmaß in Ostdeutschland aufweisen.

3.2.2 Zielsetzungen, Strategien und Maßnahmen des Bund-Länder-Programms Stadtumbau West

Die dargestellten Rahmenbedingungen belegen für einen Teil westdeutscher Städte den Bedarf der Auseinandersetzung mit Konzepten für eine „Stadtentwicklung ohne Wachstum“. Das Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau West verfolgt daher das Ziel, Bewältigungsprozesse einer „Stadtentwicklung ohne Wachstum“ zu befördern und die Städte bei Konzepten und Maßnahmen zur Prävention von Überhängen baulicher Angebote und anderer schrumpfungsbedingter städtebaulicher Missstände zu unterstützen. Als Strategiekomponenten kommen Rückbau und Aufwertung zum Einsatz, die wie beim Programm Stadtumbau Ost systematisch und konzeptionell miteinander verknüpft werden. Dabei wird Aufwertungsangeboten in Innenstädten zur Rückgewinnung ehemals minder genutzter Flächen besondere Bedeutung beigemessen.

Die Maßnahmen des Programms Stadtumbau West konzentrieren sich maßgeblich auf

- die Stabilisierung von Stadtteilen durch Rückbau und Entwicklung,
- die Stabilisierung der sozialen Infrastruktur,
- die Bestandserneuerung: In der Wohnungspolitik – aber auch in Bezug auf andere Wirtschaftsbranchen – muss die Umorientierung von Neubau zur Bestandspflege umgesetzt werden,
- die Unterstützung von Projekten und Initiativen, die die Kinder- bzw. Familienfreundlichkeit von Städten erhöhen, wozu auch die Erhöhung der Attraktivität und damit die Förderung der Rückkehr älterer Menschen aus dem Umland gehört,
- die Erhaltung und Entwicklung städtebaulicher und architektonischer Qualitäten und damit der Baukultur und
- die Flächenaktivierung. Die Flächenpotenziale der im großen Maße vorhandenen Brachflächen müssen vorrangig vor Neuausweisungen genutzt werden.

3.2.3 Vorbereitung und Einführung des Programms

Eine bedeutsame vorbereitende Aktivität beim Stadtumbau West war die Initiierung des ExWoSt-Forschungsfeldes Stadtumbau West, das vor Programmstart und während der ersten Umsetzungsphase wichtige Informationen für Bund, Länder und Kommunen erarbeitete. Weiterhin stellt der 2004 erarbeitete und 2005 vom Ausschuss für Stadtentwicklung, Bau- und Wohnungswesen der Bauministerkonferenz verabschie-

dete „Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms Stadtumbau West“ einen Meilenstein bei der Einführung des Förderprogramms dar. Mit dem Start der Bundestransferstelle Stadtumbau West und weiterer Begleitforschungsaktivitäten für das Regelprogramm wird 2008 die systematische Untersuchung der Programmumsetzung eingeleitet.

Das ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West

Das 2002 mit elf Pilotstädten gestartete und 2003 um fünf weitere Städte ergänzte ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West hatte eine Laufzeit von fünf Jahren. Für die 16 Pilotvorhaben standen 30 Millionen EUR zur Verfügung. Durch die rasche Implementierung und gute Ausstattung des Forschungsfeldes konnten in den 16 Pilotstädten entscheidende Impulse für den jeweiligen Stadtumbauprozess vermittelt werden. So haben alle Pilotstädte städtebauliche Entwicklungskonzepte erarbeitet, insgesamt wurden 54 Impulsprojekte bzw. -themen als investive Maßnahmen umgesetzt. Das Ziel des Forschungsvorhabens, übertragbare Strategien zur Lösung der Stadtumbauprobleme anhand von Pilotprojekten zu entwickeln, konnte damit erreicht werden.

Leitfaden Stadtumbau West

Zur Profilschärfung des Programms Stadtumbau West wurde Anfang 2005 vom Ausschuss für Stadtentwicklung, Bau- und Wohnungswesen der Bauministerkonferenz der „Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms Stadtumbau West“ verabschiedet und veröffentlicht, aus dem die Intention des Programms mit seinem präventiven Charakter bezogen auf die Folgen des demografischen und wirtschaftlichen Wandels deutlich wird. Der Leitfaden beschreibt Zielsetzung und Strategie des Programms, formuliert Anforderungen an die städtebaulichen Entwicklungskonzepte als Basis des Stadtumbaus, erläutert Handlungsfelder und Fördergegenstände und greift weitere wichtige Aspekte wie die Wertermittlung, die fachübergreifende Umsetzung sowie den Einsatz von Rechtsinstrumenten auf. Der Leitfaden hat sich als wichtiger Orientierungsrahmen für die Umsetzung des Stadtumbaus in den westlichen Bundesländern bewährt.

Bundestransferstelle Stadtumbau West und Koordinierungsstellen einzelner Bundesländer

Die wichtige Aufgabe des Wissenstransfers im Stadtumbau West zwischen Kommunen, Ländern, Bund, der Wissenschaft und weiteren Akteurskreisen hat bis Anfang 2008 das ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West übernommen. Seit März 2008 wurde auf der Basis der Erkenntnisse und der Informationsangebote des Forschungsfeldes – analog zur bewährten Bundestransferstelle Stadtumbau Ost – eine Bundestransferstelle Stadtumbau West eingerichtet, die schrittweise ein eigenständiges Informationsangebot im Regelförderprogramm aufbaut. Im Herbst 2008 werden mit einer schriftlichen Befragung aller Regelprogrammkommunen und einer Fortschrittsuntersuchung in den 16 Pilotstädten des Forschungsfeldes weitere Aktivitäten der Begleitforschung gestartet.

3.2.4 Programmarchitektur Stadtumbau West und Erfahrungen

Das Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau West wurde 2004 als eigenständiger Programmbereich eingeführt. Stadtumbau West ist als Bund-Länder-Programm mit Finanzierungsanteilen von Bund, Ländern und Kommunen von jeweils einem Drittel konzipiert. Grundlage der Stadtumbau-Maßnahmen sind städtebauliche Entwicklungskonzepte nach § 171b BauGB.

Die Fördertatbestände im Stadtumbau West und Stadtumbau Ost weisen hohe Identität auf. Sie sind vor dem Hintergrund der vielfältigen städtebaulichen Problemlagen in von Schrumpfung betroffenen Städten und Stadträumen breit angelegt (vgl. Verwaltungsvereinbarungen Städtebauförderung):

- Erarbeitung (Fortschreibung) von städtebaulichen Entwicklungskonzepten sowie Bürgerbeteiligung,
- Städtebauliche Neuordnung sowie die Wieder- und Zwischennutzung von Industrie-, Verkehrs- oder Militärbrachen,
- Verbesserung des öffentlichen Raumes, des Wohnumfeldes und der privaten Freiflächen,
- Anpassung der städtischen Infrastruktur und die Sicherung der Grundversorgung,
- Aufwertung und Umbau des vorhandenen Gebäudebestandes. Dazu gehört auch der Erhalt von Gebäuden mit baukultureller Bedeutung, wie z. B. die Instandsetzung und Modernisierung von Stadtbild prägenden Gebäuden,
- Rückbau leer stehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Gebäude oder Gebäudeteile oder der dazugehörenden Infrastruktur,
- Wieder- und Zwischennutzung freigelegter Flächen,
- Sonstige Bau- und Ordnungsmaßnahmen, die für den Stadtumbau erforderlich sind,
- Leistungen von Beauftragten.

Einen spezifischen Rückbauteil des Programms mit einer 100-Prozent-Förderung durch Bund und Länder wie beim Stadtumbau Ost gibt es jedoch nicht. Auch ergänzende wohnungswirtschaftliche Instrumente wie das Altschuldenhilfegesetz existieren beim Stadtumbau West nicht.

Erfahrungen im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West mit der Programmarchitektur

In den 16 Pilotstädten des ExWoSt-Forschungsfeldes Stadtumbau West wurden jeweils städtebauliche Entwicklungskonzepte als Grundlage des Stadtumbaus erarbeitet. Die Finanzierung der 54 umgesetzten Impulsprojekte in den Städten basierte auf den Fördergegenständen des Regelprogramms Stadtumbau West. Folgende Schlussfolgerungen für das Förderprogramm konnten u. a. aus den Pilotstadterfahrungen gezogen werden:

- Die Breite der Fördertatbestände hat sich bewährt. Wesentliche Bedarfe an neuen Fördertatbeständen sind nicht erkennbar.
- Die aufwändigen Prozesse zur Vorbereitung der Zusammenarbeit mit Eigentümern benötigen umfangreiche Personalressourcen zur Prozesssteuerung. Dies gilt

insbesondere für Stadtumbau-Prozesse in von privaten Eigentümern dominierten Stadtquartieren sowie für kleinere Gemeinden.

- Für die Prozesse hilfreich könnten standardisierte Verfahren der finanziellen Förderung von Zwischennutzungen sein, um die Akzeptanz von Zwischennutzungsprojekten bei den Kommunen zu erhöhen.
- Der Leitfaden Stadtumbau West hat sich bewährt und sollte auf der Basis der vorliegenden Erkenntnisse fortgeschrieben werden.
- Der Einsatz der Regelungen des § 171a-d BauGB hat sich in den Pilotstädten dann bewährt, wenn kooperationswillige bzw. -fähige Eigentümer in der Gebietskulisse vorherrschen. In Fällen, bei denen Kooperationsprobleme mit Eigentümern zu erwarten sind, empfiehlt sich der Einsatz des Stadtumbau-Rechts kombiniert mit dem Sanierungsrecht.
- Defizite bestehen aktuell noch im Hinblick auf praktikable Kosten- und Nutzensgleichsysteme zwischen Eigentümern. Es bleibt abzuwarten, ob die Einführung so genannter „Business Improvement Districts“ (BID) und „Housing Improvement Districts“ (HID) in dieser Hinsicht Erfolg versprechende Handlungsoptionen eröffnen.

3.2.5 Umsetzung des Programms in den Ländern

Bis Ende 2007 wurden 280 Kommunen in das Programm Stadtumbau West aufgenommen. Die zwischen 2004 und 2007 ausgereichten Bundesfinanzhilfen in Höhe von 211 Millionen wurden mittels eines problemorientierten Verteilungsschlüssels, der die Einwohnerzahl des Landes, den Bevölkerungsverlust des Landes und der Kommunen, den Wohnungsleerstand, die Arbeitslosigkeit, frei werdende Militärflächen und wegfallende Militärposten als Merkmale berücksichtigt, aufgeteilt.

Tabelle 3.1: Programmkommunen, Maßnahmen und Bundesfinanzhilfen im Bund-Länder-Programm Stadtumbau West 2007

Land	Gemeinden im Programm () = davon 2007 neu aufgenommen	Anzahl geförderte Maßnahmen im Programm 2007 () = davon neue Maßnahmen	Anzahl Maßnahmen ruhend	Gesamtzahl der Maßnahmen	Bundesfinanzhilfen 2007	Bundesfinanzhilfen 2004-2007
Baden-Württemberg	39 (15)	18 (16)	23	41	10.555.667	31.647.000
Bayern	72 (16)	71 (18)	4	75	9.117.000	32.747.000
Berlin	1 (0)	5 (0)	0	5	1.667.000	5.184.000
Bremen	2 (0)	5 (1)	1	6	4.073.000	8.596.000
Hamburg	1 (0)	2 (0)	0	2	1.301.000	4.004.000
Hessen	84 (0)	26 (0)	4	30	5.924.000	16.979.000
Niedersachsen	1 (1)	1 (1)	0	1	672.000	672.000
Nordrhein-Westfalen	52 (5)	50 (16)	27	77	15.882.000	58.639.000
Rheinland-Pfalz	9 (3)	7 (3)	3	10	4.335.00	12.333.500
Saarland	6 (0)	6 (0)	1	7	1.749.000	5.143.000
Schleswig-Holstein	13 (6)	11 (6)	2	13	4.381.000	12.047.000
	280 (46)	202 (61)	65	267	59.656.667	187.991.500
Quelle: BMVBS 2007						

Die höchste Anzahl an Kommunen wurde in den Ländern Hessen, Nordrhein-Westfalen und Bayern in das Programm aufgenommen. In Hessen liegt dabei die Besonderheit vor, dass bis 2007 16 interkommunale Verbünde im Programm Stadtumbau West unterstützt wurden. Da die investiven Vorhaben dieser Verbünde immer als eine Maßnahme gewertet werden, stand im Jahr 2007 der Gesamtzahl von 84 Programmkommunen eine Zahl von 26 laufenden Maßnahmen gegenüber. Das Land Niedersachsen hat bis 2007 keine Kofinanzierungsanteile für den Programmbereich Stadtumbau West zur Verfügung gestellt, weshalb dort erst 2007 eine Kommune Aufnahme in das Programm gefunden hat, die den Landesanteil übernommen hat. Die Gesamtanzahl der Programmkommunen ist von 235 im Jahr 2006 auf 280 im Jahr 2007 gestiegen, der Umfang geförderter Maßnahmen stieg von 155 im Jahr 2006 auf 202 im Jahr 2007 an.

Tiefer gehende Analysen zu Charakteristika der Landesprogramme und Spezifika der Programmstädte sowie zum Einsatz der Programmmittel im Stadtumbau West liegen derzeit noch nicht vor. Mit dem Start einer Transferstelle Stadtumbau West Anfang 2008 und einer Befragung der Stadtumbaukommunen ab Mitte 2008 werden schrittweise diesbezügliche Auswertungen vorgenommen.

4 Handhabung des Programms in den Ländern – Synoptischer Vergleich

Alle fünf neuen Länder und Berlin beteiligten sich von Anfang an am Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost. Nach Maßgabe des Baugesetzbuches und auf Grundlage der jährlich abzuschließenden Verwaltungsvereinbarungen haben einige Länder für die Beantragung von Fördermitteln durch die Kommunen eigenständige Richtlinien oder Verwaltungsvorschriften (teilweise nur für den Rückbau) erlassen, in anderen orientiert sich das Verfahren an den jeweils geltenden Richtlinien für die Städtebauförderung. Die unterschiedlichen Verfahrensweisen folgen landesspezifischen Besonderheiten, die Aufnahme in das Programm ist in allen Flächenländern das Resultat von Aushandlungsprozessen zwischen den Kommunen und den zuständigen Landesministerien.

4.1 Ausgangs- und Rahmenbedingungen für den Stadtumbau

Zu Beginn des Programms waren die Ausgangsbedingungen in den Ländern uneinheitlich. Die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen hatten zwischen 1991 und 2001 jeweils zwischen 6,5 Prozent und 8,5 Prozent ihrer Einwohner verloren. Hatte diese Entwicklung in der ersten Hälfte des Jahrzehnts eine abnehmende Dynamik aufgewiesen, so waren die prozentualen Rückgänge seit 1996 wieder angestiegen, besonders spürbar in Sachsen und Sachsen-Anhalt. Brandenburg hingegen konnte von der Umlandwanderung aus Berlin profitieren und verzeichnete nach anfänglichen Bevölkerungsverlusten in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wieder leichte Gewinne. In Berlin war nach der Wiedervereinigung die Einwohnerzahl zunächst angestiegen und nach einer dreijährigen Stabilisierung hatte ab 1996 ein rezessiver Trend eingesetzt, in dessen Folge die Einwohnerzahl auf einen vorläufigen Tiefstand sank, der erst 2004 überwunden wurde.

Wie in Kapitel 7 näher dargelegt wird, waren die Bevölkerungsverluste der gesamten bzw. der einzelnen neuen Länder jedoch nicht direkt ausschlaggebend für die Entstehung der Leerstandsproblematik, da sich die Zahl der Haushalte von 1991 bis 2001 insgesamt erhöht hat und somit nachfrageseitig kein Überangebot hervorgerufen wurde.⁹ Ausschlaggebend war vielmehr die hohe Neubautätigkeit in Verbindung mit Wanderungsbewegungen innerhalb der neuen Länder, insbesondere Fortzügen aus den Städten in neu entstandene Wohngebiete in deren Umland. Sachsen war im Jahr 2002 mit einer Leerstandsquote von 18 Prozent führend, gefolgt von Sachsen-Anhalt mit 17 Prozent.

⁹ Nach der Raumordnungsprognose 2003 bis 2020 des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung (BBR), die zusätzlich Ergebnisse zur Entwicklung der privaten Haushalte seit 1991 umfasst, ist deren Zahl in allen neuen Ländern und in Berlin von 1991 bis 2001 gestiegen.

Einen entscheidenden Einfluss auf die Problemstellung in den einzelnen Ländern hat auch die Altersstruktur der Wohnbestände. Tabelle 4.1 gibt einen Überblick über wesentliche Kennziffern der Wohnungsbestands- und Leerstandsstruktur in den Ländern zu Beginn des „Stadtumbau Ost“. Sachsen ist beim Altbauanteil (50 Prozent) führend, während Mecklenburg-Vorpommern durch einen sehr hohen Anteil an DDR-Wohnungsbau

(50 Prozent) und Wohnungsbau seit 1991 (17 Prozent) geprägt ist. Die Wohnungsbestände, auf die das Programm Stadtumbau Ost zielt, sind in den Ländern unterschiedlich vertreten. Gleichzeitig sind in den einzelnen Ländern die verschiedenen Altersgruppen der Wohngebäude jedoch in unterschiedlichem Maße vom Leerstand betroffen.

In Sachsen war die Leerstandsquote im Altbau (23 Prozent) besonders hoch, während sie in Sachsen-Anhalt leicht unterdurchschnittlich (16 Prozent) war. Umgekehrt war Sachsen-Anhalt durch eine gegenüber anderen Ländern relativ hohe Leerstandsquote im DDR-Wohnungsbau (19 Prozent) und im Wohnungsbau ab 1991 (8 Prozent) geprägt. Es wird deutlich, dass die Länder im Jahr 2002 in der Bestands- und Leerstandsstruktur zum Teil erhebliche Unterschiede zeigen bzw. zu Beginn des Stadtumbau Ost unterschiedliche Ausgangsbedingungen aufgewiesen haben. Aufgrund des insgesamt uneinheitlichen Problemdrucks, der sich zudem in den Marktsegmenten verschieden stark manifestierte, befanden sich die strategischen Vorarbeiten, an die beim Start des Programms in den Ländern angeknüpft werden konnte, auf einem unterschiedlichen Niveau. Zudem haben die spezifischen Problemlagen in den Ländern zu unterschiedlich gewichteten Strategien in der Umsetzung des Programms und (wie im Fall Berlins) auch zu Sonderregelungen geführt.

Tabelle 4.1: Wohnungsbestands- und Leerstandsstruktur in den neuen Ländern und Berlin April 2002

	Berlin	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen – Anhalt	Thüringen	Neue Länder ohne Berlin
Wohnungen in 1.000	1.869	1.250	853	2.329	1.327	1.164	6.923
davon Baujahr							
Baujahr bis 1948	42%	38%	33%	50%	44%	42%	43%
Baujahr 1949-1990	49%	45%	50%	37%	42%	47%	43%
Baujahr 1991-2002	9%	17%	17%	13%	14%	11%	14%
Leerstandsquote							
gesamt	10%	13%	12%	18%	17%	10%	15%
Baujahr bis 1948	13%	14%	13%	23%	16%	11%	17%
Baujahr 1949-1990	8%	14%	12%	14%	19%	10%	14%
Baujahr 1991-2002	8%	9%	8%	8%	12%	6%	9%
in 1-2-Familienhäusern	8%	8%	7%	6%	8%	5%	7%
Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus Zusatzerhebung 2002, Fachserie 5							

Brandenburg war vom wirtschaftlichen Strukturwandel und der demografischen Entwicklung in besonderer Weise betroffen. Durch den Suburbanisierungsprozess, der in Berlin Mitte der 1990er Jahre einsetzte, sowie durch teilweise erfolgreiche Gewerbeansiedelungen hatte der „Speckgürtel“ um die Bundeshauptstadt profitiert. Vor allem der südliche und südwestliche Rand von Berlin wiesen teilweise zweistellige Zuwächse auf. Gleichzeitig verlor der „äußere Entwicklungsraum“¹⁰ rasant Einwohner, so dass sich hinter dem Durchschnittswert in Brandenburg zunehmend „zwei Realitäten“ verbergen.

¹⁰ Der Begriff entstammt dem landespolitischen Leitbild der frühen 1990er-Jahre.

Mecklenburg-Vorpommern wiederum hatte im Vergleich zu den anderen neuen Bundesländern zur DDR-Zeit kaum Bevölkerungsverluste erlitten. Als Folge einer nicht bedarfsdeckenden Neubautätigkeit zur DDR-Zeit war daher dort nach der Wende zunächst ein Wohnungsnotstand abzubauen, was den Bevölkerungsrückgang im Nachwendejahrzehnt noch nicht zum Problem werden ließ. Allerdings sorgte der relativ hohe Nachfragedruck dafür, dass der Neuzugang an Wohnungen zwischen 1990 und 2000 prozentual doppelt so hoch ausfiel wie in den Ländern Sachsen, Thüringen und Sachsen-Anhalt. Stärker als die Bevölkerungsentwicklung hat daher in Mecklenburg-Vorpommern der Wohnungsneubau nach 1989 zum Leerstand beigetragen.

Vor allem in den größeren Städten hat die Stadt-Umland-Wanderung zu Bevölkerungsverlusten geführt. In Mecklenburg-Vorpommern waren die sechs kreisfreien Städte mit einem Bevölkerungsverlust von durchschnittlich rund 19 Prozent die größten Verlierer. In Sachsen-Anhalt büßten die Städte Halle, Dessau und Magdeburg zwischen 10 und 15 Prozent ihrer Einwohner ein. In Magdeburg und Halle entfielen von diesen Verlusten 65 bis 70 Prozent auf die Umlandwanderung.

Besonders betroffen von den Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels waren die DDR-Aufbaustädte. Daher gehörten auch Städte wie Schwedt in Brandenburg, Hoyerswerda in Sachsen und Leinefelde in Thüringen noch vor Auflage des Bund-Länder-Programms zu den Pionieren des Stadtumbaus. Dem enormen Problemdruck nachgebend, waren hier bereits Rückbaumaßnahmen durchgeführt worden, sowohl freifinanziert als auch gefördert. Dasselbe gilt für ehemalige Militär- und NVA-Standorte, die durch den Abzug der Streitkräfte einen besonderen Problemdruck aufwiesen.

4.2 Länderstrategien vor Auflage des Bund-Länder-Programms

Beim Start des Bund-Länder-Programms im Jahr 2002 konnte man in den neuen Ländern an unterschiedlich weit fortgeschrittene Aktivitäten hinsichtlich einer öffentlich geförderten Leerstandsreduzierung anknüpfen. Da Mecklenburg-Vorpommern von der Leerstandsentwicklung „zeitversetzt“ erreicht wurde, war hier der Handlungsdruck im Vergleich zu den anderen Flächenländern geringer. Dennoch wurde in diesem Land im Rahmen des Landesprogramms Städtebauliche Weiterentwicklung großer Neubaugebiete bereits vor 2002 der Abbruch von leer stehenden Plattenbauwohnungen in Konversionsstandorten gefördert. In Berlin bestand aufgrund der deutlich positiveren Wohnungsmarktsituation ein schwächerer Handlungsbedarf. Größer war der Handlungsdruck in Thüringen, am stärksten war er in Sachsen-Anhalt und Sachsen, Brandenburg weist die erwähnte Besonderheit der „zwei Realitäten“ auf.

Sachsen hatte bereits im Jahr 2001 das erste Landesprogramm zur Förderung von Stadtumbaumaßnahmen im Mietwohnungsbestand aufgelegt¹¹, nachdem man bereits im Jahr 2000 aus dem Mietwohnungsprogramm den Rückbau von Plattenbauten finanziert hatte. In Thüringen wurden im Rahmen des Wohnungsmarktstabilisierungsprogramms ebenfalls seit 2001 der Rückbau und die Erarbeitung von Konzepten zur Leerstandsreduzierung gefördert. In Brandenburg und Sachsen-Anhalt waren seit dem Jahr 2000 erste Abrissmaßnahmen gefördert worden.

¹¹ Mit diesem Programm sind noch bis 2003 zusätzlich zur Förderkulisse des Programms „Stadtumbau Ost“ Rückbaumaßnahmen mit einer Pauschale von 70 EUR finanziert worden.

Im Prozess der Vorüberlegungen zur Bewältigung des Rückbaus hatten sich länderübergreifend integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte als neuartiges Instrument der informellen Planung durchgesetzt. In Brandenburg, Thüringen und Sachsen-Anhalt wurde die Erarbeitung solcher Konzepte gefördert, in Brandenburg sogar zwei eigenständige Teilkonzepte, nämlich zusätzlich zum städtebaulichen ein wohnungswirtschaftliches. Auf dieser Grundlage konnte man Übereinstimmungen und Widersprüche bei der Bewältigung der doppelten strategischen Aufgabenstellung des Stadtumbaus gut erkennen.

Diese Vorarbeiten in den Ländern, die vor allem im Jahr 2001 von einer Vielzahl interkommunaler Konferenzen und unterstützender Workshops begleitet waren, wurden durch den Bundeswettbewerb ab Herbst 2001 aufgegriffen und gebündelt. Bei der Erarbeitung der Konzepte, für die nur eine relativ kurze Zeit zur Verfügung stand, kam es vielen Kommunen zugute, dass bereits ein konzeptioneller und praktischer Lernprozess angestoßen worden war. Dies hat die Implementation des Bund-Länder-Programms erheblich erleichtert.

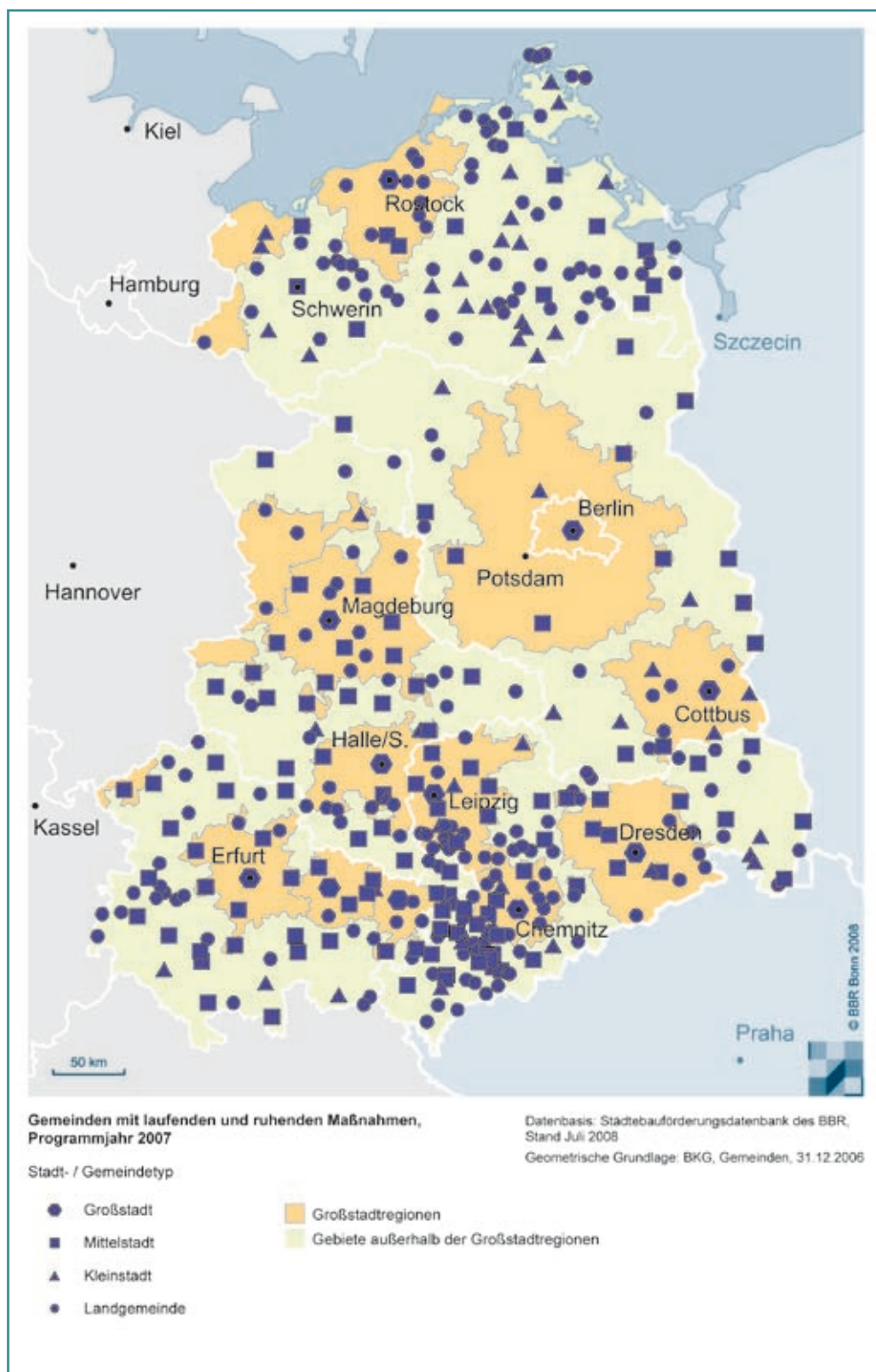
4.3 Auswahl der Programmkommunen

Durch die landesspezifischen Reaktionen auf die wachsenden Leerstände sowie durch die Beteiligung von 260 Kommunen am Bundeswettbewerb (vgl. BMVBW 2003) waren beim Start des Programms in den Ländern bereits erste Weichenstellungen für die Auswahl der Programmkommunen erfolgt. Auf Seiten der Kommunen waren Leerstandsbedrohung, die Initiative der Verantwortlichen, ein integriertes Stadtentwicklungskonzept zu erarbeiten sowie die Kooperationsbereitschaft der Akteure die unverzichtbaren Voraussetzungen. Zusätzlich mussten auf der Landesebene Überlegungen angestellt werden, auf welche Gemeinden sich das Programm angesichts der Begrenztheit der Mittel fokussieren sollte. Mit Ausnahme des Verflechtungsraumes um Berlin stellte die Leerstandsproblematik nahezu überall ein flächendeckendes Problem dar und betraf neben der ganz überwiegenden Zahl der Groß- und Mittelstädte auch viele Kleinstädte.

Zu Beginn des Programms wurde in den Ländern versucht, grundsätzlich die am stärksten vom Leerstand betroffenen Gemeinden ins Programm aufzunehmen. Mit Ausnahme von Brandenburg waren das in der Regel alle größeren Städte. Sachsen-Anhalt griff auf Kriterien der Raumordnung zurück und übernahm alle Ober- und Mittelzentren sowie die Unterzentren mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums ins Programm. In Brandenburg wurden nur Städte mit mehr als 10-prozentiger Leerstandsquote und mindestens einem „§ 6a-Wohnungsunternehmen“ ins Programm aufgenommen (vgl. auch Kapitel 5).

Den Ländern stellte sich die Aufgabe, mit der Auswahl einer beschränkten Zahl von Programmkommunen einen möglichst großen Anteil der landesweit leer stehenden Wohnungen zu erfassen. Dem Ziel hat man sich unterschiedlich angenähert: Eine vergleichsweise hohe Zahl an Gemeinden ist in Sachsen ins Programm aufgenommen worden, mit verhältnismäßig wenig Programmkommunen ist man in Brandenburg gestartet. In Mecklenburg-Vorpommern und in Sachsen-Anhalt werden auch Gemeinden außerhalb der engeren Kulisse der Programmkommunen gefördert. Dies betrifft in der Regel kleinere

Abbildung 4.1: Kommunen im Programm Stadtbau Ost nach Einwohnerzahl 2007



Rückbaumaßnahmen, die in einem begrenzten Zeitraum durchgeführt werden können. Beide Länder reagieren damit auf den hohen dispersen Leerstand im Land.

Hinsichtlich der Größe und der baulichen Strukturen spiegeln die Stadtumbaustädte im Wesentlichen die strukturellen Eigenheiten der Länder wider: In Sachsen ist mit zwei Dritteln das Gewicht der Städte größer, die einen Altbauanteil von über 40 Prozent aufweisen. Solche Städte sind in den anderen Ländern nur zu rund einem Viertel, in Mecklenburg-Vorpommern sogar nur zu 16 Prozent vertreten. Dort und in Brandenburg dominieren deutlich die Städte mit hohem Anteil an neueren Wohngebäuden, während in Sachsen-Anhalt und Thüringen die Wohnungsbestände der Programmgemeinden eine größere Heterogenität aufweisen.

Betrachtet man die Strukturmerkmale zusammen, ergaben sich beim Start des Bund-Länder-Programms sehr unterschiedliche Ausgangssituationen in den einzelnen Ländern. In Brandenburg sind jenseits der nicht programmrelevanten Teilräume vornehmlich Städte mittlerer Größe mit relativ viel DDR-Wohnungsbeständen von Bevölkerungsrückgang und Leerstand betroffen. In Sachsen-Anhalt sind Problemdichte und Größenstruktur der Städte ähnlich hoch, allerdings sind die baulichen Strukturen stärker gemischt. Bei hoher Betroffenheit befinden sich in Sachsen mehr kleine Städte im Programm, die zudem über höhere Anteile von Altbaubeständen verfügen. In Mecklenburg-Vorpommern ist die Leerstandsproblematik in einem Teil der Programmkommunen nicht so stark, die Anteile des DDR-Wohnungsbaus sind hoch, es sind viele kleine Kommunen im Rückbauprogramm. Ähnlich wie in Mecklenburg-Vorpommern ist auch in Thüringen der Problemdruck weniger stark, allerdings weisen die Städte dort eine heterogenere bauliche Struktur auf.

4.4 Ausgestaltung, Ziele und Schwerpunktsetzungen

Ein deutlicher Unterschied in der Länderpraxis wird bei der Handhabung der angestrebten paritätischen Verwendung des Gesamtfördervolumens für Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen sichtbar. Aufgrund ihres größeren Problemdrucks setzten Sachsen und Sachsen-Anhalt von Anfang an einen deutlich höheren Anteil der Fördermittel für den Rückbau ein. In Brandenburg wurde die hälftige Aufteilung der Mittel nach zwei Jahren zugunsten eines höheren Rückbautempos aufgegeben, während man sich in Thüringen weiterhin daran orientierte. In Mecklenburg-Vorpommern waren die Gewichte der Fördermittel in den ersten Jahren ebenfalls gleichmäßig auf Rückbau und Aufwertung verteilt. Später hat sich der Mittelabfluss für den Rückbau verlangsamt, wodurch die Aufwertung ein höheres Gewicht erhält. Relativ niedrige Leerstandsquoten und zunehmende Nachfrage nach teilsanierten Wohnungen haben in Mecklenburg-Vorpommern die Zurückhaltung der Wohnungsunternehmen beim Rückbau vergrößert. Vor allem aber sind im Land relativ wenige Unternehmen nach § 6a AHG härtefallberechtigt.

Allerdings lassen sich für die Zukunft Angleichungstendenzen vermuten, da die Länder, die bisher den weit überwiegenden Teil der Programmmittel für den Rückbau eingesetzt haben, die Aufwertungsanteile erhöhen wollen, während man in zwei Ländern, die bisher die Mittel hälftig eingesetzt haben, zukünftig einen größeren Anteil für den Rückbau

reservieren will. Dass sich per Saldo der Mitteleinsatz länderübergreifend bis zum vorläufigen Ende des Programms 2009 wird ausgleichen lassen, ist jedoch unwahrscheinlich.

4.4.1 Regelungen zum Rückbau

Das Mengengerüst der Rückbauziele orientiert sich in allen Ländern (außer Berlin) an den Empfehlungen der Lehmann-Grube-Kommission, mit Hilfe des Programms „Stadtumbau Ost“ rund ein Drittel der Gesamtleerstände zurückzubauen. In Berlin spielt der Rückbau von Wohnungen nur eine untergeordnete Rolle, hier wurde die Förderung des Rückbaus von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur zu Rückbaukonditionen ermöglicht. Bis 2010 sollen 200 Einrichtungen der sozialen Infrastruktur rückgebaut werden, entsprechend entfielen vom Rückbauvolumen 2002 bis 2006 hierauf zwei Drittel.

Tabelle 4.2: Rückbauziele der Länder für das Jahr 2009

	Berlin	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen-Anhalt	Sachsen	Thüringen
Leerstand 2002*	111.000	165.000	95.000	225.000	414.000	120.000
Rückbauziel 2009	7.000	55.000	32.000	75.000	140.000	40.000
*Schätzungen						
Quelle: Leerstand 2002 BMVBS/BBR 2007a, S. 25, Rückbauziele nach Angaben der Länder.						

In allen Ländern strebt man in den Großsiedlungen einen Rückbau von außen nach innen an, das Ziel wird allerdings ebenso wie eine Priorisierung der Bestände von Unternehmen, die § 6a-berechtigt sind, unterschiedlich konsequent verfolgt. Ein drittes Ziel, das von den Ländern zunehmend angestrebt wird, ist der flächenhafte Rückbau. Allerdings zeigen die Ergebnisse der Befragung der Programmverantwortlichen, dass sich dieses Ziel in den Kommunen nur unvollständig realisieren ließ. Ein Grund dürfte darin liegen, dass sich zwischen den Zielen Konflikte ergeben, wenn Bestände von „§ 6a-berechtigten“ und „nicht § 6a-berechtigten“ Unternehmen einen räumlichen Zusammenhang bilden. Bei der Frage, ab welcher Größenordnung der Rückbau zusammenhängender Gebäude tatsächlich als flächenhaft zu bezeichnen ist, bestehen zusätzlich große Interpretationsspielräume.

Bereits im Jahr 2003 erfolgte in Thüringen eine Prioritätensetzung für solche Abrissmaßnahmen, bei denen es sich um leergezogene Bereiche oder um Bündel von Maßnahmen handelte. In Sachsen wurden seit 2004 wesentliche Beiträge zur Angebotsreduzierung und zur längerfristigen Rücknahme größerer Gebiete sowie Anschlussmaßnahmen vorrangig gefördert. In Mecklenburg-Vorpommern erfolgt in der Regel kein Flächenabriss, sondern der Rückbau einzelner Blöcke. In Berlin ist flächenhafter Rückbau angesichts des geringen Fördervolumens kaum realisierbar, dort will man nur unsanierte Wohngebäude mit mehr als sechs Geschossen abreißen.

In Brandenburg hatte der Rückbau von „§ 6a-Beständen“ in den ersten Jahren höchste Priorität, wobei im Interesse eines flächenhaften Rückbaus mitunter Ausnahmen gemacht wurden. Inzwischen werden zunehmend auch nicht-härtefallberechtigte Unternehmen gefördert. In Sachsen-Anhalt stehen die städtebaulichen Kriterien bei der Bestimmung der

Rückbauschwerpunkte an erster Stelle, weshalb es hier keine explizite Priorisierung von „§ 6a-Beständen“ gibt. In Sachsen genoss die Härtefallregelung nur 2004 Förderpriorität. Ab dem Programmjahr 2008 entfällt die Prioritätensetzung in Sachsen ganz.

Hinsichtlich der Problematik leer stehender Altbauten besteht in allen Ländern Konsens darüber, dass der Leerstand grundsätzlich durch Aufwertungsmaßnahmen bekämpft werden soll. Dass dennoch knapp 10 Prozent der Bundesfinanzhilfen für den Rückbau für Abrissmaßnahmen von Altbaubeständen eingesetzt worden sind, hat nach öffentlichen Kontroversen zu einer Änderung der Fördermodalitäten dahingehend geführt, dass mit der Verwaltungsvereinbarung 2008 der Rückbau von Altbauten nicht mehr gefördert werden kann, wenn es sich um Vorderhäuser oder das Stadtbild prägende sowie denkmalgeschützte Gebäude handelt. Dafür werden Sicherungsmaßnahmen in diesem Gebäudebestand hälftig vom Bund gefördert. In den Ländern mit hohen Leerständen im Altbau wird diese Regelung skeptisch beurteilt, in Sachsen will man bei den Altbaubeständen weiterhin einzelfallbezogen entscheiden können, ob sie erhaltenswert und wirtschaftlich sind und lehnt eine Sicherung „auf Vorrat“ ab.

4.4.2 Regelungen zur Aufwertung

Im Verlauf der Programmumsetzung lassen sich in den Ländern bei der Rahmensetzung für die Aufwertung zunehmend Gemeinsamkeiten feststellen. Wurden anfänglich Aufwertungsmittel stärker in den Plattenbaugebieten und dort auch auf Flächen der Wohnungsunternehmen eingesetzt, hat sich inzwischen eine Priorisierung der Innenstadt bei den Aufwertungsmaßnahmen allgemein durchgesetzt. Innenstadt wird allerdings unterschiedlich definiert. In Brandenburg rechnet man auch die Subzentren dazu. In Berlin ist die Gebietskulisse für die Aufwertung grundsätzlich dieselbe wie die für den Rückbau, beides betrifft allerdings in erster Linie Einrichtungen der sozialen Infrastruktur.

In den Plattenbaugebieten überwiegt die Wohnumfeldgestaltung, häufig gepaart mit der Gestaltung von Abrissflächen. Ähnlich wie in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg sind anfänglich in Sachsen Aufwertungsmittel auch in den Plattenbaugebieten und dort auf Flächen der Wohnungsunternehmen eingesetzt worden. In Brandenburg werden bereits seit 2004 Maßnahmen im Umfeld der Bestände privater Wohnungsunternehmen nicht mehr gefördert. In Mecklenburg-Vorpommern sehen die Modernisierungsrichtlinien im Rahmen der Wohnraumförderung einen Fördervorrang für Unternehmen vor, die sich am Rückbau beteiligen.

Bei der Aufwertung der Innenstädte wird in allen Ländern das Zusammenwirken der Instrumente der Städtebauförderung betont, allerdings mit unterschiedlicher Konsequenz. Berlin nutzt hierzu die Überschneidungen der Gebietskulissen unterschiedlicher Förderprogramme. Auch in Mecklenburg-Vorpommern werden in den Innenstädten alle Städtebauförderungsprogramme einschließlich des landeseigenen Programms gezielt gebündelt. Zunehmend werden auch Aufwertungsmittel des Programms Stadtumbau Ost dorthin gelenkt und in den Plattensiedlungen der Förderaufwand abgesenkt. In Brandenburg betrifft die Förderung in der Innenstadt schwerpunktmäßig den öffentlichen Raum und die soziale Infrastruktur, inzwischen werden auch die Hüllen städtebaulich wertvoller Altbauten gefördert. Bei der Aufwertung betont man in Brandenburg das Prinzip der Nachhaltigkeit. Daher werden grundsätzlich keine Provisorien gefördert.

Da sich die Fördertatbestände der Städtebauförderung stark überlagern, lässt man in Sachsen ein Überschneiden der Gebietskulissen mit den Fördergebieten des Stadtumbaus nur in begründeten Ausnahmefällen zu. Dadurch soll eine zu starke Konzentration der Förderung auf wenige Gebiete verhindert werden. Allerdings hat Sachsen bisher nur einen kleinen Teil der Fördermittel aus dem Programm Stadtumbau Ost für die Aufwertung eingesetzt. Genau umgekehrt strebt man in Thüringen an, die Förderkulissen von Städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Städtebaulichem Denkmalschutz und Stadtumbau möglichst häufig zu harmonisieren, um eine Konzentration der Fördermittel zu bewirken.

Bei Programmen und Initiativen auf Länderebene rückt die Gebietskulisse des Stadtumbaus zunehmend ins Zentrum: Mit dem Masterplan Stadtumbau (MIR 2006) hat das Brandenburger Bauministerium sein Verständnis von Stadtumbau zu einem Integrierten Politik- und Förderansatz weiterentwickelt. Mittel der Wohnraumförderung können für die Aufwertung in Stadtumbaugebieten genutzt werden. Das Thüringer Programm „Genial zentral“ bündelt Wohnraumförderung und Aufwertungsmittel zum Zweck der Eigentumsbildung in den Innenstädten von Stadtumbaukommunen. In Sachsen-Anhalt werden die Wohnraumfördermittel inzwischen generell auf Maßnahmen in den Stadtumbaukommunen konzentriert, in Sachsen sind sie auf die Innenstadt und auf Gebiete beschränkt, die „nach den jeweiligen städtebaulichen Entwicklungsplanungen der Gemeinde dauerhaft erhalten bleiben sollen“¹². Das neue Wohnraumförderprogramm in Mecklenburg-Vorpommern will einerseits Familienwohnen in der Innenstadt stärken, andererseits werden Wohnungsunternehmen, die sich am Rückbau beteiligen, gefördert.

4.5 Integrierte Konzepte als Steuerungsinstrument

Bereits vor Erscheinen der Arbeitshilfe zur Erstellung Integrierter Konzepte, die im November 2001 als Broschüre zum Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“ veröffentlicht worden war, hatte es in den Ländern entsprechende Vorbereitungen gegeben (vgl. BMVBW 2001b, S. 24f.). In Brandenburg waren die Anforderungen des Landes an die wohnungspolitischen und wohnungswirtschaftlichen Konzepte bei drei regionalen Workshops im Jahr 2001 erläutert und ein Leitfaden veröffentlicht worden. In Sachsen bildete die Orientierungshilfe des Ministeriums, in Sachsen-Anhalt ein Leitfaden die Grundlage für die Erarbeitung eines Grob- und eines Feinkonzepts. Nach Veranstaltungen und Konsultationen wurde in Thüringen im Jahr 2002 ein Leitfaden veröffentlicht.

In allen Ländern ist man sich einig, dass die Integrierten Konzepte ein ganz wesentliches und inzwischen unverzichtbares Instrument zur Steuerung der Stadtumbauprozesse sind. Nach Einschätzung der Ländervertreter hätten zwar die ersten Fassungen noch nicht die erhoffte Qualität und Genauigkeit gehabt, doch die Fortschreibungen wären bei der Zielbestimmung realistischer und bei der Maßnahmenplanung genauer geworden, auch wenn beides nach wie vor die Hauptschwächen der Konzepte seien¹³. Um dem entgegen zu wirken, hat beispielsweise Brandenburg als Konkretisierung der Integrierten Konzepte im Jahr 2005 den Stadtumbauplan eingeführt. Er soll eine Liste und eine maßnahmenscharfe Verortung der rückzubauenden Objekte bis zum Jahr 2012 enthalten.

¹² zitiert nach der Homepage des SMI, Bauen und Wohnen unter „Wohnraumförderung“ (Stand 7/2008)

¹³ Vgl. Schlömann-Vagedes (2006)

In den Ländern versucht man durch Werkstattgespräche, bei Beratungen anlässlich von Bereisungen, durch die Unterstützung externer Büros oder durch Arbeitshilfen die Qualität der Integrierten Konzepte zu erhöhen. Mindestens einmal jährlich finden überall individuelle Gespräche zwischen Land und Kommune statt. In Thüringen und Sachsen-Anhalt unterstützt eine Begleitforschung diese Prozesse. In Mecklenburg-Vorpommern und Berlin werden Büros zur Organisation von Workshops hinzu gezogen, in Brandenburg leistet das Landesamt für Bauen und Verkehr inhaltliche Unterstützung. Arbeitshilfen zur Fortschreibung wurden 2005 in Sachsen, 2006 in Brandenburg und 2007 in Sachsen-Anhalt herausgegeben. In Sachsen sind die inhaltlichen Ansprüche an die Stadtentwicklungskonzepte sehr genau vorgegeben und sollen auch die Grundlage für ein kommunales Monitoring bilden. Ihre Erarbeitung wird seit dem Programmjahr 2006 gefördert.

4.6 Förderstrukturen und Förderverfahren

Das Antragsverfahren für die Fördermittel orientiert sich an den Verfahrensweisen, die auch für andere Programme der Städtebauförderung gelten. Beim Programmteil Rückbau sind allerdings die Wohnungsunternehmen fast durchgängig Letztbegünstigte, was zu einer unterschiedlichen Ausgestaltung der Antragsverfahren für den Rückbau in den Ländern geführt hat. Im Verfahren traten zu Beginn des Programms Probleme auf, die inzwischen keine Rolle mehr spielen. Für die bewilligten Maßnahmen standen zunächst nur die Kassenmittel für die ersten Jahresscheiben zur Verfügung. Der Ausgleich mit anderen Deckungsmitteln fiel den Ländern, die bereits über ein entsprechendes Landesprogramm verfügten, leichter. Wo diese „Deckungslücke“ nicht durch die Nutzung von Aufwertungsmitteln behoben wurde, mussten die Maßnahmen zeitlich gestreckt oder von den Unternehmen vorfinanziert werden, wofür die Banken aufgrund der Haushaltsvorbehalte, die in den Bescheiden der Kommunen enthalten waren, teilweise schwer zu gewinnen waren. Das Problem wurde in Sachsen-Anhalt durch das Angebot der Landesförderbank gelöst, die Vorfinanzierung zu übernehmen. Mit zunehmender Dauer des Programms hat sich das Problem jedoch in abnehmendem Maße gestellt.

Das Antragsverfahren beim Rückbau ist in den Ländern unterschiedlich ausgestaltet, weist aber grundsätzliche Gemeinsamkeiten auf. Die erste Stufe ist in allen Ländern ähnlich: Vor dem eigentlichen Bewilligungsverfahren erstellen die Kommunen Objektlisten entweder im Dialog mit den Wohnungsunternehmen oder auf der Grundlage informeller Anträge auf Bewilligung von Rückbaumaßnahmen. Eine Prüfung findet hier insofern statt, als die Kommunen darauf achten, dass alle wichtigen Akteure berücksichtigt und die Maßnahmen zwischen ihnen abgestimmt sind und sich schlüssig aus den Konzepten ergeben. Eine Orientierung am zur Verfügung stehenden Finanzrahmen findet hier nicht statt, wodurch das Programm teilweise mehrfach überzeichnet wird.

In Thüringen und Brandenburg wird ein zweistufiges Antragsverfahren praktiziert. In einer ersten Stufe wird den Kommunen ein Verpflichtungsrahmen zugeteilt bzw. die Gesamtmaßnahme bestätigt. Die Einzelbestätigung erfolgt dann auf der Grundlage eines erneuten Antrags, für den die Kommunen ihre Maßnahmen entsprechend der zur Verfügung stehenden Mittel priorisieren und zu einem neuen Antrag zusammenführen

können. In Sachsen-Anhalt werden die Städte entsprechend über den verfügbaren Finanzrahmen informiert, und die Kommunen erstellen einen Maßnahmen-, Kosten-, Finanzierungs- und Zeitplan. Unterschiede im Verfahrensablauf ergeben sich unter anderem daraus, ob zusätzlich zum Landesverwaltungsamt oder dem Landesförderinstitut eine Förderbank in den Verfahrensablauf eingebaut ist, die für die Prüfung der Anträge sowie Ausreichung und Abrechnung der Mittel zuständig ist.

Die fachlichen Prüfungen erfolgen nach den Kriterien der Übereinstimmung mit den Förderzielen des Landes, der Orientierung der Maßnahmen am Konzept, ihrer Vordringlichkeit, ihrer Bedeutung, Durchführbarkeit und ihres zeitlichen Horizonts. Es wird geprüft, ob die Maßnahmen die landeseigenen Kriterien wie flächenhafter Rückbau, Rückbau von § 6a-Beständen usw. entsprechen. Teilweise haben sich die Ministerien um eine objektscharfe Steuerung bemüht. Die Vielzahl der zu berücksichtigenden Kriterien macht die Auswahl zu einer aufwändigen und konfliktträchtigen Aufgabe. Inzwischen ist zu beobachten, dass man sich bemüht, die Entscheidung über die konkreten Maßnahmen zunehmend den Kommunen zu überlassen.

Das Antrags- und Bewilligungsverfahren weist eine Reihe struktureller und Verfahrensprobleme auf, die den Ablauf erschweren und den Verwaltungsaufwand erhöhen: Durch das häufig sehr späte Inkrafttreten der Verwaltungsvereinbarung lag mehrfach zwischen dem Zeitpunkt der ersten Beantragung der Maßnahmen durch die Kommunen (meist im Herbst des Vorjahres) und der Ausreichung der Bewilligungsbescheide an die Letztempfänger mehr als ein ganzes Kalenderjahr. Hinzu kommen teilweise sehr umfangreiche Verwaltungsabläufe, die das Verfahren verlangsamen.

Hinsichtlich der Rückbaupauschalen wird in den Ländern unterschiedlich argumentiert. In Sachsen-Anhalt verweist man darauf, anfänglich gemeinsam mit Thüringen eine geringere Pauschale gefordert zu haben. Begründet wurde dies mit den zu Beginn der Rückbauprozesse häufig komplett leer stehenden und daher preiswerter abzureißenden Gebäuden. Ganz im Gegensatz dazu wurde im Rahmen des Sächsischen Landesprogramms eine Rückbaupauschale von 70 EUR pro Quadratmeter ausgereicht. Die 60 EUR Pauschalmittel, die das Bund-Länder-Programm anfänglich zur Verfügung stellte, werden in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern konsequent nach Quadratmetern abgerechnet. Für eine pauschale Abrechnung der Rückbaukosten hatte sich auch Mecklenburg-Vorpommern vehement ausgesprochen, weil es den Prüfaufwand

Tabelle 4.3: Auszahlung der Rückbaumittel in den Ländern

	Berlin	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen-Anhalt	Sachsen	Thüringen
Auszahlung über Kommunen		x				x
Auszahlung direkt	x		x	x	x	
Pauschalabrechnung		x	x		x	
„spitze“ Abrechnung	x			x		x
Quelle: eigene Recherchen IfS/Difu						

einer „spitzen“ Abrechnung für zu hoch hielt. In Brandenburg prüft das Landesverwaltungsamt trotz pauschaler Abrechnung die Mittelverwendung, um hierdurch Aufschlüsse über die Kostenentwicklung zu erlangen.

In Thüringen und Sachsen-Anhalt werden den Unternehmen nur die nachgewiesenen Kosten erstattet, was die Verrechnung kostenintensiverer mit einfacheren Maßnahmen ermöglicht. Einspareffekte ergeben sich allerdings nur dann, wenn eine nennenswerte Anzahl von Maßnahmen unter der Pauschale abgerechnet werden kann. In Thüringen wird die „spitze“ Abrechnung genutzt, um auf Landesebene und in den Kommunen einen Pool zu schaffen, durch den Überhänge aus Maßnahmen, die unter der Kostenpauschale abgerechnet wurden, zur Finanzierung anderer Maßnahmen (z. B. Teilrückbau), die in den Kosten darüber liegen, finanziert werden können.

4.7 Monitoring

Um die Umsetzung des Programms „Stadtumbau Ost“ durch ein möglichst vergleichbares Monitoring zu begleiten, hat nach dem Start des Bund-Länder-Programms eine länderübergreifende Arbeitsgruppe einen rund 180 Merkmale umfassenden Indikatorenkatalog erarbeitet. Die Handhabung des Monitoring hat sich jedoch in der Praxis der Länder mittlerweile ausdifferenziert. Das Land Sachsen macht ein Monitoring ausschließlich zu Sache der Städte und hat bisher auf eine landesweite Auswertung der erhobenen Daten verzichtet. In Berlin befindet sich ein Stadtumbau-Monitoring derzeit im Aufbau. Praktische und konzeptionelle Unterstützung erfuhren die Kommunen beim Aufbau von Monitoringsystemen in den Ländern Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen.

In Thüringen und Sachsen-Anhalt wurden die Kommunen bei der Benutzung einer speziellen Software zur Erfassung der Daten unterstützt. Da deren Nutzungspotenzial weit über die Erfordernisse des Stadtumbau-Monitoring hinausgeht, wollte man in den Kommunen Anreize schaffen, eigene umfassendere und dauerhafte Systeme zur Beobachtung der Stadtentwicklung zu installieren. Diese Hoffnungen haben sich bislang noch nicht voll verwirklichen lassen, allerdings gelingt den Kommunen mit zunehmender Nutzungsdauer das Handling der Software besser. Die vielfältigen Verknüpfungsmöglichkeiten mit GIS-Systemen werden bisher nur ansatzweise genutzt.

In Thüringen, Brandenburg und Sachsen-Anhalt wurde eine wissenschaftliche Begleitforschung dauerhaft installiert, um die kommunalen Daten zu bündeln, zu plausibilisieren und auszuwerten. In Mecklenburg-Vorpommern wurden externe Büros 2003 und 2005 mit der Auswertung betraut. Verbunden sind diese Aufgaben stets mit weiterer methodisch-inhaltlicher Betreuung der Kommunen und der Organisation des Erfahrungsaustauschs in Form von Workshopreihen oder Konferenzen.

Die Bereitstellung der Daten durch die Kommunen hat sich in allen Ländern als mühevoller Prozess erwiesen. Die Kommunen stehen vor dem Problem, dass die für das Stadtumbaumonitoring erforderlichen Daten teilweise nicht verfügbar sind (Leerstand nach Gebäudetypen und Sanierungsstand, teilträumliche Daten zu sozialen Merkmalen der Bewohner usw.) und teilweise aus unterschiedlichen Fachverwaltungen oder exter-

nen Quellen zusammengetragen werden müssen. Bei Angaben zu sozialen Merkmalen der Bewohner stellt der Datenschutz zusätzliche Anforderungen an die personelle und organisatorische Ausstattung der Statistikstellen. Viele, vor allem kleine Kommunen fühlen sich durch die Aufgabe überfordert, da sie über keine entsprechenden Voraussetzungen verfügen und die zuständigen Mitarbeiter meist noch zusätzliche Aufgaben erfüllen müssen.

Brandenburg und Thüringen sind aufgrund dieser Schwierigkeiten dazu übergegangen, die Daten aus unterschiedlichen Quellen zusammenzutragen. In Brandenburg speisen das Landesamt für Bauen und Verkehr, das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik sowie der Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen (BBU) einen erheblichen Teil der Daten direkt in das Monitoring ein. In Thüringen werden Daten durch das Ministerium für Bau und Verkehr, das Landesverwaltungsamt, den Verband der Thüringer Wohnungswirtschaft und die Treuhandgesellschaft für die Thüringer Wohnungswirtschaft geliefert und das Landesamt für Statistik übernimmt die Zusammenstellung und Plausibilisierung der Daten.

Tabelle 4.4: Monitoringverfahren in den Ländern

	Berlin	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen-Anhalt	Sachsen	Thüringen
Ländermonitoring installiert seit	2008*	2005	2005	2005	-	2003
Zahl der teilnehmenden Gemeinden	1	31	37	44	-	42
Zahl der Gebiete	15	-	91	135	-	162
Wissenschaftliche Begleitung	ja*	ja	2003/05	ja	-	ja
Zuarbeit Statistisches Landesamt	ja*	ja	nein	nein	-	ja
Zuarbeit Wohnungsverbände	ja*	ja	nein	nein	-	ja
Einheitliche Software	ja*	nein	nein	ja	-	ja
Aktuelle Auswertung für Programmjahr	-	2004/05	2005	2006	-	2004/05
* Pilotphase 2008, Auswirkung auf alle Stadtumbaugebiete 2009						
Quelle: IfS, eigene Recherchen						

In Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern hat man den Umfang der Daten, die durch die Kommunen zusammen getragen werden sollen, erheblich reduziert (Brandenburg: 74, Mecklenburg-Vorpommern 27 Indikatoren auf der Ebene Gesamtstadt). In Brandenburg will man prozessbezogene Angaben in Form qualitativer Verfahren (Befragung in den Kommunen) erheben. In Thüringen hält man an einem relativ differenzierten Indikatorenset fest, obgleich der Datenrücklauf auch für das Jahr 2005 in keinem Themenfeld die 50-Prozent-Marke erreicht hat. In Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern unterstützt man weiterhin die Lieferung der Daten durch die Kommunen, um das erklärte Ziel, die Gemeinden zur eigenständigen Nutzung dieses Instruments zu befähigen, nicht in Frage zu stellen. Allerdings zeigt es sich auch hier, dass die Plausibilisierung und Interpretation der Daten externer Unterstützung bedürfen.

In Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt konnte bisher jeweils ein landesweiter Monitoringbericht vorgelegt werden, in Thüringen und für das Land Sachsen-Anhalt wurden im Frühjahr 2008 jeweils die zweiten Ausgaben fertig gestellt. In Brandenburg sind im Jahr 2007 anstelle eines landesweiten Berichts Einzeldarstellungen der Entwicklung in den Stadtumbaustädten angefertigt worden. In den veröffentlichten Berichten wurden bislang hauptsächlich Daten auf gesamtstädtischer Ebene ausgewertet. In Thüringen und Sachsen-Anhalt kommen inzwischen erste Verallgemeinerungen zu Gebietstypen hinzu.

Es zeigen sich bei der Umsetzung des Monitorings vor allem folgende Probleme:

1. Die Datenerfassung ist ein aufwändiger Prozess, der vor allem kleine Kommunen vor erhebliche organisatorische und personelle Probleme stellt.
2. Mit Ausnahme einiger, vor allem großer Städte, hat das Gros der Kommunen die Verfahren der Erfolgsmessung und -kontrolle noch nicht zu einem festen Bestandteil ihrer Arbeit gemacht.
3. Daten für das Monitoring auf Landesebene aus externen Quellen bereit zu stellen, löst zwar einen Teil der organisatorischen Probleme, droht aber die eigenverantwortliche Rolle der Kommunen zu schwächen.
4. Eine Reduzierung des Datenkatalogs läuft Gefahr, die Aussagekraft des Monitorings zu schmälern. Die Erfassung von Prozessbeurteilungen ist meist weniger zuverlässig als die Auswertung von Daten.
5. Der große Aufwand lässt nicht unerhebliche Zeiträume zwischen die erfassten Sachverhalte und ihre Analyse treten. Das stellt die Rolle des Monitorings als „Frühwarnsystem“ in Frage.
6. Die Tatsache, dass landesweite Monitoringverfahren nicht überall praktiziert sowie unterschiedliche Indikatoren und Auswertungsroutinen genutzt werden, erschwert eine länderübergreifende Auswertung.

4.8 Zentrale Ergebnisse der Länderanalyse im Überblick

- In der Länderanalyse wurde deutlich, dass zu Beginn des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau Ost“ der Problemdruck in den Ländern unterschiedlich ausgeprägt war. Während vor allem Sachsen und Sachsen-Anhalt mit hohen Leerstandsquoten zu kämpfen hatten, waren Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern weniger stark betroffen. In Brandenburg ergab sich aus der Nähe zu Berlin eine nicht alle Landesteile betreffende, aber in den betroffenen Kommunen eine recht akzentuierte Ausprägung der Problemlage.
- Entsprechend weit vorangeschritten waren die Länder mit eigenen Initiativen zur Förderung des Rückbaus. Thüringen und Sachsen verfügten bereits über eigene Landesprogramme mit entsprechenden Fördertatbeständen, in Mecklenburg-Vorpommern wurde Rückbau an Konversionsstandorten gefördert. In Brandenburg und Sachsen-Anhalt hatte man die Kommunen bei der Erstellung von Integrierten

städtebaulichen Entwicklungskonzepten unterstützt, um den Rückbauprozess in städtebaulich wünschenswerte Bahnen zu lenken. An diesen Vorerfahrungen konnte sich das Bund-Länder-Programm orientieren. Überall durchgesetzt hat sich das Instrument der Integrierten Konzepte.

- Bei der Festlegung der Förderkulisse auf Landesebene strebte man überall an, vorrangig die am stärksten von Leerstand betroffenen Gemeinden mit dem Programm zu unterstützen. Mit Ausnahme des Landes Brandenburg sind alle Groß- und Mittelstädte vollständig im Programm. Unterschiede gibt es bei den Kleinstädten, in denen von einzelnen Ländern Rückbau auch außerhalb der eigentlichen Programmkulisse gefördert wird. Die Priorisierung der Bestände von „§ 6a-Unternehmen“ wurde am deutlichsten in Brandenburg formuliert.
- Das „Problemprofil“ der Stadtumbaustädte stellt sich in den Ländern unterschiedlich dar: Hoch betroffene Städte vornehmlich mittlerer Größe mit hohem Neubauanteil in Brandenburg, hohe Problemdichte und gemischte bauliche Strukturen in Sachsen-Anhalt, ebenfalls hohe Betroffenheit, aber viele kleine Städte und hoher Altbauanteil in Sachsen, hoher Anteil DDR-Wohnungsbau, aber ebenfalls viele kleine Städte in Mecklenburg-Vorpommern, auch in Thüringen geringerer Problemdruck, aber eine heterogenere bauliche Struktur. Berlin kam von Anfang an eine Sonderrolle zu.
- In Mecklenburg-Vorpommern führt der geringere Leerstandsdruck zu einer zunehmenden Verwendung der Fördermittel für die Aufwertung, in Sachsen und Sachsen-Anhalt war es anders herum. In allen Ländern bemüht man sich um flächenhaften und von außen nach innen verlaufenden Rückbau. Aufwertungsmittel sind in allen Ländern anfangs noch in höherem Maße in Plattenbaugebiete geflossen und werden nun zunehmend in die Innenstadt gelenkt. Sie werden vornehmlich für Wohnumfeld- und Infrastrukturmaßnahmen eingesetzt.
- Das Förderverfahren erfolgt nach den Spezifika der Städtebauförderung und war beim Rückbau anfangs mit Anpassungsproblemen verbunden. Diese Anfangsschwierigkeiten konnten inzwischen überwunden werden, dennoch weist das Förderverfahren noch eine Reihe struktureller und Verfahrensprobleme auf, die den Ablauf komplizieren und den Prüfaufwand teilweise unangemessen hoch erscheinen lassen. Um diesen nicht weiter zu erhöhen, hatten sich einige Länder für eine Förderpauschale für den Rückbau ausgesprochen.
- Ein vom Land unterstütztes Monitoring gibt es in Brandenburg, Thüringen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern, in Berlin wird es vorbereitet. Die Datenerfassung und Datenaufbereitung hat sich als aufwändiger Prozess herausgestellt. In unterschiedlichen Formen versuchen die Länder daher, die Kommunen zu unterstützen, was fortgeführt und intensiviert werden sollte. Landesweite Auswertungen wurden bisher erst recht spät veröffentlicht, was ihre Rolle als Steuerungsinstrument in Frage stellt.

5 Analyse des Programmverlaufs

Dieses Kapitel enthält die Analyse des finanziellen und inhaltlichen Verlaufs des Programms Stadtumbau Ost. Es umfasst zwei Teile:

- In einem ersten Teil wird das Programm im Engeren betrachtet, also die Förderung des Stadtumbaus im Rahmen der Städtebauförderung von Bund und Ländern. Behandelt werden die in das Programm aufgenommenen Städte und ihre Merkmale, der Finanzeinsatz nach Programmteilen, die Verteilung der Fördermittel auf unterschiedliche Typen von Gemeinden sowie die Mittelverteilung auf verschiedene Gebietsarten innerhalb der Kommunen. Schließlich werden vertiefende Informationen zum Verlauf der Förderung in den einzelnen Programmteilen gegeben, wobei Rückbau und Aufwertung im Vordergrund stehen. Die Analyse basiert im Wesentlichen auf Daten, die im Förderprozess anfallen (Finanzdaten aus den Bundesprogrammen, inhaltliche Angaben aus den Begleitinformationen etc.), vom BMVBS, dem BBR und der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost aufbereitet worden und vom Evaluationsteam zusammengeführt worden sind. Daneben werden Ergebnisse aus der Kommunalbefragung der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost und der Befragung der GdW-Unternehmen sowie aus den Berichten der Ländermonitoringsysteme und aus Studien genutzt.
- Im zweiten Teil wird auf die zwei wesentlichen flankierenden Förderinstrumente des Stadtumbau Ost eingegangen: die zusätzliche Altschuldenentlastung nach § 6a Altschuldenhilfegesetz sowie die (inzwischen ausgelaufene) erhöhte Investitionszulage für Modernisierungsmaßnahmen im Mietwohnungsbestand der Innenstädte. Für die Verlaufsanalyse zu diesen beiden Instrumenten wird auf Förderstatistiken wie auf Gutachten zurückgegriffen.

5.1 Verlauf der Förderung im Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost

5.1.1 In das Programm aufgenommene Kommunen und ihre Charakteristika

Die Zahl der Städte und Gemeinden im Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost ist von 197 im Jahr 2002 auf 390 im Jahr 2007 gestiegen. Seit 2004 werden die neu in das Programm aufgenommenen Kommunen durch kleinere Gemeinden bestimmt. So haben z. B. 15 der 27 neuen Programmgemeinden des Jahres 2007 weniger als 5.000 Einwohner.

Viele der kleinen Stadtumbaukommunen haben lediglich punktuellen Förderbedarf, sodass sie häufig nur in einzelnen Programmjahren mit laufenden Maßnahmen/ Gebieten im Programm vertreten sind. In anderen Programmjahren ruhen die entsprechenden Maßnahmen. Trotz der steigenden Zahl der im Programm vertretenen Städte

und Gemeinden hat sich daher die Zahl der Kommunen mit laufenden Maßnahmen in den letzten drei Jahren kaum verändert und lag jeweils zwischen 250 und 260 (vgl. Tabelle 5.1).

Für das Jahr 2006 weist die Städtebauförderungsdatenbank des BBR 785 Fördergebiete aus. Davon entfallen 408 auf laufende Maßnahmen und 377 auf ruhende Maßnahmen. Die tatsächliche Zahl der Fördergebiete des Stadtumbaus liegt höher, denn bei den Meldungen an den Bund werden von den Ländern zum Teil Fördergebiete zusammengefasst.

Mit 363 Städten waren im Jahr 2006 ca. 9 Prozent der ostdeutschen Kommunen in das Programm einbezogen. Die Einwohnerzahl belief sich auf 10,7 Mio. Einwohner. Lässt man Berlin unberücksichtigt, beträgt die Einwohnerzahl ca. 7,3 Mio., das sind 55 Prozent der Einwohner der fünf ostdeutschen Flächenländer (vgl. Tabelle 5.2).

Tabelle 5.1: Entwicklung der Zahl der Kommunen in der Bund-Länder-Förderung des Stadtumbaus Ost

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Berlin	1	1	1	1	1	1
Brandenburg	22	24	26	31	31	32
Mecklenburg-Vorpommern	37	52	56	79	92	98
Sachsen	57	82	95	102	112	128
Sachsen-Anhalt	35	45	49	57	57	59
Thüringen	45	65	68	71	70	72
gesamt	197	269	295	341	363	390
davon mit laufenden Maßnahmen	197	239	233	262	250	253

Datengrundlage: Städtebauförderungsdatenbank BBR (auf Basis der Bundesprogramme), Datenbank der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost (Jahre 2002-2007)

Tabelle 5.2: Gemeinden im Programm Stadtumbau Ost nach Bundesländern – Programmjahr 2006

	Anzahl Stadtumbau-Kommunen	Anteil an allen Kommunen in %	Einwohner in Stadtumbau-Kommunen (Ende 2005)	Anteil an allen Einwohnern in %
Berlin	1	100	3.395.189	100
Brandenburg	31	7	761.609	30
Mecklenburg-Vorpommern	92	11	954.242	56
Sachsen	112	22	2.842.605	67
Sachsen-Anhalt	57	5	1.445.421	59
Thüringen	70	7	1.320.857	57
gesamt	363	9	10.719.923	64
gesamt ohne Berlin	362	9	7.324.734	55

Datengrundlage: Städtebauförderungsdatenbank BBR

Beim Vergleich zwischen den Bundesländern wird das besondere Vorgehen Brandenburgs bei der Auswahl der Programmkommunen deutlich. Das Land hat bei der Auswahl der Kommunen für den Stadtumbau Ost eine starke Konzentration auf eine relativ kleine Zahl von Kommunen in den Berlin-fernen Regionen vorgenommen. Dies hat zur Folge, dass in Brandenburg mit 30 Prozent ein weitaus niedrigerer Anteil der Bevölkerung in Stadtumbaukommunen lebt als in den anderen Ländern. Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen liegen mit den Bevölkerungsanteilen, die auf ihre Stadtumbaukommunen entfallen, bei Werten zwischen 56 und 59 Prozent und damit etwas über dem Durchschnitt. Den höchsten Bevölkerungsanteil (67 Prozent) deckt Sachsen mit seinen Stadtumbaukommunen ab. Dies ergibt sich zum einen aus der besonders großen Zahl von Stadtumbaukommunen in diesem Land, zum anderen und vor allem daraus, dass in Sachsen ein überproportional hoher Bevölkerungsanteil in Großstädten lebt.

Mit Ausnahme Potsdams sind alle ostdeutschen Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern im Programm vertreten. Auch in der Gruppe der Städte mit 20.000 bis unter 50.000 Einwohnern und mit 10.000 bis unter 20.000 Einwohnern ist die Abdeckungsquote des Programms hoch (84 Prozent bzw. 63 Prozent der Kommunen der jeweiligen Größenklasse). Bei den kleinen Gemeinden fällt der Anteil der Programmgemeinden hingegen merklich geringer aus (zwischen 35 Prozent in der Klasse zwischen 5.000

	Anzahl Stadt- umbau- Kommunen	Anteil an allen Kommunen in %	Einwohner in Stadtumbau- kommunen (Ende 2005)	Anteil an allen Einwohnern in %
Gemeindegrößenklasse				
unter 2.000 Einwohner	48	2	46.136	2
2.000 bis unter 5.000 EW	53	8	176.192	9
5.000 bis unter 10.000 EW	86	35	613.322	35
10.000 bis unter 20.000 EW	83	63	1.181.822	65
20.000 bis unter 50.000 EW	71	84	2.100.581	84
50.000 bis unter 100.000 EW	11	100	782.017	100
ab 100.000 EW	10	91	2.424.664	94
Regionsgrundtyp				
Agglomerationsraum	83	15	2.475.603	52
verstädterter Raum	141	9	3.205.709	60
ländlicher Raum	138	8	1.643.422	51
Bevölkerungsentwicklung 1997 bis 2005				
unter -12 %	138	25	1.619.655	80
-12 bis unter -6 %	158	13	3.542.151	68
ab -6 Prozent	66	3	2.162.928	35
gesamt	362	9	7.324.734	55
Datengrundlage: Städtebauförderungsdatenbank und Laufende Raumbbeobachtung BBR				

Tabelle 5.3: Gemeinden im Programm Stadtumbau Ost nach Strukturmerkmalen (ohne Berlin) – Programmjahr 2006

und 10.000 Einwohnern und 2 Prozent in der Klasse der Gemeinden mit unter 2.000 Einwohnern, vgl. Tabelle 5.3). Am stärksten hat Mecklenburg-Vorpommern kleine Gemeinden einbezogen (dies betrifft den Rückbauteil des Programms), gefolgt von Thüringen und Sachsen. Insgesamt unterscheiden sich die Stadtumbaukommunen damit stark von den nicht in das Programm einbezogenen Kommunen. Die Stadtumbaukommunen werden durch die Groß- und Mittelstädte geprägt, die nicht in das Programm einbezogenen Kommunen durch kleine Städte und Gemeinden.

Differenziert man nach der Bevölkerungsentwicklung als zentralem Indikator für die Probleme, die mit dem Stadtumbau angegangen werden, so zeigt sich das zu erwartende Muster: Städte und Gemeinden mit besonders starkem Bevölkerungsrückgang sind besonders häufig in das Programm einbezogen. Jede vierte Kommune, die in den Jahren 1997 bis 2005 einen Bevölkerungsrückgang von mehr als 12 Prozent zu verzeichnen hatte, wird mit dem Programm erreicht. Diese Städte und Gemeinden umfassen 80 Prozent der Bevölkerung in der entsprechenden Gruppe von Kommunen. Von den Städten und Gemeinden mit relativ günstiger Bevölkerung (Entwicklung von -6 Prozent oder besser) sind hingegen nur 3 Prozent im Programm vertreten, auf die 35 Prozent der Bevölkerung der entsprechenden Gruppe von Kommunen entfallen.¹⁴

5.1.2 Finanzieller Verlauf der Städtebauförderung nach Programnteilen

Legt man die Meldungen der Länder an den Bund zugrunde, wie sie in die Bundesprogramme eingegangen sind, so sind in den Jahren 2002 bis 2007 Bundesfinanzhilfen im Umfang von 794,3 Mio. EUR für den Stadtumbau Ost gebunden worden (Verpflichtungsrahmen für die Kommunen). Nicht in diesen Zahlen enthalten sind die Mittel für die Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren, die in den Verwaltungsvereinbarungen Städtebauförderung 2002 und 2003 vorgesehen waren (siehe zu diesem Programmteil die Ausführungen am Ende dieses Abschnitts).

Von den 794,3 Mio. EUR entfallen 474,9 Mio. EUR (59,8 Prozent) auf den Rückbau und 289,7 Mio. EUR (36,5 Prozent) auf die Aufwertung. Die Bundesfinanzhilfen, die im Rahmen der zusätzlichen Bundesmittel 2006 und 2007 für die Rückführung von städtischer Infrastruktur eingesetzt werden, belaufen sich auf 23,6 Mio. EUR (3,0 Prozent der gesamten Bundesfinanzhilfen). Für die Sicherungsmaßnahmen im Sinne der seit 2005 in den Verwaltungsvereinbarungen aufgenommenen besonderen Regelungen wurden 6,2 Mio. EUR gebunden (0,8 Prozent).

Berücksichtigt man zusätzlich die – in der Höhe zwischen den Programnteilen unterschiedlichen – Finanzierungsanteile der Länder und Kommunen, so ergibt sich für die Programmjahre 2002 bis 2007 ein Gesamtfördervolumen von 1.878,3 Mio. EUR. Der Rückbau bleibt auch bei dieser Betrachtung der wichtigste Programmteil (949,8 Mio. EUR bzw. 50,6 Prozent der Mittel), aufgrund der kommunalen Mitfinanzierung bei der Aufwertungsförderung liegt diese mit 869 Mio. EUR bzw. einem Anteil von 46,3 Prozent bei der Betrachtung des Gesamtfördervolumens recht nahe beim Rückbau.

¹⁴ Siehe zu einer ausführlichen Einordnung der Programmkommunen den 1. Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost (BMVBS/BBR 2006a, S. 20 ff.).

Tabelle 5.4 stellt die Anteile der Programmteile für die Zeiträume 2002 bis 2005 und 2006 bis 2007 gegenüber (jeweils Programmjahre). Dabei wird deutlich, dass die wesentliche Veränderung der letzten Programmjahre die Verschiebung von den beiden ursprünglichen Programmteilen Rückbau und Aufwertung zu den neuen Teilen Rückführung von städtischer Infrastruktur und (in merklich geringerem Maße) Sicherungsmaßnahmen ist. Eine Verschiebung vom Rückbau in die Aufwertung ist nur in gewissem Maße zu erkennen: Schlägt man die Mittel für den neuen Bereich Rückführung der Infrastruktur der Aufwertung zu (vor 2006 wurden entsprechenden Aktivitäten in aller Regel aus dem Bereich Aufwertung finanziert), so ergibt sich für die Programmjahre 2006 und 2007 ein Anteil von 42,3 Prozent. Dies bedeutet gegenüber dem Aufwertungsanteil im Zeitraum 2002 bis 2005 (38,4 Prozent) eine gewisse Steigerung.

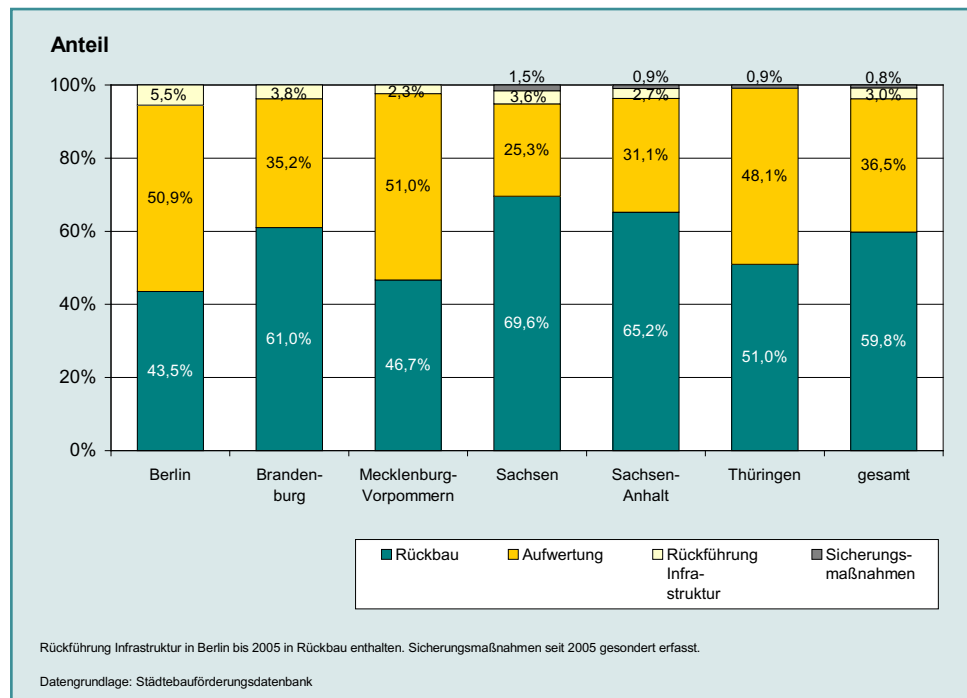
	Bundesfinanzhilfen 2002 bis 2005		Bundesfinanzhilfen 2006 bis 2007		Bundesfinanzhilfen gesamt	
	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %
Rückbau **	354,7	61,4	120,2	55,5	474,9	59,8
Aufwertung	221,8	38,4	67,9	31,4	289,7	36,5
Rückführung Infrastruktur (seit 2006)	0,0	0,0	23,6	10,9	23,6	3,0
Sicherungsmaßnahmen (seit 2005)	1,2	0,2	4,9	2,3	6,2	0,8
gesamt	577,7	100,0	216,6	100,0	794,3	100,0
* ohne Mittel für die Eigentumsbildung in den Innenstädten der Programme 2002 und 2003.						
** einschließlich Sonderregelung Rückführung sozialer Infrastruktur in Berlin .						
Datengrundlagen: Städtebauförderungsdatenbank BBR (auf Basis Bundesprogramme), Datenbank der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost						

Tabelle 5.4: Bundesfinanzhilfen für den Stadtumbau Ost nach Programmteilen*

Bei der Interpretation dieser Zahlen ist zu berücksichtigen, dass die in der Statistik der Bundesfinanzhilfen ausgewiesenen Bereiche im Wesentlichen die Struktur der jährlichen Verwaltungsvereinbarungen wiedergeben und hinsichtlich der beiden neuen Bereiche wenig eindeutig und trennscharf sind. So geben die Mittel des Programmteils Rückführung der Infrastruktur ein nur unvollständiges Bild des Mitteleinsatzes für entsprechende Zwecke. Denn für die Rückführung der Infrastruktur wurden vor 2005 und werden auch weiterhin Mittel aus den Bereichen Aufwertung sowie Rückbau verwandt. Und auch die explizit für Sicherungsmaßnahmen ausgewiesenen Mittel sind niedriger als die Mittel, die im Gesamtzeitraum des Programms für entsprechende Aktivitäten gebunden worden sind.

Diese sich aus der Datengrundlage ergebenden Einschränkungen sind auch zu berücksichtigen, wenn man die Bedeutung der vier Programmteile in den einzelnen Bundesländern vergleicht. Unterschiede in den Finanzanteilen der Bereiche (vor allem der beiden neueren) sollten daher nicht überinterpretiert werden. Aussagekräftig sind jedoch die sehr deutlichen Unterschiede im Gewicht der beiden großen Programmteile Rückbau und Aufwertung, die Abbildung 5.1 zeigt: Lässt man Berlin mit seiner

Abbildung 5.1: Anteile der Programmteile an den Bundesfinanzhilfen (nach Bundesländern, 2002 bis 2007)



Sonderrolle (Finanzierung der Rückführung der sozialen Infrastruktur aus den Rückbaumitteln) unberücksichtigt, so zeigt sich in den Rückbauanteilen (kumuliert 2002 bis 2007) ein breites Spektrum, an dessen unterem Ende Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen (46,7 Prozent bzw. 51,0 Prozent Anteil Rückbau an den Bundesfinanzhilfen) und an dessen oberem Ende Sachsen (69,6 Prozent) und Sachsen-Anhalt (65,2 Prozent) liegen.

Die entsprechenden Gewichtungen spiegeln zunächst die Problemsituation wider: Sachsen und Sachsen-Anhalt wiesen zu Beginn des Programms die höchsten Leerstandsquoten auf. Thüringen hatte die niedrigste Leerstandsquote, und auch in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg lag die Leerstandsquote unter dem Wert für die gesamten ostdeutschen Flächenländer (vgl. Kapitel 4). Die Unterschiede in den Gewichten von Rückbau und Aufwertung in den Ländern zeigen aber auch landesspezifische politische Schwerpunktsetzungen.

Eine Analyse im Zeitverlauf des Programms zeigt keine Konvergenz zwischen den Ländern (z. B. im Sinne einer finanziellen Gleichgewichtung von Rückbau und Aufwertung, wie sie die Zielsetzungen der Bund-Länder-Vereinbarungen nahe legen könnten). Die Unterschiede zwischen den Ländern in den Anteilen für Rückbau und Aufwertung bleiben auch dann ausgeprägt, wenn man nur den aktuellen Rand des Programms betrachtet.

Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren

Die Verwaltungsvereinbarungen der Jahre 2002 und 2003 sahen den Einsatz von Bundesfinanzhilfen von zusammen 51,13 Mio. EUR für die Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren vor. In der Förderpraxis erreichte die Förderung der Eigentumsbildung bei weitem nicht die geplante Bedeutung. Bis Ende 2006 wurden lediglich Bundesfinanzhilfen in Höhe von 2,25 Mio. EUR in Anspruch genommen. Für die weitere Laufzeit wird nach den Angaben des BMVBS von einem Bedarf in der Größenordnung von 5,75 Mio. EUR ausgegangen. Damit ergibt sich ein voraussichtliches Gesamtvolumen für die Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren von 8,0 Mio. EUR, also nicht einmal ein Fünftel der ursprünglich vorgesehenen Mittel.

5.1.3 Fördermitteleinsatz nach Strukturmerkmalen

Mit Hilfe des Indikators „Bundesfinanzhilfen pro Einwohner“ wird im Folgenden betrachtet, wie sich der Einsatz der Städtebauförderungsmittel für den Stadtumbau Ost auf verschiedene Gruppen von Kommunen verteilt bzw. welcher Zusammenhang zwischen Strukturmerkmalen der Kommunen und der Höhe der Fördermittel besteht. Dabei wird Berlin unberücksichtigt gelassen, da die statistischen Kennwerte nicht getrennt für den Ostteil der Stadt vorliegen, die Einbeziehung der gesamten Bezirke Berlins aber zu Verzerrungen der Analysen führen würde.

Insgesamt kamen in den Jahren 2002 bis 2006 auf jeden Einwohner der Stadtumbaustädte Bundesfinanzhilfen in Höhe von 86 EUR. Hiervor entfielen 53 EUR auf den Rückbau und 31 EUR auf die Aufwertung. Die Unterscheidung nach Strukturmerkmalen der Städte (vgl. Tabelle 5.5) zeigt folgende Muster:

- Unterschieden nach Einwohnerzahl, zeigt sich der Schwerpunkt im Fördermitteleinsatz bei den Städten zwischen 20.000 und 50.000 und zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern. Auf diese Städte entfällt fast die Hälfte der Bundesfinanzhilfen. Die Bundesfinanzhilfen pro Einwohner sind mit jeweils gut 100 EUR überproportional hoch. Verantwortlich hierfür ist der Mitteleinsatz für den Rückbau. Auch der Pro-Kopf-Mitteleinsatz für die Aufwertung fällt in diesen beiden Größenklassen überdurchschnittlich aus, er ist aber geringer als bei den kleinen Städten mit zwischen 5.000 und 20.000 Einwohnern. Die Förderintensität nach Gemeindegrößenklassen unterscheidet sich zwischen den Ländern: In Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern liegen die Bundesfinanzhilfen pro Kopf in den Städten zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern am höchsten, in Sachsen-Anhalt, Thüringen und Brandenburg in den Städten zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern. Die Städte ab 100.000 Einwohner haben in Brandenburg und Sachsen-Anhalt Fördermittelintensitäten in der Größenordnung des Landeswertes, in den anderen drei Ländern hingegen unterdurchschnittliche.
- Von den Regionsgrundtypen verzeichnet der ländliche Raum den höchsten Pro-Kopf-Einsatz der Bundesfinanzhilfen (99 EUR). Dies geht vor allem auf den überproportionalen Einsatz von Aufwertungsmitteln in den entsprechenden Programmkommunen zurück. Der überdurchschnittliche Pro-Kopf-Fördermitteleinsatz in den Stadtumbaugemeinden des ländlichen Raums überrascht auf den ersten

Tabelle 5.5: Bundesfinanzhilfen 2002 bis 2006 pro Einwohner nach Strukturmerkmalen der Stadtumbaukommunen (ohne Berlin)

	Bundesfinanzhilfen in EUR pro Einwohner			Anteil an den gesamten Bundesfinanzhilfen in %
	gesamt	Rückbau	Aufwertung	
Gemeindegrößenklasse Ende 2005				
unter 2.000 Einwohner	123	120	3	1
2.000 bis unter 5.000 EW	61	42	19	2
5.000 bis unter 10.000 EW	87	42	43	8
10.000 bis unter 20.000 EW	79	39	40	15
20.000 bis unter 50.000 EW	102	66	35	34
50.000 bis unter 100.000 EW	105	64	37	13
ab 100.000 EW	69	47	20	27
Regionsgrundtyp BBR				
Agglomerationsraum	73	48	24	29
verstädterter Raum	89	56	31	45
ländlicher Raum	99	54	44	26
Bevölkerungsentwicklung 1997 bis 2005				
unter -12%	137	94	42	35
-12% bis unter -6%	80	46	32	45
ab -6 Prozent	57	34	23	20
Arbeitslosenkenzziffer (Anteil Arbeitslose an Bevölkerung in erwerbsfähigem Alter) 2006				
unter 15%	73	47	25	48
15 bis unter 18%	96	57	37	31
18 Prozent und mehr	112	66	43	21
Leerstandsquote Stadt nach Begleitbögen 2005				
unter 8%	65	24	40	9
8 bis unter 11%	75	35	38	11
11 bis unter 14%	70	44	26	22
14 bis unter 18%	98	64	33	28
18% und mehr	117	84	30	29
Altbauanteil nach GWZ 1995 (WE in Mehrfamilienhäusern)				
unter 15%	157	114	41	18
15 bis unter 25%	102	53	47	14
25 bis unter 40%	80	46	33	32
40 bis unter 50%	72	47	24	21
50% und mehr	67	42	24	15
gesamt	86	53	31	100
Datengrundlagen: Städtebauförderungsdatenbank und Laufende Raumbeobachtung BBR				

Blick. Er erklärt sich daraus, dass in dieser Raumkategorie Stadtumbaustädte wie Schwedt, Stendal oder Wolfen enthalten sind und keinesfalls nur ländlich geprägte Kommunen.

- Die Förderintensität steigt deutlich mit dem Ausmaß, in dem die Stadtumbaukommunen in den Jahren 1997 bis 2005 von Bevölkerungsverlusten betroffen waren. Stadtumbaukommunen mit einem Bevölkerungsverlust von mehr als 12 Prozent erhielten pro Kopf 137 EUR Bundesfinanzhilfen und damit mehr als doppelt so viel wie Stadtumbaukommunen mit relativ günstiger Bevölkerungsentwicklung (Bevölkerungsrückgang von sechs Prozent oder weniger). Bei den Rückbaumitteln fallen die Unterschiede besonders deutlich aus, sie zeigen sich aber auch bei den Aufwertungsmitteln.
- Die Bundesfinanzhilfen pro Einwohner steigen mit der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit merklich an. In Stadtumbaukommunen, in denen der Anteil der Arbeitslosen an der Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren 2006 bei 18 Prozent und mehr lag, fielen die Bundesfinanzhilfen pro Kopf insgesamt (112 EUR) sowie bezogen auf Rückbau (66 EUR) und Aufwertung (43 EUR) überproportional aus. Besonders hoch sind die Bundesfinanzhilfen pro Kopf in Kommunen, die sowohl von überdurchschnittlich ungünstiger Arbeitsmarktlage als auch von hohem Bevölkerungsverlust geprägt sind.
- Zwischen der Fördermittelintensität und dem Ausmaß, in dem die Kommunen Wohnungsleerstände zu verzeichnen haben, besteht ein deutlicher Zusammenhang. Die Städte, die nach den von ihnen in den Begleitinformationen der Städtebauförderung gemachten Angaben die höchsten Leerstandsquoten aufwiesen (18 Prozent und mehr), erhielten Bundesfinanzhilfen von 117 EUR pro Einwohner. Das ist das 1,8-fache der Städte mit relativ geringen Leerstandsquoten (unter 8 Prozent), die Bundesfinanzhilfen von 65 EUR erhielten. Entscheidend für diese Unterschiede ist die Rückbauförderung, die in der Gruppe mit der höchsten Leerstandsbetroffenheit bei Bundesfinanzhilfen von 84 EUR pro Einwohner lag und damit dreieinhalb mal so hoch ausfiel wie in der Gruppe mit der niedrigsten Leerstandsquote (24 EUR). Für die Aufwertungsförderung zeigen sich andere Muster. Die Bundesfinanzhilfen pro Einwohner für die Aufwertung fielen in den Stadtumbaukommunen mit niedrigerer Leerstandsquote tendenziell höher aus als in den Städten mit höherer Leerstandsquote. In Städten mit niedrigem Leerstand wurden pro Kopf mehr Mittel für die Aufwertung eingesetzt als für den Rückbau. Dieses Verteilungsmuster für die Aufwertungsförderung ist angesichts der Ziele des Programms nicht unproblematisch. Allerdings ist bei der Interpretation zu berücksichtigen, dass auf die Städte mit geringer Leerstandsquote nur ein kleiner Teil der Bundesfinanzhilfen entfällt.
- Unterscheidet man nach der Baualtersstruktur der Wohnungen in Mehrfamilienhäusern, so wird deutlich, dass in den Städten mit sehr niedrigem Altbauanteil und damit im Gegenzug sehr hohen Anteilen des DDR-Wohnungsbaus die Bundesfinanzhilfen pro Kopf insgesamt und insbesondere für den Rückbau stark überdurchschnittlich ausfielen. In den Städten mit weniger als 15 Prozent Altbau (zum Zeitpunkt der Gebäude- und Wohnungszählung 1995) lagen die Bundesfinanzhilfen pro Kopf bei 157 EUR insgesamt und bei 114 EUR für den Rückbau. Damit hat diese Gruppe von Kommunen, zu der DDR-Aufbaustädte wie Schwedt,

Eisenhüttenstadt, Weißwasser, Leinefelde-Worbis, Wolfen oder Suhl gehören, relativ gesehen besonders stark vom Einsatz der Städtebauförderungsmittel für den Stadtumbau Ost profitiert.

Insgesamt wird damit eine problemadäquate Verteilung der Finanzhilfen des Programms Stadtumbau Ost auf die einzelnen Gruppen von Städten deutlich. Dies zeigt insbesondere der starke Anstieg der Förderintensität mit dem Ausmaß, in dem die Kommunen von Bevölkerungsrückgang und von Wohnungsleerstand betroffen sind. Die in den Verwaltungsvereinbarungen vorgesehene vorrangige Berücksichtigung der überdurchschnittlich von Leerstand betroffenen Kommunen wurde in die Praxis umgesetzt. Die Verteilung entsprechend den zentralen Problemgrößen geht entscheidend auf die Rückbauförderung zurück, die Aufwertungsförderung folgt zum Teil anderen Verteilungsmustern.¹⁵

5.1.4 Fördermittelverteilung innerhalb der Städte

Während im vorangegangenen Abschnitt die Verteilung der Bundesfinanzmittel auf die verschiedenen Arten von Kommunen betrachtet wurde, wird im Folgenden die Verteilung innerhalb der Städte auf verschiedene Arten von Gebieten analysiert. Dies erfolgt in erster Linie auf Basis des Gebietsmerkmals „überwiegendes Baualter“, wie es in den Begleitinformationen von den Städten angegeben und von der Bundestransferstelle auf Basis ihrer Kommunalbefragung ergänzt wurde. Im Anschluss daran wird die Verteilung der Mittel nach innergemeindlichen Lagetypen betrachtet (auf Basis der mit der Kommunalbefragung erhobenen Informationen zur Lage der Gebiete).

Mehr als die Hälfte (53,6 Prozent) der Bundesfinanzhilfen der Jahre 2002 bis 2006 flossen in Gebiete, in denen ab 1960 errichtete Gebäude und damit im Wesentlichen Plattenbauten dominieren. Mit einem Mittelanteil von 29,4 Prozent haben gemischte Gebiete die zweitgrößte Bedeutung. Hierbei handelt es sich sowohl um Gebiete, in denen die verschiedenen Baualter tatsächlich kleinteilig gemischt sind, als auch um solche, die sehr groß zugeschnitten sind und die Teilgebiete mit unterschiedlicher Bau- altersstruktur zusammenfassen. Auf die durch Altbauten bis Baujahr 1918 geprägten Gebiete entfallen 13,4 Prozent der Bundesfinanzhilfen. Nur mit wenigen Fällen sind Gebiete im Programm vertreten, die durch Bebauung der Jahre 1919 bis 1959 geprägt wurden, entsprechend fällt der Mittelanteil dieser Gebiete mit 3,6 Prozent gering aus (vgl. Abbildung 5.2).

Die Unterscheidung nach den beiden großen Programmteilen zeigt eine Konzentration der Rückbaumittel auf die durch Plattenbauten dominierten Gebiete (Anteil an den Bundesfinanzhilfen 65,5 Prozent). Auf die durch Altbau dominierten Gebiete entfallen hingegen nur geringe Anteile der Rückbaumittel (4 Prozent). Ein anderes Verteilungsmuster ergibt sich bei den Aufwertungsmitteln. Hier wird ein stärkerer Akzent auf die Altbauquartiere gelegt, in die 28,8 Prozent der Bundesfinanzhilfen für Aufwertung geflossen sind. Mehrheitlich gingen aber auch die Aufwertungsmittel in Neubaugebiete und Mischgebiete, auf die jeweils ca. 35 Prozent der Bundesfinanzhilfen der Jahre 2002 bis 2007 entfallen. Die Neubaugebiete profitierten allerdings von der Aufwertungsförderung weitaus weniger als von der Rückbauförderung.

¹⁵ Zu vergleichbaren Ergebnissen des IWH zur Verteilung der Stadtumbauförderung auf die sächsischen Programmkommunen, vgl. Michelsen 2008.

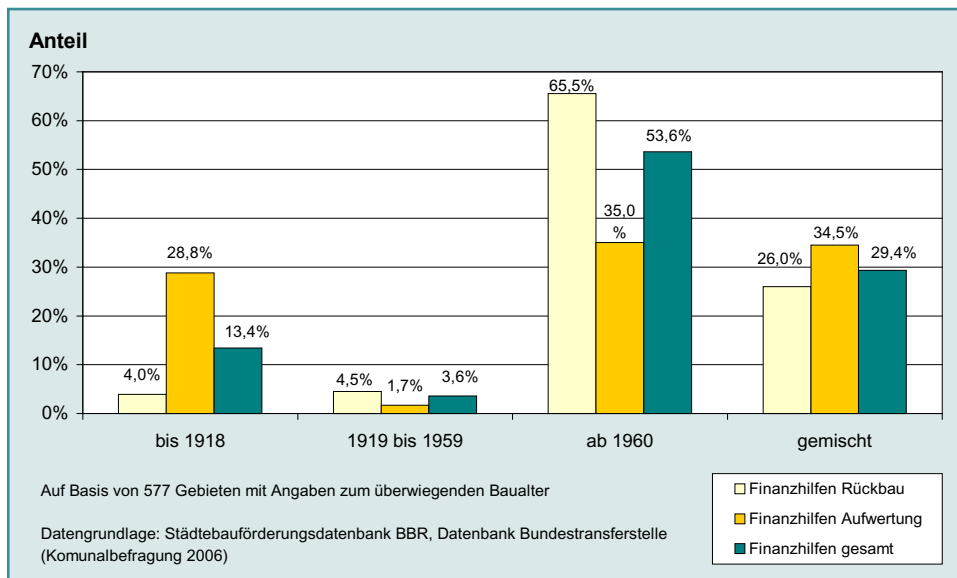


Abbildung 5.2: Verteilung der Bundesfinanzhilfen 2002 bis 2006 (nach überwiegender Baualter der Fördergebiete)

Die Kommunalbefragung der Bundestransferstelle macht eine Einstufung der Gebiete nach ihrer groben Lage und damit Analysen zur Verteilung der Mittel auf die Lagetypen möglich (Angaben für 563 Gebiete). 42,3 Prozent der Bundesfinanzhilfen der Jahre 2002 bis 2006 entfallen danach auf die Innenstadt bzw. auf innenstadtnahe Lagen, 34,3 Prozent auf den Stadtrand. Die restlichen 23,4 Prozent der Mittel gehen in Gebiete, die Innenstadt/Innenstadtnähe und Stadtrand vereinen (17,7 Prozent) bzw. in sonstige Gebiete (5,7 Prozent). Zwischen den Finanzhilfen für die beiden großen Programmteile bestehen dabei wiederum merkliche Unterschiede: Die Finanzhilfen für den Rückbau fließen mit 42,7 Prozent überproportional an den Stadtrand (Innenstadt/innenstadtnahe Gebiete 29,6 Prozent). Die Aufwertungsmittel werden überwiegend in der Innenstadt bzw. in innenstadtnahen Gebieten eingesetzt (Anteil an den entsprechenden Bundesfinanzhilfen von 62,3 Prozent gegenüber 20,9 Prozent Mittelanteil für den Stadtrand).

Die Unterscheidung nach Einzeljahren zeigt hinsichtlich der Verteilung der Bundesfinanzhilfen auf die unterschiedlichen Baualters- und Lagetypen der Fördergebiete keine signifikanten Veränderungen im Zeitverlauf des Programms. Die Verteilung der Mittel nur der Jahre 2005 und 2006 zeigt sehr ähnliche Strukturen wie die der Mittel des Gesamtzeitraums 2002 bis 2006.

5.1.5 Umsetzung der einzelnen Programmteile der Stadtumbauförderung

In diesem Abschnitt wird anhand inhaltlicher Indikatoren ein Überblick über die Umsetzung der einzelnen Programmteile gegeben. Im Vordergrund stehen dabei Rückbau und Aufwertung. Für die anderen Bereiche (Rückführung der Infrastruktur und Sicherungsmaßnahmen) sind detaillierte Analysen nicht möglich, weil – wie oben dargestellt – die Programmbegleitung sie nicht trennscharf abbildet und keine inhaltli-

chen Indikatoren für sie erfasst. Die Rückführung der Infrastruktur wird im Rahmen der Ausführungen zur Aufwertung mitbehandelt, für die Sicherungsmaßnahmen werden einige Eckdaten präsentiert.

Rückbau

Nach Angaben der Länder wurden bis Jahresende 2007 mit Mitteln des Bund-Länder-Programms 198.236 Wohnungen rückgebaut (vgl. Tabelle 5.6). Hinzu kommen 23.530 rückgebaute Wohnungen aus den Landesprogrammen Sachsens, Brandenburgs und Thüringens. Insgesamt wurden damit im Kontext des Stadtumbau Ost bis 2007 221.766 Wohnungen rückgebaut.

Tabelle 5.6: Im Rahmen von Stadtumbau-Ost realisierter Rückbau (Stand 31.12.2007)

	aus Bund-Länder- Programm	aus Länder- programmen	im Rahmen des Stadtumbaus gesamt
Berlin	2.986	-	2.986
Brandenburg	34.298	4.731	39.029
Mecklenburg-Vorpommern	16.290	-	16.290
Sachsen	68.535	14.471	83.006
Sachsen-Anhalt	45.645	-	45.645
Thüringen	30.482	4.328	34.810
gesamt	198.236	23.530	221.766
Datengrundlage: BMVBS (Länderabfrage), Angaben des Landes Berlin			

Die Zahl der im Rahmen des Bund-Länder-Programms realisierten Rückbauten fiel in den Jahren 2006 und 2007 etwas niedriger aus als in den Jahren 2004 und 2005. Für den Rückgang dürfte vor allem verantwortlich sein, dass die Konstellationen, in denen sich der Rückbau vollzieht, schwieriger werden und nunmehr kompliziertere Bestände zum Rückbau anstehen. Die Beiträge der Länderprogramme zum Rückbau wurden vor allem in den Jahren bis 2004 erbracht, danach fielen sie nur noch gering aus.

Zu Beginn des Bund-Länder-Programms wurde das Ziel definiert, entsprechend den Empfehlungen der Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ bis zum Jahr 2010 350.000 Wohnungen vom Markt zu nehmen bzw. zurückzubauen. Mit den 221.766 rückgebauten Wohnungen Ende 2007 sind 63 Prozent dieses Zielwerts erreicht; die Rückbauten im Rahmen der Bund-Länder-Förderung deckten 57 Prozent des Zielwerts ab. Zu berücksichtigen ist, dass ein Teil der aus Landesprogrammen realisierten Rückbauten in die Zeit vor 2002 fällt und damit nur bedingt auf das definierte Ziel angerechnet werden kann.

In den Ländern wurde das Rückbauziel der Expertenkommission durch landesspezifische Zielwerte unteretzt, die unter Berücksichtigung der Betroffenheit von Wohnungsleerstand definiert wurden. Die Zielwerte der Länder entsprechen jeweils ungefähr einem Drittel auf der Basis des Mikrozensus 2002 ausgewiesenen Leerstände. Sie

passen plausibel zum Zielwert der Expertenkommission, stimmen mit einer Summe 349.000 aber nicht ganz mit diesem überein. Der Vergleich zwischen den Zielwerten der Länder und den Ende 2007 erreichten Rückbauzahlen zeigt große Unterschiede im Umsetzungsstand: In Thüringen sind mit den Ende 2007 aus dem Bund-Länder-Programm und dem Länderprogramm rückgebauten Wohnungen bereits 87 Prozent des Zielwerts erreicht. Demgegenüber machen die in Mecklenburg-Vorpommern realisierten Rückbauten lediglich 51 Prozent des Zielwerts aus. Hierbei ist interessant, dass sowohl Mecklenburg-Vorpommern als auch Thüringen zu Beginn des Programms 2002 in unterdurchschnittlichem Ausmaß von Leerständen betroffen waren (vgl. Kapitel 4). Am wenigsten vorangeschritten ist der Umsetzungsstand in Berlin, bei einem allerdings angesichts der besonderen Situation des Wohnungsmarkts in Berlin absolut niedrigem Zielwert.

Von den zu Programmbeginn stärker vom Leerstand betroffenen Ländern haben Sachsen und Sachsen-Anhalt mit den bis 2007 realisierten Rückbauten ca. 60 Prozent und Brandenburg ca. 70 Prozent des auf Basis der Empfehlungen der Expertenkommission definierten Landeszielwerts erreicht (bei Einbeziehung der Länderprogramme). In Sachsen und Sachsen-Anhalt ist damit trotz der dargestellten hohen Mittelanteile des Rückbaus der Zielerreichungsgrad beim Rückbauziel leicht unterdurchschnittlich (vgl. Tabelle 5.7).

	Zielwert	Anteil des bis 31.12.2007 realisierten Rückbaus am Zielwert in %	
		nur Bund-Länder-Programm	Rückbau gesamt
Berlin	7.000	43	43
Brandenburg	55.000	62	71
Mecklenburg-Vorpommern	32.000	51	51
Sachsen	140.000	49	59
Sachsen-Anhalt	75.000	61	61
Thüringen	40.000	76	87
gesamt	350.000	57	63
Datengrundlagen: Zielwerte Bund Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“, Zielwerte Länder nach Angaben der Länder			

Tabelle 5.7: Umsetzungsstand der Rückbauziele von Bund und Ländern

In den einzelnen Ländern sind also in den nächsten Jahren unterschiedliche Anstrengungen erforderlich, damit die gesetzten Rückbauziele erreicht werden können. Dabei ist darauf zu verweisen, dass hier die zu Beginn des Programms auf Basis der Expertenkommission für den Zeithorizont 2010 definierten Ziele zugrunde gelegt wurden. Ein eventuell weiterer Rückbaubedarf, der über die Erwartungen der Expertenkommission hinaus entstehen könnte, bleibt in dieser Betrachtung unberücksichtigt (siehe zu den Perspektiven der Leerstandsentwicklung Kapitel 7.5.5).

Wie oben dargestellt, werden die Rückbaumittel auf Gebiete konzentriert, die durch ab 1960 errichtete Gebäude geprägt sind. Entsprechend betrifft der geförderte Rückbau ganz überwiegend Wohnungen des DDR-Wohnungsbaus. Nach den Ergebnissen der

Kommunalbefragung der Bundestransferstelle betrafen 83 Prozent der 2002 bis 2005 mit Förderung aus dem Programm geförderten Rückbauten den DDR-Wohnungsbau. Am höchsten fiel der Anteil des DDR-Wohnungsbaus am geförderten Rückbau im entsprechenden Zeitraum in Berlin (100 Prozent), am niedrigsten in Sachsen (70 Prozent) aus. Die Mehrzahl der Länder weist Anteile des DDR-Wohnungsbaus am geförderten Rückbau zwischen 85 Prozent und 95 Prozent auf.

Was die Eigentümerstruktur anbelangt, werden die geförderten Rückbauten sehr stark durch die im GdW organisierte unternehmerische Wohnungswirtschaft geprägt. Die Kommunalbefragung ergab für die kommunalen Wohnungsunternehmen (bzw. die Kommunen als direkte Eigentümer) einen Anteil von 59 Prozent der geförderten rückgebauten Wohnungen und für die Genossenschaften einen Anteil von 35 Prozent. Zwischen den Bundesländern bestehen in dieser Hinsicht kaum Unterschiede.

Die Förderung des Stadtumbaus Ost durch Bund und Länder hat in entscheidendem Maße dazu beigetragen, dass die Zahl der Wohnungsabgänge seit dem Jahr 2002 auf einem weitaus höheren Niveau als in der Vergangenheit liegt (siehe ausführlich zur Entwicklung der Wohnungsabgänge Kapitel 7.3.2). Die große Mehrheit der in den neuen Ländern seitdem realisierten Wohnungsabgänge erfolgte mit Förderung aus dem Programm.

Im Rahmen der Analysen wurde versucht, den Anteil des Programms an den Wohnungsabgängen präzise zu bestimmen. Letztlich war dieser Versuch erfolglos, weil die zur Verfügung stehenden Datenquellen nicht direkt zueinander in Bezug gesetzt werden können bzw. jeweils gewisse Probleme aufweisen. So kann für die Entwicklung der gesamten Wohnungsabgänge in den neuen Ländern allein auf die Genehmigungszahlen aus der amtlichen Statistik zurückgegriffen werden. Genehmigungen schlagen sich aber erst zeitlich verzögert in realisierten Abgängen nieder, ohne dass das Ausmaß der Verzögerung bekannt wäre. Zudem gibt es Hinweise darauf, dass die amtliche Statistik die Abgänge untererfasst (siehe ebenfalls Kapitel 7.3.2). Schließlich scheinen die Länder die im Rahmen des Programms realisierten Rückbauten nicht immer auch für das jeweilige Realisierungsjahr zu melden, sondern zum Teil erst in späteren oder auch in früheren Jahren. Das legt jedenfalls der Vergleich der Länderzahlen mit den Rückbauzahlen nahe, die der GdW bei seinen Mitgliederunternehmen erfasst.

Aufwertung

Die inhaltliche Umsetzung der Aufwertung ist weitaus schwieriger zu analysieren als die des Rückbaus. Ziele und Gegenstände der Aufwertung sind komplex, Zielquantifizierungen wurden im Programm für die Aufwertung nicht vorgenommen (und wären wohl auch nur schwer möglich). Auf der Ebene des gesamten Bund-Länder-Programms kommen zurzeit keine inhaltlichen Indikatoren zu den Ergebnissen der Aufwertungsförderung zum Einsatz. Die folgende Darstellung muss sich daher auf die Analyse der quantitativen Verbreitung der Maßnahmearten bzw. der Einsatzfelder der Aufwertungsförderung beschränken. Hierzu werden die von der Bundestransferstelle durchgeführte Kommunalbefragung sowie die Befragung der GdW-Unternehmen und die Kleineigentümerstudie genutzt.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass in einem nicht unerheblichen Teil der Stadtumbaukommunen keine Aufwertungsförderung aus dem Programm Stadtumbau Ost zum Einsatz kommt. In den Jahren 2002 bis 2006 haben von 363 Stadtumbaukommunen 232 (64 Prozent) Bundesfinanzhilfen für die Aufwertung erhalten. Bei dem guten Drittel der Stadtumbaukommunen ohne Aufwertungsförderung handelt es sich ganz überwiegend um kleinere Städte und Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern. Von den 218 Kommunen, die sich im Frühjahr an der Befragung der Bundestransferstelle beteiligten, gaben 167 (76 Prozent) an, Aufwertungsmaßnahmen im Rahmen des Stadtumbaus durchgeführt zu haben. Auch hier ist der Anteil der Kommunen ohne Aufwertungsförderung relativ hoch, obwohl viele der kleinen Gemeinden mit geringer Programmlaufzeit (und häufig nur Einsatz von Rückbaumitteln) von vornherein aus der Befragung ausgespart wurden.

Die Städte mit durchgeführten Aufwertungsmaßnahmen wurden befragt, welche Vorhaben- bzw. Maßnahmearten der Aufwertung für sie zutreffen, und zwar unterschieden nach Fördergebieten, die durch Altbauen dominiert sind, und Fördergebieten, in denen Plattenbauten vorherrschen. Wie Abbildung 5.3 zeigt, betrifft die Aufwertung ein breites Spektrum von Maßnahmearten, wobei in der Gewichtung der einzelnen Maßnahmearten deutliche Unterschiede zwischen den Gebietstypen bestehen:

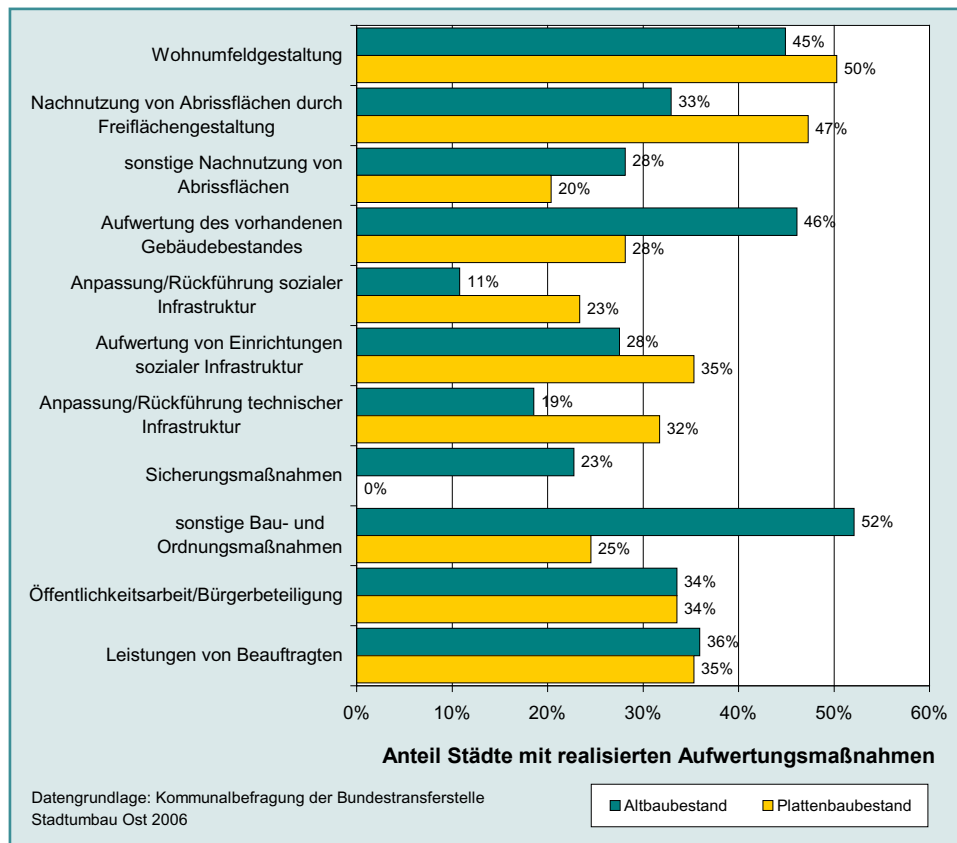
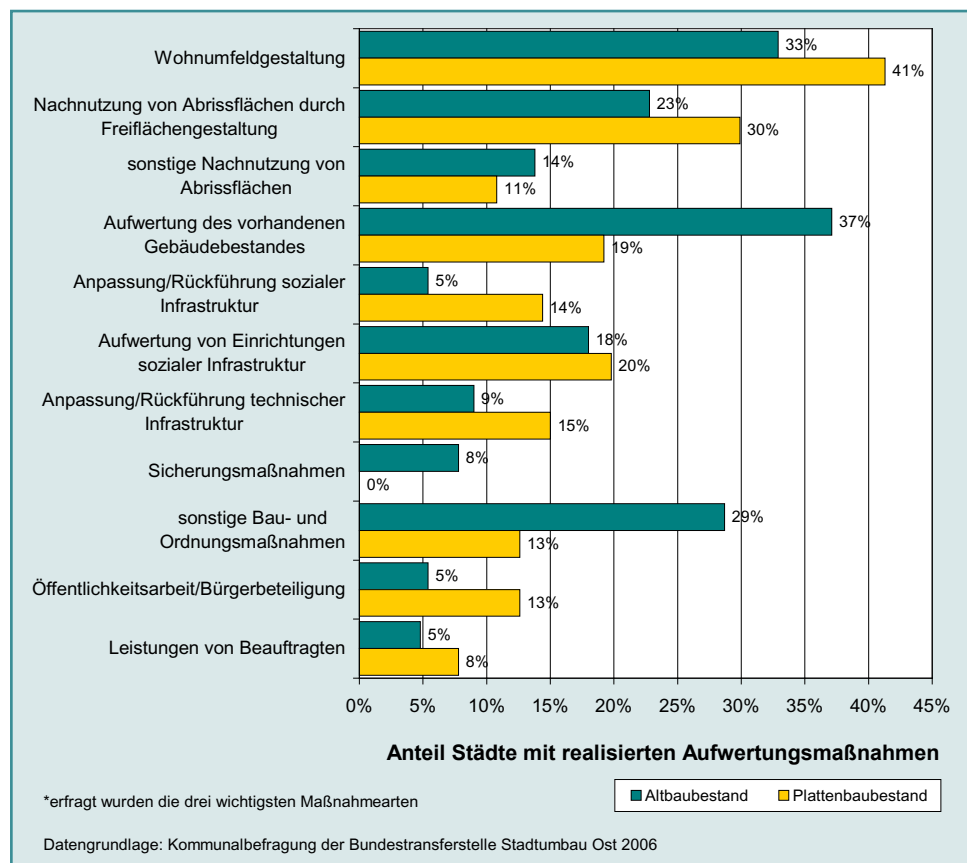


Abbildung 5.3: Kommunen mit Aufwertungsförderung aus dem Stadtumbau Ost: Verbreitung der Maßnahmearten (Stand Frühjahr 2006)

Abbildung 5.4: Kommunen mit Aufwertungsförderung aus dem Stadtumbau Ost: wichtigste Maßnahmearten* (Frühjahr 2006)



Für Plattenbaugebiete geben die Städte die Verbesserung des Wohnumfelds und die Nachnutzung von Abrissflächen durch Freiflächengestaltung mit Abstand am häufigsten als Maßnahmearten an (50 Prozent bzw. 47 Prozent der Städte mit Aufwertung im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost). Die Aufwertung der sozialen Infrastruktur und die Rückführung der technischen Infrastruktur nennen 35 Prozent bzw. 32 Prozent. Ebenfalls ungefähr jede dritte Stadt gibt den Einsatz von Aufwertungsmitteln für die beiden dem Stadtumbaumanagement zuzurechnenden Maßnahmearten (Öffentlichkeitsarbeit/Bürgerbeteiligung und Einsatz von Beauftragten) an. Relativ selten (zu 28 Prozent) wird für die Plattenbaugebiete der Einsatz von Aufwertungsmitteln für die Aufwertung des Gebäudebestandes angegeben.

In den Altbaugebieten hat die Aufwertung des Gebäudebestandes innerhalb der Aufwertungsförderung aus dem Programm Stadtumbau Ost hingegen weitaus größere Bedeutung. Sie wird hier gemeinsam mit der Wohnumfeldgestaltung als häufigste Maßnahmeart genannt (46 Prozent bzw. 45 Prozent der Städte mit Aufwertungsmaßnahmen). Die Nachnutzung von Abrissflächen hat in den Altbaugebieten eine geringere Bedeutung als in den Plattenbaugebieten, die sonstige Nachnutzung eine höhere. Die Infrastruktur (Anpassung wie Aufwertung) wird in den Altbauquartieren seltener als in den Plattenbauquartieren als Einsatzfeld für die Aufwertungsförderung genannt. Dies dürfte auch darauf zurückzuführen sein, dass für die Infrastruktur in Altbaugebieten in vielen Fällen auf andere Programme

der Städtebauförderung zurückgegriffen werden kann. Bürgerbeteiligung und Einsetzung von Beauftragten haben im Altbau dieselbe Verbreitung wie im Plattenbau. Auffällig ist schließlich der hohe Anteil der Kommunen (52 Prozent), die sonstige Maßnahmentearten der Aufwertung benennen, er verweist auf die besonders komplexen Aufgabenstellungen in den (häufig innerstädtischen) Altbauquartieren.

In einem zweiten Schritt wurden innerhalb der Kommunalbefragung der Bundestransferstelle von den Kommunen die drei wichtigsten Maßnahmentearten erfragt, auf die sich die Aufwertung erstreckt. Durch diese Hierarchisierung treten die Unterschiede in der Relevanz der Maßnahmentearten deutlicher zutage (vgl. Abbildung 5.4). Die am häufigsten genannten wichtigsten Maßnahmentearten sind in den Plattenbaugebieten die Wohnumfeldgestaltung und die Nachnutzung von Abrissflächen durch Freiflächengestaltung (41 Prozent bzw. 30 Prozent der Kommunen mit Aufwertungsmaßnahmen), gefolgt von der Aufwertung von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur und der Aufwertung des Gebäudebestandes (20 Prozent bzw. 19 Prozent). Für die Altbaugebiete werden dieselben vier Maßnahmentearten am häufigsten als wichtigste Maßnahmentearten genannt, allerdings in einer anderen Reihenfolge: Die häufigsten Nennungen entfallen hier auf die Aufwertung des Gebäudebestandes (37 Prozent), gefolgt von der Wohnumfeldgestaltung (33 Prozent), der Nachnutzung von Abrissflächen durch Freiflächengestaltung (23 Prozent) und der Aufwertung von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur (18 Prozent).

In welchem Maße die unternehmerische Wohnungswirtschaft in die Aufwertungsmaßnahmen des Programms Stadtumbau Ost einbezogen ist, zeigt die Befragung der GdW-Unternehmen aus Stadtumbaukommunen. Immerhin 39 Prozent der befragten Unternehmen gaben an, Aufwertungsmittel erhalten zu haben. Betrachtet man die Gruppe der § 6a-Wohnungsunternehmen und damit die Gruppe der „rückbauaktiven“ Unternehmen, so fällt der Anteil, der Aufwertungsmittel erhalten hat, deutlich höher aus (57 Prozent, vgl. Tabelle 5.8). Was die Maßnahmentearten angeht, die mit der Aufwertungsförderung von den Unternehmen realisiert werden, stehen Verbesserungen von Wohnumfeld und Außenanlagen im Vordergrund. Diese Maßnahmentearten betreffen 35 Prozent aller Unternehmen (52 Prozent der § 6a-Unternehmen) und haben damit eine ungefähr doppelt so große Verbreitung wie die Instandsetzung und Modernisierung des Wohnungsbestands mit Mitteln des Programms. Bedenkt man, dass das Stadtumbauengagement der Wohnungsunternehmen sich stark auf ihre Bestände des DDR-Wohnungsbaus bezieht, bestätigt die Unternehmensbefragung das Bild der Kommunalbefragung.

	alle Unternehmen	§ 6a-Wohnungsunternehmen	sonstige Unternehmen
Aufwertungsmittel aus Stadtumbau Ost	39%	57%	22%
davon (Mehrfachnennungen):			
- Modernisierung / Instandsetzung Gebäude	17%	24%	9%
- Wohnumfeld / Außenanlagen	35%	52%	17%
- Sonstiges	5%	6%	3%
Quelle: Befragung der GdW-Unternehmen			

Tabelle 5.8: Einbeziehung der Wohnungsunternehmen in die Aufwertungsmaßnahmen des Stadtumbau Ost

Für private Kleineigentümer hat die Aufwertungsförderung des Stadtumbau Ost bislang insgesamt betrachtet eine eher geringe Bedeutung. Bei der 2006/2007 von IfS und IRS in neun Stadtumbaustädten durchgeführten Befragung gaben 2 Prozent aller Eigentümer bzw. 3 Prozent der Eigentümer mit Bestandsinvestitionen an, Aufwertungsmittel aus dem Stadtumbau Ost erhalten zu haben (BMVBS/BBR 2007b, S. 34). Bei der Interpretation dieser Werte ist zu bedenken, dass ein Teil der Befragten nicht gewusst haben dürfte, ob erhaltene Fördermittel aus dem Stadtumbauprogramm kommen. Auf jeden Fall liegt der erfragte Anteil aber merklich unter den Anteilen für die Sanierungsförderung oder die Förderung des städtebaulichen Denkmalschutzes (16 Prozent bzw. 9 Prozent der befragten privaten Kleineigentümer mit Investitionen).

Insgesamt wird aus den verschiedenen Datenquellen deutlich, dass die Aufwertungsmittel des Programms Stadtumbau Ost nur zum kleineren Teil zur Förderung der Wohnungseigentümer verwandt werden. Überwiegend fließen sie in kommunale Investitionen im Bereich von Infrastruktur und öffentlichem Raum. Durch die Verbesserung der Lage in den Gebieten unterstützen sie so die Attraktivität der Wohnungsbestände und kommen damit auch den Wohnungseigentümern zugute.

Sicherungsmaßnahmen

Mit der Verwaltungsvereinbarung für das Jahr 2005 wurde die Möglichkeit geschaffen, Sicherungsmaßnahmen an vor 1914 (seit Verwaltungsvereinbarung 2008 vor 1949) errichteten Vorderhäusern bzw. sonstigen stadtbildprägenden Gebäuden mit einer Bundesbeteiligung von 50 Prozent zu fördern, und zwar auch bei einer Zuordnung zur Aufwertung. Die entsprechenden Maßnahmen werden in den Bundesprogrammen und in der Städtebauförderungsdatei gesondert ausgewiesen. In den Jahren 2005 bis 2007 haben Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen von der entsprechenden Fördermöglichkeit Gebrauch gemacht.

Für die Jahre 2005 und 2006 konnten für diese Sicherungsmaßnahmen Daten auf Gemeindeebene ausgewertet werden. Insgesamt wurden in diesen beiden Jahren in 35 Stadtumbaukommunen Sicherungsmaßnahmen entsprechend der 2005 eingeführten Regelung gefördert. Hiervon entfielen 28 Gemeinden auf Sachsen, sechs auf Thüringen und eine auf Sachsen-Anhalt. In Sachsen wurde damit jede vierte Stadtumbaukommune erreicht, in den anderen beiden Ländern waren die Anteile weitaus niedriger. Erwartungsgemäß konzentrierten sich die Anwendungsfälle auf Kommunen mit hohen Altbauanteilen. Bei knapp 68,6 Prozent der betreffenden Städte lag der Altbauanteil an den Wohnungen in Mehrfamilienhäusern zum Zeitpunkt der Gebäude- und Wohnungszählung 1995 bei 40 Prozent und höher (Altbauanteil an den Mehrfamilienhäusern nach GWZ 1995).

Wie oben bereits dargestellt, geben die in der Programmbegleitung erfassten Daten nur einen Teil der Sicherungsmaßnahmen wieder und unterschätzen daher deren Bedeutung für den Stadtumbau. Dies zeigt auch die Befragung der GdW-Unternehmen. 12 Prozent der befragten Unternehmen aus Stadtumbaukommunen gaben an, mit Fördermitteln aus dem Programm Stadtumbau Ost Sicherungsmaßnahmen durchgeführt zu haben. Hierunter waren Unternehmen aus allen Bundesländern vertreten,

	Anteil in %
Alle Unternehmen	12
§ 6a-Wohnungsunternehmen	21
sonstige Unternehmen	3
Kommunale Gesellschaften	19
Genossenschaften	6
Datengrundlage: IfS/Difu-Unternehmensbefragung 2007 in Stadtumbaukommunen	

Tabelle 5.9: Anteil der GdW-Unternehmen in den Stadtumbaukommunen, die Mittel des Programms Stadtumbau Ost für Sicherungsmaßnahmen verwandt haben

also auch aus den drei Ländern (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Berlin), die von der seit 2005 in den Verwaltungsvorschriften vorgesehenen spezifischen Komponente von Sicherungsmaßnahmen bislang keinen Gebrauch gemacht haben (vgl. Tabelle 5.9). Die Unternehmen wurden allgemein nach Sicherungsmaßnahmen gefragt, nicht speziell nach Sicherungsmaßnahmen entsprechend des spezifischen Programnteils der Verwaltungsvereinbarung (Vorderhäuser bis 1914 errichtet, sonstige stadtbildprägende Bedeutung), insofern wurde mit der Befragung ein weiterer Kreis von Maßnahmen erfasst.

Zwischen einzelnen Gruppen von Unternehmen bestehen in der Bedeutung von Sicherungsmaßnahmen erhebliche Unterschiede. 21 Prozent der § 6a-Unternehmen haben Fördermittel für Sicherungsmaßnahmen eingesetzt, aber nur 3 Prozent der sonstigen im GdW organisierten Unternehmen in den Stadtumbaukommunen.

5.2 Weitere Förderinstrumente des Stadtumbaus

Im Folgenden wird auf die Umsetzung der beiden zentralen Förderinstrumente eingegangen, die das Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost ergänzen und gemeinsam mit ihr das Stadtumbauprogramm im weiteren Sinne bilden: Dies sind für die Unterstützung des Rückbaus die zusätzliche Altschuldenhilfe (Härtefallregelung nach § 6a Altschuldenhilfegesetz) und für die Unterstützung der Aufwertung in den Innenstädten im Zeitraum 2002 bis 2004 die erhöhte Investitionszulage für Modernisierungsmaßnahmen nach § 3a des Investitionszulagengesetzes 1999. Auf die Darstellung zu anderen Instrumenten wird hier verzichtet, weil sie entweder nur eine geringe quantitative Verbreitung gefunden haben wie die befristete Befreiung von der Grunderwerbsteuer bei Fusion von Wohnungsunternehmen oder zu ihnen keine aussagekräftigen Daten vorliegen (z. B. Rückbaukomponente innerhalb der KfW-Darlehensförderung).

5.2.1 Zusätzliche Altschuldenhilfe

Auf Basis der Härtefallregelung des § 6a Altschuldenhilfegesetzes und der Regelungen der Altschuldenhilfeverordnung wurden 318 Wohnungsunternehmen/Antragstellern Entlastungsbeträge im Umfang von insgesamt 1.115,1 Mio. EUR zugesagt. Das Zusagevolumen entspricht dem Rückbau von 274.891 Wohnungen.

Die geplanten Rückbauzahlen, die sich aus den Zusagen für die zusätzliche Altschuldenhilfe ergeben, machen rechnerisch 79 Prozent des Rückbauziels von 350.000 Wohnungen aus, wie es von der Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel“ für den Stadtumbau bis 2010 formuliert wurde. Dies zeigt die große Bedeutung der Härtefallregelung bei der Altschuldenhilfe für die gesetzten Stadtumbauziele. Allerdings bestehen in dieser Hinsicht große Unterschiede zwischen den Bundesländern: So liegen in Brandenburg und Sachsen-Anhalt die Rückbauzahlen, die sich aus den Zusagen der zusätzlichen Altschuldenhilfe ergeben, in der Größenordnung von 90 Prozent der Zielzahlen der Länder für den gesamten Stadtumbau. In Thüringen übersteigen sie diese sogar. In Sachsen hingegen decken die Zusagen für die zusätzliche Altschuldenhilfe 68 Prozent, in Berlin 59 Prozent und in Mecklenburg-Vorpommern nur ca. 39 Prozent der Rückbauziele des Landes ab (vgl. Tabelle 5.10).

Tabelle 5.10: Im Rahmen des § 6a geplante Rückbauten und Vergleich zu den Zielen des Programms Stadtumbau Ost

	Zahl der im Rahmen § 6a zum Rückbau vorgesehenen Wohnungen (Zusagen)	Zielzahlen für den Rückbau im Stadtumbau	Anteil § 6a-Zusagen an Zielzahlen Stadtumbau in %
Berlin	4.119	7.000	59
Brandenburg	48.734	55.000	89
Mecklenburg-Vorpommern	12.470	32.000	39
Sachsen	95.599	140.000	68
Sachsen-Anhalt	70.814	75.000	94
Thüringen	43.155	40.000	108
gesamt	274.891	350.000	79
* Bund-Länder-Förderung, in Sachsen, Brandenburg und Thüringen zusätzlich Länderprogramme			
Datengrundlagen: KfW-Bankengruppe, BMVBS, Zielwerte Bund Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“, Zielwerte Länder nach Angaben der Länder			

Diese Unterschiede gehen darauf zurück, dass sich die im Rahmen des § 6a geplanten Rückbauten etwas anders über die Bundesländer verteilen als die Leerstände zu Beginn des Programms, an denen sich die Rückbauziele für den Stadtumbau orientieren. So entfallen auf Sachsen 40 Prozent des Rückbauzielwerts des Programms Stadtumbau Ost, aber nur 35 Prozent der Rückbauplanungen im Rahmen des § 6a. Dies dürfte vor allem darauf zurückgehen, dass der Altbauanteil in Sachsen deutlich höher als in allen anderen ostdeutschen Bundesländern ausfällt und zugleich der sächsische Altbau überproportional von Leerständen betroffen ist. Die bedeutet, dass in Sachsen ein höherer Anteil der Leerstände auf die privaten Kleineigentümer entfällt, die nicht von Altschulden und von den entsprechenden Regelungen betroffen sind. In Mecklenburg-Vorpommern ist die relativ geringe Bedeutung des § 6a für die Rückbauziele darauf zurückzuführen, dass die Leerstandsquoten niedriger sind als in den anderen Bundesländern und damit verbunden weitaus weniger Unternehmen in den Genuss der zusätzlichen Altschuldenhilfe kommen.

Ende 2007 erreichte die abgerufene zusätzliche Altschuldenhilfe einen Betrag von 691,7 Mio. EUR. Dies entspricht dem Rückbau von 169.110 Wohnungen. Damit waren 62 Prozent der Rückbauziele aus den Zusagen realisiert. Die Mehrzahl der Länder hat

	Zahl der im Rahmen § 6a rückgebauten Wohnungen (Wohnungen)	Anteil realisiert an geplant in %	Vergleich	
			aus Städtebau- förderung rückgebaute Wohnungen*	rückgebaute Wohn- ungen im Rahmen § 6a pro 100 rückge- baute Wohnungen Städtebauförderung
Berlin	2.302	56	2.986	77
Brandenburg	31.533	65	39.029	81
Mecklenburg- Vorpommern	6.971	56	16.290	43
Sachsen	58.814	62	83.006	71
Sachsen-Anhalt	42.314	60	45.645	93
Thüringen	27.176	63	34.810	78
gesamt	169.110	62	221.766	76
* Bund-Länder-Förderung, in Sachsen, Brandenburg und Thüringen zusätzlich Länderprogramme				
Datengrundlage: KfW-Bankengruppe, BMVBS				

Tabelle 5.11: Stand der Umsetzung der zusätzlichen Altschuldenhilfe (Härtefallregelung § 6a Altschuldenhilfegesetz) am 31.12.2007 und Vergleich zum Rückbau im Rahmen der Städtebauförderung

einen Realisierungsgrad in der Nähe dieses ostdeutschen Durchschnitts. Unterdurchschnittlich fallen die Mittelabrufquote und der Anteil der realisierten an den geplanten Abrissen in Mecklenburg-Vorpommern und in Berlin aus (vgl. Tabelle 5.11).

Setzt man die im Rahmen der beiden Instrumente realisierten Rückbauzahlen rechnerisch zueinander in Bezug, so kommen auf 100 rückgebaute Wohnungen im Rahmen der Städtebauförderung 76 rückgebaute Wohnungen im Rahmen der § 6a-Regelung. In Mecklenburg-Vorpommern ist das Verhältnis 100 zu 43 und in Sachsen 100 zu 71. In beiden Ländern ist es also – wie zur Erreichung ihrer Rückbauziele nötig – gelungen, verstärkt Eigentümer außerhalb der Förderkulisse der § 6a AHG in den Rückbau einzubeziehen. Der entsprechende Anteil muss aber zukünftig noch erhöht werden, soll das Rückbauziel erreicht werden.

Die zusätzliche Altschuldenhilfe nach § 6a AHG entfällt fast vollständig auf Unternehmen, die im GdW organisiert sind. Die GdW-Unternehmen sind zugleich wie dargestellt die Eigentümergruppe, die in der Rückbaukomponente der Städtebauförderung dominiert. Angesichts der besonderen Bedeutung dieser Eigentümergruppe wird im Folgenden näher betrachtet, in welchem Maße die Unternehmen und ihre Wohnungsbestände auf die Förderkulisse des Stadtumbaus und auf die § 6a-Förderung entfallen.

Von den 1.103 Wohnungsunternehmen des GdW in den neuen Bundesländern und im Ostteil von Berlin, die im Rahmen der Jahresstatistik 2006 berichteten, kommen 720 aus Stadtumbaugemeinden (65 Prozent). Von diesen Unternehmen fallen 290 (26 Prozent aller Wohnungsunternehmen) unter die zusätzliche Altschuldenhilfe nach § 6a AHG, für die anderen 430 Unternehmen in den Stadtumbaugemeinden (39 Prozent aller Unternehmen) ist der § 6a nicht relevant (vgl. Tabelle 5.12). Etwas anders sehen die Gewichte aus, wenn man die Verteilung der Wohnungsbestände betrachtet: Die Unternehmen in den Stadtumbaukommunen stellen 88 Prozent der eigenen Wohnungen der GdW-Unternehmen in den neuen Ländern und in Ostber-

lin. Der größere Teil dieser Bestände (50 Prozent der gesamten Wohnungsbestände der GdW-Unternehmen) entfällt auf die § 6a AHG-Unternehmen, der kleinere Teil (39 Prozent der gesamten Bestände) auf die sonstigen Wohnungsunternehmen in den Stadtumbaukommunen. Die GdW-Unternehmen in den Stadtumbaukommunen sind also im Durchschnitt größer als die Unternehmen in den anderen ostdeutschen Kommunen und innerhalb der Stadtumbaukommunen sind die § 6a AHG-Unternehmen deutlich größer als die sonstigen Unternehmen.

Bei den kommunalen Gesellschaften und den Genossenschaften ist der Anteil der Unternehmen, die auf die Stadtumbaukommunen entfallen, mit jeweils 65 Prozent gleich hoch. Der Anteil der Wohnungsbestände der Unternehmen in den Stadtumbaukommunen unterscheidet sich kaum. Anders sieht es hinsichtlich der Bedeutung der § 6a-Regelung aus: Von den kommunalen Gesellschaften in den Stadtumbaukommunen unterliegt eine deutlich Mehrheit den Regelungen des § 6a (42 Prozent aller Unternehmen), bei den Genossenschaften in den Stadtumbaukommunen ist es nur eine Minderheit (18 Prozent), hier dominieren die sonstigen Unternehmen. Etwas weniger groß werden die Unterschiede bei der Verteilung der Wohnungsbestände. Von den Wohnungsbeständen der kommunalen Gesellschaften in den neuen Ländern und Ostberlin entfallen 59 Prozent auf § 6a AHG-Unternehmen in Stadtumbaukommunen, bei den Genossenschaften sind es 39 Prozent. Auch in der Gruppe der Genossenschaften wird also deutlich, dass die § 6a AHG-Unternehmen im Durchschnitt größer als die anderen Unternehmen sind.

Tabelle 5.12: GdW-Unternehmen in den neuen Bundesländern und im Ostteil Berlins nach Zugehörigkeit zur Förderkulisse des Programms Stadtumbau Ost und § 6a AHG-Förderung

	Unternehmen			Wohnungen (eigener Bestand)		
	Unternehmen insgesamt	Kommunale Gesellschaften	Genossenschaften	Unternehmen insgesamt	Kommunale Gesellschaften	Genossenschaften
absolut						
§ 6a in Stadtumbaukommunen	290	163	124	1.067.055	637.165	375.081
sonstige in Stadtumbaukommunen	430	90	319	829.523	292.531	494.024
außerhalb von Stadtumbaukommunen	383	137	239	249.779	143.088	100.509
gesamt	1.103	390	682	2.146.357	1.072.784	969.614
davon in Stadtumbaukommunen	720	253	443	1.896.578	929.696	869.105
Anteil bezogen auf alle Unternehmen in %						
§ 6a in Stadtumbaukommunen	26	42	18	50	59	39
sonstige in Stadtumbaukommunen	39	23	47	39	27	51
außerhalb von Stadtumbaukommunen	35	35	35	12	13	10
gesamt	100	100	100	100	100	100
davon in Stadtumbaukommunen	65	65	65	88	87	90
Anteil bezogen auf Unternehmen in Stadtumbaukommunen in %						
§ 6a in Stadtumbaukommunen	40	64	28	56	69	43
sonstige in Stadtumbaukommunen	60	36	72	44	31	57
in Stadtumbaukommunen insgesamt	100	100	100	100	100	100
Datengrundlage: Sonderauswertung GdW-Jahresstatistik						

	Branden- burg	Mecklen- burg-Vor- pommern	Sachsen	Sachsen- Anhalt	Thürin- gen	gesamt
Anteil Unternehmen in %						
§ 6a in SUO-Kommunen	20	19	28	38	31	26
sonstige in SUO-Kommunen	19	45	39	32	48	39
außerhalb von SUO-Kommunen	61	36	33	29	22	35
gesamt	100	100	100	100	100	100
davon in SUO-Kommunen	39	64	67	71	78	65
Anteil Wohnungen in %						
§ 6a in SUO-Kommunen	49	32	58	71	59	50
sonstige in SUO-Kommunen	10	58	33	24	37	39
außerhalb von SUO-Kommunen	41	10	9	5	4	12
gesamt	100	100	100	100	100	100
davon in SUO-Kommunen	59	90	91	95	96	88
Datengrundlage: Sonderauswertung GdW-Jahresstatistik						

Tabelle 5.13: Verteilung der GdW-Wohnungsunternehmen auf die Förderkulisse des Programms Stadtumbau Ost und die § 6a AHG-Förderung nach Ländern

Tabelle 5.13 zeigt die Verteilung der GdW-Unternehmen und ihrer Wohnungsbestände nach der Förderkulisse des Stadtumbaus und § 6a AHG-Regelung für die einzelnen neuen Länder: In vier der fünf Länder liegt der Anteil der Stadtumbaukommunen an den Wohnungsbeständen der GdW-Unternehmen bei 90 Prozent und höher. Die Ausnahme bildet Brandenburg. Die hier bei der Auswahl der Programmkommunen vorgenommene starke Konzentration (vgl. Kapitel 4.1) führt dazu, dass auf die Stadtumbaukommunen mit 59 Prozent ein relativ geringer Anteil der Wohnungsbestände der brandenburgischen GdW-Unternehmen entfällt.

Die spezifische Auswahl der Programmkommunen in Brandenburg war mit einer starken Ausrichtung auf § 6a AHG-Unternehmen verbunden. Auf die § 6a AHG-Unternehmen entfallen 49 Prozent der brandenburgischen GdW-Wohnungsbestände, auf die sonstigen Unternehmen in Stadtumbaukommunen nur 10 Prozent (vgl. Tabelle 5.13). In Sachsen und Thüringen stellen die § 6a AHG-Unternehmen 58 Prozent bzw. 59 Prozent der GdW-Wohnungsbestände. Am höchsten ist der Anteil in Sachsen-Anhalt mit 71 Prozent. Mecklenburg-Vorpommern ist das einzige der ostdeutschen Flächenländer, in denen auf die § 6a AHG-Unternehmen ein kleinerer Anteil (32 Prozent) der Wohnungsbestände der GdW-Unternehmen entfällt als auf sonstigen Unternehmen in Stadtumbaukommunen (58 Prozent). Dies ist die Folge der bereits dargestellten vergleichsweise geringen Leerstandsquoten und den damit verbundenen relativ wenigen § 6a-Fällen.

5.2.2 Erhöhte Investitionszulage für Modernisierungsmaßnahmen

Nach § 3a des Investitionszulagengesetzes 1999 in der 2001 geänderten Fassung wurden in den Jahren 2002 bis 2004 Modernisierungsinvestitionen in den Mietwohnungsbestand mit einer erhöhten, 22-prozentigen Investitionszulage begünstigt, sofern sie bis 1948 errichtete Altbauten oder zwischen 1949 und 1960 errichtete Baudenkmale betrafen und die entsprechenden Gebäude in Sanierungsgebieten, Erhaltungssatzungsgebieten nach § 172 Abs. 1 Nr. 1 BauGB (Erhalt städtebauliche Gestalt), in ausgewiesenen Kerngebieten nach § 7 BauNVO oder in letzteren entsprechenden Gebieten lagen. Vollzugsdaten zur Umsetzung der Investitionszulage liegen kaum vor. Ergänzend kann im Folgenden jedoch auf die vom IfS (2004a) vorgelegte Evaluationsstudie zur Investitionszulage zurückgegriffen werden.

Zu berücksichtigen ist, dass auch die allgemeine Investitionszulage nach § 3 des Investitionszulagengesetzes für den Stadtumbau von Bedeutung war. Zwar gehört sie nicht zu den Förderinstrumenten des Stadtumbaus, jedoch wurden aus ihr in den Jahren 2002 bis 2004 in erheblichem Umfang stadumbaurelevante Bestandsinvestitionen unterstützt, vor allem solche in Beständen des DDR-Wohnungsbaus.

Im Evaluationsgutachten des IfS zur Investitionszulage wurde auf Basis verschiedener Datenquellen abgeschätzt, dass 2003 ca. 570.000 Mietwohnungen in der Gebietskulisse des § 3a Investitionszulagengesetz lagen. 12,3 Prozent aller Mietwohnungen, auf die sich die Regelungen des Investitionszulagengesetzes bezogen (Wohnungen mit Baujahr vor 1991) kamen damit für die erhöhte Investitionszulage in Frage. Ganz überwiegend (ca. 500.000 Wohnungen) befanden sich diese Wohnungen im Eigentum von Klein-eigentümern bzw. Privatpersonen. Auf die im GdW organisierte unternehmerische Wohnungswirtschaft entfielen nur ca. 70.000 dieser Wohnungen (vgl. Tabelle 5.14).

Tabelle 5.14: Von der erhöhten Investitionszulage (§ 3a InvZulG 1999) begünstigter Mietwohnungsbestand in den neuen Ländern (inkl. Berlin-Ost) 2003 (Hochrechnung/Schätzung)

	Anzahl in Mio.	Anteil in %
Mietwohnungen insgesamt	5,22	
Mietwohnungen mit Baujahr vor 1991 (von der Investitionszulage begünstigter Bestand)	4,62	100,0
• davon nur von § 3 InvZulG begünstigte Wohnungen	4,05	87,7
• davon in Gebietskulisse § 3a InvZulG	0,57	12,3
– davon Sanierungsgebiete	0,34	7,4
– davon Erhaltungssatzungsgebiete	0,21	4,5
– davon Kerngebiete / entsprechende Gebiete	0,02	0,4
– davon GdW-Unternehmen	0,07	1,5
– davon übrige Eigentümer (überwiegend Kleineigentümer/ Privatpersonen)	0,50	10,8
Wohnungen in 2004-2006 geplanten neuen Sanierungs- und Erhaltungssatzungsgebieten	0,06	1,3
Quelle: IfS (2004a) S. 16, S. 20. Datengrundlage: IfS-Befragung von Kommunen und Wohnungsunternehmen, amtliche Statistik, GdW-Statistik, eigene Berechnungen		
Anmerkung: Summenabweichungen durch Rundungen		

Nach den in den Subventionsberichten der Bundesregierung veröffentlichten Schätzungen beliefen sich die Steuermindereinnahmen aus der erhöhten Investitionszulage auf insgesamt 336 Mio. EUR. Sie fielen in den Jahren 2003 bis 2007 an, naturgemäß zeitversetzt zu den Investitionsjahren 2002 bis 2004, in denen die erhöhte Zulage Anwendung fand. Die Mindereinnahmen stiegen von 50 Mio. EUR im Jahr 2003 auf 92 Mio. EUR im Jahr 2004 und 137 Mio. EUR im Jahr 2005 an, wobei sich insbesondere im Jahr 2005 ein gewisser Vorzieheffekt aufgrund des Auslaufens der Zulage bemerkbar gemacht haben dürfte: Um noch in den Genuss der Investitionszulage zu kommen, wurden eigentlich für die Jahre ab 2005 geplante Investitionen vorgezogen. Die erhöhten Investitionen im Jahr 2004 schlugen sich im Jahr 2005 in erhöhten Beträgen für die Investitionszulage nieder. 2006 und 2007 fielen dann noch gewisse Restbeträge an.

Einen etwas anderen Verlauf zeigen die Steuermindereinnahmen aus der allgemeinen Investitionszulage nach § 3. Sie gingen seit 2002 in jedem Jahr deutlich zurück, nur 2005 ist aufgrund der Vorzieheffekte ein leichter Anstieg zu verzeichnen (vgl. Tabelle 5.15).

Kassenjahr	erhöhte Investitionszulage nach § 3a in Mio. EUR	Investitionszulage nach § 3 in Mio. EUR	Investitionszulage gesamt in Mio. EUR
2001		1.084	1.084
2002		1.004	1.004
2003	50	715	765
2004	92	578	670
2005	137	635	772
2006	48	214	262
2007	9	40	49
2008	0	0	0
2003 bis 2007	336	2.182	2.518

Quelle: Bundesregierung – 19. Subventionsbericht (2001 bis 2002), 20. Subventionsbericht (2003 bis 2004), 21. Subventionsbericht (ab 2005)

Tabelle 5.15: Geschätzte Steuermindereinnahmen durch die Investitionszulage für den Mietwohnungsbereich

Die erhöhte Investitionszulage nach § 3a betraf überwiegend die Einkommensteuer, erreichte also vor allem Privateigentümer/Kleineigentümer. Die Investitionszulage nach § 3 betraf hingegen stärker die Körperschaftsteuer und damit die unternehmerische Wohnungswirtschaft.

Der Anteil der erhöhten Zulage an der gesamten Zulage für die Modernisierungen lag im Zeitraum 2003 bis 2007 bei 13 Prozent. In den einzelnen Jahren wurde ein Anteil von maximal 18 Prozent erreicht. Bedenkt man den erhöhten Fördersatz (22 Prozent gegenüber 15 Prozent), so profitierten die Gebiete der Kulisse des § 3a maximal entsprechend ihres Anteils an den Wohnungen von den begünstigten Investitionen. Ein überproportionales Investitionsgeschehen in den innerstädtischen Altbaubeständen konnte durch die erhöhte Zulage nicht erreicht werden.

Die erhöhte Investitionszulage hat bei weitem nicht die ursprünglich erwartete quantitative Bedeutung erhalten. So ging die Bundesregierung im 19. Subventionsbericht (2003) für 2003 und 2004 von Steuermindereinnahmen in Höhe von je 417 Mio. EUR für die erhöhte Investitionszulage nach § 3a und von je 708 Mio. für die Zulage nach § 3 aus. Die Bundesregierung erwartete, dass die Mehrkosten aus der erhöhten Zulage ganz überwiegend durch die bei der Zulage nach § 3 vorgenommenen Einschränkungen (erhöhter Selbstbehalt, Kostenobergrenzen) ausgeglichen werden würden. Sie rechnete damit, dass die Investitionszulage insgesamt (§§ 3 und 3a) in den Jahren ab 2003 etwas höher als in den Vorjahren ausfallen würde, (vgl. BMVBW 2001a). Dass die Inanspruchnahme der erhöhten Investitionszulage hinter den Erwartungen zurückblieb, kann auf eine Reihe von Gründen zurückgeführt werden:

- Bei der Einführung der erhöhten Zulage dürften nur bedingt Kenntnisse über die Zahl der in die Gebietskulisse fallenden Wohnungen bestanden haben. Es spricht einiges dafür, dass die Zahl der Wohnungen bzw. der denkbaren Investitionsfälle in der Kulisse des § 3a von der Bundesregierung überschätzt wurde.
- Die Neuregelung des Investitionszulagengesetzes wurde in einem Zeitraum wirksam, der durch einen starken Rückgang der Investitionen in den Wohnungsbestand geprägt war. Dies betraf die unternehmerische Wohnungswirtschaft wie die privaten Kleineigentümer. Mit dem Investitionsvolumen gingen auch die zu zahlenden Zulagenbeträge stark zurück. Ohne die Investitionszulage in ihren beiden Varianten wäre der Rückgang indes noch stärker ausgefallen.¹⁶
- Ein neues Förderinstrument wie die erhöhte Investitionszulage bedarf einer gewissen Anlaufzeit, um voll greifen zu können. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die vorrangige Zielgruppe, die privaten Kleineigentümer in den Innenstädten. Sie stellen keine homogene Gruppe dar, sondern unterscheiden sich hinsichtlich der wirtschaftlichen und sonstigen Voraussetzungen für Investitionen erheblich.¹⁷ Dabei ist die Finanzkraft derjenigen Privateigentümer, die die Gebäude mit dem höchsten Investitionsbedarf besitzen, unterdurchschnittlich. Insofern ist in dieser Gruppe durchaus von einem Förderbedarf auszugehen. Dies brachte auch der Anstieg der Inanspruchnahme der erhöhten Investitionszulage im Zeitverlauf zum Ausdruck. Letztlich war die Laufzeit von drei Jahren aber wohl zu kurz, als dass größere Wirkungen hätten entfaltet werden können.

5.3 Zentrale Ergebnisse der Verlaufsanalyse im Überblick

- Die Verlaufsanalyse ergab, dass die Auswahl der Programmgemeinden und die Verteilung der Finanzmittel auf die verschiedenen Gruppen von Städten insgesamt problemadäquat waren. Zwar haben die Länder mit Ausnahme Brandenburgs, das eine starke Konzentration auf die Berlin-fernen Kommunen vorgenommen hat, eine relativ große Zahl von Programmkommunen ausgewählt, die Programmkommunen zeichnen sich jedoch in der Masse gegenüber den sonstigen ostdeutschen Kommunen durch deutlich größere Probleme im Hinblick auf Bevölkerungsverluste, Leerstände etc. aus. Innerhalb der Gruppe der Stadtumbaukommunen haben die Kommunen überproportional Mittel erhalten, in denen die Probleme besonders groß ausfallen.

¹⁶ Vgl. IfS (2004a), S. 34 ff.

¹⁷ Siehe für eine Typologie der privaten Kleineigentümer und die sich hieraus für den Stadtumbau ergebenden Konsequenzen BMVBS/BBR (2007b), S. 34 ff., S. 156 ff.

- Der größere Teil der Bundesfinanzhilfen wurde in den Jahren 2002 bis 2007 für den Rückbau eingesetzt, wobei sich in den Jahren 2006 und 2007 eine gewisse, nicht sehr ausgeprägte Verlagerung zur Aufwertung feststellen lässt. In der finanziellen Gewichtung der einzelnen Programnteile bestehen nach wie vor deutliche Unterschiede zwischen den Ländern, die Folge der unterschiedlichen Problemsituation – Länder mit überdurchschnittlichen Leerstandsquoten verwenden einen überdurchschnittlichen Anteil der Mittel für den Rückbau – wie auch landespolitischer Schwerpunktsetzungen sind.
- Angesichts der Ende 2007 zu verzeichnenden Rückbauzahlen von ca. 222.000 Wohnungen kann davon ausgegangen werden, dass bei Aufrechterhaltung des Rückbautempos von 30.000 bis 40.000 Wohnungen pro Jahr das Programmziel, 350.000 Wohnungen zurückzubauen, bis ca. 2011 erreicht werden kann. Allerdings gibt es Hinweise auf eine gewisse Verlangsamung des Rückbautempos.
- Der aus dem Stadtumbau geförderte Rückbau konzentriert sich im hohen Maß auf Wohnungsbestände aus DDR-Zeiten bzw. auf die im GdW organisierte unternehmerische Wohnungswirtschaft. Überwiegend wirkten die Finanzhilfen für den Rückbau aus der Städtebauförderung mit der zusätzlichen Altschuldenhilfe nach § 6a AHG zusammen. In der Bedeutung des § 6a bestehen allerdings für die Länder gewisse Unterschiede, denn die § 6a AHG-Wohnungsunternehmen und die Rückbauten, für die ihnen zusätzliche Altschuldenhilfe zugesagt wurde, verteilen sich etwas anders als die Leerstände bzw. die von den Ländern für den Rückbau definierten Zielwerte.
- Der Einsatz der Aufwertungsmittel durch die Städte folgt anderen räumlichen Mustern als der der Rückbaumittel. Aufwertungsmittel kommen häufiger in Altbauquartieren zum Einsatz als Rückbaumittel. Dies heißt aber nicht, dass Rückbau und Aufwertung räumlich entkoppelt sind. Der größere Teil der Aufwertungsmittel kommt in Gebieten des DDR-Wohnungsbaus und in gemischten Gebieten zum Einsatz, in denen auch der Schwerpunkt der Rückbauförderung liegt. Insgesamt herrscht bei den Stadtumbaukommunen hinsichtlich der Verteilung der Aufwertungsmittel auf die verschiedenen Arten von Gebieten eine große Vielfalt.
- Über die Gegenstände und Ergebnisse der Aufwertungsförderung liegen aus der Programmbegleitung nur relativ wenige Informationen vor. Überwiegend fließen die Aufwertungsmittel aus dem Programm Stadtumbau Ost in die Gestaltung des Wohnumfelds bzw. der durch Rückbau entstandenen Freiflächen und in die Infrastruktur.
- Für die Investitionen privater Eigentümer haben die Mittel aus dem Programm Stadtumbau Ost bislang nur geringe Bedeutung. Andere Förderprogramme sind für diese Eigentümergruppe wichtiger. Hierzu gehörte in den Jahren 2002 bis 2004 auch die erhöhte Investitionszulage für Investitionen in den Mietwohnungsbestand. Durch die kurze Laufzeit der erhöhten Investitionszulage waren allerdings ihre Effekte hinsichtlich der Stärkung der Innenstädte eher begrenzt.

6 Umsetzung des Programms auf kommunaler Ebene

In diesem Kapitel wird die Umsetzung des Programms auf kommunaler Ebene dargestellt und bewertet. Behandelt werden Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte als zentrales Instrument des Stadtumbaus (Kapitel 6.1), Verfahrensweisen und Kooperationsstrukturen auf kommunaler Ebene und auf Gebietsebene (Kapitel 6.2), Bürgermitwirkung am Stadtumbau (Kapitel 6.3), Finanzmitteleinsatz und Mittelbündelung (Kapitel 6.4), Nutzung rechtlicher Instrumente (Kapitel 6.5) sowie Monitoring (Kapitel 6.6). Als Grundlage dienen die Ergebnisse der Analyse der elf Fallstudien (vgl. Kapitel 2) und der Kommunalbefragung der Bundestransferstelle (BMVBS/BBR 2007a). Zusätzlich werden ausgewählte Ergebnisse aus der Befragung der Wohnungsunternehmen und der Untersuchung der Privateigentümer (BMVBS/BBR 2007b) einbezogen. Darüber hinaus werden Erkenntnisse aus der Literatur berücksichtigt (vgl. Kapitel 2).

6.1 Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte

Im Folgenden werden die Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte (im Weiteren mit INSEK abgekürzt) als Instrument des Stadtumbaus eingeführt. Neben Interviews mit Experten vor Ort wurden die INSEK aller Fallstudienstädte einschließlich der Fortschreibungen ausgewertet.

6.1.1 Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte als Instrument des Stadtumbaus

Die Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte stellen ein Kerninstrument des Stadtumbaus in ostdeutschen Kommunen dar. Sie zielen darauf ab, Maßnahmen des Stadtumbaus in eine langfristige, auf die funktionale und gestalterische Entwicklung der Gesamtstadt ausgerichtete Strategie einzubinden. Damit soll zum einen eine nachhaltige Stadtentwicklung ermöglicht (stadtplanerisches Ziel) und zum anderen eine Stabilisierung des Wohnungsmarktes durch eine Reduzierung des Überangebotes an dauerhaft nicht mehr benötigtem Wohnraum (wohnungswirtschaftliches Ziel) erreicht werden. In die Erarbeitung der INSEK sollen möglichst viele Akteursgruppen einbezogen werden. Die Erstellung der INSEK stellt deshalb nicht nur vom Inhalt, sondern auch vom Verfahren her einen äußerst komplexen Prozess dar.

In der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2002¹⁸ wird in Artikel 2 Absatz 2 „Förderungsgegenstand“ geregelt, dass Gesamtmaßnahmen auf der Grundlage von Stadtentwicklungskonzepten förderfähig sind. Derartige Konzepte sind, zusammen mit der notwendigen Grundlagenarbeit und Umsetzung der Maßnahmen, zentrales Element und zugleich Fördervoraussetzung für die Teilnahme am Programm Stadtumbau Ost; hierbei sind die Erarbeitung und Fortschreibung im Rahmen des Programms

¹⁸ Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2002) vom 19. Dezember 2001/9. April 2002

förderfähig. Im Rahmen der Novellierung des BauGB im Sommer 2004 (EAG Bau 2004) wurden die Erfahrungen mit dem Instrument auf eine rechtliche Grundlage gestellt. Kommunen können demnach auf der Grundlage eines von der Gemeinde aufzustellenden städtebaulichen Entwicklungskonzeptes (gemäß § 171b BauGB), in dem die Ziele und Maßnahmen im Stadtumbaugebiet darzustellen sind, durch Beschluss Stadtumbaugebiete festlegen.¹⁹ Auch die Verwaltungsvereinbarung verwendet seit 2005 den Begriff „Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept“.

Wichtige Bestandteile des INSEK sind eine fundierte Situationsanalyse, eine Abschätzung der künftigen Bevölkerungs- und Wohnungsmarktentwicklung sowie darauf aufbauend eine Beschreibung der Ziele für die gesamtstädtische Entwicklung und eine Festlegung von Schwerpunktgebieten für den Stadtumbau.

Aufbau

Qualitätskriterien und Anforderungen an Inhalte, Aufbau und Arbeitsprozess werden in Arbeitshilfen, Landeserlassen, Rundschreiben oder regelmäßigen Arbeitstreffen zwischen Landes- und Kommunalvertretern festgelegt. Die landesseitigen Anforderungen sind teilweise sehr präzise, wie beispielsweise im Freistaat Sachsen, der in seiner Arbeitshilfe inhaltliche Gliederungen bis hin zu Seitenzahlen, möglichen Gebietstypisierungen und Datenaufbereitungen vorschlägt (SMI 2005). Mit diesen Vorgaben und Erfordernissen ist der Bearbeitungskorridor der Kommunen relativ klar definiert. Dies schlägt sich in einem ähnlichen, mittlerweile durchaus bewährten Aufbau der Konzepte nieder, der im Grundsatz folgende Gliederungspunkte umfasst:

- Anlass, Methodik und Vorgehensweise
- Organisations- und Managementstrukturen
- Rolle und Funktion der Stadt im Land und in der Region
- Bevölkerungsentwicklung und -prognose
- Verschiedene Handlungsfelder – Ausgangslage und Entwicklungen
- Zusammenfassende Stärken- und Schwächenanalyse
- Leitbild und Entwicklungsziele
- Teilräumliche Entwicklungsziele
- Teilräumliche Entwicklungskonzepte
- Handlungsfelder und Schlüsselmaßnahmen
- Strategieentwicklung, Maßnahmenfestlegung
- Umsetzung
- Monitoring und Berichtswesen.

¹⁹ § 171b BauGB Stadtumbaugebiet, städtebauliche Entwicklungskonzepte
 (1) Die Gemeinde legt das Gebiet, in dem Stadtumbaumaßnahmen durchgeführt werden sollen, durch Beschluss als Stadtumbaugebiet fest. Es ist in seinem räumlichen Umfang so festzulegen, dass sich die Maßnahmen zweckmäßig durchführen lassen.
 (2) Grundlage für den Beschluss nach Absatz 1 ist ein von der Gemeinde aufzustellendes städtebauliches Entwicklungskonzept, in dem die Ziele und Maßnahmen (§ 171a Abs. 3) im Stadtumbaugebiet schriftlich darzustellen sind. Die öffentlichen und privaten Belange sind gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.

Die folgende Darstellung der Stadt Chemnitz (Abbildung 6.1) verdeutlicht das Zusammenwirken und die Interdependenzen der verschiedenen Fachplanungen (Flächennutzungsplan und Fachkonzepte) sowie der Zielformulierungen der Wohnungswirtschaft. Die kommunalen Handlungskonzepte Wohnen, Arbeiten, Stadtökologie und das Zentrenkonzept werden als vorlaufende und ergänzende Planwerke in das Gesamtkonzept integriert, darüber hinaus bilden die Förderprogramme von Bund und Ländern sowie die städtische Haushaltlage die elementaren Rahmenbedingungen für das Gesamtkonzept. Aus dem integrierten Stadtentwicklungsprogramm werden einerseits die Handlungsfelder für die Umsetzung der Fachkonzepte, andererseits für den Einsatz finanzieller Mittel entwickelt.

Abbildung 6.1: Integriertes Stadtentwicklungsprogramm der Stadt Chemnitz



Fortschreibung

Eine Fortschreibung der INSEK ist wesentliche Voraussetzung für eine wirksame Steuerung und Umsetzung des Stadtumbaus. Die Ergebnisse der Kommunalbefragung (BMVBS/BBR 2007a) zeigen, dass etwa die Hälfte der Stadtumbaukommunen ihr Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept bereits fortgeschrieben hat. Die Fallstudienbefunde, deren Ergebnisse jüngeren Datums sind, zeigen einen weiteren Fortschritt. Neun der elf Fallstudienstädte haben ihr Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept bisher fortgeschrieben (Chemnitz und Halberstadt haben nicht fortgeschrieben). In einigen Fallstudienstädten enthalten die INSEK Festlegungen über den Turnus, in dem Fortschreibungen vorgenommen werden (z. B. Wurzen, Guben). Das Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzept von Wurzen sieht beispielsweise eine regelmäßige Aktualisierung hinsichtlich der Einwohnerentwicklung und des Wanderungsverhaltens für die Gesamtstadt vor. Auf der Ebene des Fördergebietes Stadtumbau soll die Leerstandssituation alle zwei Jahre neu erfasst und aktualisiert werden.

Darüber hinaus ergibt sich ein Fortschreibungs- sowie Nachsteuerungsbedarf durch die Änderung des Geltungsbereiches (z. B. durch Eingemeindungen) oder die Aufnahme zukünftig stärker zu berücksichtigender fachlicher Aspekte (z. B. Umgang mit denkmalgeschützten Gebäuden, Wurzen).

Die mittlerweile in breitem Umfang erfolgten Fortschreibungen der INSEK stellen sich insgesamt als qualitativvoller dar als die INSEK der ersten Generation. Diese Qualitätsverbesserung liegt in den Fallstudienstädten insbesondere in den Bereichen:

- analytisches Datenmaterial, Datenverknüpfungen,
- Entwicklung von Prognosen und Szenarien,
- Verbesserung von Abstimmungs- und Rückkopplungsprozessen,
- politische Rückendeckung durch entsprechende Beschlüsse ,
- Fortschritte in der Entwicklung von gebietsbezogenen Konzepten,
- veränderte Schwerpunktsetzungen im Bereich Aufwertung,
- verstärkter Fokus auf Innenstädte und Altbaubestände,
- Ableitung präziser Maßnahmenbündel mit Prioritätensetzungen.

Die Beurteilung dieses Kerninstrumentes ist bei den zuständigen Planern in den Verwaltungen der Fallstudienstädte grundsätzlich positiv. Einschränkungen werden u. a. in Hinblick auf die politische Akzeptanz, die bestehenden Divergenzen zwischen Wohnungswirtschaft und Stadtentwicklungspolitik sowie auf die wirtschaftliche sowie politische Durchsetzungsfähigkeit gemacht.

6.1.2 Auswahl der Stadtumbaugebiete, Gebietskategorien und teils räumliche Schwerpunktsetzungen in den Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten

Auswahl der Stadtumbaugebiete

Als Stadtumbaugebiete werden in der Regel Quartiere ausgewählt, die hohe Leerstände und Sanierungsrückstände aufweisen, in denen städtebauliche Umstrukturierungen für erforderlich gehalten werden und in denen zudem keine Eigenentwicklung ersichtlich ist. Jedoch werden nicht alle Altbauggebiete mit hohem Leerstand und Sanierungsbedarf als Stadtumbaugebiete eingestuft. Ausgenommen sind beispielsweise Gebiete, in denen für Aufwertungsmaßnahmen andere Städtebauförderprogramme (z. B. Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Städtebaulicher Denkmalschutz) genutzt werden konnten, und Gebiete, die trotz Leerstand als stabil, d. h. mit einer positiven Perspektive als Wohnstandort und Potenzial für eine eigenständige und tragfähige Entwicklung beurteilt werden (vgl. BMVBS/BBR 2007b, S. 68).

Im Folgenden werden Anzahl sowie Gebietskategorien und -typen der Stadtumbaugebiete dargestellt sowie teils räumliche Schwerpunktsetzungen erörtert. Die Gebietsfestlegungen sind abhängig von der baulichen Situation, den Abstimmungen mit den Fördermittelgebern sowie den jeweiligen Planungsstrategien (u. a. den Festlegungen im INSEK).

Wie bereits in Kapitel 5 dargestellt, gibt es in den Stadtumbaukommunen der neuen Länder und Berlin Ost insgesamt 753 Stadtumbaugebiete (Städtebauförderdatenbank BBR, Stand 2007). Nach den Ergebnissen der Kommunalbefragung, an der sich 207 Kommunen beteiligt haben, lassen sich die Gebiete bestimmten Gebietstypen zuordnen.

Tabelle 6.1: Fördergebietsstruktur: Anteil der in den Stadtumbaukommunen vorhandenen Gebietstypen

In der Stadtumbaukommune vorhandene Gebietstypen	Anzahl (absolut) (N=207)	Anzahl (prozentual) (N=207)
Altstadt	142	68,6
Innenstadtnahe Altbaubestände	135	65,2
DDR-Wohnungsbau	184	88,9
Sonstiges	80	38,6
Datengrundlage: BMVBS/BBR 2007a		

²⁰ Laut Städtebauförderdatenbank des BBR haben die Fallstudienstädte 34 Stadtumbaugebiete ausgewiesen. Die Auswertung der einzelnen Stadtentwicklungskonzepte ergab eine Zahl von 41 Stadtumbaugebieten. Diese Differenz ergibt sich aus der Praxis des Landes Brandenburg bzw. der beiden brandenburgischen Fallstudienstädte Brandenburg/H. und Guben. Diese haben formal jeweils ihr gesamtes Stadtgebiet als Stadtumbaugebiet ausgewiesen. Dieses ist wiederum in einzelne Vertiefungsbereiche unterteilt, so dass es sich faktisch um insgesamt 41 Stadtumbaugebiete handelt.

Hierbei wird deutlich, dass der DDR-Wohnungsbestand unter den Stadtumbaugebieten dominiert. Knapp 89 Prozent der Kommunen, die sich an der Kommunalbefragung beteiligt haben (N=207), geben an, dass die Stadtumbaugebiete Gebiete des DDR-Wohnungsbaus umfassen. Demgegenüber sind nur in knapp 70 Prozent der Kommunen historische Altstädte bzw. innenstadtnahe Altbaubestände (zwei Drittel aller Kommunen) in die Förderung einbezogen.

Für die elf Fallstudien lassen sich die Stadtumbaugebiete zusätzlich verschiedenen Gebietskategorien und Gebietstypen zuordnen. Insgesamt gibt es in den elf Fallstudien 41 Stadtumbaugebiete (vgl. Tabelle 6.2).²⁰

Fallstudienstadt	Anzahl der Stadtumbaugebiete	Einwohner der Stadtumbaugebiete	Einwohnerzahl der Stadtumbau-stadt (2005)	Anteil der Einwohner in Stadtumbaugebieten in %
Guben	5	15.308	21.089	72,6
Berlin	1*	172.588	247.569	69,7
Güstrow	6**	20.087	30.653	65,5
Brandenburg/Havel	4	39.111	74.129	52,8
Halle	6	122.823	237.093	51,8
Gera	6	45.549	103.948	43,8
Anklam	2	5.452	14.471	37,7
Roßleben	2	2.023	6.024	33,6
Halberstadt	3	12.028	39.749	30,3
Wurzen	2	3.643	14.960	24,4
Chemnitz	4	20.751***	246.587	8,4
gesamt	41	459.363	1.036.272	44,6
* Die Angaben zu Berlin beziehen sich ausschließlich auf Marzahn-Hellersdorf. ** Güstrow hat mittlerweile bereits ein Gebiet wieder entlassen (Schweriner Vorstadt). *** Für Chemnitz fehlen Bevölkerungsangaben zum Fördergebiet „Stadtumbaugebiet Chemnitz“. Datengrundlage: Angaben der Fallstudienstädte, Städtebauförderungsdatenbank BBR				

Tabelle 6.2: Anzahl der Stadtumbaugebiete und Anteil ihrer Einwohner an der Gesamtbevölkerung in den Fallstudienstädten (Stand: 2005)

Mit Ausnahme von Roßleben wurden alle Fallstudienstädte bereits im ersten Programmjahr 2002 aufgenommen; Roßleben folgte 2003. Die Stadtumbaugebiete wurden zum größten Teil (29 Gebiete) zu Beginn der Laufzeit im Jahr 2002 von den Kommunen festgelegt (vgl. Tabelle 6.3). In den Folgejahren gab es hingegen nur kleinere Zuwächse an Stadtumbaugebieten. Nach 2005 wurden in den Fallstudienstädten keine neuen Gebiete mehr aufgenommen.

Jahr	Anzahl
2002	29
2003	4
2004	6
2005	2
Datengrundlage: Angaben der Fallstudienstädte	

Tabelle 6.3: Aufnahme der Stadtumbaugebiete in den Fallstudienstädten in das Programm „Stadtumbau Ost“

Gebietskategorien

Unter dem Begriff Gebietskategorie wird eine in den Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten entwickelte Systematik verstanden, die abhängig vom Problemdruck teilträumlich differenzierte Entwicklungsperspektiven ausweist und darauf basierend die Art und den Umfang der Stadtumbaumaßnahmen abstimmt. Die nachfolgend genannten Gebietskategorien werden teilweise alternativ zueinander gebraucht (z. B. Rückbauggebiete und Umstrukturierungsgebiete). Typische Gebietskategorien²¹ sind:

²¹ In der Evaluation wird weitgehend auf die bereits eingeführten Gebietskategorien zurückgegriffen, jedoch werden diese um die Kategorie des Aufwertungsgebietes ergänzt. Auf die Darstellung der Kategorie „konsolidiertes Gebiet“ wird verzichtet, weil diese im Rahmen der untersuchten Stadtumbaugebiete in der Evaluation keine Entsprechung gefunden hat bzw. weil es sich hierbei explizit nicht um einen Stadtumbaugebietstypus handelt.

■ Rückbaugebiete:

In dieser Gebietskategorie sind aufgrund hohen Leerstandes und städtebaulicher Problemlagen vorwiegend Rückbaumaßnahmen von Wohnungen sowie eine entsprechende Reduzierung von Infrastruktureinrichtungen erforderlich (z. B. „Bieblach“ in Gera). Eine Begleitung durch Aufwertungsmaßnahmen ist möglich. In der Regel handelt es sich hierbei um Siedlungen des DDR-Wohnungsbaus.

■ Umstrukturierungsgebiete:

Umstrukturierungsgebiete weisen vielfältige Substanz- und /oder Funktionsschwächen auf. Um diese Problemkonstellation zu lösen, sind sowohl Aufwertungs- als auch Rückbaumaßnahmen vorgesehen. Damit sind insbesondere in den Siedlungen des DDR-Wohnungsbaus deutliche Eingriffe in die städtebaulichen Strukturen verbunden (z. B. „WK IV“ in Guben). Gleichwohl finden sich in dieser Gebietskategorie auch Altstadt- und Gründerzeitgebiete, die stärker durch Aufwertungs- und kleinteilige Rückbaumaßnahmen geprägt sind.

■ Abwartegebiete:

Gebiete, die derzeit einen weitgehend stabilen Charakter aufweisen, für die aber unter Umständen aufgrund ihrer altersstrukturellen Bevölkerungszusammensetzung oder anderer Faktoren mittel- bis langfristig ein Rückbaubedarf besteht (z. B. „WK II“ in Guben; „Nord“ in Brandenburg/H.).

■ Erhaltungsgebiete:

Diese Gebietskategorie umfasst Stadtumbaugebiete mit erhaltenswerter städtebaulicher Struktur, in denen ein mittel- bis langfristiger Stadtumbaubedarf besteht (z. B. „Altstadt West“ in Guben). Dabei wird der Begriff des Erhaltungsgebietes nicht im Sinne des Besonderen Städtebaurechts nach § 172 BauGB verwendet.

■ Aufwertungsgebiete:

In Abgrenzung zu den Erhaltungsgebieten wird die Kategorie Aufwertungsgebiet eingeführt. Aufwertungsgebiete sind Gebiete, die aufgrund ihres städtebaulichen Potenzials durch den gezielten Einsatz öffentlicher Mittel dauerhaft und nachhaltig zu attraktiven Wohn- und Wirtschafts- bzw. Arbeitsstandorten entwickelt werden sollen (z. B. „Altstadt“ in Wurzen). Rückbaumaßnahmen sind hier nur ausnahmsweise vorgesehen.

Tabelle 6.4: Einteilung der Stadtumbaugebiete nach Gebietskategorien in den Fallstudienstädten

	Anzahl
Rückbaugebiet	16
Abwartegebiet	2
Umstrukturierungsgebiet	11
Erhaltungsgebiet	2
Aufwertungsgebiet	10
Datengrundlage: Daten der Fallstudienstädte	

Nach dieser Gebietskategorisierung finden sich in den Fallstudienstädten überwiegend Rückbau-, Umstrukturierungs- und Aufwertungsgebiete. Weit weniger sind hingegen Abwarte- und Erhaltungsgebiete vorzufinden.

Teilräumliche Schwerpunktsetzungen („Gebietstypen“)

Mit Blick auf das Baualter der Gebäude sowie Lage und Funktion der Gebiete in den Gesamtstädten lassen sich die Stadtumbaugebiete der Fallstudienstädte verschiedenen Gebietstypen zuordnen, nämlich historische(n) Altstädten, Gründerzeitquartieren, sonstigen innenstadtnahen Gebieten mit gemischten Strukturen (überwiegend Baualter bis 1918), Wohnquartiere der 1920er und 1930er Jahre (Baualter 1919 bis 1948) sowie Großwohnsiedlungen in industrieller Bauweise (Baualter ab 1960). Bei der Betrachtung der Gebietskategorien nach Gebietstypen zeigt sich, dass Gebiete mit überwiegend Altbausubstanz (Altstadt- und Gründerzeitgebiete) mehrheitlich als Aufwertungsgebiete (Erweiterter Ortskern Roßleben, Innenstadt Brandenburg/H., Stadtteil 1 – Altstadt Wurzen, Ebereschenhof – Wenigeröder Straße Halberstadt, Nördliche Innenstadt Halle) oder als Umstrukturierungsgebiete (Altstadt Güstrow, Altstadt Ost Guben, Altstadtkern Anklam, Ring Brandenburg/H., Südliche Innenstadt Halle) eingestuft werden. Großwohnsiedlungen sind überwiegend (12 von 18) Rückbaugebiete. Als Aufwertungsgebiet wurde dieser Gebietstyp in den Fallstudienstädten nicht eingestuft (vgl. Tabelle 6.5). Nur ein Altbauquartier, das Güstrower Stadtumbaugebiet „Kasernenbauten/Neukruger Straße“, ist als Rückbaugebiet klassifiziert. Hierbei handelt es sich um Kasernenbauten, die für eine zeitgemäße Wohnnutzung ungeeignet sind.

Die Analyse der Verteilung der Fördergebiete in Bezug auf die Reichweite bei verschiedenen Gebietstypen zeigt, dass die gründerzeitlichen Wohngebiete nur zu einem gewissen Anteil überhaupt als Stadtumbaugebiete ausgewiesen sind. Wenngleich nicht alle Gründerzeitgebiete, die für den Stadtumbau geeignet wären, einbezogen sind, so ist doch erkennbar, dass insbesondere einfachere Gründerzeitgebiete, in denen ein Umstrukturierungs- und Aufwertungsbedarf deutlich erkennbar ist, als Stadtumbaugebiete ausgewiesen werden sowie eher bürgerliche Gründerzeitgebiete, in denen der Erhalt und die Aufwertung der Bausubstanz und des Gebietes im Vordergrund stehen. Im Gegensatz dazu sind fast alle Plattenbaugebiete der Fallstudienstädte als Stadtumbaugebiete festgelegt.

Damit werden für die nicht ausgewiesenen Gründerzeitquartiere keine spezifischen Ziele und Maßnahmen in den INSEK beschrieben. Bei den nicht als Stadtumbaugebieten ausgewiesenen Wohnquartieren aus der Gründerzeit handelt es sich teilweise um Gebiete mit relativ positiver Eigendynamik und damit ohne Bedarf an entsprechender Intervention. Durch den Einsatz anderer Programme der Städtebauförderung wie Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Städtebaulicher Denkmalschutz und Soziale Stadt sowie die verschiedenen wohnungsbezogenen Förderangebote ist aber auch in den Gründerzeitgebieten außerhalb der Förderkulisse des Programms Stadtumbau Ost der Einsatz erheblicher Fördermittel möglich.

Tabelle 6.5: Teilräumliche Schwerpunktsetzung nach Gebietskategorien bzw. Gebietstypen in den Fallstudienstädten

Gebietstyp	Gebietskategorie	Anzahl der Gebietskategorie nach Gebietstyp	Kumulierte Bundesmittel bis 2006 (Rückbau)	Kumulierte Bundesmittel bis 2006 (Aufwertung)
Altstadt	Aufwertungsgebiet	3	138.210,00	306.000,00
Altstadt	Umstrukturierungsgebiet	3	898.567,00	1.256.675,00
Gründerzeit	Aufwertungsgebiet	2	246.234,00	3.906.383,00
Gründerzeit	Umstrukturierungsgebiet	2	754.145,00	1.033.600,00
Sonstige Gebiete, Baualter überwiegend bis 1918*	Aufwertungsgebiet	1		
Sonstige Gebiete, Baualter überwiegend bis 1918	Rückbaugebiet	1	74.717,00	0,00
Sonstige Gebiete, Baualter überwiegend bis 1918	Umstrukturierungsgebiet	1	0,00	276.766,00
Wohnquartiere der 1920er und 1930er Jahre	Aufwertungsgebiet	1	0,00	87.500,00
Großwohnsiedlungen	Abwartegebiet	1		
Großwohnsiedlungen	Rückbaugebiet	12	19.275.918,00	3.801.282,00
Großwohnsiedlungen	Umstrukturierungsgebiet	5	42.398.124,00	13.641.808,00
Nutzgemischte Gebiete	Abwartegebiet	1		
Nutzgemischte Gebiete	Aufwertungsgebiet	3	3.881.227,00	2.797.470,00
Nutzgemischte Gebiete	Erhaltungsgebiet	2	56.550,00	0,00
Nutzgemischte Gebiete	Rückbaugebiet	3	1.380.447,00	20.000,00
* z. B. Brachflächen, Kasernenbauten				
Datengrundlage: Städtebauförderungsdatenbank BBR; Daten der Städte				

Die Mittelverwendung orientiert sich an den Gebietskategorien: Insgesamt fließen in die Altbaubestände mit ca. 6,5 Mio. EUR deutlich mehr Aufwertungs- als Rückbaumittel (ca. 2 Mio. EUR). In den Großwohnsiedlungen liegt der Schwerpunkt der Mittelverteilung auf Rückbaumitteln (ca. 61 Mio. EUR). In die Aufwertung fließen in diesen Bereichen „lediglich“ ca. 17 Mio. EUR. Im Zuge der stärkeren Aufmerksamkeit für den Erhalt innerstädtischer Altbausubstanz und seit dem weitgehenden Ausschluss des geförderten Rückbaus von Stadtbild prägenden Altbauten und denkmalgeschützten Gebäuden aus dem Programm Stadtumbau Ost werden sich die Anteile der Rückbaumaßnahmen in den Altbauquartieren zukünftig erheblich reduzieren. Darüber hinaus wurden die ursprünglichen Absichten für die verschiedenen Stadtumbaugebiete im Zuge der Fortschreibung der INSEK aber auch erheblich modifiziert. So war in Halle in einigen altbaugeprägten Stadtumbaugebieten zunächst durchaus der Rückbau von Altbauten in einer bestimmten Größenordnung vorgesehen, wurde aber in den letzten Jahren bewusst zugunsten einer konsequen-

ten Erhaltungsstrategie aufgegeben. Bei der Interpretation der Maßnahmen in den Gebietstypen ist zudem zu beachten, dass auch in hauptsächlich von Altbauten geprägten Quartieren der Rückbau von einzelnen Plattenbauten (u. a. auch solitäre Hochhäuser) und von nicht das Stadtbild prägenden Gebäuden (Hinterhäuser, Seitenflügel) durchgeführt wird.

6.1.3 Leitbilder und Leitziele für Stadtumbaugebiete

Die Städte und Gemeinden in Ostdeutschland haben im Rahmen der weit reichenden Strukturveränderungen durch die Wiedervereinigung in hohem Maße städtische Identitäts- und Imagebildung thematisiert. Sie haben damit teils recht frühzeitig Leitbildprozesse angestoßen, um sich zum einen für die interne zukünftige Strategieentwicklung, zum anderen jedoch auch in Hinblick auf eine abgestimmte Außenwirkung zu positionieren. Vielfach geht es hierbei um die Schärfung des Profils, die Akzentuierung von (oftmals historischen) Alleinstellungsmerkmalen sowie um zukunftsorientierte stadtstrukturelle Leitbildformulierungen. Diese abgeschlossenen oder noch laufenden Leitbildprozesse manifestieren sich nur teilweise in den INSEK. Anstelle von Leitbildern werden für die Umsetzung des Stadtumbaus mehrheitlich Entwicklungsziele oder Leitziele für die Gesamtstadt und die Stadtumbaugebiete formuliert.

Die Zieldefinitionen in den Stadtumbaukommunen weisen – wenig überraschend – Schwerpunktsetzungen auf die Themenfelder „Wohnungswirtschaft“ (z. B. Stabilisierung des Wohnungsmarktes) und „Stadtstruktur“ (z. B. Stärkung der Innenstadt) auf (BMVBS/BBR 2007a). In den Fortschreibungen der Konzepte gewinnen weitere Handlungsfelder – insbesondere Grün- und Freiraumkonzepte sowie infrastrukturelle Versorgung – kontinuierlich an Bedeutung.

Für die Fallstudienstädte kann festgestellt werden, dass allen Stadtumbaukonzepten die übergreifenden Zielsetzungen „Stärkung der Innen- bzw. Kernstadt“, „Stabilisierung der Wohnungswirtschaft und des Wohnungsmarktes“ sowie „Reduzierung des Wohnungsüberhanges“ zugrunde gelegt werden. Insgesamt zeigen die Leitbilder bzw. die Entwicklungsleitziele eine deutliche Fokussierung auf die Innenstadt, innenstadtaffine Schlüsselbereiche und die historische Mitte (z. B. Halberstadt: Wir wachsen nach innen!) (vgl. hierzu auch Kapitel 8.6). Diese eindeutige Ausrichtung trägt den wichtigen Funktionen dieser Bereiche für die Identifikation, die stadtstrukturelle Qualifizierung und die kommunale Daseinsvorsorge Rechnung. Als Zielsetzung für innerstädtische Stadtumbaugebiete werden insbesondere der Erhalt und die Weiterentwicklung der städtebaulichen Struktur (häufig: Entwicklung von innen nach außen im jeweiligen Kernbereich) sowie die Qualifizierung der Quartiere zu lebenswerten und vitalen Wohnstandorten formuliert (z. B. Stadt der kurzen Wege, Halle).

In den Großwohnsiedlungen hingegen gilt die Reduzierung des Leerstands als zentrales Ziel. In der ergänzenden schriftlichen Befragung der Stadtverwaltungen im Rahmen der Fallstudienuntersuchung wurde bei 14 von 15 Großwohnsiedlungen die

Reduzierung des Leerstandes als wichtiges bzw. sehr wichtiges Ziel angegeben. Dort werden überwiegend Leitbilder und Leitziele im Zusammenhang mit Schrumpfung, Rückbau und Konsolidierung formuliert. Dies bedeutet in der Regel neben einer Reduzierung des Wohnungsbestandes insbesondere in Randlagen (Rückbau von außen nach innen) und der Stabilisierung des Wohnungsmarktes auch die Aufwertung von Stadtteilzentren und die Ertüchtigung von Erholungs- und Grünflächen.

Gebietsbezogen werden teilraumbezogene Zielsetzungen formuliert, wie die Stabilisierung der Altstadt (z. B. Güstrow), die Stärkung der innerstädtischen Zentren (z. B. Halle), die Schaffung und Inwertsetzung von Grünflächen, Uferbereichen und Brachflächen (z. B. Gera, Wurzen). Vereinzelt wird festgeschrieben, dass es in Stadtumbaugebieten bauzustandsbedingt und in unvermeidlichen Einzelfällen zu (geordneten) Rückbaumaßnahmen kommen kann, was gleichwohl durch Entdichtung zur Auflockerung und Aufwertung dieser Bereiche beitragen soll (z. B. Wurzen). Inwieweit die Ziele bislang erreicht werden konnten, wird in Kapitel 8 dargestellt.

Insgesamt werden in den INSEK für etwa die Hälfte der Altstädte und Gründerzeitgebiete, die in den Fallstudienstädten als Stadtumbaugebiete ausgewiesen sind, konkrete Zielaussagen getroffen. Für die Altstadt bzw. Innenstadt in Brandenburg/Havel werden beispielsweise die prioritäre Entwicklung der Eingangssituation, die Aufwertung der Wegebeziehungen und die Aktivierung des Brachflächenpotentials genannt. Für das Gründerzeitgebiet der nördlichen Innenstadt in Halle wird der Erhalt der gründerzeitlichen Blockstrukturen bei gleichzeitiger Entkernung der Hinterhöfe hervorgehoben. In der Regel werden die Ziele für die Altstadt- und Gründerzeitgebiete jeweils getrennt und auf die konkrete örtliche Situation bezogen formuliert. Gemeinsame und übergreifende Ziele finden sich hingegen selten.

6.1.4 Ausgewählte Handlungsfelder des Stadtumbaus

Stärkung der Innenstädte

Die ostdeutschen Innenstädte sind nicht homogen, sondern weisen deutliche Unterschiede auf hinsichtlich Baualter, baulichem Erhaltungszustand, funktionaler Bedeutung, städtebaulichem Grundkonzept, Image und Sanierungsstand. Darüber hinaus besteht die Innenstadt aus verschiedenen Gebietstypen: Historische Innenstadt, gründerzeitlich geprägte Stadtquartiere, Quartiere der 1920er und 1930er Jahre, innerstädtische Wohnungsbestände aus der DDR-Zeit (BMVBS/BBR 2008a, S. 14).²² Von diesen Altbaugebieten haben die Gründerzeitgebiete gegenüber den historischen Altstädten, die eine besondere identitätsstiftende Wirkung haben, mit Blick auf den Umfang und ihre Rolle als Wohnstandorte die weit größere Bedeutung.

Die Stärkung der Innenstadt gewinnt kontinuierlich an Bedeutung. In allen Fallstudienstädten gilt die Innenstadt-/Altstadtrevitalisierung als prioritäres Handlungsfeld. Teilweise wurde eine verstärkte Fokussierung in den INSEK vorgenommen, insbesondere im Zuge der Fortschreibungen, und entsprechende Leitbilder formuliert. So folgt die Hansestadt Anklam der Idee der Stärkung der Innenstadt und des Stadtzentrums

²² „Die Innenstadt bildet die räumliche, funktionale und kommunikative sowie kulturelle Mitte einer Stadt. Als Innenstadt im Rahmen des vorliegenden Berichtes werden im Wesentlichen die bis 1948 errichteten innerstädtischen Stadtquartiere bezeichnet. Die Innenstadt umfasst dementsprechend den historischen oft mittelalterlich geprägten Stadtkern, d. h. den durch Befestigungsanlagen eingefassten, siedlungsgeschichtlich ältesten Teil der Stadt. Sie schließt darüber hinaus die an den Stadtkern anschließenden klassizistischen und gründerzeitlichen Stadterweiterungsgebiete bis 1919 und die innerstädtische Bebauung der Zwischenkriegszeit der Jahre von 1919 bis 1948 ein, auch wenn diese zu späteren Zeitpunkten baulich überformt oder aufgrund von Kriegszerstörungen neu aufgebaut wurden“ (BMVBS/BBR 2008a, S. 14).

unter der Leitlinie „Ab in die Mitte“ (INSEK Anklam 2005, S. 6). Hierbei bezieht sich die erste von fünf strategischen Zielsetzungen auf die „Konzentration der baulichen Entwicklung, der Nutzungsdichte und der Vitalität in den Stadtgebieten Altstadt und östliche Vorstadt“ (INSEK Anklam 2005, S. 6). Auch in Brandenburg/H. wird in der Fortschreibung des INSEK die konsequentere Fokussierung auf die Innenstadt und die innenstadtaffinen Schlüsselbereiche des Stadtteils Ring vorgenommen (INSEK Brandenburg/H. 2006, S. 141). Hierfür sollen der Sanierungsprozess im Innenstadtbereich fortgesetzt, der Rückbau im Innenstadtbereich auf unvermeidliche Einzelfälle beschränkt und der historische Stadtgrundriss und die historische Bausubstanz insgesamt bewahrt werden. Weitere Inwertsetzungen erfolgen in den Uferbereichen und durch die Entwicklung von Brachflächen (INSEK Brandenburg/H. 2006).

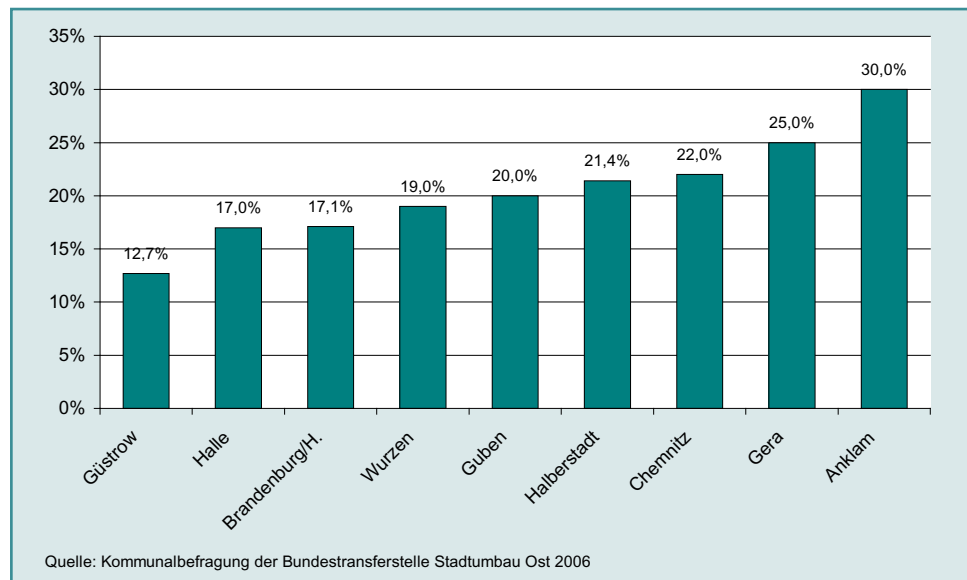
Aus der Analyse der INSEK wird hier zudem deutlich, dass in den Kommunen die Situation der Innenstädte nicht nur mit rein baulichen Maßnahmen im Sinne von „Stadtreparatur“ verbessert werden soll, sondern ein breites und den vielfältigen Funktionen angemessenes Spektrum von Handlungsfeldern für die Innenstadttärkung vorgesehen ist:

- Verbesserung der innerstädtischen Funktionen (Wohnen, Einzelhandel, Gewerbe, öffentliche Nutzungen, Dienstleistungen, Freizeit, Kultur),
- Unterstützung der Wohneigentumsbildung (vgl. Kapitel 8.4),
- Stadtbildverbesserungen,
- Verbesserung der Verkehrssituation,
- Verbesserung der Marketingstrategien,
- die Stärkung von innerstädtischen Erholungs-, Grün- und Freiflächen.

Umgang mit Altbauquartieren und Altbaubeständen

Ein wesentlicher Schwerpunkt der von den Kommunen zur Stärkung der Innenstädte verfolgten Maßnahmen umfasst die Aufwertung der Altbauquartiere. Der innerstädtische Altbaubestand ist ganz überwiegend im Besitz von privaten Kleineigentümern (ca. 80 Prozent); nur ca. 20 Prozent der Altbaubestände in den Innenstädten stehen im Eigentum kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungsunternehmen sowie sonstiger Großeigentümer (BMVBS/BBR 2007b). Mit Blick auf die Sanierung (Instandsetzung und Modernisierung) sind die Fortschritte seit der Wende enorm: Inzwischen wurden an rund 70 Prozent der innerstädtischen Wohnungsbestände Instandsetzungs- und Sanierungsmaßnahmen durchgeführt. Jedoch fallen die übrigen 30 Prozent, was den Wohnstandard und Sanierungsstand sowie die Leerstandsquote betrifft, deutlich ab. Die durchschnittliche Leerstandsquote im Altbaubestand beträgt etwa 18 Prozent, in Mittelstädten etwa 20 Prozent (BMVBS/BBR 2007a). Etwa ein Viertel der leer stehenden Wohnungen ist unbewohnbar. Nach den Ergebnissen der Kommunalbefragung stellt der hohe Leerstand im unsanierten Altbaubestand für die Mehrzahl der Stadtumbaukommunen auch nach mehrjähriger Laufzeit des Stadtumbaus das größte Problem in den Altbauquartieren dar (BMVBS/BBR 2007a).

Abbildung 6.2: Leerstand in den Altbaubeständen in den Fallstudienstädten (ohne Berlin und Roßleben)



In den Fallstudienstädten liegt die durchschnittliche Leerstandsquote in den Altbaubeständen bei gut 20 Prozent. Anklam weist mit 30 Prozent den höchsten Leerstand, Güstrow mit knapp 13 Prozent den niedrigsten Leerstand auf (vgl. Abbildung 6.2).

Die Stadtumbaustrategien für die Altbauquartiere folgen im Grundsatz der bereits eingeführten Gebietskategorisierung:

- „weitgehend konsolidierte Gebiete, in denen eine im Wesentlichen selbsttragende Entwicklung erwartet wird,
- Gebiete mit vorrangiger Handlungspriorität, bei denen der Erhalt im Vordergrund steht und
- Gebiete mit größerem Umstrukturierungsbedarf, bei denen es um den Erhalt von Kernbereichen bei gleichzeitiger Umstrukturierung und Rückbau nicht mehr marktfähiger Bestände geht“ (BMVBS/BBR 2007b, S. 129).

Die Fallstudienbefunde belegen, dass in allen Umstrukturierungsgebieten sowohl in den Altstädten als auch in den Gebieten der Gründerzeit Rückbaumaßnahmen stattgefunden haben (vgl. auch Kapitel 8.6). Im Stadtumbaugebiet „Ring“ in Brandenburg/Havel sind beispielsweise neben bereits 108 vollzogenen Abrissen weitere 296 Abrisse zwischen 2006 und 2010 im INSEK ausgewiesen. In der „Altstadt Ost“ in Guben wurden bis 2006 87 Abrisse umgesetzt, bis 2007 sind für dieses Gebiet lediglich fünf weitere Abrisse vorgesehen. Erkennbar ist, dass mit zunehmendem Kenntnisstand wohnungswirtschaftlicher und demografischer Rahmenbedingungen im Zuge des Monitorings die Stärkung der Altbaubestände in den Innenstädten, die eine vergleichsweise positive Entwicklung vollziehen, an Bedeutung gewinnt (z. B. Guben, Brandenburg/Havel). Zudem wurde mittlerweile in einzelnen Umstrukturierungsgebieten der Fallstudienstädte, in denen der Rückbau von Altbauten im INSEK

ursprünglich vorgesehen war, dieses Ziel wieder aufgegeben (z. B. Halle) oder eine entsprechende Modifizierung der Ziele vorgenommen. Dies erfolgte in der Regel vor dem Hintergrund, dass die Gebiete eine positivere Entwicklung durchliefen als erwartet.

Die Innenstädte zeichnen sich im Regelfall durch einen hohen Bestand an historischer Bausubstanz aus. Neben den verschiedenen historischen Einzeldenkmälern mit herausgehobener Bedeutung (Kirchen, Rathäuser, einzelne historische Bürgerhäuser usw.) existieren in zahlreichen Programmkommunen mehr oder weniger geschlossene Ensembles von historischen Gebäuden in den Altstädten. Hinzu kommen die gründerzeitlichen Stadterweiterungen, die je nach Charakter der Anlage einen hohen Anteil von repräsentativen Einzeldenkmälern aufweisen bzw. sich durch die Geschlossenheit der Gesamtanlage und der Straßenräume auszeichnen. Dem entsprechend finden sich neben Einzeldenkmälern auch Flächendenkmale sowie denkmalwerte Gesamtensembles.

Insgesamt lässt sich die derzeitige Situation angesichts der Vielfalt der für die städtebauliche Struktur, das Stadtbild und für den Denkmalschutz relevanten Gebäudetypen, Quartierstypen und konkreten Ensembles nicht ohne eine vertiefende Untersuchung im Einzelnen beurteilen. Die Begehung der einzelnen Quartiere im Rahmen der Fallstudienbearbeitung sowie die Ergebnisse der diesbezüglichen Expertengespräche mit ausgewählten Vertretern der Denkmalpflege und des Denkmalschutzes, mit Sanierungsträgern und Stadtplanern zeigen ein entsprechend breites Spektrum. In den INSEK sind weitgehend bestandserhaltende Ziele für die historische Bausubstanz festgeschrieben. Lediglich in Ausnahme- und Einzelfällen soll ein Rückbau historisch wertvoller Gebäude (insbesondere in Blockinnenbereichen) möglich sein (vgl. Kapitel 8.6). Generell kann festgestellt werden, dass die zentralen Altstadtkerne und städtebaulich zentralen Bereiche in den Innenstädten überwiegend neu gestaltet, städtebaulich neu geordnet und aufgewertet, die wichtigsten historischen Gebäude und Einzeldenkmale aus unterschiedlichen Bauepochen saniert und genutzt sind und auch in den innerstädtischen Wohngebieten der größte Teil der Altbausubstanz saniert, modernisiert und bewohnt ist. Hierbei werden nicht allein Altstädte, sondern auch städtebaulich wertvolle Gründerzeitgebiete berücksichtigt. Daneben bestehen aber auch durchaus erhebliche Defizite beim Erhalt historischer Bausubstanz und Stadtbild prägender Gebäude. Dies bezieht sich auf einzelne historische, Stadtbild prägende Gebäude (teilweise auch Barock und Renaissancegebäude) mit schwerwiegenden baulichen Mängeln und Totallerstand. Solche Gebäude sind teilweise bereits gesichert (mit Fördermitteln aus dem Programm Stadtumbau Ost wie auch aus anderen Programmen), teilweise stehen derartige Sicherungsmaßnahmen aber noch aus oder werden erst jetzt angegangen.

Eine aktuelle Problemzone stellen die Hauptverkehrs- und Einfallstraßen sowie überdimensionierte und nicht geordnete Platzsituationen mit sehr starker Verkehrsbelastung dar. Hier sind die Sanierungsperspektiven mangels Nachfrage häufig eingeschränkt, obwohl sich hier durchaus repräsentative und Stadtbild prägende Gebäude finden und interessante städtebauliche Situationen und Gebäudeensembles existieren (Beispiel: Steintor in Halle). In Einzelfällen wurden durch Abrisse Eingriffe in die

städtebauliche Struktur und Gebäudesubstanz vorgenommen, teils mit der Folge des Entstehens neuer Probleme durch Immissionsbelastung der dahinter liegenden Gebäudesubstanz.

Eine weitere typische Problemkonstellation besteht in einfachen Gründerzeitgebieten und Gründerzeitgebieten mit Lagenachteilen, in denen der Sanierungsstand der Gebäude noch weit unterdurchschnittlich ist und sehr hohe Leerstandsquoten bestehen. In einzelnen Fallstudienstädten wird die Strategie des kleinräumigen und am Gebäudezustand orientierten Vorgehens verfolgt. Hierbei sollen erhaltenswerte und Stadtbild prägende Gebäude und Ensembles erhalten und aufgewertet werden, jedoch für weniger zukunftsfähige und desolate Baustrukturen auch die Voraussetzungen für einen (Teil-)Rückbau geschaffen werden.

Nicht alle Programmkommunen haben bislang zu den verschiedenen Gebäuden bzw. Gebäudeensembles eine ausreichend differenzierte Operationalisierung der Zielsetzungen im Stadtumbau entwickelt bzw. umgesetzt, wobei die grundsätzlichen Anforderungen des Denkmalschutzes mehrheitlich reflektiert werden. Unmittelbar mit denkmalpflegerischen Anforderungen verknüpft ist der Erhalt der innerstädtischen Altbausubstanz in den Fördergebieten des Programms Städtebaulicher Denkmalschutz (vgl. zum Finanzmitteleinsatz und zur gebietsbezogenen Bündelung von Fördermitteln Kapitel 6.4.2. und 6.4.3.) Die inhaltliche Verknüpfung der Ziele des Städtebaulichen Denkmalschutzes mit denen des Stadtumbaus (in den INSEK wie auch in der Praxis) wird bislang nicht systematisch vollzogen. In Bezug auf die Anforderungen des Denkmalschutzes gegenüber denkmalgeschützten Gebäuden in den jeweiligen Kommunen ist zu konstatieren, dass mit Blick auf die Zusammenarbeit zwischen Stadtplanung und örtlicher Denkmalpflege häufig Defizite festgestellt werden. So wird in einzelnen Fallstudienstädten seitens der Denkmalpflege bemängelt, dass diese gar nicht oder zu wenig in die Entwicklung und Umsetzung der INSEK eingebunden sei und damit im Rahmen des Stadtumbaus nur eine randständige Rolle einnehme.

Generell kann in Hinblick auf den Umgang mit Altbaubeständen in den Fallstudienkommunen festgestellt werden, dass dort, wo in Einzelfällen Abbrüche von Altbauten stattgefunden haben, diese ganz überwiegend zu einer Steigerung der städtebaulichen Qualität beitragen sollten (vgl. Kapitel 8.6). Die Strategie des Stadtumbaus, insbesondere die Bestände zu stärken, welche eine positive Perspektive aufweisen bzw. unter kulturhistorischen oder städtebaulichen Gründen als besonders erhaltenswert erscheinen, geht weitgehend auf, verläuft jedoch zuweilen nicht ohne Konflikte, insbesondere bei der Festlegung, was ein Stadtbild prägendes Gebäude ist. Grundsätzlich haben sich Strategien und Konzepte, die die Zielsetzungen im Stadtumbau für die Entwicklung der Innenstädte und den Umgang mit Altbaubeständen und Denkmälern zu operationalisieren versuchen, als praktikabel erwiesen. Sie stellen eine Voraussetzung für ein im Sinne des Stadtumbaus angemessenes Vorgehen dar.

Brachflächen

Die bisherige Umsetzung des Stadtumbauprogramms ist in starkem Maße durch Rückbautätigkeiten geprägt. Dieser Rückbau führt zu neu gewonnenen Freiflächen, die die Chance zur Gewinnung und Vermehrung von Freiräumen in der Stadt („doppelte Innenentwicklung“) implizieren, jedoch auch die Gefahr beinhalten, dass Stadtränder, die ohnehin in den Naturraum übergangen, angesichts von „zu viel Freifläche“ Schwierigkeiten haben, diese Freiräume zu definieren und zu gestalten. Positiv können diese Freiräume langfristig so gestaltet werden, dass sie verbesserte Funktionalität für verschiedene Bedürfnisse der Bevölkerung gesamt- wie auch teilstädtisch entwickeln (z. B. Erholung, Gesundheit, Spiel, Sport, Naturerfahrung) und gleichzeitig in erforderlichem Umfang ökologische Funktionen übernehmen können (für Boden, Wasser Luft/ Klima, Tier- und Pflanzenwelt). Die Qualifizierung von städtebaulichen Brachen als Ergebnis umfänglichen Rückbaus sowie von Grün- und Freiflächen gilt als zentrales, zukünftig an Bedeutung gewinnendes Handlungsfeld. Ziel ist die Erhöhung der urbanen Lebensqualität in den Städten, ohne dass hierfür (längerfristig) neue Flächen in Anspruch genommen werden. Die aktuellen Strategien im Stadtumbau zur Beförderung der Flächeneinsparstrategien sind verstärktes Flächenrecycling, Nutzung von Baulücken, behutsame Umgestaltung und bauliche Nachbesserung von Quartieren, soweit diese zukunftsfähige Perspektiven besitzen, und die Entwicklung neuer qualitativvoller innerstädtischer Quartiere. Diese Strategie belegen alle integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte der Fallstudienstädte.

Bis dauerhafte Nachnutzungen realisiert werden können, bestehen jedoch oftmals über weite Zeiträume Zwischennutzungen verschiedener Ausprägungen. Die Themenkomplexe Nachnutzungen, Zwischennutzungen, Nutzung von städtebaulichen Nischen, Schaffung dauerhafter Freiflächen im Stadtumbau durch Renaturierungen, nachhaltige Gestaltung von Umbruchsituationen in Stadtquartieren als Beiträge nachhaltiger Siedlungsentwicklung, stehen seit mehreren Jahren im Forschungsinteresse. Abgeschlossene und laufende Forschungsvorhaben, insbesondere des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, liefern neue Erkenntnisse für den Umgang mit Brachflächen²³. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie die vielfach prekäre Haushaltslage der Kommunen erschweren sowohl dauerhafte Nachnutzungen wie auch Zwischennutzungen. So stellen die kontinuierlich neu zu entwickelnden Strategien, vor dem Hintergrund einer ständigen Zunahme von Brachflächen die Kommunen vor große Herausforderungen.

Die durch die Stadtumbaumaßnahmen entstehenden Brachflächen wirken sich im Stadtbild erheblich aus, wobei viele Stadtumbaukommunen im Umgang mit den durch Rückbau entstandenen Brachflächen in den Großwohnsiedlungen noch am Anfang stehen, so auch die meisten Fallstudienstädte. In vielen Fällen sind bis dato auf großen Flächen lediglich einfache Grüneinsaat (Dichterviertel Roßleben) vorgenommen worden. Im WK IV in Guben wurden die Brach- bzw. Rückbauflächen umfangreich gestaltet (Platzgestaltung Monument, Wohnumfeldgestaltung).

Zukünftig stellen sich hohe Anforderungen hinsichtlich baulicher und nichtbaulicher Wiedernutzungsstrategien und -möglichkeiten, die Bestandteil umfassender, langfristiger, gesamtstädtischer Strukturveränderungen sind. Die Nachnutzung von Brachflächen,

²³ Die Bedeutung des Handlungsfeldes für den Stadtumbau zeigt sich u. a. in dem aktuellen Forschungsschwerpunkt des BBR. Hier sind insbesondere folgende Forschungsvorhaben zu nennen, die zukunftsorientierte Erkenntnisse liefern:

- Zwischennutzungen und Nischen im Städtebau als Beitrag für eine nachhaltige Stadtentwicklung,
- Renaturierung als Beitrag zum Stadtumbau,
- Zwischennutzungen und neue Freiflächen,
- Stadtquartiere im Umbruch (ExWoSt-Forschungsfeld).

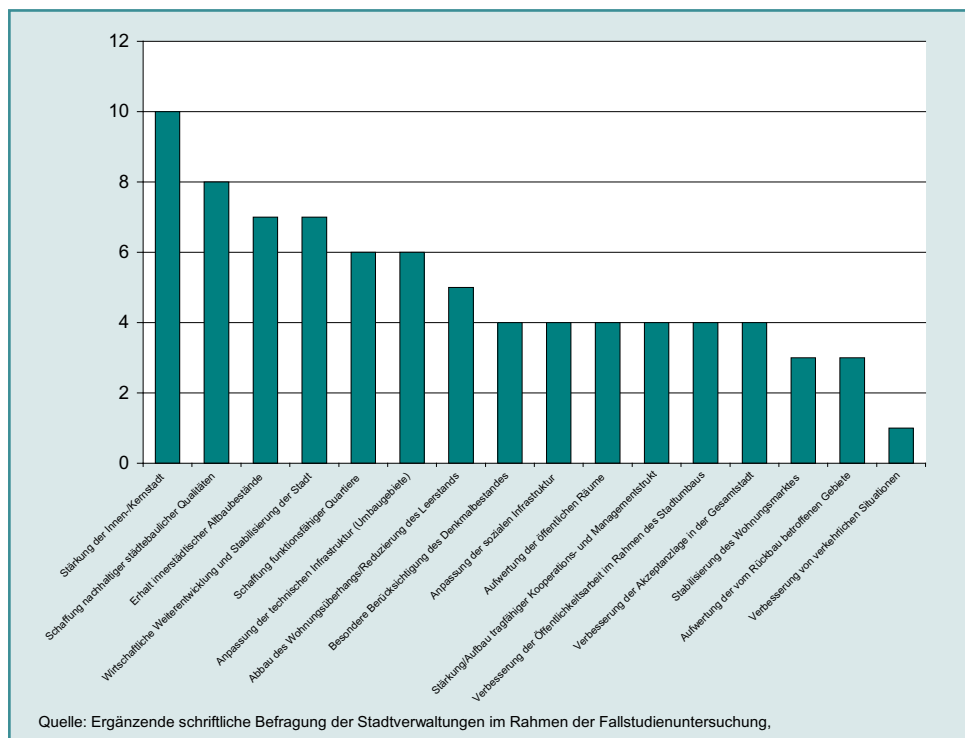
die einerseits in hohem Maße abhängig ist von der jeweiligen Lage im Gebiet sowie in der Gesamtstadt, andererseits abhängig von der Größe sowie der Eigentumsverhältnisse, lassen sich dabei insbesondere nach Entwicklungsrichtung, Entwicklungsaussichten und nach bestehendem Handlungsdruck klassifizieren (Landeshauptstadt Dresden 2004, S. 6 ff.).²⁴

Die Zukunft der ostdeutschen Städte ist jedoch nicht nur durch im Zuge der Rückbautätigkeit entstandene Brachflächen gekennzeichnet, sondern darüber hinaus in starkem Maße durch Konversions-, Gewerbe-, Industrie- und Verkehrsbrachen (Gebäude- wie Flächenbrachen). Diese Brachflächen werden zukünftig im Stadtumbau an Bedeutung gewinnen.

Zukünftig relevante Handlungsfelder und Zielsetzungen

Befragt nach den Zielsetzungen, die aus gesamtstädtischer Perspektive in Zukunft an Gewicht gewinnen werden, nennen zehn der elf Fallstudienstädte die Stärkung der Innen- und Kernstadt, acht die Schaffung nachhaltiger städtebaulicher Qualitäten, sieben den Erhalt innerstädtischer Altbaubestände sowie die wirtschaftliche Weiterentwicklung und Stabilisierung der Stadt. Sechs Nennungen beinhalteten die Schaffung funktionsfähiger Quartiere und die Anpassung der technischen Infrastruktur in den Stadtumbaugebieten. Daneben wird ein weiterer Abbau des Wohnungsüberhangs bzw. die Reduzierung des Leerstandes aus gesamtstädtischer Perspektive auch zukünftig als wichtige Zielsetzung genannt (vgl. Abbildung 6.3).

Abbildung 6.3: Einschätzung der Veränderung der Zielsetzungen des Stadtumbaus aus gesamtstädtischer Perspektive (Erhebung in den Fallstudienstädten)



²⁴ Vgl. http://www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/Beitrag_Reinhardt_Folien_01.pdf, Abruf am 14.02.2008

6.1.5 Beteiligungsstrukturen

Die Vorbereitung, Erarbeitung und Fortschreibung der Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte erfordert eine breite fachliche Basis sowie Transparenz für die Beteiligten, Betroffenen und die Bürger. Die folgende Abbildung 6.4 zeigt, welche städtischen Akteure außerhalb der Verwaltung in die Erarbeitung des INSEK eingebunden sind. Von den Kommunen, die an der Kommunalbefragung teilgenommen haben, geben über 90 Prozent an, dass als Hauptakteure kommunale Wohnungsunternehmen und Genossenschaften in die Erarbeitung eingebunden wurden. Knapp 70 Prozent der Kommunen geben an, dass auch die Ver- und Entsorgungsunternehmen beteiligt waren; fast 43 Prozent der Kommunen benennen die Beteiligung von Trägern der sozialen Infrastruktur.

Nach den Befunden der Unternehmensbefragung wird das Planungsinstrument der Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte von den Wohnungsunternehmen weitgehend positiv bewertet (vgl. Abbildung 6.5). Über die Hälfte der Unternehmen erachten die INSEK als wesentliche Handlungsgrundlage für die eigene strategische Ausrichtung. 28,1 Prozent konstatieren, dass das INSEK zumindest in Teilen die Grundlage für Stadtumbaumaßnahmen des Unternehmens bildet.

Die Fallstudienbefunde verweisen auf Kritikpunkte seitens der Wohnungsunternehmen, die insbesondere die Verbindlichkeit im Umgang mit den planerischen Festlegungen und die Konzeption betreffen. Mit Blick auf die Abstimmungsprozesse zwischen Verwaltung / Politik und Wohnungswirtschaft wird mehrfach das Spannungsfeld zwischen der erforderlichen Verbindlichkeiten und einer hinreichenden Flexibilität deutlich. In Chemnitz wird seitens der Wohnungsunternehmen mehr Flexibilität im Umgang mit den planerischen Festlegungen zur Umsetzung der Rückbaumaßnahmen „von außen

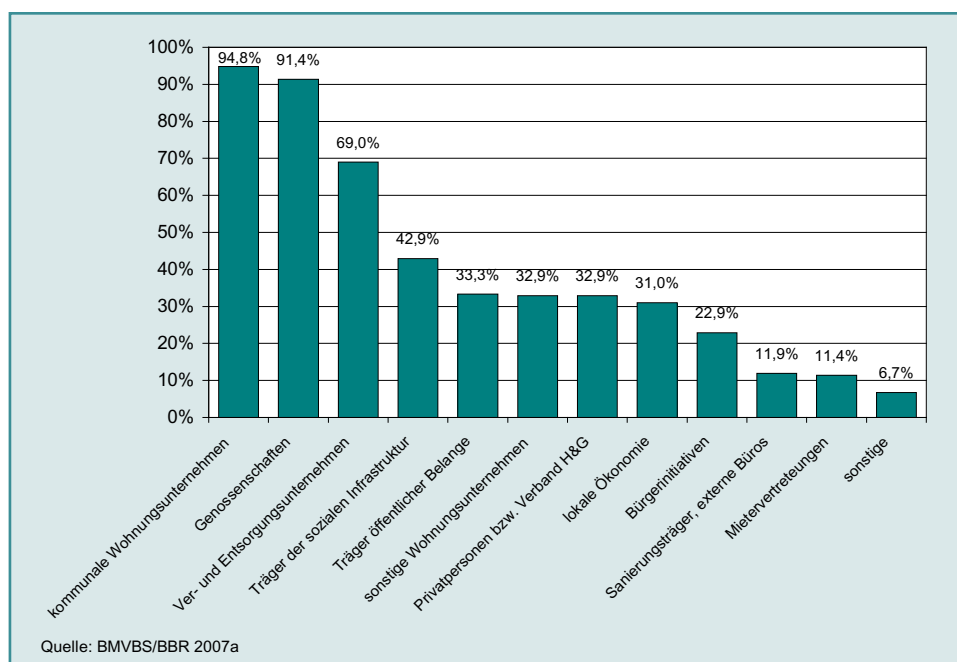
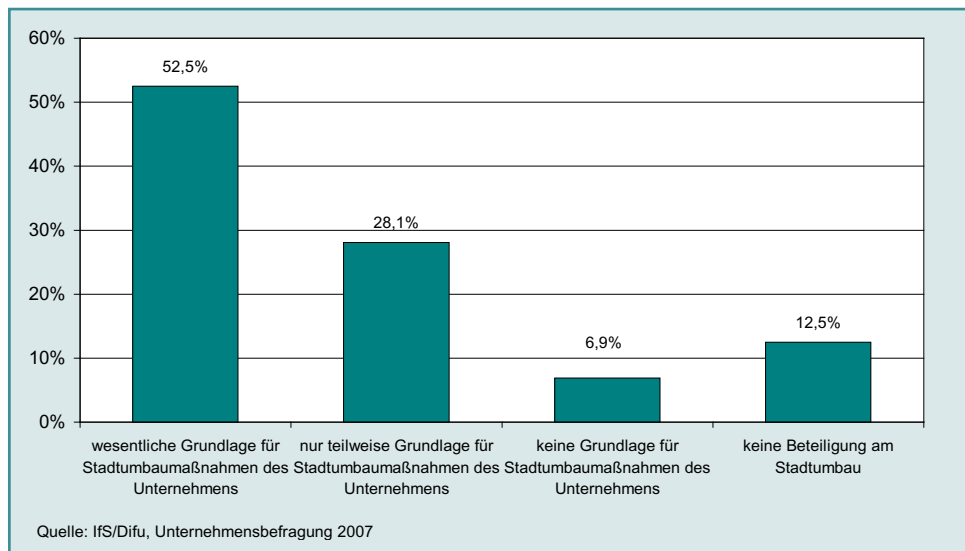


Abbildung 6.4: Akteursspektrum in den Stadtumbaukommunen: Neben den Stadtverwaltungen an der Erarbeitung des INSEK beteiligte Akteure

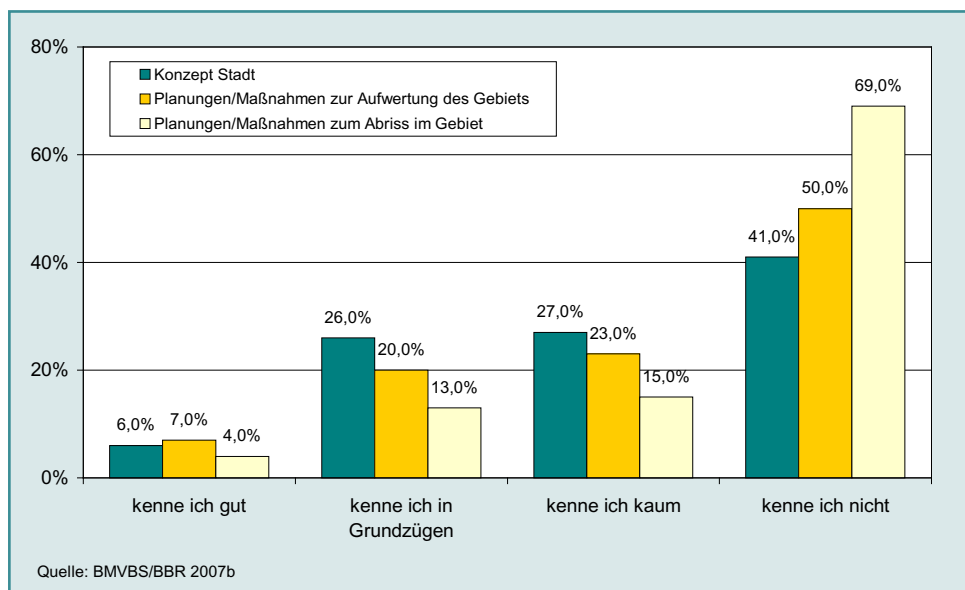
Abbildung 6.5: Einschätzung der Rolle des aktuellen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes durch die Wohnungswirtschaft



nach innen“ angemahnt, um auf betriebswirtschaftliche Aspekte und die Entwicklung des Wohnungsmarktes Rücksicht nehmen zu können.

Hingegen stellt sich die Beteiligung der Kleineigentümer an der Erarbeitung und Umsetzung der Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte als problematisch dar, was sowohl die Kleineigentümeruntersuchung (BMVBS/BBR 2007b) als auch die Fallstudienrecherche belegen. Im Rahmen der Kleineigentümerbefragung gaben 68 Prozent der Eigentümer an, das Konzept der Stadt nicht oder kaum zu kennen, 50 Prozent kennen Planungen und Maßnahmen zur Aufwertung des Gebietes nicht, knapp 70 Prozent Planungen und Maßnahmen zum Abriss im Gebiet nicht (vgl. Abbildung 6.6).

Abbildung 6.6: Kenntnisse von Kleineigentümern zu konzeptionellen Planungen im Stadtumbau



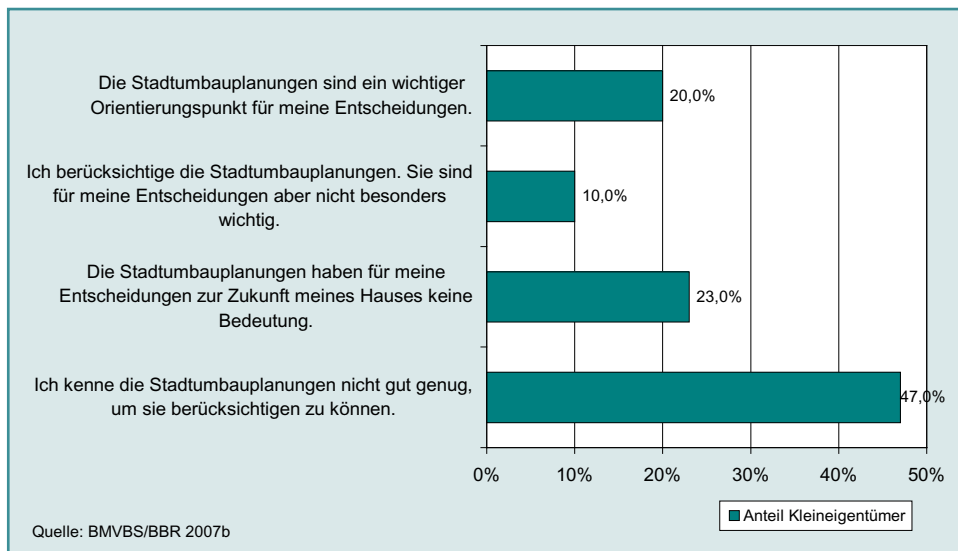


Abbildung 6.7: Bedeutung der Stadtumbauplanungen der Stadt für Entscheidungen der Kleineigentümer

Vor dem Hintergrund dieses relativ schlechten Kenntnisstandes verwundert es nicht, dass knapp die Hälfte (47 Prozent) der Kleineigentümer angeben, dass sie die Stadtumbauplanungen nicht gut genug kennen, um sie berücksichtigen zu können (vgl. Abbildung 6.7). Weitere 23 Prozent geben an, dass die Stadtumbauplanungen für die Entscheidung zur Zukunft ihres Hauses keine Bedeutung haben (BMVBS/BBR 2007b).

6.2 Verfahrensweisen und Kooperationsstrukturen auf kommunaler und Gebietsebene

Wie bereits die Ausführungen zur Akteursbeteiligung am INSEK für einen Teilbereich des Stadtumbaus gezeigt haben, stellen die städtischen Schrumpfungsprozesse und damit verbunden das Management und die Umsetzung des Stadtumbaus für eine Vielzahl von Akteuren bzw. Akteursgruppen – insbesondere für Kommunalverwaltungen und Kommunalpolitik, Bewohnerschaft, Wohnungsunternehmen und Infrastrukturbetreiber – eine weitgehend neue Herausforderung dar. Die Bewältigung dieser komplexen Aufgabe ist umso anspruchsvoller, als der Stadtumbau nach seiner Programmatik durch konsensuales Vorgehen, sowohl in der Konzept- als auch in der Umsetzungsphase, geprägt sein soll. Für die erforderliche Abstimmung und Angleichung divergierender Interessenlagen zwischen einer Vielzahl von privaten und öffentlichen Akteuren müssen geeignete Formen zur Planungsvorbereitung, Entscheidungsfindung, Umsetzung und Steuerung gefunden werden (vgl. Hutter/Wiechmann 2005; Weiske/Kabisch/Hannemann 2005).

Der Stellenwert der Kooperation beim Stadtumbau wird durch die Novellierung des Baugesetzbuches im Juli 2004 bekräftigt (§§ 171a-d BauGB). Demnach soll der Stadtumbau in hohem Maße aufgrund konsensualler Regelungen – vor allem mit und zwischen den betroffenen Eigentümern – durchgeführt werden.

6.2.1 Organisationsformen und Kooperationsstrukturen

Form und Qualität der in den Stadtumbaustädten etablierten Organisations- und Abstimmungsstrukturen entscheiden wesentlich über den Erfolg des Stadtumbaus. Die Steuerungsformen in verschiedenen Stadtumbaustädten unterscheiden sich hinsichtlich ihres Formalisierungsgrades, ihrer Organisationsform und ihrer Zeiträume.

Die Auswertung der Wettbewerbsbeiträge „Stadtumbau Ost“ (BMVBW/BBR 2003, S. 27) ergab, dass Kooperationsmodelle auf unterschiedliche Zeiträume angelegt waren. Einige wurden temporär für die Erstellung des Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes eingerichtet, die Mehrzahl wurde jedoch auf Dauer und damit auf die Umsetzung des Stadtumbaus ausgerichtet. Hierbei erwies sich die zentrale Koordination des Stadtumbauprozesses durch eine städtische Stelle als die häufigste Organisationsform.

Die Fallstudienbefunde lassen erkennen, dass in kleineren Städten (z. B. Roßleben, Wurzen) eine vergleichsweise starke Federführung und Steuerung durch die Verwaltung und insbesondere die Bürgermeister gegeben ist sowie die Abstimmung des Vorgehens mit dem Ortsbeirat und anderen kommunalen politischen Gremien gängige Praxis ist. In Wurzen ist das Stadtplanungsamt für das Stadtumbauprogramm verantwortlich (Koordination und Antragstellung). Ein eigenes Gremium Stadtumbau wurde nicht aufgebaut. Dieser Eindruck wird auch durch Forschungsergebnisse zum Stadtumbau in kleineren Städten bestätigt. Am Fallbeispiel Weißwasser wurde dargelegt, dass insbesondere in Kleinstädten überschaubare Akteurskonstellationen, Interessenkongruenzen und eine hohe Dichte an informellen Beziehungen die Implementation eines Stadtumbaukonzeptes entscheidend begünstigen können (Kabisch/Bernt/Peter 2004, S. 163). Informelle Kontakte, Verbindlichkeiten und Vertrauen stellen vor allem in Kleinstädten Ressourcen dar, die die Such-, Informations- und Transaktionskosten von Verhandlungen senken und so das Finden konsensualer Lösungen erleichtern.

In den mittleren und größeren Städten wurden hingegen mehrheitlich neue Gremien aufgebaut bzw. an bestehende angeknüpft. In Brandenburg/H. agiert seit 2005 die ARGE Stadtumbau auf vertraglicher Basis (Stadtumbauvertrag). In ihr sind sechs Wohnungsunternehmen und die Stadt vertreten; entschieden wird nach dem Mehrheitsprinzip. Die Versorgungsunternehmen sowie politische Gremien, Verbände, Vereine, Ortsvorsteher und Bürger werden anlassbezogen eingebunden. Zusätzlich werden Unter-Arbeitsgruppen zu teils räumlichen Schwerpunkten gebildet.

In Guben entstand mit einer Projektgemeinschaft bereits im Jahr 2002 eine der ersten Arbeitsgemeinschaften unter Beteiligung der Verwaltung einschließlich des Bürgermeisters, der Wohnungsgenossenschaft und des städtischen Wohnungsunternehmens sowie des Stadtumbaumanagements. Diese Projektgemeinschaft bildet das zentrale Abstimmungsgremium im Stadtumbau in Guben. Sie hat sich in Spitzenzeiten 14-tägig getroffen.

In Berlin Marzahn-Hellersdorf hat der Bezirk im Jahr 2002 für die Abstimmungsprozesse eine verwaltungsinterne Projektgruppe Stadtumbau eingerichtet. In dieser Projektgruppe werden die Maßnahmen auch kontrolliert und abgerechnet. Die Projektgruppe Stadtumbau besteht aus Mitarbeitern der Bezirksverwaltung (Fachbereiche Stadtplanung, Hoch- und Tiefbau, Natur und Umwelt, Jugend, Bildung) und trifft sich alle vier Wochen. Zudem hat sich in einem Teilgebiet (Marzahn-Nord) eine Steuerungsrunde etabliert. In dieser Steuerungsrunde ist neben der Wohnungswirtschaft auch die Bevölkerung mit einbezogen. Abstimmungen zwischen dem Stadtplanungsamt und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung finden laufend statt. Drei- bis viermal jährlich finden Strategierunden zum Stadtumbau mit dem Senat statt.

In Chemnitz wurden der Arbeitskreis Wohnen und die Stadtumbau GmbH als Instrumente für die Steuerung neu geschaffen. Hierdurch erfolgt eine intensive Einbindung der Akteure der Wohnungswirtschaft und der Stadtwerke bei Konzeption und Umsetzung des Stadtumbaus (Stadtumbau GmbH) sowie aller relevanten Akteure (zusätzlich Haus & Grund, verschiedene städtische Ämter) bei der Steuerung im AK Wohnen. Die Zusammenarbeit im AK Wohnen ist geprägt durch eine hohe Konsensorientierung auf der Grundlage der Verbindlichkeit von Vereinbarungen und des INSEK. An der Stadtumbau GmbH sind fünf der sieben großen Wohnungsunternehmen der Stadt sowie die kommunalen Stadtwerke paritätisch als Gesellschafter beteiligt. Diese würden eine Ausweitung des Gesellschafterkreises um die Stadt selbst sowie durch eine Beteiligung der privaten Hauseigentümer begrüßen. Die Kommunikation zwischen den Beteiligten in den Steuerungsgremien und darüber hinaus wird von allen Beteiligten als intensiv eingeschätzt.

In Halberstadt wurde bereits im Jahr 2000 die Lenkungsrunde Stadtumbau installiert. In ihr vertreten sind der Oberbürgermeister, der Bürgermeister, die Bauverwaltung, die beide großen Wohnungsunternehmen (städtisch und Genossenschaft) sowie die Stadt- und Abwasserwerke. Anlassbezogen werden weitere Experten hinzugezogen.

Einige Fallstudien bekräftigen die Verbindlichkeit der Kooperation durch schriftliche Vereinbarungen (z. B. Quartiersvereinbarungen in Brandenburg/H., Güstrow, Chemnitz; Halle). So haben beispielsweise in Güstrow alle Beteiligten der Koordinierungsrunden zu den Stadtumbaugebieten eine gemeinsame schriftliche Vereinbarung getroffen. In dieser werden grundsätzliche Ziele bezogen auf ein Teilgebiet („Südstadt“) verbindlich festgelegt. Dies führt dazu, dass die Beteiligung und die Prozesse von Akteuren vor Ort als sehr kooperativ und konstruktiv eingeschätzt werden. In diesem Fall sind auch die Ver- und Entsorger gleichberechtigte Partner im Stadtumbauprozess und sehen ihre Belange entsprechend berücksichtigt.

6.2.2 Akteursgruppen und Rollen

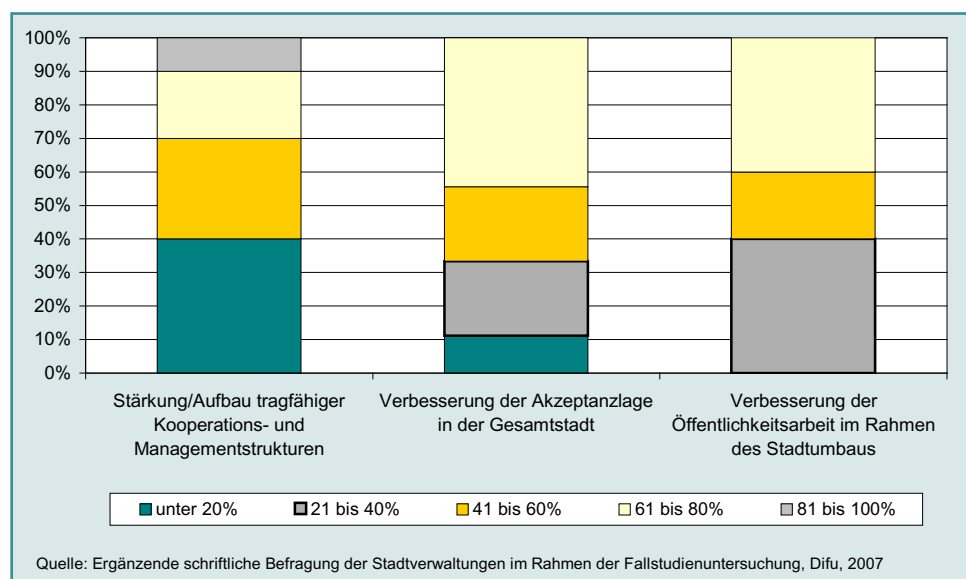
Wie bereits ausgeführt, ist das Akteursspektrum im Stadtumbau, insbesondere in der konzeptionellen Phase, breit. Im Folgenden werden Rollen und Funktionen verschiedener Akteure vor dem Hintergrund der Fallstudienbefunde und anderer empirischer Befunde dargestellt.

Rolle der Verwaltung

Durch den Stadtumbau werden die gesamtstädtische Entwicklung sowie die Planungsgrundsätze umfassend tangiert, so dass den Kommunen die Rolle des Hauptakteurs beim Management des Stadtumbaus zukommt. Die Kommunalverwaltungen verfügen über die zentrale Steuerungskompetenz in der Umsetzung der Stadtumbauprogramme. Hierbei ist es eine wesentliche Aufgabe, sicherzustellen, dass sich die Fördermaßnahmen zielgenau in das Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzept einbetten und dass alle wesentlichen Akteure am Umbauprozess beteiligt werden (BMVBS/BBR 2006a, S. 75 ff.). Diese Rolle nehmen alle Verwaltungen in den Fallstudien wahr. Mit Blick auf die Verwaltungsressorts ist mehrheitlich die Beteiligung und Steuerungsfunktion der Fachämter Stadtplanung, Bauaufsicht sowie Naturschutz- und Grünflächen sichergestellt. Die Denkmalschutzbehörde ist nur vereinzelt kontinuierlicher Akteur und Partner im Prozess (z. B. in Wurzen). In einzelnen Fallstudienstädten wurden für den Stadtumbau Stabsstellen eingerichtet (z. B. Guben, Brandenburg/H., Chemnitz), um den Querschnittcharakter und die Relevanz des Programms zu unterstreichen.

In den Fallstudienstädten wurden Vertreter der Verwaltung u. a. danach gefragt, inwieweit ausgewählte Ziele des Stadtumbaus gegenwärtig eingelöst wurden. Dabei wurden auch der Aufbau bzw. die Stärkung tragfähiger Kooperations- und Managementstrukturen nach ihrem Zielerreichungsgrad beurteilt (s. Abbildung 6.8). Es zeigt sich, dass der Aufbau der Strukturen nur in wenigen Fallstudien bislang als weit fortgeschritten beurteilt wird. Mehrheitlich wird hier noch Handlungsbedarf konstatiert. Immerhin drei Städte (Brandenburg/H., Güstrow, Halle) geben an, das Ziel zu mindestens 61 Prozent erreicht zu haben. Es gibt allerdings auch vier Städte, die ihre Zielerreichung auf unter 20 Prozent einschätzen (Anklam, Roßleben, Wurzen, Halberstadt). Demgegenüber wird die Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen des Stadtumbaus als vergleichsweise weiter fortgeschritten bewertet. Insgesamt zeigt sich ein Bild, das begründet vermuten lässt, dass die Akzeptanz des Stadtumbaus in der Gesamtstadt steigt.

Abbildung 6.8: Zielerreichungsgrad der gesamtstädtischen Ziele des Stadtumbaus in den Fallstudienstädten – Strategische Ziele



Rolle der Politik

Zu den Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung des Programms Stadtumbau Ost mit klaren Entscheidungsstrukturen und -kompetenzen gehört, dass das Programm von den Fraktionen im Stadtrat und der Verwaltungsspitze unterstützt wird. Differenzierte Einsichten gewähren die qualitativ angelegten Fallstudien. Insgesamt ergibt sich der Eindruck, dass eine hinreichende politische Unterstützung für den Stadtumbau in allen Städten gegeben ist. Diese drückt sich beispielsweise darin aus, dass in der Mehrzahl der Fallstudien politische Entscheidungsträger und Gremien den Stadtumbau akzeptieren und dessen Umsetzung durch weitgehend konsensual getroffene Entscheidungen über Maßnahmen und Projekte unterstützen. Der Entscheidungsprozess kann hierdurch beschleunigt und befördert werden.

In einigen Fallstudien ist ein sehr großes Engagement der Bürgermeister bzw. einzelner Dezernenten für den Stadtumbau zu beobachten. Insbesondere in den beiden Brandenburger Fallstudien, Brandenburg/H. und Guben, aber auch in Wurzen, gilt der Stadtumbau als Chefsache. Hier stehen die Bürgermeister für die Entscheidungen ein, sind Mitglieder bzw. Vorsitzende der kommunalen Steuerungsgruppen und haben damit eine zentrale Steuerungsfunktion inne. In den brandenburgischen Städten wurden zudem für den Stadtumbau Stabsstellen eingerichtet. Der hohe politische Stellenwert des Stadtumbaus in Chemnitz drückt sich darin aus, dass wichtige Entscheidungen zur strategischen Ausrichtung des Stadtumbaus in der Regel an Ratsbeschlüsse gekoppelt sind. In nahezu allen Fallstudien engagieren sich die zuständigen Dezernenten für den Stadtumbau.

Insgesamt ist nach sechsjähriger Programmlaufzeit festzustellen, dass das Programm Stadtumbau Ost von der kommunalen Politik nachdrücklich befürwortet und unterstützt wird. Hierzu ist einschränkend anzumerken, dass von einzelnen Akteuren, insbesondere aus der Wohnungswirtschaft, die politische Federführung als sehr dominant eingeschätzt wird und zuweilen die Meinung vertreten wird, dass diese Dominanz auf Kosten gleichberechtigter Abstimmungsprozesse gehe. Das breite Spektrum der Akteure führt zu unterschiedlichen Urteilen und Bewertungen. So steht beispielsweise in Guben der zuweilen kritischen Haltung der Genossenschaft ein vergleichsweise positives Votum anderer Akteure (kommunales Wohnungsunternehmen, Versorger, Fachämter der Verwaltung) gegenüber, wonach die starke politische Steuerung positive Effekte für die Effizienz und Verlässlichkeit der Umsetzung des Programms und seiner Einzelmaßnahmen habe.

Rolle des Stadtumbaumanagements

Erfahrungen zeigen, dass für den Aufbau und den erfolgreichen Verlauf von Kooperationen eine kontinuierliche externe Prozessbegleitung und -beratung hilfreich und förderlich sein kann, da sie zwischen den unterschiedlichen Akteuren vermittelt, über die ersten Hemmschwellen hinweg hilft, den Prozessbeteiligten zuarbeitet und den Arbeitsprozess moderiert (Menzel/Wohltmann 2006, S. 31). Ein Teil der Fallstudienstädte hat ein Stadtumbaumanagement beauftragt (Guben, Brandenburg/H., Chemnitz, Wurzen, Halle). Diesem kommt eine zentrale Rolle bei der Konzepterstellung, Moderation und Steuerung des Prozesses, bei der Bürgerbeteiligung und dem Monitoring zu. Hinsichtlich des Zeitpunktes der Beauftragung, des Auftraggebers sowie des Aufgabenspektrums

bestehen Unterschiede. Das Stadtumbaumanagement wurde entweder von Beginn an (Guben seit 2002) oder zu einem bereits relativ weit fortgeschrittenen Zeitpunkt und angesichts von Schwierigkeiten der Konsensfindung (Brandenburg/H. seit 2006) eingerichtet. Das externe Stadtumbaumanagement wird in der Regel von Planungsbüros wahrgenommen, die in der Stadt bzw. im Stadtteil bereits in anderer Funktion tätig waren. Sie werden aufgrund ihrer Neutralität geschätzt. In Wurzen hat der Stadtumbaukoordinator insbesondere die Aufgabe, die privaten Eigentümer stärker „mit ins Boot zu holen“. Dies fällt, wie auch in Bezug auf die Stadtumbau GmbH in Chemnitz bestätigt wurde, mit einem Ansprechpartner außerhalb der Verwaltung leichter, wenn dieser glaubhaft als Vermittler zwischen den unterschiedlichen Interessen auftritt. Für die deutsch-polnische Grenzstadt Guben ist nach 2009 ein grenzüberschreitendes Stadtumbaumanagement (Guben/Gubin) geplant. Wenngleich das Stadtumbaumanagement primär auf Gebietsebene agiert, hat es für die gesamtstädtische und damit übergeordnete Ebene positive Effekte. Die Einbettung teilträumlicher Entwicklungen in gesamtstädtische Konzepte wird hierdurch befördert.

Rolle der Wohnungseigentümer

Da sich der Wohnungsbestand zum größten Teil in Eigentum privater kleineigentümer und Wohnungsbaugesellschaften befindet, ist für die Durchführung des Stadtumbaus insbesondere die Kooperation zwischen Kommunen und Eigentümern entscheidend. Grundsätzlich und entsprechend der Programmatik können und sollten die Wohnungseigentümer intensiv an der Umsetzung (Realisierungsphase) sowie an der Vorbereitungs- und Planungsphase beteiligt sein. Während in den Plattenbaugebieten mehrheitlich große Wohnungseigentümer – kommunale Wohnungsunternehmen und Genossenschaften – Eigentümer und Akteure im Stadtumbau sind, dominieren in den Innenstadtgebieten, insbesondere im Altbaubestand private kleineigentümer. Dort ist die Eigentümerstruktur komplexer als in den Plattenbaugebieten; die Kooperations- und Abstimmungsbedarfe steigen überproportional und gestalten sich angesichts einer Vielfalt von zum Teil divergierender Interessenlagen komplizierter.

Wohnungsunternehmen

Große, institutionelle Wohnungsvermieter engagieren sich bislang am stärksten im Stadtumbau. Sie waren an der Erstellung der integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte zumeist beteiligt und haben ihre Interessen in den Abstimmungsprozess mit den Kommunen eingebracht. Anhand der Ergebnisse der qualitativen Fallstudien kann der Kenntnisstand noch weiter differenziert werden. In allen Fallstudien sind die kommunalen Wohnungsunternehmen feste und verlässliche Partner der Städte im Stadtumbau und damit für die Kommunen „der“ Akteur, mit dem der Stadtumbau konkret umzusetzen ist – wobei der Schwerpunkt hier eindeutig auf dem Rückbau liegt.

Die Genossenschaften beteiligen sich – je nach Größe, Wohnungsbestandslage und Leerstands Betroffenheit – in unterschiedlicher Intensität am Stadtumbau. Die größeren, seit vielen Jahren etablierten Genossenschaften (in der Regel Nachfolger der Arbeiterwohnungs-genossenschaften) sind mehrheitlich intensiv am Stadtumbau beteiligt. Anders als bei den kommunalen Wohnungsunternehmen mussten die Kommunen hier

zu Beginn des Stadtumbaus „Überzeugungsarbeit“ leisten, um die Genossenschaften für den Rückbau zu gewinnen. Trotz bestehender Konkurrenzen und unterschiedlicher Interessen insbesondere zwischen kommunalen Wohnungsunternehmen und verschiedenen Genossenschaften arbeiten mittlerweile in vielen Fallstudien die größeren Wohnungsunternehmen zusammen. Hierbei hat die Entwicklung und Abstimmung der Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte eine zentrale Rolle gespielt, wobei mancherorts bemängelt wird, dass die Intensität und Verbindlichkeit der Abstimmungsprozesse im Zuge der Fortschreibung der INSEK nachgelassen hat (z. B. Anklam). Anders scheint sich die Situation in Brandenburg/H. darzustellen; dort wurden die großen, institutionellen Wohnungsvermieter gerade im Prozess der Fortschreibung der Konzepte intensiver als zuvor eingebunden. Dort wird der Stadtumbau heute als ein Prozess der Annäherung beschrieben, dessen Abstimmungsprozesse von anfangs lockeren Runden mit geringer Verbindlichkeit in feste Strukturen auf vertraglicher Grundlage überführt wurden.

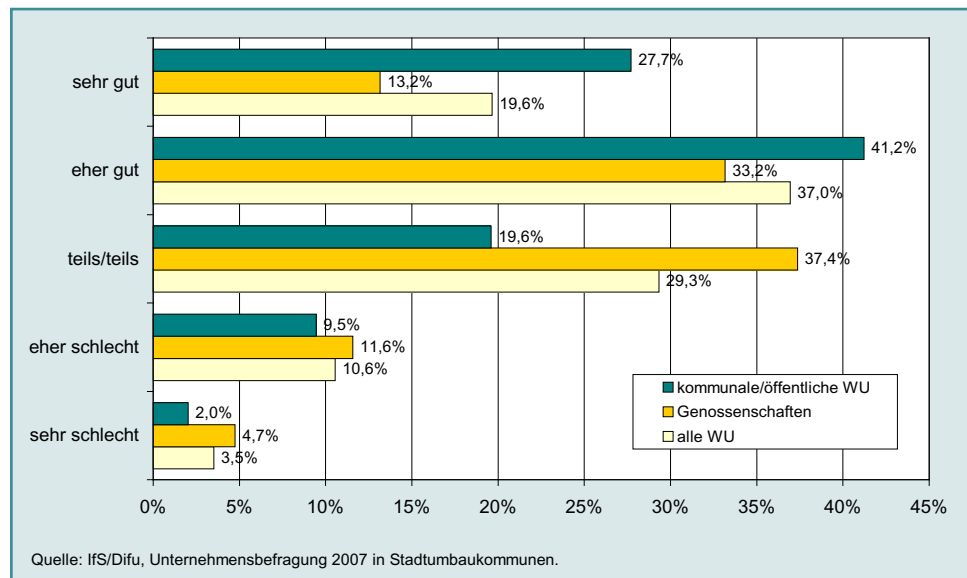
In einigen Städten (Chemnitz, Gera) arbeiten das kommunale Wohnungsunternehmen und mehrere Genossenschaften eng zusammen. In Chemnitz kooperieren fünf der sieben ortsansässigen Wohnungsunternehmen. Diese Wohnungsunternehmen haben bereits im November 2001 eine Stadtumbau GmbH gegründet, um die Insolvenz zu vermeiden und handlungsfähig zu bleiben. Die GmbH hat eine steuernde und koordinierende Funktion zwischen den Wohnungsunternehmen, der kommunalen Verwaltung, den Förderstellen und den Mietern. Die kooperierenden Wohnungsunternehmen erarbeiten eigene Konzepte, die sie gegenüber der Kommune vertreten (z. B. Chemnitz: gemeinsames Positionspapier zum Stadtumbau; Gera: Arbeitskreis Innenstadt). Diese Zusammenschlüsse können als Prozess der Annäherung und Positionierung der Wohnungsunternehmen im Stadtumbau bewertet werden, die die Stadtentwicklung insgesamt und den Stadtumbau befördern.

Insbesondere kleinere Genossenschaften, die nach eigener Einschätzung sowie mit Blick in die Zukunft von einer vergleichsweise geringen Betroffenheit – insbesondere was die Leerstandsquote und die demografische Entwicklung betrifft – ausgehen, beteiligen sich zuweilen nur am Rande und überwiegend formal (Abstimmungsprozesse, kein Rückbau) am Stadtumbau (z. B. in Brandenburg/H., Wurzen). Seitens der Kommunen und größeren Wohnungsunternehmen, die rückbauen, trifft sie mitunter der Vorwurf, vom Rückbau der anderen Wohnungsunternehmen profitieren zu wollen.

Neu gegründete Genossenschaften, „Aufkäufer“ und Zwischenerwerber zeigen bislang eher wenig Interesse, sich aktiv an der Erstellung und Fortschreibung der Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte zu beteiligen. Hierbei zeigt sich, dass der Verkauf von Beständen, die eigentlich für den Rückbau vorgesehen waren, mancherorts die Umsetzung des Stadtumbaus verhindert (z. B. in Guben, Roßleben, Gera).

Ausführlich wurde die Qualität der Abstimmungsprozesse im Rahmen der Befragung der Wohnungsunternehmen erhoben (Unternehmensbefragung 2007). Abbildung 6.9 verdeutlicht, dass die Mehrheit aller Wohnungsunternehmen (knapp 57 Prozent) die Abstimmung zu Fragen des Stadtumbaus zwischen der Stadt, kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften als sehr gut bzw. als eher gut beurteilen; ein

Abbildung 6.9: Qualität der Abstimmungsprozesse im Stadtumbau (Einschätzung der Wohnungswirtschaft)



Drittel aller Wohnungsunternehmen bewertet die Abstimmung ambivalent und jedes zehnte Wohnungsunternehmen erachtet sie als eher schlecht. Betrachtet man hierbei allein die Gruppe der Genossenschaften, fällt das Gesamturteil graduell, aber nicht deutlich, schlechter aus. Die kommunalen bzw. öffentlichen Wohnungsunternehmen beurteilen die Abstimmung hingegen graduell besser.

Als förderliche Faktoren für die Abstimmung im Stadtumbau zwischen der Stadt, den kommunalen Wohnungsunternehmen und den Genossenschaften benennt die Gruppe aller Wohnungsunternehmen insbesondere die Kontinuität der Personen, die grundsätzliche Bereitschaft der wesentlichen Betroffenen zur Kooperation und – leicht nachgeordnet – die Regelmäßigkeit der Abstimmung (vgl. Abbildung 6.10). Hingegen werden die Flexibilität der beteiligten Personen, die Ausgewogenheit zwischen „Geben“ und „Nehmen“ und die Qualität des Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes als Faktoren, die die Abstimmung im Stadtumbau befördern, in ihrem Erfolg ambivalent eingeschätzt. Einzelne Faktoren, wie die Konkurrenz zwischen Wohnungsunternehmen, ein unausgewogener Nutzen- und Lastenausgleich zwischen unterschiedlichen Wohnungsunternehmen, konträre Interessenlagen und die unterschiedlichen Möglichkeiten der Wohnungsunternehmen, eine Förderung zu erhalten, können hingegen die Abstimmung im Stadtumbau hemmen.

Auch hier wird bei einer Differenzierung zwischen Genossenschaften und kommunalen Wohnungsunternehmen deutlich, dass im Durchschnitt die Genossenschaften die förderlichen Faktoren graduell eingeschränkter, die kommunalen Unternehmen die Faktoren hingegen graduell besser bewerten. Deutlich wird dies insbesondere bei der vergleichsweise positiven Einschätzung zur Qualität der Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte durch die kommunalen Wohnungsunternehmen.

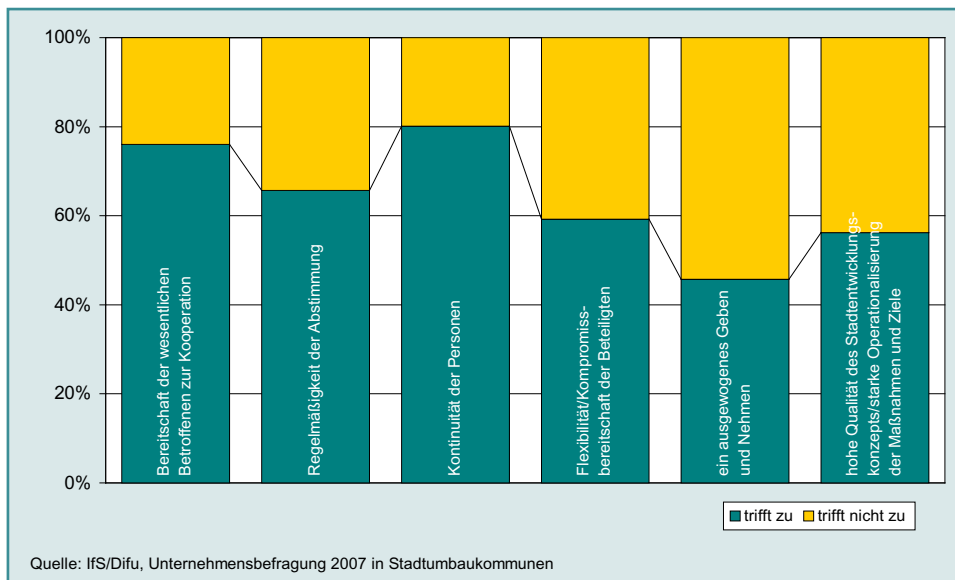


Abbildung 6.10: Förderliche Faktoren für die Abstimmung im Stadtumbau (Einschätzung der Wohnungswirtschaft)

Die Fallstudienbefunde bekräftigen die Ergebnisse der Unternehmensbefragung. Regelmäßige Abstimmungen, kontinuierliche Teilnahme von gleichen Personen an diesen Abstimmungen sowie die Bereitschaft der wesentlichen Betroffenen zur Kooperation erweisen sich als die für eine erfolgreiche Kooperation wichtigsten Faktoren. Eine Kooperation in verbindlicher Form (z. B. ARGE) und auf vertraglicher Basis kann die Abstimmungsprozesse befördern (z. B. Brandenburg/H.). Hierdurch lassen sich Vertrauen aufbauen, Konkurrenzen, insbesondere zwischen Wohnungsunternehmen, abbauen bzw. Konflikte transparent machen. Das zu Beginn des Prozesses vorherrschende Misstrauen vieler Akteure und die Angst vor Ungerechtigkeiten ließen sich hierdurch abbauen.

Private Kleineigentümer

Private Kleineigentümer können im Stadtumbau grundsätzlich am Rückbau und an der Aufwertung beteiligt werden. Da private Kleineigentümer insbesondere im innerstädtischen Altbau Bestand Eigentum haben und dort nach den Zielsetzungen des Stadtumbaus die Aufwertung gegenüber dem Rückbau deutlich im Vordergrund steht, müssten private Kleineigentümer im Stadtumbau insbesondere bei der Aufwertung als Akteure und Partner auftreten. Dies setzt voraus, dass die privaten Kleineigentümer über die Ziele des Stadtumbaus informiert sind und darüber hinaus bei der Konzeptarbeit als Partner eingebunden werden.

Tatsächlich haben private Kleineigentümer bislang wenig Kontakt zu den Verwaltungen und beteiligen sich nur in geringem Maße am Stadtumbau (BMVBS/BBR 2007a, S. 86). Ursächlich hierfür sind u. a. fehlende Förderanreize, geringe finanzielle Eigenmittel, fehlendes professionelles Management, divergierende Interessenlagen und hoher Zeit- und Personalbedarf in den Kommunen für die Abstimmung. Zudem scheint die Form

der Ansprache der Kleineigentümer durch die Verwaltung noch wenig entwickelt. Die Kommunalbefragung kommt zu dem Ergebnis, dass in einem Viertel der Kommunen eine gezielte Ansprache überhaupt nicht erfolgt (BMVBS/BBR 2007a, S. 86). Nur jede vierte bis fünfte Kommune hat bisher Beratungsbüros oder Anlaufstellen für private Eigentümer eingerichtet. Auch neueste Erkenntnisse aus der Befragung privater Kleineigentümer in den neuen Ländern (BMVBS/BBR 2007b) bekräftigen, dass die Einbeziehung der Kleineigentümer in den Stadtumbau Ost bislang wenig gelungen ist. Informationen über den Stadtumbau entnehmen die meisten Kleineigentümer den Medien, in nur wenigen Fällen (14 Prozent) gab es ein direktes Gespräch mit der Stadt (ebenda).

Im dritten Statusbericht der Bundestransferstelle werden unter Bezug auf die Privateigentümeruntersuchung (BMVBS/BBR 2007b) die privaten Eigentümer mit Blick auf die Gründe für oder gegen die Beteiligung am Stadtumbau weiter differenziert. Demnach sind die privaten Eigentümer in ganz unterschiedlichem Maße für den Stadtumbau ansprechbar. „Eigentümer, deren Gebäude in den 1990er Jahren aufwändig saniert wurden, heute einen guten Vermietungsstand haben und keinen Investitionsbedarf aufweisen, sind im Stadtumbauprozess kaum als aktive Partner (im Sinne einer direkten Ansprechbarkeit für Aufwertungs- oder Rückbaumaßnahmen) zu mobilisieren. Rund 40 Prozent der privaten Eigentümer können dieser Gruppe zugerechnet werden. Anders sieht es bei jenen 33 Prozent der Eigentümer aus, die konkrete Investitionspläne hegen, diese aber bisher nicht realisiert haben. Diesen Eigentümern fehlen möglicherweise gerade Informationen, Beratungs- oder Finanzierungsangebote, um ihre Investitionspläne umzusetzen. Sehr viel schwieriger ist demgegenüber die Ansprache und Einbindung der dritten Gruppe von Eigentümern, die sich trotz Investitionsbedarf mit der derzeitigen Situation ihres Gebäudes abgefunden bzw. angesichts des bestehenden Handlungsbedarfs resigniert haben. Wesentliche Gründe der Nichtinvestition sind hierbei insbesondere fehlende bzw. unzureichende finanzielle Mittel, eine unsichere Entwicklungsperspektive des Quartiers und damit verbundene Unsicherheit, ob sich Investitionen mittelfristig durch entsprechende Mieteinnahmen refinanzieren lassen oder persönliche Gründe (Alter, persönliche Überforderung). Immerhin jeder vierte private Eigentümer ist dieser Gruppe zuzuordnen, die eine sehr viel aufwändigere Ansprache und ganz spezifische Angebote im Stadtumbau braucht. Oft sind es gerade die Häuser mit den größten Defiziten bzw. dem höchsten Investitionsbedarf, die sich in der Hand von Kleineigentümern befinden, die bezogen auf ihre finanziellen Verhältnisse bzw. die Einnahmesituation ihrer Häuser eher ungünstige Voraussetzungen für die Durchführung von Investitionen aufweisen“ (BMVBS/BBR 2008a, S. 65).

In den Fallstudienstädten sind der Stand der Einbindung der Privateigentümer sowie das Engagement der Privateigentümer im und für den Stadtumbau insgesamt als sehr verhalten zu bezeichnen. Folgende Tendenzen sind zu beobachten: In einigen Fallstudien werden die Privateigentümer gar nicht bzw. nur am Rande beteiligt (z. B. Wurzen, Halberstadt, Roßleben). Die Eigentümerverbände, lokale Haus- und Grundbesitzervereine, füllen die Mittlerfunktion zwischen Einzeleigentümern und Kommunalverwaltung häufig nicht aus. Ein Grund hierfür mag darin liegen, dass die Mitarbeiter dieser Vereine bzw. Verbände häufig nur ehrenamtlich oder nebenberuflich tätig sind. In anderen Fallstudien wird die Einbindung von Privateigentümern zwar als schwierig beschrieben, gelingt jedoch einzelfallbezogen und insbesondere in der Alt-

stadt (z. B. Brandenburg/H., Guben). In einigen Fallstudien sind die Einzeleigentümer sowie Privateigentümerverbände oder -vereine bereits Partner im Stadtumbauprozess (Anklam, Gera). Hierbei ist allerdings anzumerken, dass trotz der Einbindung seitens der Verwaltung auf die eher geringe Rolle, die diese Akteursgruppen im Stadtumbau einnehmen, verwiesen wird (z. B. Gera).

Die Gründe für den geringen Beteiligungsgrad der Privateigentümer sind vielfältig. Im Rahmen der Fallstudienuntersuchung konnten hierbei nur die Einschätzung von Eigentümerverbänden gesammelt werden. In einigen Fällen wird der schwierige Zugang zu Informationen (Förderprogramme, Umsetzungsverlauf) beklagt. In Güstrow wird es ganz offen als Strategie der privaten Hauseigentümer dargestellt, die Marktberreinigung durch Rückbau den Wohnungsunternehmen zu überlassen.

Die Ausweisung von Sanierungsgebieten befördert häufig das Engagement der privaten Eigentümer, denn dort konnten Eigentümer erhöhte Investitionszulagen für Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen insbesondere im Altbaubestand in Anspruch nehmen.

Rolle der Ver- und Entsorgungsunternehmen und der Träger der sozialen Infrastruktur

Der Stadtumbau erfordert Lösungen für die Anpassung der technischen und sozialen Infrastruktur. Ver- und Entsorgungsunternehmen sowie die Träger der sozialen Infrastruktur sind daher wichtige Akteure im Stadtumbau (vgl. Kapitel 8.7). Jedoch stimmen längst nicht alle Kommunalverwaltungen und Wohnungsunternehmen mit Ver- und Entsorgungsunternehmen und Trägern der sozialen Infrastruktur Vorhaben und ihre Auswirkungen auf die Infrastrukturversorgung ab. Knapp 70 Prozent der Kommunen, die an der Kommunalbefragung teilgenommen haben, geben an, dass die Ver- und Entsorgungsunternehmen an der Erstellung und Fortschreibung der INSEK beteiligt waren; fast 43 Prozent der Kommunen benennen die Beteiligung von Trägern der sozialen Infrastruktur.

Die Ergebnisse des Gutachtens „Kommunale Planungspraxis quo vadis?“ belegen, dass in Kommunen mit starkem Bevölkerungsrückgang die Beteiligung der Träger der technischen Infrastruktur an der Erarbeitung von Konzepten für den Stadtumbau zunimmt (BBR 2005a, S. 37ff.).

Förderlich für eine frühzeitige Einbeziehung der technischen Infrastrukturbetreiber in die Stadtumbauprozesse – das belegen die Fallstudienbefunde – sind insbesondere verbindliche schriftliche Vereinbarungen (Güstrow), Quartiersvereinbarungen (Halle) und Projektgemeinschaften (Guben). Um den Austausch gegenseitiger Informationen zu befördern, wurde beispielsweise 2004 in Güstrow eine Vereinbarung zwischen der Stadt, den Wohnungsunternehmen und den Stadtwerken geschlossen, die eine gegenseitige Informationspflicht zur Umsetzung des Stadtentwicklungskonzepts beinhaltet (Fraunhofer IRB 2007, S. 112). In der Stadt Halle werden nur jene Maßnahmen gefördert, die auf einem tragfähigen Abstimmungsergebnis zwischen den einzelnen Akteuren basieren (Fraunhofer IRB 2007, S. 118).

Der Beteiligungsgrad der Träger der sozialen Infrastruktur ist im Vergleich zu den Ver- und Entsorgungsunternehmen niedriger. Diese Aussage lässt sich durch die Fallstudienbefunde bestätigen. Eine Kooperation mit Trägern der sozialen Infrastruktur wurde insbesondere in Berlin, Brandenburg/H., Guben und Chemnitz aufgebaut, wobei festzuhalten ist, dass diese Kooperationen mehrheitlich im Rahmen der Umsetzung konkreter Maßnahmen und in der Verknüpfung von Sozialer Stadt und Stadtumbau Ost erfolgen (z. B. Brandenburg/H.).

Private Wirtschaft und lokale Unternehmen

Der Funktionsverlust von Innenstädten und die bevölkerungsmäßige Ausdünnung ganzer Stadtteile erfordern Lösungen, bei denen öffentliche und private Akteure zielgerichtet zusammenarbeiten. Der integrative Ansatz des Stadtumbaus erfordert die Zusammenarbeit von Stadt und Wirtschaft. Zwar könnten und sollten in Teilkonzepten sowohl Inhalte als auch Kooperationsformen geregelt werden, die in diesem Themenfeld für den Stadtumbau insgesamt förderlich sind, jedoch wird dies selten praktiziert. Bislang ist die Abstimmung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren noch nicht befriedigend. Die Zusammenarbeit zwischen Akteuren aus der öffentlichen Verwaltung und dem – über die Wohnungswirtschaft hinausgehenden – privatwirtschaftlichen Bereich der lokalen Unternehmen wird als „ausbaufähig“ beurteilt (BMVBS/BBR 2006a, S. 18). Die Fallstudien unterstreichen diese Einschätzung. Lokale Unternehmen und Privatwirtschaft scheinen als Akteure im Stadtumbau, zumindest was die konzeptionelle Arbeit betrifft, eine nur sehr untergeordnete Rolle zu spielen. Hingegen beteiligen sie sich in einigen Fallstudienstädten an der Umsetzung konkreter Maßnahmen (z. B. Brandenburg/H., Entwicklung Klosterviertel).

Interkommunale und interregionale Kooperation

Vor dem Hintergrund des Bevölkerungsrückgangs und schwindender öffentlicher Ressourcen ist es notwendig, Stadtumbau in stadtregionaler Perspektive zu organisieren. Dies dient der Förderung von Synergien und der Vermeidung von Konkurrenzen und Doppelinvestitionen. Dennoch ist die regionale Einbindung des Stadtumbaus bislang wenig entwickelt. Nach den Ergebnissen der Auswertung des Wettbewerbs „Stadtumbau Ost“ schließen nur wenige Städte Vereinbarungen mit Nachbargemeinden, wie z. B. Freital und seine Nachbargemeinden, darunter Dresden (BMVBW/BBR 2003, S. 29).

Die Ergebnisse der Kommunalbefragung zeigen, dass die Nachbargemeinden nur in weniger als einem Drittel der Fälle bei der Erstellung des Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes von den Kommunen mit einbezogen werden. Eine Ausnahme stellt Mecklenburg-Vorpommern dar, wo eine derartige formelle Abstimmung häufiger stattfindet. Allerdings gibt es in zahlreichen Stadtumbaukommunen informelle Absprachen mit Nachbargemeinden über die Akzeptanz der Inhalte des Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes (BMVBS/BBR 2007a, S. 80).

Die interregionale Kooperation zwischen Stadtumbaustädten schätzen lediglich 39 Prozent der Kommunen als positiv bis eher positiv ein. 22 Prozent bewerten die regionale Kooperation als eher negativ. Bezeichnend ist, dass 38 Prozent der Kommunen keine

Angaben zu stadtreionalen Abstimmungsprozessen machen. Dies spricht dafür, dass dort keine Kooperation stattfindet, die bewertet werden könnte (BMVBS/BBR 2007a, S. 80).

Die Ergebnisse der Fallstudien bestätigen, dass verbindliche Kontakte und Kooperationen zwischen verschiedenen Stadtumbaustädten sowie innerhalb von Regionen eher selten bestehen. In Mecklenburg-Vorpommern und in Sachsen-Anhalt existieren allerdings Gremien, in denen benachbarte Gemeinden zum Thema „Stadtumbau Ost“ zusammenarbeiten.

6.3 Bürgermitwirkung im Stadtumbau

In den Dokumenten zum Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost wird die Notwendigkeit einer umfassenden Bürgermitwirkung betont. So fordert beispielsweise der Auslobungstext zum ‚Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“‘: „In die Entscheidungen über die erforderlichen Umstrukturierungsmaßnahmen sollten alle Beteiligten aus Stadtplanung und Wohnungswirtschaft, vor allem aber auch die Bürger frühzeitig einbezogen werden“ (BMVBW 2001a, S. 3). Bereits in der Auswertung des Bundeswettbewerbs Stadtumbau Ost zeigte sich jedoch, dass zwischen Anspruch und Realität bei der Bürgermitwirkung im Stadtumbau Ost eine Diskrepanz bestand (BMVBW/BBR 2003, S. 25). Weitere Studien zum Thema haben dies auch für die Folgejahre bestätigt (MSWV 2002a; Glöckner/Haller 2004; Liebmann 2007). „Partizipation fand in der Regel als Information nach dem Abschluss der Planungen statt, ohne die Möglichkeiten von Beteiligung oder gar Einsprüchen offen zu halten“ (BMVBS/BBR 2006a, S. 79).

Bei der folgenden Darstellung der Bürgermitwirkung im Stadtumbau wurden Ergebnisse der Kommunalbefragung der Bundestransferstelle, Befunde aus den vertiefenden Fallstudien sowie die Ergebnisse des im Rahmen der Evaluierung erarbeiteten Sondergutachtens (IfS/IRS 2008: „Bürgersicht und Bürgermitwirkung im Stadtumbau“) genutzt. Parallel zu einer Bestandaufnahme wurde geklärt, an welchen Punkten des Planungs- und Umsetzungsprozesses und in welcher Form Beteiligung sinnvoll und möglich ist. Dazu wurde u. a. auch eine telefonische Bewohnerbefragung in den Fallstädten der Evaluierung durchgeführt. Die Ergebnisse der Analyse lassen sich in folgenden Thesen zusammenfassen:

- Hinsichtlich der Notwendigkeit des Stadtumbaus und bezogen auf die Schwerpunkte des Rückbaus besteht zwischen Politik, Verwaltung und Bürgern ein grundlegender städtebaulicher Konsens.

Eine realistische Problemsicht hinsichtlich des Leerstands führt bei den Bewohnern von Stadtumbaustädten dazu, dass mehr als die Hälfte den Abriss von unbewohnten Gebäuden als vorteilhaft für das Stadtbild ansieht. Ein weiteres Drittel stimmt dieser Meinung teilweise zu, nur ein Fünftel plädiert für ein Abwarten. Knapp zwei Drittel der befragten Bewohner halten den Abriss von Wohnungen auch künftig für notwendig. Die Orientierung des Programms auf einen schwerpunktmäßigen Rückbau in der Platte und ein Bemühen um den Erhalt der Altbauten wird von den Bewohnern der Umbaustädte ganz mehrheitlich mitgetragen (vgl. Kapitel 8.8.2).

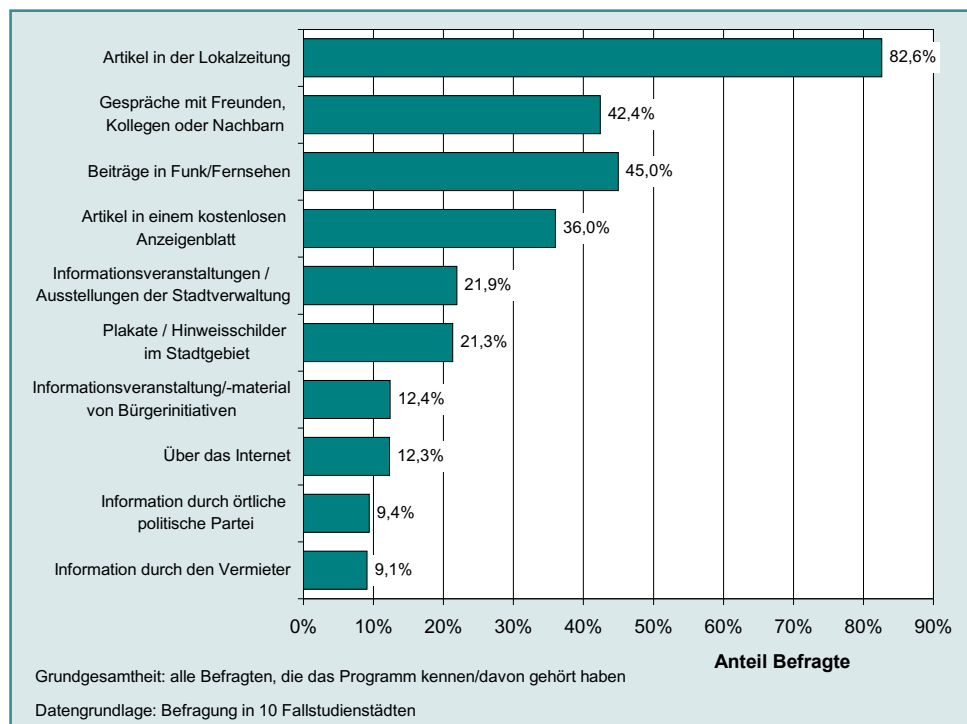
■ Partizipation beschränkt sich meist auf Information

In den Stadtumbaukommunen steht in Bezug auf aktive Bürgerbeteiligung die Information über die Absichten der Stadt im Vordergrund. 90 Prozent der Kommunen geben an, dass die Lokalpresse ihr wichtigstes Medium darstellt, um die Bürger über Entscheidungsfindungen sowie Umsetzungsstand von Stadtumbau-Projekten zu informieren. Eine zentrale Rolle spielen auch lokale (meist wöchentlich erscheinende) kostenlose Anzeigenzeitungen. Als weitere Formen der Information über gesamtstädtische oder teilräumliche Perspektiven kommen vereinzelt Ausstellungen oder Plakataktionen hinzu. In einigen Städten werden eigene Zeitungen zum Stadtumbau herausgegeben, wie beispielsweise in Guben. Die Nutzung des Internets beschränkt sich bisher weitgehend auf die Großstädte, obwohl es geeignete Potenziale bietet, die komplexe und abstrakte Materie des Stadtumbaus für Außenstehende verständlich aufzubereiten. Es zu einem interaktiven Medium auszubauen, geschieht bisher noch nicht.

Die im Rahmen des Sondergutachtens durchgeführte Bewohnerbefragung gibt ein Bild vom Umfang, in dem die Bewohner durch die unterschiedlichen Informations- und Beteiligungsformen erreicht werden. Sie bestätigt die Angaben der Kommunalvertreter (Abbildung 6.11).

Aufgrund der Komplexität des Themas unterziehen sich die Kommunen nur selten der schwierigen Aufgabe einer Beteiligung der Bewohner an den Planungsprozessen. Unterstützt wird das zurückhaltende Agieren der Kommunen durch die grundsätzliche Zustimmung, die der Stadtumbau in der Bürgerschaft genießt.

Abbildung 6.11: Informationsquellen der Bewohner zum Stadtumbau in den Fallstudienstädten



- Bürgerbeteiligung zu gesamtstädtischen Fragen oder zur Innenstadtentwicklung unterscheidet sich nach Inhalt, Adressat und Akteuren von der Betroffenenbeteiligung in den Stadtumbaugebieten.

Die Bürgerbeteiligung an gesamtstädtischen oder stadtteilbezogenen Planungen hat in der Praxis konjunkturellen Charakter. Zu Beginn des Programms sind Bewohner in einer Reihe von Orten in die Erarbeitung der Konzepte einbezogen worden, einen weiteren „Schub“ hat diese Form der Beteiligung anlässlich der Fortschreibung der Konzepte erhalten. Hinzu kamen Beteiligungsanlässe bei Planung oder Umsetzung bestimmter Vorhaben mit gesamtstädtischer Bedeutung (z. B. in Chemnitz oder in Wurzen). Dort wo solche Bürgerbeteiligungsverfahren durchgeführt wurden, boten sie mindestens Anhörung, bisweilen auch Mitsprachemöglichkeiten an. Bürgergremien wie bspw. die Stadtforen in Lutherstadt Wittenberg oder die Kulturaktion ‚Forster Tuch‘ in der brandenburgischen Stadt Forst (vgl. Liebmann 2007, S. 28f.) vereinen Elemente von Partizipation und Kooperation. In einigen Stadtumbaukommunen kommen dabei innovative Methoden der Bürgermitwirkung („Charrette“-Verfahren in Gräfenhainichen und Berlin) oder regelmäßig tagende Stadtforen (Brandenburg/H. und Guben) zur Anwendung. Adressaten solcher Bemühungen sind ganz überwiegend politisch interessierte Bürger und kommunale Akteure, die Themen betreffen in der Regel übergreifende, die ganze Stadt oder die Innenstadt betreffende Fragestellungen.

- Zu Bürgerprotesten kommt es, wo der Eindruck entsteht, der grundsätzliche städtebauliche Konsens werde durch die Akteure des Stadtumbaus verletzt.

Sowohl die Expertenmeinungen als auch die Bewohnerbefragung zeigen, dass von der Bürgerschaft in aller Regel keine zusätzliche Beteiligung erwartet wird. Selbst der Mieterbund zeigt sich in dieser Frage weitgehend inaktiv. Umgekehrt trägt der Grundkonsens auch dazu bei, dass die Städte meist wenig Veranlassung sehen, aufwändige Beteiligungsverfahren in Gang zu setzen. Allerdings zeigt die Bürgerbefragung auch, dass eine intensive Beteiligung Bekanntheitsgrad und Akzeptanz des Programms deutlich erhöhen.

Die grundsätzliche Akzeptanz des Stadtumbaus und seiner Umsetzung in den Kommunen gibt wenig Anlass für Bürgerproteste. Sie entstehen dort, wo man fürchtet, der stadtentwicklungspolitische Konsens zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit werde durch die Stadtumbaupolitik selbst in Frage gestellt. So sind Initiativen und Aktionsbündnisse vor allem gegen geplante Abrisse von Altbauten (Brandenburg/H., Chemnitz, Freiberg, Weißenfels) oder für den Erhalt historischer Gebäude (Halle, Leipzig, Wurzen) gegründet worden.

- Rückbauplanungen bieten wenig Ansatzpunkte für eine Beteiligung der Betroffenen an der Entscheidungsfindung.

Ganz überwiegend überlassen es die Städte auf der Gebietsebene den Wohnungsunternehmen, den Dialog mit den Betroffenen zu führen. Die Vermieter jedoch haben mehrheitlich große Vorbehalte gegen ein öffentliches Verfahren, da sie unkontrollierte Abwanderung von Mietern oder Wettbewerbsvorteile für die Konkurrenz befürchten. Die Planungen sind das Ergebnis komplexer Aushandlungsprozesse, die man durch Bürgerbeteiligung nicht komplizieren oder gefährden will.

In der Regel werden die Mieter mit einer Vorlaufzeit von einem halben bis einem Jahr in individuellen Gesprächen über die Ergebnisse informiert. Dabei bemühen sich die Vermieter mit bisher großem Erfolg, Umsetzungen im eigenen Bestand sicherzustellen. Gemessen an der enormen Zahl „lautlos“ vollzogener Umsetzungen gab es bisher nur wenig Initiativen, die den Rückbau im eigenen Wohnumfeld verhindern oder Einfluss auf die Planungen gewinnen wollten (Frankfurt/O., Cottbus, Chemnitz, Halle, Leipzig, Berlin).

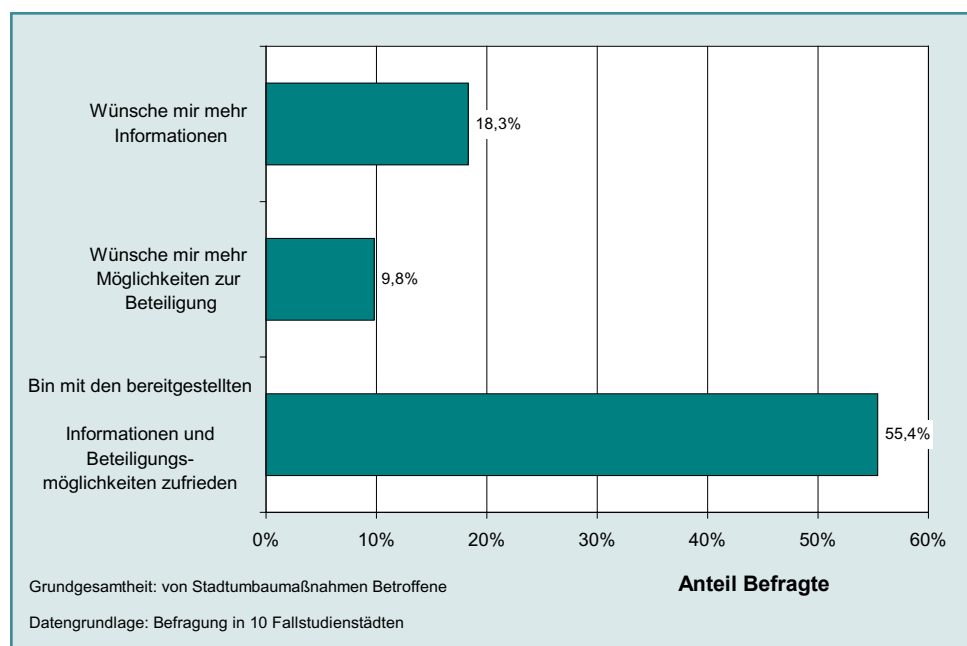
- Bewohner werden gegen Abrisspläne initiativ, wenn die Planungen zu wenig transparent sind oder unausgewogen erscheinen.

Wenn in den Gebieten die Ergebnisse der Aushandlungsprozesse nicht ausreichend kommuniziert werden, entsteht leicht eine Situation, in der – aufgrund von fehlenden Informationen und Vermutungen - der Unmut über die Planungen schnell anwächst. Werden die Betroffenen über die Gründe für bestimmte Entscheidungen nicht ausreichend aufgeklärt, besteht die Gefahr, dass sie nicht mitgetragen werden. Gerade bei strittigen Vorhaben kann eine offensive Informationspolitik und eine frühzeitige Einbeziehung der Öffentlichkeit jedoch die Legitimation erhöhen.

- Bewohner sind mit den Angeboten zur Beteiligung mehrheitlich zufrieden.

Die Bewohnerbefragung ergab einerseits, dass die von Stadtumbauaßnahmen Betroffenen mit den angebotenen Beteiligungsmöglichkeiten mehrheitlich zufrieden sind. Das ist auch eine Erklärung dafür, dass es nicht mehr Initiativen zur Beteiligung gibt. Andererseits spricht sich rund ein Fünftel der Befragten für mehr Information und ein Zehntel für mehr Beteiligung aus.

Abbildung 6.12: Informationsbedarf der Bewohner in den Fallstudienstädten zu Art und Umfang geplanter Stadtumbauaßnahmen



■ Mehr Bürgermitwirkung bei Aufwertungsmaßnahmen möglich

Während sich Bürgerbeteiligung beim Rückbau auf mehr oder weniger frühzeitige und vollständige Information der Betroffenen beschränkt, stellt sich der Sachverhalt bei Aufwertungsvorhaben anders dar. Vor allem bei Planungen zur Nachnutzung neuer Flächen wurden in mehreren Gebieten Bewohner einbezogen (Halberstadt, Berlin, Chemnitz, Halle, Leipzig). In einigen Städten gibt es intensivere Anstrengungen seitens der Kommune zur Einbindung der Betroffenen. In Gebieten, die gleichzeitig zur Programmkulisse Soziale Stadt gehören, werden Quartiermanagements als Anlaufstellen auch für das Programm Stadtumbau Ost genutzt. Als Form bürgerschaftlichen Engagements, das in die gemeinsamen Bemühungen zur Aufwertung erhaltenswerter Bausubstanz von den Bewohnern eingebracht wird, können auch Initiativen zum Erhalt oder zur praktischen Nutzbarmachung von leer stehenden Wohngebäuden (Patenschaften, Wächterhäuser) gewertet werden

6.4 Finanzmitteleinsatz und Mittelbündelung

Für die Beurteilung der durch das Programm Stadtumbau Ost erreichten Wirkungen sind der Einsatz der Fördermittel sowie deren Bündelung²⁵ bei den Kommunen von erheblicher Bedeutung. Im Folgenden wird zunächst der finanzielle Verlauf der Stadtumbauförderung in den Fallstudienstädten dargestellt. Daran anschließend werden der Einsatz verschiedener Programme der Städtebauförderung in den Kommunen betrachtet sowie ausgewählte Landesprogramme und komplementäre Finanzierungsquellen dargestellt. Auf den Einsatz weiterer raumrelevanter Mittel in den Bereichen Wirtschaftsförderung, Verkehr usw. wird hier nicht weiter eingegangen.

6.4.1 Finanzieller Verlauf der Stadtumbauförderung und Finanzmitteleinsatz in den Fallstudienstädten

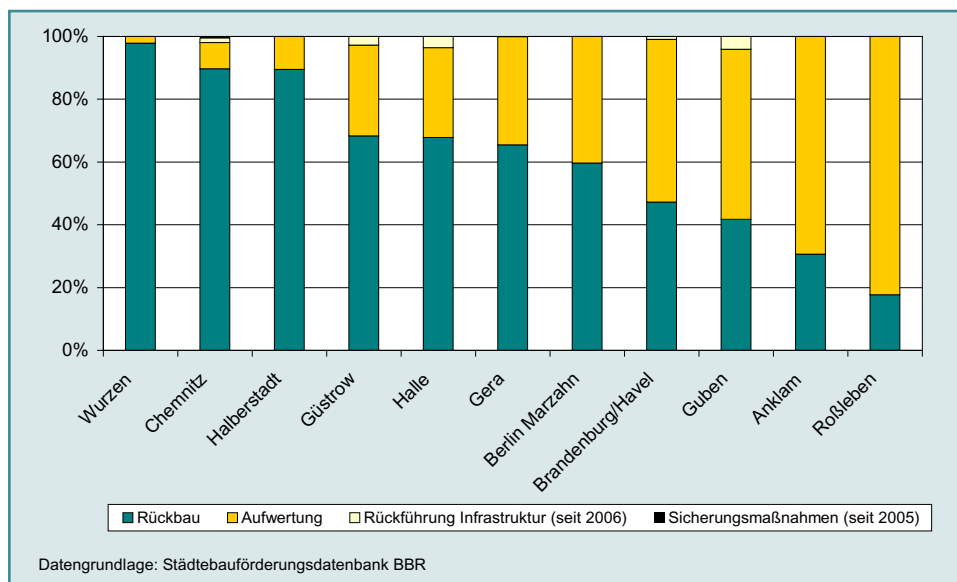
Die elf Fallstudienstädte haben im Zeitraum 2002 bis 2006 Bundesfinanzhilfen in Höhe von insgesamt rund 111,3 Mio. EUR erhalten. Davon entfallen 75,1 Mio. EUR (67,5 Prozent) auf den Rückbau und 34,4 Mio. EUR (30,9 Prozent) auf die Aufwertung. Für die Rückführung der städtischen Infrastruktur stellte der Bund rund 1,6 Mio. EUR zur Verfügung. Sicherungsmaßnahmen spielen, auch aufgrund ihrer erst 2005 erfolgten Aufnahme als Programmteil, mit 140.000 EUR (0,1 Prozent) bis dato lediglich eine stark untergeordnete Rolle in den Fallstudienstädten.

Berücksichtigt man zusätzlich die in den jeweiligen Programmteilen zu ergänzenden Landes- und Kommunalanteile ergibt sich für die Programmjahre 2002 bis 2006 ein ungefähres Gesamtfördervolumen in den Fallstudienstädten in Höhe von 256 Mio. EUR²⁶. Der Rückbau hat hierbei mit 150,3 Mio. EUR (58,2 Prozent) das höhere Fördervolumen. Die Fördermittel für die Aufwertung liegen mit 103,3 Mio. EUR (40,0 Prozent) niedriger als beim Rückbau. Im Vergleich zu der Mittelverteilung für alle Stadtumbaukommunen werden in den Fallstudienstädten durchschnittlich mehr Mittel für den Rückbau eingesetzt (Fallstudien: 58,2 Prozent der Mittel; Stadtumbaukommunen: 50,6 Prozent der Mittel; vgl. Kapitel 5.1.2). Dementsprechend ist der Anteil der Aufwertungsmittel in den Fallstudienstädten auch etwas geringer als im Durchschnitt aller Stadtumbaukommunen

²⁵ „Mittelbündelung“ – gleichermaßen werden Begriffe wie „Mittelkopplung“ und „Mittelkumulation“ verwendet – ist nicht abschließend definiert. In weitem Umfang ist die Strategie der gebietsbezogenen Mittelbündelung im Rahmen des Bundesländer-Programms „Soziale Stadt“ erprobt. Der Begriff steht hier für die Verwendung von Fördermitteln aus verschiedenen Programmen in einem Gebiet. Ebenfalls gibt es Maßnahmen, in die aus verschiedenen Förderprogrammen Mittel fließen. Diese Fälle sind jedoch in den Fallstudienstädten eher die Ausnahme.

²⁶ Der Wert ergibt sich aus der Verdoppelung der Rückbau-, Infrastruktur- und Sicherungsmittel (jeweils zur Hälfte durch Bund und Land) sowie der Verdreifachung der Aufwertungsmittel (jeweils ein Drittel durch Bund, Land und Kommune).

Abbildung 6.13: Anteile der Programmteile an den Bundesfinanzhilfen nach Fallstudienstädten (2002 bis 2006)



(40,0 Prozent zu 46,3 Prozent; vgl. Kapitel 5.1.2). Abbildung 6.13 veranschaulicht die Anteile der einzelnen Programmteile in den Fallstudienstädten.

Wie bereits in Kapitel 5 ausgeführt, stellt sich der Einsatz von Aufwertungsmitteln in verschiedenen Gebietstypen unterschiedlich dar. Für die Fallstudienstädte zeigt sich in einer groben Differenzierung des Mitteleinsatzes nach Baualter der Gebiete, dass deutlich mehr Aufwertungsmittel aus dem Programm Stadtumbau in die Bestände, die nach 1960 gebaut wurden (DDR-Großwohnsiedlungen) geflossen sind als in Altbaugebiete (vgl. Tabelle 6.6):

Tabelle 6.6: Verteilung der Aufwertungsmittel (Bundesfinanzhilfen) nach Altbauquartieren, DDR-Großwohnsiedlungen und gemischten Quartieren (Fallstudienstädte)

Baualter	Aufwertungsmittel in EUR
bis 1948	6.866.924
ab 1960	17.443.090
gemischt	2.817.470

Quelle: Städtebauförderungsdatenbank BBR, 2006

Das deutliche Übergewicht der in Gebäudebeständen mit Baualter ab 1960 (Großwohnsiedlungen) eingesetzten Aufwertungsmittel resultiert aus ihrer Dominanz hinsichtlich Anzahl und Größe. Des Weiteren konnte der zügige Einsatz von Aufwertungsmitteln in diesen Beständen auch durch eine frühzeitige Beteiligung von Wohnungsunternehmen am Stadtumbau befördert werden. Durch den schnellen Rückbau von Gebäude(-blöcken) war der unmittelbare Bedarf an Aufwertungsmaßnahmen zur Gestaltung der Rückbauflächen und des Wohnumfeldes gegeben.

Für die Großwohnsiedlungen (gebaut ab 1960) der Fallstudienstädte lassen sich mit Blick auf die konkreten Aufwertungsmaßnahmen eindeutige Schwerpunktsetzungen feststellen (Abbildung 6.14).

In Gebieten, die nach 1960 erbaut wurden, fließen die Mittel überwiegend in Maßnahmen für die Wiedernutzung freigelegter Flächen, die Verbesserung des Wohnumfeldes sowie in sonstige Bau- und Ordnungsmaßnahmen. In weniger als der Hälfte dieser Gebiete werden Aufwertungsmittel für die Anpassung der Infrastruktur verwendet. Im Stadtumbaugebiet Halle-Neustadt sind beispielsweise vor allem Pilotprojekte zur Revitalisierung des Stadtteilzentrums durchgeführt worden. Gleichwohl sollen die Aufwertungsmaßnahmen im Wohnumfeld zukünftig eine stärkere Prioritätensetzung erfahren.

In Gebieten mit Altbaubestand (Historische Altstädte und Gründerzeitgebiete) sind insgesamt weniger Aufwertungsmaßnahmen im Stadtumbau zu verzeichnen und die Schwerpunktsetzungen weniger ausgeprägt. Dennoch erhalten auch hier die Verbesserung des Wohnumfeldes, die Aufwertung des Gebäudebestandes, sonstige Bau- und Ordnungsmaßnahmen sowie die Anpassung der städtischen Infrastruktur einen wichtigen Stellenwert. Im Stadtumbaugebiet Altstadt Anklam tragen Aufwertungsmaßnahmen sowohl zu einer Steigerung der Attraktivität des Gebietes als Wohn- und Lebensort, als auch zu positiven Nachfrageeffekten bei. Jedoch hat das Gebiet weiterhin mit hohen Leerständen in unsanierten Altbaubeständen zu kämpfen.

Mit Blick auf die Umsetzung von Aufwertungsmaßnahmen wird in den Fallstudienstädten mehrheitlich betont, dass die zur Verfügung stehenden Mittel nicht ausreichen. Ein Kernproblem in allen Fallstudienstädten ist die zunehmend erschwerte Aufbringung

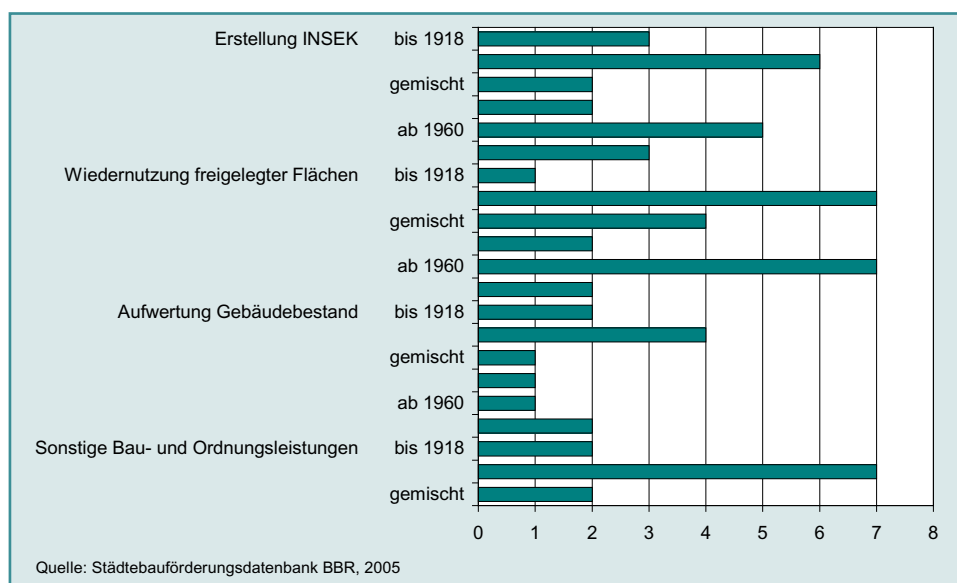


Abbildung 6.14: Einsatz von Aufwertungsmitteln: Anzahl der Nennungen der zur Anwendung gekommenen Aufwertungsart (nach Gebietstyp) in den Stadtumbaugebieten der Fallstudienstädte

des kommunalen Miteleistungsanteils, der sich in den verschiedenen Förderprogrammen unterschiedlich darstellt. Insbesondere in kleineren Städten, so auch die Fallstudienbefunde, kann der Eigenanteil der Kommunen für Aufwertungsmaßnahmen häufig nicht erbracht werden, so dass Maßnahmen nicht realisiert werden können (z. B. Roßleben; Aufwertungsgebiet Innenstadt mit niedrigem Zielerreichungsgrad). Im Extremfall führen Haushaltssperren und nicht genehmigte städtische Haushalte zur vorrangigen Beschränkung auf kommunale Pflichtaufgaben. Mittel werden nicht abgerufen, da die Kommunen die staatlichen Finanzhilfen nicht gegenfinanzieren können. Das kann zu Verzögerungen oder Stagnationen im gesamten Stadtumbau führen.

Die Finanzschwäche der Kommunen hat Bund und Länder veranlasst, für das Haushaltsjahr 2007 die „Experimentierklausel“ in die Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung aufzunehmen, in welcher die Substituierung der kommunalen Mittel teilweise durch die begünstigten Empfänger der Förderung ermöglicht wird. Die Anwendung der Klausel ist den Ländern freigestellt. Mehrheitlich sind die Städte in hohem Maße an dieser finanziellen Entlastung interessiert, wenngleich die Anwendungsgrundsätze und erforderlichen Landesregelungen teilweise noch nicht erarbeitet wurden, d. h. die Kriterien (z. B. Haushaltslage der Städte und Gemeinden) für die Anwendungsfälle festgelegt wurden. Die Länder Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern wenden die Klausel nicht an.

6.4.2 Einsatz weiterer Städtebauförderungsprogramme und Bündelung von Förderprogrammen

Wie die Erkenntnisse aus den Fallstudienbefunden und der Kommunalbefragung gezeigt haben, entfaltet das Stadtumbauprogramm seine Wirksamkeit in hohem Maße durch die Synergien mit anderen Programmen der Städtebauförderung. Das Zusammenwirken mit den anderen Programmen findet dabei in verschiedenen Handlungsfeldern und in verschiedenen räumlichen Zusammenhängen statt. Bezogen auf den Einsatz in den Stadtumbaugebieten sind die wichtigsten Programme nachfolgend dargestellt:

- Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen,
- Städtebaulicher Denkmalschutz,
- Soziale Stadt,
- verschiedene spezielle Landesprogramme und
- verschiedene EU-Programme.

Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen

Mit der Wiedervereinigung wurde das „klassische Sanierungsrecht“ (§ 136 ff. BauGB) auf die Städte und Gemeinden in Ostdeutschland angewandt. Nach § 136 Abs. 2 BauGB sind „städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, Maßnahmen, durch die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet wird.

Die städtebaulich zu erneuernden Gebietstypen sind äußerst vielschichtig und reichen von Stadt- und Ortskernen, Innenstädten im weiteren Sinne, Gründerzeitquartieren,

Zwischen- und Nachkriegswohngebieten bis hin zu Verkehrs-, Industrie- und Gewerbebrachen, für die das Sanierungsrecht anzuwenden ist. In der Praxis führte das seit 1991 dazu, dass kontinuierlich nahezu alle Altstadtgebiete und Stadtzentren mit ihren mehr oder weniger historisch geprägten Stadtkernen, gekennzeichnet durch erhebliche Entwicklungsrückstände und umfassenden Handlungsbedarf, als Sanierungsgebiete festgesetzt wurden. Diese gebietsbezogenen, städtebaulichen Gesamtmaßnahmen mit einheitlicher Vorbereitung und zügiger Durchführung liegen generell im öffentlichen Interesse (§ 136 Abs. 1 BauGB)

Die Finanzhilfen, die seit 1990 für Ostdeutschland bestehen, übersteigen bereits die Höhe der Mittel, die seit 1971 für die alten Länder eingesetzt wurden. Dies kann damit begründet werden, dass in relativ kurzer Zeit umfassende Erhaltungs- und Sanierungsrückstände zu beseitigen waren, um die vielfach historische Bausubstanz zu sichern.

Städtebaulicher Denkmalschutz

„Das Bund-Länder Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ zielt darauf ab, bau- und kulturhistorisch wertvolle Stadtkerne über die jeweiligen Einzeldenkmale, Straßen und Plätze hinaus in ihrer baulichen und strukturellen Eigenart und Geschlossenheit zu erhalten und zukunftsweisend weiter zu entwickeln“²⁷. Dabei stellen Bund und Länder einen Anteil von je 40 Prozent der Mittel zur Verfügung, welche die Kommunen mit einem Eigenanteil von 20 Prozent ergänzen. Auf den weit reichenden, positiven Erhaltungsgrad der historischen Innen- und Kernstädte reagierte der Bund sehr frühzeitig mit der Auflage dieses Programms. In den Jahren 1991 bis 2007 stellte allein der Bund rund 1,66 Mrd. EUR in diesem Förderbereich zur Verfügung. Dies ist ein Niveau, das in der mittelfristigen Finanzplanung gehalten werden soll.

Gegenwärtig werden 170 Programmstädte gefördert; auch in der Hälfte der Fallstudienstädte kommt dieses Programm parallel zum Stadtumbau Ost zum Einsatz: Brandenburg/H. (seit 1995); Güstrow (seit 1995); Wurzen (seit 1994); Halberstadt (seit 1996) und Halle (seit 1991). Zentral beim kombinierten Mitteleinsatz ist der Erhalt denkmalgeschützter Bausubstanz und städtebaulicher Strukturen im Altstadtbereich, mit dem übergeordneten Ziel die Altstädte als image- und identitätsgebende Faktoren zu stärken. Die Wirkungen dieses Programmeinsatzes werden in Kapitel 8 gewürdigt.

Die Gebiete sind jeweils als Erhaltungssatzungsgebiete gemäß § 172 Baugesetzbuch festgesetzt. In diesen Gebieten können auch Gebäude ohne Denkmalfestsetzung gefördert werden. Die Gebiete werden in den genannten Fallstudienstädten durch die Stadtumbaugebietskulisse überdeckt – hierbei sind die Stadtumbaugebiete in den meisten Fällen größer bemessen, da die Strukturprobleme weit über die Erhaltungsgebiete hinausgehen.

Aus der Kommunalbefragung der Bundestransferstelle geht hervor, dass knapp 43 Prozent der Stadtumbaustädte, die an der Befragung teilgenommen haben, für die Aufwertung in Fördergebieten mit überwiegendem Altbaubestand Mittel des „Städtebaulichen Denkmalschutzes“ einsetzen (BMVBS/BBR 2007a).

²⁷ vgl. www.staedtebaulicher-denkmalschutz.de; Abruf am: 1.4.2008

Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt

Das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ wurde 1999 mit dem Ziel gestartet, der zunehmenden sozialen wie auch räumlichen Spaltung in den Städten entgegenzuwirken und die Wohn- und Lebensbedingungen in benachteiligten Stadtquartieren zu verbessern. Durch das Programm werden bundesweit in 498 Programmgebieten in 318 Städten und Gemeinden (Stand 2007) neue Herangehensweisen in der Stadtteilentwicklung gefördert.

Die Programme Soziale Stadt und Stadtumbau Ost verfolgen zum Teil ähnliche Zielsetzungen, so dass sich Fördergebiete räumlich überschneiden. In den Fallstudienstädten sind zehn Stadtumbaugebiete zugleich Programmgebiete der Sozialen Stadt:

- Brandenburg/H., Neubaugebiet Hohenstücken,
- Chemnitz, Stadtumbau I,
- Chemnitz, Stadteingang/Limbacher Straße,
- Halle, Silberhöhe,
- Halle, Neustadt,
- Gera, Bieblach-Ost,
- Halberstadt, Richard-Wagner-Straße,
- Berlin Marzahn-Hellersdorf, Mehrower Allee, Marzahn-Nord, Hellersdorfer Promenade.

Es zeigt sich, dass die Überlagerung von Stadtumbaugebieten und Gebieten der Sozialen Stadt überwiegend in Großwohnsiedlungen industrieller Bauweise stattfinden. Gemäß der Programmlogik „Soziale Stadt“ erstrecken sich die Maßnahmen neben baulichen Maßnahmen (insbesondere solchen, die der Aufwertung des Wohnumfeldes dienen) auf die Information und die Beteiligung der Stadtteilbevölkerung an der Entwicklung und Umsetzung der Maßnahmen sowie auf die Förderung des Gebietsimages einschließlich einer entsprechenden Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen des Quartiermanagements. Hierbei zeigt sich, dass die Beteiligungsverfahren im Rahmen der Sozialen Stadt deutlich eingespielter und ausgeprägter sind als im Stadtumbau Ost; die Wirkungen kommen jedoch beiden Programmzielen zugute. Im Hinblick auf die Bürgerinformation zeigt sich, dass das Quartiermanagement hier mit Blick auf die Maßnahmen des Stadtumbaus lediglich allgemein informiert und die konkreten Informationen den Wohnungsunternehmen oder auch den Kommunen überlassen bleiben.

Strategien der Bündelung in verschiedenen Handlungsfeldern und Gebietstypen

Die Mittelbündelung ist in den Fallstudienstädten von großer Bedeutung, da das Stadtumbauprogramm in vielen Fällen auf bereits eingesetzten Förderprogrammen vor Ort „aufsattelt“, diese inhaltlich teilweise weiterführt oder zusätzliche Finanzierungs- und Förderquellen erschließt. Im Rahmen der gebietsbezogenen Bündelungen sind die Gebietskulissen zu beachten, da die Stadtumbaugebiete sowohl gleich groß als auch größer oder kleiner als die jeweiligen sonstigen Fördergebiete sein können. Im Grundsatz ist für die Fallstudienstädte festzustellen, dass die Kommunen die

Stadtumbaugebiete eher größer fassen als die anderen Gebietskulissen, um mittelfristig größere Handlungsspielräume zu erschließen. Für diese Strategie spricht, dass die Förderung von Vorhaben außerhalb der Stadtumbaugebiete nur im Einzelfall möglich ist²⁸.

Bereits die Kommunalbefragung der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost hat auf breiter Datenbasis gezeigt, dass im Rahmen des Stadtumbaus in den Städten und Gemeinden verschiedene Programme insbesondere der Städtebauförderung zum Einsatz kommen. Die Mittel werden vielfach in den Stadtumbaugebieten gebündelt. Hierbei bestehen signifikante Unterschiede zwischen den Programmteilen Aufwertung und Rückbau (Abbildungen 6.15 und 6.16).

Aufwertung:

In Fördergebieten mit überwiegender Altbaubeständen kommen im großen Umfang Aufwertungsmittel der städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (90,8 Prozent) sowie aus dem Programm Städtebaulicher Denkmalschutz (42,9 Prozent) zum Einsatz (BMVBS/BBR 2007a) (Abbildung 6.15)

Eine relevante Komplementärförderung in Fördergebieten, die überwiegend durch Plattenbaubestände geprägt sind, erfolgt durch das Programm Soziale Stadt mit 21,2 Prozent. EU-Programme kommen zudem mit 34,8 Prozent in Altbaubeständen und mit wesentlich geringerem Anteil in Plattenbaubeständen mit 8,7 Prozent zum Einsatz.

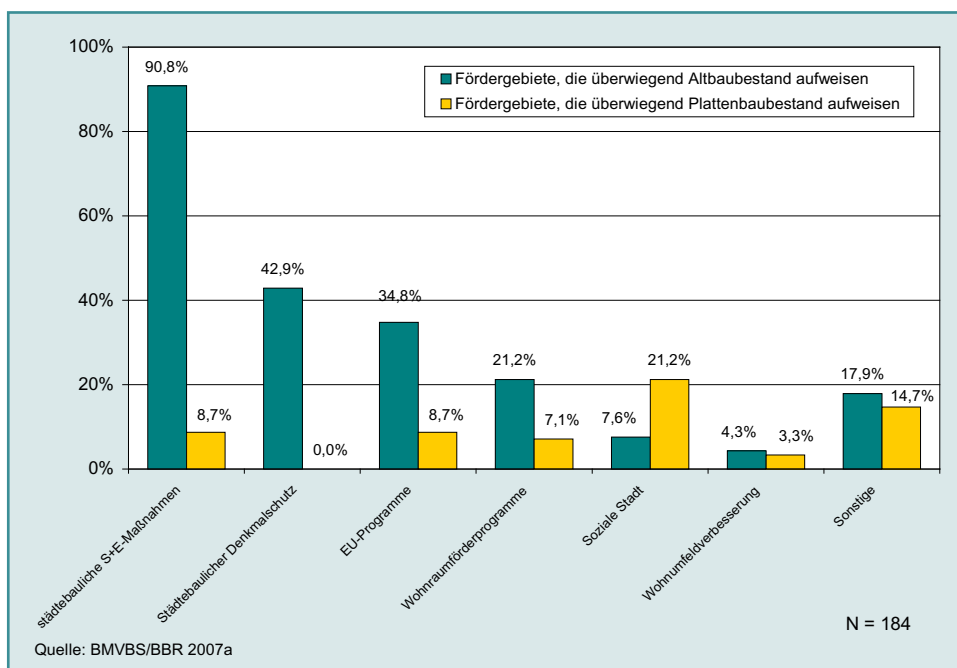
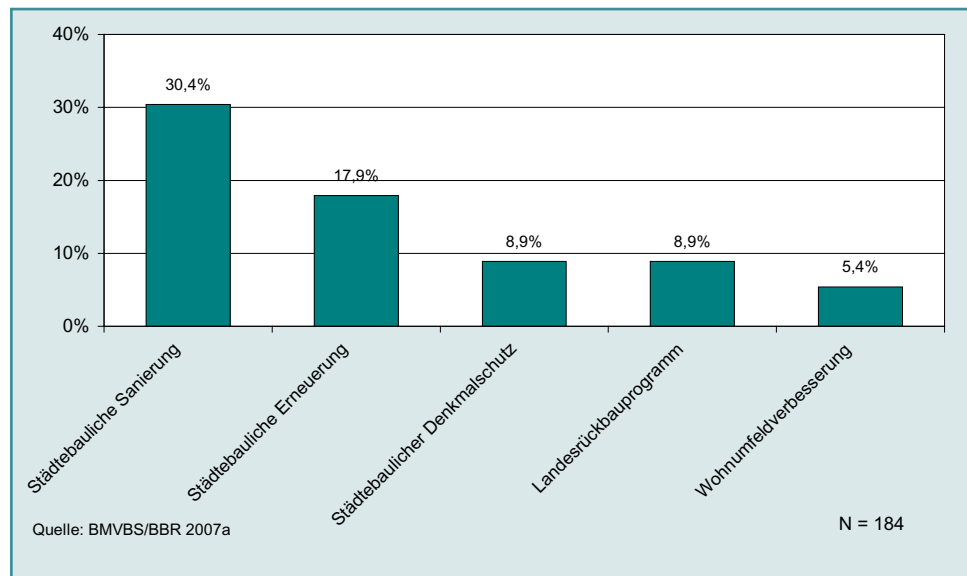


Abbildung 6.15: Finanzierung von Aufwertungsmaßnahmen mit Mitteln anderer Förderprogramme in den Stadtumbaukommunen

²⁸ VV 2007, Artikel 6 Förderung des Stadtumbaus in den neuen Ländern – Stadtumbau Ost, Absatz 2 Ergänzende Einzelvorhaben außerhalb des Fördergebiets sind im Einzelfall mit Zustimmung des Bundes förderfähig, wenn sie für den Stadtumbau im Fördergebiet erforderlich sind (S. 17).

Abbildung 6.16: Finanzierung von baulichen Anpassungsmaßnahmen (einschließlich Rückbau) mit Mitteln anderer Förderprogramme in den Stadtumbaukommunen



Rückbau:

Die Kommunen gaben in der Kommunalbefragung (BMVBS/BBR 2007a) in einer offenen Frage an, die bauliche Anpassung (einschließlich Rückbaumaßnahmen) bzw. Bau- und Ordnungsmaßnahmen mit Mitteln anderer Förderprogramme finanziert zu haben (Abbildung 6.16).

Knapp ein Drittel der Kommunen, die an der Kommunalbefragung teilgenommen haben, gab an, dass bauliche Anpassungsmaßnahmen durch Mittel der städtebaulichen Sanierung finanziert werden; knapp ein Fünftel setzt Mittel der städtebaulichen Erneuerung ein. Weitere Programme, wie Städtebaulicher Denkmalschutz, Wohnumfeldverbesserung und Landesrückbauprogramme werden von jeweils unter zehn Prozent der Kommunen für eine ergänzende Finanzierung beansprucht.

Die Fallstudienbefunde belegen, dass die Mittelbündelung, d. h. der Einsatz verschiedener Förderprogramme in einem Gebiet, in allen Fallstudienstädten stark ausgeprägt ist (Abbildung 6.17).

Den größten Anteil an zusätzlicher Förderung machen städtebauliche Sanierungsmaßnahmen (90,9 Prozent) und der Städtebauliche Denkmalschutz (63,6 Prozent) aus. Doch auch die sonstigen Programme – Soziale Stadt (54,5 Prozent), verschiedene EU-Programme (insgesamt 72,7 Prozent) und weitere Programme mit immerhin 63,6 Prozent – tragen mit ihren Anteilen erheblich zur Unterstützung des Stadtumbaus und einer nachhaltigen Stadtentwicklung bei.

Im Einzelnen geben die Fallstudienbefunde folgende Hinweise zur Mittelbündelung:

- Eine typische Bündelung von Programmen zeigt sich in Halle-Neustadt. Der gesamte Stadtteil ist als Stadtumbaugebiet ausgewiesen, ein Teil davon wur-

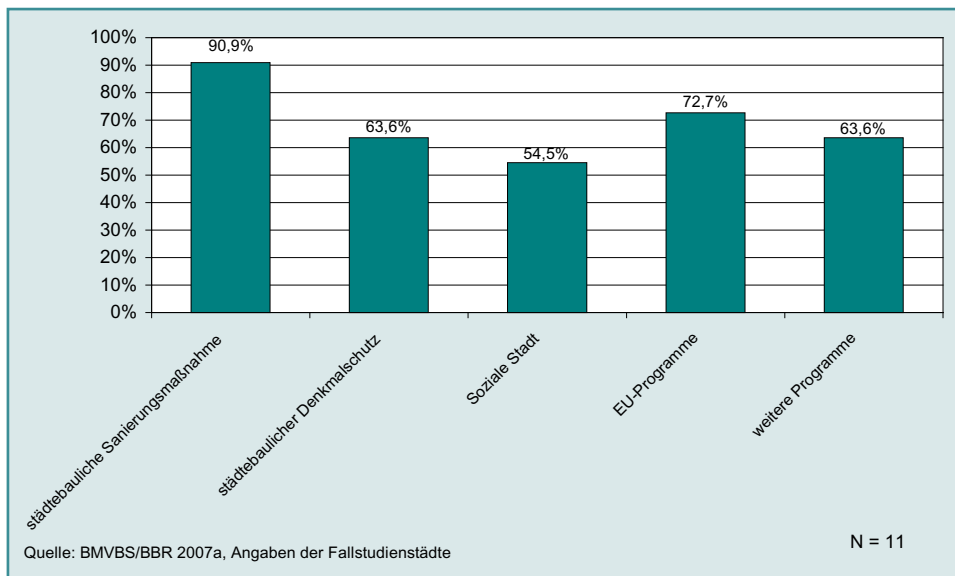


Abbildung 6.17: Einsatz weiterer Förderprogramme in den Fallstudienstädten

de bereits 1999 in das Programm „Soziale Stadt“ aufgenommen, innerhalb desselben wiederum ist ein kleinerer Teil „Urban 21-Gebiet“. In den großen innerstädtischen Stadtumbaugebieten „Nord“ und „Süd“ in Halle liegen zwei kleinere Sanierungsgebiete – „Sanierungsgebiet Altstadt“ und „Sanierungsgebiet Altindustriestandorte“.

- Die Bausubstanz der „Bahnhofsvorstadt“ in Halberstadt wurde in großem Umfang mit Mitteln der Sozialen Stadt aufgewertet. Hierüber wird derzeit auch das Quartiermanagement im „Soziale Stadt“ / Stadtumbaugebiet finanziert. Diese Mittelbündelung erweist sich als zweckmäßig, da insbesondere die Förderfähigkeit nicht baulicher Maßnahmen (wie Quartiermanagement, Beteiligungsverfahren) dem Stadtumbaugebiet zu Gute kommt. Dies wird von allen Fallstudienstädten, die Soziale-Stadt-Gebiete ausgewiesen haben (hier auch Halle-Silberhöhe), bestätigt.
- In Brandenburg/H. kommen im Stadtumbaugebiet „Hohenstücken“ Mittel der Sozialen Stadt sowie aus „LOS – Lokales Kapital für soziale Zwecke“ zum Einsatz; in das Stadtumbaugebiet „Kernstadt“ fließen Mittel des Städtebaulichen Denkmalschutzes und aus dem Programm „Zukunft im Stadtteil“ (ZiS). Darüber hinaus greifen weitere Förderinstrumente (z. B. verschiedene Kreditprogramme) der Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB).
- In Güstrow werden in dem Programmgebiet „Altstadt“ sowohl Stadtumbaumittel als auch Mittel aus dem Städtebaulichen Denkmalschutz und aus der allgemeinen Städtebauförderung eingesetzt. In dem Fördergebiet „Südstadt“ sind vor allem Mittel aus dem Landesprogramm zur Städtebaulichen Weiterentwicklung großer Neubaugebiete („Wohnumfeldverbesserungsprogramm“) zum Einsatz gekommen.
- Eine besondere Situation der Mittelbündelung bestand in Gera durch das URBAN II-Programm (2000 bis 2006), das im Programmgebiet des mittleren und westlichen Teiles der Stadt Gera mit 532 Hektar zum Einsatz kam. Ferner existieren in

Gera sechs Stadtumbaugebiete, die teilweise überlagert sind von insgesamt fünf Sanierungsgebieten sowie einem Gebiet der Sozialen Stadt.

- Auf die Frage nach der Wirkungsbetrachtung der einzelnen Städtebauförderungsprogramme bestand in den Fallstudienstädten die Einschätzung, dass positive Effekte den verschiedenen städtebaulichen Programmen in der Regel nicht klar zugeordnet werden können, da die Programme in hohem Maße integriert und räumlich vernetzt eingesetzt werden.
- Für die Stadt Brandenburg/H. wird insgesamt ein sehr hoher Koordinierungsaufwand in der Fördermittelbewirtschaftung beschrieben, um die verschiedenen Mittel aus den Programmen Stadtumbau Ost, Städtebaulicher Denkmalschutz, der Brachflächenförderung, dem Programm ZiS und verschiedenen Darlehensprogrammen der Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB) so effektiv wie möglich einzusetzen. Der Masterplan der Stadt (gesteuert von der „Arbeitsgruppe Masterplan“) wird als „Dachkonzept“ dargestellt, das alle integrierten Planungen und die Fachplanungen vereint und letztendlich hohe Synergieeffekte erzielt. Der Masterplan bildet auch die Grundlage für die kommunalen Finanzierungspläne. Der erhebliche Koordinierungsaufwand der Mittelbündelung wird von der Mehrzahl der Fallstudienstädte bestätigt.

6.4.3 Ausgewählte Landesprogramme

Die finanziellen Förderstrategien der Länder sind umfassend. Neben zahlreichen Förder- und Darlehensprogrammen der jeweiligen Landes- und Investitionsbanken haben alle neuen Länder zum einen im Vorfeld oder parallel zum Stadtumbauprogramm landeseigene Programme aufgelegt oder Initiativen gestartet, die den Stadtumbau in verschiedenen Handlungsfeldern befördern. Zum anderen unterstützen sie den Stadtumbau durch weitere Aktivitäten (z. B. Landesmonitoring, Netzwerkarbeit, Arbeitsgruppen, Informationen, Bildung von Initiativen, Förderung von Stiftungen und Durchführung von Wettbewerben).

Im Folgenden werden beispielhaft verschiedene Strategien, geordnet nach Ländern, aufgeführt und einige dieser Beispiele ausführlicher dargestellt:

Brandenburg

- Zukunft im Stadtteil (ZiS):
 - „ZiS“ ist ein Förderprogramm des Landes Brandenburg (Bündelung verschiedener Mittel in einem Landesprogramm), das zusätzlich zu baulichen Veränderungen die soziale und wirtschaftliche Situation in städtischen Gebieten nachhaltig verbessern soll. Im Mittelpunkt stehen Stadtteile mit besonderem Handlungsbedarf. Mit Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und des Europäischen Sozialfonds (ESF), kofinanziert durch das Land Brandenburg und die Kommunen, erfolgt im Zeitraum 2000 bis 2006 die Förderung ausgewählter Gebiete in 16 Städten des Landes.

- Das Fördervolumen für alle ZiS-Gebiete beträgt jährlich ca. 18,3 Mio. EUR. Für die gesamte Laufzeit beträgt die Summe 110 Mio. EUR. Die Fördergebiete liegen überwiegend in den Innenstädten oder beziehen das Stadtzentrum mit ein. Dies gilt auch für die Fallstudienstädte Guben und Brandenburg/H.. Dort werden in den Gebieten zusätzlich Mittel des Stadtumbaus eingesetzt.
- EFRE-basierte Spitzenförderung der nachhaltigen Stadtentwicklung
- Landesprogramm Stadtentwicklung / Stadterneuerung mit den Teilen „Erschließung von Wohngebieten und städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen“ sowie „Reaktivierung städtebaulich relevanter Brachflächen“ (teilweise über den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) gefördert)
- Einsatz von Wohnraumfördermitteln u. a. in Sanierungs- und Entwicklungsgebieten
- Dauerhafte wissenschaftliche Begleitforschung.

Mecklenburg-Vorpommern

- Initiative Innenstadt: Das Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung des Landes Mecklenburg-Vorpommern hat die Programme der Städtebau- und Wohnungsbauförderung 2004 in einer „Initiative Innenstadt“ gebündelt:
 - Mehr Fördermittel aus dem Programm Stadtumbau Ost-Aufwertung in die Innenstädte:
2003 flossen 33 Prozent der Programmmittel in die Innenstädte. Dieser Anteil wurde bis 2007 auf gut 75 Prozent gesteigert. Der Rest kommt den Plattenbaugebieten zugute.
 - Kontingent für die Innenstadt bei der Wohnungsbauförderung:
Das Wohnungsbauförderungsprogramm enthält seit 2004 ein Kontingent für Maßnahmen in der Innenstadt (2007: 3,5 Mio. EUR).
 - Rückbau nur ausnahmsweise in der Innenstadt:
Beim Programm Stadtumbau Ost-Rückbau konzentrieren sich die Rückbaumaßnahmen auf die Plattenbaugebiete. In den Sanierungsgebieten wird der Rückbau historischer Bausubstanz nicht mehr gefördert.

Dieser Initiative lassen sich weitere aktuelle Aktivitäten des Ministeriums zur Stärkung der Innenstädte zurechnen:

- Stärkung der Innenstädte als zentrales Ziel der INSEK-Fortschreibung:
Die Stärkung der Innenstädte gilt als zentrales Ziel des Stadtumbaus.
- Initiative ZukunftsStandorte:
Die Initiative ZukunftsStandorte gilt solchen Projekten, durch die eine positive Zukunftsentwicklung für die jeweilige Stadt oder Region angestoßen wird. Zu den bevorzugt geförderten Zukunftsstandorten gehören als besonders innenstadtrelevant: Alte Häfen - Neue Chancen, Städte am Wasser, Innerstädtische und stadtnahe Brachen.

- Initiative „Neues Wohnen in der Innenstadt“:
Ziel der vom Bauministerium gemeinsam mit der Architektenkammer gestarteten Initiative ist es, Bauwillige, die die Errichtung eines selbst genutzten Wohnhauses planen, für ein Wohnen in der Innenstadt zu gewinnen. In engem Zusammenwirken von zukünftigen Bauherren und Architekten sollen beispielhafte Lückenbebauungen entwickelt und umgesetzt werden, die auf die Bedürfnisse der Nutzer zugeschnitten sind und zugleich städtebaulich und architektonisch überzeugen. Die Unterstützung dieses Prozesses mit Städtebauförderungsmitteln konzentriert sich aus förderrechtlichen Gründen auf innerstädtische Sanierungs- und Aufwertungsgebiete.
 - Bauherrenpreis „Attraktive Innenstadt“:
Seit 2004 loben die Städte einen Bauherrenpreis „Attraktive Innenstadt“ aus, der die baukulturelle Bedeutung der in die Städtebauförderungsprogramme aufgenommenen Innenstädte hervorheben und die Eigeninitiative der Bauherren stärken soll. Hierfür werden Städtebauförderungsmittel zur Verfügung gestellt. Zahlreiche Städte sind dieser Anregung bereits gefolgt.
 - Förderung der Baulückenschließung:
In die Städtebauförderungsrichtlinien wurde neu aufgenommen die Förderung von Neubauten zur Schließung von Baulücken (bis zu 300 EUR/m²).
 - Konzentration der Fördermittel auf geeignete Zentren:
Von der Konzentration der Fördermittel auf geeignete Zentren sollen in erster Linie die Innenstädte profitieren.
 - Stärkung der Innenstädte durch Raumordnung:
Das Raumentwicklungsprogramm enthält mehrere Ansätze zur Stärkung der Innenstädte:
 - Straffung des Zentrale-Orte-Systems,
 - Geschärfter Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung,
 - Großflächiger Einzelhandel nur noch innerhalb Zentraler Orte; zentrenrelevante Sortimente vorrangig in den Innenstädten,
 - Stadt-Umland-Abstimmungen für Planungen, Vorhaben und Maßnahmen in den Bereichen Wohnen, Einzelhandel, Gewerbe und Infrastruktur.Vor allem die Kommunen sind aufgerufen, an einer Erweiterung dieser bewusst offen gestalteten „Initiative Innenstadt“ um weitere Bausteine mitzuwirken.
- Wohnraumförderung: Um Familien mit Kindern bei der nachhaltigen Sanierung ihrer innerstädtischen Wohnungen zu unterstützen, sieht das Wohnraumförderprogramm 2008 eine besonders intensive Förderung von Modernisierungen vor.

Thüringen

- Thüringer Landesprogramm für strukturwirksame städtebauliche Maßnahmen
 - Das seit 1995 laufende „Thüringer Landesprogramm für strukturwirksame städtebauliche Maßnahmen“ stellt im Wesentlichen die Grundlage für die Finanzierung von Leitmaßnahmen der Thüringer Innenstadtinitiative dar. Hier werden Maßnahmen gefördert, die in ihrem Umfang die Leistungskraft der Städte und Gemeinden übersteigen und durch Entlastung des kommunalen Miteleistungsanteils zur Beseitigung erheblicher städtebaulicher Missstände beitragen. Im Fokus steht die kommunale Grundstückspolitik im Hinblick auf die bauliche Nutzung von Brachflächen und Baulücken. Das Programm war von 1995 bis 2006 mit 155.015.774 EUR ausgestattet (TMBV 2006, S. 8)
 - Durch Bündelung der Bund-Länder-Programme „Städtebauliche Sanierung und Entwicklung“, „Stadtumbau Ost“ sowie des landeseigenen Städtebauförderungsprogramms wird die Bildung von Förderinitiativen unterstützt.
- „GENIAL zentral – Unser Haus in der Stadt“, eine Projektinitiative des Freistaates Thüringen
 - In Ergänzung zum Programm Stadtumbau Ost führte das Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr von 2002 bis 2006 die Initiative „Genial zentral – Unser Haus in der Stadt“ durch. Hierbei wurden innerstädtische Maßnahmen, die dem Leitbild der Stadt der kurzen Wege entsprechen und das Wohnen in der Innenstadt attraktiver machen, besonders gefördert und unterstützt. Diese Initiative war jedoch nicht mit eigenen Programmmitteln ausgestattet, sondern die Finanzierung der einzelnen Projekte erfolgte im Rahmen der bestehenden Städtebau- und Wohnungsbauförderprogramme des Freistaates Thüringen und des Bundes, die entsprechend gekoppelt und als Vorrangförderung definiert wurden. „Neben Städtebauförderungsprogrammen (Bund-Länder-Programm für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen sowie „Stadtumbau Ost“-Aufwertung) kommen Förderprogramme für den Wohnungsbau, zur Altlastensanierung und für Strukturanpassungsmaßnahmen für Abbruchmaßnahmen zum Einsatz. Förderstrategien für die einzelnen Standorte können nicht allgemeingültig dargestellt werden“. In den einzelnen Maßnahmen und Projekten wurden die verschiedenen Finanzierungsbausteine durch die Kommune beantragt und zusammengeführt; hierbei fungierte die LEG Thüringen als projektbegleitende Koordinationsstelle, insbesondere, um die verschiedenen Fördermittelstellen zu koordinieren.
- Aktivitäten der „Stiftung Baukultur“; Kommunikations- und Initiativplattform für Planungskultur und Baukultur in Thüringen; Auslobung des Thüringer Preises zur Förderung der Baukultur 2008
- Dauerhafte wissenschaftliche Begleitforschung (regelmäßige Monitoringberichte)
- Förderung städtebaulicher Wettbewerbe in Thüringen durch das Land.

Sachsen

- Die Fördermittel im Bereich der Städtebauförderung einschließlich des Stadtumbaus Ost im Freistaat Sachsen werden auf der Grundlage der Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Förderung der Städtebaulichen Erneuerung im Freistaat Sachsen (Verwaltungsvorschrift Städtebauliche Erneuerung - VwV StBauE) vom 21. Juli 2008 (SächsABl. 32/2008 S. 1018) gewährt. Die Sächsische Aufbaubank (SAB) ist für die Programme „Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“, „Städtebaulicher Denkmalschutz“, „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“, „Investitionspakt“ und „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt“ antragsbearbeitende, bewilligende und auszahlende Stelle.
- Verwaltungsvorschrift über die Vorbereitung, Durchführung und Förderung von Strategien und Maßnahmen der städtischen Entwicklung und der Revitalisierung von Brachflächen im Freistaat Sachsen (VwV-Stadtentwicklung): Ausstattung des Förderprogramms zu 75 Prozent aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und zu 25 Prozent aus nationalen Mitteln
- Städtische Entwicklung und Revitalisierung von Brachflächen (2000-2006): Im Rahmen der städtischen Entwicklung sollen benachteiligte Stadtgebiete auf der Grundlage eines integrierten Handlungskonzepts und durch Bündelung geeigneter Maßnahmen in ihrer Entwicklung nachhaltig gefördert werden und damit in der Entwicklung der Gesamtstadt vorangebracht werden. Zudem soll durch die Beseitigung von Brachflächen, indem sie für eine neue Nutzung vorbereitet werden, eine nachhaltige innerstädtische Entwicklung unterstützt und die Inanspruchnahme des Bodens und anderer Ressourcen reduziert werden.
- Das Kabinett hat am 15.07.2008 vier neue Förderprogramme für den Wohnungsbau beschlossen. Der Haushaltsplan 2008 sieht für die Programme 17,5 Mio. EUR vor.
 - Richtlinie des Staatsministeriums des Innern über die Gewährung von Zuwendungen zur energetischen Sanierung von Wohnungen (RL Energetische Sanierung),
 - Richtlinie des Staatsministeriums des Innern über die Gewährung von Zuwendungen zur Anpassung von Wohnraum für generationsübergreifendes Wohnen (RL Mehrgenerationenwohnen),

Mit den Förderrichtlinien Energetische Sanierung und Mehrgenerationenwohnen werden zwei sehr erfolgreiche Programme aus dem Jahr 2007 mit geringfügigen Änderungen fortgeführt. Gefördert werden energetische Sanierungen und die Anpassung von Wohnraum an die Bedürfnisse von Familien mit Kindern, älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen. Beide Programme sehen die Gewährung von zinsgünstigen Darlehen ab 1,5 Prozent p. a. über eine Laufzeit von 20 Jahren vor. Gefördert werden max. 50.000 EUR pro Wohneinheit. Die Förderung kann sowohl für Mietwohnraum als auch für Eigentum genutzt werden. Voraussetzung für die Förderung eines Mietwohngebäudes ist eine Bestätigung durch die jeweilige Gemeinde, dass sich das betreffende Gebäude in einer so genannten integrierten Lage oder in einem Stadtgebiet befindet, das vor 1949 erschlossen und bebaut wurde.

- Richtlinie des Staatsministeriums des Innern zur Förderung von selbstgenutztem Wohneigentum (RL Wohneigentum),

Die Förderrichtlinie Eigentümersicherung ist ebenfalls eine Fortschreibung der bereits bestehenden Förderung. Sie ermöglicht eine Unterstützung für die Eigentümer, die eine Förderung nach einem Wohneigentumsprogramm des Freistaates, bewilligt durch die Sächsische Aufbaubank, erhalten und nunmehr Probleme bei der Sicherung der Finanzierung haben. Diese Unterstützung ist zeitlich befristet und setzt eine Verbesserung der Einkommens- und Vermögenssituation sowie die vorherige Inanspruchnahme bestehender banktechnischer Möglichkeiten voraus.

- Richtlinie des Staatsministeriums des Innern zur Sicherung von Wohneigentum (RL Eigentümersicherung).

Neu aufgelegt wurde die Förderrichtlinie Wohneigentum. Die neue Richtlinie unterstützt die Bildung von Wohneigentum. Gefördert wird der Erwerb von bestehenden Wohngebäuden bzw. Eigentumswohnungen einschließlich Um- und Ausbau sowie Sanierungsmaßnahmen. Das Programm sieht die Gewährung eines Darlehens mit einem Zinssatz von 2,5 Prozent über eine Laufzeit von 20 Jahren vor. Die Förderhöhe richtet sich nach den jeweiligen Kosten. Die Förderhöchstgrenze ist abhängig von der Anzahl der zum Haushalt gehörenden Personenzahl. Das Wohneigentum muss selbst genutzt sein, eine Einliegerwohnung ist dabei förderunschädlich. Voraussetzung für die Förderung ist eine Bestätigung der jeweiligen Gemeinde, dass sich das betreffende Wohngebäude in einem Stadtgebiet befindet, das vor 1949 erschlossen und bebaut wurde.“

Sachsen-Anhalt

- Internationale Bauausstellung Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010 (IBA)
 - Die IBA Stadtumbau 2010 versteht sich als ein „Labor“, in dem verschiedene „Werkzeuge“ des Stadtumbaus beispielhaft erprobt und angewendet werden. Ziel der Internationalen Bauausstellung (IBA) Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010 ist es, eine besondere Fachkompetenz auf staatlicher und kommunaler Ebene in Sachsen-Anhalt für die Praxis des Stadtumbaus zu bilden. Dabei sollen bis 2010 modellhafte Projekte entwickelt werden, die unter den Bedingungen des demografischen, wirtschaftlichen und sozialen Wandels Zeichen für die internationale Stadtforschung und -gestaltung setzen. 19 Städte in Sachsen-Anhalt mit ihren spezifischen Themen sind an der IBA Stadtumbau 2010 beteiligt.
- Das Land Sachsen-Anhalt gewährt den Städten und Gemeinden Fördermittel für Vorhaben der städtebaulichen Sanierung und Entwicklung, des Denkmalschutzes und der städtebaulichen Sanierung im ländlichen Bereich – Richtlinien Städtebauförderung (RL StäBauF):

- Städtebauliche Sanierung und Entwicklung in einem Gebiet oder zur erstmaligen Entwicklung bzw. Neuordnung eines Gebietes (i.S. §§ 136 bis 171 BauGB)
- Städtebaulicher Denkmalschutz zur Sicherung und Erhaltung historischer Stadtkerne (i.S. §§ 172 bis 175 BauGB)
- Städtebauliche Sanierung im ländlichen Bereich (i.S. §§ 136 bis 164a BauGB)
- Das Land Sachsen-Anhalt gewährt unter den Aspekten des Klimaschutzes insbesondere der Energieeinsparung und der Minderung des CO₂-Ausstoßes, nach Maßgabe dieser Richtlinien Zuwendungen für die energetische Sanierung von Wohngebäuden in Ergänzung zu den Programmen der Kreditanstalt für Wiederaufbau sowie für die Nutzung erneuerbarer Energien.
- Zur Förderung von Wohneigentum für Selbstnutzer und Bauträger in den am „Stadtumbau Ost“ beteiligten Kommunen wurde von der Landesregierung des Landes Sachsen-Anhalt ein spezielles Förderprogramm aufgelegt. Zur Bildung von Wohneigentum wird ein Baudarlehen der Investitionsbank Sachsen-Anhalt in Höhe von maximal 65.000 EUR ausgereicht. Für dieses Baudarlehen gilt im Förderzeitraum ein verbilligter Zinssatz in Höhe von 0,99 Prozent. Der Förderzeitraum beträgt fünf Jahre. Nach Ablauf des Förderzeitraumes gilt dann das im Darlehensvertrag mit der Investitionsbank ursprünglich festgesetzte Zinsniveau. Darüber hinaus wird für den Förderzeitraum von fünf Jahren ein jährlicher Kinderzuschuss in Höhe von 800 EUR gewährt. Im Übrigen reduziert sich der ausgereichte Darlehensbetrag um jeweils 5.000 EUR je Kind, wenn dieses im Förderzeitraum – also nach Bewilligung der Fördermittel – geboren wird. Gewährt wird den Antragstellern überdies ein einmaliger Zuschuss in Höhe von 500 EUR.

6.4.4 Komplementäre Finanzierungsquellen

Neben der direkten Fördermittelzuweisung aus verschiedenen Programmen sind steuerrechtliche Vergünstigungen, Abschreibungsmöglichkeiten sowie Darlehensvergaben von großer Bedeutung. So hat insbesondere die ausgelaufene Sonderregelung 2002 bis 2004 des Investitionserleichterungsgesetzes, dabei insbesondere die „Erhöhte Investitionszulage für Modernisierungsmaßnahmen an Mietwohngebäuden im innerörtlichen Bereich“, nach Einschätzung der Fachleute in den Fallstudienstädten Wirkung für die Investitionen in den Altbaubeständen gezeigt (vgl. Kapitel 3.5.1). Auch das Altschuldenerleichterungsgesetz zur Entschuldung der Wohnungsunternehmen hatte eine Beschleunigung von Rückbaumaßnahmen zur Folge (vgl. Kapitel 5.2.1).

Die Privateigentümerstudie (BMVBS/BBR 2007b) liefert Erkenntnisse, dass die Mittel des Stadtumbaus Ost (Teil: Aufwertungsmittel) für Modernisierungs- und Instandsetzungsinvestitionen der privaten Kleineigentümer selten beansprucht werden (vgl. Abbildung 6.18).

Der größte Finanzierungsanteil im Bereich der privaten Kleineigentümer wird mit 32 Prozent durch die KfW-Förderbank erbracht. So hat zum einen die KfW verschiedene eigene Programme aufgelegt, die darüber hinaus durch zahlreiche Förderprogramme der Länder ergänzt werden. Darüber hinaus nutzen die Kleineigentümer für die Moder-

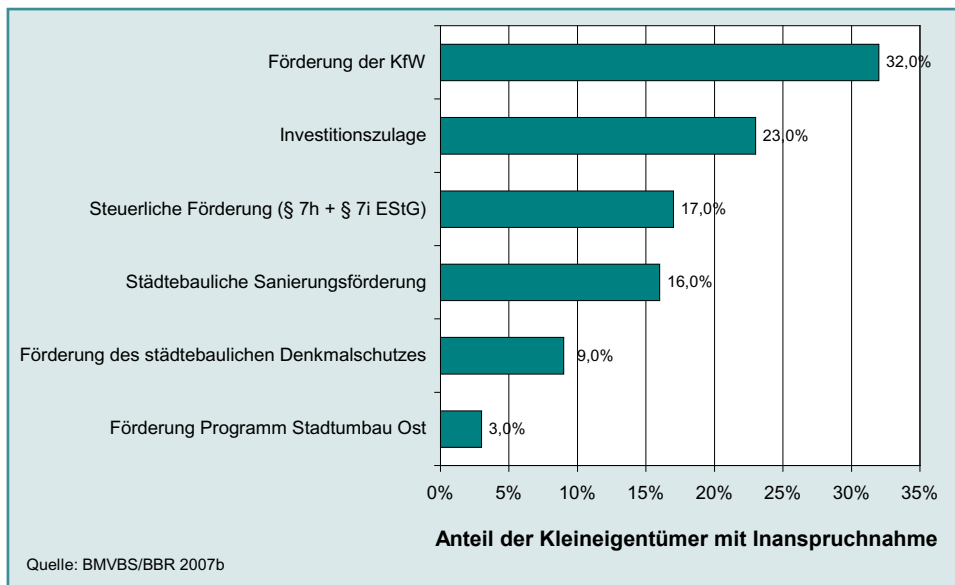


Abbildung 6.18: Inanspruchnahme von Förderung durch kleineigentümer bei Modernisierungs- und Instandsetzungsinvestitionen von 1999 bis 2005

nisierung und Instandsetzung eher die erhöhten steuerlichen Absetzungsmöglichkeiten für Denkmäler und in Sanierungsgebieten (u. a. § 7h + § 7i EStG) als die direkten Förderungen aus den Programmen Stadtbau Ost (3 Prozent) und Städtebaulicher Denkmalschutz (9 Prozent).

6.5 Einsatz rechtlicher Instrumente (insbesondere BauGB)

Die Bereitstellung von Fördermitteln aus dem Bund-Länder-Programm „Stadtbau Ost“ wird flankiert durch das städtebaurechtliche Instrumentarium, das im Wesentlichen im BauGB geregelt ist. Daneben spielen als Rahmenbedingungen für die rechtliche Gestaltung von Stadtbauprozessen auch Regelungen aus anderen Rechtsmaterien eine gewisse Rolle, die – soweit dies auf der Grundlage des verfügbaren empirischen Materials möglich war – zumindest am Rande ebenfalls in den Blick genommen wurden. Im Vordergrund der Analyse stehen jedoch die Instrumente des Städtebaurechts und damit des BauGB. Hier sind neben den Bestimmungen zu Stadtbaugebieten in §§ 171a bis 171d BauGB das gesamte Instrumentarium des Besonderen Städtebaurechts und soweit von Bedeutung auch die Instrumente des Allgemeinen Städtebaurechts anzusprechen.

Empirische Grundlagen der Analyse bilden zum einen die Kommunalbefragung der Bundestransferstelle Stadtbau Ost von 2006 sowie zum anderen die im Rahmen dieser Evaluation durchgeführten Primärerhebungen in Fallstudienstädten. Für die Fallstudienstädte ist anzumerken, dass das städtebaurechtliche Instrumentarium weitgehende Zustimmung findet und daher weder Änderungsbedarf formuliert noch dessen Anwendung diskutiert wurde. Die Umfrage der Bundestransferstelle beschränkte sich auf eher allgemeine Fragen zur Anwendung des städtebaulichen Instrumentariums und konkretisierte diese nur in Bezug auf den Stadtbauvertrag. Beide Quellen sind für eine

Evaluation der Anwendung des städtebaulichen Instrumentariums nur sehr eingeschränkt verwertbar. Es musste daher auf andere empirische Quellen und Hinweise aus der Literatur zurückgegriffen werden. Daneben konnten die Ergebnisse der durchgeführten Befragung der Mitglieder der projektbegleitenden Lenkungsgruppe genutzt werden.

Hinweise ergaben sich z. B. aus den Ergebnissen eines mit sechs brandenburgischen Städten im Jahre 2002 durchgeführten Planspiels (MSWV 2002b). Auch wurden die Ergebnisse der in den Jahren 2002 und 2003 auf Anregung des BMVBS vom vhw eingesetzten Arbeitsgruppe „Stadtumbau – Besonderes Städtebaurecht und Stadtumbau“ berücksichtigt. Schließlich wurden die Ergebnisse der Untersuchung von Hackenbroch (2007) herangezogen, die auf zehn Fallstudien basiert.

6.5.1 Festlegung von Stadtumbaugebieten nach § 171b BauGB

Die Regelungen zum Stadtumbau in §§ 171a bis 171d BauGB entsprechen in den wesentlichen Zügen dem, was bereits in den Verwaltungsvereinbarungen 2002 und 2004 zum Bund-Länder-Förderprogramm festgelegt wurde. Lediglich die bodenrechtliche Komponente der Durchführungssicherungssatzung nach § 171d BauGB geht hierüber hinaus. Weder die Kommunalbefragung der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost von 2006 (BMVBS/BBR 2007a), noch die Fallstudien im Rahmen der Evaluation und auch nicht die verwerteten sekundären Quellen bieten Anhaltspunkte dafür, dass die gesetzlichen Anforderungen an die Festlegung von Stadtumbaugebieten relevante Anwendungsprobleme aufwerfen. Dies gilt auch für die Voraussetzung, dass die Festlegung des Stadtumbaugebietes auf der Grundlage des städtebaulichen Entwicklungskonzeptes erfolgt, in dem die Ziele und Maßnahmen im Stadtumbaugebiet schriftlich darzustellen sind (§ 171a Abs. 3) sowie für die Verfahrensanforderungen, die sich durch den Verweis auf §§ 137 und 139 BauGB ergeben. Insgesamt scheint sich das Konzept, den Städten beim Stadtumbau ein Instrument zur Festlegung des Gebietsumgriffs an die Hand zu geben, das keine eigentumsrechtlich relevanten Schranken setzt, in der Praxis zu bewähren. Dabei ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass nach den Ergebnissen der Umfrage der Bundestransferstelle von 2006 immerhin fast 88 Prozent der befragten Kommunen angaben, dass sie städtebauliche Sanierungsmaßnahmen anwenden, wobei offen bleibt, ob und in welchem Umfang diese Kommunen daneben auch nach § 171b BauGB Stadtumbaugebiete ausgewiesen haben oder dieses planen.

6.5.2 Durchführungssicherungssatzung nach § 171d BauGB

Wie in Sanierungsgebieten kann die Gemeinde für durch einfachen Beschluss festgelegte Stadtumbaugebiete oder Teile davon einen Genehmigungsvorbehalt begründen. Zu diesem Zweck muss sie eine Satzung nach § 171d BauGB erlassen. Die genehmigungspflichtigen Vorgänge entsprechen denen bei einer Veränderungssperre nach § 14 BauGB und sind insoweit enger gefasst als in Sanierungsgebieten.

Die Durchführungssicherungssatzung nach § 171d BauGB wird den Ergebnissen der Befragung von Programmkommunen von 2006 zufolge „bislang noch eher selten angewandt. Lediglich elf Kommunen (etwa 5 Prozent) haben eine solche Satzung bereits

erlassen, weitere 14 Kommunen (etwa 7 Prozent) planen derzeit, dieses Instrument anzuwenden“ (BMVBS/BBR 2007a, S. 67). Dies mag daran liegen, dass Kommunen, die einen Genehmigungsvorbehalt zur Steuerung des Stadtumbaus für erforderlich halten, gleich ein Sanierungsgebiet festlegen. Die Fallstudienuntersuchung ergab keinerlei hiervon abweichende Hinweise.

6.5.3 Stadtumbauverträge nach § 171c BauGB

Der Stadtumbauvertrag ist Ausdruck der Grundausrichtung des Programms „Stadtumbau Ost“, die vor allem auf Kooperation mit den betroffenen Wohnungsunternehmern, sonstigen Wohnungseigentümern, Grundstückseigentümern, Gewerbetreibenden, Trägern der technischen und sozialen Infrastruktur etc. setzt. Die Möglichkeiten und Chancen, aber auch die Grenzen kooperativer Umsetzungswege werden in Kapitel 6.2 analysiert. Die dort skizzierten Ergebnisse spiegeln sich auch hier insbesondere im Hinblick auf die Regelungsgegenstände von Stadtumbauverträgen in der Praxis und die im Zusammenhang mit dem Abschluss solcher Verträge festzustellenden praktischen Schwierigkeiten wider.

Das Difu hat im Jahre 2004 unmittelbar nach Inkrafttreten der gesetzlichen Kodifizierung des Stadtumbauvertrags eine Umfrage bei allen unmittelbaren Mitgliedsstädten des Deutschen Städtetags in Ostdeutschland durchgeführt, ob und wenn ja, mit wem und über welchen Inhalt städtebauliche Verträge im Rahmen der Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen abgeschlossen wurden (Bunzel 2004, S. 12). Bei einem Rücklauf von 88 Prozent (73 von 83 befragten Städten) ergibt sich folgendes Bild: 48 Städte (66 Prozent) gaben an, städtebauliche Verträge zur Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen abgeschlossen zu haben. Lediglich 25 Städte, also etwa ein Drittel der Antwortenden, hatten bislang keine solchen Verträge abgeschlossen. Dies deutet darauf hin, dass bereits vor der gesetzlichen Kodifizierung der Stadtumbauvertrag zur Lösung der Stadtumbauaufgaben genutzt wurde. Vertragspartner waren überwiegend Wohnungsunternehmen (bei 45 Städten). In 22 Städten wurden auch – und in drei Städten ausschließlich – mit anderen Grundstückseigentümern städtebauliche Verträge abgeschlossen. In einem Fall wurde darauf hingewiesen, dass weder ein Wohnungsunternehmen, noch andere Grundstückseigentümer, sondern ein Versorgungs-/Entsorgungsunternehmen Vertragspartner war. In diesem Fall ging es um den Rückbau bzw. die Anpassung der Ver- und Entsorgungsinfrastruktur entsprechend den Erfordernissen des Stadtumbaus.

Gefragt wurde auch nach den Vertragsgegenständen. Erwartungsgemäß besteht beim Abschluss städtebaulicher Verträge häufig ein Bezug zur Vergabe von Fördermitteln. Demgemäß war die Vergabe von Fördermitteln mit 41 Nennungen der am häufigsten genannte Vertragsgegenstand. Die im Regelfall geförderten Rückbaumaßnahmen folgen mit 40 Nennungen zwangsläufig an zweiter Stelle. Damit haben lediglich sieben Städte angegeben, dass die von ihnen abgeschlossenen Verträge keine Vergabe von Fördermitteln zum Gegenstand haben. Regelungen wurden daneben auch zur Verteilung der Kosten (in 18 Städten) und zum Verzicht auf Entschädigungsansprüche festgelegt. Nur von einer Stadt wurde der Ausgleich der Lasten zwischen den Grundstückseigentümern zum Vertragsgegenstand gemacht.

Die Kommunalbefragung der Bundestransferstelle von 2006 bestätigt dieses Ergebnis. Danach wurden bereits in zahlreichen Kommunen Stadtumbauverträge abgeschlossen, in weiteren Städten und Gemeinden ist der Abschluss von Stadtumbauverträgen für die nächste Zeit geplant. Häufigster Regelungsgegenstand in Stadtumbauverträgen sind danach Bestimmungen im Zusammenhang mit der Fördermittelvergabe. Diese ergänzen die Fördermittelbescheide und betreffen sowohl Verträge mit Wohnungsunternehmen als auch solche mit Trägern der technischen Infrastruktur. Häufig werden den Ergebnissen dieser Umfrage zufolge auch der Verzicht auf Entschädigungsansprüche nach den §§ 42 ff. BauGB oder auch Regelungen über die Kostentragung der Stadtumbaumaßnahmen vereinbart.

Eine besondere Form eines Stadtumbauvertrages kommt in der Fallstudienstadt Halle zur Anwendung. Dabei handelt es sich um einen multilateralen Vertrag zwischen Wohnungseigentümern, Versorgungsunternehmen und der Stadt zum flächigen Rückbau eines Stadtquartiers, der „Quartiersvereinbarung“ genannt wird. Vereinbart wird der zeitliche Ablauf der Rückbaumaßnahmen sowie die Kostenteilung beim Rückbau technischer Infrastruktur (Stadt Halle 2007, S. 7).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich der Stadtumbauvertrag in der Praxis bewährt. Dies gilt bislang allerdings vor allem für Verträge mit Wohnungsunternehmen oder Trägern von technischer Infrastruktur. Bei kleinteiligen Eigentümerstrukturen stößt eine kooperative Umsetzungsstrategie im Stadtumbau demgegenüber auf spezifische Umsetzungsprobleme. Bei solchen Strukturen bedarf es der Beteiligung einer Vielzahl von Eigentümern an der Umsetzung von Stadtumbaumaßnahmen (MSWV 2002b, S. 38). Die Interessenlage und die ökonomischen Voraussetzungen sind dabei genauso heterogen, wie die sich aus dem Stadtumbauerfordernis ergebende individuelle Betroffenheit der Eigentümer (Hackenbroch 2007, S. 70 f.). Rückbaumaßnahmen stoßen ohnehin auf eher geringes Interesse der privaten Eigentümer. Unter diesen Bedingungen lässt sich die Bereitschaft zur Kooperation nur schwer erreichen, denn diese setzt voraus, dass alle an der Kooperation beteiligten sich für ihre individuelle Situation Vorteile versprechen (Win-Win-Situation). Nur jede 20. Gemeinde gab bei der Kommunalbefragung der Bundestransferstelle an, dass sich private Grundstückseigentümer an Stadtumbaumaßnahmen (Aufwertung, Rückbau etc.) beteiligen (BMVBS/BBR 2007a, S. 134 f.).

Nach der Kommunalbefragung der Bundestransferstelle von 2006 wurden in 32 Städten (etwa 15 Prozent bezogen auf die Gesamtzahl der antwortenden Kommunen) Stadtumbauverträge abgeschlossen, an denen private Kleineigentümer beteiligt sind (BMVBS/BBR 2007a, S. 148). Ob dies Anlass gibt, die Tragfähigkeit kooperativer Umsetzungsstrategien auch bei kleinteiligen Eigentümerstrukturen optimistisch zu bewerten, muss allerdings bezweifelt werden. Das entscheidende Hemmnis bleibt neben den heterogenen Interessen der betroffenen Eigentümer (Hackenbroch 2007, S. 71 ff.), die Regelung des Lastenausgleichs zwischen den Eigentümern, von denen zum Teil der Rückbau ihrer Wohngebäude verlangt wird, während andere ihren Wohnungsbestand behalten können und demzufolge die Nutznießer der Rückbaumaßnahmen anderer werden (bestätigt etwa durch die Fallstudie Wurzen). Kleineigentümer verfolgen individuelle Interessen und können Stadtumbau blockieren (Hackenbroch 2007, S. 70 f.), ein Umstand der sich bei den Fallstudien grundsätzlich bestätigte (so etwa Brandenburg/H.).

Eine Finanzierung für den Ausgleich von Lasten kann zwar in Sanierungsgebieten auf der Basis der zu erhebenden Ausgleichsbeträge in Höhe der bei den von der Sanierung begünstigten Eigentümern entstehenden sanierungsbedingten Bodenwertsteigerungen erreicht werden (zur Bodenwertermittlung siehe unten). Die Untersuchung hat jedoch kein Beispiel aufdecken können, bei dem in entsprechender Weise verfahren wurde. Das Thema wurde bislang erst als relevant erkannt, eine Lösung aber noch nicht erarbeitet und praktiziert. Auch das Planspiel (MSWV 2002b, S. 83 f.) und die Befragung von Stadtumbaukommunen (BMVBS/BBR 2007c, S. 152) ergab, dass lediglich eine der beteiligten bzw. befragten Städte einen konkreten Vorschlag zum Lastenausgleich entwickelt hatte und dieser sich auf den Ausgleich zwischen den Wohnungsgesellschaften, nicht jedoch auf den Lastenausgleich bei kleinteiliger Eigentümerstruktur bezog.

6.5.4 Zwischennutzungsverträge

Zwischennutzungsverträge sind ein Instrument, das speziell für die Erfordernisse des Stadtumbaus kreiert wurde (MSWV 2002b, S. 65 ff.; Schmidt-Eichstaedt 2007, § 171c Rn. 22). In der Praxis des Stadtumbaus werden diese Verträge häufig auch als Gestattungsverträge bezeichnet (z. B. Gestattungsverträge der Stadt Leipzig, in Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt 2007, S. 268-275). Eigentümer brachliegender Flächen sind häufig bereit, eine öffentliche Zwischennutzung der aktuell nicht wirtschaftlich verwertbaren Flächen zu ermöglichen, soweit das Baurecht erhalten bleibt. Ein wichtiger Anreiz ergibt sich hier auch aus der Befreiung von der Grundsteuer, wenn das Grundstück für den vereinbarten Zeitraum für öffentliche Zwecke genutzt wird (Hackenbroch 2007, S. 136). Goldschmidt 2006 (S. 327) vermutet, dass solche Vereinbarungen auch in Kombination mit Rückbauverträgen in der Praxis nicht selten anzutreffen sein werden. Nach den Ergebnissen der Kommunalbefragung der Bundestransferstelle von 2006 hatten 15,3 Prozent der antwortenden Kommunen bereits Gestattungsverträge mit Grundstückseigentümern abgeschlossen. Dabei bleibt aber unklar, was konkret der Gegenstand von Gestattungsverträgen war. Die Ergebnisse der Fallstudien sind eher ambivalent. Überwiegend spielen Zwischennutzungen gar keine (z. B. Güstrow, Halberstadt, Wurzen) oder nur in Einzelfällen (z. B. Brandenburg/H.) eine Rolle. In Berlin-Marzahn wurde demgegenüber eine eigene Anlaufstelle für Zwischennutzungsvorhaben eingerichtet. Die Zahl der Anwendungsfälle blieb gleichwohl gering.

6.5.5 Recht der Städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen

In der Praxis besteht weitgehend Konsens, dass Kooperation im Stadtumbau gegenüber dem Einsatz hoheitlicher Instrumente vorzugswürdig ist. Genauso unumstritten ist aber auch, dass konsensuale Strategien durch hoheitliches Instrumentarium flankiert werden müssen. Zielführende Kooperation setzt in hohem Maße die Mitwirkungsbereitschaft der relevanten Akteure voraus, welche nicht selbstverständlich herzustellen ist. Daher benötigen Städte und Gemeinden zumindest als „Handlungsreserve“ hoheitliche Kontroll- und Steuerungsinstrumente (Davy 2005). Zudem steigt erfahrungsgemäß die Mitwirkungsbereitschaft, wenn auf die Verfügbarkeit solcher Instrumente hingewiesen werden kann (MSWV 2002b, S. 24). Aus diesem Grund ist die Möglichkeit zur Festlegung von Sanierungsgebieten als ergänzendes Instrument im Stadtumbau

unverzichtbar. Dies spiegelt sich auch in den Ergebnissen der Kommunalbefragung der Bundestransferstelle von 2006. Danach hatten etwa 88 Prozent der Programmkommunen im Rahmen des Stadtumbaus Sanierungsgebiete ausgewiesen.

Das vom MSWV 2002 durchgeführte Planspiel zeigte, dass das Sanierungsrecht flexibel einsetzbar ist. Als vorteilhaft erweist sich auch, dass Sanierungsmaßnahmen in einem vereinfachten Verfahren durchgeführt werden können, so dass je nach den sich abzeichnenden Erfordernissen auf die besonderen Finanzierungsmodalitäten und auf den sanierungsrechtlichen Genehmigungsvorbehalt verzichtet werden kann (zu den Gestaltungsmöglichkeiten und zu den praktischen Erfahrungen: MSWV 2002b, S. 46 f.).

Es gibt Überlegungen, das Sanierungsrecht zum grundstückbezogenen Interessenausgleich zu nutzen (Goldschmidt/Terboven 2005, S. 87; Hackenbroch 2007, S. 94; MSWV 2002b, S. 33 u. 85 f.). So könnte z. B. dem Grundstückseigentümer, der sich zum Rückbau seines Wohnhauses verpflichtet, eine Entschädigung (analog § 179 Abs. 3 Satz 1 BauGB) zum Ziel des Lastenausgleichs gewährt werden, die aus den zu erhebenden bzw. vertraglich abzulösenden Ausgleichsbeträgen der Sanierungsbegünstigten finanziert wird (Schmidt-Eichstaedt 2007, § 171c Rn. 20 f.). Die Abschöpfung sanierungsbedingter Bodenwerterhöhung basiert darauf, dass sich der Sanierungsvorteil bei einem generell sinkenden Bodenpreisgefüge darin ausdrückt, dass der Bodenwertverlust geringer ausfällt, als bei Nichtdurchführung der Sanierung. In der Literatur werden deshalb die Akzeptanz einer solchen Wertabschöpfung und ihre lokalpolitische Durchsetzbarkeit als gering eingeschätzt (Möller 2006, S. 164). Nach den vorliegenden empirischen Erkenntnissen gibt es bislang keine Hinweise darauf, dass die Praxis diese Überlegungen aufgegriffen hat.

Als Handlungsoption vorgeschlagen wird auch die Festlegung eines Städtebaulichen Entwicklungsbereichs nach § 165 BauGB, da diese auch zur Anwendung kommen kann, wenn Teile eines Gemeindegebiets entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt werden. Praktische Relevanz hat diese Handlungsoption beim „Stadtumbau Ost“ bislang soweit ersichtlich nicht gefunden bzw. nur eine geringe Bedeutung (Hackenbroch 2007, S. 87).

6.5.6 Städtebauliche Gebote und andere Umsetzungsinstrumente

Städtebauliche Gebote finden nach den vorliegenden empirischen Erkenntnissen allenfalls in wenigen Fällen Anwendung (Hackenbroch 2007, S. 87). Bereits alte Untersuchungen zum Baugebot haben gezeigt, dass die rechtlichen Voraussetzungen der städtebaulichen Gebote für die Städte und Gemeinden schwierige Anwendungshürden darstellen (Goldschmidt/Taubenek 2005; so auch die Fallstudienstadt Güstrow) und der eigentliche Wert der Gebote darin besteht, dass die potenziell bestehende Möglichkeit ein solches Gebot zu erlassen, die Bereitschaft zur Kooperation bei den betroffenen Grundstückseigentümern weckt oder erhöht (Hackenbroch 2007, S. 95, 126). Zudem fehlt es bei den Städten und Gemeinden häufig an den finanziellen Voraussetzungen für die Anwendung des Instrumentes. Vor diesem Hintergrund wird

in der Literatur vorgeschlagen, das Rückbauduldungsgebot nach § 179 BauGB zu einem „aktiven Rückbaugebot“ mit der Möglichkeit der Kostentragung durch den Eigentümer weiter zu entwickeln (Schmidt-Eichstaedt 2004, S. 269, vhw 2003, S. 27 f. u. 46; Goldschmidt 2006, S. 323). Dieser Vorschlag wurde auch von einer Fallstudienstadt gemacht (Halle). Beim Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot nach § 177 BauGB wird kritisiert, dass der Eigentümer keinen Übernahmeanspruch gegenüber der Gemeinde hat, sondern einen Ersatzanspruch in Höhe der unrentierlichen Kosten, was zu einer „ungerechten Subventionierung“ der betroffenen Eigentümer zwingt (Lege 2005, S. 883 f.; Hackenbroch 2007, S. 99). Folge ist nach Hackenbroch 2007 (S. 100), dass die Kommunen faktisch kein Instrument haben, mit dem sie Druck auf Kleineigentümer zur kooperativen Durchführung von Sanierung und Modernisierung ausüben können.

Wirken sich Bebauungspläne, städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen oder Stadtumbauaßnahmen voraussichtlich nachteilig auf die persönlichen Lebensumstände der in dem Gebiet wohnenden oder arbeitenden Menschen aus, soll die Gemeinde nach § 180 BauGB in einem Sozialplan Vorstellungen entwickeln und mit den Betroffenen erörtern, wie nachteilige Auswirkungen möglichst vermieden oder gemildert werden können. Ob und in welchem Maße diese Regelung beim „Stadtumbau Ost“ Anwendung gefunden hat, lässt sich auf der Grundlage des verfügbaren empirischen Materials nicht feststellen. Die Umfrage der Bundestransferstelle „Stadtumbau Ost“ von 2006 hat dies nicht explizit abgefragt. Das Planspiel des MSWV Brandenburg (MSWV 2002b, S. 81) ergab, dass in den dort beteiligten zehn Städten Sozialpläne noch nicht erarbeitet wurden.

Nach § 182 BauGB kann die Gemeinde unter bestimmten Voraussetzungen Mietverhältnisse über Wohnraum aufheben. Dies gilt in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten, in städtebaulichen Entwicklungsbereichen oder bei Maßnahmen nach den §§ 176 bis 179 BauGB, also z. B. auch in Bezug auf vermieteten Wohnraum, der im Rahmen des Stadtumbaus zurückgebaut werden soll. Voraussetzung ist u. a. die Bereitstellung von Ersatzwohnraum. Die Zulässigkeit einer privatrechtlichen Kündigung durch den Vermieter unter Hinweis auf den vorgesehenen Rückbau im Rahmen des Stadtumbaus hat die Rechtsprechung mehrfach beschäftigt, ohne dass allerdings bestehende Unsicherheiten vollständig ausgeräumt werden konnten (Taubenek/Goldschmidt 2006, S. 152). Aus diesem Grund kann § 182 BauGB eine wichtige praktische Bedeutung zukommen. Die Untersuchung ergab allerdings keine Hinweise auf praktische Anwendungsprobleme oder -hindernisse. Dies ist im Lichte der Ergebnisse der im Rahmen der Evaluation durchgeführten Befragung von Wohnungsunternehmen zu bewerten. Danach gaben immerhin gut 46 Prozent der teilnehmenden Wohnungsunternehmen an, dass die schleppende Entmietung der Wohnungsbestände ein aktuelles Hemmnis bei Rückbau darstellt. 95 Prozent der Wohnungsunternehmen gaben zugleich aber an, dass Konflikte mit von Rückbaumaßnahmen betroffenen Mietern so gut wie nie (26,7 Prozent) oder nur mit einem kleinen Teil der betroffenen Mieter (68,3 Prozent) auftreten. Dabei kam es so gut wie nie (90 Prozent) oder nur bei einem kleinen Teil der betroffenen Mieter (10 Prozent) zu gerichtlichen Auseinandersetzungen. Die Fallstudien deuten darauf hin, dass dies vor allem daran liegt, dass die Wohnungsunternehmen grundsätzlich um einvernehmliche Lösungen mit den Mietern auf der Basis höherwertiger Ersatzwohnraumangebote bemüht sind. So gaben immerhin fast 70

Prozent der an der Umfrage teilnehmenden Wohnungsunternehmen an, dass mehr als 75 Prozent der betroffenen Mieter mit Ersatzwohnraum aus den eigenen Beständen versorgt wurden. Dies erklärt, warum die Fallstudien weder in Hinblick auf zivilrechtliche Kündigungsverfahren noch im Hinblick auf § 182 BauGB Hinweise auf eine besondere Relevanz dieser Instrumente noch auf Probleme ihrer Anwendung ergab.

Ein wichtiges Instrument zur Umsetzung der Ziele des Stadtumbaus sind Erhaltungssatzungen nach § 172 BauGB. Diese kommen den Ergebnissen der Kommunalbefragung der Bundestransferstelle von 2006 zufolge bei 50 Prozent der Programmkommunen zur Anwendung. Hinweise auf Anwendungsbesonderheiten oder -schwierigkeiten lassen sich auf der Grundlage des vorliegenden empirischen Materials nicht erkennen.

6.5.7 Bodenwertermittlung

Die Bodenwertermittlung in Stadtumbaugebieten ist von zentraler Bedeutung für die Akzeptanz von Maßnahmen, für die Feststellung von Entschädigungen und Ausgleichszahlungen sowie für die Feststellung maßnahmebedingter Bodenwertveränderungen und damit für die Finanzierung des Stadtumbaus insgesamt (BMVBS/BBR 2007c). Die Wertermittlungsverfahren bedürfen in Bezug auf die spezifischen Trends der Bodenwertentwicklung und den Leerstand spezieller Modifikationen. Diese sind auf der Basis der Wertermittlungsverordnung realisierbar und wurden in der Literatur bereits vorgeschlagen (BMVBS/BBR 2007c, vhw 2003, S. 31 ff.; Dieterich/Koch, 2002, S. 344 ff., Möller 2006, S. 50 f.).

Das Thema „Bodenwertermittlung“ wurde in den Fallstudien nur am Rande angesprochen. Es wurde dort als relevantes Thema erkannt, gehörte aber nicht zu den von den Interviewpartnern in den Fallstudienstädten besonders hervorgehobenen aktuellen Aufgaben und Problembereichen. Ertragreicher sind insoweit die Ergebnisse der von BMVBS/BBR (2007c) durchgeführten Befragung von Gutachterausschüssen, auch wenn die empirische Basis relativ schmal ist. Folgende Kernaussagen lassen sich aus dieser Untersuchung ableiten:

- Die als Folge geringer Markttätigkeit übliche Fortschreibung der bisherigen Bodenrichtwerte in Stadtumbaugebieten entspricht nicht den tatsächlichen Marktverhältnissen. Nur 8 Prozent der Gutachterausschüsse glaubt Bodenrichtwerte noch zeitnah ableiten zu können.
- Die Fortschreibung alter Bodenrichtwerte bewirkt, dass das Preisniveau künstlich hochgehalten wird, weil die Kommunen, aber auch der private Markt sich bei Grunderwerb und Veräußerung daran orientieren (S. 158 f.).
- Die Landesverordnungen engen den Gestaltungsspielraum der Gutachterausschüsse unnötig ein und verhindern zum Teil, dass die Gutachterausschüsse auch in Gebieten mit hohem Leerstand und ohne Marktgeschehen „sich dem richtigen Bodenwert zumindest annähern“ (S. 158).
- Die Bewertung des Einflusses von Wohnungsleerstand auf das Bodenpreisniveau weist große Divergenzen auf (S. 156 f.).

- Auch bestehen unterschiedliche Auffassungen darüber, welche Wertermittlungsmethoden bei der Wertermittlung in Stadtumbaugebieten mit hohem Leerstand vorzugsweise bzw. geeignet ist (S. 160), oder ob neue ergänzende Daten bei der Sachwertermittlung erhoben werden müssen (S. 159).

Eine gefestigte, den Erfordernissen von Stadtumbaugebieten gerecht werdende Bewertungspraxis scheint sich danach bislang noch nicht etabliert zu haben.

Ältere empirische Befunde bestätigen diesen Befund. Bei dem vom MSWV (2002b) durchgeführten Planspiel waren die mitwirkenden Vertreter der Gutachterausschüsse noch nicht mit Fragen des Stadtumbaus konfrontiert gewesen. Es gab nur eine geringe Zahl von Kauffällen, so dass die Ermittlung und Fortschreibung der Bodenrichtwerte als sehr schwer eingeschätzt wurde. Die Anwendung gängiger Wertermittlungsverfahren wurde als problematisch eingeschätzt. Es wurde der Bedarf an fachlicher Qualifizierung der Gutachterausschüsse formuliert (MSWV 2002b, S. 70).

6.5.8 Sonstige städtebauliche Instrumente

Neben den bereits angeführten städtebaulichen Instrumenten kann auch der Bauleitplanung und den Instrumenten zur Umsetzung der Bauleitplanung, insbesondere der Umlegung und dem Vorkaufrecht eine wichtige Funktion zukommen. Scheitert eine einvernehmliche Bodenordnung zur Aufwertung eines Quartiers, bietet die „amtliche“ Umlegung einen geeigneten Ansatz (Goldschmidt 2006; Reuter 2004 und 2005; Stahr 2005). Nach der Kommunalbefragung der Programmgemeinden von 2006 stellten gut 53 Prozent der Kommunen im Rahmen des Stadtumbaus Bebauungspläne auf. Welche Ziele damit verbunden sind und aus welchen Gründen die Aufstellung städtebaulich erforderlich ist, ist hieraus nicht ablesbar. Hier bedürfte es differenzierter Recherchen. Zu erwarten ist, dass der Bebauungsplan sich in sehr unterschiedlichen Fallkonstellationen als erforderlich erweist.

6.6 Monitoring

Auf der Grundlage von im Stadtumbaumonitoring erhobenen Daten können die Wirkungen und die Effizienz des Programms „Stadtumbau Ost“ beurteilt werden. Das Stadtumbaumonitoring dient der Beobachtung von Prozessen in der Stadtentwicklung und kann als Entscheidungsvorlage für Stadtentwicklungsplanungen herangezogen werden (IRS 2004, S. 4).

Ein Monitoring kann sowohl auf Landesebene als auch auf kommunaler sowie auf stadtteilbezogener Ebene erfolgen. Auf Landesebene ermöglicht das Monitoring einen systematischen Überblick über die Wirksamkeit des Programms, veranschaulicht und analysiert Veränderungen in den Städten und zeigt gegebenenfalls Nachsteuerungsbedarfe auf (zu Landesmonitoring vgl. Kapitel 4.7). Auf kommunaler Ebene stellt es neben einer Informationsbasis durch fortlaufende Datenerhebung und Datenpflege die Grundlage sowohl für die Erstellung als auch die Fortschreibung der Integrierten städtebaulichen

Entwicklungskonzepte dar (IRS 2004, S. 4; Landesamt für Bauen und Verkehr 2005, S. 5). Bereits im Rahmen des Bundeswettbewerbs „Stadtumbau Ost“ waren die Kommunen aufgefordert, sich zum Aufbau eines kontinuierlichen Monitorings zu äußern.

Nach den Ergebnissen der Kommunalbefragung (BMVBS/BBR 2007a) führt ein Drittel (34 Prozent) der Stadtumbau-Kommunen, zu denen Angaben vorliegen, ein kommunales Monitoring durch. In knapp der Hälfte der Kommunen (48 Prozent) ist das Monitoring im Aufbau bzw. geplant. Zwei Drittel dieser Kommunen wollen den Aufbau des Monitoring bis zum Jahr 2007 abschließen. Hingegen haben knapp ein Fünftel der Kommunen (19 Prozent) kein Monitoring vorgesehen.

Die länderbasierte Auswertung der Kommunalbefragung weist auf unterschiedliche Umsetzungs- und Verfahrensstände in den einzelnen Ländern hin (vgl. Kapitel 4.7). Nicht allein die Landeszugehörigkeit, sondern auch die Größe der Stadt prägt die Entscheidung für oder gegen die Einführung eines Monitorings. Während fast alle Großstädte (Einwohnerzahl größer als 100.000) bereits ein Monitoring eingeführt haben bzw. derzeit aufbauen (92 Prozent), haben zwei Drittel der Landgemeinden kein Monitoring geplant (BMVBS/BBR 2007a). Der größte Teil der Stadtumbau-Kommunen erhebt die Monitoring-Daten neben der gesamtstädtischen Ebene auch auf der teils räumlichen Ebene (Stadtteile und/oder Fördergebiete) (BMVBS/BBR 2007a).

Die überwiegende Mehrheit der Stadtumbau-Kommunen führt im Rahmen des Monitoring eine regelmäßige Erfassung der Leerstände durch, allerdings beziehen dabei nur 46 Prozent der Kommunen die Gesamtheit aller in der Stadt vorhandenen Wohnungsbestände mit ein (hier und im Folgenden: BMVBS/BBR 2007a). Häufig werden nur die Bestände der großen Wohnungsunternehmen und -genossenschaften abgefragt. Zumeist erfolgt die Leerstandserfassung durch eine Kombination aus Begehungen des Wohnungsbestandes und der Leerstandsabfrage bei den kommunalen Wohnungsunternehmen (76 Prozent). In 44 Prozent der Kommunen, die sich an der Befragung beteiligt haben, finden entweder keine regelmäßigen Leerstandserfassungen statt oder aber diese beschränken sich allein auf den Bestand der großen Wohnungsunternehmen. Für die Stadtumbau-Kommunen stellt vor allem die Leerstandserfassung im Bestand privater Eigentümer ein großes Problem dar.

Mit Blick auf die Leerstandserfassung und die unterschiedlichen Vorgehensweisen und Verfahrensstände bekräftigen die Fallstudienbefunde die wesentlichen Ergebnisse der Kommunalbefragung: Bis auf zwei Ausnahmen führen alle Fallstudienstädte ein eigenes Monitoring mit regelmäßiger Fortschreibung durch. Hierbei stellen sich die jeweiligen Arbeitsstände und das Vorgehen unterschiedlich dar. Grundsätzlich lassen sich drei Vorgehensweisen unterscheiden: Kommunen, die ein eigenes Monitoring aufgebaut haben und anwenden (Chemnitz, Guben, Brandenburg/H., Güstrow, Halle, Anklam) bzw. wo sich dieses im Aufbau befindet (Berlin); Kommunen, die sich in der Anwendung am Landesmonitoring orientieren (Roßleben, Halberstadt) und Kommunen, die (bislang) kein Monitoring anwenden (Gera, Wurzen). Gera beschränkt sich auf die Datenabfrage (Leerstände) bei den größeren Wohnungsunternehmen, wobei keine systematische Wohnungsmarktanalyse vorgenommen wird. Tendenzaussagen (beispielsweise zur Binnenwanderung) werden getroffen, belastbare Binnenwan-

derungszahlen liegen jedoch nicht vor. In einer verwaltungsinternen Projektgruppe „Datenerfassung“ werden ausgewählte Daten und Trends gesammelt, soweit möglich unterlegt und verwaltungsintern kommuniziert. Ein systematisches Monitoring wurde aufgrund anderer Schwerpunktsetzungen und Kapazitätsengpässe nicht realisiert. Die Kapazitätsfrage wird in den beiden brandenburgischen Fallstudienstädten anders gelöst. Guben und Brandenburg/H. erhalten für den Aufbau und den Transfer des Monitorings Unterstützung durch externe Partner (Stadtumbaumanagement). In Wurzen fehlen die Mittel für das Monitoring. Ausgewertet werden derzeit nur Einwohnerzahlen, Zu- und Abgänge und die einmal jährlich vorliegenden, nach Altersklassen differenzierten Zahlen. Seitens verschiedener Akteure aus den Thüringer Fallstudienstädten wird das Landesmonitoring mit Blick auf die große Anzahl der Indikatoren mehrheitlich als zu aufwändig beschrieben.

Eine regelmäßige Leerstandserfassung möglichst vieler Bestände führt die Mehrheit der Fallstudienstädte durch, wobei sich die Erfassung der Bestände, die sich in Privateigentum befinden, schwierig darstellt.

Alle Monitoringberichte in den Fallstudienstädten haben ein Indikatorenset zur Erfassung der Bereiche Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft entwickelt. Zudem werden Daten aus den Bereichen Bevölkerungsentwicklung und Soziales erhoben. Weitergehende Indikatoren, die sich auf die Bereiche Infrastruktur, öffentlicher Haushalt, Stadtentwicklung und Wirtschaft beziehen, finden in etwa der Hälfte der Fallstudien Anwendung.

Der Umgang mit den Monitoringdaten ist vor Ort unterschiedlich geregelt. Besonders intensiv scheint deren Diskussion in Guben, wo die Daten monatlich in die ARGE eingespeist und diskutiert werden. Dies setzt voraus, dass die Wohnungsunternehmen in sehr kurzen Abständen ihre aktualisierten Daten zuarbeiten (alle ein bis drei Monate). Analysen zur Stadtentwicklung, daraus abgeleitete Handlungsbedarfe und -ansätze sowie die Messung von Ergebnissen von Stadtentwicklungsvorhaben basieren in der Stadt Guben auf der Grundlage verschiedener Monitoringsysteme und -verfahren und gehen damit über ein programmbezogenes Monitoring hinaus. In Guben liegen zu zentralen Datenbereichen, wie der Bevölkerungs- und Wohnungsmarktentwicklung, aktuelle kleinräumige Daten vor. Für andere INSEK-relevante Bereiche, wie Beschäftigung und Soziales, liegen demgegenüber keine, keine aktuellen und/oder keine kleinräumigen Daten vor. Hier können Entwicklungen nur qualitativ beschrieben werden. Der Aufbau bzw. die Verstetigung eines systematischen und prozessorientierten Monitoring wird jedoch laufend vorangetrieben.

Anders als in Guben werden in Brandenburg/H. Sozialdaten in das Monitoring eingebunden. Gearbeitet wird dort – wegen der Kompatibilität – mit dem gleichen Programm, mit dem auch das Land arbeitet (Stadtmonitor). Explizit wird das Stadtumbaumonitoring auch für andere Programme („Soziale Stadt“) sowie andere Anlässe (Sozialberichte) genutzt. In Brandenburg/H. gibt es damit ein Stadtmonitoring, das über die Wirkungen des Programms „Stadtumbau Ost“ hinausgeht. Zukünftig soll das Stadtmonitoring mit GIS verknüpft werden. Die Intervalle, in denen Daten durch die Wohnungsunternehmen zugearbeitet werden, sind deutlich länger als in Guben: Alle sieben Wohnungsunternehmen arbeiten zwei Mal im Jahr Daten zu. Insgesamt – so die Expertenmeinungen –

wird die Bedeutung des Monitorings in Brandenburg/H. zukünftig wachsen. Es bildet eine Grundlage und Informationsquelle für die interne Stadtpolitik und -verwaltung sowie für die Bedienung und Erschließung von Förderressourcen (INSEK Brandenburg/H. 2006, S. 239).

Auch dem Monitoring des Stadtumbaus für Halle soll künftig eine wesentlich größere Bedeutung zukommen. Hierfür sollen drei verschiedene Beobachtungssysteme (Landesmonitoring, kommunale Wohnungsmarktbeobachtung und das Monitoring im Rahmen der Internationalen Bauausstellung (IBA) Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010) integriert werden. Geplant ist, die kommunale Wohnungsmarktbeobachtung als universelles Beobachtungsinstrument in der Hand der Kommune verstärkt an die Stadtumbaubeobachtung anzupassen und die beiden Beobachtungssysteme auf Landesebene dort zu integrieren“ (INSEK Halle 2007, S. 77).

6.7 Zentrale Ergebnisse der Umsetzung des Programms auf kommunaler Ebene

6.7.1 Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte

Die Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte haben sich als Planungs- und Durchführungsgrundlage für den Stadtumbauprozess nach Einschätzung der Praxis im Grundsatz als geeignet erwiesen. Die zentralen Elemente auf gesamtstädtischer und auf Gebietsebene, wie Bestandsdarstellungen, Prognosen, Problemanalysen, Maßnahmenkonzepte, Abstimmungs- und Beteiligungsverfahren und Prioritätensetzungen sowie die räumliche Differenzierung sind weitgehend eingeführt und erprobt. Die planerische Arbeit mit Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten ist dennoch von verschiedenen Spannungsfeldern geprägt. So ist ein Wechselspiel zwischen verbindlicher Handlungsgrundlage und flexibler Anwendung erforderlich, um das „Lernende Programm“ Stadtumbau Ost vor Ort kontinuierlich reflektieren und zielorientiert umsetzen zu können. Hierbei sind die oftmals divergierenden Interessen der verschiedenen Akteure des Stadtumbaus nach sachgerechter Abwägung zu berücksichtigen. Insbesondere die planerische Bewältigung stadtentwicklungspolitischer und wohnungswirtschaftlicher Problemstellungen führt kontinuierlich zu einem Abstimmungsbedarf zwischen verschiedenen Stadtumbauakteuren. Die in den Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten festgelegten Handlungskorridore vereinfachen zumeist die Abstimmungsprozesse. Die Erarbeitung, Fortschreibung, kontinuierliche Anpassung sowie Umsetzung des INSEK auf den verschiedenen Ebenen erfordert ein Höchstmaß an Managementaufwand für Kommunikation, Kooperation und Koordinierung der Prozesse („Gegenstromprinzip“). Dieses bindet dauerhaft Personalkapazitäten, sichert aber auch eine aufwandsreduzierende Kontinuität der Arbeitsprozesse.

Die Beteiligung der institutionellen Akteure am Prozess der Erarbeitung, Fortschreibung und lösungsorientierten Umsetzung gelingt relativ gut. Unzureichend ist die Einbindung von privaten Einzeleigentümern und deren Interessenvertretungen.

6.7.2 Akteursspektrum und Kooperationen

Die Praxis der Kooperation ist in den Städten und Gemeinden sehr unterschiedlich. Sie wurde sowohl konzeptorientiert als auch maßnahmebezogen aufgebaut. Bewährt haben sich Strukturen, die bereits vor Beginn des Stadtumbaus (z. B. durch „Soziale Stadt“ oder Stadtsanierung) entwickelt und erfolgreich eingeführt waren. Diese bereits eingeübten Kommunikations- und Kooperationsverfahren und Instrumente konnten für den Stadtumbau genutzt, modifiziert und angepasst werden.

Die Prozesssteuerung der Kooperation und Koordination erweist sich als komplexe und anspruchsvolle Aufgabe. Es hat sich daher als zweckmäßig erwiesen, in Ablauforganisation und Aufbauorganisation situationsspezifische Lösungen zu wählen, die die Regelabläufe in den Kommunalverwaltungen ebenso berücksichtigen wie die Spezifika der Aufgabenstellung „Stadtumbau Ost“. Dafür haben sich sowohl Stabsstellen, die bei der politischen Spitze („Bürgermeistern“) angesiedelt sind, als auch der Einsatz externer Moderatoren als geeignet erwiesen. Zur Sicherung der Kontinuität des Arbeitsprozesses hat sich die Einrichtung von Arbeitsgruppen aller Akteure bewährt.

Das Akteursspektrum im Stadtumbau ist sehr breit, wobei vor allem die Verwaltung, kommunale und andere Wohnungsunternehmen, Genossenschaften sowie Ver- und Entsorgungsunternehmen aktiv eingebunden sind. Hingegen sind die Interessen und Handlungsstrategien privater Kleineigentümer in Stadtumbaugebieten bislang nur begrenzt eingebunden. Dabei behindern Informationsdefizite über den Stadtumbau und Förderprogramme, mangelnde Investitionsbereitschaft bzw. -fähigkeit die Bereitschaft privater Kleineigentümer, sich am Arbeitsprozess „Stadtumbau Ost“ zu beteiligen.

Mit der Breite des Akteursspektrums sind unterschiedliche und divergierende Interessenlagen der Beteiligten am Stadtumbau verbunden. Die Abstimmung zur Umsetzung des Stadtumbaus verläuft trotz Interessengegensätzen und Konkurrenzen auch zwischen verschiedenen Wohnungsunternehmen in den meisten Fallstudien weitgehend konfliktfrei. Die Erarbeitung, Umsetzung und Fortschreibung der integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte sind hierfür maßgebliche Voraussetzungen. Am intensivsten verläuft der Austausch zwischen Kommunen und kommunalen Wohnungsunternehmen, wobei sich die Interessengegensätze für den Stadtumbau zwischen diesen beiden Akteursgruppen zumeist als gering darstellen. Die Beteiligung insbesondere größerer Wohnungsbaugenossenschaften ist zwar im Regelfall gegeben, jedoch übt diese Akteursgruppe eher Kritik an der Stadtumbaupraxis und steht Rückbauplänen zuweilen kritisch gegenüber. Deutlich wird, dass die Bereitschaft zur Beteiligung an Vorbereitung und Umsetzung des Stadtumbaus mit dem Grad der eigenen Betroffenheit (z. B. Leerstandsquote) wächst und dass eine gezielte Sensibilisierung erforderlich ist.

6.7.3 Bürgermitwirkung und kooperative Verfahren

Nach den Ergebnissen des Sondergutachtens „Bürgersicht und Bürgermitwirkung im Stadtumbau“ besteht fast überall ein – wenn auch zum Teil geringer – Verbesserungsbedarf bei der Information der Bürger wie auch insbesondere der Bewohner über den Prozess des Stadtumbaus. Darüber hinaus ergeben sich Erfordernisse für Beteiligung bzw.

Mitwirkung, die je nach Gebietskulisse, Anlass und vorhandenen Akteuren sorgfältig geplant und mit dem Gesamtverfahren abgestimmt werden müssen. In den Stadtteilen und Quartieren wird es angesichts der sozialen Entmischungsprozesse verstärkt darauf ankommen, die Mitwirkung der Bewohner bei kleinteiligen Aufwertungsmaßnahmen zu erreichen und damit einen Beitrag zur Stärkung der Identifikation der Bewohner mit ihren Wohngebieten zu leisten.

Bei Stadtumbauprozessen in der Innenstadt bzw. in Altbauquartieren wird in Zukunft die Einbeziehung bürgerschaftlicher Potenziale für die Lösung der komplexen Aufgaben eine zunehmend wichtige Rolle spielen. Der Einsatz kooperativer Instrumente, wie z. B. „Housing Improvement Districts“ und (Eigentümer-)Standortgemeinschaften, setzt frühzeitige und intensive Beteiligungsprozesse voraus. Hierzu sind in Pilotprojekten entsprechende Erfahrungen zu sammeln.

6.7.4 Finanzmitteleinsatz und Mittelbündelung

Die Ansätze zur Mittelbündelung im Stadtumbau sind äußerst vielfältig. Der Schwerpunkt in den Kommunen liegt hierbei auf einem Fördermitteleinsatz aus Bund-Länder-Programmen der Städtebauförderung, Länder- sowie EU-Programmen. Die Ausgestaltung sowie kontinuierliche Optimierung der Mittelbündelung liegt hauptsächlich bei den Städten und Kommunen. Auch wenn diese Aufgabe detailliertes Know-How über die Programme und deren Rahmenbedingungen erfordert sowie in nicht unerheblichem Maße Verwaltungskraft bindet, bewältigen die Kommunen diese Aufgaben im Grundsatz erfolgreich. Die Unterstützung durch die Länder (z. B. Bündlungsstrategien auf Länderebene, Informationen, Arbeitshilfen) ist dabei unterschiedlich intensiv.

Die Analysen mehrerer Fallstudienstädte zeigen, dass der Programmteil Aufwertung im Stadtumbau effektiv mit anderen Programmen, wie insbesondere „Städtebaulicher Denkmalschutz“, „Soziale Stadt“ und „Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“, gebündelt bzw. koordiniert wird. Hierbei werden einerseits die Flexibilität in der Ausgestaltung des Programms „Soziale Stadt“, andererseits die umfassenden rechtlichen Möglichkeiten im Rahmen der Stadtsanierung genutzt. Bündelungsansätze im Programmteil „Rückbau“ sind seltener.

Von mehreren Fallstudienstädten werden als für die Gesamtabwicklung hinderliche Rahmenbedingungen zum einen die Einjährigkeit der Förderbescheide, zum anderen die späte jährliche Zuweisung der Mittel, benannt. Dies führt zu regelmäßigen Schwierigkeiten in der Verwendung. Bei der Bündelung entstehen dabei zusätzliche Probleme, wenn sich z. B. Maßnahmen gegenseitig bedingen oder in zeitlich sinnvoller Abfolge ineinandergreifen sollen.

Qualität, Umfang und Effekte der Mittelbündelung konnten in den Fallstudienuntersuchungen und in anderen Erhebungen (z. B. in der Kommunalbefragung der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost und im Rahmen der Länderanalyse der vorliegenden Evaluation) bisher nur partiell ermittelt werden. Vor allem sind die Wirkungen der Maßnahmen nur selten den verschiedenen Förderprogrammen eindeutig zuzuordnen. Gleichwohl besteht die Einschätzung, dass die Mittelbündelung auf Länderebene noch erleichtert und effektiviert werden könnte.

Verschiedene Städtebauförderungsprogramme werden in hohem Maße integriert und räumlich vernetzt eingesetzt. Der damit verbundene flexible Mitteleinsatz ist positiv zu bewerten, jedoch wird ein eigenes Profil des Programms „Stadtumbau Ost“ – mit Ausnahme der reinen Rückbauggebiete (kompletter Rückbau) – nur schwer bzw. schlecht erkennbar.

6.7.5 Städtebaurechtliches Instrumentarium

Das städtebaurechtliche Instrumentarium kann als ausreichend bewertet werden. In den Fallstudien und in weiteren verfügbaren empirischen Materialien werden kaum Unzulänglichkeiten des vorhandenen städtebaurechtlichen Instrumentariums benannt. Dies bestätigen auch die Ergebnisse der Befragung der Lenkungsgruppe „Stadtumbau Ost“. Zehn der 13 antwortenden Mitglieder der Lenkungsgruppe hielten das vorhandene Instrumentarium für ausreichend.

Allerdings gibt es Hinweise darauf, dass das Instrumentarium ergänzungsbedürftig ist, wenn Stadtumbaumaßnahmen in Gebieten mit kleinteiligen Eigentümerstrukturen und einer Vielzahl von Einzeleigentümern durchgeführt werden sollen. Interessengegensätze wie auch mangelnde individuelle Handlungsmöglichkeiten der betroffenen Grundstückseigentümer erschweren eine einvernehmliche Entwicklung auf der Basis städtebaulicher Verträge oder machen diese sogar unmöglich. Hier scheinen die hoheitlichen Instrumente keinen ausreichenden Anreiz (im Sinne von Drohpotenzial) zu setzen. Um genauere Hinweise über die Wirkungsweise der Instrumente zu erhalten, bedarf es einer Evaluation, die das Instrumentarium speziell in den Blick nimmt, d. h. einer Rechtstatsachenprüfung, die die Funktion einer retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung übernimmt. Diese fehlt bislang.

6.7.6 Monitoring

Nach fünfjähriger Programmlaufzeit hat die Mehrheit der Kommunen ein Monitoring aufgebaut. Ein Teil der Kommunen hat dies im Zuge der INSEK-Fortschreibung eingeführt, um größere Planungssicherheit zu gewinnen. Die Transparenz der Daten bei dem kommunalen Monitoring scheint hinreichend gegeben. Die Daten werden kommuniziert und insbesondere für die Abstimmung der Planungen (Rückbau; Fortschreibungen INSEK) mit den Wohnungsunternehmen genutzt. Hierbei konnte die Bereitstellung der Leerstandsdaten auf kleinräumiger Ebene durch die Wohnungsunternehmen hinreichend gesichert werden. Als problematisch stellt sich die Erfassung der Leerstände von Beständen, die sich in Privateigentum befinden, dar. Hierfür konnte bislang keine systematische Lösung gefunden werden; durch Gebietsbegehungen werden Mängel ausgeglichen. In einigen Fallstudien wird das Monitoring zu einem Stadtentwicklungsmonitoring ausgebaut, das über die Messung der Wirkungen des Stadtumbaus weit hinausgeht (insbesondere Halle, Brandenburg/H., Guben). Hierbei erweist sich die (verwaltungs-) externe Bearbeitung in enger Abstimmung mit der Kommune als hilfreich.

7 Sozioökonomische Entwicklung sowie Rahmenbedingungen und Perspektiven des Wohnungsmarkts

In diesem Kapitel wird auf die sozioökonomische Entwicklung sowie auf die Rahmenbedingungen und Perspektiven des Wohnungsmarktes in den neuen Ländern eingegangen. Dabei geht es zum einen darum, Besonderheiten in den Strukturen und Entwicklungen zwischen den neuen und den alten Ländern bzw. zwischen den einzelnen neuen Ländern aufzuzeigen. Zum anderen werden Informationen zu Entwicklungen in der Gebietskulisse des Programms Stadtumbau Ost gegeben und untersucht, wie sich die Programmkommunen von den übrigen Kommunen unterscheiden. Die ersten Teile des Kapitels widmen sich Entwicklungen der letzten Jahre bzw. dem aktuellen Stand und bieten Informationen für den bisherigen Programmzeitraum. Anschließend werden anhand der Ergebnisse verschiedener Prognosen die Perspektiven für die neuen Länder, die für die Fortführung des Programms Stadtumbau Ost von Bedeutung sind, aufgezeigt.

7.1 Ökonomische und demografische Entwicklung in den neuen Ländern und Berlin sowie Vergleich mit den alten Ländern

7.1.1 Ökonomische Entwicklung

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der neuen Länder (ohne Berlin) hat sich von 2001 bis 2006 um 15,1 Prozent auf 20.070 EUR pro Einwohner erhöht. Damit war der prozentuale Anstieg des BIP etwa doppelt so hoch wie in den alten Ländern (8,4 Prozent; ohne Berlin), sodass die neuen Länder bei der wirtschaftlichen Entwicklung gegenüber den alten Ländern Boden gut gemacht haben. Gleichwohl liegt das BIP der alten Länder mit 29.839 EUR pro Einwohner nach wie vor um ca. 50 Prozent höher als das der neuen Länder. Den größten Abstand zum BIP der alten Länder weisen Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Thüringen auf, bei den beiden Ländern Sachsen und Sachsen-Anhalt ist er etwas geringer. Berlin, das von 2001 bis 2006 eine Steigerung des BIP von nur 2,0 Prozent verzeichnete, liegt mit 23.715 EUR pro Einwohner in 2006 mittlerweile weitaus näher am Wert der neuen als an dem der alten Länder (Tabelle 7.1).

Preisbereinigt liegt die Steigerung des BIP von 2001 bis 2006 spürbar niedriger: in den neuen Ländern bei 10,7 Prozent und in den alten Ländern bei 3,9 Prozent. Berlin weist mit -2,9 Prozent sogar eine negative Entwicklung auf. An der aktuell günstigen wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland nehmen die neuen Länder überproportional teil: Die Steigerung des BIP lag 2006 bei ihnen bei 3,7 Prozent, in den alten Ländern bei 2,7 Prozent und in Berlin bei 1,7 Prozent. Ein besonders star-

kes BIP-Wachstum in 2006 ist für Sachsen (4,6 Prozent), Thüringen (4,1 Prozent) und Sachsen-Anhalt (4,1 Prozent) festzustellen, während Brandenburg (2,2 Prozent) und Mecklenburg-Vorpommern (2,7 Prozent) unterdurchschnittliche Werte aufweisen.

Nachdem das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte in den neuen Ländern (ohne Berlin) von 1997 bis 2001 noch spürbar um 13,1 Prozent gestiegen ist, hat sich von 2001 bis 2005 der Einkommensanstieg mit 4,2 Prozent spürbar verlangsamt. In den alten Ländern (ohne Berlin) lagen die Einkommenssteigerungen in diesen Zeiträumen bei 10,9 Prozent bzw. 6,4 Prozent. Über den gesamten Zeitraum 1997 bis 2005 waren die Einkommenssteigerungen in den neuen und alten Ländern mit 17,8 Prozent bzw. 18,0 Prozent etwa gleich hoch, während Berlin mit 5,5 Prozent deutlich niedriger lag.

Die Einkommen in den neuen Ländern und in Berlin sind gemessen am Einkommensniveau von Deutschland insgesamt nach wie vor weit unterdurchschnittlich. Im Jahr 2005 lag das verfügbare Einkommen pro Kopf der einzelnen neuen Länder zwischen 78,8 Prozent (Mecklenburg-Vorpommern) und 82,7 Prozent (Brandenburg) des Einkommens von Deutschland insgesamt (=100 Prozent). Berlin liegt mit 83,6 Prozent ebenfalls weit unterdurchschnittlich und nur wenig über den neuen Ländern insgesamt (81,0 Prozent; Tabelle 7.2).

Tabelle 7.1: oben: Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen je Einwohner in EUR 1996, 2001 und 2006
unten: Bruttoinlandsprodukt (preisbereinigt, verkettet) je Einwohner in EUR 1995 bis 2006, Veränderung in Prozent

Jahr	Berlin	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Neue Länder ohne Berlin	Alte Länder ohne Berlin	Deutschland
1996	22.707	15.656	15.586	15.934	14.680	14.532	15.350	24.585	22.909
2001	23.244	17.695	17.342	17.731	16.937	17.212	17.433	27.531	25.664
2006	23.715	19.386	19.112	20.815	20.409	19.797	20.070	29.839	28.010
Veränderung									
1996-2001	2,4%	13,0%	11,3%	11,3%	15,4%	18,4%	13,6%	12,0%	12,0%
2001-2006	2,0%	9,6%	10,2%	17,4%	20,5%	15,0%	15,1%	8,4%	9,1%
1996-2006	4,4%	23,8%	22,6%	30,6%	39,0%	36,2%	30,7%	21,4%	22,3%
Deutschl.=100 (2006)	84,7	69,2	68,2	74,3	72,9	70,7	71,7	106,5	100,0
Jahr	Berlin	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Neue Länder ohne Berlin	Alte Länder ohne Berlin	Deutschland
Veränderung									
1996-2001	-0,5%	9,7%	8,8%	9,1%	12,2%	16,4%	11,0%	10,2%	10,1%
2001-2006	-2,9%	3,9%	6,8%	13,6%	14,4%	11,7%	10,7%	3,9%	4,7%
1996-2006	-3,5%	14,0%	16,2%	24,0%	28,3%	30,0%	22,9%	14,6%	15,3%
2006 zu Vorjahr	1,7%	2,2%	2,7%	4,6%	4,1%	4,1%	3,7%	2,7%	2,8%
Datengrundlage: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder									

Die Zahl der Erwerbstätigen (sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Selbstständige, Beamte, geringfügig Beschäftigte etc.) ist von 1996 bis 2006 in den neuen Ländern (ohne Berlin) um 6,3 Prozent und in Berlin um 1,8 Prozent zurückgegangen, während die alten Länder (ohne Berlin) einen Zuwachs von 6,7 Prozent verzeichneten. Dabei war die Gegensätzlichkeit der Entwicklung im Zeitraum 1996 bis 2001 größer als im Zeitraum 2001 bis 2006 (Tabelle 7.3).

Die einzelnen neuen Länder weisen erhebliche Unterschiede bei der Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen von 1996 bis 2006 auf: während Sachsen-Anhalt mit 11,2 Prozent den mit Abstand höchsten Verlust an Erwerbstätigen verzeichnet, ist der Rückgang in Thüringen mit 3,8 Prozent vergleichsweise moderat. Auffällig ist, dass sich die Relationen zwischen den Ländern im Zeitraum 2001 bis 2006 gegenüber dem Vorzeitraum 1996 bis 2001 bzw. dem Gesamtzeitraum verschoben haben: Thüringen weist nunmehr mit 4,3 Prozent einen nahezu gleich hohen Rückgang der Erwerbstätigen auf wie Sachsen-Anhalt mit 4,4 Prozent. Sachsen hat von 2001 bis 2006 mit 1,7 Prozent den niedrigsten Verlust an Erwerbstätigen.

Tabelle 7.2 (oben): Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte pro Einwohner in EUR 1997, 2001 und 2005

Tabelle 7.3 (unten): Erwerbstätige (Inland) in 1.000 Personen 1996, 2001 und 2006

Jahr	Berlin	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Neue Länder ohne Berlin	Alte Länder ohne Berlin	Deutschland
1997	14.021	12.580	11.748	12.374	11.987	11.855	12.165	15.707	15.027
2001	14.413	14.031	13.273	13.983	13.476	13.724	13.760	17.426	16.688
2005	14.797	14.634	13.953	14.599	14.005	14.152	14.335	18.538	17.702
Veränderung									
1997-2001	2,8%	11,5%	13,0%	13,0%	12,4%	15,8%	13,1%	10,9%	11,1%
2001-2005	2,7%	4,3%	5,1%	4,4%	3,9%	3,1%	4,2%	6,4%	6,1%
1997-2005	5,5%	16,3%	18,8%	18,0%	16,8%	19,4%	17,8%	18,0%	17,8%
Deutschl.=100 (2005)	83,6	82,7	78,8	82,5	79,1	79,9	81,0	104,7	100,0
Datengrundlage: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder									

Jahr	Berlin	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Neue Länder ohne Berlin	Alte Länder ohne Berlin	Deutschland
1996	1.596	1.074	768	2.005	1.120	1.043	6.009	29.893	37.498
2001	1.571	1.046	736	1.940	1.040	1.048	5.810	31.935	39.316
2006	1.568	1.015	711	1.906	994	1.003	5.629	31.909	39.106
Veränderung									
1996-2001	-1,6%	-2,6%	-4,1%	-3,2%	-7,2%	0,5%	-3,3%	6,8%	4,8%
2001-2006	-0,2%	-3,0%	-3,5%	-1,7%	-4,4%	-4,3%	-3,1%	-0,1%	-0,5%
1996-2006	-1,8%	-5,5%	-7,4%	-4,9%	-11,2%	-3,8%	-6,3%	6,7%	4,3%
Datengrundlage: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder									

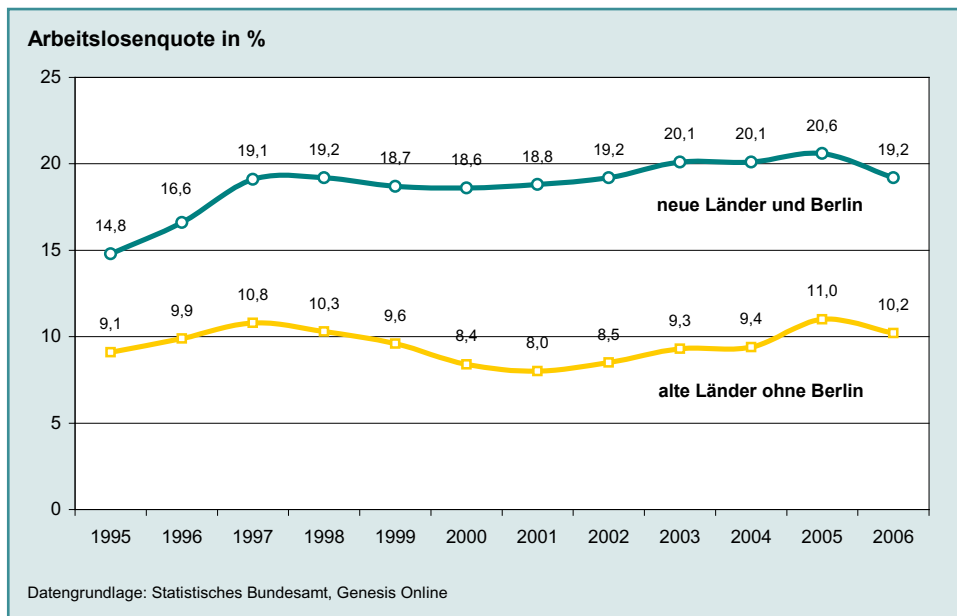


Abbildung 7.1: Entwicklung der Arbeitslosenquote der abhängigen zivilen Erwerbspersonen in den neuen und alten Ländern von 1995 bis 2006 in Prozent

Abbildung 7.1 zeigt die Entwicklung der Arbeitslosenquote von 1995 bis 2006 in den neuen Ländern und Berlin sowie in den alten Ländern. Deutlich wird der starke Anstieg der Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern von 1997 bis 1999 bis auf gut 19 Prozent und das Überschreiten der Marke von 20 Prozent im Jahr 2003. Im Jahr 2006 kam es aufgrund der Belebung der konjunkturellen Entwicklung in Deutschland zu einem spürbaren Rückgang der Arbeitslosenquote, der sich in 2007 fortgesetzt hat (Wert für Gesamtjahr bei Redaktionsschluss nicht vorliegend). Gleichwohl liegt die Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern im Jahr 2006 mit 19,2 Prozent nahezu doppelt so hoch wie in den alten Ländern mit 10,2 Prozent.

Unter den neuen Ländern weisen Thüringen (17,0 Prozent), Brandenburg (18,7 Prozent) und Sachsen (18,9 Prozent) unterdurchschnittliche Arbeitslosenquoten 2006 auf, in Sachsen-Anhalt (19,9 Prozent) und Mecklenburg-Vorpommern (20,8 Prozent) sind sie überdurchschnittlich. In Berlin beträgt sie 20,1 Prozent (Tabelle 7.4).

Jahr	Berlin	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen
2002	18,9%	19,1%	20,0%	19,3%	20,8%	17,2%
2003	20,2%	20,4%	21,7%	19,4%	21,8%	18,1%
2004	19,8%	20,4%	22,1%	19,4%	21,7%	18,1%
2005	21,5%	19,9%	22,1%	20,0%	21,8%	18,6%
2006	20,1%	18,7%	20,8%	18,9%	19,9%	17,0%

Datengrundlage: Statistisches Bundesamt, Genesis Online

Tabelle 7.4: Arbeitslosenquote der abhängigen zivilen Erwerbspersonen 2002 bis 2006 nach Ländern in Prozent

7.1.2 Demografische Entwicklung

In Tabelle 7.5 ist die Entwicklung der Bevölkerungszahl für die neuen und alten Länder sowie Berlin dargestellt. Die neuen Länder (ohne Berlin) mussten von 1996 bis 2006 einen Rückgang von 6,3 Prozent der Bevölkerung hinnehmen, wobei der Verlust im ersten Fünfjahreszeitraum 1996 bis 2001 bei 2,9 Prozent lag und sich im zweiten Fünfjahreszeitraum 2001 bis 2006 auf 3,5 Prozent steigerte. Berlin hatte von 1996 bis 2001 noch einen Bevölkerungsverlust von 2,0 Prozent, von 2001 bis 2006 hat es dagegen um 0,5 Prozent an Bevölkerung gewonnen (1996 bis 2006 -1,6 Prozent).

Die alten Länder verzeichneten von 1996 bis 2001 eine Zunahme an Bevölkerung von 1,4 Prozent, von 2001 bis 2006 waren es nur noch 0,5 Prozent und im Jahr 2006 hatten die alten Länder erstmals seit langer Zeit einen Bevölkerungsverlust hinzunehmen. Dennoch stellt sich die Bevölkerungsentwicklung in den alten Ländern nach wie vor weitaus günstiger (im Sinne einer Zunahme bzw. geringeren Abnahme) als in den neuen Ländern dar.

Abbildung 7.2 zeigt die Entwicklung der Bevölkerungszahl von 1996 bis 2006 in den einzelnen neuen Ländern und Berlin. Als einziges neues Bundesland kann Brandenburg bezogen auf den Gesamtzeitraum einen geringen Anstieg der Bevölkerungszahl verzeichnen, der allerdings in erster Linie auf einem spürbaren Bevölkerungsgewinn in der

Tabelle 7.5: Bevölkerung
1996 bis 2006

Jahr	Berlin	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Neue Länder ohne Berlin	Alte Länder ohne Berlin	Deutschland
1996	3.458.763	2.554.441	1.817.196	4.545.702	2.723.620	2.491.119	14.132.078	64.421.321	82.012.162
1997	3.425.759	2.573.291	1.807.799	4.522.412	2.701.690	2.478.148	14.083.340	64.548.280	82.057.379
1998	3.398.822	2.590.375	1.798.689	4.489.415	2.674.490	2.462.836	14.015.805	64.622.384	82.037.011
1999	3.386.667	2.601.207	1.789.322	4.459.686	2.648.737	2.449.082	13.948.034	64.828.774	82.163.475
2000	3.382.169	2.601.962	1.775.703	4.425.581	2.615.375	2.431.255	13.849.876	65.027.495	82.259.540
2001	3.388.434	2.593.040	1.759.877	4.384.192	2.580.626	2.411.387	13.729.122	65.322.753	82.440.309
2002	3.392.425	2.582.379	1.744.624	4.349.059	2.548.911	2.392.040	13.617.013	65.527.242	82.536.680
2003	3.388.477	2.574.521	1.732.226	4.321.437	2.522.941	2.373.157	13.524.282	65.618.912	82.531.671
2004	3.387.828	2.567.704	1.719.653	4.296.284	2.494.437	2.355.280	13.433.358	65.679.663	82.500.849
2005	3.395.189	2.559.483	1.707.266	4.273.754	2.469.716	2.334.575	13.344.794	65.698.012	82.437.995
2006	3.404.037	2.547.772	1.693.754	4.249.774	2.441.787	2.311.140	13.244.227	65.666.642	82.314.906
Veränderung									
1996-2001	-70.329	38.599	-57.319	-161.510	-142.994	-79.732	-402.956	901.432	428.147
2001-2006	15.603	-45.268	-66.123	-134.418	-138.839	-100.247	-484.895	343.889	-125.403
1996-2006	-54.726	-6.669	-123.442	-295.928	-281.833	-179.979	-887.851	1.245.321	302.744
1996-2001	-2,0%	1,5%	-3,2%	-3,6%	-5,3%	-3,2%	-2,9%	1,4%	0,5%
2001-2006	0,5%	-1,7%	-3,8%	-3,1%	-5,4%	-4,2%	-3,5%	0,5%	-0,2%
1996-2006	-1,6%	-0,3%	-6,8%	-6,5%	-10,3%	-7,2%	-6,3%	1,9%	0,4%
Datengrundlage: Statistisches Bundesamt, Genesis Online									

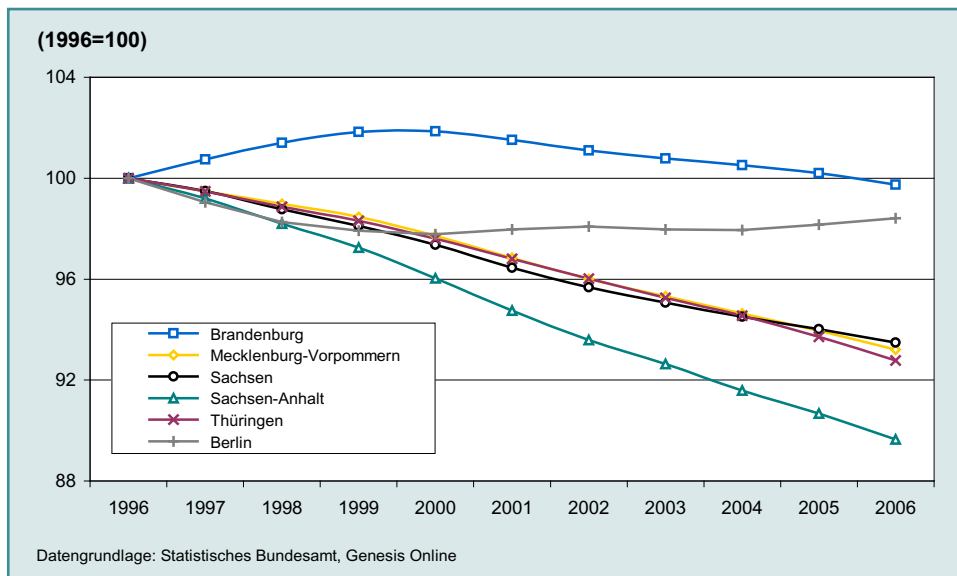


Abbildung 7.2: Entwicklung der Bevölkerungszahl in den neuen Ländern und Berlin 1996 bis 2006

Zeit von 1996 bis 2000 resultiert. Seit dem Jahr 2001 wurde dieser durch anhaltende Bevölkerungsverluste nach und nach aufgezehrt.

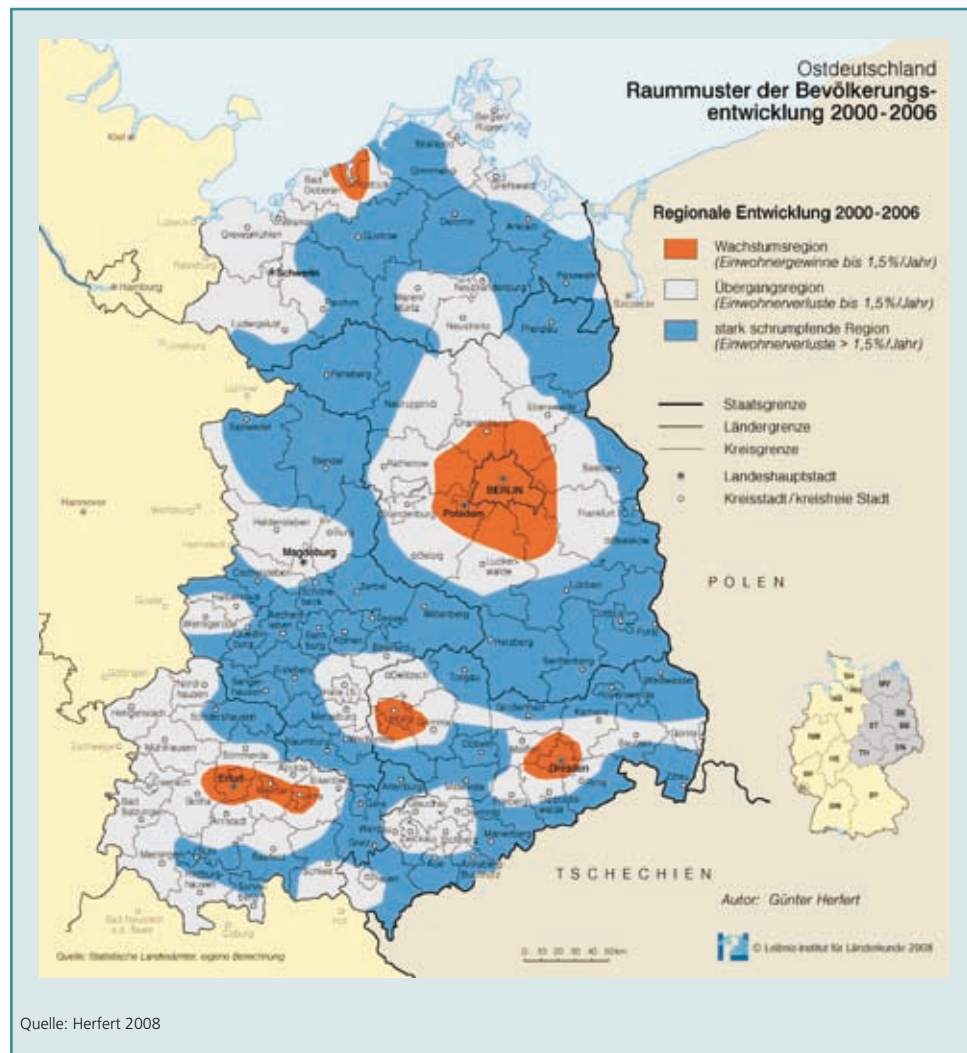
Sachsen-Anhalt hatte über den gesamten Zeitraum erhebliche bzw. die höchsten Bevölkerungsverluste aller neuen Länder. Die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen wiesen von 1996 bis 2006 untereinander ähnlich starke Bevölkerungsverluste auf, die jedoch geringer sind als in Sachsen-Anhalt. Alle neuen Länder waren demnach seit 2001 von anhaltenden, wenngleich unterschiedlich starken Bevölkerungsverlusten betroffen. Berlin verzeichnet dagegen eine leichte Bevölkerungszunahme.

Auch unterhalb der Landesebene ist in den neuen Ländern ein nahezu flächendeckender Bevölkerungsrückgang festzustellen. Das BBR kommt zu dem Befund, dass nur sehr wenige Kommunen eine stagnierende bzw. steigende Bevölkerungszahl aufweisen (BBR 2007a, S. 46-47).

Herfert (2007 bzw. 2008) kommt zu einem ähnlichen Befund und zeichnet in einem Artikel zur regionalen Polarisierung ein sehr differenziertes und anschauliches Bild der demografischen Entwicklung in Ostdeutschland, bei dem er auf Grundlage einer Analyse des Zeitraums 2000 bis 2005 bzw. 2006 die Städte und Gemeinden nach ihrer Lage in Wachstumsregionen, Übergangsregionen und stark schrumpfende Regionen unterscheidet (Abbildung 7.3).

Zu den Wachstumsregionen zählen Berlin / Potsdam, Leipzig, Dresden, die thüringische Städtereihe Jena, Weimar und Erfurt sowie als relativ neuer Wachstumsraum die Region Rostock, jeweils zusammen mit einigen angrenzenden Gemeinden. Übergangsregionen mit einem relativ moderaten Rückgang der Bevölkerung liegen zum einen ringförmig um die bzw. in räumlicher Nähe zu den Wachstumsregionen (z. B. engerer Verflechtungsraum um Berlin, Raum um Leipzig-Dresden und Jena-Erfurt sowie die Städte Chemnitz-Zwickau mit Umland) und zum anderen entlang der Grenze zu den alten Ländern und

Abbildung 7.3: Raummuster der Bevölkerungsentwicklung 2002-2006



entlang der Ostseeküste. Auch einige Großstädte bzw. Landeshauptstädte (Magdeburg, Halle, Schwerin) werden der Kategorie „Übergangsregionen“ zugeordnet.

Bei den stark schrumpfenden Regionen nach Herfert handelt es sich um großflächige, an die Übergangsregionen angrenzende periphere Räume, bei denen jedoch nicht nur sehr kleine Gemeinden, sondern insbesondere auch in diesen Regionen gelegene Klein- und Mittelzentren von starken Bevölkerungsverlusten gekennzeichnet sind. Hinzu kommen Städte, die aufgrund des wirtschaftlichen Umbruchs weiterhin unter extrem hohen Wanderungsverlusten leiden (u. a. Wolfen, Weißwasser, Guben, Hoyerswerda, Wittenberge).

Die Abwanderungen aus den stark schrumpfenden Regionen richten sich nach wie vor auf die alten Länder, aber auch Wachstumsregionen in Ostdeutschland profitieren in hohem Maße von den Wanderungsverlusten der stark schrumpfenden Regionen,

insbesondere bezogen auf die jüngere Bevölkerung. Herfert kommt aufgrund seiner Analysen zu dem Schluss, dass sich die unterschiedlichen Entwicklungen in den drei Raumtypen verfestigt und in jüngster Zeit zum Teil sogar verstärkt haben, sodass auch künftig mit gegensätzlichen demografischen Entwicklungen in Ostdeutschland zu rechnen ist.

7.2 Ökonomische und demografische Entwicklung in Programmkommunen des Stadtumbau Ost und sonstigen Kommunen

Die folgenden Ausführungen widmen sich der ökonomischen Entwicklung bzw. Situation in den Programmkommunen des Stadtumbau Ost und in sonstigen Kommunen der neuen Länder. Zum einen wird ein Vergleich zwischen Programmkommunen und sonstigen Kommunen vorgenommen, um Hinweise für Besonderheiten der Programmkommunen zu gewinnen. Zum anderen werden innerhalb dieser beiden Gruppen anhand räumlicher bzw. sachlicher Strukturmerkmale (z. B. Art und Lage der Kommunen) gebildete Untergruppen von Kommunen unterschieden. Hiermit sollen Unterschiede zwischen verschiedenen Gruppen bzw. Typen von Programmkommunen dargestellt werden.

Aufgrund der verwendeten besonderen Datengrundlagen, die vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung zu Verfügung gestellt wurden (Sonderauswertung der Laufenden Raumbewertung und der Städtebauförderungsdatenbank), basieren die Analysen abweichend von den Darstellungen in Kapitel 5 auf den Kommunen, die zum Stand Ende 2005 Programmkommunen des Stadtumbau Ost waren. Es handelt sich um 340 Programmkommunen der neuen Länder (ohne Berlin), die Ende 2005 eine Bevölkerungszahl von 7,181 Mio. auf sich vereinten sowie die Programmkommune Berlin mit 3,395 Mio. Einwohnern. Auf die sonstigen 3.499 Kommunen der neuen Länder entfallen 6,163 Mio. Einwohner. Die 340 Programmkommunen zum Stand 2005 stellen 9 Prozent aller Kommunen und 43 Prozent (inkl. Berlin 63 Prozent) der gesamten Bevölkerung der neuen Länder.

7.2.1 Ökonomische Entwicklung und Situation in den Programmkommunen und sonstigen Kommunen

In Tabelle 7.6 ist die Veränderung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort in den Programmkommunen des Stadtumbau Ost und den sonstigen Kommunen der neuen Länder dargestellt. Im Zeitraum 1997 bis 2005 ist die Beschäftigtenzahl in den Programmkommunen um 21,2 Prozent und somit weitaus stärker zurückgegangen als in den sonstigen Kommunen, die einen Rückgang von 5,2 Prozent verzeichneten. Im Zeitraum 2001 bis 2005 ist die Diskrepanz zwar etwas geringer, jedoch war der Beschäftigtenrückgang in den Programmkommunen (-13,4 Prozent) nach wie vor erheblich stärker als in den sonstigen Kommunen (-6,3 Prozent).

Zwischen den Programmkommunen gibt es bei der Beschäftigtenentwicklung 2001 bis 2005 erhebliche landesspezifische Spannen (zwischen -11,6 Prozent Sachsen und

-16,6 Prozent Brandenburg) und gemeindegrößenspezifische Unterschiede (Spanne zwischen -11,6 Prozent ab 100.000 Einwohner und -15,2 Prozent 20.000 bis 50.000 Einwohner). Der Beschäftigtenrückgang 2001 bis 2006 ist jedoch bei allen Teilgruppen unter den Programmkommunen spürbar höher als bei den entsprechenden Teilgruppen unter den sonstigen Kommunen.

Tabelle 7.6: Veränderung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten am Wohnort in Programmkommunen des Stadtumbau Ost und sonstigen Kommunen 1997 bis 2005 und 2001 bis 2005 in Prozent

Das oben zur Beschäftigtenentwicklung Gesagte findet auch bei der Analyse des Anteils der Arbeitslosen an der Bevölkerung von 15 bis 65 Jahren seine Entsprechung. Insgesamt liegt der Arbeitslosenanteil 2005 in den Programmkommunen der neuen Länder mit 15,3 Prozent (Berlin 13,3 Prozent) spürbar über der Quote von 12,8 Prozent in den sonstigen Kommunen. Auch bei einem Vergleich zwischen Programmkommunen und sonstigen Kommunen unterschieden nach Länder- und Gemeindegrößenklassenzugehörigkeit gilt der Befund der höheren Arbeitslosigkeit in den Programmkommunen.

	Zeitraum 1997 bis 2005 (jeweils 30.6.)				Zeitraum 2001 bis 2005 (jeweils 30.6.)			
	Programm-kommune Berlin	Programm-kommunen neue Länder	Sonstige Kommunen neue Länder	Gesamt (neue Länder und Berlin)	Programm-kommune Berlin	Programm-kommunen neue Länder	Sonstige Kommunen neue Länder	Gesamt (neue Länder und Berlin)
gesamt	-16,1%	-21,2%	-5,2%	-14,4%	-11,8%	-13,4%	-6,3%	-10,3%
Land								
Brandenburg	-	-27,6%	-2,4%	-11,0%	-	-16,6%	-4,7%	-8,3%
Mecklenburg-Vorpommern	-	-24,4%	-4,2%	-15,8%	-	-15,5%	-6,2%	-11,2%
Sachsen	-	-18,6%	-7,3%	-14,6%	-	-11,6%	-7,2%	-9,9%
Sachsen-Anhalt	-	-23,1%	-5,7%	-16,2%	-	-13,6%	-6,2%	-10,4%
Thüringen	-	-17,7%	-6,8%	-12,9%	-	-13,3%	-7,8%	-10,8%
Einwohner								
unter 10.000 Einw.	-	-19,4%	-6,0%	-8,0%	-	-13,3%	-6,8%	-7,7%
10.000 bis unter 20.000 Einw.	-	-20,0%	0,8%	-13,2%	-	-13,1%	-3,7%	-9,7%
20.000 bis unter 50.000 Einw.	-	-23,4%	-2,7%	-19,9%	-	-15,2%	-4,9%	-13,3%
50.000 bis unter 100.000 Einw.	-	-24,2%	-	-24,2%	-	-14,5%	-	-14,5%
ab 100.000 Einw.	-16,1%	-19,3%	-9,9%	-17,4%	-11,8%	-11,6%	-5,0%	-11,5%

Datengrundlage: BBR (Laufende Raumbcobachtung, Städtebauförderungsdatenbank zum Stand Ende 2005)

7.2.2 Demografische Entwicklung in den Programmkommunen und sonstigen Kommunen

Die Programmkommunen des Stadtumbau Ost hatten im Zeitraum 1997 bis 2005 mit 8,6 Prozent weitaus höhere Bevölkerungsverluste als die sonstigen Kommunen der neuen Länder, die einen Rückgang um 1,1 Prozent verzeichneten. Diese Aussage gilt, bezogen auf diesen Zeitraum, in der Regel auch für die jeweiligen Teilgruppen von Programmkommunen und sonstigen Kommunen unterschieden nach Ländern, Gemeindegrößenklassen und regionalen Typen (Tabelle 7.7).

Tabelle 7.7: Veränderung der Bevölkerungszahl in Programmkommunen des Stadtumbau Ost und sonstigen Kommunen 1997 bis 2005 und 2001 bis 2005 in Prozent

	Zeitraum 1997 bis 2005 (jeweils 31.12.)				Zeitraum 2001 bis 2005 (jeweils 31.12.)			
	Programmkommune Berlin	Programmkommunen neue Länder	Sonstige Kommunen neue Länder	Gesamt (neue Länder und Berlin)	Programmkommune Berlin	Programmkommunen neue Länder	Sonstige Kommunen neue Länder	Gesamt (neue Länder und Berlin)
gesamt	-0,9%	-8,6%	-1,1%	-4,4%	0,2%	-3,4%	-2,1%	-2,2%
Land								
Brandenburg	-	-14,0%	6,6%	-0,5%	-	-6,6%	1,1%	-1,3%
Mecklenburg-Vorpommern	-	-9,2%	-0,9%	-5,6%	-	-3,3%	-2,6%	-3,0%
Sachsen	-	-6,4%	-4,2%	-5,6%	-	-2,1%	-3,2%	-2,5%
Sachsen-Anhalt	-	-11,2%	-4,6%	-8,6%	-	-4,5%	-4,0%	-4,3%
Thüringen	-	-6,4%	-5,0%	-5,8%	-	-2,8%	-3,6%	-3,2%
Einwohner								
unter 10.000 Einw.	-	-12,1%	-3,3%	-4,6%	-	-6,3%	-3,2%	-3,7%
10.000 bis unter 20.000 Einw.	-	-9,8%	8,8%	-3,9%	-	-4,9%	1,8%	-2,6%
20.000 bis unter 50.000 Einw.	-	-11,1%	9,1%	-7,9%	-	-5,1%	2,6%	-3,8%
50.000 bis unter 100.000 Einw.	-	-9,5%	-	-9,5%	-	-3,8%	-	-3,8%
ab 100.000 Einw.	-0,9%	-4,2%	4,8%	-2,1%	0,2%	0,1%	4,0%	0,3%
Veränd. Bevölkerung 1997-2005								
unter -12%	-	-16,5%	-16,1%	-16,4%	-	-7,7%	-8,5%	-7,9%
-12 bis unter -6%	-	-9,3%	-8,6%	-9,1%	-	-3,6%	-5,1%	-4,1%
ab -6%	-0,9%	-0,3%	4,7%	1,5%	0,2%	0,6%	0,0%	0,2%
Veränd. Beschäftigte 1997-2005								
unter -22%	-	-13,4%	-10,8%	-13,1%	-	-5,5%	-6,2%	-5,6%
-22 bis unter -14%	-0,9%	-6,6%	-8,3%	-4,4%	0,2%	-2,6%	-4,6%	-1,7%
ab -14%	-	-1,5%	1,8%	1,1%	-	-0,1%	-1,1%	-0,9%
Regiongrundtyp BBR								
Agglomerationsraum	-0,9%	-5,7%	4,8%	-0,8%	0,2%	-1,8%	0,5%	-0,3%
verstädterter Raum	-	-9,6%	-4,2%	-7,5%	-	-3,7%	-3,7%	-3,7%
ländlicher Raum	-	-10,9%	-4,6%	-7,8%	-	-5,0%	-3,6%	-4,3%
WIM-Kreistyp BBR								
Metropolen	-0,9%	1,6%	-	-0,3%	0,2%	2,7%	-	0,8%
Großstädte	-	-8,1%	4,8%	-7,1%	-	-1,8%	4,0%	-1,4%
Umlandkreise	-	-9,4%	3,3%	-2,1%	-	-4,6%	-0,3%	-2,0%
ländliche Kreise	-	-11,5%	-3,9%	-7,5%	-	-5,4%	-3,5%	-4,4%
Datengrundlage: BBR (Laufende Raumbewertung, Städtebauförderungsdatenbank zum Stand Ende 2005)								

Relativ hoch waren die Bevölkerungsverluste 1997 bis 2005 mit 13,4 Prozent in den Programmkommunen mit einem relativ hohen Beschäftigtenrückgang von mehr als 22 Prozent. Programmkommunen mit einem relativ niedrigen Beschäftigtenrückgang von unter 14 Prozent verzeichneten dagegen nur einen Bevölkerungsrückgang von 1,5 Prozent. Das Ergebnis belegt, dass eine ungünstige ökonomische bzw. Arbeitsmarktentwicklung die wesentliche Ursache für die Bevölkerungsrückgänge bzw. die Abwanderung aus den Programmkommunen darstellt. Weit überdurchschnittliche Bevölkerungsverluste im Zeitraum 1997 bis 2005 weisen die Programmkommunen in Brandenburg²⁹ (14,0 Prozent) sowie mit weniger als 10.000 Einwohnern (12,1 Prozent) bzw. in ländlichen Kreisen (11,5 Prozent) auf. Des Weiteren verzeichneten Programmkommunen in Sachsen-Anhalt (11,2 Prozent) sowie mit 20.000 bis 50.000 Einwohnern (-11,1 Prozent) überdurchschnittliche Bevölkerungsverluste.

Die Programmkommunen des Stadtumbau Ost hatten nicht nur im gesamten Zeitraum 1997 bis 2005, sondern auch in den Jahren 2001 bis 2005 höhere Bevölkerungsverluste (3,4 Prozent) als die sonstigen Kommunen der neuen Länder (2,1 Prozent). Allerdings ist unverkennbar, dass der Unterschied zwischen Programmkommunen und sonstigen Kommunen bei der Bevölkerungsentwicklung in der Zeit von 2001 bis 2005 weitaus geringer ist als im Gesamtzeitraum bzw. im vorangegangenen Zeitraum 1997 bis 2001. Die Programmkommunen Sachsens und Thüringens hatten im Zeitraum 2001 bis 2005 sogar etwas geringere Bevölkerungsverluste (2,1 Prozent bzw. 2,8 Prozent) als die sonstigen Kommunen dieser beiden Länder (3,2 Prozent bzw. 3,6 Prozent).

Bei der Bevölkerungsentwicklung der Programmkommunen bezogen auf den Zeitraum 2001 bis 2005 wird deutlich, dass die Verluste umso größer sind, je geringer die Einwohnerzahl der Kommunen ist bzw. je peripherer sie gelegen sind. Städte ab 100.000 Einwohner bzw. Metropolen verzeichnen dagegen eine leichte Bevölkerungszunahme.

Abbildung 7.4 und Abbildung 7.5 zeigen die Häufigkeitsverteilung der Programmkommunen und der sonstigen Kommunen für Klassen der prozentualen Veränderung der Bevölkerung im Zeitraum 1997 bis 2005 und 2001 bis 2005. Aus beiden Abbildungen wird deutlich, dass die Programmkommunen häufiger hohe Bevölkerungsverluste und die sonstigen Kommunen häufiger moderate Verluste bzw. Bevölkerungsgewinne aufweisen. Beide Gruppen sind jedoch nicht trennscharf, sondern überlagern sich: Ein größerer Anteil der Programmkommunen und sonstigen Kommunen weist eine ähnliche Bevölkerungsentwicklung bezogen auf den Gesamtzeitraum 1997 bis 2005 und insbesondere bezogen auf den Zeitraum 2001 bis 2005 auf.

Zugleich wird deutlich, dass sich die Programmkommunen untereinander in ihrer Bevölkerungsentwicklung unterscheiden, wobei die Spanne von einer leichten Bevölkerungszunahme bis hin zu starken Verlusten reicht: 3 Prozent (zehn Fälle) der Programmkommunen weisen eine stagnierende bzw. eine Zunahme der Bevölkerungszahl bis zu 5 Prozent auf, 41 Prozent verzeichnen Bevölkerungsverluste bis zu 5 Prozent und 47 Prozent haben Bevölkerungsverluste von über 5 Prozent bis 10 Prozent. Bei 9 Prozent der Programmkommunen betragen die Bevölkerungsverluste mehr als 10 Prozent.

²⁹ Im Land Brandenburg sind die besonders hohen Bevölkerungsverluste in den Programmkommunen Ergebnis der Auswahlkriterien für die Gebietskulisse des Programms Stadtumbau Ost (Konzentration auf Kommunen mit starkem Bevölkerungsrückgang; vgl. Kapitel 4).

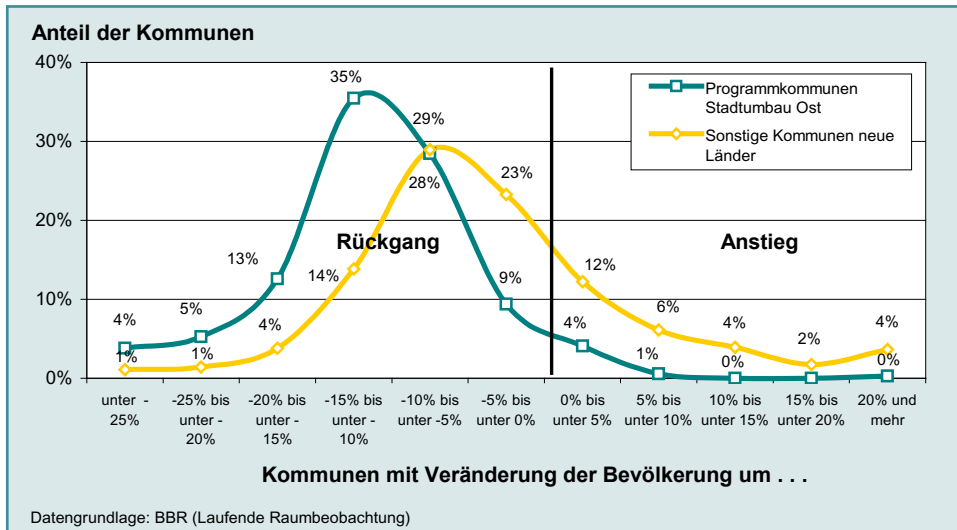


Abbildung 7.4: Häufigkeitsverteilung der Programmkommunen des Stadtumbau Ost und der sonstigen Kommunen nach Veränderung Bevölkerung 1997 bis 2005 in Prozent

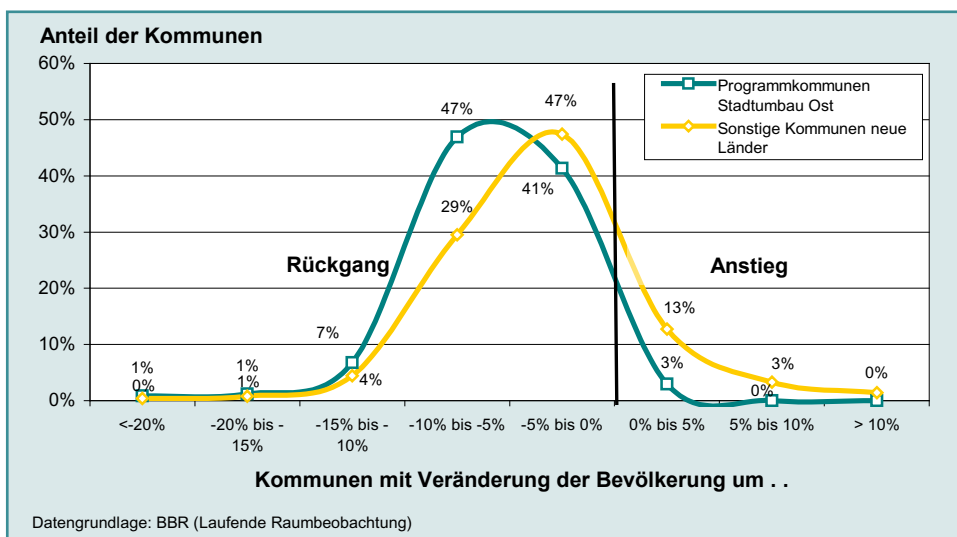


Abbildung 7.5: Häufigkeitsverteilung der Programmkommunen des Stadtumbau Ost und der sonstigen Kommunen nach Veränderung Bevölkerung 2001 bis 2005 in Prozent

Es stellt sich die Frage, in welchem Maße die Veränderung der Bevölkerung durch Wanderungen bzw. durch natürliche Bevölkerungsentwicklung (Geburten/Sterbefälle) beeinflusst wird. Im Zeitraum 1998 bis 2005 verloren die Programmkommunen 5,4 Prozent ihrer Bevölkerung durch Wanderungen und 3,2 Prozent durch natürliche Entwicklung bzw. Sterbefallüberschüsse. Die sonstigen Kommunen verzeichneten bei beiden Komponenten geringere Verluste (1,7 Prozent bzw. 2,8 Prozent).

Bei den Programmkommunen waren von 2002 bis 2005 die Bevölkerungsverluste durch Wanderungen und durch die natürliche Entwicklung (Sterbefallüberschuss) gleich stark (jeweils 1,7 Prozent). Die Wanderungen haben demnach 2002 bis 2005 gegenüber dem Gesamtzeitraum 1998 bis 2005 bei der Bevölkerungsentwicklung an Einfluss verloren. Auch bei den sonstigen Kommunen hatten die Wanderungen im

³⁰ Der Mikrozensus weist erhebliche Probleme auf, die insbesondere bei einer Zeitreihenbetrachtung zum Tragen kommen und zum Teil zu unplausiblen Ergebnissen führen. Hierzu zählen Wertesprünge bei der Zahl und Struktur privater Haushalte zwischen Einzeljahren, die Ergebnis des beim Mikrozensus angewandten Erhebungs- und Hochrechnungsverfahrens sind und keine realen Veränderungen darstellen. Zudem wurde das Erhebungs- und Hochrechnungsverfahren des Mikrozensus im Jahr 2005 grundlegend umgestellt, was die Vergleichbarkeit mit den Ergebnissen bis zum Jahr 2004 einschränkt. Das Hochrechnungsmodell wurde hinsichtlich einer Ergänzung um das Merkmal Alter und einer differenzierteren Untergliederung des Merkmals Nationalität modifiziert. Die Erhebungsmethode wurde hinsichtlich eines unterjährigen Erhebungsdesigns (vorher Stichtagerhebung), eines flächendeckenden Einsatzes von Laptops in der Feldarbeit und geänderter Frageformulierungen verändert. Da sich die Auswirkungen der geänderten Erhebungsmethode nicht abschätzen lassen, kommt das Statistische Bundesamt zu dem Schluss, dass es somit auch nicht möglich ist, die realen Veränderungen gegenüber den Jahren bis 2004 genau zu beziffern (Iversen 2007, S. 747). Die Daten des BBR bauen zwar auch auf Ergebnissen des Mikrozensus auf, jedoch werden hieraus längerfristige Trends abgeleitet, die mit der Bevölkerungsfortschreibung verknüpft werden und dadurch nicht die oben dargestellten Probleme aufweisen. Die Ergebnisse des BBR weisen zudem den Vorteil auf, dass die Daten für die Entwicklung der Haushalte in der Vergangenheit mit den Prognosedaten stimmig sind und jeweils als sachlich und räumlich differenzierte Ergebnisse vorliegen.

³¹ Die der Haushaltsprognose des BBR zu Grunde liegende Bevölkerungsprognose weicht in den Jahren 2003 bis 2006 von der tatsächlichen Bevölkerungsentwicklung in den neuen Ländern leicht nach oben ab. Die Werte der Haushaltsprognose für 2003 bis 2006 wurden auf Grundlage dieser Abweichung vom IFS modifiziert bzw. nach unten angepasst. Zudem wurde die vom BBR für diese Jahre (aufgrund angenommener Sättigungstendenzen) eher konservativ angesetzte Haushaltsverkleinerung unter Berücksichtigung längerfristiger Trends nach oben (im Sinne einer stärkeren Verkleinerungstendenz) angepasst.

Zeitraum 2002 bis 2005 nur noch einen relativ geringen Einfluss: Durch sie ging die Bevölkerung um 0,8 Prozent zurück, während die natürliche Entwicklung zu einem Bevölkerungsrückgang von 1,3 Prozent führte.

Anders als bei der Entwicklung aller Programmkommunen ist der Einfluss der natürlichen Bevölkerungsentwicklung bei Kommunen bzw. Gebietstypen mit weit unter- oder überdurchschnittlicher Veränderung der Bevölkerungszahl im Zeitraum 2002 bis 2005 eher gering. Zwar zeigt die natürliche Entwicklung durchaus regionale Unterschiede und trägt so zur regional unterschiedlichen Bevölkerungsentwicklung bei. Beispielsweise war sie bei den Programmkommunen im Zeitraum 2002 bis 2005 in ländlichen und Umlandkreisen für einen Bevölkerungsrückgang von 1,9 Prozent bzw. 2,2 Prozent verantwortlich, in Metropolen jedoch nur von 0,7 Prozent (Berlin 0,4 Prozent). Starke regionale Unterschiede in der gesamten Bevölkerungsentwicklung gehen jedoch weitaus stärker auf Wanderungen als auf die natürliche Entwicklung zurück: So haben unter den Programmkommunen jene in ländlichen und Umlandkreisen durch Wanderungen 3,5 Prozent bzw. 2,3 Prozent an Bevölkerung verloren und die Metropolen hierdurch um 3,4 Prozent Bevölkerung gewonnen (Berlin 0,6 Prozent). Allerdings ist zu erwarten, dass die Auswirkungen des demografischen Wandels und damit die natürliche Bevölkerungsentwicklung künftig verstärkt an Bedeutung für die Bevölkerungsentwicklung in den Programmkommunen und den sonstigen Kommunen gewinnen werden (siehe unten).

7.3 Entwicklung und aktuelle Situation auf dem Wohnungsmarkt

7.3.1 Entwicklung der Zahl der privaten Haushalte und Höhe des Einkommens

Informationen zur Entwicklung der Zahl der Haushalte in den letzten Jahren lassen sich aus der BBR-Haushaltsprognose gewinnen, die als Grundlage für die Prognose für 2003 bis 2020 zusätzlich Angaben zur Entwicklung der Haushalte von 1990 bis 2002 enthält. Den Daten des BBR wird der Vorzug vor den Ergebnissen des Mikrozensus gegeben, da die BBR-Daten aus methodischen und inhaltlichen Gründen für den Zweck dieser Studie besser geeignet sind.³⁰ Im Folgenden werden Angaben zur Entwicklung der Zahl der Haushalte für den Zeitraum 1996 bis 2006 gemacht, bei denen die Prognosewerte des BBR für die Jahre 2003 bis 2006 anhand gegenüber der Prognose aktuellerer Informationen modifiziert wurden.³¹

Abbildung 7.6 macht deutlich, dass trotz des oben beschriebenen Rückgangs der Bevölkerungszahl in den neuen Ländern die Zahl der Haushalte von 1995 bis 2006 gestiegen ist. Die Bevölkerungsverluste in den neuen Ländern haben demnach insgesamt zu keiner Reduzierung der Nachfrage nach Wohnungen geführt.

Die Haushaltsentwicklung von 1996 bis 2006 ist von drei Phasen geprägt: einem starken Anstieg der Zahl der Haushalte von 1996 bis 2000, einem nur noch sehr geringen Anstieg bzw. einer Stagnation der Haushaltszahl von 2001 bis 2005 und von 2005

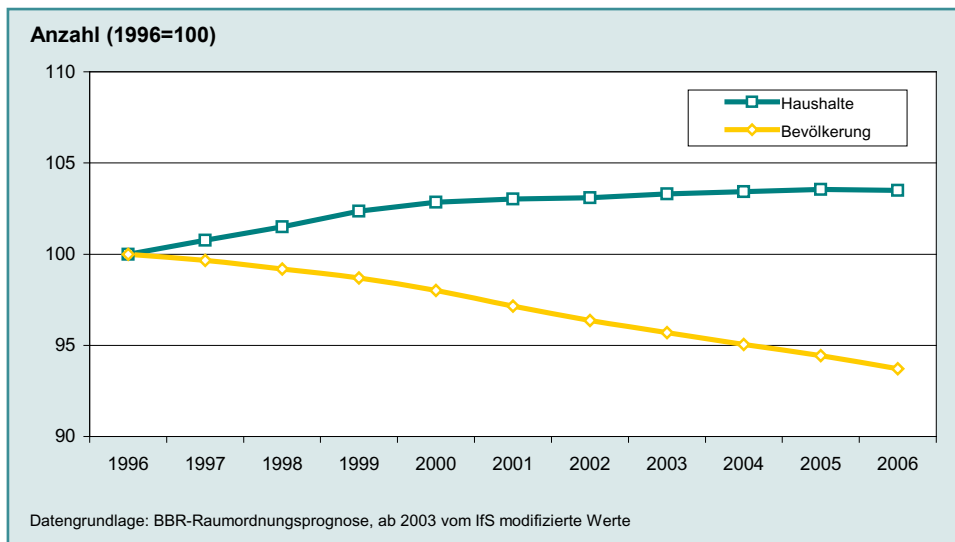


Abbildung 7.6: Entwicklung der Zahl der privaten Haushalte und der Bevölkerung in den neuen Ländern ohne Berlin 1996 bis 2006

auf 2006 hat ein geringer Rückgang der Zahl der Haushalte eingesetzt, durch den die vorangegangene Zunahme seit 1996 jedoch so gut wie nicht aufgezehrt wurde.

In Abbildung 7.7 ist die prozentuale Veränderung der Zahl der Haushalte für die Jahre 1996 bis 2001 und 2001 bis 2006 für die neuen Länder und Berlin sowie zum Vergleich für die alten Länder dargestellt. Im Zeitraum 1996 bis 2001 verzeichneten alle neuen Länder und Berlin einen Zuwachs an privaten Haushalten, der mit einer Spanne zwischen 0,4 Prozent (Sachsen-Anhalt) und 7,5 Prozent (Brandenburg) allerdings sehr unterschiedlich ausfiel. Insgesamt hatten die neuen Länder (ohne Berlin) einen Zuwachs von 3,0 Prozent, der genau gleich hoch wie in den alten Ländern (ohne Berlin) war. Berlin lag mit 1,6 Prozent niedriger.

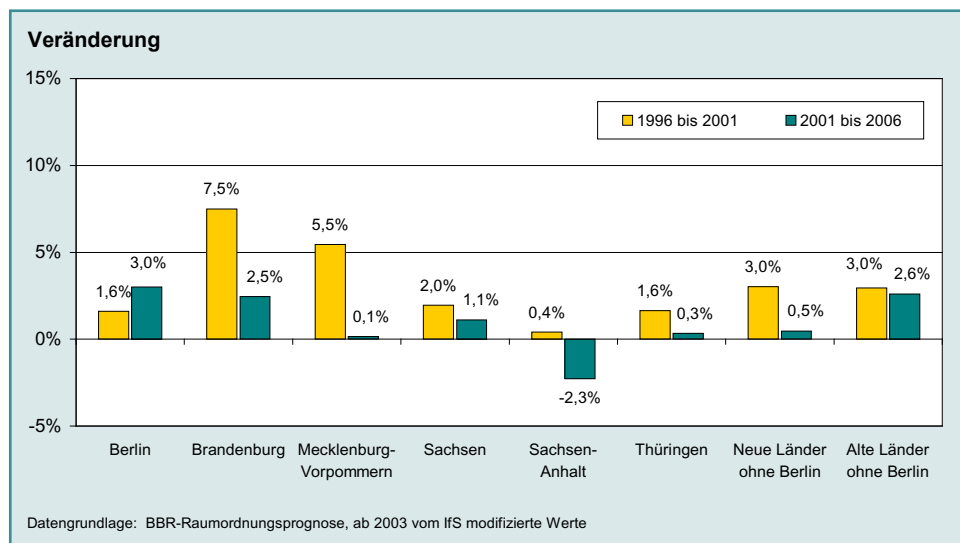


Abbildung 7.7: Veränderung der Zahl der privaten Haushalte in den neuen und alten Ländern sowie in Berlin 1996 bis 2001 und 2001 bis 2006 in Prozent

Im Zeitraum 2001 bis 2006 zeigt sich ein uneinheitliches Bild der Entwicklung der Zahl der Haushalte: Während Länder wie Berlin (3,0 Prozent) und Brandenburg (2,5 Prozent) noch spürbare Zuwächse verzeichnen, weisen andere wie Sachsen (1,1 Prozent), Thüringen (0,3 Prozent) und Mecklenburg-Vorpommern (0,1 Prozent) nur noch ein geringes Plus und Sachsen-Anhalt sogar ein Minus (-2,3 Prozent) auf. In einigen der neuen Bundesländer hat demnach der (nach den Ergebnissen früherer Prognosen; siehe unten) erst später erwartete Rückgang der Zahl der Haushalte bzw. der Wohnungsnachfrage bereits in den letzten Jahren eingesetzt bzw. deutet sich unmittelbar an.

7.3.2 Veränderungen beim Wohnungsangebot

Baufertigstellungen

In Tabelle 7.8 sind Baufertigstellungen von Wohnungen von 2001 bis 2006 dargestellt. Im gesamten Zeitraum wurden in den neuen Ländern 239.717 Wohnungen und in Berlin 26.106 Wohnungen fertig gestellt. Die Baufertigstellungen waren im Zeitraum stark rückläufig und lagen 2006 mit 33.695 Wohnungen um 45 Prozent niedriger als 2001 mit 61.715 Wohnungen. Am stärksten ist die Bautätigkeit von 2001 bis 2006 in Berlin und Sachsen-Anhalt zurückgegangen (um 56 Prozent bzw. 53 Prozent), am geringsten in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern (um 34 Prozent bzw. 40 Prozent).

Der Rückgang der Bautätigkeit von 2001 bis 2006 unterschied sich nach der Bauform erheblich. Gemessen am gesamten Rückgang in den neuen Ländern und Berlin war der Rückgang bei den Ein- und Zweifamilienhäusern mit 32 Prozent unterdurchschnittlich, bei den Mehrfamilienhäusern und den Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden (Ausbau, Aufstockung, Teilung/Zusammenlegung etc.) mit 67 Prozent bzw. 59 Prozent überdurchschnittlich.

Tabelle 7.8: Baufertigstellungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden

Die Baufertigstellungen (neu errichtete Wohngebäude) der Jahre 2001 bis 2006 in den neuen Ländern und Berlin wurden mit einem Anteil von 80 Prozent von Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern dominiert, während die Wohnungen in Mehrfamilienhäusern

Jahr	Berlin	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Neue Länder ohne Berlin	Neue Länder und Berlin
2001	7.093	16.109	9.449	12.916	8.108	8.040	54.622	61.715
2002	5.182	13.980	8.541	10.198	6.947	6.139	45.805	50.987
2003	3.418	12.376	7.330	8.363	6.074	5.301	39.444	42.862
2004	3.751	11.053	7.281	8.396	5.842	4.691	37.263	41.014
2005	3.536	10.398	6.147	7.173	4.292	3.998	32.008	35.544
2006	3.126	10.685	5.698	6.484	3.834	3.868	30.569	33.695
2001-2006	26.106	74.601	44.446	53.530	35.097	32.037	239.717	265.823
Veränderung								
2001-2006	-56%	-34%	-40%	-50%	-53%	-52%	-44%	-45%
Datengrundlage: Statistisches Bundesamt Fachserie 5, Reihe 1 Bautätigkeit								

sen mit 20 Prozent eine untergeordnete Rolle spielten. Die Struktur der Bautätigkeit der Jahre 2001 bis 2006 hat sich gegenüber dem vorangegangenen Sechsjahreszeitraum spürbar verändert. In den Jahren 1995 bis 2000 waren die Anteile der Bauformen bei der Bautätigkeit noch nahezu ausgeglichen: 47 Prozent Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern und 53 Prozent Wohnungen in Mehrfamilienhäusern.

Die Neubautätigkeit der letzten Jahre wurde mit ihrem hohen Anteil an Ein- und Zweifamilienhäusern in hohem Maße von der Nachfrage nach einer Bau- bzw. Eigentumsform gestützt, die im Wohnungsbestand der neuen Länder im Vergleich zu dem der alten Länder relativ wenig verbreitet ist und bei der daher Nachholbedarf besteht. Während im Jahr 2006 34 Prozent des Wohnungsbestands (Wohngebäude) in den neuen Ländern und Berlin auf Ein- und Zweifamilienhäuser entfielen, waren es in den alten Ländern (ohne Berlin) 51 Prozent.³² Ähnliches gilt für die Eigentumsquote: in den neuen Ländern und Berlin wurden im Jahr 2006 27 Prozent der Wohnungen in Wohngebäuden vom Eigentümer bewohnt, in den alten Ländern (ohne Berlin) waren es 42 Prozent.³³

Entwicklung und Struktur der genehmigten Wohnungsabgänge

Anders als bei den Baufertigstellungen haben sich die genehmigten Abgänge in den neuen Ländern und Berlin Ost in den Jahren 2001 bis 2004 spürbar von 17.133 auf 43.234 Wohnungen (in Wohn- und Nichtwohngebäuden) erhöht. Das Jahr 2004 stellt den Höhepunkt der bisherigen Entwicklung dar, da sich die genehmigten Abgänge 2005 und 2006 auf 41.421 bzw. 32.968 Wohnungen reduziert haben (Abbildung 7.8).

Tabelle 7.9 zeigt den Umfang und die Entwicklung der genehmigten Wohnungsabgänge (in Wohngebäuden) von 2001 bis 2006 in den einzelnen Ländern. Der größte Anteil der genehmigten Wohnungsabgänge entfällt auf Sachsen mit 33 Prozent (68.349

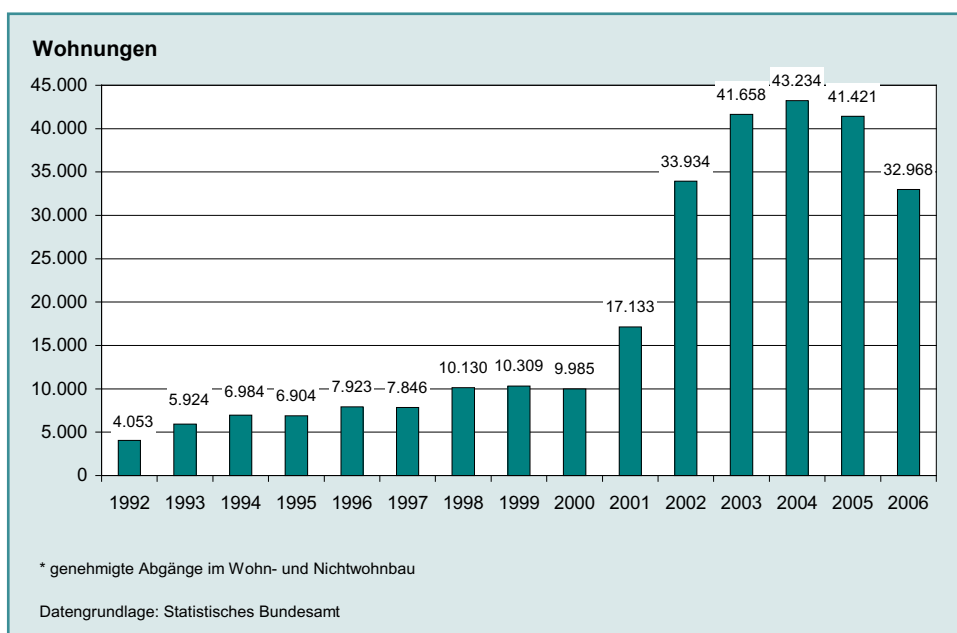


Abbildung 7.8: Wohnungsabgänge* in den neuen Ländern und Berlin Ost 1992-2006

³² Statistisches Bundesamt, Gebäude und Wohnungen, Lange Reihen ab 1968-2006.

³³ Statistisches Bundesamt Mikrozensus – Zusatzerhebung 2006. Bestand und Struktur der Wohneinheiten. Wohnsituation der Haushalte (korrigierte Fassung vom 9. April 2008).

Tabelle 7.9: Genehmigte Wohnungsabgänge im Wohnbau insgesamt (einschl. Abgang von Gebäudeteilen) nach Ländern

WE), gefolgt von Sachsen-Anhalt mit 26 Prozent (53.074 WE). Die Abgangsquote bezogen auf den Wohnungsbestand ist jedoch in Sachsen-Anhalt mit 4,0 Prozent mit Abstand am höchsten. Sachsen (2,9 Prozent), Brandenburg (2,8 Prozent) und Thüringen (2,8 Prozent) weisen etwa durchschnittliche Abgangsquoten auf. Mit Abstand am niedrigsten ist die Abgangsquote in Mecklenburg-Vorpommern mit 1,4 Prozent (zu Berlin Ost keine Angabe wegen fehlender Wohnungszahlen).

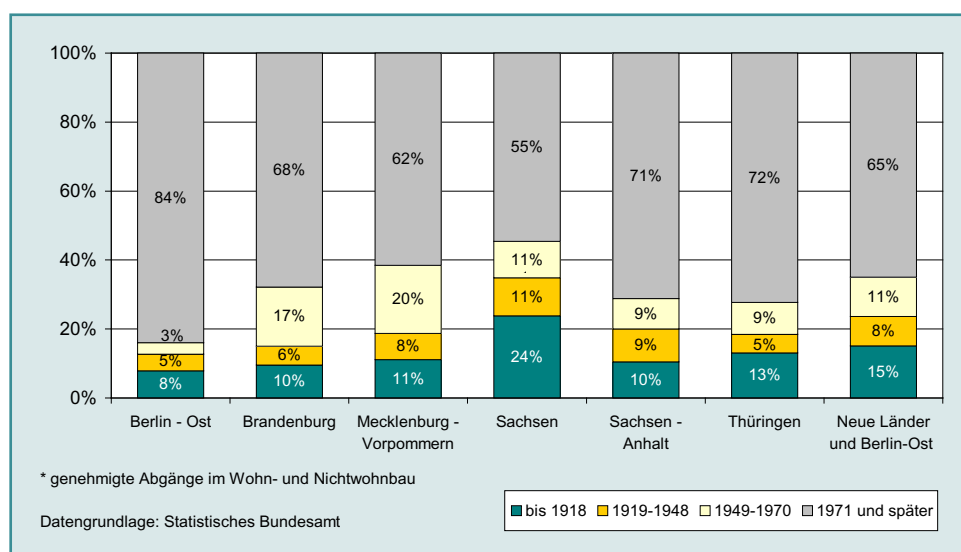
Jahr	Berlin (Ost)	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Neue Länder ohne Berlin	Neue Länder und Berlin (Ost)
2001	137	1.137	1.024	7.120	3.491	3.287	16.059	16.196
2002	611	4.554	1.406	11.985	8.485	6.111	32.541	33.152
2003	1.631	7.931	2.295	16.968	8.445	3.558	39.197	40.828
2004	1.086	6.947	2.729	12.908	13.273	5.626	41.483	42.569
2005	109	6.898	2.443	10.311	12.196	8.895	40.743	40.852
2006	616	7.674	2.608	9.057	7.184	5.665	32.188	32.804
2001-2006	4.190	35.141	12.505	68.349	53.074	33.142	202.211	206.401
Anteil in %	2%	17%	6%	33%	26%	16%	98%	100%
Abgangsquote*	-	2,8%	1,4%	2,9%	4,0%	2,8%	2,9%	-

* bezogen auf den Wohnungsbestand (zu Berlin Ost keine Angabe)

Datengrundlage: Statistisches Bundesamt Fachserie 5, Reihe 1 Bautätigkeit

Wie Abbildung 7.9 zeigt, bezieht sich mit 65 Prozent der weitaus größte Teil der genehmigten Abgänge auf Wohnungen der Baujahre 1971 und später (Plattenbauten), 11 Prozent betreffen Baujahre 1949 bis 1970 und 23 Prozent Altbauten (davon 15 Prozent Baujahre bis 1918 und 8 Prozent Baujahre von 1919 bis 1948). Der Anteil der Altbauten an den genehmigten Abrissen ist in Sachsen mit 35 Prozent weit

Abbildung 7.9: Wohnungsabgänge* in den neuen Ländern 2001-2006 nach Baualter



überdurchschnittlich und in den übrigen Ländern mit einer Spanne von 8 Prozent (Berlin Ost) bis 19 Prozent (Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern) unterdurchschnittlich.

Bezogen auf den jeweiligen Wohnungsbestand unterscheidet sich die Abgangsquote der Jahre 2001 bis 2006 zwischen den Baualtersgruppen erheblich. Am höchsten ist sie mit 5,8 Prozent beim DDR-Wohnungsbau (1949 bis 1990), deutlich niedriger sind die Abgangsquoten bei historischen und Gründerzeitbauten (bis 1918) mit 2,6 Prozent und bei Zwischenkriegsbauten (1919 bis 1948) mit 1,9 Prozent.

Abbildung 7.10 zeigt die Entwicklung der genehmigten Abgänge von 2001 bis 2006 nach Baualtersgruppen. Bei allen Baualtersgruppen ist die Zahl der genehmigten Wohnungsabgänge 2001 bis 2003 gestiegen. Bei den historischen und Gründerzeitbauten (bis 1918) hat sich die Zahl der Abgänge ab 2004 reduziert und bis 2006 (gegenüber 2003) nahezu halbiert. Auch die Baujahre von 1949 bis 1970 verzeichneten ab 2004 einen spürbaren Rückgang. Bei den Zwischenkriegsbauten (1919 bis 1948) hat seit 2005 ein Rückgang der Abgangszahlen eingesetzt. Einzig beim industriellen Wohnungsbau (1971 bis 1990) sind die Abgangszahlen durchgängig bis 2005 gestiegen und erst 2006 spürbar zurückgegangen.

Mit 84 Prozent entfällt das Gros der genehmigten Abgänge auf Wohnungsunternehmen, an zweiter Stelle folgen mit je 6 Prozent private Haushalte und öffentliche Eigentümer. 4 Prozent der Abgänge betreffen sonstige Eigentümer. Die Eigentümerstruktur bei den Abgängen unterscheidet sich zwischen den einzelnen Ländern relativ wenig, da durchweg die Wohnungsunternehmen als Akteure dominieren. Einzig in Mecklenburg-Vorpommern liegt der Anteil der Wohnungsunternehmen mit 71 Prozent unterdurchschnittlich (zugunsten der öffentlichen Eigentümer), in den übrigen Ländern bewegt sich ihr Anteil zwischen 81 Prozent und 89 Prozent. Private Haushalte

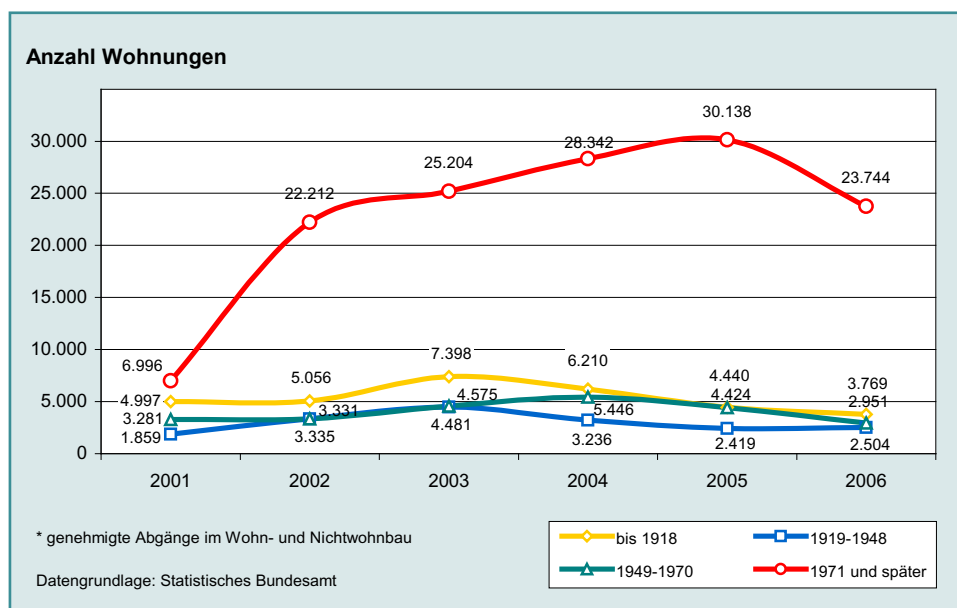
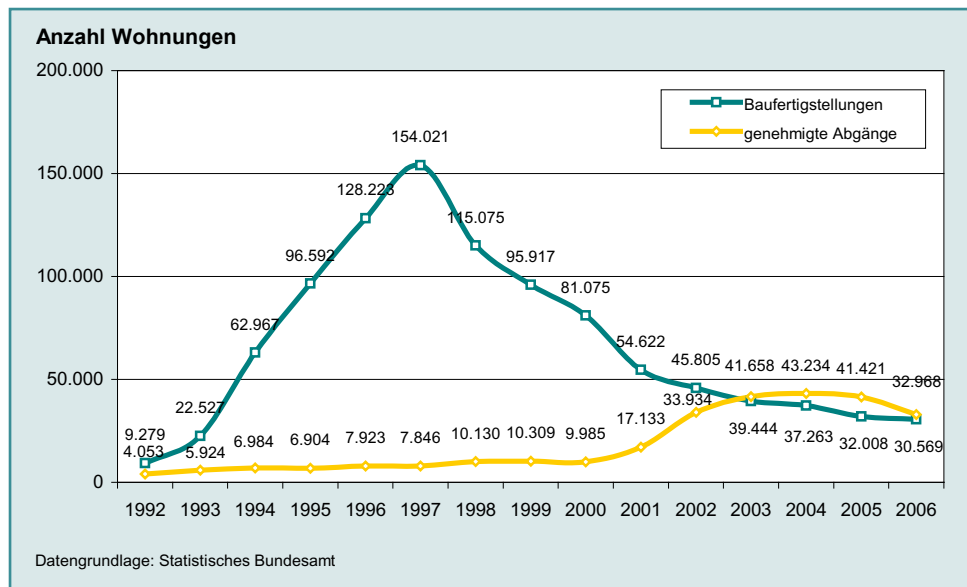


Abbildung 7.10: Wohnungsabgänge* in den neuen Ländern 2001-2006 nach Baualter

Abbildung 7.11: Entwicklung der Baufertigstellungen in den neuen Ländern (ohne Berlin) und der genehmigten Abgänge (inkl. Berlin Ost) 1992 bis 2006



(im Wesentlichen Kleineigentümer) sind in allen Ländern wenig am Abgangsgeschehen beteiligt (Anteile zwischen 3 Prozent und 9 Prozent).

³⁴ Bei diesen Zahlen ist auf eine gewisse Unschärfe zwischen den beiden Eigentümergruppen „Kommunale Wohnungsunternehmen und Genossenschaften“ und „sonstige Eigentümer“ hinzuweisen. Dies rührt daher, dass die Einordnung zu den Eigentümergruppen in der amtlichen Statistik durch Selbstzuordnung der Eigentümer erfolgt. Zwischen „Wohnungsunternehmen“ und „öffentliche Eigentümer“ kommt es zu uneinheitlichen Zuordnungen, weil es Wohnungsunternehmen gibt, die zwar eine privatrechtliche Rechtsform (GmbH, AG) aufweisen, sich jedoch mehrheitlich oder gänzlich in öffentlichem Eigentum befinden.

³⁵ Die Daten waren als Zeitreihen nur für diesen Gebietsstand mit vertretbarem Aufwand verfügbar. Die Einbeziehung von Berlin Ost schlägt bezogen auf die gesamten Abgänge nur mit einem kleinen Anteil zu Buche, sodass die unterschiedlichen Gebietsstände bei Baufertigstellungen und Abgängen die Vergleichbarkeit wenig beeinflussen.

Die Abgangsquote der Jahre 2001 bis 2006 (bezogen auf den nicht selbst genutzten Bestand) der jeweiligen Eigentümergruppe lässt sich bei kommunalen und genossenschaftlichen Eigentümern auf etwa 6,2 Prozent schätzen. Bei den privaten Haushalten (bzw. Kleineigentümern) und den sonstigen Eigentümern liegt sie mit schätzungsweise 0,5 Prozent bzw. 1,2 Prozent spürbar niedriger.³⁴

In Abbildung 7.11 wird ein Vergleich zwischen der Entwicklung der Baufertigstellungen in den neuen Ländern (ohne Berlin) seit 1992 und den genehmigten Abgängen (inkl. Berlin Ost) vorgenommen.³⁵ Bis zum Jahr 2001 überstieg die Zahl der Baufertigstellungen bei Weitem die der genehmigten Abgänge. Mit dem Jahr 2002, dem Beginn des Programms Stadtumbau Ost, hat sich das Bild deutlich gewandelt: Die Zahl der genehmigten Abgänge und der Baufertigstellungen bewegten sich deutlich aufeinander zu und seit 2003 übersteigt die Zahl der genehmigten Abgänge die der Baufertigstellungen leicht. Allerdings ist es im Jahr 2006 durch den Rückgang der genehmigten Abgänge wieder zu einer deutlichen Annäherung beider Werte gekommen.

Es lassen sich demnach zwei Phasen der Bestandsentwicklung in den neuen Ländern unterscheiden: zum einen eine Phase einer massiven Erhöhung des Wohnungsbestands durch eine hohe Bautätigkeit bei gleichzeitig relativ geringen Wohnungsabgängen. Diese Phase bezieht sich im Wesentlichen auf die Jahre 1994 bis 2001. Ab 2002 hat die Zahl der Wohnungen nur noch wenig zugenommen bzw. war rückläufig.

Entwicklung des Wohnungsbestands

In Tabelle 7.10 ist die Entwicklung der Zahl der Wohnungen von 1994 bis 2006 nach einzelnen Ländern dargestellt.³⁶ Während sich der Wohnungsbestand in den neuen Ländern (ohne Berlin) insgesamt von 1994 bis 2006 von 6,32 Mio. auf 6,98 Mio. Wohnungen um 10,5 Prozent erhöht hat, war der Zuwachs in den nördlichen Ländern Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern mit 17,7 Prozent und 16,0 Prozent weit überdurchschnittlich. In den südlichen Ländern Sachsen (8,5 Prozent), Thüringen (8,0 Prozent) und Sachsen-Anhalt (6,5 Prozent) war der Zuwachs unterdurchschnittlich. In Berlin hat die Zahl der Wohnungen um 7,5 Prozent zugenommen.

Die unterschiedliche Entwicklung zwischen südlichen und nördlichen Ländern setzt sich aktuell fort. Bezogen auf den Zeitraum 2004 bis 2006 weisen Sachsen-Anhalt (-0,8 Prozent), Sachsen (-0,2 Prozent) und Thüringen (-0,5 Prozent) aufgrund relativ

Tabelle 7.10: Entwicklung des Bestands an Wohnungen in Wohn- und Nichtwohnbäuden 1994 bis 2006

Jahr	Berlin	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Neue Länder ohne Berlin	Neue Länder und Berlin
1994	1.753.409	1.084.136	763.627	2.153.299	1.233.957	1.082.919	6.317.938	8.071.347
1996	1.792.443	1.131.372	792.985	2.222.524	1.268.988	1.114.333	6.530.202	8.322.645
2001	1.869.865	1.251.223	862.089	2.356.561	1.336.265	1.174.969	6.981.107	8.850.972
2002	1.874.313	1.260.766	869.315	2.354.719	1.334.804	1.175.023	6.994.627	8.868.940
2003	1.876.049	1.265.203	874.476	2.346.408	1.332.470	1.176.861	6.995.418	8.871.467
2004	1.878.538	1.269.067	879.132	2.342.058	1.325.313	1.175.978	6.991.548	8.870.086
2005	1.881.837	1.272.635	882.951	2.339.067	1.317.420	1.171.264	6.983.337	8.865.174
2006	1.884.276	1.275.662	886.081	2.336.451	1.314.370	1.169.558	6.982.122	8.866.398
Veränderung								
1996-2001	77.422	119.851	69.104	134.037	67.277	60.636	450.905	528.327
2001-2006	14.411	24.439	23.992	-20.110	-21.895	-5.411	1.015	15.426
1994-2006	130.867	191.526	122.454	183.152	80.413	86.639	664.184	795.051
1996-2006	91.833	144.290	93.096	113.927	45.382	55.225	451.920	543.753
2004-2006	5.738	6.595	6.949	-5.607	-10.943	-6.420	-9.426	-3.688
1996-2001	4,3%	10,6%	8,7%	6,0%	5,3%	5,4%	6,9%	6,3%
2001-2006	0,8%	2,0%	2,8%	-0,9%	-1,6%	-0,5%	0,0%	0,2%
1994-2006	7,5%	17,7%	16,0%	8,5%	6,5%	8,0%	10,5%	9,9%
1996-2006	5,1%	12,8%	11,7%	5,1%	3,6%	5,0%	6,9%	6,5%
2004-2006	0,3%	0,5%	0,8%	-0,2%	-0,8%	-0,5%	-0,1%	0,0%
Datengrundlage: Statistisches Bundesamt Fachserie 5, Reihe 1 Bautätigkeit								

hoher Rückbauaktivitäten bei relativ geringer Bautätigkeit einen Rückgang des Wohnungsbestands auf. In Mecklenburg-Vorpommern (0,8 Prozent) und Brandenburg (0,5 Prozent) sowie ebenso in Berlin (0,3 Prozent) ist die Zahl der Wohnungen von 2004 bis 2006 weiter gestiegen.

Baualters- und Eigentümerstruktur des Wohnungsbestands

Zur Baualters- und Eigentümerstruktur des Wohnungsbestands der neuen Länder gibt es keine aktuellen Zahlen zum Stand 2006, sodass auf Informationen aus dem Jahr 2003 zurückgegriffen werden muss. Nach Hochrechnungen bzw. Schätzungen des IfS umfasste der Bestand der neuen Länder und Berlin Ost Ende 2003 7,73 Mio. Wohnungen, von denen 2,51 Mio. auf selbstgenutztes Wohneigentum und 5,22 Mio. Wohnungen auf Mietwohnungen entfielen. Von den Mietwohnungen sind 1,92 Mio. (37 Prozent) Altbauten (bis 1948 erbaut), 2,70 Mio. (52 Prozent) Baujahre von 1949 bis 1990 und 0,60 Mio. (11 Prozent) Baujahre von 1991 bis 2003 (BMVBS/BBR 2007b, S. 13-14).

Vor dem Hintergrund des Stadtumbaus ist insbesondere die Eigentümerstruktur der bis 1990 erbauten Mietwohnungen von Interesse, bei denen es sich um insgesamt 4,62 Mio. Wohnungen handelt: 2,45 Mio. (53 Prozent) sind in der Hand von kommunalen und genossenschaftlichen Vermietern, 1,64 Mio. (35 Prozent) im Eigentum von privaten Kleineigentümern und 0,53 Mio. (12 Prozent) in der Hand von sonstigen Eigentümern. Bei den Mietwohnungen im Altbau liegt der Anteil der privaten Kleineigentümer etwa bei 80 Prozent und die übrigen 20 Prozent dieser Wohnungen entfallen auf die übrigen Eigentümergruppen, darunter der weit überwiegende Teil auf kommunale und genossenschaftliche Vermieter und nur ein kleiner Teil auf sonstige Vermieter. Von den 4,62 Mio. Mietwohnungen mit Baujahr bis 1990 sind 1,48 Mio. bzw. 32 Prozent nicht bzw. nur geringfügig modernisiert bzw. saniert, 1,31 Mio. bzw. 28 Prozent teilweise modernisiert bzw. saniert und 1,83 bzw. 40 Prozent voll modernisiert bzw. saniert (BMVBS/BBR 2007b, S. 15 ff.).

7.3.3 Verhältnis von Angebot und Nachfrage sowie Entwicklung des Gesamtleerstands

In Abbildung 7.12 ist die jährliche Veränderung der Zahl der Wohnungen und der Zahl der Haushalte in den neuen Ländern (ohne Berlin) im Zeitraum 1995 bis 2006 dargestellt. Es wird deutlich, dass die Zahl der Wohnungen in den Jahren 1995 bis 2002 jeweils stärker zugenommen hat als die Zahl der Haushalte. In der Folge ist zunächst ein möglicherweise bestehendes Wohnungsdefizit abgebaut, über den gesamten Zeitraum jedoch ein erhebliches Überangebot an Wohnungen aufgebaut worden.

Ab dem Jahr 2003 deutete sich eine Umkehrung der Entwicklung dahingehend an, dass die Veränderung der Zahl der Wohnungen unter der der Haushalte bzw. der Nachfrage lag und ein leichter Abbau des Überangebots einsetzte. Diese Entwicklung setzte sich auch in den Jahren 2004 und 2005 fort und der Trend zum Abbau des Überangebots verstärkte sich. Im Jahr 2006 wurde dieser Trend jedoch gestoppt,

³⁶ Die Angaben zur Zahl der Wohnungen basieren auf der Wohnungsbestandsfortschreibung der amtlichen Statistik, bei der die Baufertigstellungen und die genehmigten Abgänge von Wohnungen berücksichtigt werden. Dazu ist anzumerken, dass es Hinweise gibt, dass sowohl die Zahl der Baufertigstellungen als auch der genehmigten Abgänge tendenziell Untererfassungen aufweisen, die sich jedoch nicht beziffern lassen. Bei der Wohnungsbestandsfortschreibung kumulieren sich beide Einzelfehler nicht, sondern heben sich zumindest in Teilen auf.

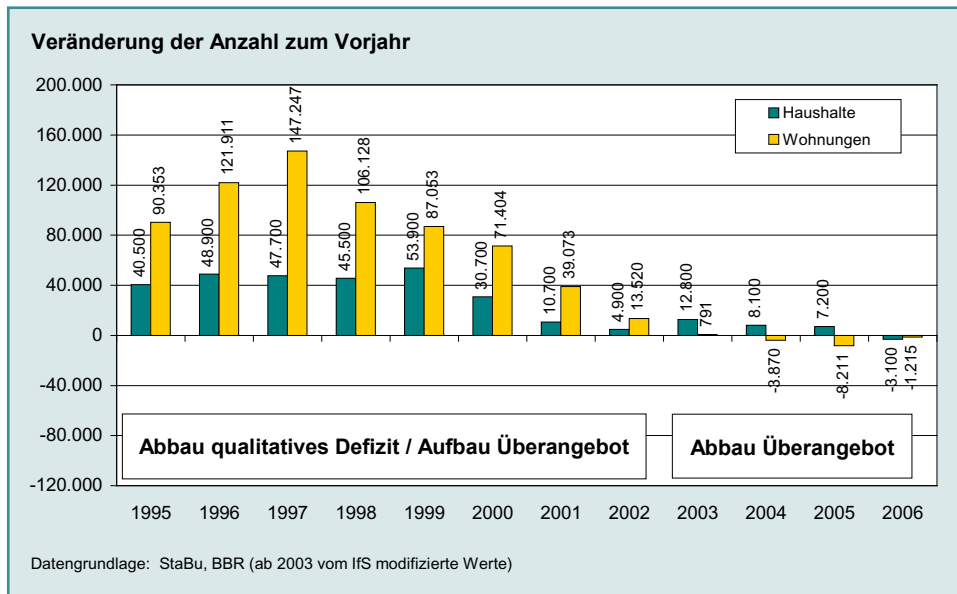


Abbildung 7.12: Bilanz: Veränderung der Zahl der Wohnungen und der Haushalte in den neuen Ländern ohne Berlin 1995 bis 2006

zum einen weil sich die Zahl der Wohnungen aufgrund der ab dem Vorjahr spürbar gesunkenen Wohnungsabgänge (bei nahezu konstanter Bautätigkeit; siehe oben) nur wenig reduzierte. Zum anderen setzte ein Rückgang der Zahl der Haushalte aufgrund der spürbar gesunkenen Bevölkerungszahl in 2006 ein.

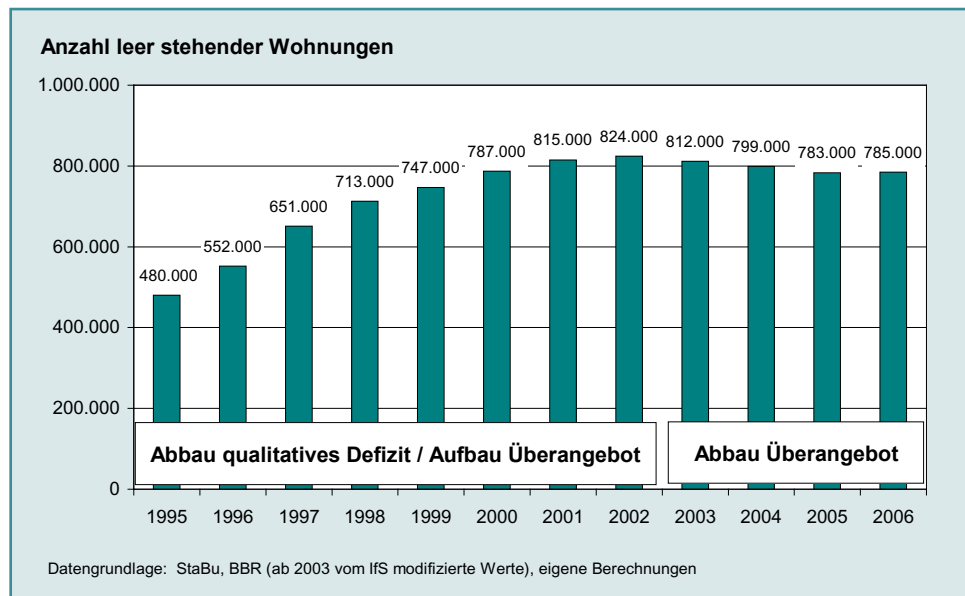
Im Folgenden werden die Ergebnisse einer Schätzung des Gesamtleerstands in den neuen Ländern bzw. dessen Entwicklung seit 1995 dargestellt, die spürbar unter den vielfach verwendeten Leerstandsergebnissen der Zusatzerhebung zum Mikrozensus 2002 liegen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass es verschiedene Hinweise dafür gibt, dass die Mikrozensus-Zusatzerhebung 2002 den Leerstand in den neuen Ländern nicht zuverlässig wiedergibt bzw. ihn spürbar überschätzt.³⁷ Auch das BBR konstatiert auf Grundlage seiner Untersuchungen, dass sich die Leerstands-informationen aus den Mikrozensus-Zusatzerhebungen nur sehr eingeschränkt zur Abbildung der Höhe der Leerstände nutzen lassen, und verwendet sie daher nicht für seine Wohnungsmarktbeobachtung (BBR 2007b, S. 152). Aus diesen Gründen wird an dieser Stelle bewusst nicht auf die Leerstandsergebnisse des Mikrozensus zurückgegriffen, obwohl diese bislang wesentliche Eckdaten für die wohnungspolitische Diskussion über die Wohnungsleerstände in den neuen Ländern bzw. den Stadtumbau Ost darstellten, auch in Zusammenhang mit der Arbeit der Kommission Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel.

Abbildung 7.13 zeigt eine Schätzung der Entwicklung des Leerstands in den neuen Ländern (ohne Berlin) auf Grundlage der Ergebnisse der Gebäude- und Wohnungszählung 1995 sowie der oben dargestellten Ergebnisse zur Entwicklung der Haushalte und der Veränderung der Zahl der Wohnungen.³⁸ Es wird deutlich, dass sich der bereits im Jahr 1995 relativ hohe Leerstand von ca. 480.000 Wohnungen bis zum Jahr 2001 auf ca. 815.000 Wohnungen spürbar erhöht hat.

³⁷ Die Leerstandsergebnisse der Mikrozensus-Zusatzerhebung liegen nicht nur häufig unter lokalen Leerstandserhebungen (z. B. in Leipzig; vgl. Stadt Leipzig 2008), sie erweisen sich zudem als nicht stimmig mit anderen Daten bzw. Ergebnissen der amtlichen Statistik. Legt man für eine Übersichtsrechnung die Gebäude- und Wohnungszählung 1995, die Wohnungsfortschreibung und die Haushaltszahlen des Mikrozensus zu Grunde, so kommt man in 2002 für die neuen Länder auf spürbar (gut ein Viertel) niedrigere Leerstandszahlen als die Mikrozensus-Zusatzerhebung.

³⁸ Die Berechnung der Leerstandsentwicklung seit 1995 wird insofern als Schätzung bezeichnet, als einige der Berechnungskomponenten gewisse Unsicherheiten aufweisen. Die Statistik der genehmigten Abgänge an Wohnungen ist bekanntermaßen durch eine gewisse Untererfassung gekennzeichnet. Bei den Baufertigstellungen ist ebenfalls davon auszugehen, dass es aufgrund vereinfachter Genehmigungsverfahren gewisse Untererfassungen gibt, insbesondere im Bereich der Ein- und Zweifamilienhäuser. Genehmigte Abgänge und Baufertigstellungen sind Grundlage für die Fortschreibung des Wohnungsbestands durch die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (siehe oben) bzw. die hier verwendete Veränderung der Zahl der Wohnungen seit 1995. Bei der Veränderung der Zahl der Wohnungen gleichen sich die möglichen Untererfassungen bei Abgängen und Baufertigstellungen zumindest zum Teil gegenseitig aus, sodass sich der mögliche Fehler der Einzelkomponenten nicht addiert, sondern insgesamt reduziert. Auch die Veränderung der Zahl der privaten Haushalte seit 1995, die auf der Bevölkerungsfortschreibung aufbaut (siehe oben), birgt gewisse Unsicherheiten.

Abbildung 7.13: Schätzung des Leerstands in den neuen Ländern ohne Berlin 1995 bis 2006 auf Basis der GWZ 1995 und der Veränderung der Zahl der Wohnungen und Haushalte



Anders als vielfach dargestellt, resultiert das hohe Überangebot bzw. der hohe Leerstand in den neuen Ländern (siehe unten) nicht aus einer rückläufigen Nachfrage in Folge von Abwanderungen, da die Zahl der Haushalte in dieser Zeit gestiegen ist (siehe oben). Vielmehr resultiert der Anstieg im Wesentlichen aus der sehr hohen Neubautätigkeit in dieser Zeit, die die Zahl der Wohnungen weitaus schneller als die Nachfrage bzw. die Zahl der Haushalte steigen ließ. Dabei trugen in den 1990er Jahren sowohl der Neubau von Ein- und Zweifamilienhäusern als auch von Mehrfamilienhäusern (etwa gleichermaßen) zum starken Zuwachs des Wohnungsbestands in den neuen Ländern bei, während das Baugeschehen in den 2000er Jahren in hohem Maße vom Eigenheimbau bzw. der Nachfrage nach dieser Bau- und Eigentumsform geprägt wurde (siehe oben).

Hinzu kommen als Ursache für den hohen Leerstand die bereits Mitte der 1990er Jahre aufgrund baulicher oder ausstattungsbedingter Mängel leer stehenden bzw. unbewohnbaren Wohnungen (insbesondere im Altbau), die in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre vielfach modernisiert wurden und als zusätzliches Angebot auf den Wohnungsmarkt kamen. Zwar wurde im Rahmen der Bautätigkeit durch die neuen Wohnungen ein qualitatives Defizit (bezogen auf Standard, Wohnfläche, Bau- und Eigentumsform etc.) auf dem Wohnungsmarkt der neuen Länder abgebaut, zugleich jedoch ein erhebliches quantitatives Überangebot aufgebaut.

Nach einem weiteren leichten Anstieg wurde in 2002 ein vorläufiger Höchststand beim Leerstand von ca. 824.000 Wohnungen erreicht. Bis 2005 reduzierte sich der Leerstand leicht um ca. 41.000 auf ca. 783.000 Wohnungen. Im Jahr 2006 ist der Leerstand aufgrund der rückläufigen Zahl der Haushalte und der nahezu gleich hohen Zahl bei Rückbau und Bautätigkeit erstmals seit 2002 wieder leicht gestiegen (auf ca. 785.000

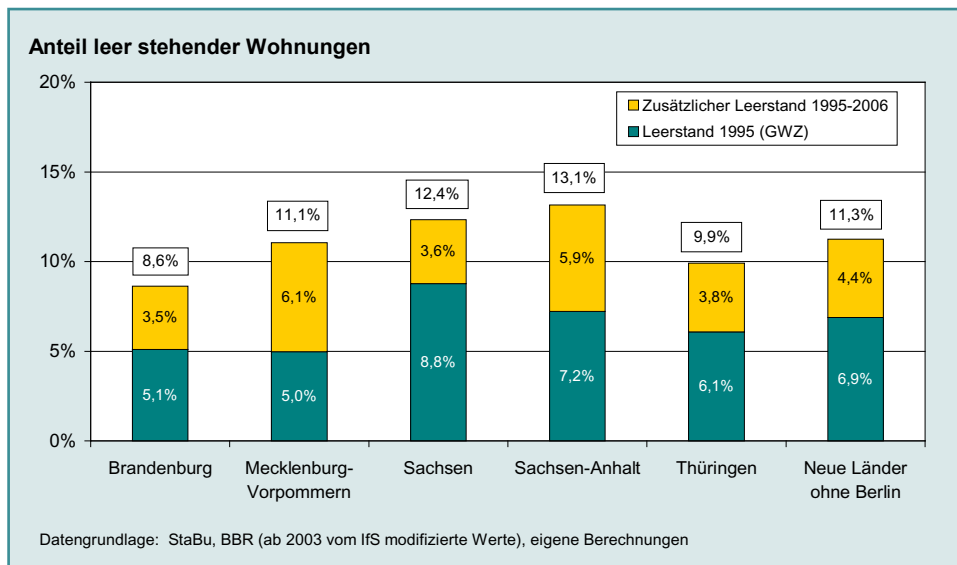


Abbildung 7.14: Geschätzte Leerstandsquote 2006 in den neuen Ländern nach Komponenten (bereits 1995 bestehender und zusätzlicher Leerstand 1995 bis 2006) in Prozent

Wohnungen). In der Zeitspanne seit Beginn des Programms Stadtumbau Ost ist der gesamte Leerstand in den neuen Ländern trotz der umfangreichen Rückbautätigkeit daher nicht spürbar gesunken, sondern nur leicht zurückgegangen bzw. jüngst sogar wieder leicht angestiegen.

Abbildung 7.14 zeigt die geschätzte Leerstandsquote 2006 für die neuen Länder nach Komponenten. Insgesamt liegt die Leerstandsquote in den neuen Ländern (ohne Berlin) bei 11,3 Prozent, wobei hiervon im Jahr 1995 bereits ein Leerstand von 6,9 Prozentpunkten vorhanden war und 4,4 Prozentpunkte im Zeitraum 1995 bis 2006 hinzugekommen sind. Die höchsten Leerstandsquoten 2006 haben Sachsen-Anhalt (13,1 Prozent) und Sachsen (12,4 Prozent). Im Vergleich dazu bewegen sich die Leerstandsquoten von Mecklenburg-Vorpommern (11,1 Prozent), Thüringen (9,9 Prozent) und Brandenburg (8,6 Prozent) auf einem deutlich niedrigeren Niveau.

Was den Leerstand angeht, der im Zeitraum 1995 bis 2006 zusätzlich entstanden ist, gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Ländern. Während der Zuwachs bei Brandenburg (3,5 Prozentpunkte), Sachsen (3,6 Prozentpunkte) und Thüringen (3,8 Prozentpunkte) unterdurchschnittlich ist, weisen Sachsen-Anhalt (5,9 Prozentpunkte) und Mecklenburg-Vorpommern (6,1 Prozentpunkte) einen deutlich überdurchschnittlichen Zuwachs beim Leerstand auf. Allerdings spielen bei den beiden letzteren Ländern unterschiedliche Gründe eine Rolle für den Anstieg des Leerstands: Während in Sachsen-Anhalt zusätzlich zur Bautätigkeit der Rückgang der Zahl der Haushalte eine Rolle spielt, verzeichnete Mecklenburg-Vorpommern einen Anstieg der Haushalte, der jedoch von der Bautätigkeit bei Weitem übertroffen wurde. Es sei darauf hingewiesen, dass auf die Entwicklung des Leerstands in Wohnungsteilmärkten in Kapitel 8 (Ergebnisse und Wirkungen des Stadtumbaus) vertiefend eingegangen wird.

7.4 Wohnungsmarktentwicklung in den Programmkommunen und sonstigen Kommunen

Im Folgenden werden Aspekte der Wohnungsmarktentwicklung in den Programmkommunen im Vergleich zu Nicht-Programmkommunen dargestellt. Dabei wird auf die Bautätigkeit, die Veränderung des Wohnungsbestands im Vergleich zur Bevölkerungsentwicklung und auf den Leerstand eingegangen.

7.4.1 Bautätigkeit

In Tabelle 7.11 ist die Bautätigkeit bezogen auf den Wohnungsbestand 2005 für die Zeiträume 1998 bis 2005 und 2002 bis 2005 dargestellt. Dabei wird zwischen Programmkommunen und Nicht-Programmkommunen der neuen Flächenländer sowie Berlin unterschieden.

Im Zeitraum 1998 bis 2005 betrug die Bautätigkeit bezogen auf den Bestand in den Programmkommunen 4,3 Prozent, davon entfallen 3 Prozentpunkte auf den Zeitraum 1998 bis 2001 und 1,3 Prozentpunkte auf den Zeitraum 2002 bis 2005. Die Bautätigkeit ist in den Programmkommunen demnach im jüngeren Zeitraum spürbar gesunken. Ähnliches gilt für die sonstigen Kommunen in den neuen Ländern (1998 bis 2001 4,5 Prozent, 2002 bis 2005 2,7 Prozent, gesamt 7,2 Prozent), allerdings bei gegenüber den Programmkommunen deutlich höherer Bautätigkeit. In den Programmkommunen war die Bautätigkeit 2002 bis 2005 bezogen auf den Bestand nur etwa halb so hoch wie in Nicht-Stadtumbaukommunen (1,3 Prozent bzw. 2,7 Prozent).

Eine überdurchschnittliche Bautätigkeit 2002 bis 2005 weisen Programmkommunen in Mecklenburg-Vorpommern (2,1 Prozent) und Brandenburg (1,7 Prozent) sowie im ländlichen Raum (1,6 Prozent) und Großstädten (1,6 Prozent; ohne Metropolen) auf. Der Leerstand hat erheblichen Einfluss auf die Bautätigkeit: In Programmkommunen mit niedrigem Leerstand (Klasse unter 8 Prozent Leerstand) lag die Bautätigkeit bei 1,9 Prozent des Bestands, in Programmkommunen mit sehr hohem Leerstand (14 Prozent bis unter 18 Prozent bzw. ab 18 Prozent) dagegen nur bei 1,1 Prozent des Bestands. Dennoch wird deutlich, dass auch in Programmkommunen mit sehr hohem Leerstand die Bautätigkeit nicht zum Erliegen gekommen ist.

7.4.2 Veränderung der Angebots- im Vergleich zur Nachfrageseite

In Tabelle 7.12 ist zum einen die prozentuale Veränderung der Zahl der Wohnungen von 2001 bis 2005 in Programmkommunen und Nicht-Programmkommunen dargestellt. Gegenüber der Bautätigkeit unterscheidet sich diese Darstellung darin, dass zusätzlich die Wohnungsabgänge berücksichtigt werden. Zum anderen wird die Differenz zwischen der prozentualen Veränderung der Wohnungszahl und der prozentualen Veränderung der Bevölkerungszahl dargestellt.

Tabelle 7.11: Fertiggestellte Wohnungen in Wohngebäuden in den Jahren 1998 bis 2005 und 2002 bis 2005 in Prozent (des Wohnungsbestands am 31.12.2005) in Programmkommunen des Stadtumbau Ost und sonstigen Kommunen

	Fertigstellungen der Jahre 1998 bis 2005				Fertigstellungen der Jahre 2002 bis 2005			
	Programm-kommune Berlin	Programm-kommunen neue Länder	Sonstige Kommunen neue Länder	Gesamt (neue Länder und Berlin)	Programm-kommune Berlin	Programm-kommunen neue Länder	Sonstige Kommunen neue Länder	Gesamt (neue Länder und Berlin)
gesamt	2,5%	4,3%	7,2%	4,9%	0,7%	1,3%	2,7%	1,6%
Leerstandsquote Programmstadt 2005								
unter 8%	2,5%	5,3%	-	-	0,7%	1,9%	-	-
8 bis unter 11%	-	4,7%	-	-	-	1,6%	-	-
11 bis unter 14%	-	4,4%	-	-	-	1,3%	-	-
14 bis unter 18%	-	4,0%	-	-	-	1,1%	-	-
ab 18%	-	3,7%	-	-	-	1,1%	-	-
Land								
Brandenburg	-	3,9%	9,5%	7,6%	-	1,7%	4,2%	3,3%
Mecklenburg-Vorpommern	-	6,0%	11,0%	8,2%	-	2,1%	4,1%	3,0%
Sachsen	-	4,0%	5,3%	4,4%	-	1,0%	1,5%	1,2%
Sachsen-Anhalt	-	3,9%	5,6%	4,5%	-	1,2%	1,8%	1,4%
Thüringen	-	4,3%	4,6%	4,4%	-	1,3%	1,5%	1,4%
Einwohner								
unter 10.000 Einw.	-	4,0%	6,5%	6,1%	-	1,3%	2,3%	2,1%
10.000 bis unter 20.000 Einw.	-	4,1%	10,7%	6,3%	-	1,2%	4,5%	2,3%
20.000 bis unter 50.000 Einw.	-	3,8%	10,2%	4,8%	-	1,2%	4,2%	1,7%
50.000 bis unter 100.000 Einw.	-	5,0%	-	5,0%	-	1,6%	-	1,6%
ab 100.000 Einw.	2,5%	4,6%	5,5%	3,5%	0,7%	1,3%	2,9%	1,0%
Veränderung Bevölkerung 1997-2005								
unter -12%	-	3,5%	2,6%	3,3%	-	1,1%	0,9%	1,1%
-12 bis unter -6%	-	4,4%	3,5%	4,1%	-	1,4%	1,2%	1,3%
ab -6%	2,5%	4,7%	9,5%	5,7%	0,7%	1,3%	3,6%	1,9%
Veränderung Beschäftigte 1997-2005								
unter -22%	-	4,1%	3,4%	4,0%	-	1,3%	1,3%	1,3%
-22 bis unter -14%	2,5%	4,2%	4,0%	3,4%	0,7%	1,2%	1,4%	1,0%
ab -14%	-	4,8%	8,4%	7,6%	-	1,4%	3,1%	2,7%
Veränderung Bevölkerung 2003-2020*								
unter -17%	2,5%	3,6%	2,8%	3,5%	0,7%	1,1%	0,8%	1,1%
-17 bis unter -11%	-	4,0%	3,4%	4,8%	-	1,3%	1,1%	1,6%
ab -11%	-	4,8%	10,4%	5,5%	-	1,4%	4,1%	1,9%
Regiongrundtyp BBR								
Agglomerationsraum	2,5%	4,2%	9,1%	4,7%	0,7%	1,1%	3,6%	1,6%
verstädterter Raum	-	4,1%	5,8%	4,7%	-	1,3%	1,9%	1,5%
ländlicher Raum	-	4,7%	6,4%	5,5%	-	1,6%	2,4%	2,0%
WIM-Kreistyp BBR								
Metropolen	2,5%	4,4%	-	3,0%	0,7%	0,9%	-	0,8%
Großstädte	-	4,7%	5,5%	4,8%	-	1,6%	2,9%	1,7%
Umlandkreise	-	3,5%	8,5%	6,3%	-	1,0%	3,3%	2,3%
ländliche Kreise	-	4,4%	6,4%	5,4%	-	1,4%	2,2%	1,8%

* Prognose der Bertelsmann Stiftung für Städte ab 5.000 Einwohner

Datengrundlage: BBR (Laufende Raumbeobachtung, Städtebauförderungsdatenbank zum Stand Ende 2005)

Tabelle 7.12: Veränderung des Wohnungsbestands (Wohn- und Nichtwohngelände) in den Jahren 2001 bis 2005 in Prozent in Programmkommunen des Stadtumbau Ost und sonstigen Kommunen

	Veränderung der Zahl der Wohnungen 2001 bis 2005			
	Programmkommune Berlin	Programmkommunen neue Länder	Sonstige Kommunen neue Länder	Gesamt (neue Länder und Berlin)
gesamt	0,6%	-2,0%	3,0%	0,2%
Leerstandsquote Programmstadt 2005				
unter 8%	0,6%	0,8%	-	-
8 bis unter 11%	-	-0,2%	-	-
11 bis unter 14%	-	-1,7%	-	-
14 bis unter 18%	-	-2,1%	-	-
ab 18%	-	-4,2%	-	-
Land				
Brandenburg	-	-3,7%	4,7%	1,7%
Mecklenburg-Vorpommern	-	0,7%	4,9%	2,4%
Sachsen	-	-1,8%	1,5%	-0,8%
Sachsen-Anhalt	-	-3,3%	2,0%	-1,4%
Thüringen	-	-1,6%	1,7%	-0,3%
Einwohner				
unter 10.000 Einw.	-	-1,2%	2,5%	1,9%
10.000 bis unter 20.000 Einw.	-	-0,9%	5,0%	0,9%
20.000 bis unter 50.000 Einw.	-	-3,3%	4,3%	-2,1%
50.000 bis unter 100.000 Einw.	-	-2,2%	-	-2,2%
ab 100.000 Einw.	0,6%	-1,5%	3,2%	-0,2%
Veränderung Bevölkerung 1997-2005				
unter -12%	-	-4,9%	0,8%	-3,9%
-12 bis unter -6%	-	-1,6%	1,3%	-0,7%
ab -6%	0,6%	-0,3%	4,0%	1,6%
Veränderung Beschäftigte 1997-2005				
unter -22%	-	-3,1%	1,4%	-2,6%
-22 bis unter -14%	0,6%	-1,7%	1,5%	-0,2%
ab -14%	-	0,2%	3,5%	2,7%
Veränderung Bevölkerung 2003-2020*				
unter -17%	0,6%	-4,4%	0,5%	-4,2%
-17 bis unter -11%	-	-2,3%	1,1%	-1,9%
ab -11%	-	-0,2%	4,5%	1,1%
Regionsgrundtyp BBR				
Agglomerationsraum	0,6%	-1,2%	3,9%	0,8%
verstädterter Raum	-	-2,4%	2,0%	-0,8%
ländlicher Raum	-	-2,2%	2,8%	0,1%
WIM-Kreistyp BBR				
Metropolen	0,6%	-0,3%	-	0,4%
Großstädte	-	-2,6%	3,2%	-2,2%
Umlandkreise	-	-1,5%	3,4%	1,2%
ländliche Kreise	-	-2,4%	2,6%	0,1%
* Prognose der Bertelsmann Stiftung für Städte ab 5.000 Einwohner Datengrundlage: BBR (Laufende Raumbeobachtung, Städtebauförderungsdatenbank zum Stand Ende 2005)				

In den Programmkommunen ging die Zahl der Wohnungen von 2001 bis 2005 um 2 Prozent zurück, weil mehr Wohnungen abgerissen als neu gebaut wurden. In den Nicht-Programmkommunen ist der Wohnungsbestand in diesem Zeitraum dagegen um 3 Prozent gestiegen. Die Veränderung des Wohnungsbestands unterscheidet sich demnach zwischen Nicht-Programmkommunen und Programmkommunen deutlich. Zudem wird deutlich, dass sich unter den Programmkommunen die Wohnungszahl dort am stärksten reduziert hat, wo die Leerstände am höchsten sind: In Städten mit 18 Prozent und mehr Leerstand hat sich die Wohnungszahl um 4,2 Prozent reduziert. Mit geringeren Leerständen sinkt auch kontinuierlich der Rückgang der Wohnungszahl im Zeitraum 2001 bis 2005, bei Programmkommunen mit einem Leerstand unter 8 Prozent ist sogar ein leichter Anstieg der Wohnungszahl (0,8 Prozent) zu verzeichnen.

Unterschieden nach Ländern weisen die Programmkommunen in Brandenburg und Sachsen-Anhalt mit Abstand den stärksten Rückgang der Wohnungszahl von 2001 bis 2005 auf (-3,7 Prozent bzw. -3,3 Prozent), während Sachsen (-1,8 Prozent) und Thüringen (-1,6 Prozent) unterdurchschnittliche Werte aufweisen. Die Programmkommunen von Mecklenburg-Vorpommern stellen insofern eine Besonderheit dar, als die Zahl der Wohnungen um 0,7 Prozent gestiegen ist, also mehr Wohnungen neu gebaut als abgerissen wurden.

Einen weit überdurchschnittlichen Rückgang an Wohnungen weisen Programmkommunen auf, die seit 1997 starke Einbußen bei den Bevölkerungs- bzw. Beschäftigtenzahlen hinnehmen mussten (-4,9 Prozent bzw. -3,1 Prozent an Wohnungen) und die nach vorliegenden Prognosen auch künftig den stärksten Bevölkerungsrückgang zu erwarten haben (-4,4 Prozent an Wohnungen).

7.4.3 Leerstand in den Programmkommunen und sonstigen Kommunen

Im Folgenden wird auf den Leerstand in den Programmkommunen eingegangen. Zu dessen Einordnung werden zunächst einige Informationen zur Leerstandsstruktur in den neuen Ländern insgesamt gegeben. Zusätzlich wird ein Blick zurück auf den Leerstand in den Programmkommunen im Jahr 1995 geworfen und es werden Zusammenhänge mit der aktuellen Leerstandsstruktur untersucht. Schließlich wird die Höhe und die Struktur des aktuellen Leerstands in den Programmkommunen dargestellt.

Umfang und Struktur des Leerstands im Mietwohnungsbestand der neuen Länder

Zum Wohnungsleerstand in den neuen Ländern stehen außer den oben dargestellten Schätzungen keine weitergehenden Informationen zur Verfügung, die einen aktuellen Überblick über die Struktur des Leerstands im gesamten Wohnungsbestand der neuen Länder bieten.³⁹ Informationen dieser Art liegen lediglich zu Teilbereichen bzw. Teilmärkten vor. Aus diesem Grund wird im Folgenden auf Informationen aus dem Jahr 2003 zurückgegriffen, die auf Hochrechnungen bzw. Schätzungen des IfS basieren und auf

³⁹ Zwar stehen Angaben zur Zahl der leer stehenden Wohnungen aus der Zusatzerhebung zum Mikrozensus 2002 und 2006 zur Verfügung, jedoch sind diese Angaben nur sehr eingeschränkt zur Abbildung der Höhe und der Struktur der Leerstände zu verwenden. Aus diesem Grund wird hier auf eine Darstellung verzichtet. Zur Nutzbarkeit der Leerstandsdaten des Mikrozensus siehe auch BBR 2007a, S. 152.

die bereits weiter oben bei der Darstellung der Baualters- und Eigentümerstruktur des Mietwohnungsbestands in den neuen Ländern Bezug genommen wurde.

Von den ca. 5,22 Mio. Mietwohnungen in den neuen Ländern und Berlin Ost Ende 2003 standen ca. 847.000 Wohnungen leer (16,2 Prozent). Mit ca. 411.000 Wohnungen befanden sich knapp die Hälfte aller leer stehenden Mietwohnungen im Altbau (49 Prozent), ca. 391.000 bzw. 46 Prozent entfielen auf die Baujahre 1949 bis 1990 und ca. 45.000 Leerstände bzw. 5 Prozent betrafen ab 1991 erbaute Mietwohnungen. Die Leerstandsquote war im Altbau mit 21,4 Prozent weitaus höher als in den Baujahren 1949 bis 1990, wo sie bei 14,5 Prozent lag. Bei den Mietwohnungen der Baujahre ab 1991 betrug die Leerstandsquote 7,5 Prozent.

Vom gesamten Leerstand 2003 in Mietwohnungen betrafen 400.000 bzw. 47 Prozent kommunale und genossenschaftliche Eigentümer, 349.000 bzw. 42 Prozent private Kleineigentümer und 98.000 bzw. 12 Prozent sonstige Eigentümer. Die Leerstandsquote im Mietwohnungsbestand kommunaler und genossenschaftlicher Eigentümer lag bei 16,0 Prozent, bei privaten Kleineigentümern lag sie bei 16,5 Prozent und bei sonstigen Eigentümern bei 16,3 Prozent. Bei Kleineigentümern hätte aufgrund der hohen Leerstandsquote im Altbau, der sich überwiegend in ihrem Besitz befindet (siehe oben), ein höherer Leerstand erwartet werden können. Dieser dürfte bei ihren Mietwohnungen im Altbau sicher gegeben sein, bezogen auf alle Wohnungen wird die Leerstandsquote der privaten Kleineigentümer durch den relativ niedrigen Leerstand in den Baujahren ab 1991 beeinflusst bzw. gesenkt.

Der Leerstand in Mietwohnungen steigt mit der Gemeindegröße kontinuierlich an. Bei Mietwohnungen in Orten mit unter 2.000 Einwohnern lag der Leerstand 2003 bei 12,2 Prozent, bei Städten ab 100.000 Einwohner bei 18,2 Prozent (BMVBS/BBR 2007b, S. 15 f.).

Rückblick: Leerstand in den Programmkommunen im Jahr 1995

In Tabelle 7.13 ist der Leerstand in Mehrfamilienhäusern im Jahr 1995 auf Grundlage der Gebäude- und Wohnungszählung in den Programmkommunen und sonstigen Kommunen dargestellt. Die Informationen sind für die Beantwortung der Frage von Interesse, welche Leerstandsstrukturen sich relativ kurze Zeit nach der deutschen Einheit bzw. als Erbe der deutschen Teilung feststellen ließen und ob sich diese auch noch in den heutigen Leerstandsstrukturen niederschlagen.

Die heutigen Programstädte (ohne Berlin) hatten bereits 1995 eine höhere Leerstandsquote in Mehrfamilienhäusern (9,0 Prozent) als die sonstigen Kommunen der neuen Länder (7,0 Prozent) und Berlin Ost (4,1 Prozent). Die Leerstände in Mehrfamilienhäusern der Programstädte konzentrierten sich 1995 insbesondere in Altbauten: Je höher der Altbauanteil, desto höher die Leerstandsquote. Entsprechend waren die Leerstände in Sachsen, das einen hohen Altbauanteil aufweist, überdurchschnittlich und in den übrigen Ländern unterdurchschnittlich. Überdurchschnittliche Leerstandsquoten wiesen die großen Programstädte bzw. die Agglomerationsräume auf.

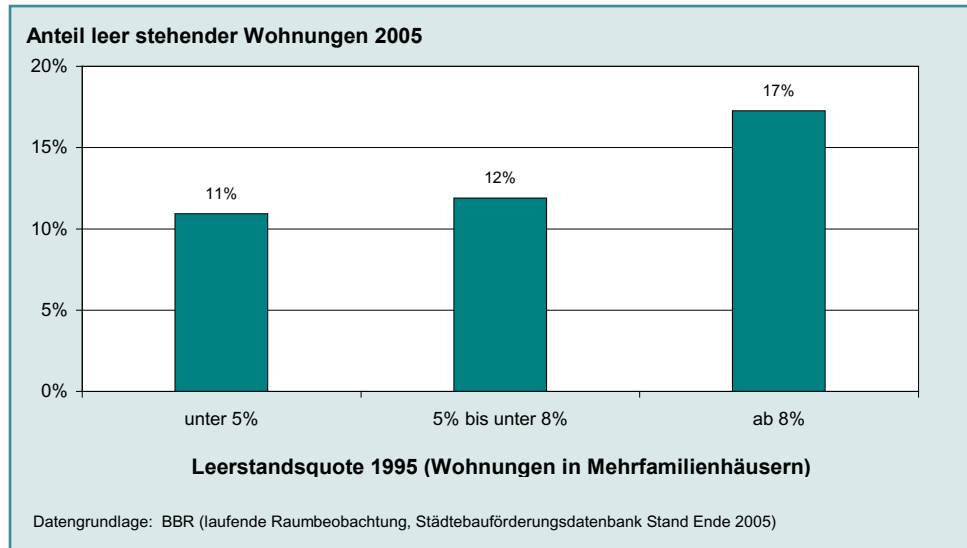
	Leerstandsquote Wohnungen in Mehrfamilienhäusern 1995			
	Programmkommune Berlin Ost	Programmkommunen neue Länder	Sonstige Kommunen neue Länder	Gesamt (neue Länder und Berlin Ost)
gesamt	4,1%	9,0%	7,0%	8,0%
Altbauanteil Wohnungen in MFH 1995				
unter 15%	-	4,8%	5,4%	4,9%
15 bis unter 25%	-	5,0%	4,4%	4,9%
25 bis unter 40%	-	8,1%	6,5%	7,8%
40 bis unter 50%	4,1%	11,2%	7,7%	8,2%
50% und mehr	-	12,2%	8,2%	10,7%
Land				
Brandenburg	-	6,8%	6,7%	6,7%
Mecklenburg-Vorpommern	-	5,2%	6,5%	5,4%
Sachsen	-	11,5%	7,3%	10,7%
Sachsen-Anhalt	-	8,7%	8,7%	8,7%
Thüringen	-	7,8%	6,2%	7,5%
Einwohner				
unter 10.000 Einw.	-	6,0%	7,5%	7,1%
10.000 bis unter 20.000 Einw.	-	6,9%	6,3%	6,8%
20.000 bis unter 50.000 Einw.	-	8,5%	5,3%	8,1%
50.000 bis unter 100.000 Einw.	-	10,1%	-	10,1%
ab 100.000 Einw.	4,1%	10,4%	7,0%	8,3%
Regionsgrundtyp BBR				
Agglomerationsraum	4,1%	10,6%	6,4%	8,0%
verstädterter Raum	-	8,9%	7,8%	8,7%
ländlicher Raum	-	6,4%	7,2%	6,6%
WIM-Kreistyp BBR				
Metropolen	4,1%	12,0%	-	7,7%
Großstädte	-	9,5%	7,0%	9,3%
Umlandkreise	-	9,6%	6,6%	8,4%
ländliche Kreise	-	7,2%	7,4%	7,2%
Datengrundlage: BBR (Lauf. Raumbeobachtung, Städtebauförderungsdatenbank zum Stand Ende 2005)				

Tabelle 7.13: Leerstandsquote in Wohnungen in Mehrfamilienhäusern im Jahr 1995 in Programmkommunen des Stadtumbau Ost und sonstigen Kommunen

Zusammenhang zwischen dem Leerstand 1995 und 2005

Wie Abbildung 7.15 zeigt, schlägt sich die unterschiedliche Leerstandshöhe des Jahres 1995 (bezogen auf Mehrfamilienhäuser) auch noch im Jahr 2005 bei der Höhe des gesamten Leerstands in den Programmkommunen nieder. Programmkommunen, die 1995 der untersten Leerstandsklasse (unter 5 Prozent; Durchschnittsleerstand 3,8 Prozent) angehörten, weisen 2005 einen Leerstand von 10,9 Prozent auf, Programmkommunen der obersten Leerstandsklasse 1995 (8 Prozent und mehr; Durchschnittsleerstand 11,7 Prozent) verzeichnen dagegen in 2005 einen Leerstand von 17,3 Prozent. Der

Abbildung 7.15: Wohnungsleerstand in Programmkommunen 2005 nach Höhe des Leerstands 1995 in Mehrfamilienhäusern in Prozent



Leerstand von 1995 stellt sich demnach als Sockelleerstand dar, der sich auch noch in jüngster Zeit in erheblichem Maße im Gesamtleerstand niederschlägt, wenngleich es sich nur zum Teil um die gleichen Wohnungen handeln dürfte, die zu beiden Zeitpunkten leer standen. In erster Linie dürfte auf den Altbau ein dauerhafter Leerstand seit 1995 zutreffen. Der heutige Leerstand in den Programmkommunen, insbesondere in jenen mit sehr hohen Leerständen bzw. hohen Altbauanteilen, hat zu erheblichen Teilen seine Ursachen in der DDR-Zeit bzw. ist als teilungsbedingt einzustufen.

Struktur des Leerstands in den Programmkommunen

In Tabelle 7.14 ist auf Grundlage der Begleitinformationen zur Städtebauförderung der Leerstand 2005 in den Programmkommunen (ohne Berlin) dargestellt, der insgesamt bei 14,7 Prozent liegt.⁴⁰ Die Programmkommunen in Sachsen-Anhalt weisen 2005 die höchsten Leerstände auf (16,6 Prozent), gefolgt von Sachsen (16,1 Prozent) und Brandenburg (15,7 Prozent). Vergleichsweise niedrige Leerstände verzeichnen die Programmkommunen in Thüringen (12,2 Prozent) und Mecklenburg-Vorpommern (9,6 Prozent).

Besonders hohe Leerstände lassen sich in Programmkommunen mit sehr hohen Altbauanteilen bei Mehrfamilienhäusern (ab 40 Prozent) feststellen. Mit sinkenden Altbauanteilen sinkt auch der Leerstand. Lediglich bei der niedrigsten Klasse (unter 15 Prozent Altbauanteil) steigt der Leerstand wieder an. Hierbei handelt es sich überwiegend um „DDR-Städte“ (Schwedt, Eisenhüttenstadt, Hoyerswerda etc.), die von besonders hohen Anteilen an Plattenbauten und leer stehenden Wohnungen gekennzeichnet sind. Hohe Leerstände treten demnach sowohl bei sehr hohem Altbau- als auch bei sehr hohem Plattenbauanteil in Programmkommunen auf.

Die Leerstände nehmen mit zunehmender Einwohnerzahl der Programmkommunen zu: Die Spanne reicht von 11,9 Prozent bei Orten unter 10.000 Einwohner bis 16,6 Prozent

⁴⁰ Der in den Begleitinformationen zur Städtebauförderung zum Stand 2005 von den Kommunen angegebene Leerstand bezieht sich teilweise auch auf frühere Angaben als zu 2005. Im Wesentlichen bzw. überwiegend wird mit den ausgewiesenen Werten jedoch der Stand 2005 wiedergegeben.

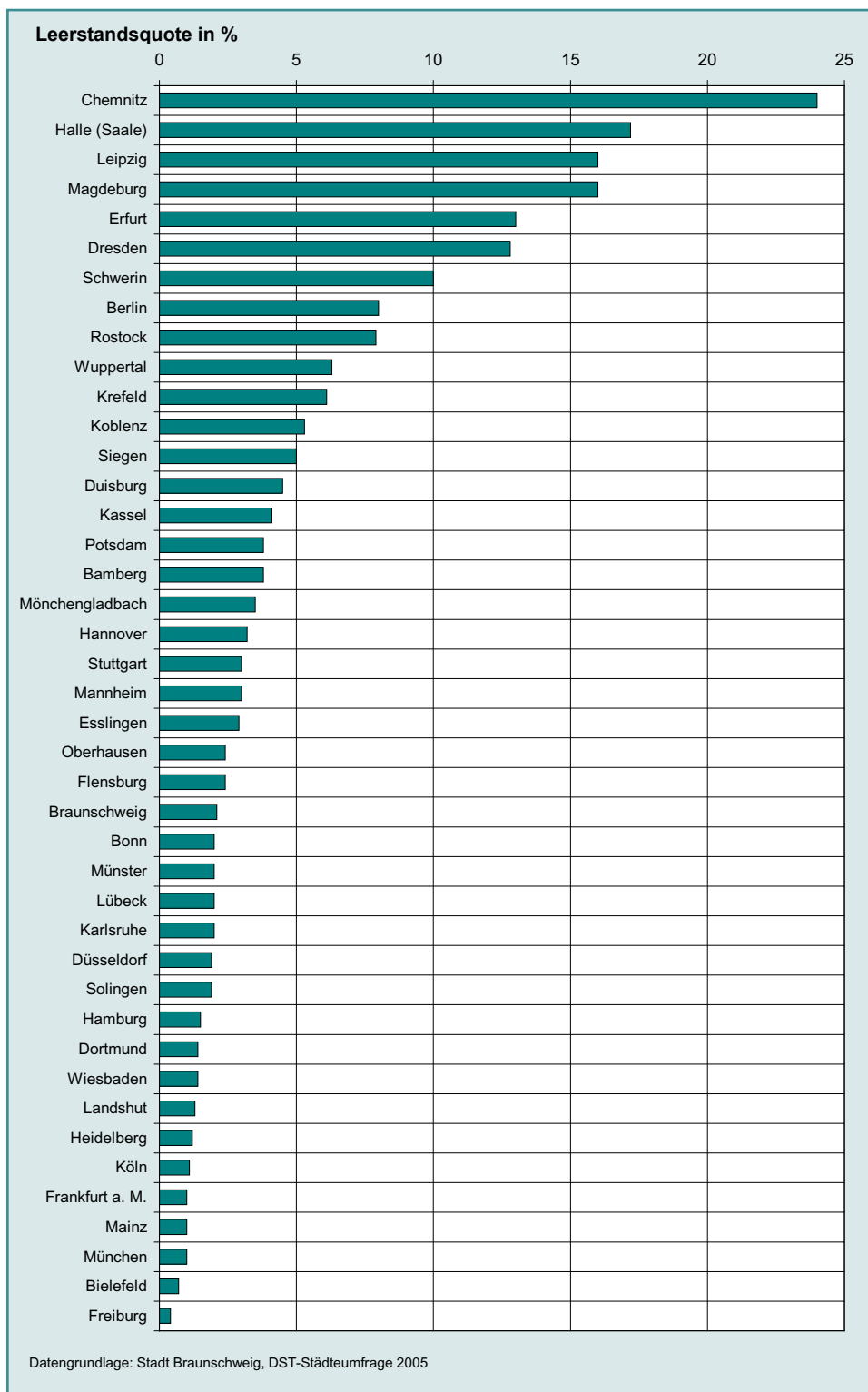
	Leerstandsquote		Leerstandsquote
Altbauanteil Wohnungen in MFH 1995		Land	
unter 15%	14,9%	Brandenburg	15,7%
15 bis unter 25%	10,7%	Mecklenburg-Vorpommern	9,6%
25 bis unter 40%	13,5%	Sachsen	16,1%
40 bis unter 50%	16,4%	Sachsen-Anhalt	16,6%
50 und mehr	16,4%	Thüringen	12,2%
Einwohner		Regiongrundtyp BBR	
unter 10.000 Einw.	11,9%	Agglomerationsraum	15,6%
10.000 bis unter 20.000 Einw.	11,9%	verstädterter Raum	15,3%
20.000 bis unter 50.000 Einw.	14,7%	ländlicher Raum	11,9%
50.000 bis unter 100.000 Einw.	15,1%	WIM-Kreistyp BBR	
ab 100.000 Einw.	16,6%	Metropolen	15,6%
Veränderung Bevölkerung 1997-2005		Großstädte	17,2%
unter -12%	16,0%	Umlandkreise	13,8%
-12 bis unter -6%	14,7%	ländliche Kreise	13,3%
ab -6%	13,6%	Veränderung Bevölkerung 2003-2020*	
Veränderung Beschäftigte 1997-2005		unter -17%	16,1%
unter -22%	15,4%	-17 bis unter -11%	16,0%
-22 bis unter -14%	15,1%	ab -11%	12,8%
ab -14%	11,7%	gesamt	14,7%
Datengrundlage: BBR (Laufende Raumbeobachtung, Städtebauförderungsdatenbank zum Stand Ende 2005) * Prognose der Bertelsmann Stiftung für Städte ab 5.000 Einwohner			

Tabelle 7.14: Leerstandsquote in Programmkommunen des Stadtumbau Ost 2005

bei Orten ab 100.000 Einwohner. Bei den großen Programmkommunen liegt die Leerstandsquote der Metropolen (15,6 Prozent) allerdings etwas unter der der (übrigen) Großstädte (17,2 Prozent). Hohe Leerstände verzeichnen insbesondere Programmstädte, die seit 1997 einen hohen Bevölkerungs- bzw. Beschäftigtenrückgang zu verzeichnen hatten. Die Programmstädte, die nach den Ergebnissen von Prognosen die stärksten Bevölkerungsverluste bis 2020 zu erwarten haben und dadurch der höchsten Gefahr weiter steigender Leerstände ausgesetzt sind, weisen bereits derzeit die höchsten Leerstandsquoten auf. Aktuell hoher Leerstand und hohe künftige Leerstandsrisiken potenzieren sich demnach vielfach bei den Programmkommunen.

In Abbildung 7.16 ist auf Grundlage einer Städteumfrage des Deutschen Städtetags die Leerstandsquote 2004 für einzelne konkrete Programmkommunen und im Vergleich dazu für weitere Großstädte in den neuen und alten Ländern dargestellt. Es wird deutlich, dass die ostdeutschen Programmkommunen in der Regel ein weitaus höheres Leerstandsniveau aufweisen (in der Regel zwischen 10 Prozent und 25 Prozent; Ausnahme Berlin und Rostock) als Großstädte in den alten Ländern (überwiegend unter 5 Prozent). Auch dieser Vergleich verdeutlicht das Alleinstellungsmerkmal, das den Wohnungsleerstand in Ostdeutschland in Folge der deutschen Teilung auszeichnet.

Abbildung 7.16: Wohnungsleerstand am 31.12.2004 in ausgewählten Programmkommunen und sonstigen Großstädten der neuen und alten Länder



7.5 Perspektiven der Wohnungsmarktentwicklung

Im Folgenden werden die Perspektiven der Wohnungsmarktentwicklung in den neuen Ländern dargestellt. Dabei werden zunächst Ergebnisse verschiedener Bevölkerungs- und Haushaltsprognosen dargestellt. Anschließend wird auf den künftigen Neubaubedarf eingegangen. Zusätzlich werden Überlegungen zur künftigen Entwicklung des Leerstands unter bestimmten Prämissen angestellt. Schließlich wird auf die Perspektiven der Wohnungsmarktentwicklung auf Ebene der Programmkommunen und sonstigen Kommunen eingegangen.

7.5.1 Ergebnisse ausgewählter Bevölkerungsprognosen

Die Bevölkerungszahl der neuen Länder (ohne Berlin) ist von 1990 bis 2006 um ca. 1,5 Mio. bzw. gut 10 Prozent zurückgegangen. Nach den Ergebnissen einschlägiger Prognosen wird sich der Trend auch künftig fortsetzen.⁴¹ Je nach Prognose wird sich die Bevölkerungszahl bis 2020 zwischen 5,7 Prozent (Bertelsmann Stiftung) und 9,2 Prozent (Empirica) reduzieren. Die Prognosen des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und des Statistischen Bundesamts (11. KBV – Var. 1-W1) bewegen sich im mittleren Bereich und kommen auf -6,4 Prozent bzw. -8,8 Prozent (Abbildung 7.17).

Abbildung 7.18 zeigt die Ergebnisse der Prognosen des BBR und des Statistischen Bundesamts für die neuen und alten Länder sowie für Berlin. Beide Prognosen stimmen trotz ihrer Abweichungen darin überein, dass sich in den neuen Ländern die Bevölkerungszahl spürbar ungünstiger entwickeln wird als in den alten Ländern und Berlin. Auch zwischen den einzelnen neuen Ländern ist eine sehr ungleiche künftige Entwicklung zu erwarten, die für Sachsen-Anhalt am ungünstigsten und für Brandenburg am günstigsten ausfällt, wenngleich auch Brandenburg Bevölkerungsverluste wird hinnehmen müssen.

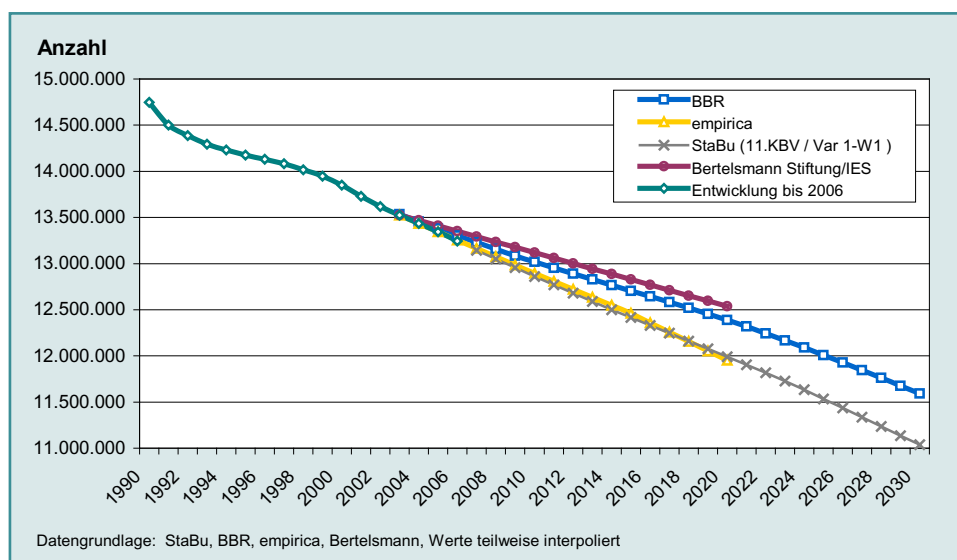
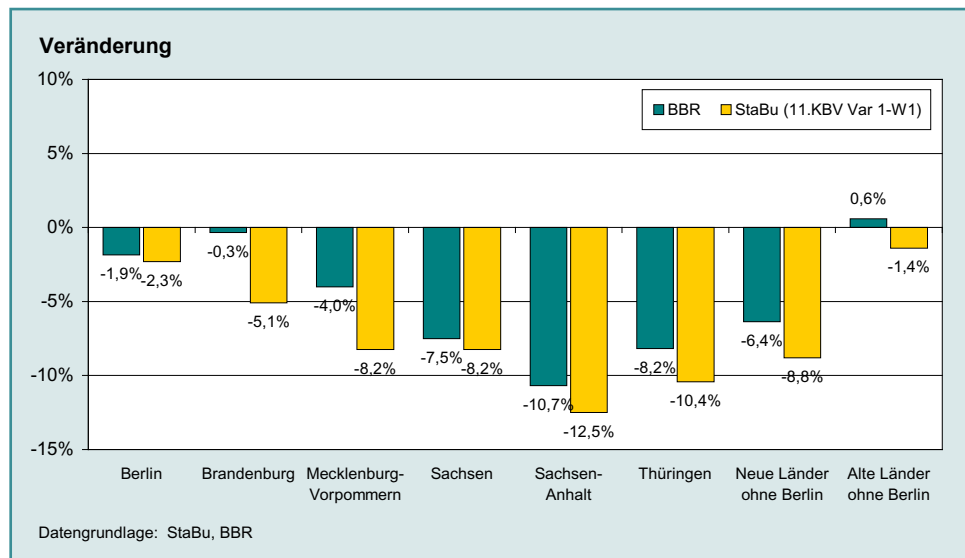


Abbildung 7.17: Bisherige Entwicklung der Bevölkerungszahl in den neuen Ländern (ohne Berlin) und Vergleich verschiedener Bevölkerungsprognosen

⁴¹ BBR 2006a, Statistisches Bundesamt 2006, Empirica 2005, Bertelsmann Stiftung: Die Prognose („Wegweiser Demografischer Wandel“) wurde von der Stiftung dankenswerterweise für den Zweck der Evaluation des Programms Stadtumbau Ost in der benötigten Struktur zur Verfügung gestellt.

Abbildung 7.18: Vergleich der BBR- und StaBu-Bevölkerungsprognose: Veränderung von 2007 bis 2020 in den neuen und alten Ländern sowie in Berlin



Aus der Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamts lassen sich Langfristperspektiven bis 2050 ableiten: Die neuen Länder ohne Berlin werden gegenüber 2007 31 Prozent ihrer Bevölkerung verlieren, die alten Länder und Berlin jeweils 14 Prozent. Die einzelnen neuen Länder bewegen sich zwischen einem Bevölkerungsrückgang von 28 Prozent (Sachsen) und 32 Prozent (Sachsen-Anhalt).

7.5.2 Ergebnisse ausgewählter Haushaltsprognosen

Vergleich aktueller Prognosen mit den Annahmen der Expertenkommission

Im Folgenden wird die Entwicklung der Zahl der privaten Haushalte dargestellt, die für die künftige Wohnungsnachfrage aussagekräftiger ist als die zuvor dargestellte Entwicklung der Bevölkerungszahl. Dabei wird nicht nur auf aktuelle Prognosen eingegangen, sondern auch ein Blick auf frühere, zu Beginn des Programms erstellte Prognosen geworfen. Eine wichtige Grundlage für die Konzipierung des Programms Stadtumbau Ost waren die Ergebnisse der Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Ländern“, die ihren Bericht im Jahr 2000 vorlegte (Kommission 2000). Der Bericht enthielt prognostische Aussagen zur künftigen Entwicklung der Haushalte, die mit ausschlaggebend für die Dimensionierung des Rückbaus im Rahmen des Programms waren.

Für die Evaluation und die künftige Gestaltung des Programms Stadtumbau Ost ist von erheblichem Interesse, ob die seinerzeit von der Kommission zur künftigen Entwicklung der Wohnungsnachfrage bzw. der privaten Haushalte getroffenen Annahmen eingetroffen sind bzw. für die Entwicklung in den kommenden Jahren weiterhin Bestand haben, oder ob sich die Voraussetzungen für das Programm maßgeblich im Sinne einer günstigeren oder ungünstigeren Entwicklung verändert haben. Die Vorstellung

der Ergebnisse aktueller Haushaltsprognosen wird daher zugleich für die Überprüfung der Annahmen der Kommission genutzt.

Abbildung 7.19 zeigt die Entwicklung der Zahl der privaten Haushalte in den neuen Ländern (ohne Berlin) von 1990 bis 2006 sowie die Ergebnisse verschiedener Haushaltsprognosen.⁴² Die Zahl der privaten Haushalte ist in den neuen Ländern von Anfang bis Ende der 1990er Jahre spürbar gestiegen. Die Prognose der Expertenkommission ging Ende der 1990er Jahre von einem sich fortsetzenden Anstieg der Zahl der Haushalte in den neuen Ländern (ohne Berlin) und einem Höchststand im Jahr 2020 bzw. 2015 (Kommission 2000, S. 43) aus⁴³. Erst danach wurde eine rückläufige Zahl der Haushalte erwartet, die jedoch auch im Jahr 2030 noch über dem Ausgangswert Ende der 1990er Jahre liegen sollte.

Anders als von der Kommission erwartet kam es jedoch bereits Anfang der 2000er Jahre zu einer starken Abflachung der Anstiegs der Haushaltszahlen, die nach Schätzungen des IfS (auf Basis von Zahlen des BBR; siehe oben) ab 2006 in einen sehr leichten Rückgang der Haushaltszahlen gemündet ist. Jüngere Prognosen konnten die veränderte Entwicklung der Haushaltszahlen berücksichtigen und kamen zu einem gegenüber den Annahmen der Expertenkommission weitaus pessimistischeren Ergebnis und spürbar früheren Höchstständen bei der Haushaltsentwicklung.

Abbildung 7.20 zeigt die Veränderung der Zahl der Haushalte von 2007 bis 2020 nach den Ergebnissen der verschiedenen Prognosen, wobei Prognoseergebnisse aufgrund fehlender Werte für 2007 und zur Herstellung von Vergleichbarkeit zum Teil interpoliert wurden. Während die Prognose der Expertenkommission im Jahr 2020 eine gegenüber 2007 um 2,7 Prozent höhere Zahl an Haushalten erwartete, gehen die aktuelleren Prognosen von einem Rückgang um 3,2 Prozent (BBR 2006a), 3,9 Prozent (Empirica 2005) bzw. 4,8 Prozent (Statistisches Bundesamt 2007) aus.

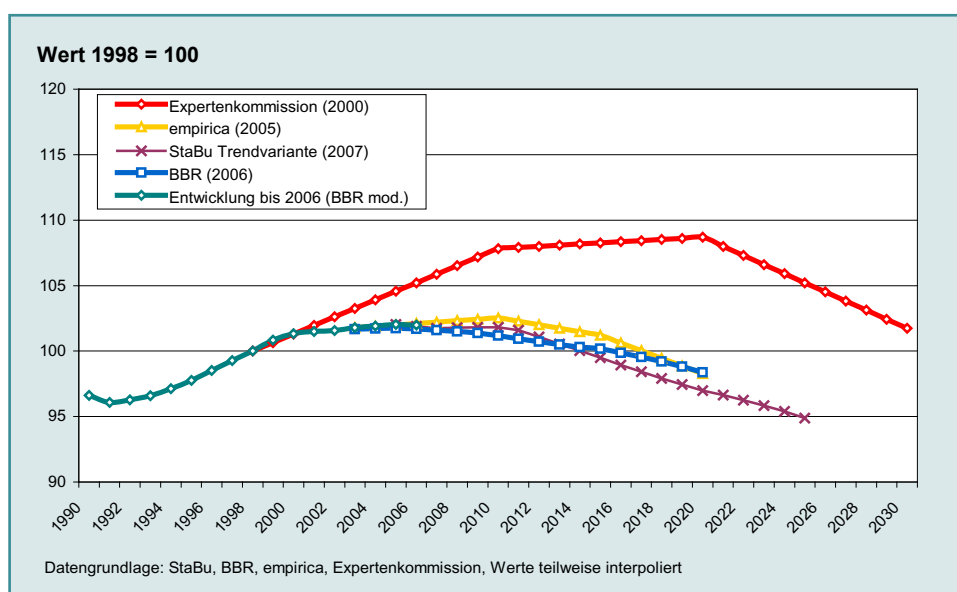
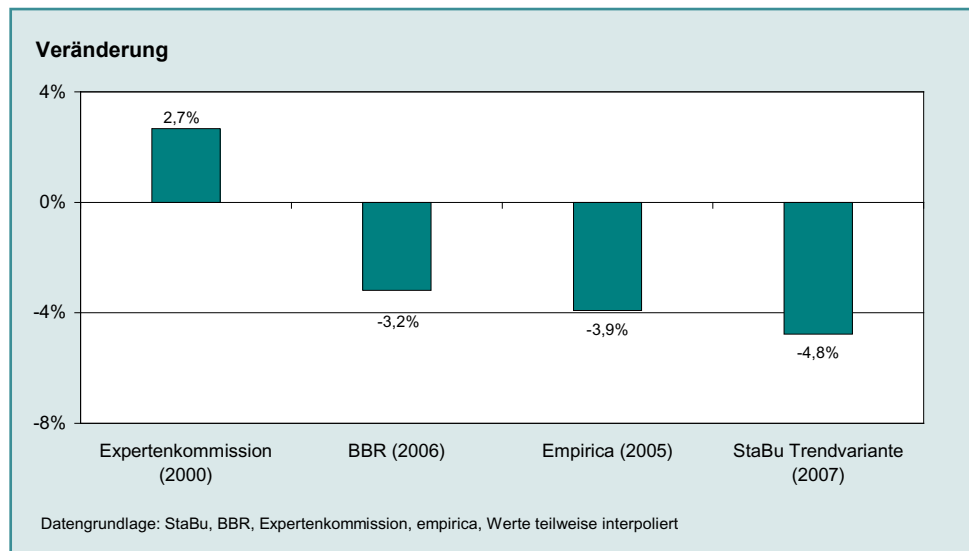


Abbildung 7.19: Bisherige Entwicklung der Zahl der Haushalte und Vergleich verschiedener Haushaltsprognosen (neue Länder ohne Berlin)

⁴² Statistisches Bundesamt 2007, BBR 2006a, Empirica 2005, Kommission 2000.

⁴³ Der Abbildung 7.19 liegen im Kommissionsbericht auf Seite 43 ausgewiesene Haushaltszahlen (Selbstnutzer und Mieter) für die Jahre 1998, 2010, 2020 und 2030 zu Grunde, wobei 2020 für die neuen Länder (ohne Berlin) den Höchststand darstellt. Im Text des Kommissionsberichtes wird 2015 als Höchststand (ohne Werteangabe) genannt.

Abbildung 7.20: Vergleich verschiedener Haushaltsprognosen: Veränderung der Zahl der Haushalte 2007 bis 2020 in Prozent



Gegenüber den Annahmen der Expertenkommission haben sich demnach die Rahmenbedingungen auf Seiten der Wohnungsnachfrage spürbar verschlechtert. Anstatt der Entlastungswirkungen, die von einem 15- bis 20-jährigen Anstieg der Haushaltszahlen auf die Leerstandsentwicklung ausgegangen wären, gehen von den sinkenden Haushaltszahlen, die aller Wahrscheinlichkeit nach aktuell bzw. künftig zu verzeichnen sind, erhebliche Belastungswirkungen aus. Der Stadtumbau Ost wird daher in der bisherigen Programmlaufzeit, aber auch in den kommenden Jahren unter wesentlich ungünstigeren Voraussetzungen durchgeführt als von der Expertenkommission angenommen wurde.

Regionale und strukturelle Veränderung der privaten Haushalte

Im Folgenden wird auf die Ergebnisse der Haushaltsprognose des BBR zurückgegriffen, um eine einheitliche Grundlage für die weiteren dargestellten Sachverhalte und in sich konsistente Ergebnisse zu gewährleisten. Die BBR-Prognose ermöglicht dies, weil sie unter den oben dargestellten Haushaltsprognosen insgesamt den größten räumlichen und sachlichen Differenzierungsgrad aufweist. Bei den Ergebnissen ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Prognose des BBR im Vergleich zu der von Empirica und Statistischem Bundesamt eher optimistisch einzustufen ist. Dies ist jedoch vor dem Hintergrund der Aufgabe dieser Studie als gewisser Vorteil zu werten, da die Gefahr, die künftige negative Entwicklung zu überzeichnen und zu weitreichende Schlussfolgerungen für den Stadtumbau zu ziehen, geringer ist als bei den übrigen aktuellen Haushaltsprognosen für die neuen Länder.

Abbildung 7.21 zeigt die Entwicklung der Zahl der Haushalte von 2007 bis 2020 auf Basis der BBR-Prognose. Die neuen Länder (ohne Berlin) verzeichnen mit einem Rückgang der Haushalte um 3,2 Prozent eine weitaus ungünstigere Entwicklung als die alten Länder und Berlin, die einen Zuwachs von 3,9 Prozent bzw. einen minimalen Rückgang von 0,1 Prozent zu erwarten haben. Unter den neuen Ländern ist der Rückgang in

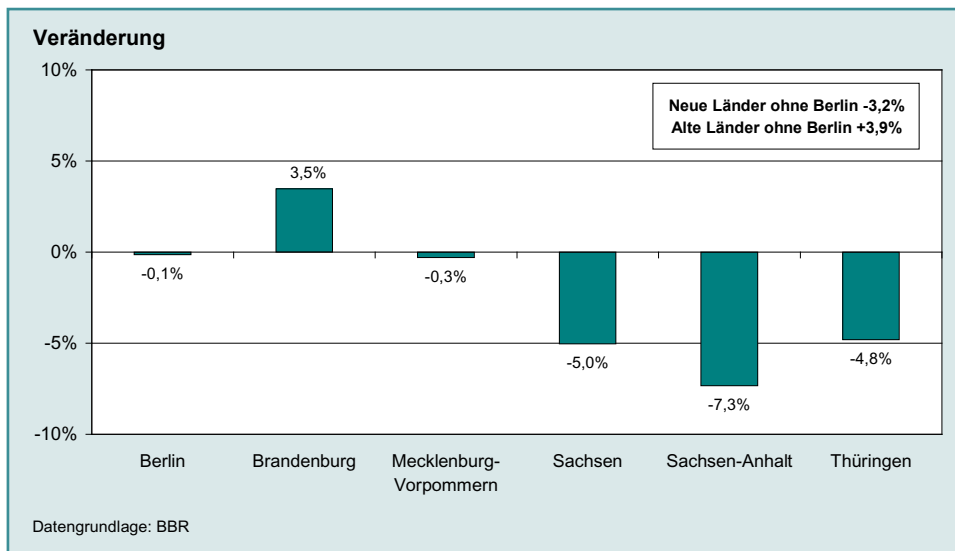


Abbildung 7.21: Veränderung der Haushaltszahl in den neuen Ländern und in Berlin von 2007 bis 2020 (BBR-Prognose) in Prozent

Sachsen-Anhalt mit 7,3 Prozent am stärksten, gefolgt von Sachsen (5,0 Prozent) und Thüringen (4,8 Prozent). Dagegen fällt der Rückgang in Mecklenburg-Vorpommern mit 0,3 Prozent sehr gering aus. In Brandenburg steigt die Zahl der Haushalte bis 2020 um 3,5 Prozent, jedoch wird diese Entwicklung stark durch Zuwächse im Umland von Berlin geprägt, während von Berlin entfernte Gebiete ähnlich wie die übrigen neuen Länder einen Rückgang der Haushaltszahlen zu verzeichnen haben.

Die künftige Veränderung der Haushaltszahl wird verschiedene Altersgruppen und Haushaltsgößen in unterschiedlicher Weise betreffen. Mit Ausnahme der Zweipersonenhaushalte (+144.400) werden alle Haushaltsgößen in den neuen Ländern (ohne Berlin) von 2007 bis 2020 Einbußen erleiden, in besonderem Maße die Dreipersonenhaushalte (-168.200) und Vierpersonenhaushalte (-115.600). Geringere Rückgänge gibt es bei den Einpersonenhaushalten (-36.100) und den Haushalten mit fünf und mehr Personen (-30.300).

Neben der Veränderung bei der Haushaltsgößenstruktur kommt es zu starken altersspezifischen Verschiebungen. Die Zahl der Haushalte der Altersgruppen von 55 bis 64 Jahren (+288.600) und ab 65 Jahren (+186.000) wird von 2007 bis 2020 spürbar zunehmen, die Haushalte der Altersgruppen von 35 bis 44 Jahren (-247.300) und von 45 bis 54 Jahren (-306.600) werden dagegen sehr starke Rückgänge aufweisen. Weitaus geringere Rückgänge verzeichnen die Altersgruppen bis 24 Jahre (2.400) und von 25 bis 34 Jahre (-89.400).

Es wird demnach zu einem spürbaren Anstieg der Haushalte junger und älterer Alter zu Lasten der mittleren und jüngeren Altersgruppen kommen. Es ist daher künftig eine geringere Wohnungsnachfrage bei den auf dem Wohnungsmarkt generell besonders aktiven jungen Haushalten und bei den für die Wohneigentumsbildung besonders relevanten mittleren Altersgruppen (insbesondere Altersgruppe 35 bis 44 Jahre) zu erwarten. Größere Haushalte werden spürbar an Gewicht verlieren, während kleinere Haushalte leicht gewinnen.

7.5.3 Neubaubedarf

Nach der BBR-Wohnungsmarktprognose ist für Ostdeutschland trotz insgesamt rückläufiger Haushaltszahlen im Zeitraum 2006 bis 2020 von einem weiteren Neubaubedarf auszugehen, der im Wesentlichen von einem Nachfragewachstum nach Wohnflächen in Ein- und Zweifamilienhäusern getragen wird. Insgesamt beträgt der Neubaubedarf bis 2020 32.135 Wohnungen pro Jahr, von denen 24.768 (77 Prozent) auf Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern und 7.367 (23 Prozent) auf Wohnungen in Mehrfamilienhäusern entfallen. Im Zeitverlauf sinkt der Neubaubedarf erheblich: Werden von 2006 bis 2010 noch 48.179 Wohnungen pro Jahr benötigt (davon 37.199 WE in Ein- und Zweifamilienhäusern), sind es von 2011 bis 2015 noch 29.300 (22.501 WE in Ein- und Zweifamilienhäusern) und von 2016 bis 2020 noch 18.926 (14.603 WE in Einfamilienhäusern; BBR 2007a, S. 61).⁴⁴

Die aktuelle Bautätigkeit in den neuen Ländern liegt deutlich unter dem vom BBR für 2006 bis 2010 ermittelten Neubaubedarf: 2006 wurden insgesamt 33.695 Wohnungen errichtet, davon 24.267 Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern. Die aktuelle Bautätigkeit entspricht eher dem vom BBR prognostizierten Neubaubedarfsniveau für den Zeitraum 2011 bis 2015 und nimmt mit ihrer Entwicklung den vom BBR künftig erwarteten spürbaren Rückgang des Neubaubedarfs in den neuen Ländern vorweg.

7.5.4 Perspektiven in den Programmkommunen

Was die künftige Entwicklung der Wohnungsnachfrage angeht, liegen auf kommunaler Ebene nur sehr wenige Informationen aus Prognosen vor, die auf einer einheitlichen Grundlage erstellt wurden und damit vergleichbare Ergebnisse liefern (flächendeckende Prognosen mit starker räumlicher Differenzierung). Zur künftigen Entwicklung der Bevölkerung wurden von der Bertelsmann Stiftung für den Zweck der Evaluation Ergebnisse zu Städten ab 5.000 Einwohnern zur Verfügung gestellt, die im Folgenden auszugsweise dargestellt werden. Da Prognosen zu kleinen Gebietseinheiten bzw. auf Gemeindeebene mit relativ großen Prognoseunsicherheiten verbunden sind, werden die Ergebnisse hier nicht in erster Linie dazu verwendet, konkrete Ergebnisse für einzelne Städte darzustellen, als vielmehr die Breite möglicher künftiger Entwicklungen aufzuzeigen.

Künftige Bevölkerungsentwicklung

Wie Tabelle 7.15 zeigt, stellt sich nach der Prognose der Bertelsmann Stiftung die künftige Entwicklung der Programmstädte weitaus ungünstiger als bei den sonstigen Kommunen dar. Während von den Programmkommunen 36 Prozent Bevölkerungsverluste bis 2020 zwischen 11 Prozent und 17 Prozent und 33 Prozent Bevölkerungsverluste von mehr als 17 Prozent hinzunehmen haben, sind es bei den sonstigen Kommunen nur Anteile von 22 Prozent bzw. 4 Prozent.

Abbildung 7.22 zeigt die Extremwerte am oberen und unteren Rand der prozentualen Veränderung der Bevölkerung von 2003 bis 2020 in Programmkommunen ab 5.000 Einwohnern der neuen Länder.

⁴⁴ Empirica kommt bei seinen Prognosen auf einen ähnlichen Neubaubedarf bzw. eine ähnliche Nachfrage nach Ein- bis Zweifamilienhäusern und Mehrfamilienhäusern wie das BBR: In den neuen Ländern (ohne Berlin) werden von 2003 bis 2010 jährlich ca. 22.500 und von 2011 bis 2020 jährlich ca. 19.000 Wohnungen in neuen Ein- und Zweifamilienhäusern nachgefragt, in Berlin über den gesamten Zeitraum jährlich ca. 7.000 Wohnungen. Bei den Wohnungen in Mehrfamilienhäusern sieht Empirica bis auf wenige Umlandbereiche von Städten (Berlin, Dresden, Rostock) eine rückläufige Nachfrage bzw. einen fehlenden Neubaubedarf (Empirica 2005).

	Programmkommune Berlin Ost	Programmkommunen neue Länder	Sonstige Kommunen neue Länder	Gesamt (neue Länder und Berlin Ost)
Anteil der Kommunen in %				
Veränderung Bevölkerung 2003-2020*				
unter -17%	0,0%	32,8%	3,5%	18,8%
-17 bis unter -11%	0,0%	35,6%	22,2%	29,1%
ab -11%	100,0%	31,6%	74,3%	52,1%
gesamt	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

* Prognose der Bertelsmann Stiftung für Städte ab 5.000 Einwohner

Tabelle 7.15: Anteil der Programmkommunen und sonstigen Kommunen (ab 5.000 Einwohner) nach Entwicklung der Bevölkerungszahl bis 2020

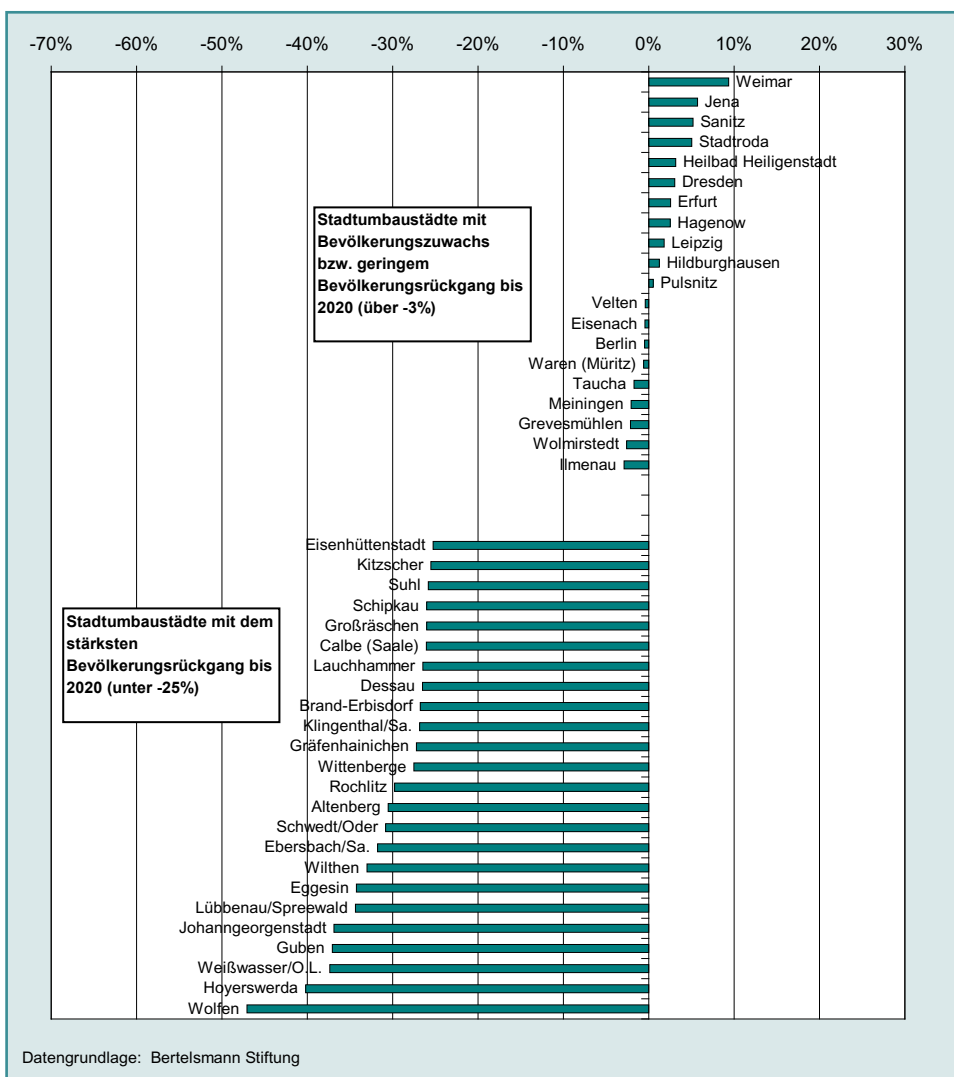


Abbildung 7.22: Bevölkerungsprognose der Bertelsmann Stiftung – Beispiele für Stadtumbaustädte ab 5.000 Einwohner mit Extremwerten bei der prozentualen Veränderung der Bevölkerungszahl 2003 bis 2020

Es wird deutlich, dass am unteren Rand 24 der Programmstädte nach der Prognose der Bertelsmann Stiftung einen extremen Rückgang der Bevölkerung von mehr als 25 Prozent verzeichnen. Am oberen Rand gibt es elf Programmstädte mit einer Bevölkerungszunahme (bis zu ca. 10 Prozent) und neun Programmstädte mit relativ geringen Bevölkerungsverlusten bis zu 3 Prozent. Nach den Ergebnissen der Prognose der Bertelsmann Stiftung ist bei den Programmstädten künftig kein einheitlicher bzw. ähnlicher Bevölkerungsrückgang, sondern vielmehr sehr große Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung zu erwarten. Bei der überwiegenden Mehrheit der Programmstädte handelt es sich um erhebliche bis drastische Bevölkerungsrückgänge.

Künftige Entwicklung der Zahl der Haushalte

Die künftige Veränderung der Zahl der Haushalte verläuft aufgrund der Haushaltsverkleinerung etwas günstiger als die Veränderung der Bevölkerungszahl. Angaben zu künftigen Entwicklung der Haushalte auf Ebene der kreisfreien Städte und Kreise bietet die Prognose des BBR. Das Spektrum der Entwicklung der Zahl der Haushalte von 2007 bis 2020 auf Kreisebene stellt Abbildung 7.23 dar.

Es wird deutlich, dass ein kleiner Teil der kreisfreien Städte und Kreise (29 bzw. 25,7 Prozent) von einem Zuwachs an Haushalten geprägt ist, während der größte Teil (84 bzw. 74,3 Prozent) Verluste hinzunehmen hat. Nach den Ergebnissen des BBR ist demnach künftig eine räumlich sehr unterschiedliche Entwicklung der Haushalte bzw. der Wohnungsnachfrage zu erwarten. Da die Entwicklung der Zahl der Haushalte in hohem Maße durch die Entwicklung der Bevölkerungszahl bestimmt wird, kann aus den oben dargestellten Ergebnissen der Bevölkerungsprognose der Bertelsmann Stiftung zu Programmkommunen und sonstigen Kommunen geschlossen werden, dass insbesondere in den Programmkommunen, die bereits heute über ein stärkeres Überangebot als die sonstigen Kommunen aufweisen, die Zahl der Haushalte bzw. die Wohnungsnachfrage bis 2020 stark zurückgehen und die Gefahr eines zusätzlichen Überangebots wachsen wird.

7.5.5 Projektion der künftigen Entwicklung des Leerstands bei ausbleibendem Rückbau

Im Folgenden werden die Ergebnisse einer Projektion der Entwicklung des Leerstands in den neuen Bundesländern 2006 bis 2020 unter der Annahme eines ausbleibenden Rückbaus dargestellt. Es ist explizit darauf hinzuweisen, dass es sich um keine Prognose der Leerstandsentwicklung handelt, sondern vielmehr um eine hypothetische Entwicklung, die zum einen die Komponenten künftiger Leerstandsentstehung und zum anderen den Handlungsbedarf hinsichtlich eines Entgegenwirkens bzw. einer Verhinderung zusätzlichen Leerstand verdeutlichen soll. Grundlage der Projektion sind (neben der Annahme eines ausbleibenden Rückbaus bzw. fehlender Abgänge) der für das Jahr 2006 ermittelte Leerstand, die Veränderung der Zahl der Haushalte laut BBR-Prognose und eine weitere jährliche Bautätigkeit bis 2020 auf dem Niveau des Jahres 2006 (siehe oben).

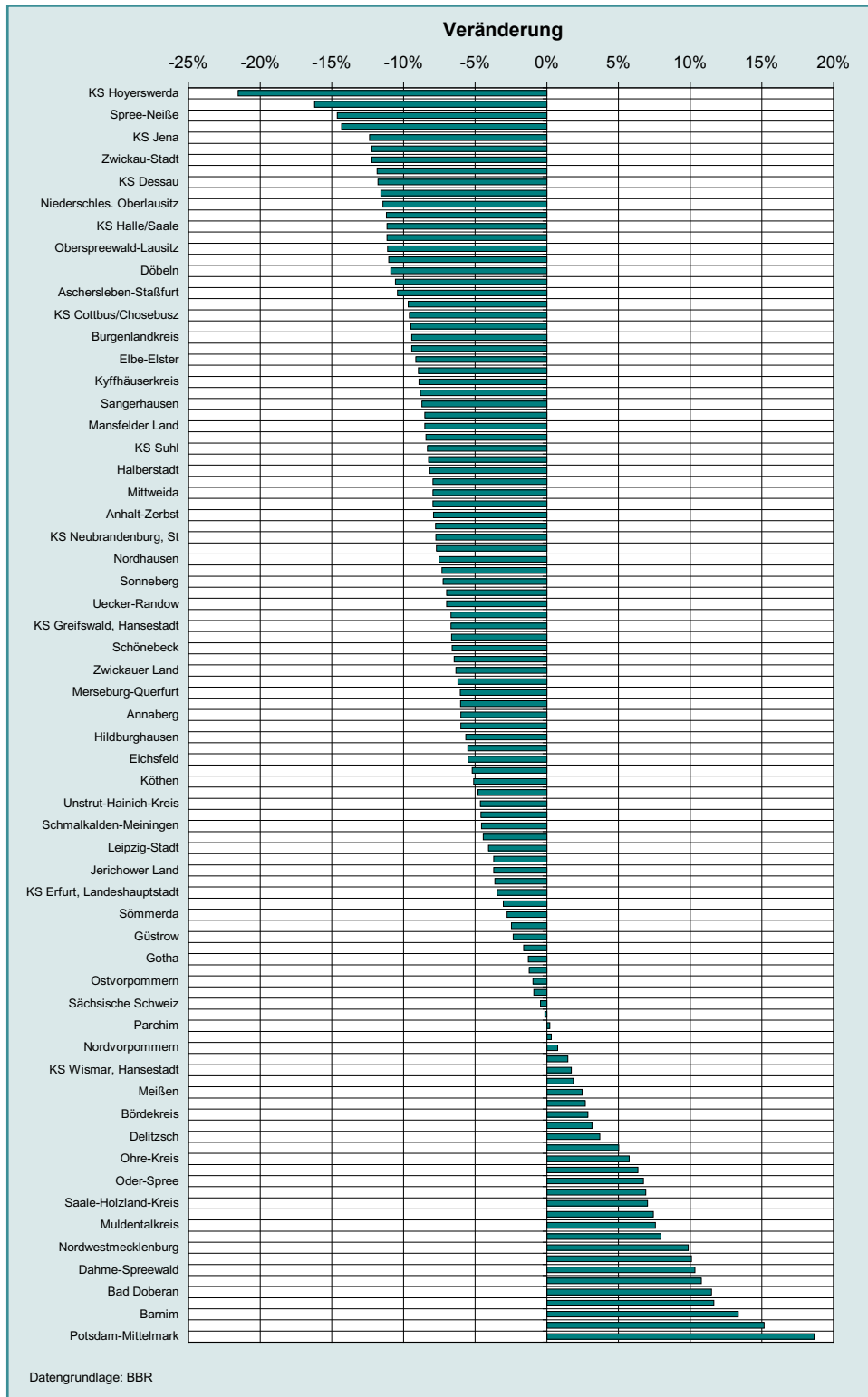


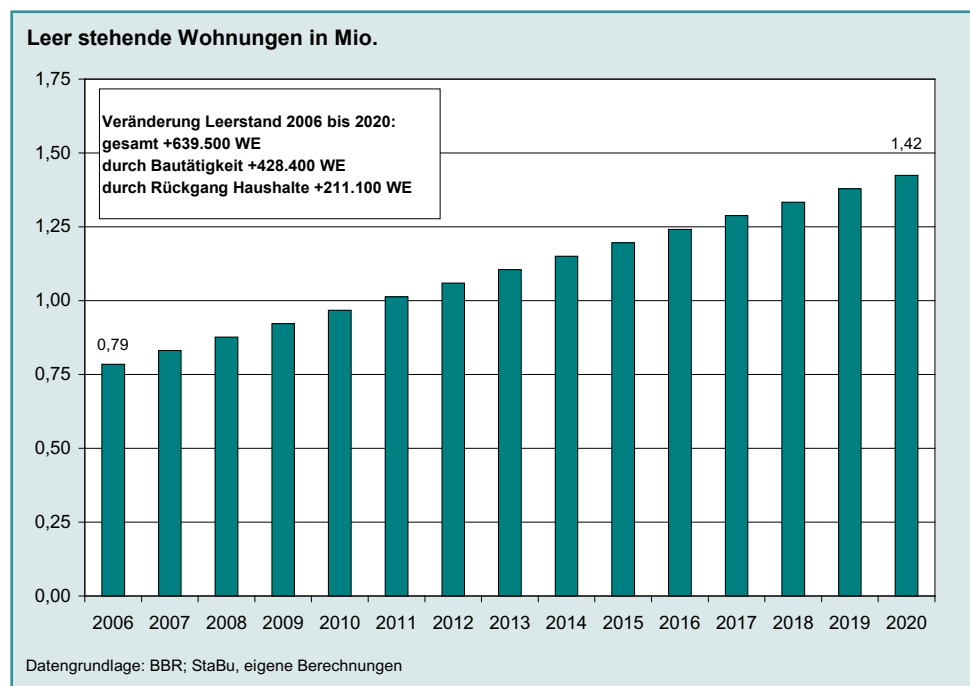
Abbildung 7.23: Veränderung der Zahl der privaten Haushalte 2007 bis 2020 in kreisfreien Städten und Landkreisen der neuen Länder (teilweise Beschriftung)

Abbildung 7.24 zeigt die Ergebnisse der Projektion: Der Leerstand in den neuen Ländern würde unter den dargestellten Bedingungen von ca. 0,79 Mio. Wohnungen im Jahr 2006 um 82 Prozent auf ca. 1,42 Mio. Wohnungen im Jahr 2020 ansteigen. Im Schnitt entspricht dies einem Anstieg um ca. 45.700 Wohnungen pro Jahr. Von dem gesamten Anstieg des Leerstands von 2006 bis 2020 um ca. 640.000 Wohnungen entfallen etwa 211.000 Wohnungen auf die Komponente „Rückgang an Haushalten“ und 428.000 Wohnungen auf die Komponente „Bautätigkeit“. Die Bautätigkeit trägt unter den getroffenen Annahmen somit etwa doppelt so stark zum Anstieg des Leerstands bei wie die rückläufige Haushaltszahl laut BBR-Prognose.

Würde anstelle der BBR-Prognose die weitaus pessimistischere Haushaltsprognose des Statistischen Bundesamts (Trendvariante, siehe oben) verwendet werden, so würde sich der gegenüber der BBR-Prognose stärkere Rückgang der Haushalte bis 2020 mit weiteren ca. 113.000 Wohnungen, insgesamt also 324.000 leer stehenden Wohnungen, niederschlagen. Auch in diesem Falle wäre die Bautätigkeit gegenüber der Veränderung der Haushalte die nach wie vor stärkere Komponente für die Entstehung künftigen Leerstands.

Abbildung 7.25 zeigt die Leerstandsquoten 2006 und 2020 für die einzelnen neuen Länder und verdeutlicht den Anstieg des Leerstands bis 2020 infolge der Annahmen der Projektion. Obwohl der Anstieg des Leerstands zwischen den Ländern nicht einheitlich ist, bleibt die Reihenfolge der Länder nach der Höhe des Leerstands im Jahr 2020 unverändert: Die höchste Leerstandsquote weist nach wie vor Sachsen-Anhalt und die niedrigste der Flächenländer Brandenburg auf.

Abbildung 7.24: Projektion: Veränderung des Leerstands ohne Rückbau in den neuen Ländern 2006 bis 2020 (jährliche Bautätigkeit wie 2006, Haushalte laut BBR-Prognose)



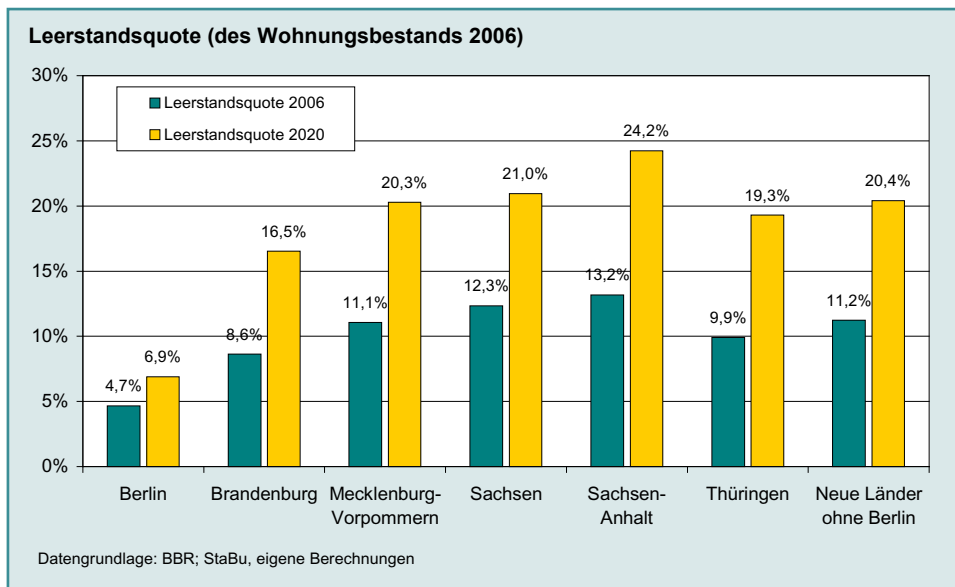


Abbildung 7.25: Projektion: Leerstandsquote 2006 und 2020 ohne Rückbau in den neuen Ländern (jährliche Bautätigkeit wie 2006, Haushalte laut BBR-Prognose)

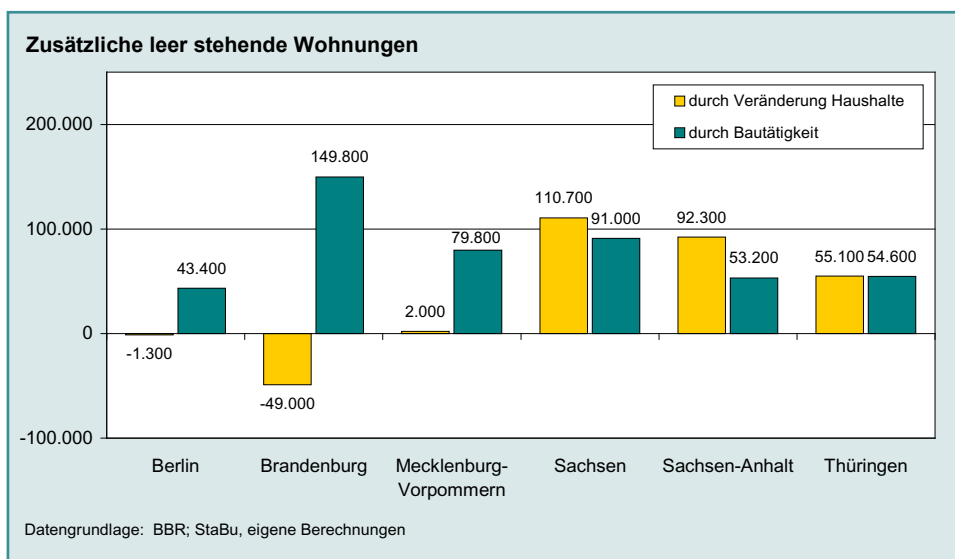


Abbildung 7.26: Projektion: Anstieg des Leerstands 2006 bis 2020 in den neuen Ländern nach Komponenten (jährliche Bautätigkeit wie 2006, Haushalte laut BBR-Prognose)

Abbildung 7.26 verdeutlicht, dass sich die Ursachen des künftigen Leerstands zwischen den Ländern erheblich unterscheiden. Während in Sachsen und insbesondere Sachsen-Anhalt der Anstieg des künftigen Leerstands überwiegend durch den Rückgang der Haushalte und in geringerem Maße durch die Bautätigkeit verursacht wird, ist es in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg umgekehrt, da dort die Bautätigkeit die entscheidende Komponente ist und die Veränderung der Zahl der Haushalte entweder so gut wie keine Auswirkung (Mecklenburg-Vorpommern) oder sogar eine den Leerstand senkende Wirkung (Brandenburg) hat. Einen Überblick über die Ergebnisse der Projektion im Einzelnen gibt Tabelle 7.16.

Tabelle 7.16: Projektion: Veränderung des Leerstands ohne Rückbau in den neuen Ländern 2006 bis 2020 (jährliche Bautätigkeit wie 2006, Haushalte laut BBR-Prognose)

Insgesamt lässt sich als Ergebnis der Projektion festhalten, dass der Leerstand ohne weitere Wohnungsabgänge bzw. bei einem ausbleibenden Rückbau spürbar ansteigen würde. Die Projektion macht deutlich, dass erheblicher Handlungsbedarf besteht, wenn das Entstehen weiteren Leerstands verhindert werden soll.

	Berlin	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Neue Länder ohne Berlin	Neue Länder und Berlin
Leerstand 2006	88.000	110.000	98.000	288.000	173.000	116.000	785.000	873.000
Leerstand 2020	130.100	210.800	179.800	489.700	318.500	225.700	1.424.500	1.554.600
Veränderung 2006-2020	42.100	100.800	81.800	201.700	145.500	109.700	639.500	681.600
durch Veränderung Haushalte	-1.300	-49.000	2.000	110.700	92.300	55.100	211.100	209.800
durch Bautätigkeit	43.400	149.800	79.800	91.000	53.200	54.600	428.400	471.800
Wohnungen 2006	1.884.276	1.275.662	886.081	2.336.451	1.314.370	1.169.558	6.982.122	8.866.398
Leerstandsquote 2006	4,7%	8,6%	11,1%	12,3%	13,2%	9,9%	11,2%	9,8%
Leerstandsquote 2020	6,9%	16,5%	20,3%	21,0%	24,2%	19,3%	20,4%	17,5%
Veränderung 2006-2020	2,2%	7,9%	9,2%	8,6%	11,1%	9,4%	9,2%	7,7%
durch Veränderung Haushalte	-0,1%	-3,8%	0,2%	4,7%	7,0%	4,7%	3,0%	2,4%
durch Bautätigkeit	2,3%	11,7%	9,0%	3,9%	4,0%	4,7%	6,1%	5,3%
Datengrundlage: Statistisches Bundesamt, BBR-Raumordnungsprognose, eigene Berechnungen								

7.6 Ermittlung des künftig erforderlichen geförderten Rückbaus

⁴⁵ Ende der 1990er Jahre, also vor Beginn der Abrissförderung lagen die genehmigten Abgänge in den neuen Ländern laut amtlicher Statistik relativ konstant bei etwa 10.000 Wohnungen pro Jahr, wobei von einer gewissen Untererfassung in der amtlichen Abgangstatistik auszugehen ist. Berücksichtigt man bei der Übertragung dieser Zahlen auf die Zukunft zusätzlich gewisse Mitnahmeeffekte, nämlich dass im Rahmen des Rückbaus in gewissem Umfang Fälle gefördert werden, die auch ohne Förderung realisiert worden wären, so lässt sich die Zahl der von 2007 bis 2020 jährlich ohne Förderung realisierten Abgänge an Wohnungen auf 6.000 bis 9.000 Wohnungen bzw. insgesamt über den Zeitraum von 14 Jahren auf etwa 100.000 Wohnungen eingrenzen.

Um das Ziel zu erreichen, den Leerstand in den Jahren bis 2020 nicht ansteigen zu lassen bzw. etwa konstant zu halten, wären Abgänge von insgesamt ca. 640.000 Wohnungen notwendig (siehe oben). Es erscheint als realistisch, dass in der Zeit von 2007 bis 2020 ca. 100.000 Wohnungen ohne Förderung abgerissen werden. Diese Größenordnung ergibt sich, wenn man die Höhe der Abrisstätigkeit vor Beginn des Programms Stadtumbau Ost bzw. der Landesrückbauprogramme als groben Anhaltspunkt für die künftige ohne Förderung zu erwartende Abrisstätigkeit heranzieht.⁴⁵ Damit verbleiben 540.000 Wohnungen, deren Rückbau gefördert werden müsste. Davon sind 170.000 Wohnungen durch geförderten Rückbau abgedeckt, der im Rahmen des bisherigen Stadtumbauprogramms nach 2006 realisiert wird oder geplant ist. Demnach ist eine zusätzliche Förderung des Rückbaus von 370.000 Wohnungen notwendig, um einen Anstieg des Leerstands bis 2020 zu verhindern.

Als Ergebnis dieses Gutachtens wird empfohlen, das Programm Stadtumbau Ost bis 2016 zu verlängern (vgl. Kapitel 10). Bezogen auf den Zeitraum 2007 bis 2016 beläuft sich der zusätzlich zu den Ende 2006 noch offenen 170.000 Wohnungen notwendi-

	Anzahl Wohnungen
Anstieg des Leerstands ohne Abriss bis 2016	457.000
Abriss ohne Förderung bis 2016	71.000
Notwendiger geförderter Rückbau bis 2016	386.000
davon ab 2007 bereits realisiert oder geplant*	170.000
davon zusätzlich notwendig	216.000

* zur Zielgröße von 350.000 Wohnungen Ende 2006 noch offener Rückbau

Tabelle 7.17: Notwendiger geförderter Rückbau zur Verhinderung des Anstiegs des Leerstands in den neuen Ländern (ohne Berlin) in den Jahren von 2007 bis 2016

geforderte Rückbau auf 216.000 Wohnungen. Dieses Ergebnis basiert auf einem proportionalen Herunterbrechen der oben für den vierzehnjährigen Zeitraum bis zum Jahr 2020 dargestellten Ergebnisse auf den zehnjährigen Zeitraum bis zum Jahr 2016 (vgl. Tabelle 7.17).

7.7 Zusammenfassung

Folgende zentrale Aussagen lassen sich auf Grundlage der Ergebnisse von Kapitel 7 treffen:

- In den Jahren ab 2002 verzeichneten die neuen Länder (ohne Berlin) einen weiteren Bevölkerungsrückgang. Der Rückgang fiel im Zeitraum 2001 bis 2006 noch etwas höher aus als im Zeitraum 1996 bis 2001. Die Kommunen des Programms Stadtumbau Ost waren seit 1997 merklich stärker vom Bevölkerungsrückgang betroffen als die anderen ostdeutschen Kommunen. Allerdings ist der Unterschied in den letzten Jahren geringer geworden.
- Bei den Haushalten ist zwischen 2001 und 2006 eine Stagnation bzw. ein leichter Rückgang zu verzeichnen. Merkliche Zuwächse hat in diesem Zeitraum von den Flächenländern nur noch Brandenburg zu verzeichnen. Die Mehrzahl der Kreise und kreisfreien Städte verzeichneten Rückgänge, in der Minderheit mit Anstiegen waren Großstädte und ihre Umlandkreise stark vertreten.
- Der Rückgang der Baufertigstellungen hat sich im Zeitraum 2001 bis 2006 fortgesetzt. Da zugleich die Wohnungsabgänge seit 2001 merklich angestiegen sind, ist der ostdeutsche Wohnungsbestand im Zeitraum 2001 bis 2006 nicht mehr gewachsen, sondern konstant geblieben. Zwischen den Ländern bestehen dabei Unterschiede: Während der Wohnungsbestand in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zurückgegangen ist, ist er in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern angestiegen.
- Die seit 2001 deutlich erhöhten Wohnungsabgänge betrafen in allererster Linie Wohnungen des industriellen Wohnungsbaus. Eigentümer waren vor allem Wohnungsunternehmen.

- Seit Mitte der 1990er Jahre wurde durch eine über der Zunahme der Haushaltszahlen liegende Erhöhung des Wohnungsbestands ein erhebliches Wohnungsüberangebot aufgebaut. Ab 2003 bewirkte der aufgrund des Rückbaus nicht mehr wachsende, sondern rückläufige Wohnungsbestand (bei gleichzeitiger Haushaltsstagnation) einen leichten Rückgang des Überangebots.
- Die durchgeführten Schätzungen zeigen, dass die Wohnungsleerstände zwischen 2002 und 2005 leicht zurückgegangen sind. 2006 kam es aufgrund zurückgehender Wohnungsabgangszahlen und leicht rückläufiger Haushaltszahlen wieder zu einem leichten Anstieg. Über die gesamte Zeitspanne des Programms Stadtumbau Ost sind die Leerstände in den neuen Ländern nur leicht gesunken.
- In den Kommunen des Programms Stadtumbau Ost ist der Wohnungsbestand zwischen 2001 und 2005 aufgrund der den Neubau merklich übersteigenden Abrisszahlen zurückgegangen, während er in den anderen ostdeutschen Kommunen gestiegen ist. Am stärksten war der Rückgang in den Programmkommunen mit bislang bzw. zukünftig zu erwartenden überdurchschnittlichen Bevölkerungsverlusten.
- Der Vergleich zwischen Wohnungsbestandsentwicklung und Bevölkerungsentwicklung zeigt, dass in den Programmkommunen das Verhältnis von Angebot und Nachfrage ungefähr konstant blieb bzw. ein leicht rückläufiges Wohnungsüberangebot (Rückgang der Leerstände) zu verzeichnen war. In den anderen Kommunen ist dagegen eine leichte Zunahme des Überangebots (und damit wachsende Leerstände) zu verzeichnen.
- Die Bevölkerung wird in Ostdeutschland in den Jahren 2007 bis 2020 weiter zurückgehen. Die aktuellen Haushaltsprognosen rechnen für diesen Zeitraum mit einem Rückgang der Haushaltszahlen zwischen 3 Prozent und 5 Prozent. Insofern ist von einer geringeren zukünftigen Wohnungsnachfrage auszugehen, als sie die Expertenkommission erwartete, die von einem Anstieg der Haushaltszahlen ausging (2007 bis 2020 knapp 3 Prozent). Der Stadtumbau Ost wird daher aktuell und auch in den kommenden Jahren unter ungünstigeren Rahmenbedingungen realisiert als zu Programmbeginn erwartet.
- Die Bundesländer sind hiervor unterschiedlich betroffen. Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen stehen vor einem erheblichen Rückgang der Haushaltszahlen, Mecklenburg-Vorpommern nur vor einem sehr geringen, und Brandenburg kann steigende Haushaltszahlen erwarten, dies allerdings regional sehr ungleich verteilt.
- Die Kommunen des Programms Stadtumbau Ost haben im Zeitraum 2007 bis 2020 eine deutlich ungünstigere Bevölkerungsentwicklung zu erwarten als die sonstigen ostdeutschen Kommunen. Die überwiegende Zahl der Städte steht vor erheblichen bis drastischen Bevölkerungsrückgängen. Insbesondere die Programmkommunen, die bereits heute ein stärkeres Überangebot an Wohnungen verzeichnen, stehen damit bis 2020 vor einer stark zurückgehenden Wohnungsnachfrage und der Gefahr von weiter wachsendem Überangebot bzw. Leerständen.
- Die Ergebnisse einer Projektion der Leerstandsentwicklung, die auf der prognostizierten Veränderung der Haushalte und einer angenommenen jährlichen Bautätigkeit auf dem Niveau von 2006 aufbaut, zeigen, dass der Leerstand ohne weitere

Wohnungsabgänge bzw. bei einem ausbleibenden Rückbau bis 2020 spürbar ansteigen würde. Der jährliche Anstieg des Leerstands würde über dem Niveau des Rückbaus, der in den letzten Jahren im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost realisiert wurde, sowie über den gesamten Wohnungsabgängen in den neuen Ländern liegen. Die Projektion macht deutlich, dass zur Verhinderung zusätzlicher Leerstände auch künftig bzw. längerfristig ein erheblicher Rückbaubedarf in den neuen Ländern bestehen wird.

- Um das Ziel zu erreichen, den Leerstand bis 2020 nicht ansteigen zu lassen bzw. konstant zu halten, ist ein erheblicher Förderaufwand notwendig. Der Förderbedarf 2007 bis 2020 lässt sich unter Berücksichtigung ungeförderter Abrisse in Höhe von etwa 100.000 Wohnungen auf insgesamt 540.000 Wohnungen bzw. zusätzliche 370.000 Wohnungen zu den Ende 2006 noch offenen 170.000 Wohnungen beziffern. Bezogen auf den Zeitraum 2007 bis 2016 (siehe Vorschlag zur Verlängerung des Programms in Kapitel 10), beläuft sich der zusätzlich zu den Ende 2006 noch offenen 170.000 Wohnungen notwendige geförderte Rückbau auf 216.000 Wohnungen.

8 Analyse von Ergebnissen und Wirkungen bezogen auf die Programmziele

In diesem Kapitel werden Ergebnisse und Wirkungen bezogen auf die Programmziele analysiert. Dabei wird zunächst geprüft, inwiefern in Zusammenhang mit dem Programm Stadtumbau Ost eine Reduzierung des Leerstands, eine wirtschaftliche Stabilisierung der Wohnungseigentümer und eine Konsolidierung der Wohnungsmärkte erreicht wurde. Die folgenden Abschnitte widmen sich den mit dem Programm verfolgten Zielen der Unterstützung der Eigentumsbildung im Bestand, der Aufwertung der von Rückbau betroffenen Stadtquartiere, der Erhaltung bzw. Verbesserung der sozialen Stabilität, der Stärkung der Innenstädte und der Anpassung der Infrastruktur. Anschließend wird die Schaffung nachhaltiger städtebaulicher Qualitäten und die Stärkung der Städte als Wohn- und Wirtschaftsstandorte thematisiert.

8.1 Reduzierung des Leerstands

In diesem Abschnitt wird der Frage nachgegangen, wie sich der Leerstand in den letzten Jahren entwickelt hat und welche Zusammenhänge mit dem Programm Stadtumbau Ost sich feststellen lassen. Wie bereits in Kapitel 7 dargestellt, hängt die Entwicklung des Leerstands von mehreren Faktoren (u. a. Entwicklung der Nachfrage, Bautätigkeit, Abgänge an Wohnungen, Mieten etc.) ab, sodass das Programm Stadtumbau Ost nur einen von vielen Einflüssen darstellt, der sich in seinen Wirkungen schwer isolieren lässt. Insofern kann in diesem Zusammenhang nur indirekt geschlossen werden, welche Wirkungen das Programm auf die Entwicklung des Gesamtleerstands hatte.

Zunächst werden Ergebnisse zur Entwicklung des Leerstands in den Programmkommunen insgesamt und in Teilmärkten vorgestellt, die im Wesentlichen auf einer Befragung der Kommunen durch die Bundestransferstelle Stadtumbau Ost basieren. Anschließend wird auf die Entwicklung der Leerstände bei den zentralen Eigentümergruppen, Wohnungsunternehmen und private Kleineigentümer, eingegangen. Die Ergebnisse zu den Leerständen in Beständen privater Kleinvermieter werden auf Grundlage einer empirischen Untersuchung zu dieser Eigentümergruppe in den Programmkommunen dargestellt. Bei der Leerstandsentwicklung in Beständen der Wohnungsunternehmen (des GdW) wird auf die Ergebnisse der Sonderauswertung der GdW-Jahresstatistik für die Jahre 2001 bis 2006 und auf die 2007 von IfS und Difu durchgeführte Unternehmensumfrage zurückgegriffen.

Mit der Betrachtung der beiden zentralen Eigentümergruppen, Wohnungsunternehmen und private Kleineigentümer, werden zum einen zwei unterschiedliche Teilsegmente des Wohnungsmarkts der neuen Länder abgebildet, zum anderen wird durch sie der Mietwohnungsbestand mit Baujahr bis 1990 der neuen Länder insgesamt weitgehend abgedeckt. Wohnungsunternehmen und private Eigentümer haben bezogen auf die Mietwohnungen der Baujahre bis 1990 in den neuen Ländern einen Marktanteil von 53 bzw. 35 Prozent, zusammen von 88 Prozent (vgl. Kapitel 7.3.2).⁴⁶ Die privaten Eigentümer stehen im Wesentlichen für den Altbau (Baujahr bis 1948) bzw. die Bestände in

⁴⁶ Die zusätzlich zu den beiden Eigentümergruppen existierende Gruppe, auf die ein Marktanteil von 12 Prozent (bezogen auf Mietwohnungen der Baujahre bis 1990) entfällt, lässt sich mit „sonstigen Großeigentümern“ umschreiben und ist sehr inhomogen (klassische Bestandshalter und -entwickler, „neue“ Investoren/Finanzinvestoren, Bauträger, Verwaltungen mit eigenem Bestand etc.). Über sie existieren nur bruchstückhafte bzw. für diesen Zusammenhang wenig nützliche Informationen, sodass sie hier „mangels Masse“ nicht näher abgehandelt werden. Ihr Mietwohnungsbestand konzentrierte sich ähnlich wie der der privaten Kleineigentümer insbesondere auf den Altbau und auf Wohnungen mit Baujahr ab 1990. Der Leerstand lag 2003 in ihrem Mietwohnungsbestand bei ca. 16 Prozent und damit ähnlich wie bei den privaten Kleineigentümern (16,5 Prozent bezogen auf alle Baujahre; BMVBS/BBR (2007b), S. 14-16). Informationen zur aktuellen Entwicklung des Leerstands existieren für diese Eigentümergruppe nicht.

der Innenstadt. Die Wohnungsunternehmen (des GdW), auf die sich ein Großteil der Rückbauförderung der letzten Jahre konzentrierte, stehen im Wesentlichen für die Entwicklungen in den von 1949 bis 1990 errichteten Beständen (DDR-Wohnungsbau).

8.1.1 Leerstandsentwicklung in den Programmkommunen

Nach Angaben der von der Bundestransferstelle schriftlich befragten Kommunen, die teilweise auf Schätzungen beruhen, ist der Leerstand in den Programmkommunen der neuen Länder (ohne Berlin) von 2002 bis 2005 von 16,0 Prozent um 1,4 Prozentpunkte auf 14,6 Prozent zurückgegangen (BMVBS/BBR 2007a, S. 24). Der Rückgang war in Thüringen mit 2,0 Prozentpunkten und in Brandenburg mit 1,8 Prozentpunkten überdurchschnittlich, Sachsen (1,4 Prozentpunkte) verzeichnete einen durchschnittlichen Rückgang. Sachsen-Anhalt (1,1 Prozentpunkte) und Mecklenburg-Vorpommern (0,2 Prozentpunkte) weisen einen unterdurchschnittlichen Rückgang auf. Berlin hatte nach eigenen Angaben von 2002 bis 2005 einen Anstieg des Leerstands (Abbildung 8.1).

Überdurchschnittliche Leerstandsquoten verzeichnen im Jahr 2005 die Programmkommunen in Sachsen-Anhalt (16,7 Prozent) und Sachsen (16,2 Prozent), in Brandenburg (14,3 Prozent) liegen sie nahe dem Durchschnitt. Die Programmkommunen Thüringens (11,1 Prozent) und Mecklenburg-Vorpommerns (9,8 Prozent) weisen unterdurchschnittliche Leerstandsquoten auf. In Berlin liegt die Leerstandsquote weit unterdurchschnittlich (6,8 Prozent). Es bleibt festzuhalten, dass die Leerstandsquote nach Angaben der Programmkommunen in allen Bundesländern gesunken ist, wenngleich sehr unterschiedlich. Im Vergleich zwischen den Ländern weisen die Programmkommunen eine recht unterschiedliche Leerstandshöhe auf.

Innerhalb der Programmkommunen ist die Leerstandsquote in der Altstadt bzw. in innenstadtnahen Altbauquartiere mit jeweils gut 19 Prozent weitaus höher als im DDR-

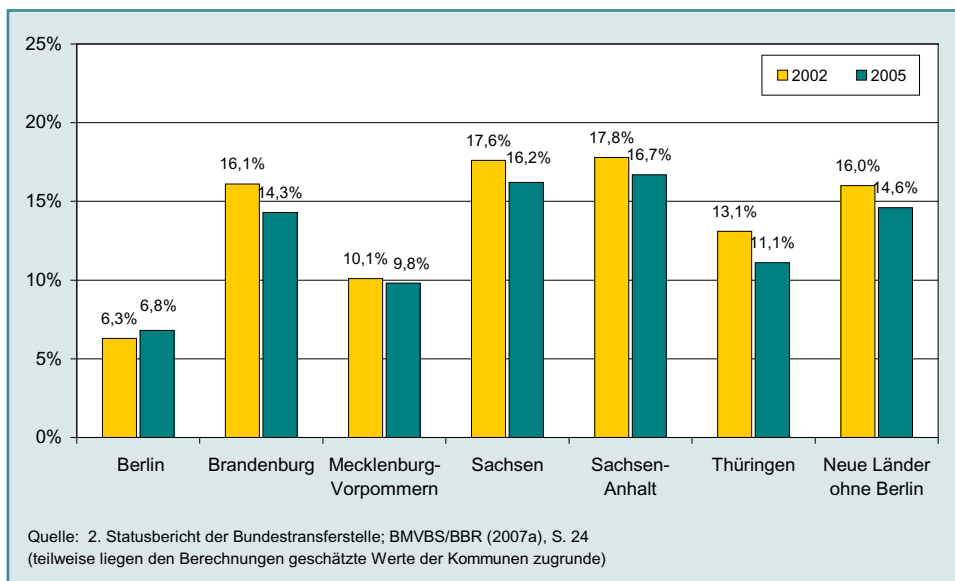


Abbildung 8.1: Wohnungs-leerstandsquote in den Stadtumbaukommunen 2002 und 2005 nach Ländern

Wohnungsbaubau, der eine Quote von etwa 14 Prozent verzeichnet. In den sonstigen Beständen der Programmkommunen ist die Leerstandsquote mit etwa 7 Prozent weit unterdurchschnittlich (BMVBS/BBR 2007a, S. 28).

Nach Angaben der Programmkommunen liegt die Leerstandsquote in den Altbaubeständen bei 18 Prozent. Die Leerstandsquote im Altbau verzeichnet ein spürbares regionales Gefälle: in Landgemeinden liegt sie nur bei 9 Prozent, in Kleinstädten bei 18 Prozent und in Mittelstädten bei 20 Prozent. In Großstädten steigt sie jedoch nicht weiter an, sondern ist mit 16 Prozent leicht unterdurchschnittlich (BMVBS/BBR 2007a, S. 28). Der Leerstand ist demnach in den Altbaubeständen bzw. in den in der Innenstadt oder innenstadtnah gelegenen Beständen überdurchschnittlich, wobei besonders hohe Leerstandsquoten im Altbau in Mittel- und Kleinstädten erreicht werden.

Die Erwartungen der Kommunen an die künftige Entwicklung des Leerstands sind sehr unterschiedlich: Mit einem Anteil von 31 Prozent gehen etwas mehr Kommunen von einem Rückgang des Leerstands als von einem Anstieg aus, den 26 Prozent erwarten. 43 Prozent gehen von keiner Veränderung aus. Von Großstädten wird weitaus häufiger ein Rückgang des Leerstands gesehen (58 Prozent) als von Landgemeinden (17 Prozent) (BMVBS/BBR 2007a, S. 24).

Bezogen auf den DDR-Wohnungsbestand erwarten 39 Prozent der Kommunen einen Anstieg des Leerstands, 31 Prozent keine Veränderung und 28 Prozent einen Rückgang des Leerstands (BMVBS/BBR 2007a, S. 40). Damit wird die künftige Entwicklung des Leerstands in DDR-Wohnungsbauten von den befragten Stadtumbaukommunen insgesamt tendenziell negativer gesehen als die im gesamten Wohnungsbestand.

8.1.2 Leerstand im Wohnungsbestand privater Eigentümer in den Programmkommunen

Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse beruhen auf einer im Jahr 2006 von IfS und IRS durchgeführten schriftlichen Befragung privater Kleineigentümer in ausgewählten Programmkommunen (BMVBS/BBR 2007b).⁴⁷ Nach Angaben der befragten Eigentümer stehen in ihren Beständen 20 Prozent der Wohnungen leer, darunter 16 Prozent länger als drei Monate. 9 Prozent der Wohnungen der Privateigentümer sind unbewohnbar (BMVBS/BBR 2007b, S. 30 ff.).

Die Leerstandssituation ist bei den einzelnen Eigentümern sehr unterschiedlich: Während die Hälfte der Häuser keine Leerstände aufweist, verzeichnet die andere Hälfte im Schnitt einen Leerstand von 40 Prozent. Sehr hohen Leerstand zwischen 50 Prozent und unter 100 Prozent weisen 8 Prozent und Totalleerstand 9 Prozent der Häuser auf. Einen sehr hohen Einfluss auf die Höhe des Leerstands hat der Modernisierungsstand des Hauses: Während in vollmodernisierten/voll sanierten Häusern 11 Prozent der Wohnungen leer stehen, sind es bei den teilmodernisierten/teilsanierten Häusern 19 Prozent und bei den nicht bzw. geringfügig modernisierten/sanierten Häusern 78 Prozent (Abbildung 8.2).

Die Leerstände sind in einfachen Gründerzeitgebieten spürbar höher als in bürgerlichen Gründerzeitgebieten und in historischen Zentren, da letztere meist neben einem besseren Zustand auch eine grundsätzlich attraktivere Bausubstanz aufweisen. Es wird

⁴⁷ Befragt wurden 1.142 Eigentümer in 25 Altbaugebieten in neun Programmkommunen (Wittenberge, Güstrow, Stralsund, Halle/Saale, Magdeburg, Crimmitschau, Görlitz, Leipzig, Bad Langensalza).

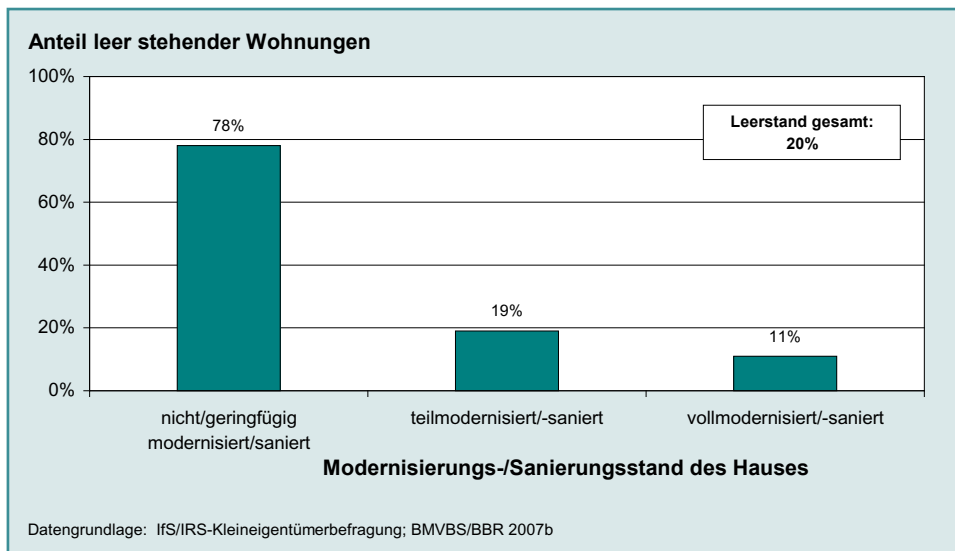


Abbildung 8.2: Wohnungs-leerstand in den Häusern der Kleineigentümer nach Moder-nisierungs- / Sanierungsstand

deutlich, dass ein hoher Modernisierungsstand Vermietungsschwierigkeiten nicht völlig verhindert, dass jedoch die Vermietungsschwierigkeiten umso größer sind, je schlechter der Zustand des Hauses und je geringer die grundsätzliche bauliche Attraktivität des Hauses bzw. des Gebiets ist. Bemerkenswert ist auch, dass Häuser, in denen der Vermieter selbst wohnt, mit 13 Prozent eine deutlich niedrigere Leerstandsquote aufweisen als vollständig vermietete Häuser, bei denen sie 21 Prozent beträgt.

Die Leerstandsquote hat sich in den letzten zwei Jahren bei 72 Prozent und damit beim weit überwiegenden Teil der Häuser der Privateigentümer nicht verändert. Bei den 28 Prozent der Häuser, bei denen es eine Veränderung gegeben hat, halten sich jene mit einem Anstieg und jene mit einem Rückgang die Waage (Abbildung 8.3).

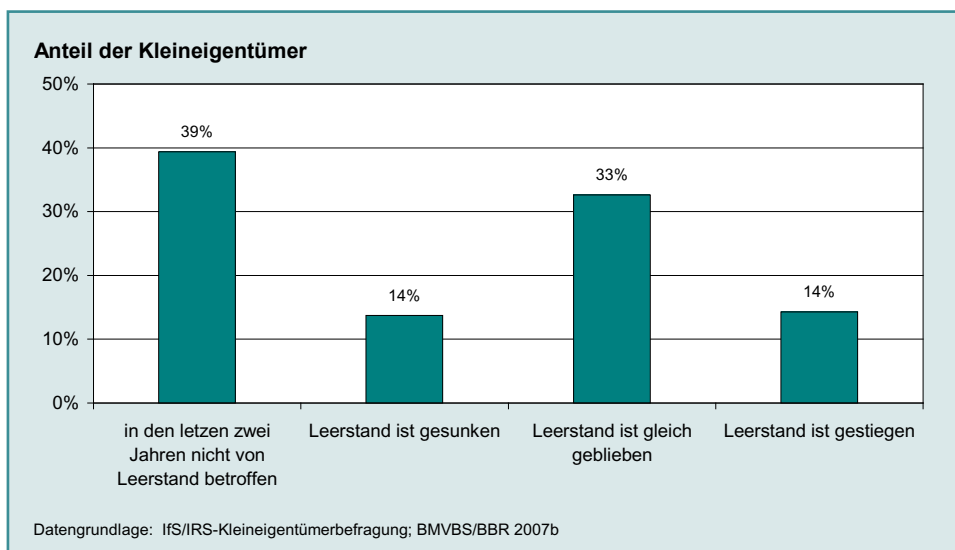


Abbildung 8.3: Veränderung des Leerstands in den Häusern der Kleineigentümer in den letzten zwei Jahren

Insgesamt deuten die Angaben darauf hin, dass der Leerstand in den Häusern der privaten Kleineigentümer in Stadtumbaukommunen in den letzten zwei Jahren etwa konstant war. Damit ergibt sich für diese Eigentümergruppe bzw. für den Altbaubestand, der sich etwa zu 80 Prozent in den Händen privater Eigentümer befindet, ein etwas anderes Bild als bei der Entwicklung des gesamten Leerstands in den Programmkommunen, der nach Angaben der Kommunen eine rückläufige Tendenz aufweist. Die gegenüber der Gesamtentwicklung ungünstigere Leerstandsentwicklung bei Privateigentümern dürfte wesentlich damit zusammenhängen, dass diese inzwischen weitaus weniger investieren als noch Ende der 1990er bzw. Anfang der 2000er Jahre und sich der Aufwertungsprozess in ihren Beständen spürbar verlangsamt hat (vgl. Kapitel 8.2.2). Dadurch nimmt die Zahl der relativ gut vermietbaren voll modernisierten Wohnungen nur noch langsam zu. Zugleich fallen andere, weniger attraktive Altbaubestände von Privateigentümern bzw. Altbaugebiete mehr und mehr zurück und geraten bei der Wohnungsnachfrage verstärkt ins Abseits mit der Folge, dass sich der Leerstand in diesen Beständen erhöht. Im Ergebnis findet eine Verlagerung der Leerstände innerhalb des Bestands der Privateigentümer (mit einer Tendenz der Konzentration) statt, der Leerstand bleibt dabei jedoch in etwa konstant.

Dass sich der Leerstand im Bestand der privaten Kleineigentümer nicht verringert hat, hängt auch damit zusammen, dass von dieser Eigentümergruppe in den letzten Jahren im Gegensatz zu den Wohnungsunternehmen nur wenige Wohnungen abgerissen wurden (vgl. Kapitel 7). Dies gilt auch für die im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost geförderten Abrisse, die sich zwar zum Teil auch auf Altbauten von Privateigentümern erstreckten, insgesamt jedoch eine geringe Zahl von Wohnungen betrafen. Insgesamt hat das Programm Stadtumbau Ost für diese Eigentümergruppe eine geringe Relevanz, nicht nur bezogen auf den Abriss. Dies wird auch daran deutlich, dass nur 3 Prozent der Privateigentümer angaben, bislang eine Förderung im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost in Anspruch genommen zu haben.

Die Altbaubestände von Privateigentümern haben aber dort vom Stadtumbau profitiert, wo in Quartieren, in denen ihre Bestände liegen, nennenswerte Aufwertungsmaßnahmen an Gebäuden bzw. im öffentlichen Raum durchgeführt wurden. Zudem ist aus etlichen Städten der neuen Länder bekannt, dass Altbaugebiete (per Saldo) Zuzug verzeichnen, sowohl durch Zuwanderungen in die Stadt als auch durch Umzüge aus anderen Stadtteilen, darunter auch Plattenbaugebieten. Nach Aussagen mehrerer Städte lassen sich diese Zuzüge jedoch nicht in erster Linie auf Rückbaumaßnahmen des Stadtumbaus in anderen Quartieren zurückführen, sondern haben andere Gründe bzw. stellen allgemeine Entwicklungen dar.⁴⁸ Die durch den Rückbau angestoßenen Umzüge erfolgten schwerpunktmäßig innerhalb der Bestände der rückbauenden Wohnungsunternehmen, da sich diese erfolgreich darum bemühen, ihre Mieter im eigenen Bestand zu halten.

⁴⁸ Bislang gibt es keine stichhaltigen Anhaltspunkte dafür (etwa aus fundierten Analysen), dass der im DDR-Wohnungsbau im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost durchgeführte Rückbau zu einem spürbaren zusätzlichen Umzug von Bewohnern von Plattenbaubeständen, die von Abrissen betroffen sind, in den Altbaubestand privater Kleineigentümer geführt und dort zu einer Reduzierung des Leerstands beigetragen hat.

8.1.3 Abgänge und Leerstandsentwicklung im Wohnungsbestand von Wohnungsunternehmen

Im Folgenden wird auf die Entwicklung des Leerstands im Wohnungsbestand von Wohnungsunternehmen eingegangen. Dabei wird im Wesentlichen auf die Ergebnisse einer Sonderauswertung der GdW-Jahresstatistik für die Jahre 2001 bis 2006 und auf die 2007 durchgeführte Befragung von GdW-Wohnungsunternehmen zurückgegriffen.

Die Entwicklung des Leerstands bei den Wohnungsunternehmen des GdW steht in sehr engem Wirkungszusammenhang mit den umfangreichen Abrissen in deren Beständen, insbesondere im Rahmen des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost bzw. der Altschuldenhilfeentlastung nach § 6a AHG. Aus diesem Grund wird zunächst auf die von den GdW-Unternehmen durchgeführten Abrisse, die im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost gefördert wurden, und erst anschließend auf die Entwicklung der Leerstände eingegangen.

Abrisse von GdW-Unternehmen

Insgesamt wurden von GdW-Unternehmen im Zeitraum 2002 bis 2006 157.260 Abrisse (31.452 pro Jahr) durchgeführt, davon 136.238 Abrisse (27.248 pro Jahr) bzw. 87 Prozent im Rahmen der Altschuldenhilfeentlastung nach § 6a AHG. Dies verdeutlicht die hohe Bedeutung des § 6a AHG für die Abrisse der Wohnungsunternehmen. Die Planungen der GdW-Unternehmen für 2007 deuten nach dem spürbaren Rückgang der Abrisse in 2006 auf einen Wiederanstieg in 2007 nahezu auf das Niveau der Jahre 2004 bzw. 2005 hin (Abbildung 8.4).

Die laut amtlicher Statistik insgesamt genehmigten Abgänge an Wohnungen und die von den Wohnungsunternehmen des GdW durchgeführten Abrisse weisen in ihrem zeitlichen Verlauf eine hohe Parallelität auf, insbesondere wenn die zeitliche Verzögerung zwischen der Genehmigung und der Realisierung von Abrissen berücksichtigt wird. Der Verlauf der gesamten Abrisse wird demnach weitgehend von den Abrissen der GdW-Unternehmen geprägt. Den insgesamt im Zeitraum 2002 bis 2006 von GdW-Unternehmen durchgeführten 157.260 Abrissen stehen 193.215 genehmigte Abgänge laut amtlicher Statistik gegenüber. Dies entspricht einem Anteil von 81 Prozent der GdW-Unternehmen an den genehmigten Abgängen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in den genehmigten Abrissen eine größere Zahl von Wohnungsabgängen

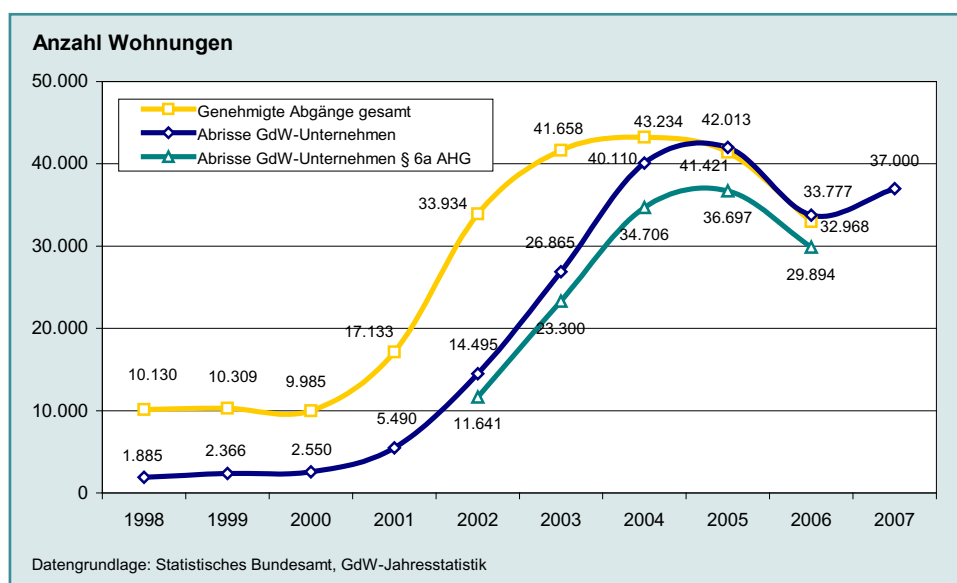


Abbildung 8.4: Wohnungsabrisse der GdW-Unternehmen und insgesamt genehmigte Abgänge und in den neuen Ländern und Berlin (Ost) 1998-2006

enthalten ist, die von den GdW-Unternehmen erst nach 2006 durchgeführt werden und in den GdW-Werten noch nicht ausgewiesen sind. Der tatsächliche Anteil der GdW-Unternehmen ist demnach höher als 81 Prozent, er lässt sich jedoch nicht genau bestimmen. Es wird deutlich, dass die GdW-Unternehmen nicht nur die geförderten Abrisse (vgl. Kapitel 5), sondern das gesamte Abrissgeschehen in den neuen Ländern in hohem Maße tragen.

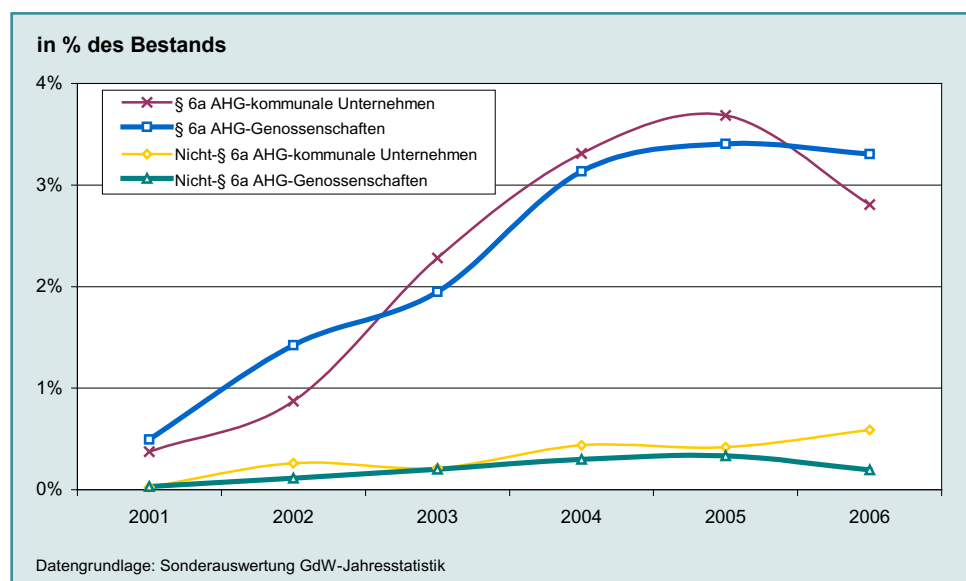
Umfang der Abrisse bezogen auf den Wohnungsbestand der Unternehmen

In diesem Abschnitt wird die Zahl der von GdW-Wohnungsunternehmen in den Jahren 2001 bis 2006 abgerissenen Wohnungen, die im Rahmen des Stadtumbaus mit Rückbaumitteln gefördert wurden, in Prozent des Wohnungsbestands der Wohnungsunternehmen dargestellt.

Abbildung 8.5 zeigt die Entwicklung der Abrisse von GdW-Wohnungsunternehmen in Stadtumbaukommunen unterschieden nach kommunalen Unternehmen und Genossenschaften sowie nach Inanspruchnahme von § 6a AHG (im Folgenden mit der Kurzform § 6a AHG-Unternehmen bzw. Nicht-§ 6a AHG-Unternehmen bezeichnet). Es wird deutlich, dass die Abrissquote der § 6a AHG-Unternehmen über den gesamten Zeitraum weit über der der Nicht-§ 6a AHG-Unternehmen liegt, und zwar sowohl bezogen auf kommunale Unternehmen als auch Genossenschaften. Auffällig ist, dass kommunale § 6a AHG-Unternehmen in 2006 einen starken Rückgang der Abrissquote verzeichneten, während § 6a AHG-Genossenschaften nur einen moderaten Rückgang aufweisen.

Die Abrissquote über den gesamten Zeitraum (Summe der Einzeljahre) beträgt bezogen auf alle kommunalen und genossenschaftlichen § 6a AHG-Wohnungsunternehmen in Stadtumbaukommunen 13,4 Prozent, wobei innerhalb dieser Gruppe kommunale

Abbildung 8.5: Abrissquote von GdW-Wohnungsunternehmen 2001-2006 in Stadtumbaukommunen nach Art des Unternehmens und § 6a AHG



Wohnungsunternehmen mit 13,3 Prozent und Genossenschaften mit 13,7 Prozent nahezu gleich hohe bzw. etwa durchschnittliche Abrissquoten aufweisen. Nicht-§ 6a AHG-Unternehmen in Stadtumbaukommunen weisen 2001 bis 2006 lediglich eine Abrissquote von 1,4 Prozent auf.

Leerstandsentwicklung bei Wohnungsunternehmen

Ende 2006 standen im eigenen Bestand der GdW-Unternehmen in den neuen Ländern 268.509 Wohnungen leer, was einer Leerstandsquote von 12,5 Prozent entspricht. Ende 2001 standen noch 358.262 eigene Wohnungen leer bzw. die Leerstandsquote betrug 15,3 Prozent. Der Leerstand im Wohnungsbestand der GdW-Unternehmen hat sich demnach insgesamt von 2001 bis 2006 spürbar reduziert (GdW 2007, S. 186). Es ist darauf hinzuweisen, dass die Informationen zum Leerstand der Wohnungsunternehmen des GdW in den neuen Ländern und Berlin Ost im Wesentlichen die Leerstände in den Baujahren von 1949 bis 1990 widerspiegeln. Diese Baualtersgruppe hat einen Anteil von ca. 84 Prozent des Wohnungsbestands der GdW-Unternehmen in den neuen Ländern und Berlin Ost.

Im Folgenden wird die Entwicklung der Leerstände von Wohnungsunternehmen in Stadtumbaukommunen auf Grundlage der Sonderauswertung der Jahresstatistik des GdW dargestellt. Dabei wird wiederum zwischen Unternehmen mit und ohne Altschuldenhilfeentlastung nach § 6a AHG unterschieden. Zusätzlich werden die Wohnungsunternehmen außerhalb von Stadtumbaukommunen als Vergleichsgruppe herangezogen. Die Leerstandsquote von Wohnungsunternehmen in Stadtumbaukommunen lag in 2001 bei 16,2 Prozent und ist zunächst in 2002 auf 17,2 Prozent angestiegen, um dann bis 2006 auf 13,2 Prozent zu sinken. Die Leerstandsquote hat sich bei den Wohnungsunternehmen in Stadtumbaukommunen somit gegenüber 2001 um 3,0 Prozentpunkte und gegenüber dem Höchststand 2002 um 4,0 Prozentpunkte spürbar reduziert (Abbildung 8.6).

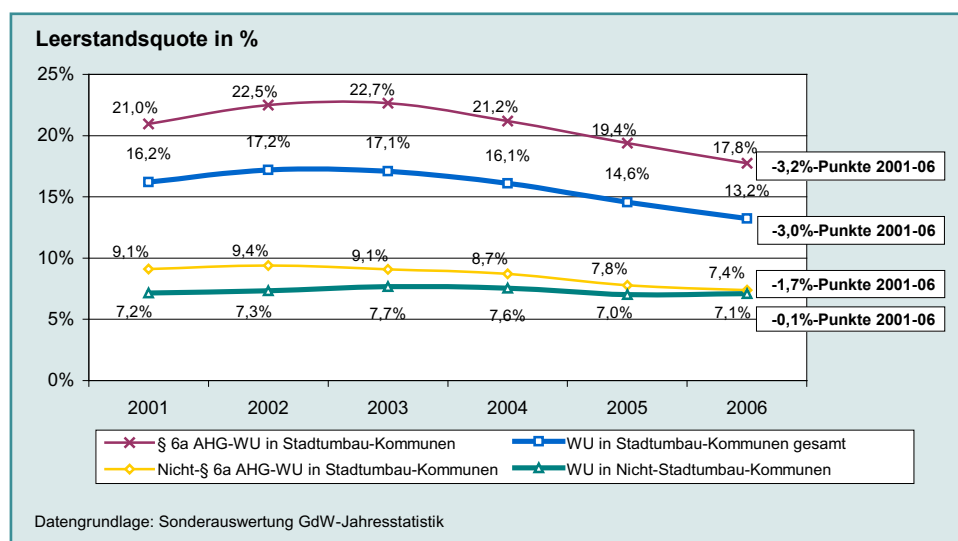


Abbildung 8.6: Veränderung der Leerstandsquote von GdW-Wohnungsunternehmen (WU) in Stadtumbaukommunen 2001-2006 nach § 6a AHG

Die Leerstandsquote der § 6a AHG-Wohnungsunternehmen lag bereits im Jahr 2001 mit 21,0 Prozent spürbar über der aller Wohnungsunternehmen in Stadtumbaukommunen. Sie hat sich in 2002 deutlich auf 22,5 Prozent erhöht und ist im Jahr 2003 mit 22,7 Prozent nahezu gleich geblieben. Ab 2004 hat bei diesen Unternehmen ein spürbarer Rückgang des Leerstands eingesetzt und die Leerstandsquote ist bis 2006 auf 17,8 Prozent gesunken. Insgesamt beträgt der Rückgang der Leerstandsquote gegenüber 2001 bei den § 6a AHG-Unternehmen 3,2 Prozentpunkte bzw. gegenüber dem Höchststand in 2003 4,9 Prozentpunkte.

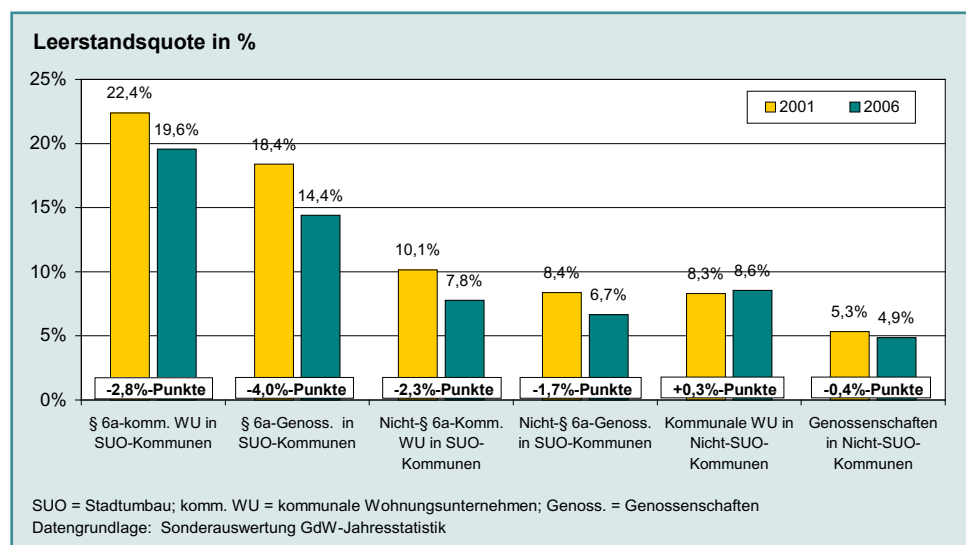
Die Leerstandsquote der Nicht-§ 6a AHG-Wohnungsunternehmen in Stadtumbaukommunen lag im Jahr 2001 bei 9,1 Prozent und somit weniger als halb so hoch wie bei den § 6a AHG-Unternehmen. Bis 2006 ist sie um 1,7 Prozentpunkte auf 7,4 Prozent gesunken. Gegenüber dem Höchststand in 2002 beträgt der Rückgang 2,0 Prozentpunkte. Bei den Wohnungsunternehmen außerhalb von Stadtumbaukommunen hat sich der Leerstand gegenüber 2001 nur wenig verändert: Er ist leicht von 7,2 Prozent auf 7,1 Prozent gesunken.

Nicht-§ 6a AHG-Wohnungsunternehmen in Stadtumbaukommunen (7,4 Prozent) und Wohnungsunternehmen außerhalb von Stadtumbaukommunen (7,1 Prozent) weisen in 2006 somit eine nahezu gleich hohe Leerstandsquote auf. Wesentlich bedeutender ist der Unterschied zu den § 6a AHG-Unternehmen, deren Leerstandsquote nahezu zweieinhalbmal höher liegt als die der beiden anderen Gruppen.

Abbildung 8.7 zeigt die oben dargestellten drei Gruppen jeweils unterschieden nach kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften. Es wird deutlich, dass die Leerstände 2001 bzw. 2006 in den Stadtumbaukommunen jeweils bei den kommunalen Wohnungsunternehmen höher sind als bei den Genossenschaften.

Unter den § 6a AHG-Wohnungsunternehmen ist der Leerstand bei den kommunalen Wohnungsunternehmen von 2001 bis 2006 nicht so stark zurückgegangen (um

Abbildung 8.7: Leerstandsquote von GdW-Unternehmen 2001 und 2006 nach Art des Unternehmens, Förderkulisse und § 6a AHG



-2,8 Prozentpunkte auf 19,6 Prozent) wie bei den Genossenschaften (um -4,0 Prozentpunkte auf 14,4 Prozent), sodass die Differenz zwischen beiden Eigentümergruppen bei der Leerstandsquote größer geworden ist. Bei den Nicht-§ 6a AHG-Unternehmen hat sich dagegen die Differenz zwischen kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften von 2001 bis 2006 verringert, sodass in 2006 zwischen beiden Leerstandsquoten (7,8 Prozent bzw. 6,7 Prozent) nur noch ein geringer Unterschied besteht. Die mit Abstand geringste Leerstandsquote in 2006 weisen mit 4,9 Prozent Genossenschaften in Nicht-Stadtumbaukommunen auf, während sie bei den kommunalen Wohnungsunternehmen in diesen Kommunen mit 8,6 Prozent spürbar höher ist.

In Abbildung 8.8 ist die Leerstandsquote 2001 und 2006 der Wohnungsunternehmen in Stadtumbaukommunen nach Ländern dargestellt. Gemessen am Durchschnitt von 3,0 Prozentpunkten verzeichnet Thüringen mit 4,2 Prozentpunkten einen deutlich überdurchschnittlichen sowie Sachsen und Sachsen-Anhalt mit 3,5 Prozentpunkten bzw. 3,2 Prozentpunkten einen leicht überdurchschnittlichen Rückgang, wogegen Brandenburg einen unterdurchschnittlichen Rückgang von 2,4 Prozentpunkten aufweist. Besonders gering ist der Rückgang des Leerstands von 2001 bis 2006 bei den Wohnungsunternehmen in Stadtumbaukommunen Mecklenburg-Vorpommerns mit 0,8 Prozentpunkten. Bei den Berliner Wohnungsunternehmen (mit Beständen im Ostteil) ist die Leerstandsquote um 1,7 Prozentpunkte zurückgegangen.

Der geringe Rückgang der Leerstandsquote der Wohnungsunternehmen in Mecklenburg-Vorpommern erklärt sich unter anderem durch die oben dargestellte geringe Abrissquote, die spürbar unter der in den anderen neuen Ländern liegt. Ähnliches gilt für Berlin. Dagegen hätte bei Brandenburg, dessen Wohnungsunternehmen in Stadtumbaustädten die höchste Abrissquote aller neuen Länder aufweisen, ein überdurchschnittlicher und nicht ein unterdurchschnittlicher Rückgang des Leerstands erwartet werden können. Offenbar wurden die Wirkungen der hohen Abrissquote bei den Wohnungsunternehmen in den Stadtumbaustädten Brandenburgs auf die

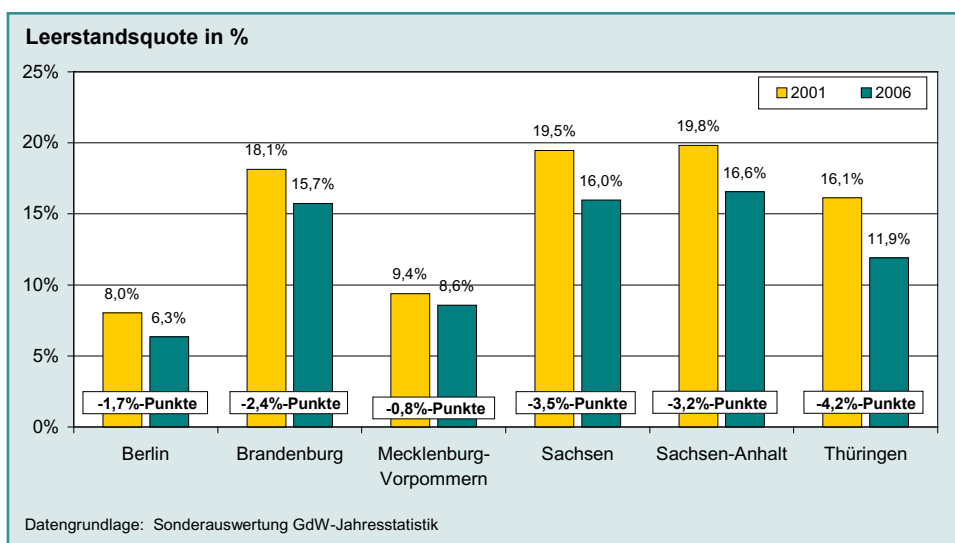
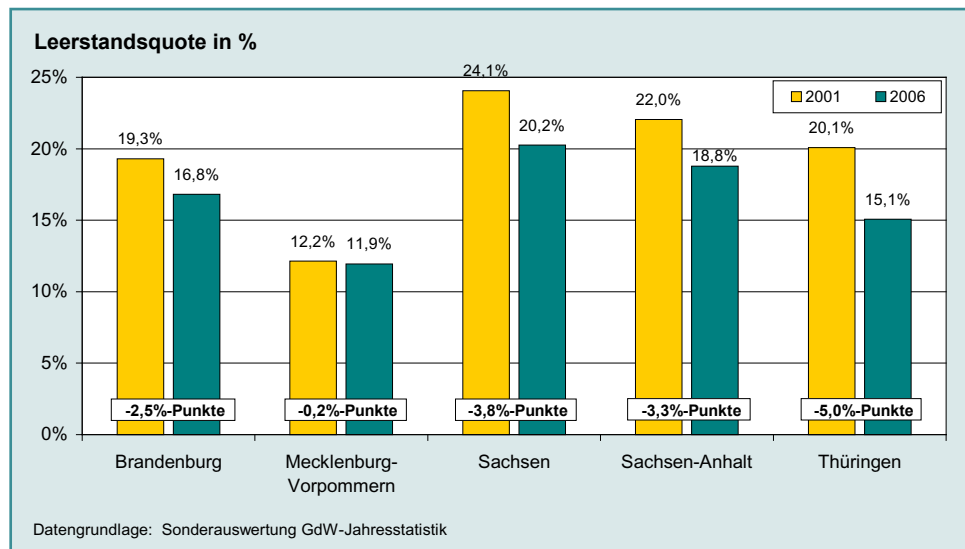


Abbildung 8.8: Leerstandsquote von GdW-Unternehmen in Stadtumbaukommunen 2001 und 2006 nach Ländern

Abbildung 8.9: Leerstandsquote von § 6a AHG-Unternehmen des GdW in Stadtumbaukommunen 2001 und 2006 nach Ländern



Leerstandsentwicklung durch andere Faktoren kompensiert, wie z. B. eine rückläufige Nachfrage, sodass es nur zu einem relativ geringen Rückgang des Leerstands kam. Bei Thüringen ist es umgekehrt: Trotz einer etwa durchschnittlichen Abrissquote hat sich die Leerstandsquote bei den Unternehmen in Stadtumbaukommunen überdurchschnittlich reduziert, weil offenbar die Wirkungen der Abrisse weniger als in den übrigen Ländern von anderen Faktoren wie der Nachfrageentwicklung überlagert wurden. Sachsen und Sachsen-Anhalt liegen sowohl bei der Abrissquote als auch bei der Leerstandsentwicklung im mittleren Bereich und zeigen daher keine Auffälligkeiten hinsichtlich gegenläufiger Entwicklungen.

Abbildung 8.9 zeigt die zuvor beschriebenen Sachverhalte nur für § 6a AHG-Wohnungsunternehmen, bei denen sich auf einem höheren Leerstandsniveau ein ähnliches Bild ergibt wie bei allen Wohnungsunternehmen in Stadtumbaukommunen. Im Vergleich zum durchschnittlichen Rückgang des Leerstands von 2001 bis 2006 bei § 6a AHG-Unternehmen von 3,2 Prozentpunkten weisen Thüringen deutlich überdurchschnittliche und Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern deutlich unterdurchschnittliche Werte auf. Bei diesen Ländern ergibt sich ähnlich wie bereits oben für alle Wohnungsunternehmen beschrieben wiederum eine auffällige Abweichung gegenüber der Höhe der Abrissquote der Unternehmen.

Analyse der Einflussfaktoren: Leerstandsquote nach verschiedenen Strukturmerkmalen

Um Hinweise auf Einflussfaktoren zu gewinnen, die für die unterschiedliche Entwicklung bzw. aktuelle Höhe des Leerstands verantwortlich sind, wird im Folgenden eine Analyse anhand verschiedener sachlicher bzw. räumlicher Strukturmerkmale durchgeführt. Der Einfluss der Strukturmerkmale wird anhand von Wohnungsunternehmen (in Stadtumbaustädten) mit unterdurchschnittlichen bzw. überdurchschnittlichen Leerstandsquoten dargestellt.

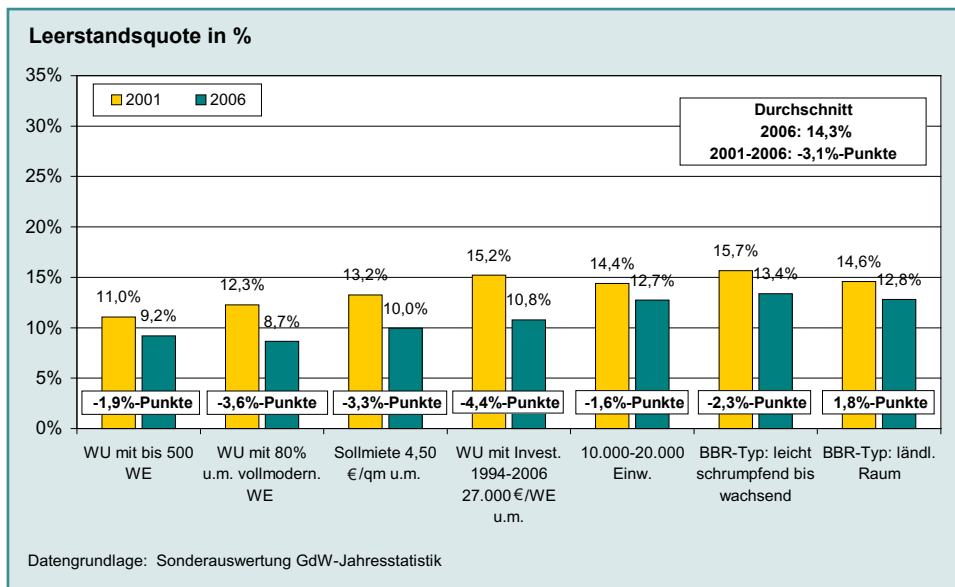


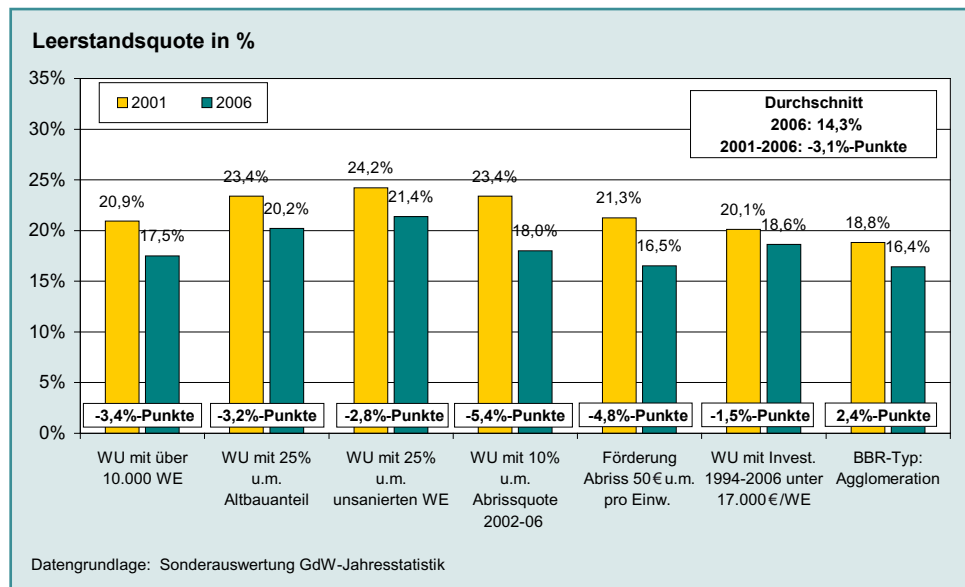
Abbildung 8.10: Leerstandsquote von GdW-Unternehmen in Stadtumbaukommunen (ohne Berlin) 2001 und 2006: Gruppen mit unterdurchschnittlichem Leerstand

Eine unterdurchschnittliche Leerstandsquote von 9,2 Prozent 2006 weisen kleine Unternehmen mit bis zu 500 Wohnungen auf, wobei dieser Wert insbesondere von kleinen Genossenschaften geprägt wird, die eine relativ niedrige Leerstandsquote von 5,6 Prozent verzeichnen, während entsprechend kleine kommunale Wohnungsunternehmen eine eher hohe Leerstandsquote von 16,9 Prozent aufweisen (Abbildung 8.10).

Ebenso weisen Wohnungsunternehmen mit einem hohen Anteil von 80 Prozent und mehr an vollmodernisierten/vollsaniierten Wohnungen eine unterdurchschnittliche Leerstandsquote (8,7 Prozent) 2006 auf. Damit in Zusammenhang stehen die unterdurchschnittlichen Leerstandsquoten von Wohnungsunternehmen, die von 1994 bis 2006 relativ hohe Investitionen (von 27.000 EUR pro Wohnung und mehr) vorgenommen haben (10,8 Prozent) bzw. die eine relativ hohe durchschnittliche Sollmiete (4,50 EUR pro m² und mehr) aufweisen (10,0 Prozent). Dies deutet darauf hin, dass hohe Investitionen bzw. ein hoher Modernisierungsgrad des Bestands durchaus zu einer besseren Vermietbarkeit und geringen Leerständen beitragen, wenngleich sie Leerstände nicht völlig verhindern können. Auffällig ist zudem, dass Wohnungsunternehmen mit hohen Investitionen und einem hohen Modernisierungsstand die Leerstandsquote von 2001 bis 2006 deutlich senken konnten und vor allem deshalb 2006 einen weit unterdurchschnittlichen Leerstand aufweisen. Unterdurchschnittliche Leerstandsquoten haben zudem Wohnungsunternehmen in Stadtumbaukommunen mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern, in leicht schrumpfenden bzw. wachsenden Stadtumbaukommunen und solche im ländlichen Raum.

Überdurchschnittliche Leerstandsquoten verzeichnen in den Stadtumbaukommunen große Wohnungsunternehmen mit über 10.000 Wohnungen (17,5 Prozent), Unternehmen mit einem hohen Altbauanteil von 25 Prozent und mehr (20,2 Prozent) und Unternehmen mit einem hohen Anteil unsanierter Wohnungen von 25 Prozent und mehr (21,4 Prozent). Dasselbe gilt für Wohnungsunternehmen mit relativ geringen Modernisierungs- und Instandsetzungsinvestitionen seit 1994 (18,6 Prozent; Abbildung 8.11).

Abbildung 8.11: Leerstandsquote von GdW-Unternehmen in Stadtumbaukommunen (ohne Berlin) 2001 und 2006: Gruppen mit überdurchschnittlichem Leerstand



Es zeigt sich auch, dass eine intensive Abrissförderung bzw. eine hohe Abrissquote offenkundige Auswirkungen bei der Leerstandsentwicklung entfalten. Zwar sind die Leerstandsquoten bei den Wohnungsunternehmen, die sich in Stadtumbaukommunen mit einer überdurchschnittlichen Abrissförderung von 50 EUR und mehr pro Einwohner befinden, und bei Wohnungsunternehmen mit einer Abrissquote 2002 bis 2006 von 10 Prozent und mehr mit 16,5 Prozent bzw. 18,0 Prozent in 2006 nach wie vor überdurchschnittlich, jedoch hat sich die Leerstandsquote bei diesen Unternehmen seit 2001 weit überdurchschnittlich reduziert (um 4,8 bzw. 5,4 Prozentpunkte).

Wirkungen der Abrisse auf die Leerstandsquote

Wie bereits weiter oben angedeutet, schlagen sich die Abrisse sehr unterschiedlich bei der Veränderung der Leerstandsquote nieder, weil die Entwicklung von weiteren Faktoren wie der Veränderung der Nachfrage und anderer als durch Abrisse hervorgerufener Veränderungen im Bestand der Wohnungsunternehmen (z. B. Verkauf bzw. Kauf, Neubau) überlagert wird. Die Abrisse führen daher nur zum Teil zu einer sichtbaren Reduzierung der Leerstandsquote. Darüber hinaus haben sie einen Anstieg der Leerstandsquote verhindert, der ohne sie in dem untersuchten Zeitraum eingetreten wäre. Diese beiden Wirkungsweisen der Abrisse auf die Veränderung der Leerstandsquote wurden auf Grundlage der Sonderauswertung der GdW-Jahresstatistik durch weitergehende Berechnungen im Einzelnen bestimmt. Dabei wurden anders als bei den vorangegangenen Darstellungen die Abrisse von 2002 bis 2006 zu Grunde gelegt.⁴⁹

In Abbildung 8.12 sind die Ergebnisse der Berechnungen dargestellt. Insgesamt wäre die Leerstandsquote von 2001 bis 2006 ohne die in den Jahren 2002 bis 2006 durchgeführten Abrisse bei den Wohnungsunternehmen in den Stadtumbaukommunen um 7,3 Prozent gestiegen. Wie weiter oben dargestellt, hat sich der Leerstand in den Stadtumbaukommunen von 2001 bis 2006 jedoch nur um 3,1 Prozentpunkte redu-

⁴⁹ Bei den Berechnungen wurde die Zahl der leer stehenden und insgesamt vorhandenen Wohnungen ermittelt, über die die Wohnungsunternehmen ohne die Abrisse verfügt hätten. Dabei wurde vereinfachend die Annahme getroffen, dass sich die Zahl der leer stehenden und insgesamt vorhandenen Wohnungen gleichermaßen erhöht hätte (unveränderte Gesamtnachfrage).

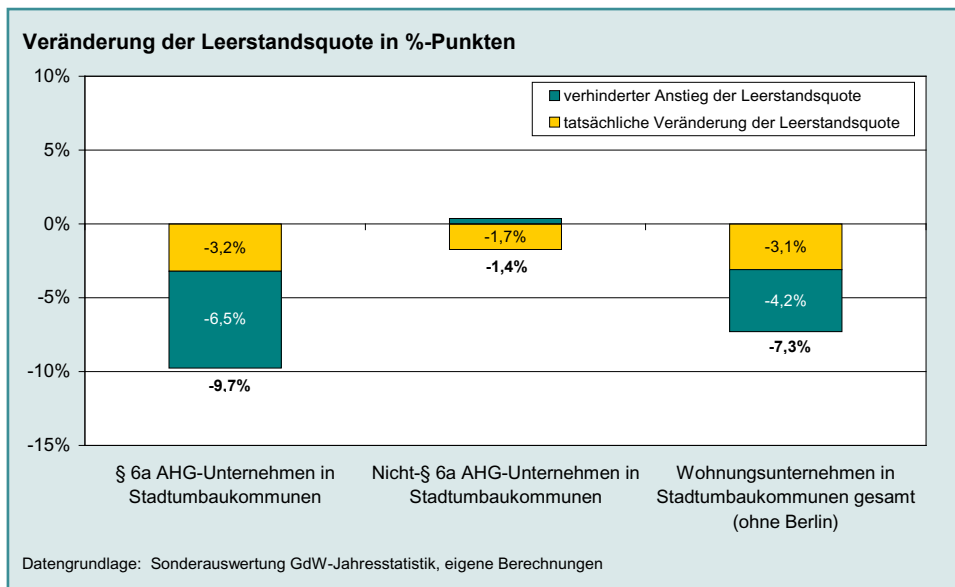


Abbildung 8.12: Auswirkungen der Abrisse 2002 bis 2006 auf die Veränderung der Leerstandsquote von GdW-Unternehmen 2001 bis 2006

ziert. Die Abrisse haben demnach zusätzlich zu der tatsächlichen Reduzierung des Leerstands verhindert, dass dieser ohne sie um 4,2 Prozentpunkte angestiegen wäre. Die Wirkungen der Abrisse sind demnach mehr als doppelt so hoch wie die gesunkene Leerstandsquote suggeriert.

Noch stärker ist die „verdeckte“ Wirkung der Abrisse bei den § 6a AHG-Wohnungsunternehmen in Stadtumbaukommunen. Bei ihnen wäre die Leerstandsquote ohne die Abrisse von 2002 bis 2006 um 9,7 Prozentpunkte gestiegen. Da die Leerstandsquote von 2001 bis 2006 nur um 3,2 Prozentpunkte gesunken ist, entfallen zusätzlich 6,5 Prozentpunkte auf einen durch die Abrisse verhinderten Anstieg der Leerstandsquote. Bei den § 6a AHG-Unternehmen steht somit der verhinderte Anstieg gegenüber der tatsächlichen Reduzierung der Leerstandsquote etwa im Verhältnis 2:1. Über die Gründe bzw. die Faktoren kann nur spekuliert werden. Wahrscheinlich ist, dass die Leerstände bei den § 6a AHG-Unternehmen ohne die Abrisse von 2002 bis 2006 überdurchschnittlich angestiegen wären, weil diese Unternehmen über einen überdurchschnittlichen Anteil an auf dem lokalen Wohnungsmarkt nicht bzw. wenig konkurrenzfähigen Wohnungen verfügen und sich die lokale Nachfrage stärker auf andere Bestände richtet. Ohne die Abrisse wären die Leerstände bei diesen Unternehmen daher überdurchschnittlich angestiegen, ebenso wie auch schon in den Jahren vor 2002, wodurch diese Unternehmen überhaupt ihre Voraussetzung zur Inanspruchnahme des § 6a AHG erlangten (Überschreitung der Grenze von 15 Prozent Leerstand).

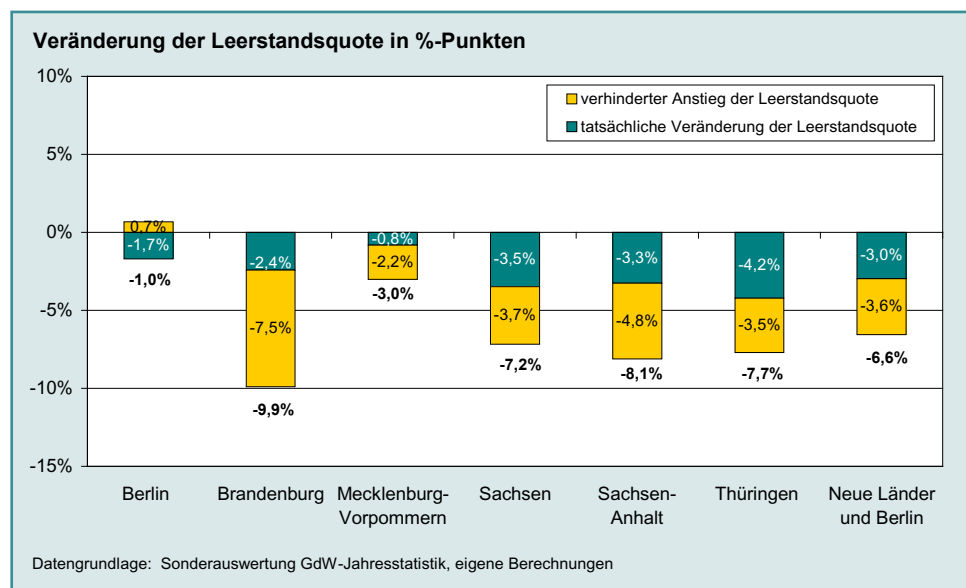
Die vergleichsweise ungünstige Marktstellung der § 6a AHG-Unternehmen wird auch anhand eines Vergleichs mit der Entwicklung bei den Nicht-§ 6a AHG-Unternehmen in Stadtumbaukommunen deutlich. Bei Ihnen hat sich der Leerstand um 1,7 Prozentpunkte reduziert, jedoch wurden nur 1,4 Prozentpunkte durch die Abrisse reduziert, 0,4 Prozentpunkte⁵⁰ entfallen auf andere Faktoren, wie z. B. eine erhöhte Nachfrage bzw. verbesserte Vermietung von Wohnungen.

⁵⁰ Abweichung zwischen Teilwerten und Summe durch Rundung.

Es wird deutlich, dass mit den im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost durchgeführten Abrissen die Leerstände der Wohnungsunternehmen in den Stadtumbaukommunen insgesamt reduziert wurden. Dabei haben sich die Leerstandsquoten der § 6a AHG-Unternehmen stärker reduziert als die der Nicht-§ 6a AHG-Unternehmen, wodurch sich die Leerstandsquoten beider Gruppen angenähert haben. Gleichwohl sind die Leerstände der § 6a AHG-Unternehmen nach wie vor mehr als doppelt so hoch wie die der übrigen Wohnungsunternehmen in Stadtumbaustädten. Ohne die im Zeitraum 2002 bis 2006 durchgeführten Abrisse hätte es eine völlig andere bzw. gegengerichtete Entwicklung gegeben: Die Leerstandsquoten hätten sich spürbar erhöht und der Unterschied in der Leerstandsquote zwischen Unternehmen mit und ohne § 6a AHG hätte sich spürbar vergrößert. Der größere Teil der Wirkungen des Programms Stadtumbau Ost bzw. der Altschuldenhilfeentlastung nach § 6a AHG liegt demzufolge in der Verhinderung zusätzlicher Leerstände und der kleinere Teil in der Reduzierung des Leerstands der Wohnungsunternehmen.

In Abbildung 8.13 sind die Auswirkungen der Abrisse von 2002 bis 2006 auf die Entwicklung der Leerstandsquote von Wohnungsunternehmen in Stadtumbaukommunen nach Ländern dargestellt. Es wird deutlich, dass insbesondere in Brandenburg und Sachsen-Anhalt die gegenüber anderen Ländern höheren Abrissquoten der Wohnungsunternehmen (siehe oben) in erster Linie die Funktion hatten, einen Anstieg der Leerstandsquote von 2001 bis 2006 zu verhindern (7,5 Prozentpunkte bzw. 4,8 Prozentpunkte), und daher nur zu einem kleinen Teil zu einer tatsächlichen Reduzierung der Leerstandsquote führten (2,4 Prozentpunkte bzw. 3,3 Prozentpunkte). Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die Nachfrageentwicklung in den Stadtumbaustädten in Brandenburg und Sachsen-Anhalt im Vergleich zu den Stadtumbaukommunen der anderen neuen Länder ungünstig ist. Die Stadtumbaukommunen dieser beiden Länder weisen einen überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang 2001 bis 2005 auf (vgl. Kapitel 7).

Abbildung 8.13: Auswirkungen der Abrisse 2002 bis 2006 auf die Veränderung der Leerstandsquote von GdW-Unternehmen 2001 bis 2006 nach Ländern



Abgeschwächt trifft dies auch auf die Wohnungsunternehmen in den Stadtumbaustädten Sachsens zu, bei denen die Abrisse etwas stärker zur Verhinderung zusätzlicher Leerstände (3,7 Prozentpunkte) als zur Senkung der Leerstandsquote (3,5 Prozentpunkte) beigetragen haben. In Thüringen ist es dagegen umgekehrt: Hier sorgten die Abrisse etwas weniger für die Verhinderung zusätzlicher Leerstände (3,5 Prozentpunkte) als für die Senkung der Leerstandsquote (4,2 Prozentpunkte).

In Mecklenburg-Vorpommern, dessen Wohnungsunternehmen in Stadtumbaukommunen eine weit unterdurchschnittliche Abrissquote aufweisen (siehe oben), haben die Abrisse einen Anstieg des Leerstands um 2,2 Prozentpunkte verhindert und darüber hinaus die Leerstandsquote um 0,8 Prozentpunkte verringert. Dies macht deutlich, dass die Nachfragesituation bei den Wohnungsunternehmen in den Programmkommunen Mecklenburg-Vorpommerns offenbar relativ günstig ist und der Leerstand ohne die getätigten Abrisse weitaus weniger angestiegen wäre als in den übrigen Ländern. Daher hat die im Vergleich zu den anderen neuen Ländern relativ geringe Abrissquote der Wohnungsunternehmen in Mecklenburg-Vorpommern ausgereicht, um eine leichte Reduzierung der Leerstandsquote herbeizuführen. Bei den Berliner Wohnungsunternehmen ist die Leerstandsquote um 1,7 Prozentpunkte zurückgegangen, davon 1,0 Prozentpunkte aufgrund der Abrisse und 0,7 Prozentpunkte aufgrund anderer Faktoren, wie z. B. einer verbesserten Nachfragesituation.

Bewertung der Wirkungen der Abrisse durch die Wohnungsunternehmen

Die dargestellten Analyseergebnisse, die auf der Sonderauswertung der Jahresstatistik des GdW beruhen, werden durch die Ergebnisse der schriftlichen Befragung der Wohnungsunternehmen in 2007, bei der Wirkungen des Programms Stadtumbau Ost auf die Leerstandsentwicklung beim eigenen Unternehmen erfragt wurden, in der Tendenz bestätigt. Ein größerer Teil der Unternehmen bescheinigt dem Programm Stadtumbau Ost, dass es zu einer Reduzierung der Leerstände im eigenen Bestand beigetragen hat, wobei dies in erster Linie auf die eigenen Bestände des DDR-Wohnungsbaus und nur sehr eingeschränkt auf die eigenen Altbaubestand zutrifft. Der Aussage, dass sich in eigenen DDR-Wohnungsbauten der Leerstand infolge des Stadtumbau Ost spürbar reduziert hat, stimmen 42 Prozent der Wohnungsunternehmen voll und 28 Prozent teilweise zu, 31 Prozent teilen diese Aussage nicht. Bei den § 6a AHG-Unternehmen ist die Zustimmung (59 Prozent voll, 28 Prozent teilweise, 13 Prozent nicht) wesentlich höher, wogegen sie bei Nicht-§ 6a AHG-Unternehmen in Stadtumbaukommunen deutlich niedriger liegt bzw. die Ablehnung der Aussage überwiegt (21 Prozent voll, 27 Prozent teilweise, 52 Prozent nicht). Die Aussagen der Wohnungsunternehmen korrespondieren mit dem oben dargestellten Ergebnis, dass der Leerstand von 2001 bis 2006 bei den Nicht-§ 6a AHG-Unternehmen (anders als bei den § 6a AHG-Unternehmen) nicht gesunken ist, sondern sich so gut wie nicht verändert hat.

Bezogen auf den eigenen Altbaubestand ergibt sich aus der Unternehmensumfrage ein völlig anderes Bild: Der Aussage, dass sich der Leerstand infolge des Stadtumbau Ost im eigenen Altbaubestand spürbar reduziert hat, stimmen nur 13 Prozent der Wohnungsunternehmen (die über Altbaubestände verfügen) voll und 31 Prozent teilweise zu. Mit einem Anteil von 56 Prozent überwiegen die Unternehmen, die dem

Stadtumbau diese Wirkung nicht bescheinigen. Bei diesen Aussagen ergeben sich kaum Abweichungen zwischen § 6a AHG-Unternehmen (13 Prozent voll, 30 Prozent teilweise, 57 Prozent nicht) und Nicht-§ 6a AHG-Unternehmen (12 Prozent voll, 32 Prozent teilweise, 57 Prozent nicht).

8.1.4 Erreichte Ausgangssituation für den weiteren Stadtumbau: Struktur des aktuellen Leerstands von Wohnungsunternehmen

Für die Evaluation ist zum einen die Frage nach der Leerstandsentwicklung und den Wirkungen des Programms Stadtumbau Ost in den letzten Jahren, der oben nachgegangen wurde, von Bedeutung. Zum anderen ist von erheblichem Interesse, welcher Stand bzw. welche Ausgangssituation für den weiteren Fortgang des Stadtumbaus mit den bisherigen Maßnahmen erreicht wurde und welcher weitere Handlungsbedarf sich daraus ableiten lässt. Von großer Bedeutung ist dabei die Frage, wie hoch der Anteil der Wohnungsunternehmen ist, die nach wie vor von hohen bzw. sehr hohen Leerständen betroffen sind, und um welche Art von Wohnungsunternehmen es sich handelt. Des Weiteren ist für die Schwerpunktsetzung des weiteren Stadtumbaus von wesentlicher Bedeutung, in welchen Beständen bzw. Quartieren sich hohe Leerstände konzentrieren, welche Relevanz sie für den Wohnungsmarkt haben und welche Leerstandsgründe ausschlaggebend sind. Um diese Fragen zu beantworten, werden im Folgenden Informationen zu Struktur, Art und Gründen der aktuellen Leerstände im Bestand der Wohnungsunternehmen gegeben. Dabei wird auf Ergebnisse der Sonderauswertung der Jahresstatistik des GdW und der von IfS/Difu im Herbst 2007 durchgeführten Unternehmensbefragung in Stadtumbaukommunen zurückgegriffen.

Wohnungsunternehmen mit hohen Leerständen

In Abbildung 8.14 ist die Verteilung der GdW-Wohnungsunternehmen nach Höhe der Leerstandsquote in ihrem Bestand 2006 dargestellt. Es wird deutlich, dass trotz des oben angesprochenen generellen Rückgangs der Leerstände in den letzten Jahren noch immer 22 Prozent der Unternehmen eine Leerstandsquote von über 15 Prozent aufweisen, darunter entfallen 5 Prozentpunkte auf Leerstandsquoten von über 25 Prozent. Zugleich gibt es große Teile der GdW-Unternehmen, die relativ geringe Leerstände aufweisen: Bei 39 Prozent liegt die Leerstandsquote bei bis zu 5 Prozent. Die Leerstandssituation der Wohnungsunternehmen unterscheidet sich demnach erheblich und weist ein sehr breites Spektrum auf.

Dies gilt nicht nur für alle Wohnungsunternehmen, sondern auch für nach Förderkategorie und § 6a AHG unterschiedene Teilgruppen der Wohnungsunternehmen: Bei den Wohnungsunternehmen in Stadtumbaukommunen verzeichnen 28 Prozent Leerstände über 15 Prozent und 30 Prozent Leerstände bis zu 5 Prozent. Bei § 6a AHG-Unternehmen liegt der Schwerpunkt nach wie vor bei hohen Leerständen: 57 Prozent liegen mit ihrer Leerstandsquote über 15 Prozent, 26 Prozent zwischen 10 Prozent und 15 Prozent Leerstand und 17 Prozent haben eine Quote von bis zu 10 Prozent. Nicht-§ 6a AHG-Unternehmen haben nur zu 10 Prozent einem Leerstand von 15 Prozent und mehr.

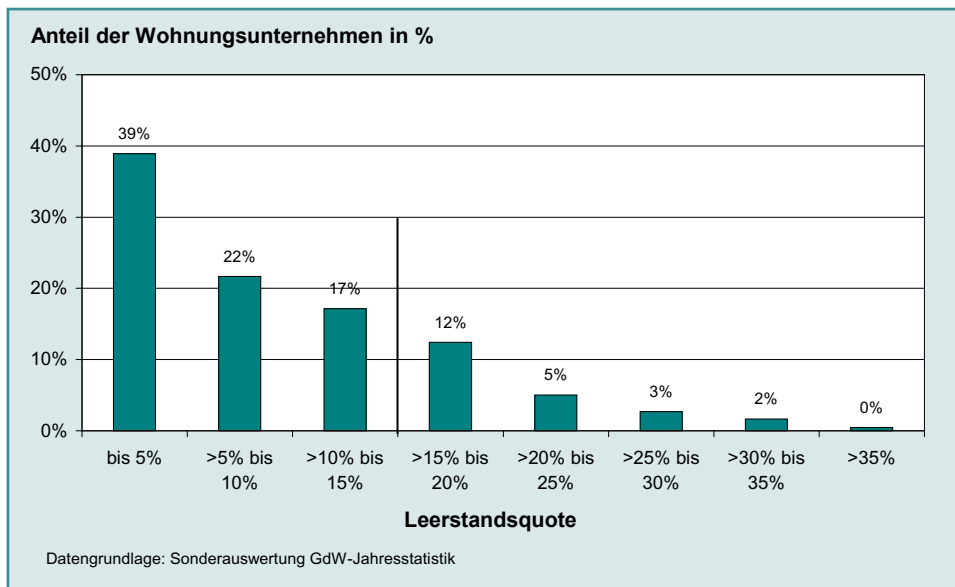


Abbildung 8.14: GdW-Wohnungsunternehmen nach Leerstandsquote 2006

Leerstandsquote	§ 6a AHG-Unternehmen in Stadtumbaukommunen	Nicht-§ 6a AHG-Unternehmen in Stadtumbaukommunen	WU in Stadtumbaukommunen gesamt	WU in Nicht-Stadtumbaukommunen
	Anteil der Wohnungsunternehmen			
bis 5%	2%	48%	30%	56%
über 5 bis 10%	15%	26%	21%	23%
über 10 bis 15%	26%	16%	20%	11%
über 15 bis 25%	44%	8%	22%	8%
über 25%	13%	2%	6%	2%
gesamt	100%	100%	100%	100%

Datengrundlage: Sonderauswertung der GdW-Jahresstatistik

Tabelle 8.1: Verteilung der Wohnungsunternehmen (WU) nach Höhe der Leerstandsquote 2006, § 6a AHG und Förderkulisse Stadtumbau Ost

Es wird deutlich, dass es trotz der allgemeinen Tendenz rückläufiger Leerstände nach wie vor zahlreiche Wohnungsunternehmen gibt, die einen sehr hohen Leerstand aufweisen. Diese konzentrieren sich auf § 6a AHG-Unternehmen, es gibt jedoch auch bei den übrigen Wohnungsunternehmen innerhalb und außerhalb der Gebietskulisse des Stadtumbau Ost Wohnungsunternehmen (wenngleich in wesentlich geringerem Umfang), die ebenfalls derart hohe Leerstände haben. Bei diesen bzw. einem erheblichen Teil der Wohnungsunternehmen hat der Stadtumbau demnach trotz umfangreicher Abrisse nicht zu dem Ergebnis spürbar niedriger Leerstände geführt. Bei diesen Unternehmen sind zwar in einem Teil ihrer Bestände umfangreiche Leerstände durch Abrisse entfallen, zugleich sind jedoch in anderen Beständen aufgrund fehlender Nachfrage in größerem Umfang neue Leerstände entstanden.

Schwerpunktbestände, Marktrelevanz und Ursachen der Leerstände der Wohnungsunternehmen

Wie Tabelle 8.2 zeigt, ist in Stadtumbaukommunen die Leerstandsquote (bezogen auf Ende 2006) im eigenen Bestand der Wohnungsunternehmen bei Gründerzeitbauten (bis 1918) und 1920/1930er Jahre-Bauten mit 44 Prozent bzw. 20 Prozent weit überdurchschnittlich. Im DDR-Wohnungsbau sind die Leerstandsquoten spürbar geringer, insbesondere bei den 1950/1960er Jahre-Bauten (8 Prozent), während die Plattenbauten der 1970er und 1980er Jahre eine durchschnittliche Leerstandsquote (13 Prozent) aufweisen. Bei den Baujahren ab 1991 beträgt die Leerstandsquote 7 Prozent.

Besonders hohe Leerstandsquoten verzeichnen unabhängig vom Baualter die nicht sanierten bzw. nicht modernisierten Wohnungen (46 Prozent), aber auch teilmodernisierte / teilsanierte Wohnungen weisen einen leicht überdurchschnittlichen Leerstand auf. Lediglich vollmodernisierte / vollsanierte Wohnungen liegen beim Leerstand deutlich unterdurchschnittlich. Allerdings verdeutlicht die Leerstandsquote von 6 Prozent bei vollmodernisierten / vollsanierten Wohnungen, dass diese zwar wesentlich besser als Wohnungen in schlechtem Zustand vermietbar sind, dass jedoch aufgrund der Marktverhältnisse auch bei diesen Wohnungen keine Vollvermietung erreicht wird.

Bei Wohnungsunternehmen mit Inanspruchnahme des § 6a AHG liegt der Leerstand erwartungsgemäß deutlich höher (18 Prozent) als bei Wohnungsunternehmen ohne § 6a AHG (7 Prozent), und zwar bei allen Baualtersklassen und Kategorien des Modernisierungsstands. Besonders ins Auge sticht jedoch bei § 6a AHG-Unternehmen die besonders hohe Leerstandsquote im Altbau (Gründerzeit 59 Prozent, 1920er/1930er

Tabelle 8.2: Leerstandsquote und Anteil des marktaktiven Leerstands Ende 2006 im eigenen Bestand der GdW-Wohnungsunternehmen in Stadtumbaukommunen nach Baualter, Modernisierungsstand und § 6a AHG

	Wohnungs- unternehmen in Stadtumbau- kommunen	darunter § 6a AHG-Unter- nehmen	darunter Nicht-§ 6a AHG-Unter- nehmen
Leerstandsquote			
Baujahre bis 1918	44%	59%	13%
Baujahre 1919-1948	20%	25%	10%
Baujahre 1949-1969	8%	11%	5%
Baujahre 1970-1990	13%	17%	8%
Baujahre ab 1991	7%	10%	2%
nicht sanierte / modernisierte Wohnungen	46%	48%	36%
teilsanierte / teilmodernisierte Wohnungen	15%	16%	12%
vollsanierte/modernisierte Wohnungen	6%	8%	4%
gesamt	13%	18%	7%
Anteil des Leerstands nach Marktaktivität			
marktaktiver Leerstand	51%	46%	73%
nicht marktaktiver Leerstand	49%	54%	27%
gesamt	100%	100%	100%
Datengrundlage: IFS/Difu-Unternehmensbefragung 2007 in Stadtumbaukommunen			

Jahre 25 Prozent), die zudem einen besonders großen Abstand zu der der Nicht-§ 6a AHG-Unternehmen aufweist.

Bei einem Teil der leer stehenden Wohnungen handelt es sich um stillgelegte Wohnungen. Nach den Ergebnissen der Sonderauswertung der GdW-Jahresstatistik waren Ende 2006 in den Stadtumbaukommunen 29.099 bzw. 1,5 Prozent der eigenen Wohnungen der Wohnungsunternehmen stillgelegt. Bei den § 6a AHG-Unternehmen ist die Stilllegungsquote (2,3 Prozent) spürbar höher als bei den § 6a AHG-Unternehmen in Stadtumbaukommunen (0,5 Prozent) und Wohnungsunternehmen in Nicht-Stadtumbaukommunen (1,0 Prozent). Ähnliches gilt für kommunale Wohnungsunternehmen (2,4 Prozent) im Vergleich mit Genossenschaften (0,7 Prozent) in Stadtumbaukommunen.

Nach den Ergebnissen der Unternehmensumfrage vom Herbst 2007 entfallen knapp die Hälfte der gesamten Stilllegungen in Stadtumbaukommunen auf Altbauten und gut die Hälfte auf den DDR-Wohnungsbau. Übertragen auf die oben auf Grundlage der GdW-Jahresstatistik genannten Ergebnisse lässt sich die Stilllegungsquote der Wohnungsunternehmen im Altbau auf ca. 6 Prozent und im DDR-Wohnungsbau auf ca. 1 Prozent schätzen.

Abbildung 8.15 zeigt auf Grundlage der GdW-Jahresstatistik die Ursachen für den Leerstand der Wohnungsunternehmen im Jahr 2006 (eigener und verwalteter Bestand). Häufigste Leerstandsgründe sind Vermietungsschwierigkeiten bzw. mangelnde Nachfrage (37 Prozent) und ein geplanter Abriss (22 Prozent). Es folgen Unbewohnbarkeit (11 Prozent), Mieterwechsel (9 Prozent), die Durchführung von Instandsetzungs- bzw. Modernisierungsmaßnahmen (8 Prozent), ein geplanter Verkauf (jeweils 8 Prozent) und sonstige Gründe (5 Prozent).

Für die Bewertung des Leerstands der Unternehmen bzw. seiner Rolle für den lokalen Wohnungsmarkt ist neben der Gesamthöhe auch von Bedeutung, welcher Anteil davon auf marktaktiven und nicht marktaktiven Leerstand entfällt. Nicht marktaktive

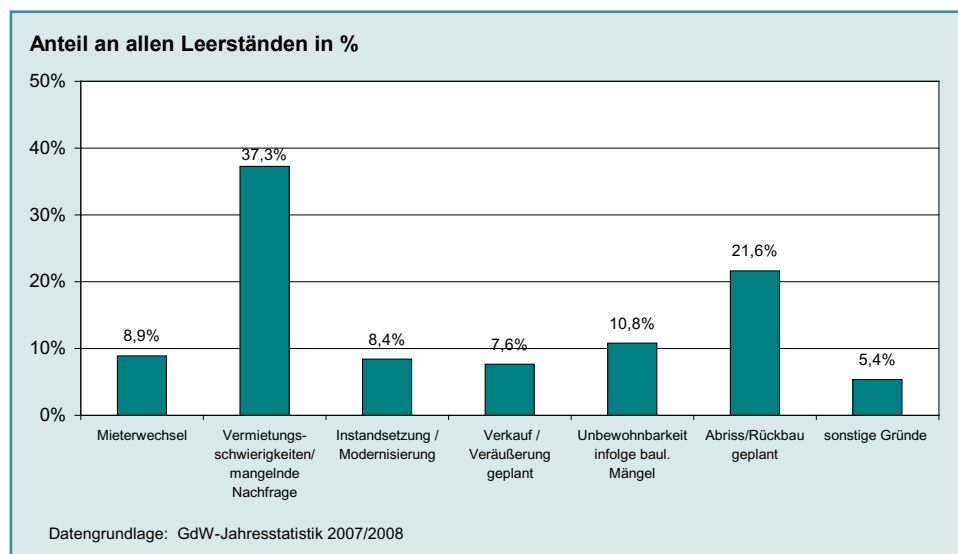


Abbildung 8.15: Ursachen für Leerstand im eigenen und für Dritte verwalteten Bestand von GdW-Mitgliedsunternehmen in den neuen Ländern 2006

Leerstände beziehen sich auf Wohnungen/Gebäude, die nicht am Markt angeboten werden (z. B. aufgrund sehr schlechten baulichen Zustands, Stilllegung, geplanten Rückbaus). Nach Angaben der in Stadtumbaukommunen befragten Unternehmen handelt es sich bei 51 Prozent ihres Leerstands um marktaktiven Leerstand und 49 Prozent des Leerstands ist nicht marktaktiv.

Bei den § 6a AHG-Unternehmen ist der Anteil der marktaktiven Leerstände mit 46 Prozent unterdurchschnittlich, d. h., die Mehrzahl ihrer Wohnungen wird nicht am Markt angeboten. Bei Nicht-§ 6a AHG-Unternehmen liegt der Anteil marktaktiver Leerstände bei 73 Prozent, d. h., die weit überwiegende Zahl der leer stehenden Wohnungen wird am Markt angeboten. Es lässt sich festhalten, dass sich Wohnungsunternehmen mit und ohne § 6a AHG nicht nur in der Höhe, sondern auch in der Struktur der Leerstände spürbar unterscheiden. § 6a AHG-Unternehmen sind durch höhere Leerstände insgesamt, in besonderem Maße im Altbau und durch einen weitaus höheren Anteil nicht aktiv am Markt angebotener Wohnungen gekennzeichnet.

8.1.5 Vergleich der Leerstandsentwicklung bei Wohnungsunternehmen und privaten Kleineigentümern

Tabelle 8.3 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Entwicklung bzw. die Höhe des Leerstands in den Beständen der Wohnungsunternehmen und der privaten Kleineigentümer sowie in den Stadtumbaukommunen insgesamt. Es wird deutlich, dass sich die Leerstände in den Stadtumbaukommunen von 2002 bis 2005 leicht reduziert haben und dass diese Entwicklung in erster Linie von der rückläufigen Entwicklung des Leerstands bei den GdW-Unternehmen getragen wurde, die aktuell eine unterdurchschnittliche Leerstandsquote aufweisen.⁵¹ Die Leerstandsquote der privaten Kleineigentümer hat sich dagegen im Programmverlauf kaum verändert und bewegt sich aktuell auf einem überdurchschnittlichen Niveau.

Tabelle 8.3: Entwicklung der Leerstandsquoten in den am Programm Stadtumbau Ost beteiligten Gemeinden und bei verschiedenen Eigentümern

	Leerstandsquote
Stadtumbaukommunen gesamt	
2002	16,0%
2005	14,6%
Im GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen organisierte Unternehmen	
Alle GdW-Unternehmen in Ostdeutschland (inkl. Berlin Ost; eigener und verwalteter Bestand)	
2002	16,2%
2006	12,4%
GdW-Unternehmen in Stadtumbaustädten (ohne Berlin; eigener Bestand)	
2002	17,2%
2006	13,2%
Private Kleineigentümer in neun ausgewählten Stadtumbaukommunen	
2006 (kaum Veränderungen der Leerstandsquote im Programmverlauf)	20,0%
Quellen: Kommunalbefragung der Bundestransferstelle, GdW-Jahresstatistik (inkl. Sonderauswertung), IfS/IRS-Kleineigentümbefragung (BMVBS/BBR 2007b)	

⁵¹ Nach Angaben des GdW ist der Leerstand in 2007 weiter gesunken: bei allen GdW-Unternehmen in Ostdeutschland (inkl. Berlin Ost; eigener und verwalteter Bestand) auf 11,0 Prozent und bei GdW-Unternehmen in Stadtumbaukommunen (ohne Berlin; eigener Bestand) auf 12,0 Prozent.

8.1.6 Bewertung der Wirkungen des Programms auf die Leerstandsentwicklung

Die oben dargestellten Befunde zur Reduzierung des Leerstands in Zusammenhang mit dem Programm Stadtumbau Ost lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Seit Beginn des Programms Stadtumbau Ost ist es in den Programmkommunen zu einem Rückgang der Wohnungsleerstände gekommen (nach Angaben der Kommunen zwischen 2002 und 2005 um 1,4 Prozentpunkte). Die entscheidende Ursache sind die umfangreichen aus dem Stadtumbau Ost geförderten Rückbauten. Das Programm hat also hinsichtlich des zentralen Ziels „Reduzierung des Leerstands“ merkbare Wirkungen erzielt.
- Diese Wirkungen beschränken sich allerdings fast ausschließlich auf die unternehmerische Wohnungswirtschaft. Bei den privaten Eigentümern ist in den Stadtumbaukommunen der Leerstand unverändert hoch geblieben. Wie in den vorangegangenen Kapiteln dargestellt, hat diese Gruppe seit Programmbeginn nur wenig abgerissen, in der Rückbauförderung spielt sie eine nur untergeordnete Rolle. Durch Rückbauten verursachte Umzüge von den Rückbaubereichen in die Innenstädte sind bislang nicht in spürbarer Größenordnung zu verzeichnen.
- Starke Effekte des Programms sind bei den im GdW organisierten Wohnungsunternehmen festzustellen. Die GdW-Unternehmen in den Programmkommunen haben im Rahmen des Stadtumbaus zwischen 2001 und 2006 fast jede zehnte Wohnung abgerissen. Die Leerstandsquote der Unternehmen ist im selben Zeitraum merklich zurückgegangen (ca. 3 Prozentpunkte). Dabei fiel der Rückgang der Leerstandsquote in den drei südlichen Ländern höher aus als in den nördlichen.
- Der Vergleich zwischen Rückbauquoten und Leerstandsreduzierung der GdW-Unternehmen zeigt, dass sich die rückgebauten Wohnungen nur zum kleineren Teil in einer sichtbaren Reduzierung des Leerstands niedergeschlagen haben. Zum größeren Teil sind die Wirkungen der Wohnungsabgänge darin zu sehen, dass durch sie die weiter zurückgehende Nachfrage ausgeglichen wurde. Ohne den Stadtumbau wären die Leerstände in den Stadtumbauständen nicht nur nicht zurückgegangen, sie wären vielmehr in signifikantem Ausmaß weiter angestiegen. Besonders stark ist dieser Effekt in Brandenburg mit seinen relativ wenigen, auf die Berlin-fernen Regionen konzentrierten Stadtumbaustädten.
- Die Rückbauten der GdW-Unternehmen im Rahmen des Stadtumbaus werden durch Unternehmen bestimmt, die zusätzliche Altschuldenhilfe zugesagt bekommen haben. Der Rückgang der Leerstandsquote bzw. die Verhinderung zusätzlicher Leerstände ist bei diesen Unternehmen viel ausgeprägter als bei den anderen Unternehmen in den Stadtumbaukommunen. Die Effekte traten damit vor allem bei den besonders mit Leerständen und wirtschaftlichen Problemen konfrontierten Unternehmen ein. Insofern ist dem Stadtumbau (d. h. konkret der Rückbauförderung) eine hohe Treffsicherheit zu bescheinigen.
- Die im Hinblick auf den Leerstandsrückgang festzustellenden Effekte gehen auf das enge Zusammenwirken der Finanzhilfen für den Rückbau aus der Städtebauförderung

rung und der Härtefallregelung des § 6a AHG zurück. Wie groß der Beitrag jedes einzelnen der beiden Instrumente zu Rückbauten und Leerstandsreduzierung bzw. -vermeidung war, lässt sich analytisch nicht bestimmen.

- Trotz der Reduzierung der Leerstände in den letzten Jahren lag die Leerstandsquote bei GdW-Unternehmen im Jahr 2006 in Stadtumbaukommunen noch immer fast doppelt so hoch wie bei GdW-Unternehmen in den sonstigen ostdeutschen Kommunen, deren Betroffenheit von Leerstand sich in den letzten Jahren kaum geändert hat. Dies geht auf die nach wie vor sehr hohen Leerstandsquoten der § 6a AHG-Unternehmen zurück, von denen 2006 noch mehr als die Hälfte eine Leerstandsquote von über 15 Prozent hatte. Kommunale Gesellschaften sind in dieser Gruppe von hohen Leerständen weitaus stärker betroffen als Genossenschaften. Die sonstigen GdW-Unternehmen in den Stadtumbaukommunen, die von vornherein weitaus weniger von Leerständen betroffen waren, hatten 2006 ungefähr dieselben Leerstandsquoten wie die Unternehmen außerhalb der Stadtumbaukommunen.
- Stark überdurchschnittlich sind die Leerstände in den Altbauten der Wohnungsunternehmen, die allerdings nur einen kleinen Anteil der Bestände ausmachen. In den Beständen des DDR-Wohnungsbaus der 1970er und 1980er Jahre, auf die sich die Rückbauten der letzten Jahre sehr stark konzentrierten, liegt die Leerstandsquote im Bereich der gesamten Leerstandsquote der GdW-Unternehmen in den Stadtumbaustädten.

8.2 Wirtschaftliche Stabilisierung der Wohnungseigentümer

Ein weiteres wichtiges Ziel des Programms Stadtumbau Ost ist die wirtschaftliche Stabilisierung der Wohnungseigentümer. Dieser Abschnitt widmet sich daher der Frage, ob sich in den letzten Jahren eine wirtschaftliche Stabilisierung bzw. Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Wohnungseigentümer erkennen lässt und ob dabei Wirkungen vom Programm Ost ausgegangen sind. Eine wirtschaftliche Stabilisierung der Wohnungseigentümer drückt sich zum einen in einer verbesserten betriebswirtschaftlichen Bewertung bzw. verbesserten betriebswirtschaftlichen Kennziffern aus, zum anderen ist jedoch auch von Bedeutung, dass ihre Handlungsfähigkeit gegeben ist bzw. sich verbessert hat. Aus diesem Grunde wird in diesem Abschnitt auch auf Aspekte der Handlungsfähigkeit, insbesondere bezogen auf Investitionen, eingegangen.

In die wirtschaftliche Situation der Wohnungseigentümer spielen vielerlei Einflussfaktoren hinein. Zum einen sind die erzielbare Miethöhe bzw. die tatsächlich eingemommenen Mieteinnahmen von Bedeutung. Beides ist in hohem Maße von den oben dargestellten Wohnungsleerständen bzw. der Vermietbarkeit der Wohnungen abhängig. Ein weiterer wichtiger Einflussfaktor sind die Finanzierungskosten, die wiederum vom Grad der Fremdfinanzierung und dem Zinsniveau abhängen. Zudem spielen die übrigen Kosten, die mit der Verwaltung und Bewirtschaftung der Wohnungsbestände zusammenhängen, eine wesentliche Rolle. Schließlich sind steuerliche Fragen und bei privaten Kleineigentümern die Einkommensverhältnisse von Bedeutung. Soweit hierzu Informationen vorliegen und soweit für die Eingrenzung

der Wirkungen des Stadtumbau Ost notwendig, werden im Folgenden Informationen zu diesen Einflussfaktoren gegeben.

Zunächst wird auf die wirtschaftliche Situation der Wohnungsunternehmen eingegangen, wobei im Wesentlichen wie bereits im vorangegangenen Abschnitt auf Informationen der Sonderauswertung der GdW-Jahresstatistik (bzw. die Veröffentlichungen des GdW) und die vom IfS durchgeführte Unternehmensumfrage 2007 zurückgegriffen wird. Anschließend wird die wirtschaftliche Situation und Handlungsfähigkeit der privaten Kleineigentümer dargestellt. Die Informationen beruhen im Wesentlichen auf der 2007 vorgelegten Kleineigentümeruntersuchung von IfS und IRS (BMVBS/BBR 2007b).

8.2.1 Wohnungsunternehmen

Im Folgenden wird zunächst anhand betriebswirtschaftlicher Kennziffern dargestellt, welche generellen Trends sich bei der wirtschaftlichen Situation der Wohnungsunternehmen in den letzten Jahren feststellen lassen, wobei zwischen Kapitalgesellschaften und Genossenschaften unterschieden und ein Quervergleich zur Situation von Wohnungsunternehmen in den alten Ländern hergestellt wird. Anschließend werden dieselben Sachverhalte für Teilgruppen der Wohnungsunternehmen, die in Zusammenhang mit dem Stadtumbau Ost von Bedeutung sind, behandelt. Schließlich wird auf die Handlungsfähigkeit bzw. die Investitionstätigkeit der Wohnungsunternehmen eingegangen.

Generelle Veränderung der wirtschaftlichen Situation

Abbildung 8.16 zeigt die Entwicklung der Eigenmittelrentabilität, bei der das Jahresergebnis ins Verhältnis zur Summe aus Eigenkapital und Rückstellungen gesetzt wird.⁵² Aus ihr lässt sich neben dem Grad der Verzinsung der Eigenmittel daher auch erkennen, ob ein Unternehmen einen Jahresüberschuss oder einen Jahresfehlbetrag aufweist.

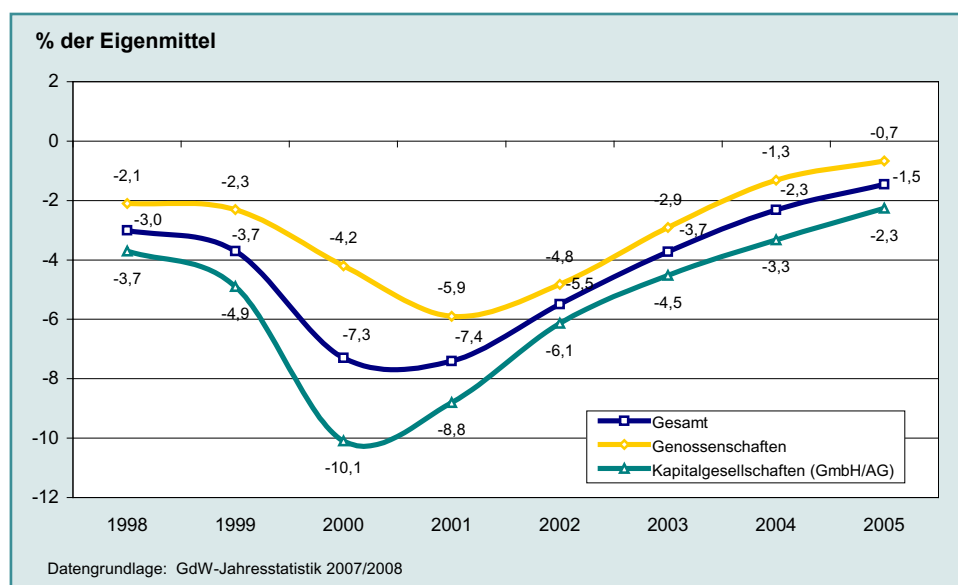


Abbildung 8.16: Eigenmittelrentabilität der GdW-Mitgliedsunternehmen in den neuen Ländern von 1998 bis 2005

⁵² Eigenmittelrentabilität = (Jahresüberschuss bzw. -fehlbetrag / (Eigenkapital + Rückstellungen für Bauinstandhaltung + (Sonderposten mit Rücklageanteil - Sonderposten für Investitionszulagen) * 0,5 + Sonderposten für Investitionszulagen); GdW (2007), S. 128.

Die Eigenmittelrentabilität der Jahre 2000 und 2001 ist von einem starken Einbruch bzw. von stark negativen Werten gekennzeichnet, die wesentlich durch eine zeitlich gebündelte bilanzielle Abwertung des Wohnungsbestands aufgrund des festgestellten umfangreichen Abrissbedarfs hervorgerufen wurden. Seither ist bei der Eigenmittelrentabilität eine Tendenz der Besserung zu verzeichnen.

Hierzu ist jedoch anzumerken, dass zwar tatsächlich eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Wohnungsunternehmen stattgefunden hat, dass die Entwicklung jedoch aufgrund der beschriebenen zeitlich gebündelten bilanziellen Effekte (Einbruch und anschließende Erholung) überzeichnet wird. Zudem bewegt sich die Eigenmittelrentabilität auch 2005 nach wie vor im negativen Bereich (-1,5 Prozent). Es erfolgt demnach keine Verzinsung der Eigenmittel der Wohnungsunternehmen, vielmehr wird im Schnitt ein negatives Ergebnis erzielt. Dabei liegt der Wert der Kapitalgesellschaften (-2,3 Prozent) im Jahr 2005 deutlich schlechter als der der Genossenschaften (-0,7 Prozent).⁵³

Mit ihrem negativen Ergebnis bei der Eigenmittelrentabilität unterscheiden sich die GdW-Wohnungsunternehmen in den neuen Ländern maßgeblich von den GdW-Unternehmen in den alten Ländern. Letztere erzielten 2005 nämlich ein positives Ergebnis bzw. eine Eigenmittelrentabilität von 4,2 Prozent. Der GdW erwartet in seiner Prognose bzw. Schätzung, dass die Wohnungsunternehmen in den neuen Ländern bei der Eigenmittelrentabilität im Jahr 2007 im Schnitt ein leicht positives Ergebnis erreichen werden (GdW 2007, S. 129).

Auch andere betriebswirtschaftliche Kennziffern lassen eine Tendenz zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Wohnungsunternehmen in den neuen Ländern erkennen. So wurde der Ende der 1990er und Anfang der 2000er Jahre erkennbare starke Rückgang der Eigenmittelquote⁵⁴ inzwischen weitgehend gestoppt. Allerdings verzeichnen die Kapitalgesellschaften jüngst einen erneuten Rückgang, während Genossenschaften aktuell eine positive Entwicklung der Eigenkapitalquote aufweisen. Insgesamt haben Genossenschaften mit ca. 40,8 Prozent im Jahr 2005 eine spürbar höhere Eigenmittelquote als Kapitalgesellschaften, bei denen sie nur 33,1 Prozent beträgt (Abbildung 8.17).

Nachdem der langfristige Fremdkapitalanteil (bezogen auf die Bilanzsumme) der Wohnungsunternehmen in den neuen Ländern von Ende der 1990er bis Anfang der 2000er Jahre spürbar angestiegen ist, hält er sich seit 2003 etwa auf konstantem Niveau (2005: 53,2 Prozent). Kapitalgesellschaften und Genossenschaften unterscheiden sich dabei nur wenig. Dass die über viele Jahre zunehmende Verschuldung der Unternehmen mit langfristigen Krediten sich demnach in jüngster Zeit nicht mehr fortsetzt, ist ebenfalls als Zeichen der Stabilisierung der wirtschaftlichen Situation zu werten.

Entlastend hat sich für die Wohnungsunternehmen ausgewirkt, dass sich der Fremdkapitalkostensatz⁵⁵ von 1998 bis 2005 von 5,7 Prozent auf 4,9 Prozent reduziert hat. Der allgemeine Rückgang des Hypothekenzinssatzes hat sich demnach im Rahmen der Prolongation bzw. Umschuldung von Darlehen bei den Wohnungsunternehmen positiv in niedrigeren Zinssätzen niedergeschlagen und zu Kostenentlastungen geführt (Abbildung 8.18).

⁵³ Von Seiten des GdW wird auf Grundlage seines Einblicks in die wirtschaftlichen Verhältnisse seiner Mitgliedsunternehmen im Rahmen seiner laufenden Prüfungstätigkeit prognostiziert bzw. geschätzt, dass sich der positive Trend bei den Wohnungsunternehmen in den neuen Ländern fortsetzen dürfte. Zwar ist nach der Schätzung des GdW eine gewisse Angleichung zwischen Ost und West zu erkennen, jedoch werden ihr zufolge die Rentabilitätskennziffern der Wohnungsunternehmen in den neuen Ländern auch 2007 noch spürbar unter dem Wert der alten Länder liegen (Neuhöfer 2008, S. 37).

⁵⁴ Eigenmittelquote = (Eigenkapital + Rückstellungen für Bauinstandhaltung + (Sonderposten mit Rücklageanteil – Sonderposten für Investitionszulagen) * 0,5 + Sonderposten für Investitionszulagen) / Bilanzsumme; GdW (2007), S. 133.

⁵⁵ Zinsen und ähnliche Aufwendungen für langfristiges Fremdkapital in Prozent des langfristigen Fremdkapitals; GdW (2007), S. 199.

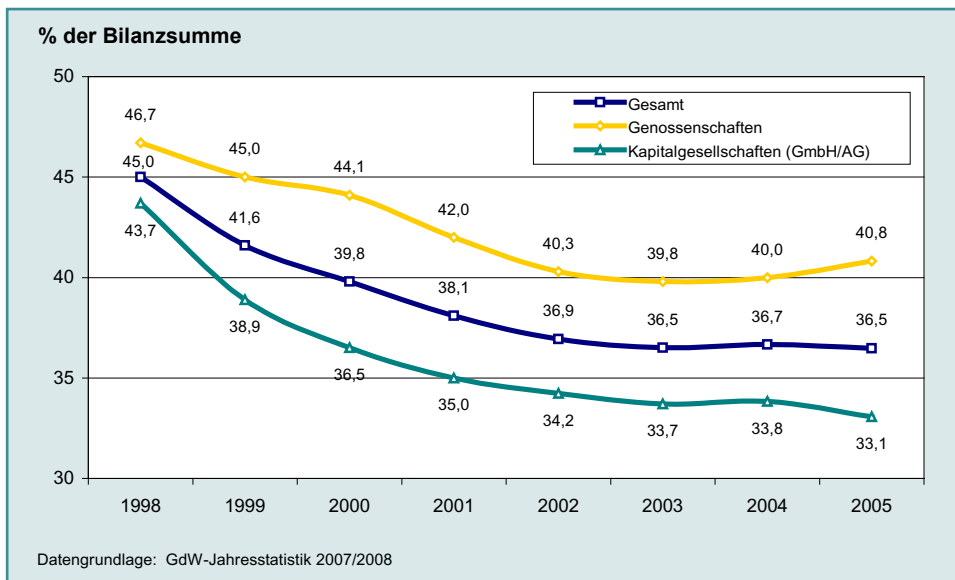


Abbildung 8.17: Eigenmittelquote der GdW-Mitgliedsunternehmen in den neuen Ländern von 1998 bis 2005

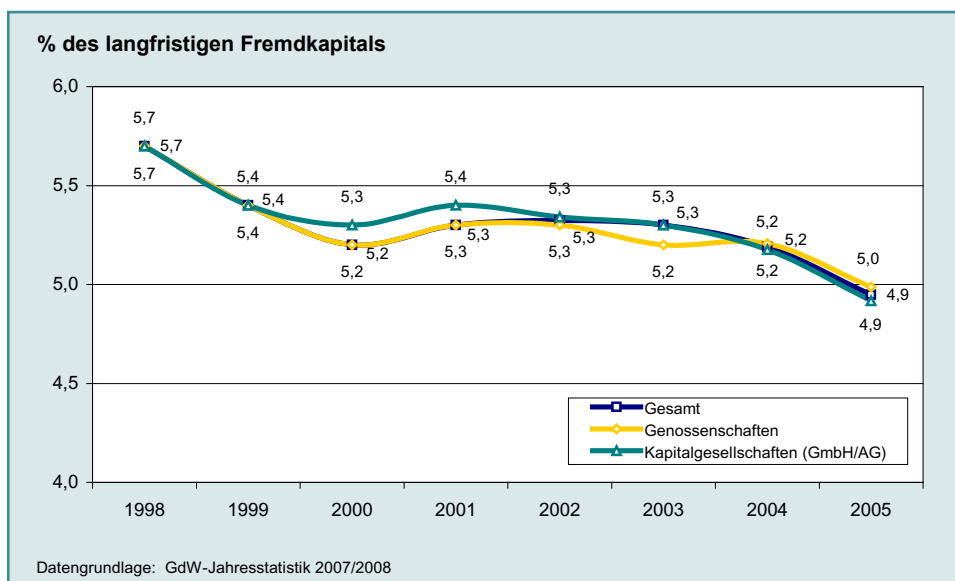
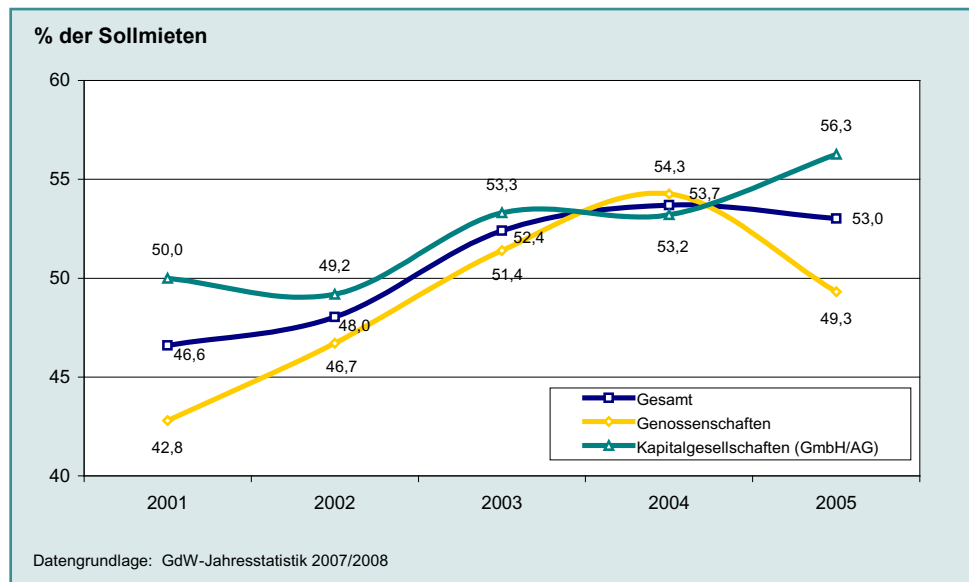


Abbildung 8.18: Fremdkapitalkostensatz der GdW-Mitgliedsunternehmen in den neuen Ländern von 1998 bis 2005

Der Fremdkapitalkostensatz der GdW-Unternehmen in den alten Ländern liegt im Jahr 2005 mit 3,9 Prozent spürbar niedriger als in den neuen Ländern (4,9 Prozent). Dies dürfte im Wesentlichen einem höheren Anteil öffentlicher Darlehen (Soziale Wohnungsförderung) und einer tendenziell höheren Bonität der Unternehmen in den alten Ländern geschuldet sein.

Der Anteil der Sollmieten, der von den Wohnungsunternehmen in den neuen Ländern für die Zinsen des langfristigen Fremdkapitals aufgebracht werden muss, ist leicht rückläufig (2001: 35,2 Prozent, 2005: 32,3 Prozent). Dies dürfte zum einen auf die oben dargestell-

Abbildung 8.19: Kapitaldienstdeckung der GdW-Mitgliedsunternehmen in den neuen Ländern von 2001 bis 2005



ten verbesserten Finanzierungsbedingungen (bei stagnierendem langfristigen Fremdkapitalanteil) und zum anderen auf eine positive Entwicklung der Mieteinnahmen durch reduzierten Wohnungsleerstand zurückzuführen sein. Zugleich ist die Kapitaldienstdeckung, d. h., der Anteil der Sollmieten, der von den Wohnungsunternehmen für die Zinsen und die Tilgung des langfristigen Fremdkapitals aufgebracht werden muss, gestiegen (2001: 46,6 Prozent, 2005: 53,0 Prozent). Dies bedeutet, dass die Wohnungsunternehmen in den neuen Ländern ihre gesunkene Zinsbelastung und verbesserte Ertragskraft verstärkt dazu nutzen, ihre langfristigen Kredite zu tilgen (Abbildung 8.19).

Anhand der Kennziffern Zinsdeckung und Kapitaldienstdeckung lässt sich zeigen, dass die GdW-Wohnungsunternehmen in den neuen Ländern einen wesentlich höheren Anteil von ihren Mieteinnahmen für Zins und Tilgung aufwenden müssen als in den alten Ländern: In den alten Ländern bringen die Wohnungsunternehmen für die Zinsen nur 22,1 Prozent und für den Kapitaldienst nur 38,3 Prozent der Sollmieten auf (neue Länder 32,3 Prozent bzw. 53,0 Prozent). Die relativ hohe Belastung durch Zinsen bzw. Kapitaldienst gemessen an den Sollmieten bei den Wohnungsunternehmen in den neuen Ländern geht zu Lasten ihrer Fähigkeit, Investitionen vorzunehmen.

Veränderung der wirtschaftlichen Situation der Wohnungsunternehmen in den Programmkommunen

Im Folgenden wird anhand der betriebswirtschaftlichen Kennziffer Eigenmittelrentabilität dargestellt, wie sich die Ertragslage von Wohnungsunternehmen in Programmkommunen des Stadtumbau Ost mit und ohne § 6a AHG sowie in sonstigen Kommunen entwickelt. Anhand der stark negativen Werte wird die wirtschaftliche Schieflage deutlich, in die die § 6a AHG-Unternehmen in den Jahren 2000 und 2001 geraten sind: Die Eigenmittelrentabilität lag bei -10,7 Prozent bzw. -13,4 Prozent und sorgte für einen schnellen Verzehr des Eigenkapitals der Unternehmen. In den Jahren 2002 bis

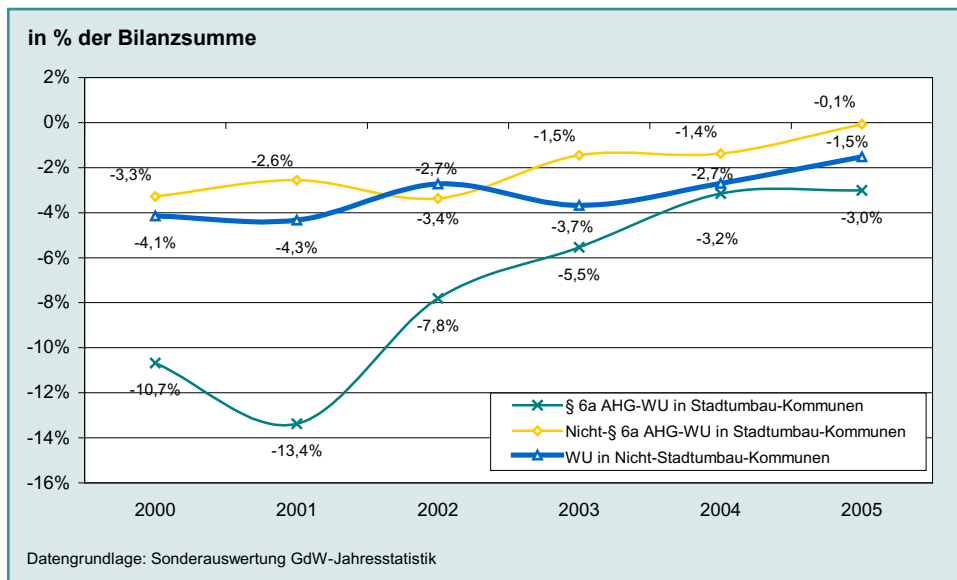


Abbildung 8.20: Eigenmittelrentabilität von GdW-Wohnungsunternehmen 2000-2005 nach Förderkulisse und § 6a AHG

2005 wurde die negative Eigenmittelrentabilität der § 6a AHG-Unternehmen zumindest auf einen Wert von -3,0 Prozent zurückgeführt, wobei sich der Aufwärtstrend in 2005 gegenüber den Vorjahren stark abgeflacht hat und der weitere Verlauf nur schwer zu erkennen bzw. abzuwarten ist. Zudem wird deutlich, dass die Eigenmittelrentabilität der § 6a AHG-Unternehmen im Jahr 2005 noch immer spürbar unter der der übrigen Unternehmen liegt (Abbildung 8.20).

Die Nicht-§ 6a AHG-Unternehmen in Stadtbaukommunen und die Wohnungsunternehmen in Nicht-Stadtbaukommunen verzeichneten in den Jahren 2000 und 2001 zwar ebenfalls eine negative Eigenmittelrentabilität, ihre Situation war jedoch bei Weitem nicht so drastisch wie die der § 6a AHG-Unternehmen. Seither hat sich ihre Eigenmittelrentabilität leicht verbessert, sie bewegt sich aber im Jahr 2005 noch immer im negativen Bereich (-0,1 Prozent bzw. -1,5 Prozent).

Insgesamt lässt sich festhalten, dass sich die Ertragslage der § 6a AHG-Unternehmen in den letzten Jahren spürbar gebessert hat. Allerdings ist hier wiederum darauf zu verweisen, dass die weiter oben beschriebenen in Zusammenhang mit dem Rückbaubedarf stehenden bilanziellen Abwertungen insbesondere bei den § 6a AHG-Unternehmen eine große Bedeutung hatten und im Jahr 2001 zu sehr niedrigen Ausgangswerten führten. Der Anstieg der Eigenmittelrentabilität bzw. der Erholungsprozess der § 6a AHG-Unternehmen wird hierdurch insbesondere im Vergleich zur Entwicklung der übrigen Unternehmen erheblich überzeichnet. Trotz dieser Einschränkung ist erkennbar, dass die § 6a AHG-Unternehmen bis zum Jahr 2005 gegenüber den Nicht-§ 6a AHG-Wohnungsunternehmen in Programmkommunen, die sich seit 2000 nur leicht verbessert haben, aufgeholt haben.

Zusätzlich zur Entwicklung der Durchschnittswerte ist von Interesse, wie sich von 2000 bis 2005 die Verteilung der Wohnungsunternehmen auf verschiedene Klassen der Eigenmittelrentabilität verändert hat und welcher Anteil 2005 noch über eine fehlende bzw.

Tabelle 8.4: Verteilung der Wohnungsunternehmen (WU) 2000 und 2005 nach Eigenmittelrentabilität, § 6a AHG und Förderkulisse Stadtbau Ost

	§ 6a AHG-Unternehmen in Stadtbaukommunen	Nicht-§ 6a AHG-Unternehmen in Stadtbaukommunen	WU in Stadtumbaukommunen gesamt	WU in Nicht-Stadtbaukommunen
Eigenmittelrentabilität	Anteil der Wohnungsunternehmen 2000			
über 3%	4%	18%	12%	22%
über 0 bis 3%	20%	36%	29%	26%
bis 0%	76%	45%	59%	51%
gesamt	100%	100%	100%	100%
Eigenmittelrentabilität	Anteil der Wohnungsunternehmen 2005			
über 3%	16%	20%	18%	22%
über 0 bis 3%	33%	43%	39%	37%
bis 0%	52%	37%	43%	41%
gesamt	100%	100%	100%	100%
Datengrundlage: Sonderauswertung der GdW-Jahresstatistik				

geringe Eigenmittelrentabilität verfügt. Im Jahr 2000 wiesen 76 Prozent der § 6a AHG-Unternehmen in Stadtbaukommunen eine negative bzw. eine Eigenmittelrentabilität von Null auf, bei 20 Prozent der Unternehmen lag sie bei über 0 Prozent bis 3 Prozent und bei 4 Prozent über 3 Prozent. Im Jahr 2005 verzeichneten noch 52 Prozent dieser Unternehmen eine Eigenmittelrentabilität von bis zu 0 Prozent auf, 33 Prozent lagen bei über 0 Prozent bis 3 Prozent und 16 Prozent über 3 Prozent (Tabelle 8.4).

Die Zahl der § 6a AHG-Wohnungsunternehmen in Stadtbaukommunen mit negativer bzw. geringer Eigenmittelrentabilität hat sich demnach seit 2000 spürbar reduziert, jedoch wird diese Gruppe nach wie vor von Wohnungsunternehmen mit negativer bzw. schwacher Ertragslage geprägt. Ähnliches gilt auch für die Nicht-§ 6a AHG-Wohnungsunternehmen in Stadtbaukommunen, wenngleich deren Ausgangslage in 2000 spürbar und die Situation in 2005 (37 Prozent mit Eigenmittelrentabilität bis 0 Prozent) etwas besser ist als die der § 6a AHG-Unternehmen.

Bemerkenswert ist zudem, dass der Anteil der Wohnungsunternehmen mit einer Eigenmittelrentabilität bis 0 Prozent bei den Wohnungsunternehmen in Nicht-Stadtbaukommunen in 2005 mit 41 Prozent nahezu gleich hoch ist wie bei allen Wohnungsunternehmen in Stadtbaukommunen (mit und ohne § 6a AHG), bei denen er bei 43 Prozent liegt. Wohnungsunternehmen mit sehr schwieriger Ertragslage konzentrieren sich zwar bei jenen mit § 6a AHG, sie kommen jedoch auch recht häufig außerhalb dieses Kreises bzw. außerhalb der Gebietskulisse des Stadtbau Ost vor.

Abbildung 8.21 macht anhand der Eigenmittelrentabilität deutlich, dass die Situation im Jahr 2000 unter den § 6a AHG-Unternehmen bei Kommunalen Wohnungsunternehmen (-14,0 Prozent) weitaus kritischer war als bei Genossenschaften (-6,0 Prozent) und dass sich insbesondere die Situation der Kommunalen Wohnungsunternehmen bis 2005 überdurchschnittlich verbessert hat (-4,4 Prozent). Jedoch ist im Jahr 2005 unter den § 6a

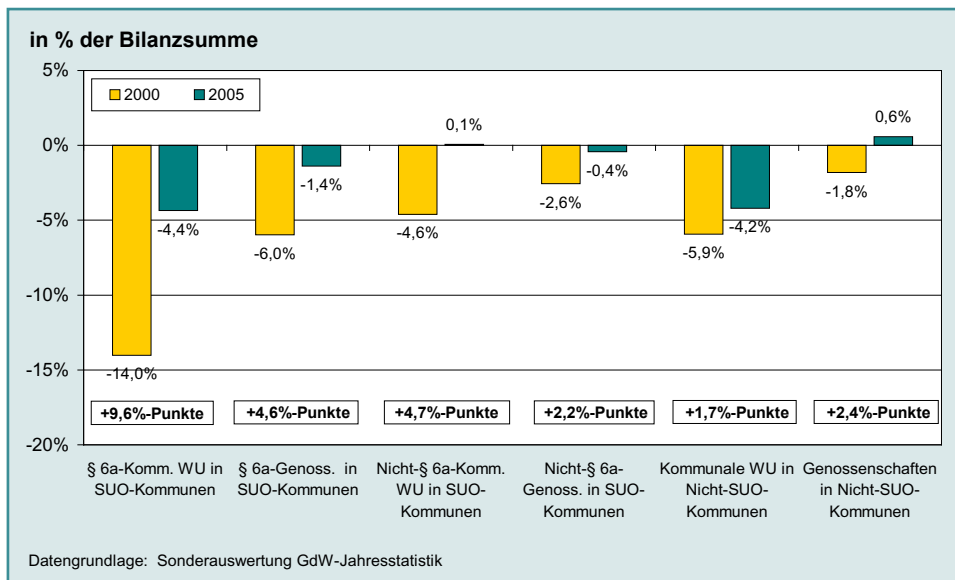


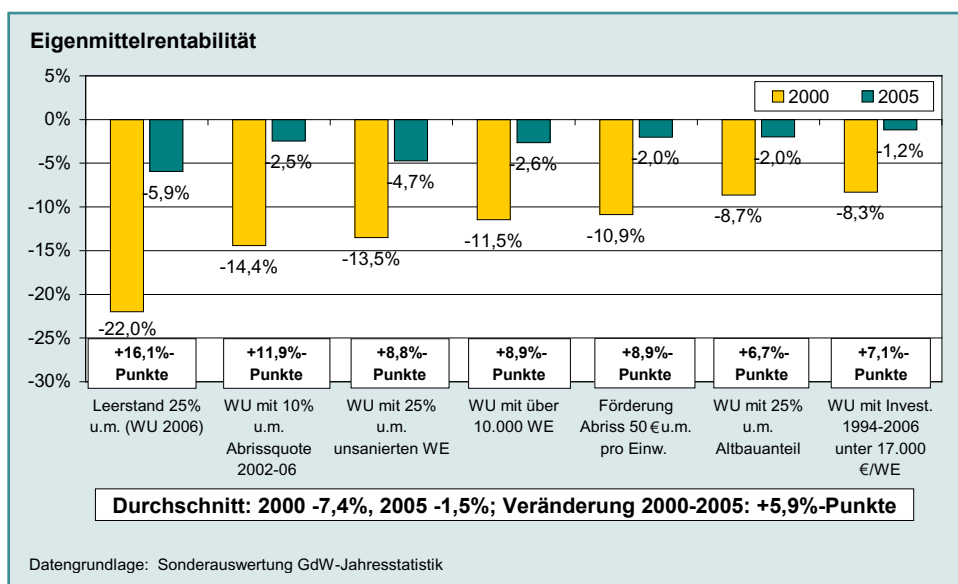
Abbildung 8.21: Eigenmittelrentabilität von GdW-Unternehmen 2000 und 2005 nach Art des Unternehmens, Förderkulisse und § 6a AHG

AHG-Unternehmen die Ertragslage der Genossenschaften (-1,4 Prozent) noch immer besser bzw. weniger ungünstig als die der kommunalen Wohnungsunternehmen.

Auch bei den Unternehmen in Nicht-Stadtumbaukommunen war 2000 bzw. 2005 die Situation der Genossenschaften jeweils relativ besser als die der Kommunalen Wohnungsunternehmen. Bei den Nicht-§ 6a-Unternehmen in Programmkommunen trifft dies nur für 2000, nicht jedoch für 2005 zu, weil hier die Eigenmittelrentabilität der Kommunalen Wohnungsunternehmen leicht über der der Genossenschaften lag.

Abbildung 8.22 zeigt, wie sich die Eigenmittelrentabilität der Gruppen unter den Wohnungsunternehmen, die im Jahr 2000 unterdurchschnittliche Werte aufwiesen, bis zum Jahr 2005 verändert hat. Zum einen wird deutlich, dass die Wohnungsunternehmen mit sehr hohem Leerstand (25 Prozent und mehr), mit einem sehr hohen Anteil an unsanierten Wohnungen (25 Prozent und mehr) und große Wohnungsunternehmen (ab 10.000 WE) im Jahr 2000 eine stark negative Eigenmittelrentabilität verzeichneten, die sich bis 2005 überdurchschnittlich verbessert hat, wenngleich sie bei ihnen nach wie vor negativ ist. Dies trifft auch für Wohnungsunternehmen in Kommunen mit hoher Abrissförderung (50 EUR und mehr pro Einwohner) und Wohnungsunternehmen mit hoher Abrissquote 2002 bis 2006 (10 Prozent und mehr des Bestands) zu. Daraus lässt sich folgern, dass die Abrissförderung in hohem Maße zur Milderung der schlechten Ertragslage der Wohnungsunternehmen beigetragen hat und dass insbesondere die Unternehmen ihre wirtschaftliche Situation verbessern konnten, die über hohe Leerstände verfügen bzw. in hohem Maße Wohnungen abgerissen haben. Zum anderen wird deutlich, dass Wohnungsunternehmen, die über hohe Leerstände und einen hohen Anteil unsanierter Wohnungen verfügen, noch immer von einer weit unterdurchschnittlichen bzw. einer hohen negativen Eigenmittelrentabilität (-5,9 Prozent bzw. -4,7 Prozent) geprägt sind.

Abbildung 8.22: Eigenmittelrentabilität von GdW-Unternehmen in Stadtumbaukommunen (ohne Berlin) 2000 und 2005: Gruppen mit unterdurchschnittlichen Werten in 2000



Gründe der Veränderung der wirtschaftlichen Situation und Bewertungen der Unternehmen

Die oben auf Grundlage betriebswirtschaftlicher Kennziffern dargestellten Befunde zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Wohnungsunternehmen spiegeln sich auch in den Antworten der im Jahr 2007 in Stadtumbaukommunen durchgeführten Befragung der GdW-Unternehmen wider. 71 Prozent der Unternehmen in Stadtumbaukommunen konstatieren eine verbesserte wirtschaftliche Situation seit 2002 (darunter 46 Prozent eine geringfügige und 25 Prozent eine spürbare Verbesserung), wobei diese Entwicklung von § 6a AHG-Unternehmen etwas häufiger als von Nicht-§ 6a AHG-Unternehmen gesehen wird. Allerdings trifft die positive Tendenz nicht für alle Unternehmen zu: Bei 13 Prozent hat sich die Situation seit 2002 verschlechtert (Tabelle 8.5).

Die Höhe des Leerstand erweist sich nach den Ergebnissen der Unternehmensumfrage als wesentliche Einflussgröße für eine negative Veränderung der wirtschaftlichen Situation der Wohnungsunternehmen. So verzeichnen Unternehmen mit sehr hohen Leerständen (25 Prozent und mehr) in 2006 weit überdurchschnittlich eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation (25 Prozent der Unternehmen).

Tabelle 8.5: Bewertung der Entwicklung der wirtschaftlichen Situation des eigenen Wohnungsunternehmens seit 2002

	verbessert	nicht verändert	verschlechtert
Unternehmen gesamt	71%	16%	13%
§ 6a AHG-Unternehmen	74%	11%	15%
Nicht-§ 6a AHG-Unternehmen	68%	22%	10%

Datengrundlage: IFS/Difu-Unternehmensbefragung 2007 in Stadtumbaukommunen

	Unternehmen		
	gesamt	§ 6a AHG-Unternehmen	Nicht-§ 6a AHG-Unternehmen
Mieteinnahmen (nettokalt)			
gestiegen	53%	36%	70%
geblieben	21%	23%	19%
gesunken	26%	41%	11%
ungedekte Betriebskosten			
gestiegen	45%	41%	49%
geblieben	17%	10%	25%
gesunken	38%	49%	26%
Zinsaufwendungen			
gestiegen	13%	13%	13%
geblieben	20%	19%	21%
gesunken	66%	68%	66%
sonstige Kosten			
gestiegen	26%	18%	36%
geblieben	40%	36%	44%
gesunken	34%	46%	20%
Datengrundlage: IFS/Difu-Unternehmensbefragung 2007 in Stadtumbaukommunen			

Tabelle 8.6: Veränderung von Einnahmen- und Kostenpositionen des Unternehmens seit 2002

Die mehrheitliche Verbesserung der wirtschaftlichen Situation seit 2002 hat nach Angaben der Wohnungsunternehmen in Stadtumbaukommunen mit einer Veränderung von verschiedenen Einnahmen- und Kostenpositionen zu tun, wobei am häufigsten die Senkung der Zinsaufwendungen (66 Prozent) und die Steigerung der Einnahmen aus der Nettokaltmiete (53 Prozent) genannt werden (Tabelle 8.6).

Diese Aussagen korrespondieren mit der oben dargestellten Entwicklung des Fremdkapitalkostensatzes sowie Informationen aus der Sonderauswertung der Jahresstatistik des GdW zu den bei Wohnungsunternehmen in Stadtumbaukommunen von 2003 bis 2006 von 4,13 auf 4,32 EUR pro m² gestiegenen Sollmieten.⁵⁶ Teilweise spielt auch die Senkung der nicht durch Einnahmen gedeckten Betriebskosten (durch Leerstand, Mietausfälle; 38 Prozent) und die Senkung sonstiger Kosten wie Verwaltung etc. (34 Prozent) eine Rolle.⁵⁷ Teile der Unternehmen hatten jedoch bei diesen Positionen Verschlechterungen hinzunehmen. Besonders auffällig ist der hohe Anteil der Nicht-§ 6a AHG-Unternehmen, der gestiegene Mieteinnahmen hat (70 Prozent).

Bei den § 6a AHG-Unternehmen stellt sich die Situation etwas anders als bei allen bzw. jenen Nicht-§ 6a AHG-Unternehmen dar: Zwar sind bei ihnen ebenfalls häufig die Zinsaufwendungen gesunken (68 Prozent), dagegen sind ihre Mieteinnahmen häufiger gesunken (41 Prozent) als gestiegen (36 Prozent). Allerdings konnten die § 6a AHG-Unternehmen häufiger als alle Unternehmen nicht durch Einnahmen gedeckte Betriebskosten (49 Prozent) und sonstige Kostenpositionen (46 Prozent) senken, was sicherlich in großen Teilen eine Folge ihrer hohen Rückbautätigkeit sein dürfte.

⁵⁶ Aufgrund einer Umstellung der Statistik des GdW kann bei den Mieten nur ein Zeitraum mit Beginn im Jahr 2003 betrachtet werden. Die Sollmieten beziehen sich auf vermietete Wohnungen.

⁵⁷ Diese Aussage korrespondiert damit, dass weniger Personal pro bewirtschafteter bzw. verwalteter Wohnung aufgewandt wird: Nach der Jahresstatistik des GdW ist bei den Wohnungsunternehmen der neuen Länder die Zahl der eigenen und verwalteten Wohnungen pro Beschäftigtem von 2001 bis 2006 von 112 auf 123 gestiegen; GdW (2007), S. 166 und 169, eigene Berechnungen).

Es wird deutlich, dass alle Unternehmen bzw. die ohne § 6a AHG seit 2002 mehrheitlich sowohl von Kostenreduzierungen als auch von erhöhten Mieteinnahmen profitiert haben. Die § 6a AHG-Unternehmen haben ihre wirtschaftliche Situation dagegen in erster Linie durch Kostenreduzierung verbessert.

Nach Angaben der Mehrheit der § 6a AHG-Unternehmen hat eine durch den Rückbau bewirkte Verringerung des Leerstands die wirtschaftliche Situation beeinflusst: Bei 66 Prozent wurde insgesamt und bei 25 Prozent in Teilen der eigenen Bestände ein Rückgang des Leerstands und damit eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation erzielt, nur in 9 Prozent der Fälle hat sich der Rückbau nicht in einem gesunkenen Leerstand niedergeschlagen. Die Altschuldenhilfeentlastung nach § 6a AHG war nach Angaben der betroffenen Unternehmen dabei ein wichtiger Faktor, dass der Rückbau in dem erfolgten Maße durchgeführt werden konnte: Ohne § 6a AHG hätten 45 Prozent überhaupt keine Wohnungen, 48 Prozent weniger Wohnungen und 7 Prozent gleich viele Wohnungen zurückgebaut.⁵⁸ Eine seit 2002 gestiegene Wohnungsnachfrage hat dagegen nur bei 6 Prozent der § 6a AHG-Unternehmen zu einer Verringerung des gesamten Leerstands im eigenen Bestand geführt, bei 24 Prozent traf dies teilweise bzw. in Teilen der Bestände zu.⁵⁹ Die Aussagen der Wohnungsunternehmen, dass der Rückbau und nicht andere Faktoren wie eine erhöhte Wohnungsnachfrage ausschlaggebend für den Rückgang des Leerstands und damit für die Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Unternehmen waren, deckt sich mit den Befunden aus Kapitel 8.1.

Insofern überrascht nicht, dass dem Programm Stadtumbau Ost (in Verbindung mit § 6a AHG) insbesondere von § 6a AHG-Unternehmen ein positiver Einfluss auf die Entwicklung der wirtschaftlichen Situation seit 2002 bescheinigt wird. So gaben 85 Prozent dieser Unternehmen an, ihre aktuelle wirtschaftliche Situation wäre ohne das Programm Stadtumbau Ost spürbar schlechter und weitere 10 Prozent meinten, sie wäre etwas schlechter. Nicht-§ 6a AHG-Unternehmen sind hinsichtlich der Bewertung der Auswirkungen des Programms wesentlich zurückhaltender: 26 Prozent bzw. 29 Prozent meinen, ihre wirtschaftliche Situation wäre ohne das Programm spürbar bzw. etwas schlechter (alle Unternehmen in Stadtumbaukommunen: 57 Prozent bzw. 19 Prozent).

Nach den Ergebnissen der Unternehmensbefragung vom Herbst 2007 ist die wirtschaftliche Situation der Wohnungsunternehmen in den Stadtumbaukommunen sehr unterschiedlich: Nahezu die Hälfte erwirtschaftet Überschüsse (46 Prozent, darunter 43 Prozent leichte und 3 Prozent hohe Überschüsse), wobei der Anteil bei den § 6a AHG-Unternehmen unterdurchschnittlich (35 Prozent) und bei Nicht-§ 6a AHG-Unternehmen (58 Prozent) überdurchschnittlich ist. 22 Prozent der Wohnungsunternehmen verzeichnen Unterdeckung, bei den § 6a AHG-Unternehmen sind es 30 Prozent. Die Ergebnisse der Unternehmensbefragung deuten darauf hin, dass sich die wirtschaftliche Situation der Wohnungsunternehmen seit dem Jahr 2005, für das oben Ergebnisse auf Grundlage betriebswirtschaftlicher Kennziffern dargestellt wurden, bis zum Jahr 2007 tendenziell insgesamt weiter verbessert hat. Diese Tendenz drückt sich auch in den Erwartungen der Unternehmen für die nächsten drei Jahre aus: 43 Prozent gehen von einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situation aus, wobei die Unterschiede zwischen Unternehmen mit und ohne § 6a AHG gering sind (Tabelle 8.7).

⁵⁸ 32 Prozent der Wohnungsunternehmen ohne § 6a AHG-Förderung gaben an, dass sie mit dieser Förderung mehr Wohnungen zurückgebaut hätten, bei 24 Prozent wäre der Umfang gleich hoch gewesen und für 44 Prozent wäre der Rückbau auch dann nicht in Frage gekommen.

⁵⁹ Bei den Unternehmen ohne § 6a AHG-Förderung führte eine erhöhte Nachfrage ebenfalls nur selten zu einer Reduzierung des Leerstands im eigenen Bestand (bei 10 Prozent bzw. bei 33 Prozent teilweise).

	Unternehmen erwirtschaftet aktuell		
	Überschüsse	in etwa Kosten- deckung	Unterdeckung
Unternehmen gesamt	46%	32%	22%
§ 6a AHG-Unternehmen	35%	36%	30%
Nicht-§ 6a AHG-Unternehmen	58%	27%	14%
	Wirtschaftliche Situation wird sich in nächsten drei Jahren		
	verbessern	nicht verändern	verschlechtern
Unternehmen gesamt	43%	41%	16%
§ 6a AHG-Unternehmen	44%	39%	17%
Nicht-§ 6a AHG-Unternehmen	43%	42%	15%

Datengrundlage: IfS/Difu-Unternehmensbefragung 2007 in Stadtumbaukommunen

Tabelle 8.7: Bewertung der aktuellen und der Veränderung der künftigen wirtschaftlichen Situation des Unternehmens

Handlungsfähigkeit und Investitionstätigkeit der Wohnungsunternehmen

Für die Handlungsfähigkeit der Wohnungsunternehmen ist neben der wirtschaftlichen Situation auch die Haltung bzw. das Gebaren der Banken bei der Kreditvergabe von Bedeutung. Nach Angaben der Wohnungsunternehmen hat sich die Haltung der Banken in Bezug auf die Kreditvergabe bei der Hälfte der Unternehmen nicht verändert, bei den übrigen hat sie sich häufiger verbessert (bei 13 Prozent spürbar bzw. bei 24 Prozent geringfügig) als verschlechtert (bei 5 Prozent stark bzw. bei 8 Prozent geringfügig). Die Angaben der § 6a AHG-Unternehmen weisen dabei eine ähnliche Tendenz wie alle Unternehmen auf.

Was die aktuelle Rolle der Banken angeht, konstatiert die Mehrzahl der Unternehmen in den Stadtumbaukommunen Banken eine positive Rolle. Der Aussage, dass die Banken hilfreiche Beratung bei der Verbesserung der wirtschaftlichen Situation des Unternehmens leisten, halten 22 Prozent der Wohnungsunternehmen für voll bzw. 49 Prozent für teilweise zutreffend, unter den § 6a AHG-Unternehmen sind es sogar 22 Prozent bzw. 53 Prozent. Nur relativ wenige Wohnungsunternehmen äußern sich dahingehend, dass die Banken jegliche Kredite verweigern: Für 6 Prozent der Unternehmen trifft dies voll und für 14 Prozent teilweise zu (mit § 6a AHG 9 Prozent bzw. 19 Prozent). Von wesentlich mehr Unternehmen wird die Praxis dergestalt beschrieben, dass die Banken dem Unternehmen zwar in begrenztem, aber in ausreichendem Umfang Kredite gewähren: Für 31 Prozent ist diese Aussage voll bzw. für 29 Prozent teilweise zutreffend (mit § 6a AHG 34 Prozent bzw. 35 Prozent). Ein größerer Anteil der Unternehmen könnte sogar mehr Kredite von Banken erhalten, die aber nicht benötigt werden: Diese Aussage ist für 27 Prozent voll bzw. für 26 Prozent teilweise zutreffend (mit § 6a AHG 19 Prozent bzw. 23 Prozent).

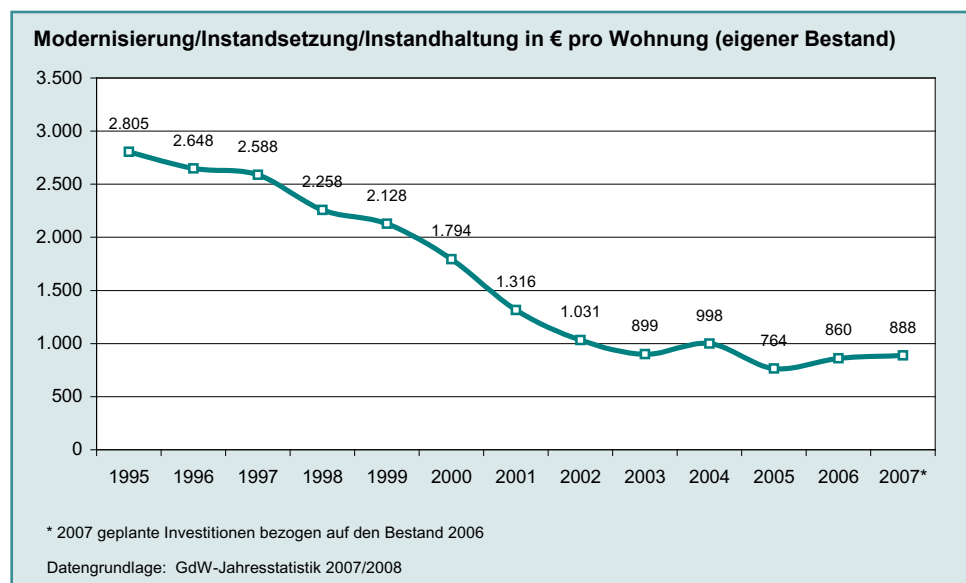
Die Aussage, dass aufgrund fehlender Kreditvergabe der Banken notwendige Investitionen nicht durchgeführt wurden, halten 5 Prozent der Unternehmen für zutreffend und 13 Prozent für teilweise zutreffend. Bei § 6a AHG-Unternehmen liegen diese Werte mit 6 Prozent bzw. 17 Prozent etwas höher. Die Verhinderung von Investitionen durch fehlende Kreditwürdigkeit ist demnach kein Massenphänomen, sondern konzentriert sich auf einen relativ begrenzten Teil der Unternehmen.

Gleichwohl sieht mehr als die Hälfte der Unternehmen ihre Handlungsspielräume durch fehlende Liquidität bzw. Kredite sehr stark (7 Prozent), spürbar (16 Prozent) bzw. leicht (31 Prozent) eingeschränkt, für knapp die Hälfte trifft dies nicht zu. Bei § 6a AHG-Unternehmen ist der Anteil ohne Einschränkung spürbar niedriger (35 Prozent) als bei allen bzw. den Nicht-§ 6a AHG-Unternehmen (61 Prozent). Diese Ergebnisse machen deutlich, dass die Handlungsfähigkeit der Unternehmen offenbar stärker durch fehlende Liquidität als durch fehlende Kreditvergabe der Banken eingeschränkt wird.

An den Handlungsspielräumen der Unternehmen hat sich in den letzten fünf Jahren bzw. seit 2002 nur wenig verändert: Zwar haben sie sich bei 23 Prozent spürbar vergrößert, zugleich haben sie sich aber bei 14 Prozent spürbar verkleinert (64 Prozent unverändert). Ähnlich verhält es sich bei § 6a AHG-Unternehmen: 25 Prozent vergrößert, 20 Prozent verkleinert und 55 Prozent unverändert. Die oben dargestellte spürbare Verbesserung der wirtschaftlichen Situation vieler Wohnungsunternehmen hat demnach nicht in gleichem Maße zu einer Verbesserung der Handlungsspielräume der Unternehmen geführt, sodass diese aktuell nach wie vor vielfach eingeschränkt ist.

Die oben dargestellte eingeschränkte Handlungsfähigkeit der Wohnungsunternehmen in den neuen Ländern schlägt sich unter anderem in ihrer aktuellen Investitionstätigkeit und ihren Investitionsplänen für die kommenden Jahre nieder. Die Investitionen der Wohnungsunternehmen waren von 1995 bis 2003 stark rückläufig bzw. sanken von 2.805 EUR auf 899 EUR pro Wohnung (WE). Unter Berücksichtigung der Vorzieheffekte, die in 2004 offenkundig durch das Auslaufen der Investitionszulage 2004 hervorgerufen wurden, und das dadurch verursachte Absinken in 2005, lässt sich das Investitionsvolumen seither etwa als konstant bezeichnen. Im Jahr 2006 lag es bei 880 EUR pro WE und für 2007 haben die Unternehmen Investitionen von 888 EUR pro WE geplant (Abbildung 8.23).

Abbildung 8.23: Von GdW-Mitgliedsunternehmen in den neuen Ländern von 1995 bis 2006 durchgeführte/in 2007 geplante Bestandsinvestitionen



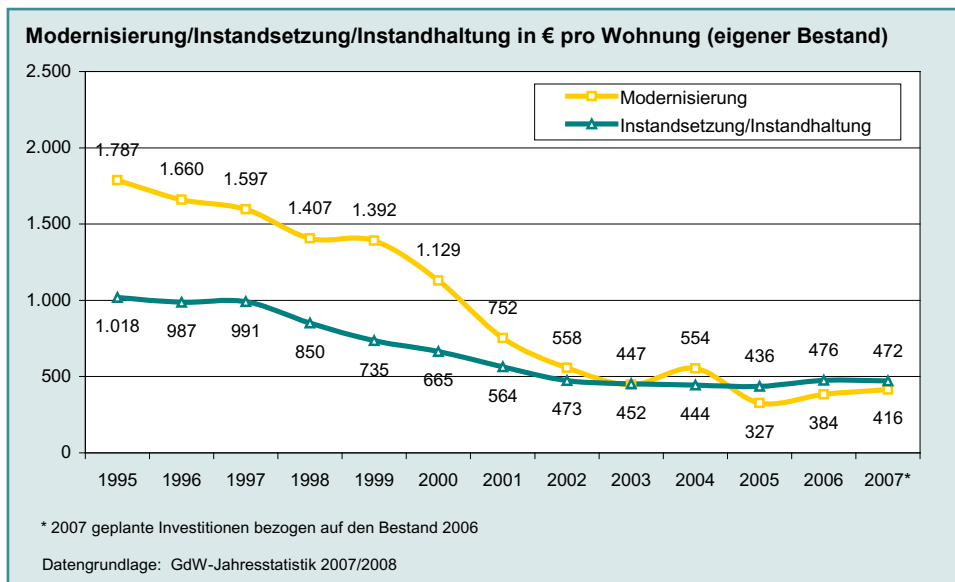


Abbildung 8.24: Von GdW-Mitgliedsunternehmen in den neuen Ländern von 1999 bis 2006 durchgeführte/in 2007 geplante Investitionen nach Art

Besonders stark sind in den neuen Ländern von 1995 bis 2006 die Modernisierungsinvestitionen zurückgegangen (von 1.787 EUR auf 384 EUR pro WE). In 2007 ist ein leichter Anstieg auf 416 EUR pro WE geplant. Die Instandsetzungsinvestitionen sind von 1995 bis 2006 nicht so stark gesunken (von 1.018 EUR auf 476 EUR pro WE) wie die Modernisierungsinvestitionen (Abbildung 8.24).

In Tabelle 8.8 sind die Bestandsinvestitionen der GdW-Wohnungsunternehmen in den neuen und alten Ländern im Vergleich dargestellt. Aufgrund unterschiedlicher Wohnungsgrößen in Ost und West werden die Bestandsinvestitionen aus Gründen der Vergleichbarkeit bezogen auf die Wohnfläche dargestellt. Nachdem die Bestandsinvestitionen der GdW-Unternehmen in den neuen Ländern Ende der 1990er und Anfang

Tabelle 8.8: Bestandsinvestitionen von GdW-Wohnungsunternehmen in den neuen und alten Ländern nach Modernisierungs- und Instandsetzungs-/ Instandhaltungsmaßnahmen 1995 bis 2006 sowie 2007 geplant.

Jahr	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	1994-2007
EUR pro m² Wohnfläche (eigener Bestand)															
neue Länder															
gesamt	46	49	47	46	40	37	32	23	18	16	18	13	15	16	415
Instandsetzung/Instandhaltung	19	18	17	17	15	13	12	10	8	8	8	8	8	8	170
Modernisierung	27	32	29	28	25	25	20	13	10	8	10	6	7	7	246
alte Länder															
gesamt	17	18	20	21	23	24	24	23	23	22	23	21	23	25	308
Instandsetzung/Instandhaltung	11	12	13	14	14	15	15	14	14	13	14	13	13	14	189
Modernisierung	6	7	7	8	9	9	9	9	9	9	9	8	10	11	119

* Investitionen 2007 bezogen auf den eigenen Wohnungsbestand von 2006
GdW- Jahresstatistik, diverse Jahrgänge, eigene Berechnungen

der 2000er Jahre noch spürbar über denen der GdW-Unternehmen der alten Länder lagen, sind sie inzwischen deutlich unter das Niveau der alten Länder gesunken. Dies ist in erster Linie auf einen Rückgang der Modernisierungsinvestitionen in den neuen Ländern zurückzuführen, die im Jahr 2006 bei 70 Prozent der Modernisierungsinvestitionen pro m² in den alten Ländern lagen.

Bemerkenswert ist, dass auch die Instandhaltungs- und Instandsetzungsinvestitionen pro Wohnung der Unternehmen in den neuen Ländern spürbar unter das Niveau der Unternehmen in den alten Länder gefallen sind und sich seit dem Jahr 2002 in einer Spanne von 57 Prozent bis 62 Prozent der Investitionen pro m² in den alten Ländern bewegen. Der Unterschied bei den Instandhaltungs- und Instandsetzungsinvestitionen zwischen den Unternehmen der neuen und alten Länder erscheint auch dann sehr groß, wenn die höhere Investitionstätigkeit in den neuen Ländern in den 1990er Jahren berücksichtigt wird.

Bei einem Vergleich der insgesamt von 1994 bis 2007 durchgeführten bzw. geplanten Bestandsinvestitionen pro m² zeigt sich, dass diese bei den GdW-Wohnungsunternehmen der neuen Länder (415 EUR pro m²) um 35 Prozent über denen der Unternehmen der alten Länder (308 EUR pro m²) liegen. Bei dem Vergleich ist zwar zu berücksichtigen, dass die Wohnungsbestände der GdW-Unternehmen in den neuen Ländern jünger sind als bei denen in den alten Ländern (Anteil Baujahre ab 1971 56 Prozent gegenüber 24 Prozent). Angesichts des Anfang der 1990er Jahre in den neuen Ländern generell bestehenden Modernisierungs- und Instandsetzungsschulden, der auch große Teile der jüngeren Bestände bzw. des industriellen Wohnungsbaus betraf, erscheint die Quote von 35 Prozent, mit der die Bestandsinvestitionen der Unternehmen in den neuen Ländern über denen in den alten Ländern liegen, jedoch als relativ gering.

Bestandsinvestitionen der Wohnungsunternehmen in Stadtumbau-Kommunen

Wohnungsunternehmen in Stadtumbaukommunen haben in den letzten Jahren etwa gleich hohe Bestandsinvestitionen durchgeführt wie alle Wohnungsunternehmen und verzeichnen einen ähnlichen Rückgang: Beispielsweise liegen ihre Investitionen im Jahr 2001 bei 1.308 EUR pro Wohnung und im Jahr 2006 bei 857 EUR pro Wohnung, bei allen Unternehmen sind es 2001 1.316 EUR pro Wohnung und 2006 860 EUR pro Wohnung.

Dagegen unterscheiden sich innerhalb der Stadtumbaukommunen die Bestandsinvestitionen der Wohnungsunternehmen erheblich: § 6a AHG-Unternehmen weisen über den gesamten Zeitraum 2001 bis 2006 spürbar geringere Bestandsinvestitionen auf als Nicht-§ 6a AHG-Unternehmen, wenngleich jüngst eine Annäherung stattgefunden hat. Die geringeren Bestandsinvestitionen liegen bei den § 6a AHG-Unternehmen nicht an einem geringeren Investitionsbedarf, da ihr Gebäudebestand einen niedrigeren Modernisierungsstand als der der Nicht-§ 6a AHG-Unternehmen aufweist (siehe unten), vielmehr dürfte ihre Investitionsfähigkeit geringer sein. Dieser Befund lässt sich zusätzlich dadurch erhärten, dass die § 6a AHG-Unternehmen weitaus weniger in der Lage waren, Bestandsinvestitionen anlässlich des Auslaufens der Investitionszulage in das Jahr 2004 vorzuziehen und noch in den Genuss der Zulage zu kommen als

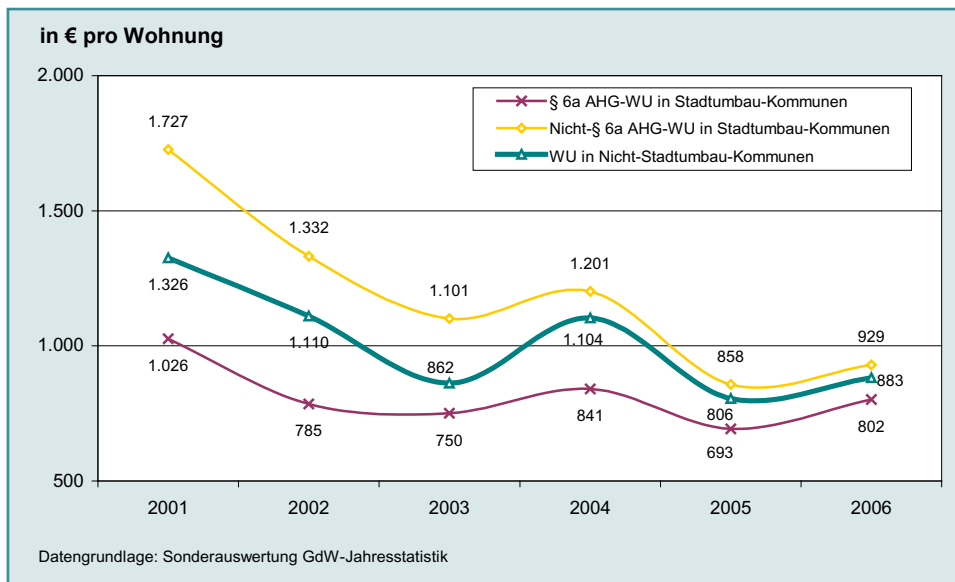


Abbildung 8.25: Bestandsinvestitionen von GdW-Wohnungsunternehmen 2001-2006 nach Förderkategorie und § 6a AHG

Nicht-§ 6a AHG-Unternehmen bzw. Unternehmen außerhalb von Stadtbaukommunen (Abbildung 8.25).

Zusätzliche Informationen zur weiteren Entwicklung der Bestandsinvestitionen lassen sich aus der im Herbst 2007 durchgeführten Unternehmensumfrage gewinnen, deren Ergebnisse aufgrund eines niedrigeren Rücklaufs jedoch nicht völlig kompatibel mit den oben dargestellten Ergebnissen der GdW-Jahresstatistik sind. Daher sind lediglich Tendenzaussagen ohne Nennung konkreter Werte möglich. Nach den Ergebnissen der Unternehmensumfrage bzw. den derzeitigen Planungen der Wohnungsunternehmen bis 2009 ergibt sich bei den Bestandsinvestitionen eine rückläufige Tendenz (gegenüber dem Niveau von 2002 bis 2006).

Ausgangslage für den weiteren Stadtbau: Erreichter Modernisierungsstand und weiterer Investitionsbedarf

Der aktuelle Modernisierungs- bzw. Sanierungsstand der Wohnungen ist unter zwei Aspekten von Bedeutung für den weiteren Stadtbau. Zum einen ist von Interesse, welche Ausgangslage sich für die Fortführung des Programms unter dem Aspekt des weiteren Aufwertungsbedarfs ergibt. Zum anderen ist unter dem Aspekt des weiteren Rückbaus von Interesse, wie groß der Anteil der unsanierten Wohnungen ist.

Ende 2006 waren 61 Prozent der Wohnungen der GdW-Wohnungsunternehmen vollständig modernisiert bzw. auf zeitgemäßem Standard, 26 Prozent teilmodernisiert und 13 Prozent unsaniert bzw. modernisierungsbedürftig. Gegenüber 2003 (21 Prozent) hat sich der Anteil der unsanierten Wohnungen spürbar reduziert und der Anteil der vollständig modernisierten erhöht. Dies dürfte jedoch nur zum Teil auf Bestandsinvestitionen zurückzuführen sein, da auch der umfangreiche Abriss unsanierter Wohnungen dieses Ergebnis maßgeblich mit beeinflusst haben dürfte (Abbildung 8.26).

Abbildung 8.26: Stand der Modernisierung des Wohnungsbestands von GdW-Mitgliedsunternehmen in den neuen Ländern 2003 und 2006

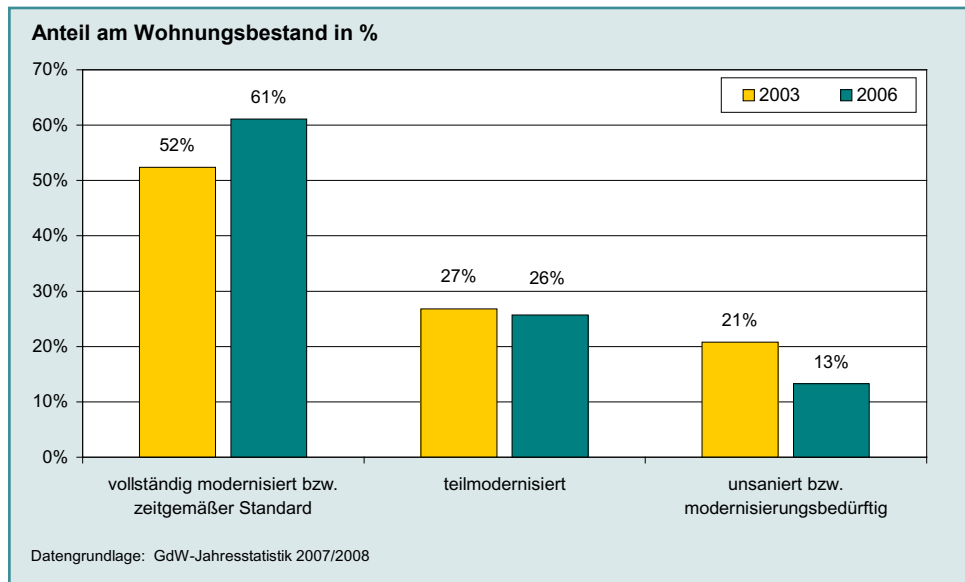


Tabelle 8.9 zeigt den Modernisierungsstand der Wohnungen für einzelne Teilgruppen von Wohnungsunternehmen in Stadtumbaukommunen. § 6a AHG-Unternehmen weisen einen überdurchschnittlichen Anteil unsanierter bzw. modernisierungsbedürftiger Wohnungen (19 Prozent) auf, während Nicht-§ 6a AHG-Unternehmen durch einen unterdurchschnittlichen Anteil (7 Prozent) gekennzeichnet sind. Besonders hohe Anteile an unsanierten Wohnungen lassen sich bei Unternehmen mit sehr hohen Leerständen (28 Prozent) und einem hohen Anteil an Altbauten (23 Prozent) finden. Aber auch Unternehmen, die bereits einen hohen Anteil ihrer Bestände (und dabei überwiegend unsanierte Wohnungen) abgerissen haben, verfügen im Jahr 2006 noch über einen hohen Anteil unsanierter Wohnungen (20 Prozent).

Geringe bzw. unterdurchschnittliche Anteile unsanierter Bestände lassen sich bei kleinen Unternehmen mit bis zu 500 Wohnungen (6 Prozent) und bei Wohnungsunternehmen mit hohem Anteil von Baujahren ab 1970 (10 Prozent) feststellen. Unter den Bundesländern liegen die Wohnungsunternehmen in den Stadtumbaukommunen Mecklenburg-Vorpommerns (8 Prozent) spürbar unter dem Durchschnitt.

Generell lässt sich feststellen, dass bei verschiedenen Teilgruppen Genossenschaften jeweils über wesentlich geringere Anteile an unsanierten Beständen verfügen als Kommunale Wohnungsunternehmen. Besonders gering sind die Anteile unsanierter Wohnungen bei Genossenschaften ohne Inanspruchnahme des § 6a AHG (4 Prozent) und solchen außerhalb von Stadtumbaukommunen (2 Prozent). Genossenschaften mit § 6a AHG (11 Prozent) weisen zwar immerhin einen Anteil nahe des Durchschnitts aller Unternehmen auf, bei den kommunalen § 6a AHG-Unternehmen ist der Anteil unsanierter Wohnungen jedoch doppelt so hoch (22 Prozent).

Bei der im Herbst 2007 durchgeführten Unternehmensumfrage wurde der Anteil der Wohnungen erhoben, bei dem in den Jahren 2008 bis 2012 Modernisierungs- und

	Modernisierungsstand der Wohnungen		
	unsaniert bzw. modernisierungsbedürftig	teil-modernisiert	vollständig modernisiert
Wohnungen von Wohnungsunternehmen (WU) gesamt	13%	26%	61%
Wohnungen von WU nach Förderkulisse und § 6a AHG			
WU in Stadtumbaukommunen	13%	27%	60%
§ 6a AHG-Unternehmen in Stadtumbau-Kommunen	19%	31%	50%
Nicht-§ 6a AHG-Unternehmen in Stadtumbau-Kommunen	7%	22%	72%
WU in Nicht-Stadtumbaukommunen	8%	23%	69%
Wohnungen von WU nach Art, Förderkulisse und § 6a AHG			
§ 6a AHG-Kommunale WU in Stadtumbau-kommunen	22%	30%	48%
§ 6a AHG-Genossenschaften in Stadtumbau-Kommunen	11%	34%	55%
Nicht-§ 6a AHG-Kommunale WU in Stadtumbau-Kommunen	10%	16%	74%
Nicht-§ 6a AHG-Genossenschaften in Stadtumbaukommunen	4%	23%	73%
Kommunale WU in Nicht-Stadtumbau-Kommunen	13%	22%	65%
Genossenschaften in Nicht-Stadtumbau-Kommunen	2%	22%	76%
Wohnungen von WU in Stadtumbaukommunen nach Ländern			
Berlin	6%	19%	75%
Brandenburg	18%	33%	49%
Mecklenburg-Vorpommern	8%	27%	65%
Sachsen	16%	24%	60%
Sachsen-Anhalt	14%	34%	51%
Thüringen	16%	27%	57%
Wohnungen von WU in Stadtumbaukommunen nach ausgewählten Merkmalen			
WU Leerstand 25% u.m. (2006)	28%	31%	41%
WU mit Anteil Baujahr bis 1948 von 25% und mehr	23%	26%	51%
WU mit Abrissquote 10% u.m.	20%	29%	51%
WU in Gemeinde mit Abrissförd. 50 EUR u.m./Einwohner	17%	31%	51%
WU mit über 10.000 WE	17%	26%	57%
WU-Sollmiete unter 4 EUR/m ²	17%	39%	43%
WU mit Anteil Baujahr ab 1970 von 65% und mehr	10%	30%	60%
WU in Gemeinde mit Aufnahme in Stadtumbauprogramm ab 2004	8%	27%	65%
WU bis 500 WE	6%	27%	67%
Datengrundlage: Sonderauswertung GdW-Jahresstatistik			

Tabelle 8.9: Anteil der Wohnungen von GdW-Wohnungsunternehmen (WU) nach Modernisierungsstand 2006, Art des Unternehmens, Förderkulisse, § 6a AHG und weiteren Merkmalen

Instandsetzungsinvestitionen notwendig sind, um die Vermietbarkeit der Wohnungen zu ermöglichen bzw. zu sichern. Nach Angabe der Wohnungsunternehmen sind solche Maßnahmen bei 15,4 Prozent ihrer Wohnungen notwendig. Dies bedeutet, dass pro Jahr bei 3,1 Prozent der Wohnungen Maßnahmen notwendig sind.

Tabelle 8.10 stellt den Verbreitungsgrad von Maßnahmen (Anteil der betroffenen Wohnungen) dar, die von den befragten Wohnungsunternehmen in den nächsten fünf Jahren in ihren Beständen geplant sind. Dabei werden drei Baualtersgruppen unterschieden. Die in der Tabelle dargestellten Anteile beziehen sich nicht auf alle, sondern nur auf die Unternehmen, die über Bestände der jeweiligen Baualtersgruppe verfügen. Angaben der Unternehmen, dass sie Maßnahmen für 0 Prozent bis 1 Prozent ihrer Bestände planen, wurden bei der folgenden Beschreibung der Ergebnisse dahingehend interpretiert, dass die Maßnahme für das Unternehmen keine (bzw. so gut wie keine) Rolle spielt und sie diesbezüglich inaktiv sind. Lediglich Unternehmen, die für 1 Prozent und mehr ihrer Wohnungen Maßnahmen planen, wurden in dieser Hinsicht als aktive Unternehmen gewertet.

Im DDR-Wohnungsbau, der 85 Prozent der Wohnungen der befragten Wohnungsunternehmen ausmacht, liegt erwartungsgemäß bei vielen Wohnungsunternehmen ein Schwerpunkt bei den geplanten Maßnahmen im Rückbau bzw. Teilrückbau von Gebäuden, überwiegend in kleinerem Umfang, zum Teil auch in großem Umfang (über 10 Prozent der Wohnungen). Auch Stilllegungen sind geplant, wenngleich mit wesentlich geringerer Verbreitung und geringerem Umfang als beim Rückbau. Als weitere Maßnahme zum Umgang mit bzw. zur Senkung von Leerständen fasst ein kleinerer Teil der Wohnungsunternehmen Mietsenkungen ins Auge, wobei diese Maßnahme in der Regel nur für kleinere Teilbestände vorgesehen ist.

Ein sehr großer Teil der Wohnungsunternehmen plant in den nächsten Jahren weitere Teilmodernisierungen bzw. umfassende Modernisierungen in ihren Beständen des DDR-Wohnungsbaus, wobei der Umfang der davon betroffenen Wohnungen zwischen den Wohnungsunternehmen sehr unterschiedlich ist. Teilweise sollen die Maßnahmen 10 Prozent und mehr der Bestände betreffen, nicht nur bei Teilmodernisierungen, sondern auch bei umfassenden Modernisierungen. Dies korrespondiert mit der oben dargestellten Aussage der Unternehmen, dass für die Vermietbarkeit der Wohnungen in den nächsten Jahren weitere Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen notwendig sind.

Allerdings werden von den Unternehmen nicht nur Aufwertungsstrategien im DDR-Wohnungsbau verfolgt: Über die Hälfte der Unternehmen hält nämlich in Teilbeständen den Verzicht auf Modernisierungsmaßnahmen für notwendig, um ein Wohnungsangebot im Niedrigpreissegment zu wahren, mit dem die Nachfrage von Transfergeldempfängern gedeckt werden kann.

In den Beständen der 1920er und 1930er Jahre, die bei den Wohnungen der befragten Wohnungsunternehmen einen Anteil von 9 Prozent ausmachen, ist von den Unternehmen (mit solchen Beständen) relativ selten ein Rückbau von ganzen Gebäuden oder Gebäudeteilen vorgesehen, häufiger wird noch ein Verkauf von Wohnungen ins Auge gefasst. Der Schwerpunkt der geplanten Maßnahmen liegt bei Teilmodernisierungen

Anteil der Wohnungsunternehmen nach Verbreitung der jeweiligen Maßnahme (Anteil betroffener Wohnungen)	Anteil der im DDR-Wohnungsbau betroffenen Wohnungen					
	0 bis unter 1%	1 bis unter 5%	5 bis unter 10%	10 bis unter 20%	20% und mehr	Wohnungen gesamt
Verkauf von Wohnungen	84%	11%	4%	1%	1%	100%
Rückbau von Gebäuden	42%	22%	22%	11%	3%	100%
Teilrückbau von Gebäuden	67%	21%	8%	4%	0%	100%
Stilllegung von Gebäuden/Wohnungen	76%	17%	4%	2%	1%	100%
Teilmodernisierung/-sanierung	28%	23%	20%	19%	10%	100%
Umfassende Modernisierung/Sanierung	38%	29%	18%	9%	6%	100%
Mietsenkung zur Leerstandsreduzierung	74%	18%	5%	3%	0%	100%
Wahrung Niedrigpreissegment (Verzicht auf Aufwertung)	44%	20%	17%	9%	10%	100%
Anteil der in Beständen der 20er und 30er Jahre betroffenen Wohnungen						
Verkauf von Wohnungen	72%	15%	4%	5%	4%	100%
Rückbau von ganzen Gebäuden	78%	10%	4%	5%	4%	100%
Rückbau von Gebäudeteilen	94%	5%	2%	0%	0%	100%
Stilllegung von Gebäuden/Wohnungen	86%	8%	3%	2%	1%	100%
Teilmodernisierung/-sanierung	58%	16%	11%	4%	11%	100%
Umfassende Modernisierung/Sanierung	51%	16%	11%	9%	14%	100%
Mietsenkung zur Leerstandsreduzierung	89%	9%	1%	1%	1%	100%
Wahrung Niedrigpreissegment (Verzicht auf Aufwertung)	79%	10%	3%	4%	4%	100%
Anteil der im Altbau der Jahre bis 1919 betroffenen Wohnungen						
Verkauf von Wohnungen	53%	14%	6%	12%	15%	100%
Rückbau von ganzen Gebäuden	67%	9%	10%	5%	9%	100%
Rückbau von Gebäudeteilen	88%	7%	3%	1%	1%	100%
Stilllegung von Gebäuden/Wohnungen	77%	10%	8%	1%	4%	100%
Teilmodernisierung/-sanierung	67%	14%	8%	5%	6%	100%
Umfassende Modernisierung/Sanierung	58%	18%	12%	6%	7%	100%
Mietsenkung zur Leerstandsreduzierung	89%	7%	3%	0%	1%	100%
Wahrung Niedrigpreissegment (Verzicht auf Aufwertung)	80%	9%	3%	3%	5%	100%
Durchführung von Sicherungsmaßnahmen	66%	14%	8%	6%	7%	100%

Lesart der Tabelle: 84% der Wohnungsunternehmen planen den Verkauf von 0% bis unter 1% der Wohnungen des DDR-Wohnungsbaus. Mengengerüst des Wohnungsbestands der befragten Unternehmen: DDR-Wohnungsbau 85%, 20er/30er Jahre 9%, Baujahre bis 1919 4% (Rest ab 1991)

Datengrundlage: IFS/Difu-Unternehmensbefragung 2007 in Stadtumbaukommunen

Tabelle 8.10: Bestandsstrategien der Wohnungsunternehmen: Anteil der Wohnungsunternehmen nach Grad der Betroffenheit von Bestandsmaßnahmen in unterschiedlichen Wohnungsmarktsegmenten (nächste 5 Jahre)

und insbesondere umfassenden Modernisierungen, zum Teil bei einem größeren Anteil der Bestände. Das Instrument der Mietsenkung zur Reduzierung des Leerstands und die Wahrung eines Niedrigpreissegments wird von den Unternehmen eher selten bzw. überwiegend für einen relativ kleinen Teil ihrer Bestände ins Auge gefasst. Insgesamt sind von den Wohnungsunternehmen in Beständen der 1920er und 1930er Jahre seltener bzw. bezogen auf einen kleineren Teil der Wohnungen Maßnahmen geplant als in den Beständen des DDR-Wohnungsbaus, einzig der Verkauf von Wohnungen wird häufiger geplant.

Die Bestände mit Baujahr bis 1919 stellen nur 4 Prozent des gesamten Wohnungsbestands der Unternehmen. Da es sich dabei jedoch in der Regel um Bestände in der Innenstadt handelt sind sie für den Stadtumbau dennoch von besonderem Interesse. Bezogen auf diese Baualtersgruppe planen viele Unternehmen den Verkauf von Wohnungen, darunter vielfach auch Unternehmen, die größere Anteile ihrer Bestände veräußern wollen. Der Verkauf ist häufiger vorgesehen als bei den Beständen der 1920er und 1930er Jahre. Ähnliches gilt auch für den Rückbau ganzer Gebäude bzw. von Gebäudeteilen, im Vergleich zu den Beständen des DDR-Wohnungsbaus ist jedoch bei den Baujahren bis 1919 spürbar seltener bzw. weniger Rückbau vorgesehen. Ein Teil der Unternehmen plant in den Beständen der Baujahre bis 1919 Teilmodernisierungen bzw. umfangreiche Modernisierungen, allerdings sind die Anteile der Unternehmen mit diesen Plänen spürbar kleiner als bei Beständen der 1920er und 1930er Jahre und beim DDR-Wohnungsbaus. Die geplante Durchführung von Sicherungsmaßnahmen spielt bei einem kleineren Teil der Unternehmen eine Rolle bzw. betrifft überwiegend kleinere Teile ihrer Bestände.

In Zusammenhang mit dem Stadtumbau bzw. der Innenstadtentwicklung ist von Interesse, ob die Wohnungsunternehmen planen, das Spektrum ihrer Bestände zu verbreitern und zur Ergänzung des eigenen Mietwohnungsbestands Altbauten (Baujahr vor 1949) zu kaufen. Konkrete Pläne zum Kauf von Altbauten haben lediglich 3 Prozent der befragten Wohnungsunternehmen, allerdings beabsichtigen 17 Prozent in den nächsten fünf Jahren diese Maßnahme durchzuführen. Vier Fünftel der Unternehmen beabsichtigen die Maßnahme nicht. § 6a AHG-Unternehmen verfolgen den Kauf von Altbauten leicht unterdurchschnittlich (2 Prozent konkret geplant, 15 Prozent beabsichtigt), Nicht-§ 6a AHG-Unternehmen in Stadtumbaukommunen leicht überdurchschnittlich (4 Prozent konkret geplant, 20 Prozent beabsichtigt). Genossenschaften, die aktuell unter den Wohnungsunternehmen von unterdurchschnittlichem Altbaubesitz geprägt sind, hegen häufiger Kaufabsichten (3 Prozent konkret geplant, 20 Prozent beabsichtigt) als kommunale Wohnungsunternehmen (2 Prozent konkret geplant, 12 Prozent beabsichtigt).

8.2.2 Wirtschaftliche Situation und Handlungsfähigkeit privater Vermieter

Im Folgenden wird auf die wirtschaftliche Situation und die Handlungsfähigkeit privater Vermieter eingegangen. Die dargestellten Ergebnisse basieren im Wesentlichen auf der im Jahr 2006 von IfS und IRS durchgeführten schriftlichen Befragung über 1.000 privater Kleineigentümer in ausgewählten Programmkommunen (BMVBS/BBR 2007b).

Persönliche und wirtschaftliche Voraussetzungen der Bewirtschaftung der Häuser

Für die Bewertung der wirtschaftlichen Situation und die Handlungsfähigkeit von privaten Hauseigentümern sind verschiedene persönliche Merkmale sowie das Einkommen von großer Bedeutung, sodass zunächst einige Informationen zu diesen Hintergründen gegeben werden. Bei der Hauseigentümerbefragung in Stadtumbaukommunen hat sich herausgestellt, dass bei den Eigentümern mittlere Altersgruppen (56 Prozent zwischen 45 bis 64 Jahre) vorherrschen und sie einen relativ hohen Bildungsgrad (63 Prozent Hochschul / Fachschulabschluss) sowie mehrheitlich einen Wohnsitz in den neuen Ländern (ca. drei Fünftel) haben. Bemerkenswert ist der hohe Anteil (über vier Fünftel), der erst seit 1991 in den Besitz des Hauses gekommen ist, überwiegend durch Kauf, teilweise durch Erbschaft und Rückübertragung. Die Haushaltsnettoeinkommen, über die die Privateigentümer verfügen, sind breit gestreut, wobei die Einkommen der Eigentümer mit Wohnsitz in Ostdeutschland spürbar niedriger liegen als die der Eigentümer mit Wohnsitz in Westdeutschland (Tabelle 8.11).

Die Eigentümer verfügen überwiegend über einen sehr begrenzten Hausbesitz: 52 Prozent nur über ein Haus und 28 Prozent über zwei bis drei Häuser. Die Häuser der Hauseigentümer, bei denen es sich zu 93 Prozent um Altbauten mit Baujahr bis 1949 handelt, sind zu 62 Prozent vollständig, zu 28 Prozent teilweise und zu 10 Prozent nicht bzw. geringfügig modernisiert / saniert. Obwohl an relativ vielen Häusern seit 1991 Maßnahmen durchgeführt wurden, weisen 34 Prozent von ihnen leichte und weitere 7 Prozent starke Schäden auf. In 14 Prozent der Häuser befinden sich eine oder mehrere unbewohnbare Wohnung/en, der Anteil der unbewohnbaren an allen Wohnungen beträgt 9 Prozent.

Die durchschnittliche Nettokaltmiete der Wohnungen liegt bei 4,31 EUR pro m², wobei die Mieten von teilweise und nicht / geringfügig modernisierten Wohnungen (3,89 bzw. 2,87 EUR pro m²) weit unterdurchschnittlich sind bzw. niedriger liegen als bei modernisierten Wohnungen (4,55 EUR pro m²). Die Mieten der privaten Hauseigentü-

Monatl. Haushaltsnettoeinkommen in EUR	Wohnsitz		
	neue Länder	alte Länder	gesamt
unter 1.000	11%	2%	7%
1.000 bis unter 2.000	33%	7%	23%
2.000 bis unter 3.000	24%	13%	20%
3.000 bis unter 4.000	14%	16%	15%
4.000 bis unter 5.000	7%	10%	8%
5.000 bis unter 6.000	4%	10%	7%
6.000 bis unter 7.000	1%	5%	3%
7.000 und mehr	5%	37%	17%
gesamt	100%	100%	100%
Durchschnittseinkommen	2.702	5.094	3.606
Quelle: IFS/IRS-Kleieneigentümerbefragung 2006/2007, BMVBS/BBR (2007b), S. 28			

Tabelle 8.11: Einkommensverteilung der Kleieneigentümer nach Wohnsitz

mer sind nahezu identisch mit den oben dargestellten Mieten der GdW-Unternehmen in Stadtumbaukommunen (4,32 EUR pro m²), wobei anzumerken ist, dass sich die Bestände beider Eigentümergruppen grundlegend unterscheiden bzw. die Wohnungsunternehmen überwiegend im Besitz von DDR-Wohnungsbeständen sind.

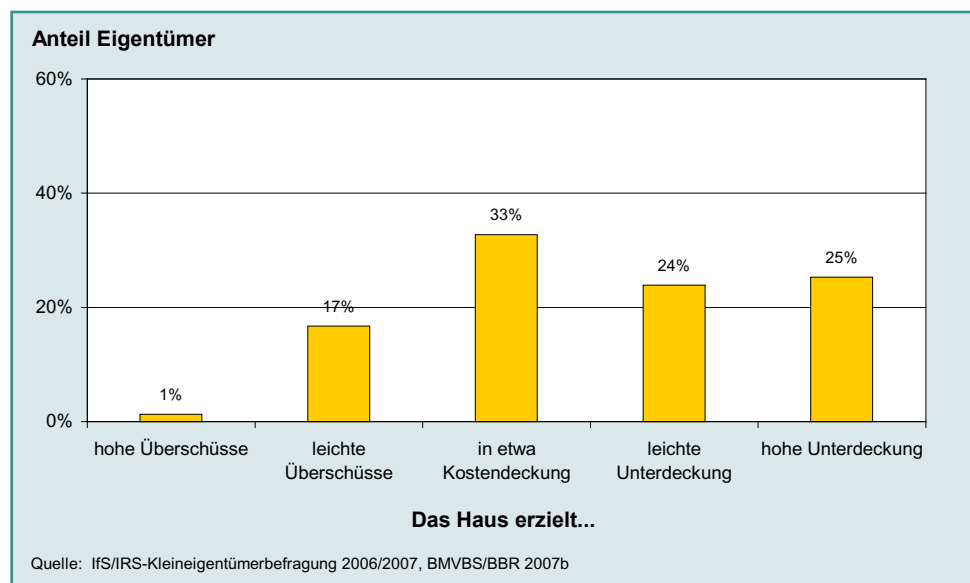
Aktuelle wirtschaftliche Situation und künftig erwartete Entwicklung

Lediglich 18 Prozent der Häuser der Privateigentümer werfen (überwiegend leichte) Überschüsse ab und etwa ein Drittel verzeichnet Kostendeckung. 49 Prozent der Häuser weisen Unterdeckung auf, darunter knapp die Hälfte eine leichte und gut die Hälfte eine hohe Unterdeckung (Abbildung 8.27).

Wie die Befunde der Kleineigentümbefragung zeigen, wird die wirtschaftliche Situation der Häuser im Wesentlichen durch die Miethöhe und die Höhe des Wohnungsleerstands bestimmt. Überschüsse bei den Häusern der Kleineigentümer treten bei einer Kombination von sehr niedrigem Leerstand und leicht überdurchschnittlichen Mieten auf. Eine starke Unterdeckung resultiert in erster Linie aus sehr hohen Leerständen und weniger aus sehr niedrigen Mieten. Insgesamt ist insbesondere der Leerstand ausschlaggebend für die wirtschaftliche Situation der Häuser.

Das Programm Stadtumbau Ost hat bezogen auf die Gruppe der privaten Kleineigentümer bislang nur wenig direkte Wirkung entfaltet bzw. ihre wirtschaftliche Situation beeinflusst. In Zusammenhang mit der Leerstandsentwicklung wurde bereits oben darauf hingewiesen, dass die Rückbauförderung in erster Linie nicht auf die Bestände der Privateigentümer zielt und daher auch selten zum Einsatz kam. Aber auch bezogen auf die Aufwertungsförderung spricht Vieles dafür, dass sie wenig Wirkung auf die wirtschaftliche Situation der privaten Kleineigentümer hatte. Lediglich 3 Prozent der Privateigentümer haben die Förderung des Programms Stadtumbau Ost in Zusammen-

Abbildung 8.27: Wirtschaftliche Situation der Häuser der Kleineigentümer



hang mit Modernisierungs- und Instandsetzungsinvestitionen in Anspruch genommen. Eine gewisse bzw. zumindest größere Bedeutung als das Programm Stadtumbau Ost selbst hatte bei den Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen der privaten Kleineigentümer die Investitionszulage.⁶⁰ Auch von gebietsbezogenen Maßnahmen des Stadtumbaus Ost sind die Privateigentümer überwiegend weit entfernt. So kennen nur 7 Prozent der Kleineigentümer die in dem Gebiet, in dem ihr Haus liegt, geplanten Aufwertungsmaßnahmen des Stadtumbau Ost gut, 20 Prozent kennen sie in Grundzügen.

Was die Zukunftserwartungen der Kleineigentümer bezogen auf die Wirtschaftlichkeit ihres Hauses angeht, sind sie eher pessimistisch als optimistisch: Insgesamt erwarten bezogen auf die Entwicklungen in den kommenden drei Jahren 33 Prozent der Kleineigentümer eine Verschlechterung der Ertragslage und nur 15 Prozent eine Verbesserung. 51 Prozent sehen keine Veränderung der Ertragslage (Abbildung 8.28).

Hintergrund für die eher pessimistische Bewertung der künftigen Entwicklung der Ertragslage ist eine ungünstige Vermietungssituation. Was die Vermietung der Wohnungen in dem Haus angeht, erwarten nur 9 Prozent der Eigentümer in den nächsten drei Jahren eine Verbesserung, dagegen 24 Prozent eine Verschlechterung (68 Prozent keine Veränderung).

Handlungsfähigkeit und von den Kleineigentümern verfolgte Strategien

Die dargestellte pessimistische Bewertung der künftigen Entwicklung der Ertragslage dürfte zum einen wesentlich damit zu tun haben, dass die Privateigentümer wenig Steigerungsmöglichkeiten bei den Mieteinnahmen erwarten. Zum anderen dürfte die Erwartung mit eingeschränkten Möglichkeiten für Investitionen zusammenhängen. Obwohl bei mehr als der Hälfte der Häuser nach Aussagen der Kleineigentümer auf-

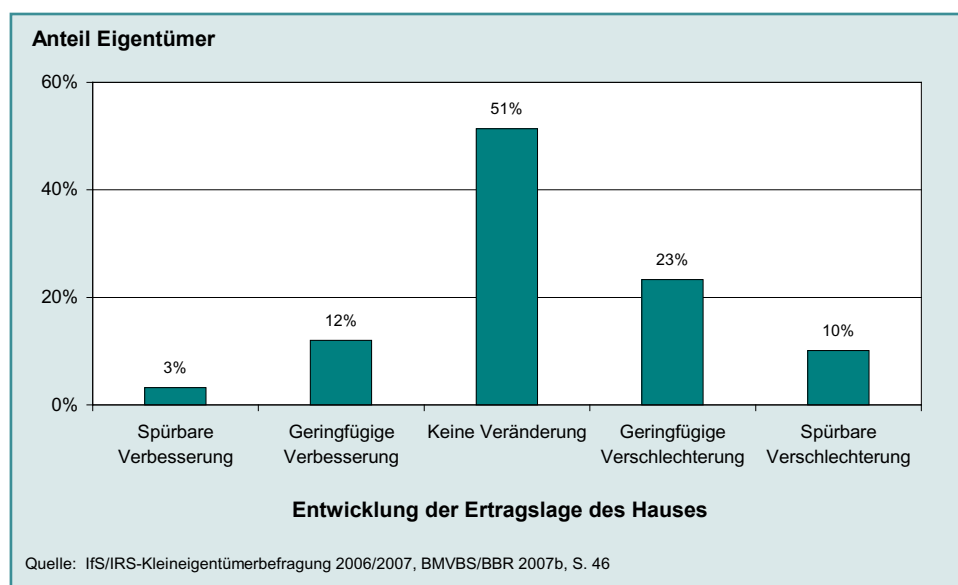
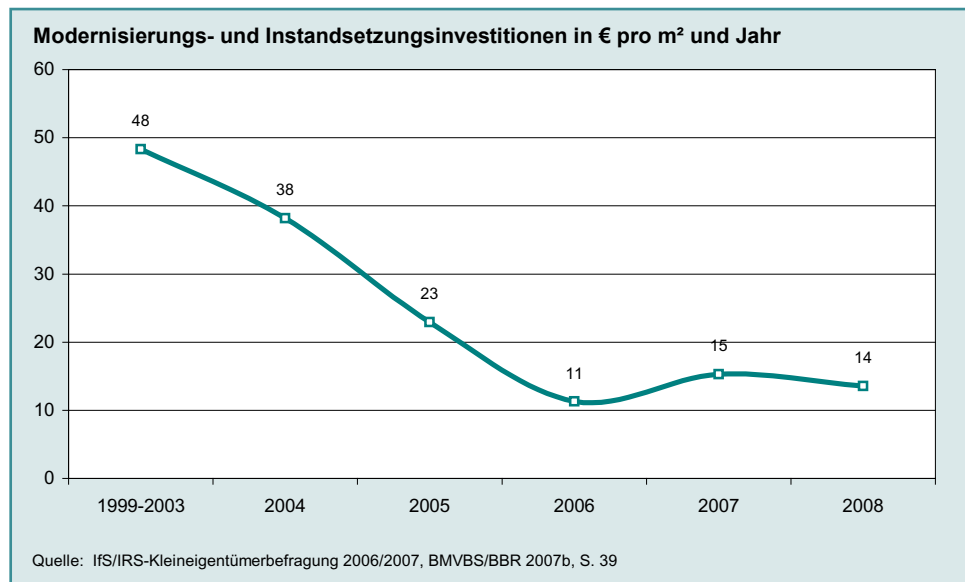


Abbildung 8.28: In den nächsten drei Jahren von den Kleineigentümern erwartete Entwicklung der Ertragslage des Hauses

⁶⁰ Dieser Befund wird zusätzlich durch eine Untersuchung des IfS zu Inanspruchnahme und Wirkungen der Investitionszulage bestätigt (IfS 2004a).

Abbildung 8.29: Entwicklung der von den Kleingeigntümern von 1999 bis 2005 durchgeführten und von 2006 bis 2008 geplanten Investitionen



grund von Defiziten oder Schäden Investitionsbedarf besteht, ist in den letzten Jahren das gesamte Investitionsvolumen bei den Häusern der Kleingeigntümer stark gesunken und wird nach den Investitionsplänen der Kleingeigntümer auch in den kommenden Jahren auf einem sehr niedrigen Niveau verharren (Abbildung 8.29).⁶¹

Die Investitionen lagen im Zeitraum 1999 bis 2003 in den Häusern der Kleingeigntümer bei 48 EUR pro m² und Jahr, in 2004 sind sie spürbar auf 38 EUR pro m² zurückgegangen. Im Jahr 2005, dem Jahr nach Auslaufen der Investitionszulage, sind die Investitionen weiter auf 23 EUR pro m² abgesackt und haben sich damit gegenüber dem Zeitraum 1999 bis 2003 mehr als halbiert. Was die Investitionspläne der Kleingeigntümer im Zeitraum 2006 bis 2008 betrifft, sind Investitionen von 13 EUR pro m² und Jahr vorgesehen, also ein noch niedrigeres Niveau als in 2005 und nur noch ein Drittel des Niveaus von 1999 bis 2003. Dabei stellt das Jahr 2006 mit 11 EUR pro m² einen Tiefpunkt der Investitionstätigkeit dar, während in 2007 und 2008 von den Kleingeigntümern mit 15 bzw. 14 EUR pro m² wiederum leicht erhöhte Investitionen geplant sind.

⁶¹ Die Abbildung zeigt die Höhe der in den Häusern der Kleingeigntümer von 1999 bis 2005 durchgeführten und von 2006 bis 2008 geplanten Modernisierungs- und Instandsetzungsinvestitionen. Um die Werte für Zeiträume unterschiedlicher Länge vergleichbar zu machen, wurden die Investitionen pro Jahr ausgewiesen. Die Investitionen werden bezogen auf die Wohn-/ Nutzfläche aller Häuser (inkl. Häuser ohne Investitionen) dargestellt.

Der Verlauf der Investitionen in den letzten Jahren bzw. das aktuell erreichte Niveau in den neuen Ländern weist erhebliche Parallelen zwischen den privaten Kleingeigntümern und den oben dargestellten Wohnungsunternehmen auf, deren Bestandsinvestitionen Mitte bzw. Ende der 1990er Jahre noch bei über 40 EUR pro m² und Jahr lagen, bis 2005 auf 13 EUR pro m² und Jahr gesunken sind und jüngst wieder einen leichten Anstieg andeuten (2007 16 EUR pro m² geplant). Bemerkenswert ist, dass das im Schnitt ähnliche Niveau der Nettokaltmieten beider Eigentümergruppen (siehe oben) trotz aller Unterschiede, die zwischen den beiden Gruppen in rechtlicher, organisatorischer und steuerlicher Beziehung sowie bezogen auf die Wohnungsbestände bestehen, offensichtlich zu einem ähnlichen Niveau der Investitionstätigkeit führt.

Der Rückgang der Investitionen in den letzten Jahren und das niedrige Niveau der geplanten Investitionen bei den privaten Kleineigentümern dürfte zwar auch damit zusammenhängen, dass immer mehr Häuser vollmodernisiert sind und der Investitionsbedarf gegenüber Ende der 1990er Jahre etwas gesunken ist. Der wesentliche Grund besteht jedoch darin, dass die Fähigkeit und die Bereitschaft der Kleineigentümer, Modernisierungs- und Instandsetzungsinvestitionen in den verbliebenen Häusern mit Investitionsbedarf durchzuführen, stark gesunken ist. Dass bei einem erheblichen Anteil an Häusern von den Eigentümern trotz Investitionsbedarfs in den kommenden Jahren keine Maßnahmen geplant sind, hängt nämlich wesentlich damit zusammen, dass sich (anders als noch in den 1990er Jahren) in vielen Fällen die Häuser mit den größten Defiziten bzw. dem höchsten Investitionsbedarf in der Hand von Kleineigentümern befinden, die bezogen auf ihre persönlichen finanziellen Verhältnisse bzw. die Einnahmesituation ihrer Häuser eher ungünstige Voraussetzungen für die Durchführung von Investitionen aufweisen. Dabei dürfte sich auch in erheblichem Maße auswirken, dass Fördermöglichkeiten wie die Investitionszulage, die insbesondere für private Kleineigentümer von Bedeutung waren, entfallen sind.

Die anhaltend geringe Investitionstätigkeit der privaten Kleineigentümer bzw. im innerstädtischen Altbaubestand nach Auslaufen der Investitionszulage kommt nicht überraschend. Bereits im Jahr 2004 wurde in einem Gutachten des IfS zur Inanspruchnahme und zu den Wirkungen der Investitionszulage (IfS 2004a, S. 132 f.) darauf hingewiesen, dass es die besondere Stärke der Investitionszulage war, gerade Eigentümer mit niedrigen Einkommen und geringen steuerlichen Verrechnungsmöglichkeiten zu erreichen und Investitionen anzustoßen. Zudem wurde konstatiert, dass ohne diese Förderung die Gefahr besteht, dass Investitionen im innerstädtischen Altbau in erster Linie nur noch von finanzkräftigeren oder in erheblichem Umfang steuerliche Effekte erzielenden Eigentümern (im Rahmen von § 7i und 7h EStG) fortgeführt, vom Gros der Eigentümer dagegen nur zögerlich getätigt werden. Es wären erhebliche Zeitverluste oder gar weitgehender Stillstand bei der Revitalisierung der Innenstädte zu befürchten. Diese Befunde gelten in besonderem Maße für die von 2002 bis 2004 eingeführte erhöhte Investitionszulage, die speziell auf innerstädtische Altbaubestände zielte.

Abriss- und Verkaufspläne der Kleineigentümer

Angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Lage, in der sich ein Teil der Kleineigentümer befindet, ist für den Stadtumbau neben den Investitionsplänen von Interesse, ob bzw. wie häufig als mögliche Lösung der Abriss oder Verkauf des Hauses geplant wird. Zwar halten ca. 7 Prozent der Kleineigentümer aufgrund der Umstände den Abriss ihres Hauses oder von Teilen des Hauses grundsätzlich für sinnvoll. Aber nur 2 Prozent haben den Abriss fest geplant oder bereits in die Wege geleitet. Weitere 3 Prozent erwägen den Abriss lediglich. Als wesentliche Hemmnisse eines Abrisses erweisen sich nach Aussagen der Eigentümer fehlendes Geld bzw. fehlende wirtschaftliche Vorteile. Ein Teil der Eigentümer bewohnt zudem das Haus selbst, sodass ein Abriss den Verlust der eigenen Wohnung bedeuten würde.

Weitaus häufiger als der Abriss wird von den privaten Kleineigentümern der Verkauf des Hauses in Erwägung gezogen: 9 Prozent haben den Verkauf fest geplant und

26 Prozent halten einen Verkauf unter Umständen für möglich. Wesentliche Gründe für die Verkaufsabsicht sind die fehlende Wirtschaftlichkeit bzw. die fehlende Perspektive auf künftige Erträge.

8.2.3 Bewertung der wirtschaftlichen Situation und Handlungsfähigkeit der Vermieter

Wie schon bei der Bewertung des Programmbeitrags zur Entwicklung des Leerstands ist auch hinsichtlich des Beitrags „wirtschaftliche Stabilisierung der Wohnungsunternehmen“ zwischen den beiden zentralen Eigentümergruppen zu differenzieren. Für die Wohnungsunternehmen ist eine spürbare Verbesserung der wirtschaftlichen Situation festzustellen, zu der das Programm Stadtumbau Ost wesentlich beigetragen hat. Zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der privaten Eigentümer hat das Programm direkt nur geringe Beiträge leisten können. Größer dürften die indirekten Effekte sein, die sich bislang aber kaum in harten Daten ablesen lassen.

Unternehmerische Wohnungswirtschaft

- Bei den GdW-Unternehmen in Stadtumbaukommunen haben sich zentrale wirtschaftliche Kennziffern wie die Eigenmittelrentabilität in den Jahren 2002 bis 2005 deutlich positiv entwickelt. Es ist wahrscheinlich, dass der positive Trend in den Jahren 2006 und 2007 angehalten hat.
- Die positive Entwicklung der GdW-Unternehmen geht zum Teil auf verbesserte Rahmenbedingungen wie insbesondere das gegenüber den 1990er Jahren gesunkene Zinsniveau zurück, von dem alle Wohnungsunternehmen profitierten. Sie ist aber auch in signifikantem Ausmaß durch den Stadtumbau verursacht. Dies zeigt insbesondere die Analyse der Entwicklung in den vom § 6a AHG betroffenen Wohnungsunternehmen, auf die die Rückbauförderung wie oben dargestellt stark konzentriert wurde und auf die die realisierten Abrisse im Wesentlichen entfielen. Die § 6a-Unternehmen haben ihre Ertragslage, die vor Beginn des Programms stark negativ ausfiel, weitaus stärker als die anderen Unternehmen verbessern können und liegen in Kennwerten wie der Eigenmittelrentabilität nunmehr nur noch relativ wenig zurück. Auch hinsichtlich der wirtschaftlichen Situation wurden also die Effekte des Programms auf die Unternehmen konzentriert, die besonders von Problemen betroffen waren.
- Zwar hat sich mit Hilfe des Programms die wirtschaftliche Situation der Wohnungsunternehmen in den Stadtumbaukommunen spürbar verbessert, das Programmziel „Stabilisierung der Wohnungsunternehmen“ ist aber noch nicht erreicht. Die wirtschaftliche Lage ist noch immer merklich schlechter als bei Wohnunterunternehmen in den alten Bundesländern. Die Eigenmittelrentabilität der Wohnungsunternehmen in den Stadtumbaukommunen war auch 2005 noch negativ, sodass auch für dieses Jahr noch von einem Substanzverzehr auszugehen ist. Problematisch bleibt trotz aller Verbesserungen vor allem die Situation der § 6a-Wohnungsunternehmen, von denen auch 2005 noch jedes zweite keine positive Eigenmittelrentabilität hatte.

- Dass weiterhin gravierende Probleme bestehen, wird auch darin deutlich, dass zwar eine klare Mehrheit der GdW-Unternehmen aus den Stadtumbaukommunen dem Programm positiven Einfluss auf ihre wirtschaftliche Situation bescheinigt, aber nur eine Minderheit eine Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Handlungsfähigkeit seit 2002 konstatiert.
- Die Bestandsinvestitionen der GdW-Unternehmen in Ostdeutschland sind von 1995 bis 2003 stark gesunken, seitdem liegt das Investitionsvolumen ungefähr auf demselben Niveau. Seit 2002 ist das Investitionsvolumen niedriger als bei den GdW-Unternehmen in Westdeutschland. Die Investitionen der § 6a-Wohnungsunternehmen liegen dabei aufgrund der geringeren Spielräume dieser Unternehmen unter dem ostdeutschen Durchschnitt. Zwar ist der Rückgang der Investitionen der GdW-Unternehmen gegenüber den 1990er Jahren angesichts des damals sehr hohen Niveaus nicht generell besorgniserregend, allerdings spricht einiges dafür, dass für die Sicherung der Zukunftsfähigkeit des Wohnungsbestands gegenüber dem derzeitigen Niveau eine gewisse Steigerung der Investitionen sinnvoll wäre.

Private Kleineigentümer

- Wie in Kapitel 4 dargelegt, hat nur ein geringer Anteil der Kleineigentümer Städtebauförderungsmittel aus dem Programm Stadtumbau Ost bekommen. Dies betrifft Rückbau wie Aufwertung. Größere Bedeutung für die Privateigentümer hatte in den Jahren 2002 bis 2004 die Investitionszulage. Insgesamt ist aber davon auszugehen, dass der Stadtumbau Ost bislang nur geringe direkte Effekte für die Verbesserung der Situation der Privateigentümer hatte.
- Wichtiger als die direkten Effekte könnten für die privaten Eigentümer die indirekten Effekte des Stadtumbaus sein. Die Aufwertung von Infrastruktur und öffentlichem Raum in den Innenstädten, aber auch die stärkere Ausrichtung der anderen Bestandteile der Städtebauförderung sowie sonstigen Finanzinstrumente auf die Innenstädte im Zuge des Stadtumbaus könnte die Attraktivität der Quartiere und die Marktposition der entsprechenden Wohnungsbestände erhöhen. Allerdings können solche Effekte erst mittelfristig eintreten, und sie dürften angesichts der Unterschiede in der Situation der Privateigentümer und der Qualität ihrer Bestände auch nur einen Teil dieser Eigentümergruppe betreffen.
- Da die Mehrzahl der privaten Eigentümer keine Erträge oder Unterdeckungen erzielt, ist ihre bzw. die wirtschaftliche Situation der Häuser als überwiegend schlecht zu bewerten. Trotz nach wie vor bestehender baulicher Schäden an den Häusern bzw. Investitionsbedarf ist das Niveau der Investitionstätigkeit der Privateigentümer seit Ende der 1990er Jahre stark gesunken und verharrt seit mehreren Jahren auf sehr niedrigem bzw. ähnlich niedrigem Niveau, auf dem sich die Bestandsinvestitionen der Wohnungsunternehmen bewegen. Wesentliche Gründe für die aktuell allgemein niedrigen Modernisierungs- und Instandsetzungsinvestitionen sind die relativ niedrigen Mieten, die auf dem Wohnungsmarkt der neuen Länder erzielbar sind, und entfallene Förderprogramme wie die Investitionszulage, die gerade für private Kleineigentümer von großer Bedeutung waren.

- Die Chancen für eine künftige Verbesserung der wirtschaftlichen Situation und insbesondere eine Erhöhung der Investitionen in den Beständen der privaten Eigentümer sind ohne zusätzliche finanzielle und ggf. organisatorische Hilfen als gering zu bewerten, weil ein Anstieg der erzielbaren Mieten aufgrund der Marktverhältnisse nicht zu erwarten ist. Hinzu kommt, dass sich bei den innerstädtischen Altbauten ein schlechter baulicher Zustand der Häuser bzw. ein hoher Investitionsbedarf vielfach mit unterdurchschnittlichen bzw. sehr begrenzten finanziellen Möglichkeiten der privaten Eigentümer der Häuser paart.
- Da es die besondere Stärke der von 2002 bis 2004 eingeführten erhöhten Investitionszulage war, gerade Eigentümer mit niedrigen Einkommen und geringen steuerlichen Verrechnungsmöglichkeiten, die das Gros der Kleineigentümer stellen, zu erreichen und Investitionen anzustoßen, ist die aktuell anhaltend geringe Investitionstätigkeit der privaten Kleineigentümer bzw. im innerstädtischen Altbaubestand wesentlich mit auf das Auslaufen dieses Förderinstruments zurückzuführen.

8.3 Konsolidierung der Wohnungsmärkte

Das Ziel der Konsolidierung der Wohnungsmärkte richtet sich im Wesentlichen auf die Wiederherstellung ihrer Funktionsfähigkeit. Daher ist zunächst darauf einzugehen, was unter einem funktionsfähigen Wohnungsmarkt zu verstehen ist und von welchen Phänomenen ein nicht funktionsfähiger Wohnungsmarkt begleitet wird.

Wesentliches Kriterium für einen funktionsfähigen Wohnungsmarkt ist ein ausgewogenes Verhältnis von Angebot und Nachfrage, das weder von einer starken bzw. dauerhaften Knappheit noch von einem starken bzw. dauerhaften Überangebot an Wohnungen geprägt ist. Dies gilt nicht nur für ein ausgewogenes Verhältnis von Angebot und Nachfrage unter quantitativen, sondern auch unter qualitativen Aspekten: Struktur von Angebot und Nachfrage müssen zusammenpassen. Die Funktionsfähigkeit ist gestört, wenn sich ein Ausgleich entstandener Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage nicht mehr alleine über Marktprozesse herstellen lässt. Typische Phänomene, die mit einer Knappheitssituation beim Wohnungsangebot verbunden sind, sind stark steigende Mieten bzw. Preise für Wohnimmobilien und hohe Belastungen auf Seiten der Mieter bzw. Selbstnutzer von Wohnungen und in der Regel eine relativ hohe Wohnungsbautätigkeit. Typische Phänomene einer Überangebotssituation, wie sie für die neuen Länder und insbesondere die Programmkommunen prägend ist, sind hohe Leerstände, sinkende bzw. stagnierende Mieten und Preise für Wohnimmobilien, eine niedrige Investitionstätigkeit im Neubau und im Bestand sowie eine vielfach eingeschränkte Handlungsfähigkeit auf Seiten der Wohnungseigentümer.

Wesentliche der aufgeführten mit einer Überangebotssituation verbundenen Entwicklungen wie Leerstände, Handlungsfähigkeit auf Seiten der Wohnungseigentümer sowie Neubau- und Investitionstätigkeit im Bestand wurden bereits in den vorangegangenen Abschnitten bzw. Kapiteln ausführlich behandelt und sollen daher hier nicht erneut aufgegriffen und dargestellt werden. Aus diesem Grunde konzentrieren sich die weiteren Ausführungen auf die Wohnungsmieten und Immobilienpreise. Zusätzlich wird auf Einschätzungen von Wohnungsmarktakteuren zur Situation auf den Wohnungsmärkten zurückgegriffen.

8.3.1 Wohnungsmieten

Zunächst wird der Frage nachgegangen, wie sich die Mieten in den neuen Ländern von den Mieten in den alten Ländern unterscheiden. Anschließend wird auf regionale Mietenunterschiede innerhalb von Ostdeutschland eingegangen. Schließlich wird die Mietenentwicklung in den letzten Jahren betrachtet.

Die Mieten im ostdeutschen Wohnungsbestand liegen im Schnitt deutlich unter den Mieten in Westdeutschland. Dies gilt auch, wenn Gebäude derselben Baualtersgruppe oder mit gleichem Zustand verglichen werden. Nach den Ergebnissen des Sozioökonomischen Panels, das Bruttokaltmieten (Nettokaltmiete und kalte Betriebskosten) erhebt, werden im Jahr 2005 in Ostdeutschland im Schnitt 5,71 EUR pro m² gezahlt, in Westdeutschland mit 6,64 EUR pro m² 0,93 EUR pro m² mehr (BBR 2007a, S. 224). Bei Gründerzeitbauten (bis 1918) ist die Differenz zwischen West und Ost mit 0,79 EUR pro m² (6,10 bzw. 5,31 EUR pro m²) unterdurchschnittlich, ebenso bei den 1920er und 1930er Jahre-Bauten mit 0,37 EUR pro m² (6,14 bzw. 5,77 EUR pro m²). Bei Bauten aus den 1970er Jahren (1972 bis 1980) ist sie dagegen mit 1,25 EUR pro m² (6,93 bzw. 5,68 EUR pro m²) weit überdurchschnittlich. Ab 1991 erbaute Gebäuden verzeichnen eine etwa durchschnittliche West-Ost-Differenz von 0,97 EUR pro m² (7,72 bzw. 6,75 EUR pro m²). Die durchschnittlichen Bruttokaltmieten der einzelnen Baualtersklassen vor 1991 (Gründerzeit, 1920er/1930er Jahre, 1950er/1960er und 1970er/1980er Jahre) unterschieden sich in Ostdeutschland nur wenig, lediglich bei den ab 1991 gebauten Beständen werden spürbar höhere Mieten gezahlt.

Bei Bauten, die gänzlich renovierungsbedürftig sind und die in West und Ost bei Weitem die niedrigsten Mieten aufweisen, liegt die Bruttokaltmiete im Westen um 1,29 EUR pro m² (5,83 bzw. 4,54 EUR pro m²) höher als im Osten. Bei teilweise renovierungsbedürftigen Bauten beträgt die Differenz 1,10 EUR pro m² (6,37 bzw. 5,27 EUR pro m²) und bei gutem Zustand 0,91 EUR pro m² (6,84 bzw. 5,93 EUR pro m²). Die Mietendifferenz zwischen West und Ost ist demnach umso größer, je schlechter der Zustand der Gebäude ist. Dies dürfte dem Umstand geschuldet sein, dass sich auf den westdeutschen Märkten aufgrund der tendenziell stärkeren Anspannung auch in schlechten Gebäuden relativ hohe Mieten durchsetzen lassen, während auf den entspannten Märkten Ostdeutschlands bei diesen Gebäuden von den Vermietern relativ niedrige Mieten gefordert werden müssen, um die Wohnungen überhaupt vermieten zu können.

Insgesamt wird deutlich, dass die Mieten in Ostdeutschland nicht in erster Linie niedriger als in Westdeutschland sind, weil die Wohnungen einen geringeren Wohnwert aufweisen bzw. die Gebäude in einem schlechteren Zustand sind. Vielmehr sind die Mieten in Ostdeutschland auch bei vergleichbaren Wohnungen niedriger als in Westdeutschland. Die niedrigeren Mieten in Ostdeutschland sind daher in erster Linie den Marktverhältnissen bzw. der Überangebotssituation und den gegenüber Westdeutschland niedrigeren Einkommen geschuldet (vgl. Kapitel 7). Aufgrund der umfangreichen Leerstände in den neuen Ländern, die sich nicht nur auf unmodernisierte, sondern auch auf vollmodernisierte Wohnungen erstrecken, haben die Nachfrager auf den Wohnungsmärkten ausreichende Auswahlmöglichkeiten. Mietforderungen von Vermietern, die bei den Wohnungssuchenden eine gewisse Schmerzgrenze überschreiten, laufen selbst bei guten Wohnungen Gefahr, in einen längeren Leerstand zu münden.

Die niedrigeren Mieten in Ostdeutschland stellen ungünstigere Voraussetzungen für Bestandsinvestitionen dar, als sie in den alten Ländern bestehen. Sie sind einer der wesentlichen Gründe für das oben dargestellte niedrige Niveau der Bestandsinvestitionen bei Wohnungsunternehmen und privaten Kleineigentümern in den neuen Ländern.

Die Mieten in Ostdeutschland weisen spürbare räumliche und siedlungsstrukturelle Unterschiede auf. Nach einer Auswertung des BBR von Angebotsmieten (von der IDN Immodaten GmbH erfasste bzw. ausgewertete Mietangebote im Internet) betrug die Nettokaltmiete im Jahr 2006 in Ostdeutschland im Schnitt 5,12 EUR pro m² (Westdeutschland 6,28 EUR pro m²).⁶² In den ostdeutschen Metropolen und Großstädten sind die Mieten mit 5,42 bzw. 5,37 EUR pro m² überdurchschnittlich, während Umlandkreise und ländliche Kreise spürbar niedrigere bzw. unterdurchschnittliche Mieten von 4,79 bzw. 4,82 EUR pro m² verzeichnen (BBR 2007a, S. 227). Das regionale Mietengefälle innerhalb von Ostdeutschland dürfte in erster Linie den höheren Wohnwert bzw. die Standortvorteile von Zentren gegenüber den übrigen Regionen und Kaufkraftunterschiede widerspiegeln.

Insgesamt sind die Wohnungsmieten in Ostdeutschland in den letzten Jahren rückläufig bzw. stagnierend. Nach dem Wohnungs- und Immobilienmarktbericht 2006 des BBR sind die Angebotsmieten (Nettokaltmieten von in Internetinseraten angebotenen Wohnungen) in Ostdeutschland von 2003 auf 2004 um 3,3 Prozent und von 2004 auf 2005 um 2,2 Prozent gesunken. In den ersten drei Quartalen des Jahres 2006 ergibt sich eine nahezu konstante Miete bzw. minimale Steigerung um 0,1 Prozent gegenüber den ersten drei Quartalen 2005. Es zeigt sich demnach von 2003 bis 2005 eine Abflachung des Rückgangs der Mieten und in 2006 die Tendenz einer Stabilisierung der Angebotsmieten in Ostdeutschland. Unterschieden nach den WIM-Kreistypen des BBR zeigen sich die Stabilisierungstendenzen am deutlichsten in Großstädten und in ländlichen Kreisen, während Metropolen und Umlandkreise noch leicht negative Entwicklungen aufweisen (vgl. Tabelle 8.12) (BBR 2007a, S. 227).

Die Stabilisierungstendenzen, die bei der Entwicklung der Wohnungsmieten der neuen Länder in den letzten Jahren zu beobachten sind, dürften zum einen damit zusammenhängen, dass sich nach einem mehrjährigen starken Rückgang ein Boden herausgebildet hat. Zum anderen dürften sie aus dem Rückgang der Leerstände in den letzten Jahren in Folge des Rückbaus im Rahmen des Stadtumbau Ost herrühren. Wenngleich die Leerstände in den meisten Marktsegmenten nach wie vor sehr hoch sind (vgl. Kapitel 7 und 8.1), dürfte insgesamt bzw. auf einzelnen Teilmärkten vom Rückgang des Überangebots eine gewisse Signalwirkung ausgegangen sein, die die Stabilisierung der Mieten beförderte.

⁶² Beim Vergleich mit den oben dargestellten Bruttokaltmieten des Sozioökonomischen Panels ist zu berücksichtigen, dass bei den Angebotsmieten keine Betriebskosten enthalten sind (Nettokaltmiete) und dass diese nicht die Gesamtheit, sondern nur die Mieten für Neu- und Wiedervermietungen darstellen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass sich die tatsächlich vereinbarten Mieten von den Mietangeboten im Internet unterscheiden.

Von Interesse ist, wie sich die Wohnungsmieten in Teilsegmenten des Wohnungsmarkts entwickelt haben. Da solche Informationen auf aktueller Basis in der Regel nur für einzelne Städte zur Verfügung stehen, wird die Entwicklung beispielhaft für die Stadt Leipzig dargestellt. Dabei wird auf Ergebnisse des Monitoringberichts 2007 der Stadt Leipzig zurückgegriffen (Stadt Leipzig 2008, S. 17). Es wird deutlich, dass die Mieten von neugebauten Wohnungen seit Mitte der 1990er Jahre von 8,03 EUR pro m² spürbar zurückgegangen sind und im Jahr 2003 mit 5,30 EUR pro m² ihren Tiefststand erreicht haben. Seither bewegen sie sich zwischen 5,50 und 5,60 EUR pro m² (Abbildung 8.30).

WIM-Kreistypen	Mietenniveau				Mietenentwicklung zum Vorjahr		
	2003	2004	2005	2006*	2004	2005	2006*
	Nettokaltmiete in EUR je m²				in %		
Deutschland							
Metropolen	7,28	7,00	6,79	6,77	-3,8	-3,0	-0,3
Großstädte	5,81	5,75	5,71	5,72	-1,0	-0,6	0,2
Umlandkreise	5,93	5,87	5,81	5,81	-1,1	-0,9	-0,1
Ländliche Kreise	5,06	5,03	4,99	5,02	-0,5	-0,8	0,6
Insgesamt	6,16	6,04	5,95	5,95	-2,0	-1,6	0,0
Westdeutschland							
Metropolen	7,91	7,67	7,49	7,48	-2,9	-2,4	-0,2
Großstädte	5,92	5,89	5,84	5,83	-0,4	-0,9	-0,1
Umlandkreise	6,13	6,06	6,01	6,00	-1,1	-0,9	-0,1
Ländliche Kreise	5,22	5,19	5,17	5,19	-0,5	-0,5	0,5
Insgesamt	6,47	6,37	6,28	6,28	-1,5	-1,4	-0,1
Ostdeutschland							
Metropolen	6,07	5,71	5,45	5,42	-5,9	-4,5	-0,5
Großstädte	5,45	5,28	5,31	5,37	-3,1	0,5	1,2
Umlandkreise	4,88	4,83	4,80	4,79	-1,0	-0,6	-0,1
Ländliche Kreise	4,87	4,84	4,79	4,82	-0,6	-1,1	0,6
Insgesamt	5,41	5,23	5,11	5,12	-3,3	-2,2	0,1
* 2006 = erste drei Quartale und Veränderung zu den ersten 3 Quartalen in 2005 Datenbasis: BBR-Wohnungsmarktbeobachtungssystem, IDN Immodaten GmbH							
Quelle: BBR 2007a, S. 227							

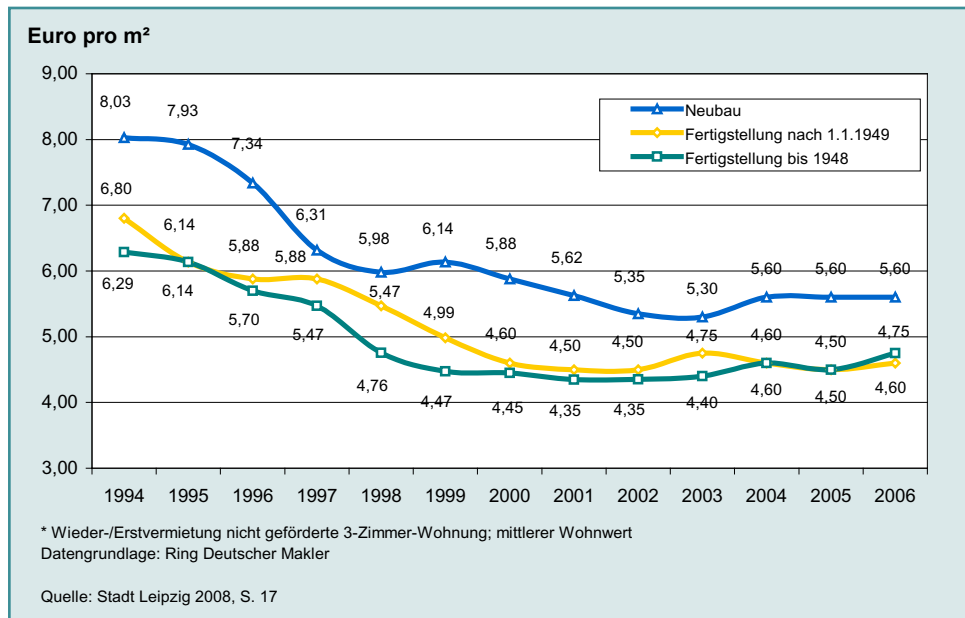
Tabelle 8.12: Neu- und Wiedervermietungsmieten nach siedlungsstrukturellen Merkmalen 2003 bis 2006

Die Wiedervermietungsmieten im DDR-Wohnungsbau verzeichnen ebenfalls einen Rückgang seit Mitte der 1990er Jahre, hatten jedoch ihren Tiefststand bereits im Jahr 2001. Seither bewegen sie sich innerhalb einer relativ engen Spanne von 4,50 bis 4,75 EUR pro m². Die Wiedervermietungsmieten im Altbau hatten ebenfalls 2001 ihren Tiefststand mit 4,35 EUR pro m². Nachdem sie zuvor in der Regel jeweils unter bzw. gleichauf mit den Mieten im DDR-Wohnungsbau lagen, übersteigen sie diese seit 2006 und haben im Jahr 2007 mit 4,85 EUR pro m² ihren höchsten Stand seit 2001 erreicht. Trotz des leichten Anstiegs liegt diese Miete im Altbau jedoch noch immer weit unter den Mieten Mitte der 1990er Jahre.⁶³

Aus der Mietenentwicklung in Leipzig wird deutlich, dass alle Teilmärkte nach einem spürbaren Rückgang der Mieten in den letzten Jahren eine gewisse Stabilisierung verzeichnen. Die Stabilisierung der Mieten ist vor dem Hintergrund zu interpretieren, dass es sich bei Leipzig um eine der wenigen Städte in den neuen Ländern handelt, die in den letzten Jahren erstmals wieder Bevölkerungsgewinne verzeichneten und daher eine relativ günstige Entwicklung auf der Nachfrageseite aufwiesen. Hinzu kam, dass durch den Rückbau im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost das Wohnungsangebot trotz weiteren Neubaus leicht reduziert wurde. Aber auch unter diesen relativ günstigen

⁶³ Eine ähnliche Tendenz der Mietenentwicklung ist in Halle (Saale) erkennbar: während die Mieten der Baujahre ab 1990 stagnieren, verzeichnen die Mieten im Altbau und im DDR-Wohnungsbau jüngst einen leichten Anstieg (Stadt Halle 2008, S. 31).

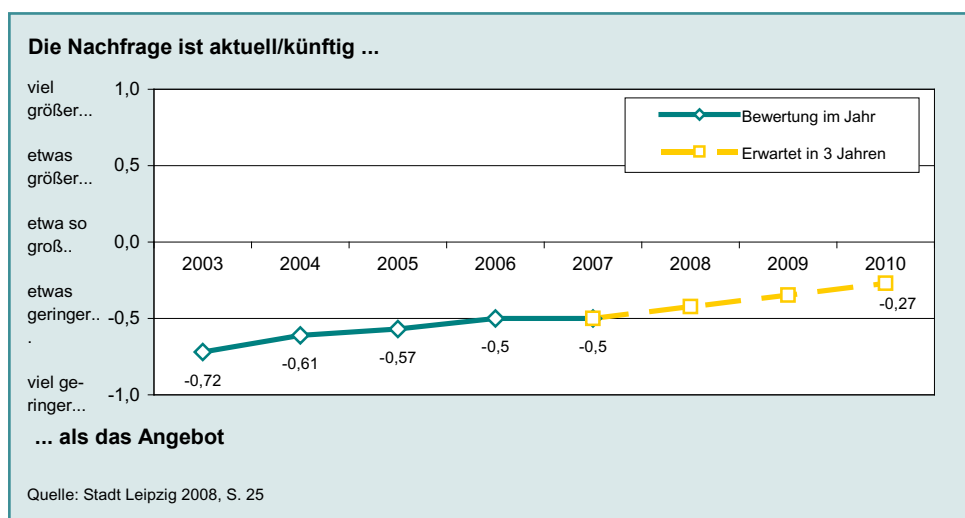
Abbildung 8.30: Monatliche Nettokaltmiete bei Neuvermietung in Leipzig nach Baualter*



Bedingungen ist es zu keinem generellen spürbaren Anstieg der Mieten gekommen, weil das Überangebot in Leipzig mit einer Leerstandsquote von 13 Prozent (ca. 40.000 Wohnungen) nach wie vor sehr hoch ist (Stadt Leipzig 2008, S. 11).

Insofern kann selbst im Falle der Stadt Leipzig aus der Mietenentwicklung allenfalls auf eine gewisse Stabilisierungstendenz, aber keinesfalls auf eine Konsolidierung des Wohnungsmarkts im Sinne einer voll wiederhergestellten Funktionsfähigkeit geschlossen werden. Dieser Befund wird auch durch das Wohnungsmarktbarometer der Stadt Leipzig gestützt, bei dem jährlich ca. 100 Wohnungsmarkt-Experten befragt werden, die nach wie vor eine Überangebotssituation auf dem Wohnungsmarkt sehen und dies auch für die kommenden Jahre erwarten (Abbildung 8.31).

Abbildung 8.31: Bewertung der Wohnungsmarktlage in Leipzig in den letzten Jahren und Erwartung in 3 Jahren (Durchschnitt der Bewertungen)



Noch weniger als für Leipzig dürfte eine Konsolidierung des Wohnungsmarkts im Sinne einer voll wiederhergestellten Funktionsfähigkeit für die Mehrzahl der übrigen ostdeutschen Kommunen bzw. Programmkommunen zutreffen, die weit überwiegend eine ungünstigere Nachfrageentwicklung als Leipzig aufweisen. Diese Folgerung wird durch die oben dargestellten Angebotsmieten gestützt, die für die neuen Länder insgesamt bis 2005 sinkende Mieten bzw. erst in jüngster Zeit Anzeichen für eine Stabilisierung zeigen.

8.3.2 Immobilienpreise

Auf die Entwicklung der Immobilienpreise wird nur relativ kurz eingegangen, weil sich im Wesentlichen starke Parallelen zur Mietenentwicklung ergeben. Ähnlich wie bei den Wohnungsmieten liegen die Verkaufspreise für freistehende Einfamilienhäuser (224.000 EUR), Reihenhäuser (168.000 EUR) und Bestands-Eigentumswohnungen (1.362 EUR pro m²) im Jahr 2006 in Ostdeutschland spürbar unter den jeweiligen Preisen in den alten Ländern bzw. Deutschland insgesamt (308.000 EUR, 210.000 EUR, 1.741 EUR pro m²) (BBR 2007a, S. 254).

Was die Entwicklung der Preise angeht, so ist bei den Bestands-Eigentumswohnungen und den Reihenhäusern in Ostdeutschland ein erheblicher Preisverfall seit Ende der 1990er Jahre zu verzeichnen. Lagen die Preise für Bestands-Eigentumswohnungen in ostdeutschen Metropolen und Großstädten 1998 noch bei knapp 1.800 EUR pro m², so waren es 2006 nur noch gut 1.200 EUR pro m². Allerdings sind die Preise in den letzten zwei Jahren stabil. Auch die Preise für Reihenhäuser verzeichneten seit Ende der 1990er Jahre in ostdeutschen Metropolen und Großstädten erhebliche Preisrückgänge mit der aktuellen Tendenz einer Preisstabilisierung, lediglich die Preise für Eigenheime hielten sich über den gesamten Zeitraum weitgehend stabil (BBR 2007a, S. 259; Abbildung 8.32).

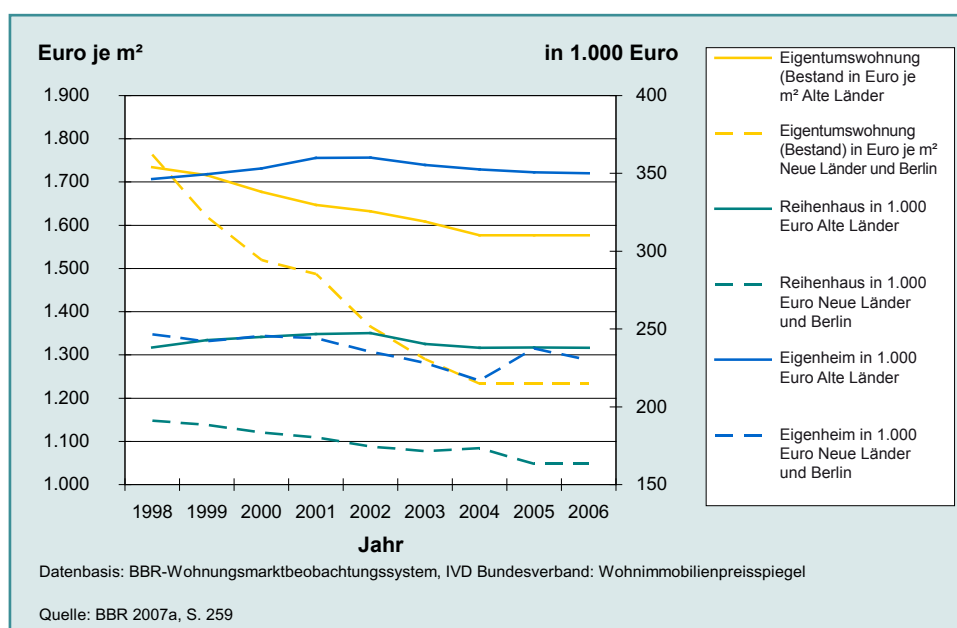


Abbildung 8.32: Preisentwicklung für Wohnimmobilien in Metropolen und Großstädten 1998 bis 2006

Für den Stadtumbau bzw. die Innenstadtentwicklung ist zusätzlich von Interesse, wie sich die Immobilienpreise von Mietshäusern (Geschosswohnungsbau-Renditeobjekte) und Altbau Eigentumswohnungen entwickelt haben. Da es hierzu keine überregionalen Informationen gibt, wird die Entwicklung wie bereits bei den Mieten anhand der Stadt Leipzig dargestellt. Für unsanierte Mietshäuser mussten in Leipzig Mitte der 1990er Jahre, als die Nachfrage nach diesen Gebäuden aufgrund der hohen Sanierungstätigkeit noch groß war, über 300 EUR pro m² gezahlt werden. Inzwischen ist bei diesen Gebäuden die Zahl der Verkäufe auf ein Achtel zurückgegangen und die Preise haben sich auf 127 EUR pro m² verbilligt. Während es für modernisierte bzw. sanierte Mietshäuser lange Zeit so gut wie keinen Markt in Leipzig gab, haben sich die Verkaufszahlen in den letzten zwei Jahren spürbar erhöht und in 2006 Durchschnittspreise von 591 EUR pro m² erbracht. Bei der Erhöhung der Verkäufe modernisierter bzw. sanierter Mietshäuser kommen auf Verkäuferseite das Auslaufen steuerlicher Fristen (Fördergebietsgesetz) und eine aktuell zu beobachtende erhöhte Nachfrage nach Rendite- bzw. Handelsobjekten, unter anderem getragen durch ausländische Investoren, zusammen.

Ähnlich wie bei den sanierten Mietshäusern ist in Leipzig auch bei den Eigentumswohnungen im modernisierten bzw. sanierten Altbau in 2006 und 2007 eine spürbare Belebung der Verkaufstätigkeit (ca. +50 Prozent 2007 gegenüber 2005) festzustellen. Nachdem von 1999 bis 2003 die Preise für Eigentumswohnungen im sanierten Altbau sanken, ist in den letzten drei Jahren ein leichter Preisanstieg zu verzeichnen (von ca. 1.800 auf ca. 1.900 EUR pro m²).⁶⁴

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Immobilienpreise in den neuen Ländern (ebenso wie die Wohnungsmieten; siehe oben) von einem spürbaren Rückgang seit Mitte bzw. Ende der 1990er Jahre geprägt sind, dass sich jedoch in jüngster Zeit ein gewisser Boden gebildet hat. Es gibt lokale Hinweise, dass sich die Preise für unsanierte Mietshäuser stark ermäßigt haben und ggf. künftig noch weiter ermäßigen, sodass diese Gebäude für Käufer, die sie sanieren wollen, zusehends attraktiver werden. Zudem gibt es lokale Hinweise, dass sich der Markt für modernisierte bzw. sanierte Mietshäuser belebt. Insgesamt lässt sich ähnlich wie bei den Mieten feststellen, dass der Immobilienmarkt bei den Preisen und beim Kaufgeschehen gewisse Stabilisierungstendenzen aufweist. Positiv aus Sicht des Stadtumbaus ist der Befund, dass zumindest in Städten wie Leipzig, das im Vergleich zu anderen Städten eher günstige Bedingungen für eine Marktkonsolidierung aufweist, die Nachfrage nach sanierten Eigentumswohnungen und Mietshäusern im Altbau gewisse Aufwärtstendenzen zeigt und davon Impulse auf unsanierte Häuser ausgehen könnten.

8.3.3 Bewertung der Wohnungsmarktentwicklung in Programmkommunen durch Akteure

Nach der Befragung der Programmkommunen durch die Bundestransferstelle Stadtumbau Ost konstatieren 62 Prozent der Stadtumbaukommunen einen Rückgang der Wohnungsnachfrage in den letzten fünf Jahren (2001 bis 2006), 34 Prozent sehen keine Veränderung und 4 Prozent einen Anstieg. Dabei wird ein Rückgang der Wohnungsnachfrage seltener beim Altbau mit Baujahr bis 1948 (28 Prozent der Kommunen) als beim DDR-Wohnungsbau in konventioneller Bauweise (35 Prozent) und insbesondere bei Plattenbauten (73 Prozent) gesehen.

⁶⁴ Gewisse Parallelen zu den Entwicklungen in Leipzig ergeben sich in Halle (Saale). Dort sanken die Verkaufspreise für umgewandelte Eigentumswohnungen in Altbauten bis 2004, in den Jahren 2005 und 2006 stiegen sie spürbar an (Stadt Halle (2008), S. 28).

Die Befunde zur Entwicklung in der Vergangenheit spiegeln sich nahezu 1:1 in der von den Städten in den nächsten drei Jahren (2007 bis 2009) erwarteten Entwicklung der Wohnungsnachfrage wider: 61 Prozent der Kommunen erwarten einen Rückgang, 35 Prozent keine Veränderung und 4 Prozent einen Anstieg. Eine ähnliche Verteilung ergibt sich bei den Erwartungen der Kommunen zur Wohnungsnachfrage in den kommenden zehn Jahren (69 Prozent, 29 Prozent, 2 Prozent). Auch in der Langfristsperspektive wird der Altbau (29 Prozent erwarten Rückgang) bei der Wohnungsnachfrage besser eingeschätzt als der DDR-Wohnungsbau in konventioneller Bauweise (54 Prozent) und die Plattenbauten (85 Prozent).

Bemerkenswert ist, dass trotz weit mehrheitlich negativer Erwartungen hinsichtlich der künftigen Entwicklung der Wohnungsnachfrage etwas mehr Kommunen in den kommenden drei Jahren einen Rückgang (31 Prozent) als einen Anstieg des Leerstands (26 Prozent) sehen (43 Prozent unverändert). Demnach wird in vielen Programmkommunen vom Rückbau erwartet, dass er die rückläufige Wohnungsnachfrage und den durch Neubautätigkeit hervorgerufenen Zuwachs an Wohnungen mehr als ausgleicht. Nur 39 Prozent der Programmkommunen gehen von steigenden Leerständen im DDR-Wohnungsbau aus, 15 Prozent erwarten einen Anstieg im Altbau. Diese Ergebnisse belegen, dass die Kommunen dem Programm Stadtumbau Ost zumindest eine stabilisierende Funktion für den Leerstand bzw. den Wohnungsmarkt zubilligen.

Die Befragung der Wohnungsunternehmen durch IfS und Difu im Herbst 2007 hat ergeben, dass 42 Prozent der Wohnungsunternehmen der Ansicht sind, dass das Programm Stadtumbau Ost eine Stabilisierung des gesamten städtischen Wohnungsmarkts bewirkt hat, knapp die Hälfte (48 Prozent) stimmt dieser Aussage teilweise zu und 10 Prozent halten sie für nicht zutreffend. Auf konkrete Teilmärkte angesprochen, ist die Zustimmung der Wohnungsunternehmen hinsichtlich der Wirkungen des Programms Stadtumbau Ost geringer als bei der Bewertung des gesamten städtischen Wohnungsmarkts: Eine Stabilisierung des Teilmarkts Altbau trifft für 19 Prozent voll und für 48 Prozent teilweise zu, bezogen auf den Teilmarkt DDR-Wohnungsbau sind es 34 Prozent bzw. 53 Prozent. Insgesamt, insbesondere jedoch bezogen auf den Altbau, werden die Wirkungen des Stadtumbaus im Form einer Stabilisierung des Wohnungsmarkts von der Mehrheit der Wohnungsunternehmen zwar nicht völlig ausgeschlossen, jedoch mit einer gewissen Skepsis bzw. gewissen Einschränkungen versehen.

Bemerkenswert ist, dass die § 6a AHG-Unternehmen häufiger die Wirkungen des Programms Stadtumbau Ost auf die Stabilisierung des Wohnungsmarkts voll bestätigen als Nicht-§ 6a AHG-Unternehmen. Bei § 6a AHG-Unternehmen trifft die Stabilisierung des gesamten Wohnungsmarkts für 53 Prozent voll zu und bezogen auf die Teilmärkte Altbau und DDR-Wohnungsbau für 20 Prozent bzw. 43 Prozent. Bei Nicht-§ 6a AHG-Unternehmen liegen die jeweiligen Werte mit voller Zustimmung nur bei 29 Prozent, 17 Prozent bzw. 24 Prozent.

Die zurückhaltende Bewertung der Stabilisierungswirkungen des Programms Stadtumbau Ost auf den Wohnungsmarkt durch die Wohnungsunternehmen rührt offenbar daher, dass zwar relativ viele Wohnungsunternehmen der Ansicht sind, das Programm Stadtumbau Ost habe zu einer spürbaren Reduzierung der Leerstände in eigenen DDR-Wohnungsbauten geführt (42 Prozent volle Zustimmung), jedoch von weitaus weniger

Unternehmen dem Programm zugebilligt wird, dass es zu einer Erhöhung der Nachfrage im eigenen Bestand geführt habe (21 Prozent volle Zustimmung). Es wird deutlich, dass eine Erhöhung der Nachfrage für die Wohnungsunternehmen eine wichtige Voraussetzung und gegenüber der Leerstandsreduzierung durch Rückbau das wichtigere Kriterium ist, um von einer Stabilisierung des gesamten Wohnungsmarkts zu sprechen.

8.3.4 Bewertung der Wirkungen des Programms auf die Konsolidierung der Wohnungsmärkte

Die Wirkungen des Programms auf die Konsolidierung der Wohnungsmärkte lassen sich wie folgt bewerten:

- Das Programm Stadtumbau Ost hat erhebliche positive Wirkungen auf die Wohnungsmärkte in den Programmkommunen entfaltet, wenngleich sich diese im Wesentlichen auf Teilbereiche beschränken. Die wesentliche Wirkung des Programms mit positiven Effekten für den Wohnungsmarkt besteht in einer faktischen Reduzierung des Leerstands in den Beständen des DDR-Wohnungsbaus und der zusätzlichen Verhinderung weiterer Leerstände, die ohne den Rückbau aufgrund rückläufiger Nachfrage entstanden wären, insbesondere in bereits bisher bestehenden Leerstandsschwerpunktgebieten bzw. -beständen des DDR-Wohnungsbaus. Die Wirkungen auf die übrigen Teilmärkte sind als eher gering zu bewerten.
- Dem Stadtumbau Ost kann in erster Linie nur eine Stabilisierung, jedoch keine umfassende Konsolidierung im Sinne einer Herstellung der vollen Funktionsfähigkeit der Wohnungsmärkte zugebilligt werden. Wesentliche Indizien für diesen Befund sind nach wie vor relativ niedrige bzw. ein weitgehend fehlender Anstieg der Mieten und der Immobilienpreise, ein relativ geringer Umschlag auf den Bestandsimmobilienmärkten, eine sehr geringe Investitionstätigkeit im Bestand und eine generell eingeschränkte Handlungsfähigkeit auf Seiten der Vermieter bzw. Eigentümer.
- Die eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten der Vermieter erschweren ihnen, auf Anforderungen des Marktes bzw. Veränderungen auf Seiten der Wohnungsnachfrage zu reagieren und notwendige Anpassungen am Wohnungsbestand vorzunehmen. Zugleich sind die Wohnungsmarktverhältnisse für die Wohnungsnachfrager günstig, weil sie bei der Wohnungssuche eine große Auswahlmöglichkeit haben und vergleichsweise niedrige Mietzahlungen aufbringen müssen. Insgesamt besteht jedoch aufgrund der dauerhaften Überangebotssituation die Gefahr, dass notwendige Marktprozesse nicht stattfinden oder retardiert verlaufen und eine notwendige Anpassung, Erhaltung und Aufwertung des Wohnungsbestands in zu geringem Maße stattfindet.

8.4 Unterstützung der Eigentumsbildung im Bestand

Für die Eigentumsbildung im Zuge des Stadtumbaus liegen wenige Informationen und empirische Quellen vor. Im Folgenden werden zunächst einige allgemeine Ausführungen zur Eigentumsbildung in Ostdeutschland präsentiert, daran anschließend werden thematisch relevante Fallstudienbefunde zusammengefasst.

Eigentumsbildung in den neuen Ländern

Nach Berechnungen des BBR auf Grundlage des Mikrozensus liegt die Eigentumsbildung in Ostdeutschland mit einer Wohneigentumsquote von 31,0 Prozent im Jahr 2002 deutlich unter der gesamtdeutschen Quote von 42,2 Prozent (BBR 2007a, S. 213). Wohneigentumsbildung hat in Ostdeutschland bislang in erster Linie in Einfamilienhäusern und Zweifamilienhäusern stattgefunden, die mit 92,0 Prozent bzw. 59,1 Prozent sogar eine etwas höhere Eigentumsquote als in Deutschland insgesamt (87,1 Prozent bzw. 55,9 Prozent) verzeichnen, wogegen die Quote in Mehrfamilienhäusern mit 6,7 Prozent weit unterdurchschnittlich ist (Deutschland 15,4 Prozent). Unterdurchschnittlich ist die Eigentumsquote in Mehrfamilienhäusern in Metropolen und Großstädten (5,3 Prozent), dagegen liegt sie in Umlandkreisen und ländlichen Kreisen über dem Durchschnitt. Dies deutet darauf hin, dass in Ostdeutschland die Wohneigentumsbildung im Bestand bzw. im Geschosswohnungsbau insbesondere in den Städten bislang noch wenig stattgefunden hat, wobei jedoch im Vergleich zum deutschlandweiten Wert auf den in Ostdeutschland kürzeren hierfür zur Verfügung stehenden Zeitraum hinzuweisen ist.⁶⁵

Gewisse Anhaltspunkte für die Entwicklung der Wohneigentumsbildung bis 2005 bietet eine vom BBR durchgeführte Auswertung der Eigenheimzulagenstatistik 2007 des Bundes und der Länder. Die Entwicklung bei der Neubauförderung zeigt einen spürbaren Rückgang: die Zahl ging von 1998 bis 2005 von 3,9 auf 1,6 der Eigenheimzulagenfälle pro 1.000 Einwohner zurück.

In Zusammenhang mit dem Stadtumbau ist insbesondere die Eigentumsbildung im Bestand von Interesse. Die Ergebnisse aus der Eigenheimzulagenstatistik deuten tendenziell auf einen spürbaren Rückgang der Eigentumsbildung im Bestand in den neuen Ländern hin. Während 1998 bei der Bestandsförderung noch 3,4 Eigenheimzulagenfälle pro 1.000 Einwohner zu verzeichnen waren, ist dieser Wert bis 2005 auf 1,9 Eigenheimfälle gesunken.⁶⁶

Nach den Ergebnissen einer früheren Auswertung des BBR – bezogen auf den Zeitraum 1998 bis 2003 – ist der Rückgang der Eigentumsbildung im Bestand in allen untersuchten Stadt- und Gemeindetypen festzustellen, besonders stark ist er jedoch in Groß-, Mittel- und Kleinstädten, während er in Metropolen und sonstigen Gemeinden weniger stark ausfällt (BBR 2007a, S. 217).

Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren

Die Verwaltungsvereinbarungen Städtebauförderung der Jahre 2002 und 2003 sahen den Einsatz von Bundesfinanzhilfen des Stadtumbau Ost von zusammen 51,13 Mio. EUR für die Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren vor. In der Praxis erreichte die Förderung der Eigentumsbildung bei weitem jedoch nicht die geplante Bedeutung. Bis Ende 2006 wurden lediglich Bundesfinanzhilfen in Höhe von 2,25 Mio. EUR in Anspruch genommen. Für die weitere Laufzeit wird nach den Angaben des BMVBS von einem Bedarf in der Größenordnung von 5,75 Mio. EUR ausgegangen. Damit ergibt sich ein voraussichtliches Gesamtvolumen für die Wohneigentumsbildung

⁶⁵ Bezogen auf die künftige Entwicklung geht das BBR von einer Annäherung der ostdeutschen an die westdeutsche Eigentumsquote bis 2020 aus, es findet jedoch keine vollständige Angleichung statt (BBR 2007a, S. 220).

⁶⁶ Die dargestellten Ergebnisse der Eigenheimzulagenstatistik 2007 wurden vom BBR speziell für diese Untersuchung bereitgestellt.

in innerstädtischen Altbauquartieren von 8,0 Mio. EUR, also nicht einmal ein Sechstel der ursprünglich vorgesehenen Mittel.

Eigentumsbildung in den Fallstudienstädten

Auch wenn die Eigentumsförderung im Bestand seit dem Jahr 2004 kein Fördergegenstand im Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost ist, kann sie in den Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten und ihren Fortschreibungen als Thema und Zielsetzung – auch unter Bezugnahme auf andere Programme und Fördermittel – aufgegriffen werden. Alle Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte der Fallstudienstädte und ihre Fortschreibungen wurden dahingehend geprüft, ob und wie sie das Thema behandeln.

- Guben fördert das selbst genutzte Wohneigentum in Innenstädten. Auf Basis der Richtlinie zur Förderung von selbst genutztem Wohneigentum in Innenstädten gewährt das Brandenburgische Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung privaten Haushalten Zuschüsse für die Bildung von innerstädtischem Wohneigentum (Erwerb vorhandenen Gebäudebestands mit anschließender Modernisierung, Um- und Ausbau sowie Erweiterung, Baulückenschließung oder behindertengerechte Anpassung). Hierdurch soll ein wesentlicher Beitrag zur Stärkung der Innenstädte geleistet werden. Die Zuschüsse werden daher zur Unterstützung der Stadterneuerung und des Stadtumbaus ausschließlich in innerstädtischen Sanierungs- und Entwicklungsgebieten und/oder in „Vorranggebieten Wohnen“ in den Regionalen Wachstumskernen, Stadtumbaustädten oder Mittelzentren gemäß zentralörtlicher Gliederung des Landes Brandenburg gewährt. Die „Vorranggebiete Wohnen“ werden durch Selbstbindungsbeschluss der Stadt und in Form einer konkreten Abgrenzung dieser Bereiche festgelegt (INSEK Guben 2007, S. 137).
- Im aktuellen Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzept von Halle ist die Förderung des Wohneigentums eine zentrale Zielsetzung, wobei eine deutliche Reduzierung der Wohneigentumslücke angestrebt wird (INSEK Halle 2007, S. 64).
- Nach den Zielen und Leitlinien, die im Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzept von Roßleben (Fortschreibung) formuliert werden, sind die Ortskerne zu erhalten, zu revitalisieren und zu stabilisieren. Hierfür sollen die Wohneigentumsbildung und die Nachnutzung leer stehender Gebäude in innerstädtischen Altbauquartieren für Wohnen und Gewerbe gefördert werden. Der erweiterte Ortskern von Roßleben wurde für die vorrangige Entwicklung festgelegt (INSEK Roßleben 2007, S. 42).
- In einigen anderen Fallstudienstädten werden Hinweise gegeben, dass Wohneigentum in der Innenstadt gebildet werden soll (z. B. Brandenburg/H.; Gera) und dies durch einzelne Maßnahmen unterstützt wird. Hohe Fallzahlen konnten bislang in keiner Fallstudie erzielt werden.

In einigen Fallstudienstädten gibt es Konzepte zur Wohneigentumsbildung in Innenstädten, die durch Landesinitiativen, wie beispielsweise „Genial Zentral“ in Thüringen, „Initiative Innenstadt“ in Mecklenburg-Vorpommern oder „Ab in die Mitte“ in Sachsen unterstützt werden (vgl. Kapitel 6.1).

Fazit

Insgesamt liegen wenige Informationen zur Wohneigentumsbildung im Bestand als Handlungsfeld und Zielsetzung im Stadtumbau vor. Auf Basis der verfügbaren Informationen kann begründet vermutet werden, dass die Entwicklung bislang eher verhalten ist. Damit haben sich die Erwartungen und Hoffnungen der Lehmann-Grube-Kommission nicht erfüllt.

8.5 Wirkungen und Effekte von Aufwertungsmaßnahmen

Die inhaltliche Umsetzung der Aufwertung einschließlich ihrer Effekte ist weitaus schwieriger zu analysieren als die des Rückbaus. Ziele, Gegenstände und Maßnahmen der Aufwertung sind komplex, Zielquantifizierungen wurden im Programm für die Aufwertung nicht vorgenommen. Dieses wäre aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslagen in den Kommunen und angesichts der Komplexität des Sachverhaltes auch nicht möglich oder sinnvoll gewesen. Zudem zeigen alle vorliegenden Ergebnisse, dass Aufwertungsmaßnahmen in Stadtumbaugebieten durch verschiedene Programme gefördert werden (insbesondere „Städtebaulicher Denkmalschutz“, „Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“ und „Soziale Stadt“; vgl. Kapitel 6.4). Aufwertungseffekte sind das Ergebnis programmübergreifender Mittelbündelungen, die insbesondere gebietsbezogen vorgenommen werden.

Die folgende Darstellung der Ergebnisse und Wirkungen von Aufwertungsmaßnahmen basiert daher insbesondere auf Experteneinschätzungen (Fallstudienbefunde/Umfrage). Für die Analyse der quantitativen Verbreitung der Maßnahmearten der Aufwertungsförderung wird die von der Bundestransferstelle durchgeführte Kommunalbefragung genutzt.

8.5.1 Bewertung der Ergebnisse und Wirkungen von Aufwertungsmaßnahmen durch Akteursgruppen

Die Mehrzahl der Stadtumbaukommunen schätzt die Effekte von Aufwertungsmaßnahmen mit Blick auf die Verbesserung des Stadtbildes und des öffentlichen Raums sowie des Images des Stadtteils überwiegend positiv ein. Städtebauliche Missstände konnten hierdurch beseitigt und die Wohnqualität erhöht werden. Zudem – so die vielfache Einschätzung von Experten aus den Fallstudienstädten – sind mit Blick auf die Bewohnerschaft positive psychologische Effekte festzustellen: Durch die Aufwertungsmaßnahmen werden insbesondere in Gebieten, die von Rückbau geprägt sind, Zeichen gesetzt, dass der Stadtteil nicht aufgegeben oder vernachlässigt wird. Dies sei für die Bewohnerschaft (Wohnzufriedenheit, Perspektive) ein sehr wichtiger Faktor (z. B. im Stadtteil Hohenstücken in Brandenburg/H.). Gleichzeitig lassen sich in wichtigen Bereichen der Innenstadt und innerstädtischen Altbauquartieren, die als Stadtumbaugebiete ausgewiesen sind und in denen eine Aufwertung durchgeführt wurde, positive Effekte der Aufwertung feststellen.

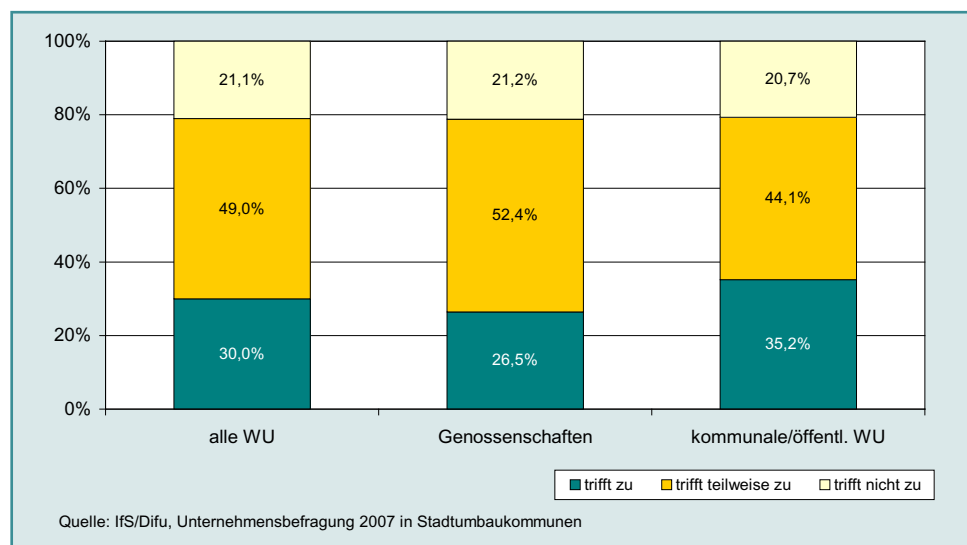
Aufgrund einer vergleichsweise kurzen Programmlaufzeit von sechs Jahren sind die gesamtstädtischen Ziele des Stadtumbaus bislang jedoch bei weitem noch nicht erreicht. Der gesamtstädtische Zielerreichungsgrad stellt sich in den verschiedenen Handlungsfeldern daher sehr unterschiedlich dar.

Nach den Ergebnissen einer Umfrage in den Fallstudienstädten wird insbesondere für Altbaugebiete mehrheitlich eine mittlere Zielerreichung – und damit ein nach wie vor bestehender Handlungsbedarf – festgestellt. Für zwei Altbaugebiete wird angegeben, dass mit Blick auf die Zielsetzung „Aufwertung des öffentlichen Raums“ eine nur sehr geringe Zielerreichung gesehen wird, wohingegen für ein Gebiet eine hohe Zielerreichung konstatiert wird. Dieses Ergebnis korrespondiert mit den Befunden der Untersuchung bei privaten Kleineigentümern, die je nach Lage und Baustruktur der Gebiete sehr unterschiedliche Modernisierungsstände, Leerstandsquoten und Entwicklungstrends in den jeweiligen Quartieren zeigen. Hierbei ist eine positive Gesamtsituation in wohnungswirtschaftlicher Hinsicht vielfach auch mit relativ günstigen stadträumlichen Ausgangsbedingungen und einer Aufwertung der öffentlichen Räume bzw. des Wohnumfelds verknüpft. Altbauquartiere mit sehr hohen Leerstandsquoten, deutlichen Rückständen in der Modernisierungstätigkeit und mit negativer Entwicklungsdynamik sind allerdings in der Regel solche, in denen bislang noch keine umfassenden Aufwertungsmaßnahmen stattgefunden haben.

Für die Großwohnsiedlungen (Baualter ab 1960) ergibt sich ein noch differenzierteres Bild. Für jeweils ein Fünftel der Gebiete wird entweder eine sehr hohe Zielerreichung oder eine sehr niedrige Zielerreichung konstatiert. Mehrheitlich wird, wie bei Altbauquartieren, eine mittlere Zielerreichung festgestellt.

Auch die Ergebnisse der Unternehmensbefragung 2007 in Stadtumbaukommunen liefern differenzierte Erkenntnisse darüber, wie Wohnungsunternehmen die Wirkungen von Aufwertungsmaßnahmen einschätzen. Hier fällt das Urteil weitgehend positiv aus (vgl. Abbildung 8.33).

Abbildung 8.33: Stärkung der erhaltenswerten Bestände durch gezielte Aufwertung nach Einschätzung der Wohnungsunternehmen (WU)



Knapp 80 Prozent aller Wohnungsunternehmen stimmen der Aussage, dass erhaltenswerte Bestände durch Aufwertung gestärkt werden konnten, ganz oder teilweise zu. Differenziert man zwischen verschiedenen Wohnungsunternehmen, so fällt die Einschätzung positiver Effekte der Aufwertung für die Stärkung der erhaltenswerten Bestände bei den kommunalen Wohnungsunternehmen höher aus als bei den Wohnungsgenossenschaften; die Differenzen liegen mit Blick auf die Zustimmung zu den positiven Effekten bei knapp 10 Prozentpunkten.

Mehr als ein Drittel der Wohnungsunternehmen, die einen Anteil von über 65 Prozent an Gebäuden mit Baualter ab 1970 besitzen, erachten die Aussage, dass ihre Bestände durch Aufwertung gestärkt werden, als zutreffend. Für weitere 50 Prozent trifft dies zumindest teilweise zu. Lediglich ein Fünftel der Wohnungsunternehmen vertritt die Meinung, dass die Bestände durch Aufwertung nicht gestärkt werden.

Aufwertungsmaßnahmen haben – unmittelbare und mittelbare – positive Effekte für die Wohnungsunternehmen und den Wohnungsbestand. Nach den Ergebnissen der Unternehmensbefragung stimmen drei Viertel der Wohnungsunternehmen der Aussage ganz oder teilweise zu, dass die Attraktivität des eigenen Bestandes durch ein verbessertes Wohnumfeld gesteigert werden konnte – hierbei sind Maßnahmen direkt im Umfeld der Wohngebäude gemeint, die die Unternehmen in der Regel mit Förderung auf eigenen Grundstücken durchführen (vgl. Abbildung 8.34). Knapp ein Viertel der Unternehmen teilt diese Meinung nicht. Bei einer zwischen kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften differenzierten Betrachtung fallen die Einschätzungen der Genossenschaften deutlich negativer aus. Knapp die Hälfte der kommunalen Wohnungsunternehmen (47 Prozent) stimmt der Aussage zu, dass die Attraktivität des eigenen Bestandes durch ein verbessertes Wohnumfeld erhöht werden konnte. Bei den Genossenschaften teilen nur 33 Prozent diese Einschätzung. Mit Blick auf eine Differenzierung nach Baualter fällt die Zustimmung bei Wohnungsunternehmen, deren Bestände zu über 65 Prozent ein Baualter nach 1970 aufweisen, graduell positiver aus.

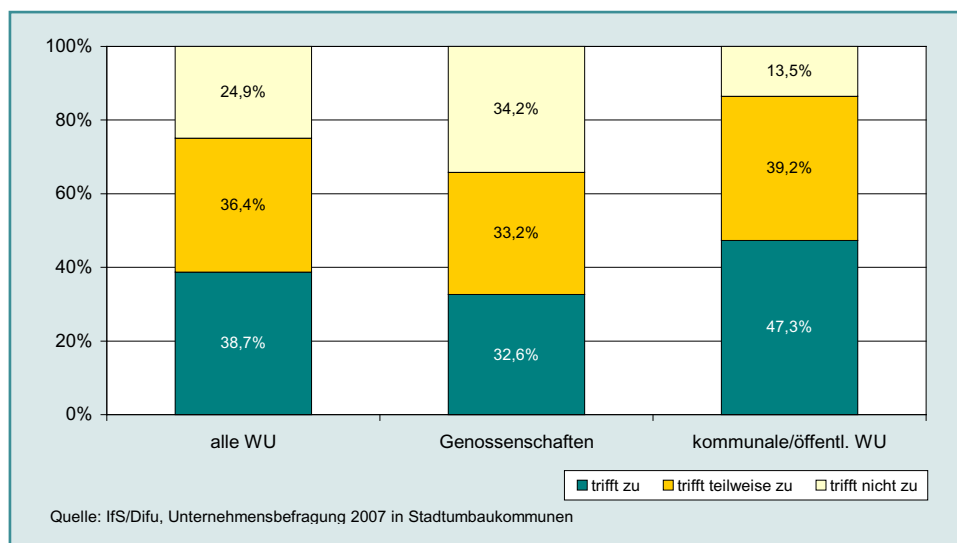
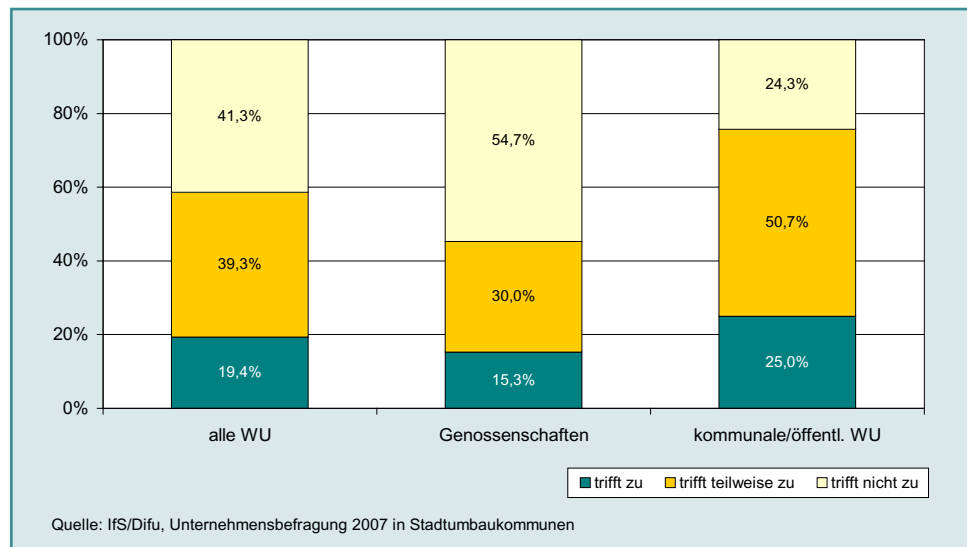


Abbildung 8.34: Erhöhung der Attraktivität des eigenen Bestandes durch verbessertes Wohnumfeld nach Einschätzung der Wohnungsunternehmen

Abbildung 8.35: Erhöhung der Attraktivität des eigenen Bestandes durch Aufwertungs- und Infrastrukturmaßnahmen der Stadt nach Einschätzung der Wohnungsunternehmen



Der Aussage, dass die eigenen erhaltenswerten Bestände durch Aufwertungs- und Infrastrukturmaßnahmen der Stadt gestärkt werden konnten – dies betrifft Maßnahmen, die nicht die Wohnungsunternehmen, sondern die Stadt durchführt, wie alle Arten von Infrastrukturmaßnahmen und Maßnahmen in öffentlichen Grünanlagen sowie öffentliche Gebäude – stimmen immerhin knapp 60 Prozent aller Wohnungsunternehmen ganz bzw. teilweise zu (vgl. Abbildung 8.35).

Nach Einschätzung der Wohnungsunternehmen bleibt auch nach 2009 mit Blick auf die Aufwertung viel zu tun. Der Zielerreichungsgrad zu diesem Zeitpunkt für Aufwertungsmaßnahmen wird recht niedrig eingeschätzt: Nur 14 Prozent aller Wohnungsunternehmen glauben, dass bis 2009 60 Prozent und mehr der insgesamt notwendigen Aufwertungsmaßnahmen durchgeführt werden können. Fast 60 Prozent aller Wohnungsunternehmen glauben demgegenüber, dass bisher weniger als 40 Prozent der notwendigen Maßnahmen umgesetzt wurden. Diese Einschätzung fällt wiederum bei kommunalen Wohnungsunternehmen positiver aus als bei Genossenschaften (5 Prozentpunkte Differenz). Dementsprechend sollte nach Meinung von knapp drei Vierteln aller Wohnungsunternehmen (71 Prozent) das Gewicht des Programnteils Aufwertung erhöht werden. Für eine leichte bzw. starke Reduzierung sprechen sich demgegenüber nur knapp zwei Prozent der Wohnungsunternehmen aus. Das Plädoyer für eine Stärkung des Programnteils Aufwertung fällt gegenüber dem Programnteil Rückbau deutlicher aus (39 Prozent aller Wohnungsunternehmen sprechen sich für eine starke bzw. leichte Erhöhung des Rückbaus aus). Mit Blick auf die zukünftige Ausrichtung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost sprechen sich mehr Genossenschaften als kommunale Wohnungsunternehmen für ein stärkeres Gewicht der Aufwertung gegenüber dem Rückbau aus (18 Prozent der kommunalen Wohnungsunternehmen bzw. 28 Prozent der Genossenschaften plädieren hierfür).

8.5.2 Fazit

- Die Beurteilung von Aufwertungsmaßnahmen ist nach einer vergleichsweise kurzen Programmlaufzeit von wenigen Jahren schwieriger als die Beurteilung der Effekte und Wirkungen des Rückbaus, da Synergieeffekte und Wechselwirkungen zwischen Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen einerseits sowie zwischen verschiedenen Aufwertungsmaßnahmen andererseits noch nicht in umfangreichem Maß Wirkung entfalten konnten.
- Aufwertungseffekte in Großwohnsiedlungen und Altbaugebieten sind das Ergebnis programmübergreifender Mittelbündelungen, die insbesondere gebietsbezogen vorgenommen werden. Die Programmbündelung erzielt positive Effekte, da verschiedene Programme integriert und räumlich vernetzt eingesetzt werden. Dies hat jedoch zur Folge, dass eine einzelprogrammbezogene Wirkungserfassung kaum möglich ist.
- Der Programmteil Aufwertung wird von Stadtumbaukommunen und Wohnungsunternehmen in seinen Effekten weitgehend positiv bewertet, wobei die kommunalen Wohnungsunternehmen zu positiveren Wertungen als die Wohnungsgenossenschaften kommen. Besonders gute Effekte sprechen Wohnungsunternehmen jenen Aufwertungsmaßnahmen zu, die sie selbst im Umfeld ihrer eigenen Bestände durchführen.
- Mit Blick auf die Zielerreichung wird für den Programmteil Aufwertung noch ein erheblicher Handlungsbedarf konstatiert, insbesondere für Altbaugebiete. Für die Zukunft wird von Stadtumbaukommunen und Wohnungsunternehmen die Aufwertung als zentraler und weitgehend eigenständiger Programmbestandteil, der erhalten und verstärkt werden muss, unterstützt.

8.6 Stärkung der Innenstädte

In Bezug auf die mit dem Stadtumbau Ost angestrebte Stärkung der Innenstädte sind sowohl die unmittelbaren Effekte von Einzelmaßnahmen in den Quartieren, als auch die sich überlagernden Veränderungen im größeren räumlichen Zusammenhang der Innenstädte zu betrachten. Dies gilt insbesondere, wenn die Wirkungen des Stadtumbaus für die Innenstadt als Ganzes und in stadtstruktureller Hinsicht bewertet werden sollen.

Von Aufwertungs- und Umbaumaßnahmen, sei es im Rahmen des Stadtumbaus oder der klassischen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen bzw. des Städtebaulichen Denkmalschutzes, haben die verschiedenen Gebietstypen (Altbauquartiere, einfache und bürgerliche Gründerzeit, Zwischenkriegsbauten, innerstädtischer DDR-Wohnungsbau) unterschiedlich profitiert, abhängig u. a. von der Qualität der Bausubstanz, der Lagegunst, verschiedenen Belastungsmerkmalen (z. B. Verkehrssituation), der Marktfähigkeit von Beständen, der Investitionsbereitschaft der Eigentümer sowie der gesamtstädtischen wie gebietsbezogenen Planungssicherheit und Zukunftsfähigkeit von Investitionen.

Das Stadtumbaugebiet Altstadt in Güstrow beispielsweise weist trotz sichtbarer Sanierungserfolge weiterhin einen erheblichen und im Vergleich zu den übrigen Altbauquartieren der Stadt höheren Sanierungsbedarf und eine höhere Leerstandsquote auf. Dennoch

ist die bisherige Entwicklung der Altstadt positiv zu bewerten, da insbesondere eine Zuwanderung aus den übrigen Stadtgebieten (auch aus Rückbaugebieten der städtischen Großwohnsiedlungen) zu beobachten ist. Die positive Entwicklung trägt zu einer Stärkung der Altstadt als wirtschaftliches, kulturelles und administratives Zentrum bei und festigt gleichzeitig ihre Bedeutung als Wohnstandort (BMVBS/BBR 2007b, S. 96ff.).

Das Stadtumbaugebiet Altstadt West in Guben nimmt demgegenüber eine weniger positive Entwicklung. Obwohl die Altstadt West über einen umfangreichen Bestand an historischen Wohngebäuden verfügt, muss das Gebiet nicht nur die höchsten Wanderungsbewegungen in der Stadt, sondern auch relativ die geringsten Zuzüge hinnehmen. Trotz Aufwertungsmaßnahmen bestehen im Gebiet ein hoher Sanierungsbedarf sowie ein hoher Anteil an Baulücken. Erschwerend für eine nachhaltige positive Entwicklung des Gebietes und dessen Integration in das gesamtstädtische Gefüge stellt sich die Trennung des Gebietes zum angrenzenden Stadtraum durch die Bahnlinie dar.

Auch in anderen Fallstudienstädten sind durchaus unterschiedliche Entwicklungstrends in den Innenstädten zu beobachten. Dabei ist auch die unterschiedliche räumliche Ausdehnung der Innenstädte von Bedeutung. In den größeren Mittelstädten und Großstädten prägen neben den historischen Altstadtbereichen auch die angrenzenden gründerzeitlichen Stadterweiterungen mit teilweise höchst unterschiedlicher Entwicklungsdynamik das Gesamtbild der Innenstadt. Häufig zeigt sich in der Gesamtschau, dass die Zentrumsbereiche und Quartiere mit historischer Bausubstanz sowie wichtige und hochwertige („bürgerliche“) Gründerzeitquartiere und Straßenzüge zu wesentlichen Teilen aufgewertet und funktional stabil sind, während andere – häufig durch Lagenachteile, durch geringwertige Bausubstanz oder frühere erhebliche Eingriffe in die Stadtstruktur geprägte Quartiere eine negative Entwicklung aufweisen. Solche Entwicklungsmuster können bei einer keineswegs abgeschlossenen städtebaulichen Erneuerung als durchaus typisch für die Stadtentwicklung angesehen werden. Entscheidend für die Bewertung der Stärkung der Innenstädte im Stadtumbauprozess ist aber, dass durch die vielfältigen und sich überlagernden Aufwertungs-, Erneuerungs- und Investitionsprozesse die meisten Innenstädte ihre Funktion als Wohn-, Handels- und Dienstleistungsstandorte, als erlebbare Mitte der Stadt und als Ort des öffentlichen Lebens wieder erlangt haben bzw. diese Funktionen im gesamtstädtischen Zusammenhang wieder gestärkt wurden. Dies wurde in entscheidender Weise auch dadurch erreicht, dass die verschiedenen aufgewerteten innerstädtischen Räume, Gebäude, Straßenzüge und Freiräume sich zu vernetzen beginnen und in ihrer Gesamtheit genutzt und erlebt werden können. Die im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost geförderten Maßnahmen haben hier erkennbare positive Effekte erzielt.

Umgang mit Altbaubeständen

Für die Beurteilung der Wirkungen des Stadtumbauprogramms spielt der Umgang mit Altbaubeständen im Zuge der angestrebten Stärkung der Innenstädte eine wichtige Rolle. Entgegen der auch von der damaligen Leerstandskommission noch geäußerten Erwartung, dass ein Teil der Wohnungsmarktstabilisierung auch durch den Abriss leer stehender Altbauwohnungen erfolgen sollte, wurde im Verlauf des Stadtumbaus klar, dass sich dies bis auf Einzelfälle und Sondersituationen weder als eine realistische noch

als eine wünschenswerte Perspektive darstellt. Die bisherigen Wohnungsabrisse im Altbau machen insgesamt nur einen kleinen Teil der gesamten Rückbautätigkeit aus (vgl. Kapitel 7), hatten aber teilweise erhebliche negative Wirkungen auf die Stadtstruktur und die Gestalt ganzer Quartiere. Entsprechend konfliktbehaftet verliefen die Auseinandersetzungen in verschiedenen Stadtumbaustädten. Im Zuge der Anpassungen des Programms haben Bund und Länder in den vergangenen Jahren verschiedene Akzente zugunsten der Sicherung und Stärkung der Altbaubestände im Stadtumbau gesetzt und entsprechende Modifikationen in der Verwaltungsvereinbarung vorgenommen. Durch den weitgehenden Ausschluss der Förderung des Rückbaus von stadtbildprägenden Altbauten und denkmalgeschützten Gebäuden im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost sowie die ergänzenden Modifikationen der Altschuldenhilfe wurde ein klares Signal zum Erhalt der Altbausubstanz gesetzt.

Damit können die mittel- und langfristigen Wirkungen dieser Regelungen noch nicht beurteilt werden; die eindeutige Neuorientierung des Stadtumbauprogramms zugunsten der Altbauten trägt zu einer weiteren Unterstützung der auf den Erhalt der Altbauquartiere gerichteten Strategie bei den Kommunen bei. Damit haben sich die wohnungswirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Kommunen und Grundeigentümer sowie die Bewohner zwar nicht grundlegend verändert, aber es hat sich insgesamt ein klarer Handlungsrahmen für alle Akteure eingestellt. Hierdurch soll gewährleistet werden, dass auch bei schwer abschätzbaren Marktperspektiven keine aktiven Eingriffe in die Substanz mehr stattfinden und stattdessen neben dem „Liegenlassen“ zunehmend auch Sicherungsmaßnahmen und temporäre Nutzungen an Akzeptanz gewinnen.

Für den gesamten Zeitraum des Programms und vor Inkrafttreten des Förderausschlusses für den Rückbau kann für die Fallstudienstädte mehrheitlich festgestellt werden, dass Abbrüche im Innenstadtbereich lediglich im Sinne einer Stadtreparatur vorgenommen wurden und zur Steigerung der städtebaulichen Qualität beitragen sollten (insbesondere punktuelle Abbrüche von Hinterhofgebäuden und Nebengebäuden, z. B. Nördliche Innenstadt Halle – Friedrichstraßenviertel). Zudem lässt sich in ausgewählten Altstadtquartieren, die Stadtumbaugebiete sind, ein abgestimmter Rückbau von ausgewählten Objekten beobachten (Güstrow, Wurzen). In der Güstrower Altstadt werden Rückbauten beispielsweise nur dann gefördert, wenn die Gebäudesanierung nicht mit vertretbarem Aufwand möglich ist. Dazu werden regelmäßig mit den privaten Eigentümern städtebauliche Verträge über die Nachnutzung geschlossen (BMVBS/BBR 2007b, S. 100).

Allein in Wurzen sind Rückbauten ausschließlich im Altbau geplant. Durch Auflockerung und die Schaffung von Grünflächen sollen insbesondere die dicht bebauten Gründerzeitgebiete gestärkt und aufgewertet werden. Auch in der Wurzener Altstadt ist der Abriss im Stadtumbau vorrangig, wobei anzumerken ist, dass die Aufwertung dort bislang aus anderen Förderprogrammen erfolgt (Sanierungsmittel; Städtebaulicher Denkmalschutz). Der Rückbau in der Altstadt soll laut Aussage der Kommune unter der Leitlinie der Stabilisierung und Stärkung der Innenstadt erfolgen. Wie sich die Umsetzung dieser Strategie nach Ausschluss der Rückbauförderung sowie im Kontext von verstärkten Maßnahmen zum Erhalt von Altbauten weiterentwickelt, bleibt abzuwarten.

Zusammenfassend kann für fast alle Fallstudienstädte (Ausnahme Wurzen) konstatiert werden, dass der Rückbau ganz überwiegend in den Beständen des DDR-Wohnungsbaus

erfolgt und nur in begründeten Einzelfällen Altbauten betrifft. Dieses bestandssensible Vorgehen hat sich im Zuge der Fortschreibung der Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte sowie des Stadtumbaus sogar mancherorts verstärkt. Soweit sich Potenziale für Altbaugebiete abzeichneten oder verbesserten bzw. der Wert für Altbaubestände hoch eingeschätzt wurde, wurden ursprünglich vorgesehene Abrisse von Altbauten im Zuge der Fortschreibung der Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte reduziert. Zudem werden Altbauquartiere häufig als Erhaltungsgebiete definiert (z. B. Güstrow).

In Chemnitz stellt sich die Entwicklung der Altbaubestände differenziert dar. Auch dort ist es gelungen, attraktive Gründerzeitgebiete mit guten Lagen, wie beispielsweise den Kaßberg, durch Zuzüge zu stärken. Insgesamt konnte, so belegen es die Befunde der Expertengespräche, die Hälfte der historisch wertvollen Bausubstanz in der gesamten Stadt saniert werden. Es wurde aber auch deutlich, dass die verbleibende Hälfte der historisch wertvollen Bausubstanz keine klaren positiven Zukunftsaussichten hat. Diese Gebiete sind vor allem von einer geringen Nachfrage und infolge dessen von einer niedrigen Investitionsbereitschaft betroffen. Die lokalen Experten äußern jedoch die Sorge, dass die Stadtkörper in stadtbildprägenden Bereichen ihre Struktur verlieren können und damit eine langfristige Störung hervorgerufen werden kann.

Die Entwicklung der unterschiedlichen Altbaubestände in den ostdeutschen Städten und Gemeinden ist differenziert zu betrachten. In Teilen weisen die Altbaubestände positive Entwicklungspfade auf. Aufgrund schwacher Nachfrage und damit geringer Investitionsbereitschaft sowie der Gefahr eines Imageverlustes besteht jedoch für einzelne Altbauquartiere die Gefahr, dass sie die Attraktivität als Wohnstandort einbüßen. Dies kann zur Folge haben, dass Altbauquartiere durchaus einer „Rückentwicklung“ (BMVBS/BBR 2007b, S. 3) ausgesetzt sein werden. Dies bedeutet für die Städte und Gemeinden, dass die Altbaubestände nicht flächendeckend modernisiert und instandgesetzt werden können, sondern in notwendigen Konzepten und Strategien Prioritäten zu setzen sind. Hierbei gilt es insbesondere die Bestände zu stärken, welche eine positive Perspektive aufweisen bzw. unter kulturhistorischen oder städtebaulichen Gründen als besonders erhaltenswert erscheinen.

Effekte und Wirkungen

Nach den Fallstudienbefunden hat die Stärkung der Innenstädte einen außerordentlich hohen Stellenwert. Unter den möglichen Zielsetzungen rangiert diese Zielsetzung auf Platz 1 der Kommunen. Der Grad der Zielerreichung wird derzeit jedoch noch sehr vorsichtig eingeschätzt (vgl. Abbildung 8.36).

60 Prozent der Fallstudienstädte geben an, dass der Zielerreichungsgrad bei der Stärkung der Innenstädte erst bei unter 40 Prozent liegt. Keine Kommune schätzt den Zielerreichungsgrad auf über 60 Prozent ein. Nicht überraschend wird die Stärkung der Innen-/Kernstadt von allen Fallstudienstädten als das Handlungsfeld benannt, das zukünftig stärker an Relevanz gewinnen wird (vgl. Abbildung 8.37).

Der Erhalt innerstädtischer Altbaubestände, der quasi eine Teilmenge des übergreifenden Ziels der Stärkung der Innenstadt bildet, wird demgegenüber als wichtiges zukünftiges Handlungsfeld von 70 Prozent der Fallstudienstädte benannt. Der beson-

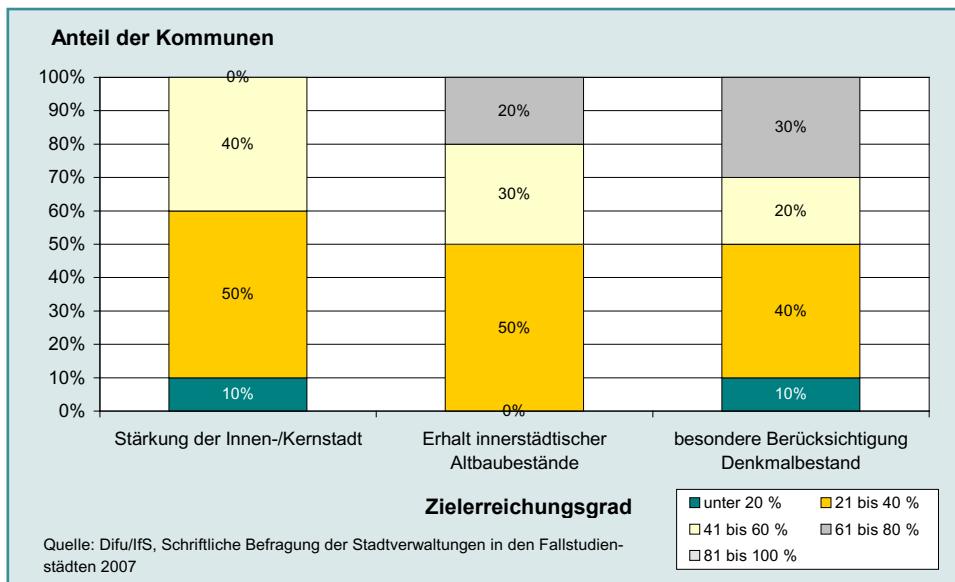


Abbildung 8.36: Grad der Zielerreichung ausgewählter Zielsetzungen im Stadtumbau in den Fallstudienstädten

deren Berücksichtigung des Denkmalbestandes als ein Handlungsfeld, das zum Erhalt innerstädtischer Altbaubestände beitragen kann, wird eine geringere Relevanz konstatiert. Dies ist insofern nachvollziehbar, als nur ein geringer Teil aller Altbaubestände Denkmäler sind und diese Zielsetzung daher insgesamt weniger Relevanz zukommt. Dies relativiert nicht die Bedeutung in einzelnen Städten und im Einzelfall.

Mit Blick auf die verschiedenen Gebietstypen und -kategorien zeigen die Fallstudienbefunde ein sehr differenziertes Bild. Nur für ein Altbaugelände mit der Kategorie Aufwertungsgebiet wird konstatiert, dass die Stärkung der Innenstadt nahezu gelungen ist.

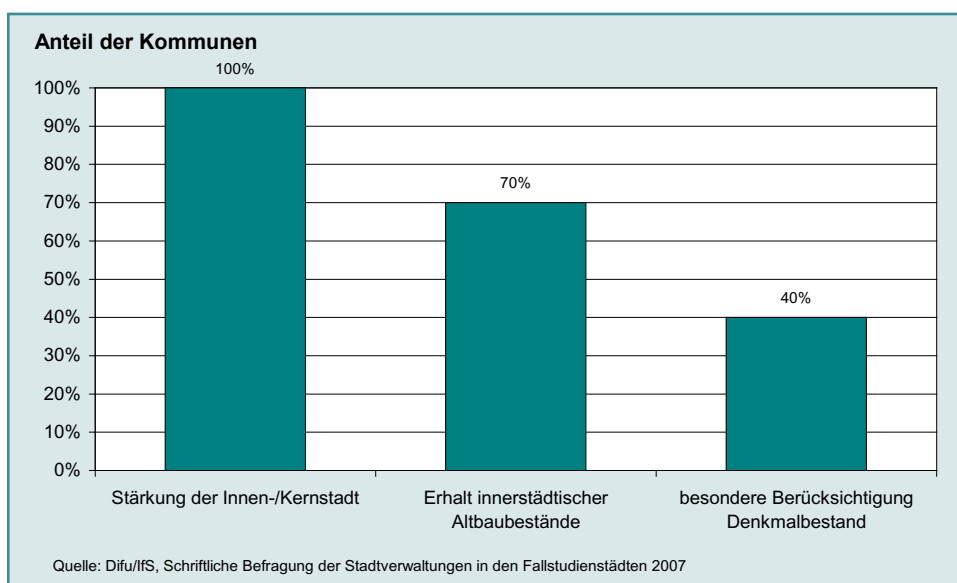


Abbildung 8.37: Zukünftige Zielsetzungen im Stadtumbau der Fallstudienstädte

(hohe Zielerreichung). So ist es in der Nördlichen Innenstadt von Halle gelungen, durch diverse Aufwertungsmaßnahmen (Erhalt und Aufwertung der Blockrandstruktur, Einrichtung verträglicher Nachnutzungen auf Rückbauflächen (Quartiersgaragen, Grünflächen, schallschützende Raumkanten)) eine positive Entwicklung im Gebiet anzustoßen (BMVBS/BBR 2007b, S. 72f.). Dies steht auch im Zusammenhang mit der Stärkung des Universitätsstandortes. Gleichzeitig sind Potenziale für eine verbesserte Grünausstattung durch erfolgte Rückbaumaßnahmen geschaffen worden. Für die anderen Altbaugebiete in den Fallstudienstädten wird eine deutlich reduzierte Zielerreichung und damit nach wie vor ein größerer Handlungsbedarf für die Stärkung der Innenstädte konstatiert.

Ergebnisse der Kommunalbefragung sowie der Fallstudienanalyse weisen darauf hin, dass einfache gründerzeitliche Altbauquartiere (z. B. Bahnhofsvorstadt in Brandenburg/H.) vielerorts deutliche Entwicklungsrückstände und infolgedessen Handlungsbedarfe aufweisen (BMVBS/BBR 2007a). Sie stehen im Entwicklungsfortschritt gegenüber historischen Altstädten und sanierten repräsentativen Gründerzeitgebieten in den Innenstädten zurück (z. B. Südliche Innenstadt von Halle).

Leerstandsentwicklung in den Innenstädten

Die Fallstudienbefunde weisen darauf hin, dass der innerstädtische Leerstand hoch ist, insbesondere in unsanierten Gebäuden. Andererseits konnte in wichtigen historischen Innenstadtbereichen eine teilweise erhebliche Reduzierung des Leerstandes erreicht werden. Beispielsweise konnte der dramatische Leerstand von über 40 Prozent in der Altstadt von Güstrow seit 2001 auf 20 Prozent reduziert werden. Gleichwohl muss aber festgestellt werden, dass mit Blick auf die Gesamtheit der Stadtumbaukommunen in den Plattenbaugebieten, die mehrheitlich Schwerpunkte des Rückbaus waren und sind, die Leerstandsquoten deutlich stärker zurück gingen als in den Altbaugebieten. Dies liegt unter anderem daran, dass innerhalb des Altbaubestandes erhebliche Umverteilungen der Nachfrage zwischen verschiedenen Beständen und Quartieren stattfinden (BMVBS/BBR 2007b).

Innenstadtentwicklung aus Sicht der Wohnungsunternehmen und Privateigentümer

Die Ergebnisse der Befragung der Wohnungsunternehmen liefern differenzierte Erkenntnisse darüber, wie Wohnungsunternehmen die Wirkungen von Aufwertungsmaßnahmen in Innen- und Kernstädten einschätzen. Das Urteil fällt weitgehend positiv aus (vgl. Abbildung 8.38). Knapp drei Viertel (72 Prozent) aller Wohnungsunternehmen, die sich an der Befragung beteiligt haben, stimmen der Aussage, dass die Innenstadt durch gezielte Aufwertungsmaßnahmen gestärkt werden konnte, ganz oder teilweise zu. 28 Prozent teilen diese Meinung nicht.

In Abbildung 8.39 werden die Einschätzungen der privaten Kleineigentümer zur perspektivischen Entwicklung der Gebiete, in denen sie Eigentum besitzen, dargestellt. Die häufigste Nennung (73 Prozent der Antwortenden) betrifft die Erwartung einer Verbesserung des Erscheinungsbildes des Quartiers durch Maßnahmen der Wohn-

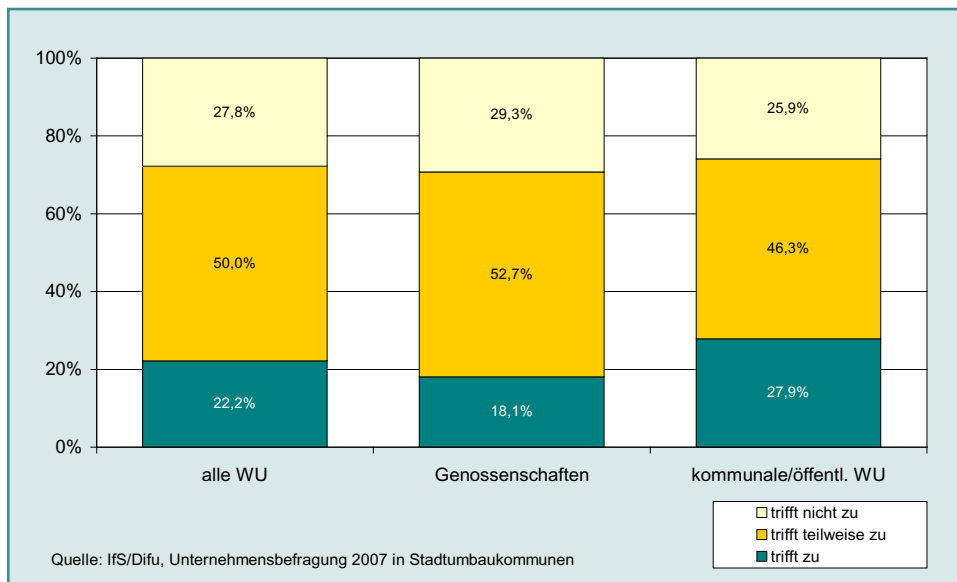


Abbildung 8.38: Wirkung gezielter Aufwertungsmaßnahmen für die Stärkung der Innenstadt (Einschätzung der Wohnungsunternehmen)

umfeldverbesserung. Betont werden damit die Rolle dieses Handlungsfeldes für die öffentliche Hand (Aufwertungen im öffentlichen Raum) sowie die erforderlichen Aufwertungsmaßnahmen im privaten Wohnumfeld (private Frei- und Erschließungsflächen). Bemerkenswert ist auch die Einschätzung von 53 Prozent der Kleineigentümer, dass sich die weiteren Abrisse in anderen Gebieten positiv auf die Wohnungsnachfrage im betreffenden Gebiet auswirken könnten. Damit einher geht die Erwartung von 41 Prozent der Eigentümer, dass sich der Wohnungsleerstand im Gebiet merklich reduzieren wird.

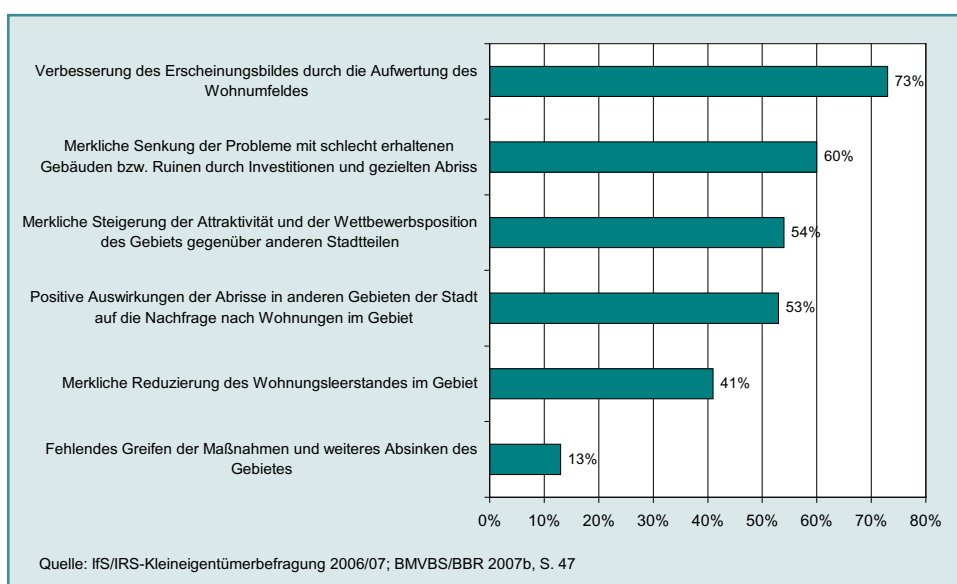


Abbildung 8.39: Perspektive für das Gebiet (Lage des Hauses) in den nächsten fünf bis zehn Jahren aus Sicht der Kleineigentümer

Innenstadtentwicklung aus Sicht der Bewohnerschaft

Die Ergebnisse des Sondergutachtens zur Bürgermitwirkung am Stadtumbau liefern Erkenntnisse darüber, wie die Bevölkerung die Veränderungen in Innen- und Kernstädten im Zuge des Stadtumbaus wahrnimmt. Ganz überwiegend sind die Bewohner der Stadtumbaustädte der Meinung, die Innenstädte würden zunehmend attraktiver. Vor allem in drei Fallstudienstädten erhält das entsprechende Statement eine hohe Zustimmung zwischen 90 und fast 100 Prozent. Hier zeigt sich, dass gerade in den Städten, die nach wie vor von schweren kriegsbedingten Schäden betroffen sind, die aktuellen Umgestaltungen und Verbesserungen im Zuge des Stadtumbaus als äußerst positiv erlebt werden. In den durch Altbau geprägten Städten fällt das Urteil demgegenüber verhaltener aus. Hier erkennt rund ein Viertel der Befragten keinen Attraktivitätsgewinn. Jedoch bedeutet dies, dass auch hier immerhin drei Viertel aller Befragten klare Verbesserungen erkennen.

Eine ganz überwiegende Mehrheit der Befragten vertritt die Ansicht, die Stadt sollte ihre Anstrengungen auf den Erhalt wichtiger Gebäude in der Innenstadt konzentrieren. In welchem Maße eine Aufwertung der Altbausubstanz erfolgt, wird in den Städten ganz unterschiedlich beurteilt. Mit Blick auf altbaugeprägte Städte werden diesbezüglich für eine Fallstudienstadt sehr positive Effekte festgestellt. In Städten mit geringer Altbausubstanz werden zum Teil dennoch positive Effekte für die Aufwertung der Altbausubstanz festgestellt, zum Teil aber auch nicht oder nur in geringer Ausprägung. Dass Altbauwohnungen wenn irgend möglich erhalten werden sollten, unterstützen vor allem die Bewohner der durch Altbau geprägten Klein- und Mittelstädte.

Die Ergebnisse des Sondergutachtens unterstreichen damit ein hohes Interesse der Bewohner von Stadtumbaustädten an einer Stärkung der Innenstädte und einem Erhalt der Altbausubstanz. Das heißt aber keineswegs, dass die Bewohner die Plattenbaugebiete „aufgegeben“ hätten. Das Statement, Plattenbaugebiete hätten keine Zukunft, wird von einer Mehrheit abgelehnt. Vor allem gilt dies für die Städte, in denen die Plattenbauten eine hohe quantitative Bedeutung haben.

Fazit

- Innerhalb der Städte differenziert sich die Entwicklung zunehmend. Bezogen auf die Wohnungsnachfrage und gesamtstädtische Perspektiven (Stadtentwicklung, Marktposition) schätzen insbesondere die Kommunen die Entwicklung der Innenstädte, vor allem der historischen Altstädte und der repräsentativen Gründerzeitquartiere, positiv ein. Dabei wird deutlich, dass die positive Entwicklung erst am Anfang steht und insbesondere für den Altbaubestand noch viel getan werden muss. Vor allem einfache, zum Teil noch unsanierte Gründerzeitgebiete haben deutliche Entwicklungsdefizite zu verzeichnen und weisen einen hohen Handlungsbedarf auf.
- Um die Entwicklung der Innenstädte zu verstetigen und zu intensivieren, ist eine stärkere Beteiligung der Privateigentümer erforderlich. Die notwendigen Aktivitäten in diesem Handlungsfeld wurden ausführlich in der Privateigentümerstudie (BMVBS/BBR 2007b) dargelegt wie auch in den Fallstudienuntersuchungen dieser Evaluierung erneut belegt. So ist die langfristige Stärkung der Innenstädte nur in Kooperation mit den Kleineigentümern möglich.

- In allen Fallstudienstädten, die über Altbaubestände verfügen, sind einzelne Altbaugebiete als Stadtumbaugebiete ausgewiesen. Für diese Altbaugebiete werden – in unterschiedlicher Intensität und Verbindlichkeit – weit überwiegend Aufwertungsziele und -maßnahmen in den Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten definiert. Dort, wo bislang auch der Rückbau von Altbauten verfolgt wurde, werden aufgrund der weitgehenden Einschränkung des geförderten Rückbaus sowie der mittlerweile erhöhten Sensibilität für den Altbaubestand die Rückbauziele zurückgenommen, auch wenn keine unmittelbaren Marktperspektiven absehbar sind. In einer gesamten Bewertung ist festzustellen, dass der Rückbau in Innenstädten in den Fallstudienstädten, die dies zum Gegenstand haben, mittlerweile überwiegend geordnet verläuft. Angestrebt wird eine Entwicklung, die zu einer Qualitätssteigerung und letztlich der nachhaltigen Stabilisierung des Quartiers sowie der gesamten Innenstadt beitragen soll.
- Für die Stärkung der Innenstädte gibt es bislang nur vereinzelt Impulse für die Verbesserung weicher Standortfaktoren (vgl. BMVBS/BBR 2008a, S. 55ff). Hier ist aus Sicht der Gutachter eine nachdrückliche Steigerung erforderlich. Angesichts der geschilderten Problemlagen ist es gerade in den Innenstädten wichtig, ein „Mehr an Lebensqualität“ zu entwickeln und dieses auch offensiv zu vermarkten. Dazu gehören insbesondere die Erhaltung und Verbesserung der sozialen und kulturellen Infrastruktur, der Qualitäten der öffentlichen Räume sowie ein partizipatorisches Klima der Stadtentwicklung. Bislang spielen kooperative innerstädtische Entwicklungsverfahren, wie beispielsweise Housing-Improvement-Districts, Business-Improvement-Districts, Public-Private-Partnerships, Sponsoring, Stiftungen u. a. in Stadtumbaugebieten keine oder eine noch untergeordnete Rolle.

8.7 Anpassung der städtischen Infrastruktur

8.7.1 Bedeutung im Stadtumbau

Die Städte und Gemeinden werden im Rahmen des Stadtumbauprozesses nicht allein mit wohnungswirtschaftlichen und städtebaulichen Problemen, sondern zunehmend auch mit Fragen der Infrastrukturanpassung konfrontiert. In den vergangenen 150 Jahren war die kommunale Infrastrukturplanung vornehmlich darauf ausgerichtet, den steigenden Ansprüchen einer wachsenden Bevölkerungszahl und eines quantitativ und qualitativ zunehmend ausdifferenzierten Gewerbes durch einen stetigen Ausbau Rechnung zu tragen. Angesichts der zum Teil stark sinkenden Bevölkerung und der massiven Verschiebung in der Alterszusammensetzung stehen heute dagegen insbesondere die ostdeutschen Kommunen bei der Entwicklung der Infrastruktur vor völlig neuen Herausforderungen. Sinkende Einwohnerzahlen führen in der Regel im Bereich der kommunalen Infrastrukturen zu steigenden Kosten je Einwohner, da der Rückbau der Infrastrukturen dem Umfang und dem Tempo des Einwohnerrückgangs nicht angemessen entsprechen kann. Zudem führt der demografische Wandel dazu, dass im Bereich der sozialen Infrastruktur insbesondere Kindertagesstätten, Schulen sowie Pflege- und Altenheime an eine erhebliche Veränderung der Nachfragestrukturen angepasst werden müssen (BBR 2005b, S. 2). Im Bereich der technischen Infrastrukturen führen sinkende Bevölkerungszahlen und ein abnehmender Verbrauch vor allem bei

netzgebundenen Infrastrukturen zu beträchtlichen Unterauslastungen, die sowohl die Wirtschaftlichkeit als auch die Funktionsfähigkeit der Netze beeinträchtigen können (BBR 2005b, S. 2). Ökonomische Tragfähigkeitsprobleme der jeweiligen Netze sind die Folge (BMVBS/BBR 2006b, S. 17).

Aufgrund der andauernden demografischen Veränderungen ist davon auszugehen, dass sich die Erfordernisse von Anpassungen der sozialen und technischen Infrastrukturen weiterhin vergrößern werden; dieses wird auch von der Mehrzahl der Fallstudienstädte konstatiert.

Die gravierenden Konsequenzen des Bevölkerungsrückgangs auf die städtischen Infrastrukturen spielten im Stadtumbauprozess lange Zeit eine untergeordnete Rolle (BBR 2006b, S. 4). In der Regel wurden die Probleme der technischen Infrastrukturen erst wahrgenommen, wenn sie in ihrer Funktionsfähigkeit bedroht waren oder zu überproportionalen Kostensteigerungen führten (BBR 2006b, S. 4; BBR 2005a, S. 18). Gleichwohl konnten mit Verabschiedung des Programms im Jahr 2002 bereits Mittel des Stadtumbaus für die Anpassung der städtischen Infrastruktur eingesetzt werden. Die weitere Ausgestaltung des Programms in diesem Handlungsfeld wurde in Kapitel 5 dargestellt.

8.7.2 Technische Infrastruktur

Als Infrastrukturen, deren technische Funktionsfähigkeit unmittelbar von der Auslastung abhängig ist, gelten vor allem die Trinkwasserversorgung, die Abwasserentsorgung und die Fernwärmeversorgung (BMVBS/BBR 2006b, S. 15).

Aufgrund verschiedener Parameter (Leerstände, Reduzierung der durchschnittlichen Belegungsdichte pro Wohnung, neue Gerätetechniken, verändertes Verbrauchsverhalten) ist der Wasserverbrauch in Ostdeutschland um weit über 70 Prozent zurückgegangen (Koziol 2004, S. 73). Die Unterauslastung von Abwasserleitungen führt zu höheren Betriebskosten, da ein zusätzliches Spülen der Leitungen notwendig wird. Entsteht bei den Fernwärmenetzen eine Unterauslastung aufgrund von Wohnungsleerstand, führt dies zum Anstieg des Wärmetransports und zu Überkapazitäten in den Erzeugungsanlagen. Dies hat zur Folge, dass die spezifischen Kosten der Fernwärmeerzeugung (pro abgenommener Einheit) zunehmen und die ökonomische Tragfähigkeit der Netze vermindert wird (Koziol 2004, S. 73). Auch war die Mehrheit der rückgebauten Großwohnsiedlungen durch Fernwärmesysteme versorgt, wodurch die Fernwärmeanteile in den jeweiligen Unternehmen erheblich sinken.

Das Spektrum möglicher Maßnahmen im Bereich der technischen Infrastruktur umfasst Maßnahmen in der Betriebsführung, Neuverlegungen, Komplettückbau, „Liegenlassen“ und alternative Lösungen. Konkrete Anpassungsmaßnahmen zur technischen Infrastruktur spielten in der Vergangenheit in der kommunalen Praxis nur eine untergeordnete Rolle (BBR 2005a, S. 30). 57 Prozent der ostdeutschen Kommunen und 67 Prozent der Kommunen mit mehr als 10 Prozent Bevölkerungsrückgang sehen in der Anpassung der technischen Infrastruktur jedoch einen planerischen Handlungsbedarf (BBR 2005a, S. 20). Auch das „Liegenlassen“ wird als eine angemessene Option bewer-

tet. Als wesentliche Gründe für einen nicht problemadäquaten Umgang mit dem Thema der Schrumpfung nennt das Gutachten „Kommunale Planungspraxis quo vadis?“ die bisher unbefriedigenden Förderbedingungen (BBR 2005a, S. 30). Zudem führten Unsicherheiten in Bezug auf Finanzierungs- bzw. Fördermodalitäten von Folgekosten zu einem Abwarten seitens der Ver- und Entsorger. Notwendige Anpassungs- und Rückbaumaßnahmen blieben aus (BMVBS/BBR 2006b, S. 42).

Von den Stadtumbaukommunen werden die notwendigen Anpassungserfordernisse der technischen Infrastruktur zunehmend erkannt und mehrheitlich (80 Prozent) als dringendes Problem angesehen (BMVBS/BBR 2007a, S. 61). In den Fallstudienstädten zeigt sich jedoch, dass die Anpassung der technischen Infrastruktur gegenüber anderen Zielsetzungen keine besondere Relevanz aufweist und dass die Ziele nur im geringen Umfang erreicht werden konnten. Bislang treten in den Fallstudienstädten allerdings auch noch keine bzw. nur in Einzelfällen Netzprobleme auf.

Mehrheitlich wird in den Fallstudienstädten davon ausgegangen, dass die Belange der technischen Infrastruktur aus gesamtstädtischer Perspektive zukünftig stärker an Gewicht gewinnen werden. Um unter anderem die Belange der technischen und sozialen Infrastruktur angemessen zu berücksichtigen, wurde beispielsweise in Halle das aktuelle Stadtentwicklungskonzept unter Mitarbeit der Arbeitsgruppe zur sozialen und technischen Infrastruktur erarbeitet. In Guben wurden vergleichsweise frühzeitig Anpassungen des Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes durch neue Konzepte sowohl für die Trinkwasserversorgung (Zentralisierung) als auch für die Wärmeversorgung (Dezentralisierung) vorangetrieben. Eine frühzeitige Einbeziehung der Unternehmen erfolgte in Halberstadt. In Güstrow wurden schriftliche Vereinbarungen getroffen. Auch in Halle unterzeichnen die Versorgungsunternehmen die Quartiersvereinbarungen mit. Verbindlichkeit und Planungssicherheit sind, wie für alle Akteure des Stadtumbaus, auch für die Versorgungsunternehmen von großer Bedeutung.

Die Ergebnisse der Unternehmensbefragung geben Hinweise, dass aus Sicht der überwiegenden Mehrheit der Wohnungsunternehmen weder technische Probleme bei der Anpassung der technischen Infrastruktur noch hohe Folgekosten nach Anpassung der technischen Infrastruktur entstehen (Unternehmensbefragung 2007 in Stadtumbaukommunen). Allerdings hebt auch ein Viertel der Wohnungsunternehmen hervor, dass die städtebaulichen Entwicklungskonzepte keine Aussagen zur Anpassung der technischen Infrastruktur treffen. Wo dies erfolgt, stimmt die Mehrheit der Wohnungsunternehmen den Zielaussagen zur Anpassung der technischen Infrastruktur nur eingeschränkt zu (Unternehmensbefragung 2007 in Stadtumbaukommunen).

Als größtes Risiko des Bevölkerungsrückgangs wird bundesweit das Themenfeld der Kostensteigerung für Erhaltung und Betrieb der Infrastruktureinrichtungen (90 Prozent der befragten Kommunen) gesehen (BBR 2005a, S. 23). In diesem Zusammenhang sind jedoch auch die kontinuierlichen Anpassungserfordernisse der Leitungsträger zu berücksichtigen. Mehrere Gesprächspartner in den Fallstudienstädten formulieren die Befürchtung, dass durch Kostensteigerungen die so genannte zweite Miete steigt.

Die Kostensteigerungen der Gebühren und Preise für die Endverbraucher aufgrund von Stadtumbaumaßnahmen und generellen Unterauslastungen werden nur in wenigen

Gutachten vertiefend untersucht (BMVBS/BBR 2006b, S. 22). Aus den Fallstudienstädten ergibt sich ein differenziertes Bild. In Brandenburg/Havel und Guben gibt es keine relevanten kostenmäßigen Auswirkungen auf die Bevölkerung, in Güstrow und Halberstadt hingegen sind bereits Kostensteigerungen erfolgt. Zudem wird in Halberstadt festgestellt, dass kontinuierliche Anpassungen bei dispersen Rückbautätigkeiten nur begrenzt technisch und finanziell zu bewältigen und somit weitere Kostensteigerungen auf Dauer nicht abzuwenden sind („Kostenremanenz“). „Zwischenlösungen“ im Stadtumbau werden von Versorgungsunternehmen kritisch beurteilt, da diese aus deren Sicht nicht wirtschaftlich und letztendlich nicht nachhaltig sind.

Im Rahmen von Stadtumbauprozessen können für die Unternehmen der technischen Infrastruktur kurzfristig direkte Umbaukosten und Buchwertverluste entstehen (BMVBS/BBR 2006b, S. 19 f.). Konkrete Kostenaussagen zu stadumbaubedingten Anpassungsmaßnahmen weisen insgesamt erhebliche qualitative und quantitative Bandbreiten auf, da die Angaben zum Teil auf groben Schätzungen oder auf konkreten einzelnen Umbaumaßnahmen beruhen (BMVBS/BBR 2006b, S. 22). Räumlich stellt die kostengünstigste Rückbaustrategie aus Sicht der technischen Infrastruktur ein Rückbaugeschehen von den Netzendenden her dar, da die mit dem flächigen Rückbau einhergehende Reduzierung der Netzausdehnung zu einer deutlichen Verringerung der Infrastrukturjahreskosten führt (BMVBS/BBR 2006b, S. 41).

Aus dem Gutachten zur kommunalen Planungspraxis ergibt sich, dass 64 Prozent der Kommunen einen Reformbedarf bei der Infrastrukturfinanzierung sehen (BBR 2005a, S. 59). Die Städte mit einem prognostizierten Bevölkerungsrückgang sehen mit 91 Prozent im Bereich der Infrastrukturfinanzierung den größten Reformbedarf (BBR 2005a, S. 59 f.).

Als eine Fördermöglichkeit wird die Finanzierung der Kosten über steuerliche Vergünstigungen, die Einrichtung einer separaten Infrastrukturförderung, die Ausweitung der Förderung auf alle infrastrukturfördernden Ressorts sowie eine stärkere Förderung über die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und eine zusätzliche Heranziehung der EU-Strukturfördermittel zur wirtschaftlichen Entwicklung diskutiert (BMVBS/BBR 2006b, S. 23 ff., gemeinsames Positionspapier 2006, S. 5, GdW 2006, S. 1 ff.).

8.7.3 Soziale Infrastruktur

Nach den Ergebnissen der Befragung der Wohnungsunternehmen ist die Anpassung der sozialen Infrastruktur an die veränderten Bedarfe bislang nur teilweise erfolgt und wird noch nicht als gelungen eingeschätzt. Die größten Anpassungsbedarfe im Bereich der sozialen Infrastruktur bestehen in den Gebieten der DDR-Großwohnsiedlungen, weshalb die Stadtumbaukommunen vor allem dort Maßnahmen der Aufwertung und des Rückbaus der sozialen Infrastruktur vornehmen (BMVBS/BBR 2007a, S. 56).

Grundsätzliche Strategien für den Umgang mit Einrichtungen der sozialen Infrastruktur bilden Modernisierungen, Umnutzungen, Zwischennutzungen und Rückbauten mit verschiedenen Optionen für eine Nutzung der freigelegten Flächen.

Nach den Ergebnissen der Studie zur kommunalen Planungspraxis (BBR 2005a, S. 29) haben 46 Prozent der befragten Kommunen Umnutzungen der sozialen Infrastruktur vorgenommen oder beabsichtigen dies. Ein Rückbau bzw. Abriss von sozialer Infrastruktur wurde hingegen nur von 37 Prozent der Kommunen durchgeführt oder soll noch durchgeführt werden. Kann keine direkt anschließende neue Nutzung für eine Einrichtung gefunden werden, ist eine Zwischennutzung möglich. Erfahrungen mit Zwischennutzungen haben gezeigt, dass „Kümmerer“ zu einem Substanzerhalt beitragen und ein positives Signal von einer erlebbaren neuen Nutzung ausgeht (BBR 2006b, S. 7). Zudem belegen erfolgreiche Projekte der Zwischennutzung, dass Vorteile sowohl für den Eigentümer als auch für den Zwischennutzer entstehen, beispielsweise durch die Imageverbesserung des Standortes (BBR 2006b, S. 7). Einzelne Projekte wurden auch in den Fallstudienstädten Berlin und Halle initiiert und umgesetzt.

Insgesamt sind die Anpassung und der Rückbau von sozialer Infrastruktur bislang in den Fallstudienstädten und den verschiedenen Umbaugebieten gegenüber anderen Handlungsfeldern des Stadtumbaus ein eher nachgeordnetes Thema. Eine Nachnutzung der Gebäude ist häufig mit Schwierigkeiten verbunden und kann daher oftmals nicht umgesetzt werden. Lediglich in Marzahn-Hellersdorf ist der Rückbau sozialer Infrastruktur ein zentrales Thema des Stadtumbaus. Hier wurden auf der Grundlage einer Sonderregelung die Rückbaumittel zu großen Teilen für Einrichtungen der sozialen Infrastruktur verwendet. Gleichzeitig wurden Aufwertungsmittel des Stadtumbau Ost in Marzahn-Hellersdorf zur Aufwertung von sozialen Infrastruktureinrichtungen, wie den behindertengerechten Umbau der Volkshochschule, die Neugestaltung von Hortspielplätzen und die Schaffung von neuen Schulsportanlagen eingesetzt. Der Rückbau in Marzahn-Hellersdorf ist mittlerweile zum großen Teil abgeschlossen, da die gesetzten Ziele weitgehend erreicht sind. In Roßleben wurden beispielsweise altenbezogene Einrichtungen, wie ein Alten- und Pflegeheim, saniert.

Wenngleich in den Fallstudienstädten die Relevanz dieses Handlungsfeldes gegenüber anderen Zielsetzungen geringer ist, gehen die Akteure in den Fallstudienstädten davon aus, dass die Anpassung und Umgestaltung der sozialen Infrastruktur zukünftig verstärkt an Gewicht gewinnen werden.

8.7.4 Fazit

- Rückbau und Anpassung der technischen wie auch der sozialen Infrastrukturen werden zukünftig weiterhin und zum Teil verstärkt Themenfelder des Stadtumbaus sein. Räumliche Umsetzungsschwerpunkte sind hierbei die Großsiedlungen.
- Die Betreiber der technischen Infrastrukturen sind bei der Fortschreibung und Umsetzung der Stadtumbaukonzepte in den letzten Jahren verstärkt beteiligt worden, da die Notwendigkeit integrierter abgestimmter Strategien für die Entwicklung der technischen Infrastruktur erkannt wurde. Durch verbesserte Integration konnten Rückbaustrategien teilweise so optimiert werden, dass auch die Versorgungsträger ihre Leitungssysteme systematischer und effizienter rückbauen konnten (z. B. in Halberstadt). Die verschiedenen Träger der sozialen Infrastruktur sind demgegenüber weniger in die Konzeptentwicklung des Stadtumbaus eingebunden. Dies ist zukünftig gleichermaßen verstärkt erforderlich.

- Die kontinuierlich weiter anhaltende Abnahme der Bevölkerung wird zukünftig in hohem Maße den Umbau (baulich und nutzungsbezogen) der sozialen Infrastruktur erfordern. Verglichen mit der technischen Infrastruktur handelt es sich hierbei um eher langsamere Prozesse, die einer präzisen, nachhaltigen Steuerung bedürfen.
- Die Finanzierung der schrumpfungs- und stadumbaubedingten Rückbau- und Anpassungsmaßnahmen geht über die finanziellen Handlungsspielräume der Ver- und Entsorgungsunternehmen hinaus. Auch wenn es sich um entgelt- bzw. gebührenfinanzierte Bereiche handelt, ergeben sich Grenzen für die Refinanzierung über Gebühren und/oder Entgelte, da die finanzielle Belastbarkeit von Haushalten durch eine überproportional steigende „zweite Miete“ stark begrenzt ist. Gleichwohl darf nicht außer Acht gelassen werden, dass betriebswirtschaftliche Notwendigkeiten zu laufenden Mietanpassungen oder zu Modifikationen von Betriebskosten führen und Programme der relevanten Fachressorts – z. B. mit Zuständigkeiten für Wirtschaft, Umwelt und Energie sowie Verkehr – eine finanzielle Unterstützung gewährleisten sollten. In den Fallstudienstädten wird die Erfordernis des Rückbaus wie auch die Erfordernis einer Berücksichtigung von stadumbaubedingten Sonderlasten bestätigt.

8.8 Schaffung nachhaltiger städtebaulicher Qualitäten

In diesem Teil der Wirkungsanalyse wird auf der Basis der Ergebnisse der Evaluierung diskutiert, inwieweit das Programm Stadtumbau Ost der Schaffung nachhaltiger städtebaulicher Qualitäten gedient hat. Hierbei wird über die verschiedenen Gebietstypen und einzelnen Fallstudienstädte hinaus eine Perspektive eingenommen, die die Stadtentwicklung in Stadtumbaustädten insgesamt umfasst.

Das Programm Stadtumbau Ost hat entscheidende Beiträge zur Schaffung und Verbesserung der städtebaulichen Situation geleistet. Zu klären ist allerdings, in welchen Problemdimensionen und Handlungsfeldern von städtebaulicher Qualität das Programm Wirkungen entfaltet hat und wie die Effekte in den einzelnen Handlungsfeldern aussehen. Dabei ist eine Isolierung einzelner Wirkungszusammenhänge angesichts der Komplexität nur eingeschränkt zu leisten. Beschrieben und bewertet werden die erreichten Effekte jedoch in Bezug auf verschiedene Programmziele.

8.8.1 Städtebauliche Probleme und Maßnahmen zur Steigerung der städtebaulichen Qualität

Die zu Beginn des Programms konstatierte Problematik hinsichtlich der städtebaulichen Situation bezog sich vor allem auf die Großwohnsiedlungen und die Innenstädte einschließlich der innenstadtnahen Wohnquartiere. In den Großwohnsiedlungen waren sowohl die in hohem Maße leer stehenden Gebäude mit erheblichen baulichen Mängeln, als auch die gestalterisch-funktionalen Schwächen an den Gebäuden und im Wohnumfeld von Bedeutung. Die Innenstädte wiesen erhebliche Sanierungsrückstände und hohe Leerstandsquoten auf, insbesondere im unsanierten Bestand, wobei

insgesamt zwischen verschiedenen Gebietstypen zu unterscheiden ist. Zudem wiesen sie funktionale Schwächen auf. Viele historische Altstädte hingegen waren als geschlossene städtebauliche Ensembles weitgehend erhalten. Darüber hinaus befanden sich zentrale und städtebaulich bedeutsame Plätze, Straßenzüge, öffentliche Gebäude und Grünanlagen in ihrer strukturbildenden Funktion für die Städte, trotz der bereits seit Jahren laufenden Förderung in anderen Förderprogrammen, vielerorts noch in einem schlechteren Zustand, als dies heute der Fall ist. Damit waren die städtebaulichen Qualitäten zu Beginn des Programms durch den schlechten physischen Zustand der Gebäude und der Infrastruktur sowie durch den hohen Leerstand und eine Unternutzung stark beeinträchtigt. Das Stadtbild war vielerorts nachhaltig negativ betroffen.

Die für Veränderungen der städtebaulichen Situation relevanten Maßnahmen beziehen sich auf mehrere Handlungsfelder und unterschiedliche Dimensionen der städtebaulichen Qualität und können im Rahmen des Stadtumbau Ost dem Rückbau wie auch der Aufwertung zugeordnet werden. Im Folgenden wird, auf Basis der Ergebnisse der Fallstudienanalyse, eine Beurteilung über die erreichten Wirkungen des Stadtumbauprogramms vor dem Hintergrund der jeweiligen Zielsetzungen vorgenommen (u. a. anhand der Auswertung der Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte, eigener Begehungen, Expertengesprächen und einer ergänzenden standardisierten schriftlichen Befragung).

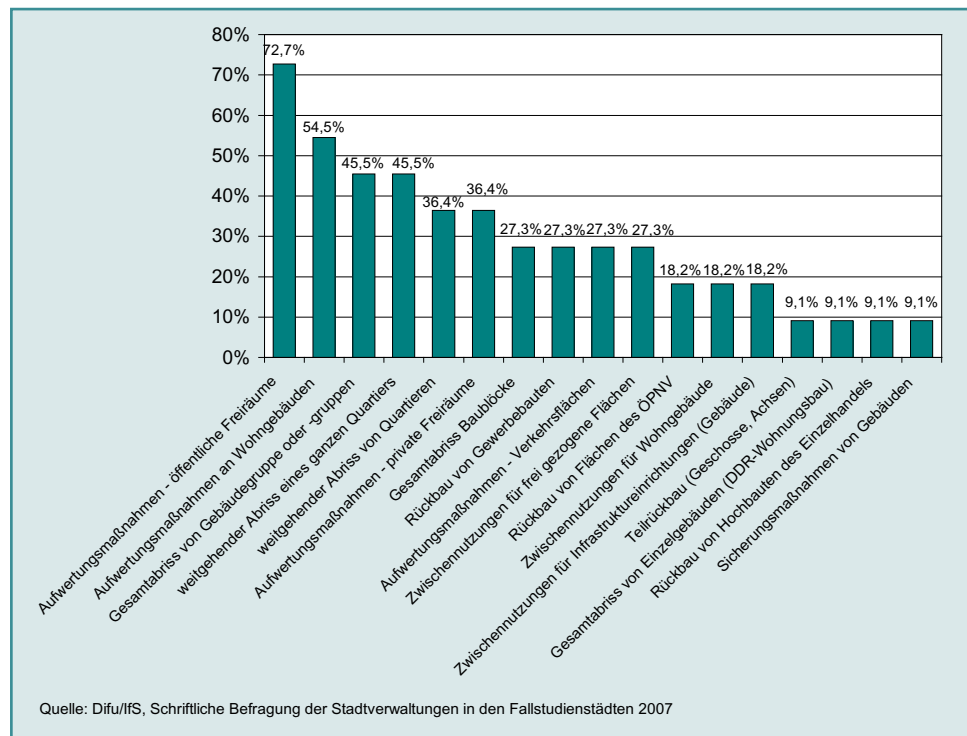
Die Festlegung von Maßnahmen zur Verbesserung städtebaulicher Qualitäten erfolgt zumeist in den gebietsbezogenen Konzepten für die Stadtumbaugebiete. Hierzu zählen insbesondere die qualitative Verbesserung der öffentlichen Räume und verkehrlicher Situationen, die Gestaltung von neu gewonnenen Freiflächen, die gestalterische Aufwertung vorhandener Bausubstanz und die Platzierung qualitätvoller Neubauten. Durch eher „informelle“ gestalterische Quartierskonzepte wie auch kommunale Gestaltungssatzungen, Werbesatzungen oder Denkmalssatzungen sowie entsprechende Bebauungsplanfestsetzungen nehmen die Städte und Gemeinden Einfluss auf die Stadtgestalt. Soweit eine entsprechende Planungs- und Baukultur wie auch die notwendigen Haushaltsmittel oder Kooperationspartner vorhanden sind, werden in Einzelfällen städtebauliche Ideenwettbewerbe wie auch Realisierungswettbewerbe ausgeschrieben, um qualitative Zeichen zu setzen und gute Beispiele zu geben.

Abbildung 8.40 spiegelt die Einschätzungen von Schlüsselpersonen in den Stadtverwaltungen der Fallstudienstädte darüber wider, welche Maßnahmen in der Vergangenheit zur Steigerung der städtebaulichen (gesamtstädtischen) Qualitäten beigetragen haben. Vier Maßnahmengruppen sind dabei von herausragender Bedeutung:

- Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum der Quartiere,
- Aufwertungsmaßnahmen an Wohngebäuden,
- Gesamtabriss von einer oder mehreren Gebäudegruppen,
- weitgehender Abriss eines ganzen Quartiers.

Im Ergebnis werden die beiden im Programm angelegten Strategiestränge nachvollziehbar, nämlich die Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum einerseits und der

Abbildung 8.40: Maßnahmen die in „starkem“ und „sehr starkem“ Maße zur Steigerung der städtebaulichen Qualität beitragen (Einschätzung in den Fallstudienstädten)



Rückbau sowie die Aufwertung der verbleibenden Bausubstanz andererseits. Gerade die differenzierten Maßnahmen im öffentlichen Raum (Neu- und Umgestaltung von Verkehrsflächen, Plätzen, Grün- und Freiflächenflächen, Freiflächen vor öffentlichen Gebäuden, Kinderspielplatzgestaltung) haben positive gestalterische Effekte mit hoher Wirksamkeit erzielt, die für die weitere Aufwertung der Gebäude einen wichtigen Impuls gegeben haben oder geben können.

Im Folgenden werden Maßnahmen und Effekte für die Stadtstruktur insgesamt sowie für die Stadtumbaugebiete und öffentliche Räume differenziert dargestellt.

Verbesserung der städtebaulichen Qualität und Reparatur der Stadtstrukturen durch Rückbau, Umbau und Aufwertung

Die bisherige Umsetzung des Stadtumbauprogramms ist in starkem Maße durch den Rückbau, vor allem in Großwohnsiedlungen, geprägt. Mit der Umsetzung der Rückbaumaßnahmen wurden verschiedene städtebaulich relevante Wirkungen ausgelöst bzw. Handlungsfelder berührt:

- Beseitigung von leer stehenden, dauerhaft nicht mehr benötigten Wohngebäuden mit negativen Ausstrahlungseffekten,
- Reduzierung zu hoher bzw. unangepasster Dichten in Großwohnsiedlungen und Beseitigung von Gebäuden mit unmaßstäblicher Kubatur,

- weitgehender Abriss und damit Auflösung ganzer Quartiere,
- Gewinnung von Freiflächen zur Aufwertung des Wohnumfeldes in Großwohnsiedlungen,
- Gewinnung von Freiflächen in innerstädtischen Quartieren zur Aufwertung des Wohnumfeldes,
- Beseitigung von anderen Gebäuden mit erheblicher negativer Ausstrahlung auf das Wohnumfeld und die gestalterische Qualität (z. B. Gewerbegebäude, Infrastruktureinrichtungen) und
- Eingriffe in die Stadtstrukturen (z. B. Aufbrechen von Blockrändern), die negative Effekte für die städtebauliche Qualität haben können.

Die innerstädtische Revitalisierung, der Erhalt und die Weiterentwicklung der Stadtstrukturen und die Schaffung städtischer Identität gehen in allen untersuchten Fallstudienstädten zudem mit verschiedenen Aufwertungsmaßnahmen einher. Diese betreffen insbesondere:

- die Verbesserung der öffentlichen Räume (Neu- und Umgestaltung von Verkehrsflächen, Plätzen, Grün- und Freiflächen, Kinderspielplätze, Freiflächen vor öffentlichen Gebäuden und Kinderspielplätzen),
- die Gestaltung von neu gewonnenen Freiflächen,
- die gestalterische Aufwertung vorhandener Bausubstanz (Aufwertungsmaßnahmen an Wohngebäuden).

Effekte für die Stadtstruktur

Vor dem Hintergrund der Analyse der Fallstudien, der Kommunalbefragung sowie der Umfrage bei den Wohnungsunternehmen kann festgestellt werden, dass der Rückbau sowie die übergreifenden Zielsetzungen des Stadtumbau Ost die Großsiedlungen insgesamt gestärkt haben. Auch wenn der Rückbau gesamtstädtisch keineswegs immer von außen nach innen konsequent umgesetzt werden kann, gilt vielerorts das Leitziel Innen- vor Außenentwicklung, das im Bereich der Großsiedlungen zumindest teilweise und näherungsweise erfolgreich umgesetzt wird. Ein Rückbau von den Rändern her ist für die Erhaltung und Herstellung kompakter und starker Städte und somit zur Vermeidung von stadtstruktureller Perforation von entscheidender Bedeutung. Nicht zuletzt ist der Rückbau von außen nach innen notwendig, um Kosten der Infrastrukturen in einem bezahlbaren Rahmen zu halten. Großwohnsiedlungen können auch nach dem Rückbau – allerdings in reduziertem Umfang – wichtige Funktionen (Wohnen, Dienstleistungen, soziale Infrastruktur) für das gesamtstädtische Gefüge übernehmen.

Demgegenüber nachgeordnet, aber letztlich nahezu gleich bedeutsam kann festgestellt werden, dass im Zuge der Stärkung der Großsiedlungen durch den Rückbau von außen nach innen Wohnumfeldqualitäten insbesondere an den Rändern der Siedlungen verbessert und damit der Übergang von Wohnquartieren in den Naturraum qualifiziert werden konnte. Gleichwohl muss hierbei hervorgehoben werden, dass positive Urteile den Beginn einer Entwicklung würdigen, aber die Ziele bei weitem noch nicht erreicht sind. Bislang stellen sich insbesondere die Übergänge und Freiflächen

an den Stadträndern noch als Gestaltungs- und Möglichkeitsräume dar. Es kann wohl begründet behauptet werden, dass die randstädtischen Großsiedlungen, die auch vor dem Stadtumbau bereits eine Nähe zum Naturraum aufwiesen, keinen dringenden Bedarf für weitere Frei- und Grünflächen hatten. Der Stadtumbau Ost birgt jedoch die Möglichkeit, die Freiflächen nach Rückbau einzelner Blöcke am Rand neu zu definieren und entsprechend zu entwickeln. Zudem trägt eine Entdichtung in der Höhe, also der Rückbau der oberen Geschosse, wie er beispielsweise in Guben umgesetzt wurde, dazu bei, dass der Übergang zwischen Bebauung und Naturraum qualitativvoller gestaltet wird und – mit geringeren Sichthindernissen – erlebt werden kann.

Die historischen Stadtkerne und die bürgerlichen Gründerzeitviertel sind in der Regel durch eine geschlossene Bebauung geprägt. Sie wurden in den letzten Jahren umfangreich instandgesetzt und saniert und weisen deutlich weniger Sanierungsrückstände als Anfang der 1990er Jahre auf. Der Stadtumbau Ost hat hier bereits laufende Maßnahmen und Zielsetzungen des Städtebaulichen Denkmalschutzes und der klassischen Stadtsanierung durch Aufwertungsmaßnahmen sinnvoll ergänzt. Nicht nur in größeren Städten, sondern auch in Klein- und Mittelstädten, wie beispielsweise in Guben und Brandenburg/H., wurden innerstädtische Altbaustadtquartiere stabilisiert. Sie entwickeln sich wieder zu attraktiven Wohnstandorten und bilden damit funktionell und hinsichtlich der Identitätsbildung einen wichtigen Bestandteil für eine intakte Stadtstruktur. Hingegen konnten einfache gründerzeitliche Stadtquartiere, wie beispielsweise die Bahnhofsvorstadt in Brandenburg/H., noch nicht positiv in das Stadtgefüge integriert werden und weisen vielerorts noch städtebauliche Missstände auf. Der Eindruck hinsichtlich der Intaktheit der Stadtstruktur kann hierdurch insgesamt beeinträchtigt werden, wenn beispielsweise der Eintritt in die Stadt (Bahnhofsvorstadt) von städtebaulichen Problemen dominiert ist. Im Umkehrschluss stellt eine gut entwickelte und gestaltete Eingangssituation der Stadt (Bahnhofsvorstadt in Halle) eine Voraussetzung dar, um die Stadtstruktur positiv erleben zu können.

Für die gesamte Stadtstruktur positiv auswirken kann sich die im Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzept formulierte Zielsetzung, dass kein Stadtteil aufgegeben werden soll (z. B. Brandenburg/H.). Darin drückt sich ein Konsens aus, dass alle Stadtteile eine Funktion und Bedeutung für die Stadtstruktur haben und nur im Zusammenspiel eine Verbesserung der städtebaulichen Qualität gewährleisten können. Dies schließt nicht aus, dass Rückbaumaßnahmen in allen Gebieten durchgeführt werden. In einzelnen Fällen kann eine Aufgabe von Stadtquartieren des DDR-Wohnungsbaus aber zur Verbesserung der Stadtstruktur beitragen.

Um die Qualität der Stadtstruktur wieder erlebbar zu machen und auch den Eindruck flächenhafter Qualitätsverbesserungen zu stärken, kann es zweckmäßig sein, gezielt Aufwertungsschwerpunkte zu definieren und dort Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen gezielt umzusetzen. Diese „Inseln“ sollten mit Straßenräumen und –wegen verbunden werden. Diese vernetzte räumliche Struktur bietet die Basis für flächenhafte Verbesserungen und Aufwertungen.

Effekte für Stadtumbaugebiete und öffentliche Räume bzw. Plätze

Da der Rückbau überwiegend in den Großwohnsiedlungen stattfand und weniger in den Altbaubereichen, zeitigt er in erster Linie Effekte für die Großwohnsiedlungen. Die Gebiete wurden durch den Rückbau leer stehender Gebäude und den Rückbau bzw. die Stilllegung von oberen Geschossen stabilisiert. Die Stabilisierung bzw. Stärkung erfolgt mit Blick auf die Aufwertung des Wohnungsbestands, die Beseitigung leer stehender Gebäude, die Stärkung des Gebietsimages und der Funktion als Wohnstandort. Eine nachhaltige Verbesserung der städtebaulichen Struktur gelingt insbesondere dann, wenn der Rückbau durch Aufwertungsmaßnahmen flankiert wird. Im WK IV in Guben erfolgten beispielsweise umfassende Rückbaumaßnahmen für ganze Gebäudeblöcke sowie Segment- und Geschossrückbau, die durch umfassende Aufwertungsmaßnahmen ergänzt wurden (Gestaltung der Rückbauflächen, bedarfsgerechte Anpassung der Bildungs- und sozialen Infrastruktur; Differenzierung des Wohnungsangebots). Zudem wurden Gebäudestilllegungen- und Umnutzungen vorgenommen.

In den Altbaubeständen, insbesondere der Innenstädte, wurden städtebauliche Qualitäten durch Stadtreparaturen und damit durch den Rückbau von Wohnnebengebäuden sowie Aufwertungsmaßnahmen im Wohnumfeld und Gebäudebestand befördert. Hierbei ist festzustellen, dass die Aufmerksamkeit vielerorts deutlich stärker auf den stadtbildprägenden historischen Altstädten und bürgerlichen Gründerzeitvierteln liegt als auf den einfachen Gründerzeitgebieten, z. B. Bahnhofsvorstädten. Die bisherigen stadtgestalterischen Effekte sind sehr unterschiedlich ausgeprägt und wirken oftmals lediglich kleinräumig. Hierbei stehen die Aufwertungsmaßnahmen vielfach noch am Anfang. Um städtebauliche Missstände zu beheben bzw. diesen entgegenzuwirken, erweist es sich als grundsätzlich sinnvoll, kombiniert Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen durchzuführen.

Im Rahmen der Fallstudienuntersuchung wurden Schlüsselpersonen der jeweiligen Stadtverwaltungen zur Qualitätsverbesserung in den verschiedenen Gebietstypen befragt (vgl. Abbildung 8.41). Hierbei erfolgen positive Beurteilungen insbesondere auf die his-

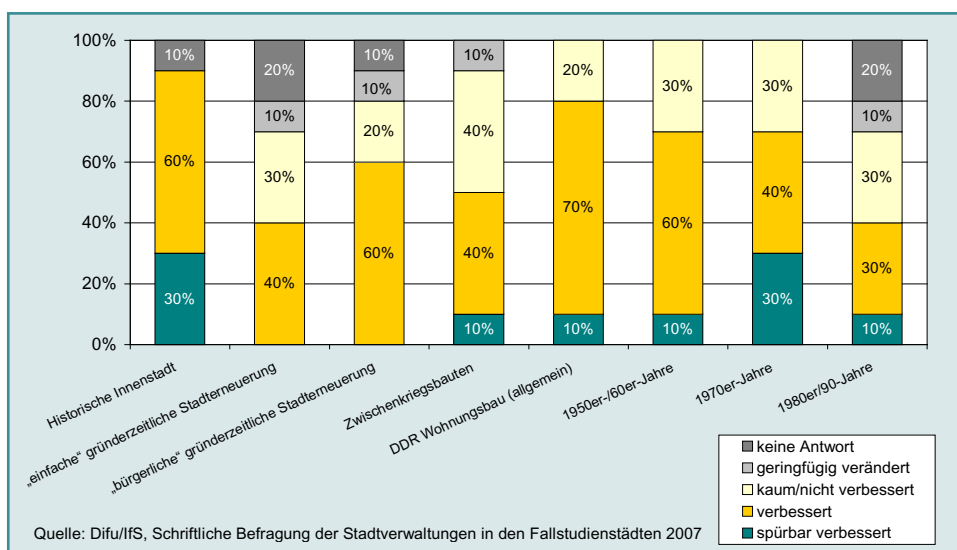


Abbildung 8.41: Einschätzung der Veränderung der städtebaulichen Qualität in den Fallstudienstädten nach Gebietstypen

torischen Innenstädte, wenngleich für diese Gebiete nach wie vor großer Handlungsbedarf konstatiert wird. Hier ist anzunehmen, dass die qualitativen Verbesserungen insbesondere auf bereits durchgeführte (und parallel noch laufende) Sanierungsvorhaben zurückzuführen sind. Die Qualitäten „einfacher“ gründerzeitlicher Quartiere werden zu 40 Prozent als „verbessert“, jedoch auch mit 30 Prozent als „kaum bzw. nicht verbessert“ bewertet. Wie bereits in der Kommunalbefragung festgestellt, bilden sich auch für die „einfachen“ gründerzeitlichen Gebiete in den Fallstudienstädten Handlungsbedarfe ab. Die Veränderung der „bürgerlichen“ Gründerzeitgebiete wird hingegen besser beurteilt. Ein Grund hierfür könnte die qualitätvollere Bauweise und -substanz sein, die bei privaten Kleineigentümern zu stärkeren Investitionen geführt hat. Die Beurteilung der Qualitätsverbesserung in den sonstigen Gebietstypen stellt sich differenziert dar, die größte Verbesserung wird für die 1950er- und 1960er-Jahre-Gebiete gesehen.

Einsatz verschiedener Fördermittel

Wie bereits in Kapitel 6.4 ausführlich dargestellt, können die positiven Effekte für die Verbesserung der städtebaulichen Qualität in den verschiedenen Stadtquartieren nicht allein auf den Einsatz von Programmfördermitteln des Stadtumbau Ost zurückgeführt werden. Die städtebauliche Qualität der Großsiedlungen wird im Rahmen der Programmumsetzung „Soziale Stadt“ durch Aufwertungsmaßnahmen im Wohnumfeld (Wohninnenhof- und Freiflächengestaltung, Gestaltung öffentlicher Plätze, Infrastrukturmaßnahmen, z. B. an Schulen) verbessert. In den Innenstädten tragen Förderprogramme wie das Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“, die allgemeine Städtebauförderung oder das Programm „Aktive Stadt- und Ortszentren“ zur Aufwertung bei. Explizit werden hierbei nicht nur Missstände an Gebäuden beseitigt, sondern auch Defizite im öffentlichen Raum (fehlendes Grün in den Innenstädten, mangelnde Gestaltung von Stadtplätzen) behoben und Probleme der Infrastrukturversorgung gelöst (BMVBS/BBR 2008a, S. 30). In Ergänzung zu den Fördermitteln des Stadtumbau Ost werden vor dem Hintergrund einer ganzheitlichen Betrachtung die Funktionalität der Stadt und städtebauliche Qualitäten nachhaltig befördert. Es erscheint hierbei nicht sinnvoll und auch nicht möglich, den jeweiligen Förderprogrammen dezidiert Maßnahmen zuzuordnen, denn verschiedene Fördertöpfe und -programme eignen sich hierbei häufig für die gleichen Maßnahmen. Die kommunale Praxis zeigt vielmehr, dass die Verantwortlichen in den Stadtumbaukommunen auf Basis der formulierten Entwicklungsprioritäten die Fördermittel abgestimmt in Teilgebiete und einzelne Maßnahmengruppen lenken.

Zukünftiger Handlungsbedarf

Nach den Ergebnissen der Kommunalbefragung der Bundestransferstelle (BMVBS/BBR 2007a) werden die dringendsten – über den Wohnungsleerstand hinausgehenden – städtebaulichen Probleme im Bereich der Brachen in zentraler Lage, der Verkehrsbelastung, den Anpassungsbedarfen der technischen und sozialen Infrastruktur und den Funktionsmängeln in den verbleibenden Teilen der Innenstadt sowie in den Rückbaugebieten gesehen (vgl. Abbildung 8.42).

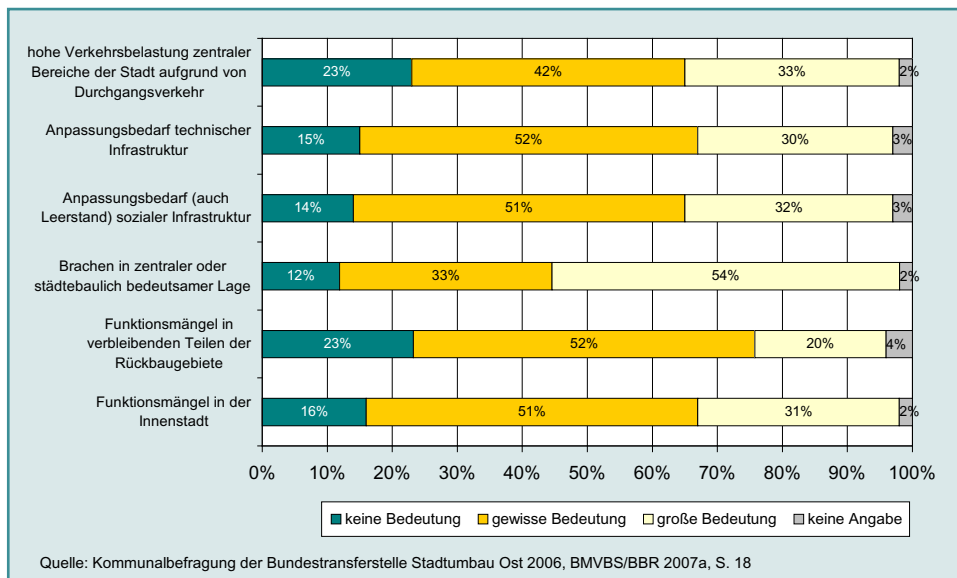


Abbildung 8.42: Einschätzung der dringendsten städtebaulichen Problemlagen (über den Wohnungsleerstand hinaus) in den Stadtumbaukommunen

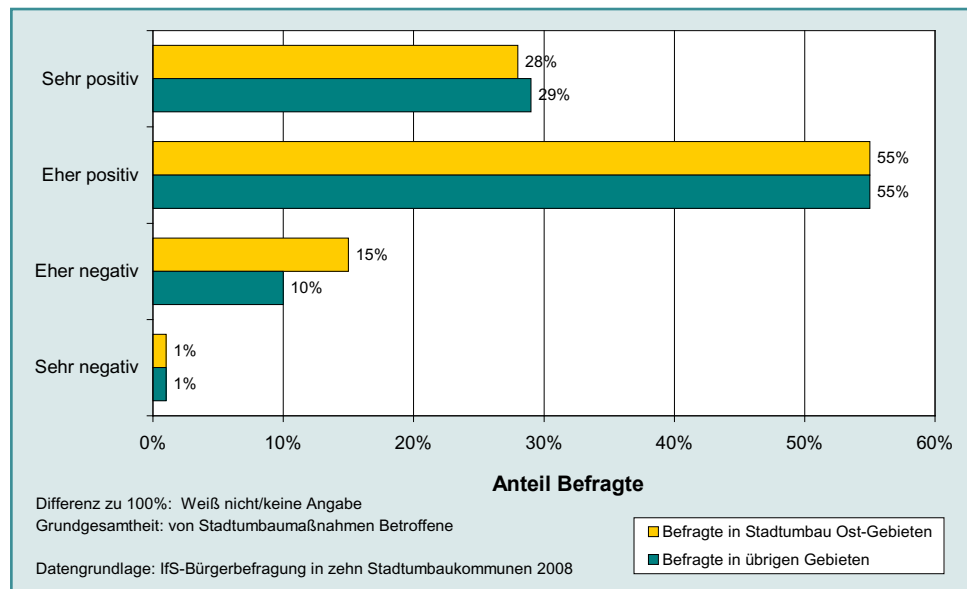
8.8.2 Perspektiven der Bewohnerschaft

Die Urteile der Bewohnerschaft zur Veränderung der Qualitäten im eigenen Wohngebiet können mit Hilfe ausgewählter Ergebnisse der Bürgerumfrage in den Fallstädten (Sondergutachten) dargestellt werden. Hier zeigt sich, dass die Bewohner ganz überwiegend mit der Entwicklung des Stadtteils, in dem sie leben, zufrieden sind. Mehr als 80 Prozent geben an, der Stadtumbau habe sich in den letzten fünf Jahren positiv oder sehr positiv entwickelt; das gilt für Gebiete innerhalb wie außerhalb der Stadtumbaukulisse (vgl. Abbildung 8.43).

Am besten schneiden unter den Stadtumbaugebieten im Urteil der Bewohner die Altbauggebiete ab (sehr positiv: 30 Prozent, eher positiv: 53 Prozent, negativ: 16 Prozent). Bei den Gründerzeitgebieten schätzen die wenigsten Befragten die Entwicklung der letzten fünf Jahre negativ ein (10 Prozent), aber deutlich weniger sehen eine sehr positive Entwicklung (14 Prozent, eher positiv: 76 Prozent). Die Entwicklung in den Plattengebieten wird zwar vergleichsweise etwas zurückhaltender bewertet, sie erreicht aber auch 80 Prozent positive Bewertungen.

Als Gründe für eine positive Bewertung werden am häufigsten genannt, dass die Häuser ein schöneres Erscheinungsbild bekommen hätten und Straßen, Wege und Plätze neu gestaltet worden seien. Dass neue Grünflächen angelegt wurden, geben die Bewohner in Stadtumbaugebieten häufiger als Grund für ihre positive Einschätzung an als außerhalb (57 Prozent gegenüber 38 Prozent). Die Wohnumfeldmaßnahmen aus dem Programm Stadtumbau Ost werden also von der Bewohnerschaft durchaus registriert und positiv bewertet. Auch geben Bewohner von Stadtumbaugebieten häufiger an, die Versorgung sei besser geworden (44 Prozent gegenüber 35 Prozent). Die Befürchtung, der Rückbau führe hier zu Engpässen, scheint sich also bisher nicht bewahrheitet zu haben.

Abbildung 8.43: Einschätzung der Veränderung ihres Wohngebietes durch Bewohner von Stadtumbauquartieren in den Fallstudienstädten



Als Grund für eine negative Bewertung der Gebietsentwicklung wird am häufigsten der Wegzug (62 Prozent) und am zweithäufigsten der Leerstand (57 Prozent) genannt. Dass die Häuser einen zunehmend sanierungsbedürftigen Eindruck machen, spielt eine fast ebenso wichtige Rolle (56 Prozent der Nennungen). Die Bewertungskriterien sind für Bewohner aus Stadtumbaugebieten kaum anders als bei solchen, die außerhalb der Gebietskulisse leben. Lediglich beim Wegzug ergibt sich ein Unterschied von fünf Prozentpunkten. Die stärkste negative Wirkung geht also von der Tatsache aus, dass andere Bewohner, die zum engeren räumlichen und sozialen Umfeld gehörten, das Gebiet verlassen.

8.8.3 Fazit

- Das Programm Stadtumbau Ost hat entscheidende Beiträge zur Schaffung und Verbesserung der städtebaulichen Situation geleistet. Hierzu haben sowohl Maßnahmen im Bereich Rückbau (Einzelabriss, Gebäudegruppen und ganze Quartiere) als auch im Bereich Aufwertung (im öffentlichen Raum und an Wohngebäuden) beigetragen. Sie dienen gleichermaßen zur Steigerung der städtebaulichen (gesamstädtischen) Qualitäten.
- Die bisherigen und aktuellen Stadtumbauprozesse eröffnen für die Stadtumbaugebiete vielfältige Chancen, die Lebensqualität in den Städten und Gemeinden zu verbessern. Diese liegen im Rahmen von Rückbautätigkeiten z. B. in der Gewinnung von aufgelockerten innerstädtischen Bereichen, größeren Frei- und Grünflächen sowie der Rückgewinnung von Landschaft an den Stadträndern und in Großwohnsiedlungen. Die Vernetzung, Gestaltung und funktionale Besetzung

neu gewonnener Freiflächen ist hierbei ein langfristiges Ziel, dem durch die kommunalen Haushaltslagen (z. B. Pflegeintensitäten von Frei- und Grünflächen) jedoch enge Grenzen gesetzt sind.

- Die Schaffung städtebaulicher Qualitäten ist geprägt durch langfristige, dauerhafte Prozesse, die auf breiter Basis initiiert und getragen werden. Die Wirkungsweise verschiedener, oftmals gebündelter Förderprogramme auf die Qualitätsentwicklung und –stärkung lässt sich nicht kausal ableiten. Die einzelnen Bausteine des Stadtumbauprogramms sind in Teilen – z. B. Schaffung neuer städtebaulicher Strukturen und neuer Bebauungsformen, Ansiedlung neuer Funktionen – wirksam, bedürfen jedoch in großem Maße weiterer Ausgestaltung und Optimierung.
- Die Akzentuierung der innerstädtischen Revitalisierung, der Erhalt und die Weiterentwicklung der Stadtstrukturen und die Schaffung städtischer Identität gehen in allen untersuchten Fallstudienstädten mit differenzierten Aufwertungsmaßnahmen einher. Die bisherigen stadtgestalterischen Effekte sind daher sehr unterschiedlich ausgeprägt und wirken oftmals lediglich kleinräumig.
- Großwohnsiedlungen konnten sowohl durch Rückbau als auch durch Aufwertungsmaßnahmen gestärkt und stabilisiert werden, was sowohl ihre Rolle im gesamtstädtischen Gefüge als auch als Gebietstypus betrifft. Für die Stabilisierung wirkt sich besonders positiv aus, wenn Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen, unabhängig von den Förderprogrammen, ineinandergreifen.
- Altstadtkerne und bürgerliche Gründerzeitgebiete sind fester Bestandteil der Stadtstruktur und funktional bedeutsam. Ihre Rolle wurde im Stadtumbau gestärkt, wobei die Maßnahmen zunächst noch nicht zu einer umfassenden Verbesserung der städtebaulichen Qualität beigetragen haben.
- Trotz erster Effekte besteht weiterer gesamtstädtischer Aufwertungs- und Gestaltungsbedarf in den Handlungsfeldern öffentliche Räume, Grün-, Verkehrsflächen und Stadtbildpflege. Für neu gewonnene Flächen besteht jedoch auch die Gefahr, dass Fragmentierungen und Zäsuren im Stadtkörper, verursacht durch Brachflächen und Baulücken, mittel-, langfristig oder dauerhaft bestehen bleiben, da sinnvolle Nachnutzungen und / oder Investoren fehlen. Der Stadtumbau wird weiterhin von einem konzeptionellen „Dauerwandel“ geprägt sein, in dem teilweise Übergangssituationen und Zwischennutzungen ein Planungsprinzip darstellen.
- Dass die Bewohner ganz überwiegend mit der Entwicklung des Stadtteils, in dem sie leben, zufrieden sind, scheint den Erfolg mit Blick auf die Verbesserung der städtebaulichen Qualitäten und der Stärkung von Wohnstandorten zu belegen.

8.9 Stärkung der Städte als Wohn- und Wirtschaftsstandorte

Die Stärkung der Städte als Wohn- und Wirtschaftsstandorte ist als überlagerndes Kernziel des Programms formuliert worden. Im Programm, als Bestandteil der Städtebauförderung, stehen jedoch die Stärkung und Qualifizierung von einzelnen Wohnstandorten und somit die Stärkung der Gesamtstadt im Mittelpunkt.

Die Beurteilung der wirtschaftlichen Effekte ist im Rahmen dieser Evaluierung nicht realisierbar, da eine klare Zuordnung der programmbezogenen Effekte nicht möglich ist bzw. für dieses Handlungsfeld bislang dem Stadtumbau nach sechs Jahren Laufzeit nur vergleichsweise geringe Effekte zugeschrieben werden. Sowohl die Kommunalbefragung als auch die Fallstudienbefunde weisen auf einen geringen Einbindungsgrad der lokalen Wirtschaft in den Stadtumbau hin. Zudem stellt sich das Investitionsklima in vielen auch von wirtschaftlicher Schrumpfung betroffenen Stadtumbaustädten schwierig dar.

Die in den vorangegangenen Kapiteln beschriebenen Entwicklungen dokumentieren, dass sich der Stadtumbau Ost in einer Phase befindet, in der erste stabile und belastbare Wirkungen festgestellt werden können. Die Wohnungsmärkte beginnen sich auf einem niedrigen Niveau zu konsolidieren. Durch den Rückbau der Wohnungsüberhänge konnte nicht nur teilweise ein weiterer Anstieg der Leerstände verhindert, sondern in einigen Gemeinden auch ein Rückgang der Leerstände erreicht werden. Darüber hinaus konnten Innen- und Kernstädte sowie einzelne Wohnquartiere in unterschiedlichen Ausprägungen stabilisiert und gestärkt und Aufwertungsstrategien vor Ort erfolgreich umgesetzt werden – hierzu zählen insbesondere qualitative Verbesserungen des öffentlichen Raumes. Es konnten Verbesserungen von Wohnstandorten erzielt werden (z. B. durch Auflockerung der Substanz, Durchgrünung, Modernisierung, Sanierung, qualitätvolle Ergänzungsbauten), zudem hat sich das Wohnungsangebot in ostdeutschen Städten insgesamt verbreitert.

Nach den Ergebnissen des Gutachtens „Bürgersicht und Bürgermitwirkung im Stadtumbau“ haben die Bewohner der Stadtumbaustädte ganz überwiegend den Eindruck, dass ihre Städte als Wohnstandorte attraktiver werden (vgl. Abbildung 8.44). Fast die Hälfte der Befragten hält dies für voll zutreffend, ein weiteres Drittel für teilweise zutreffend. Dabei macht es kaum einen Unterschied, ob die Befragten in Stadtumbaugebieten leben oder nicht. Am stärksten ausgeprägt ist die positive Wahrnehmung der Innenstadtentwicklung, der Sanierung alter Gebäude und der Umgestaltung des Wohnumfelds. In den einzelnen Städten wird die Frage in unterschiedlichem Maße positiv beantwortet.

In den Kleinstädten ist eine größere Zurückhaltung spürbar, was aber wohl weniger baulichen, als wirtschaftlichen und Versorgungsgesichtspunkten geschuldet sein dürfte. Dass die Zustimmung in Guben und Halberstadt besonders stark ausfällt, dürfte mit dem durchaus eindrucksvollen Vorankommen beim Stadtumbau in den beiden Städten und mit der Tatsache zusammenhängen, dass hier sichtbare Verbesserungen vor allem in der Innenstadt erreicht werden konnten.

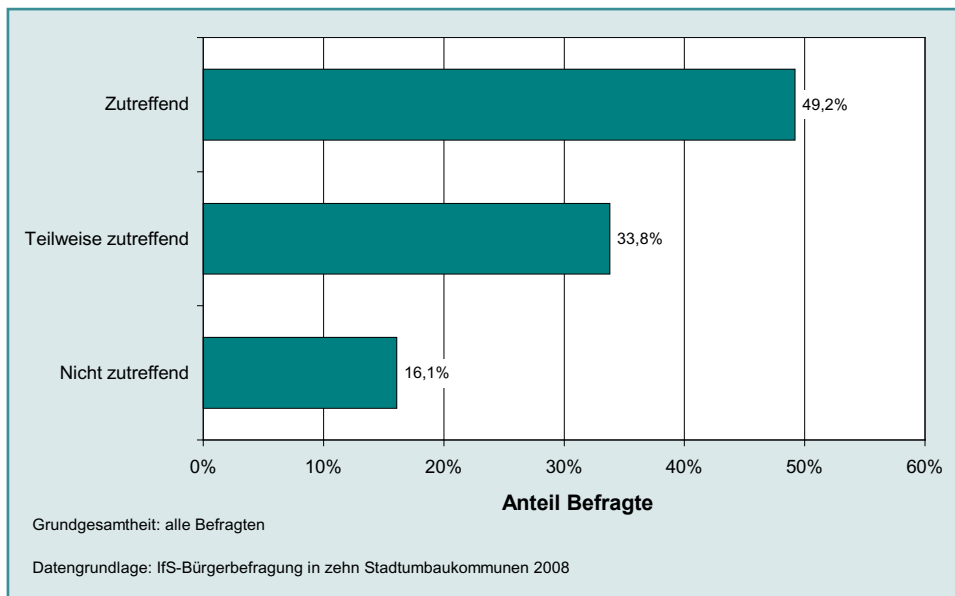


Abbildung 8.44: „Die Stadt wird als Wohnort insgesamt attraktiver.“ Zustimmung zur Aussage durch Bewohner der Fallstudienstädte

Fazit

- Auch wenn die Erfolge und positiven Wirkungen, insbesondere bezogen auf die Verbesserung der städtebaulichen Qualitäten, noch am Anfang stehen und aufgrund der vergleichsweise kurzen Programmlaufzeit Synergieeffekte zwischen verschiedenen Aufwertungsmaßnahmen sowie Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen bislang stärker auf Gebiets- und Maßnahmeebene denn für die Gesamtstadt erzielt werden konnten, scheint unter Berücksichtigung der Evaluationsergebnisse die Aussage berechtigt, dass die Städte als Wohnstandorte gestärkt werden konnten und sich der Stadtumbau für die Wohn- und Wirtschaftsfunktion der Kern- und Innenstädte positiv auswirkt. Diese Einschätzungen gelten gegenwärtig noch als Tendenzaussagen, da bislang keine belastbaren Daten vorliegen (allenfalls Binnenwanderungsdaten, die Zuzüge in die Innen- und Kernstädte nachweisen).
- Auch wenn eine positive Bewertung die Stadtumbaudebatte prägt, lässt sich die genaue Ausprägung der Stärkung der Städte als Wohn- und Wirtschaftsstandorte in keiner Weise generalisieren, da diese Beurteilung in hohem Maße multifaktoriell ist. Zudem vollziehen sich die Stadtumbauprozesse insbesondere außerhalb von Großwohnsiedlungen erheblich langsamer und stehen vor dem Hintergrund der mangelhaften Einbindung und Beteiligung der Privateigentümer auch in den kommenden Jahren vor weiterhin großen Problemen und Herausforderungen.

9 Gesamtbewertung – Zusammenfassung der Ergebnisse

Nach sechsjähriger Laufzeit des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost soll die hiermit vorgelegte Evaluation dazu dienen, die Wirkungen des Programms zu erfassen und vor dem Hintergrund der Ausgangslage sowie der Ziele des Programms zu bewerten („Wirkungsanalyse“). Notwendige Grundlagen dazu sind die Beurteilung der Strategie sowie der Programmstruktur hinsichtlich Problemadäquanz und Zielgenauigkeit („Strategieanalyse“) sowie eine Erfassung und Bewertung des Einsatzes der spezifischen Instrumente („Instrumentenanalyse“). Hinzu kommt die Bewertung der praktischen Programmumsetzung, da das Programm Stadtumbau Ost als „lernendes Programm“ konzipiert und weiter entwickelt worden ist.

Das Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost ist Teil der „Programmfamilie“ der Städtebauförderung. Darüber hinaus wird der Stadtumbau in den neuen Ländern durch flankierende Instrumente und Regelungen unterstützt.

Ausgangspunkt der Überlegungen zu einem allein auf die ostdeutschen Städte ausgerichteten Förderprogramm waren die besonderen Problemlagen der ostdeutschen Städte und Gemeinden, vor allem in Folge der Teilung Deutschlands.

Im Jahr 2001 wurde – fundiert auf Daten des Mikrozensus – davon ausgegangen, dass in Ostdeutschland – einschließlich Ost-Berlin – ein Leerstand von bis zu 1,0 Mio. Wohnungen (knapp 15 Prozent des Wohnungsbestands) bestand. Zudem bestanden durch die Konzentration der DDR-Wohnungswirtschaft auf neu zu errichtende Wohnungen in industriell gefertigter Plattenbauweise immer noch gravierende Instandhaltungs- und Modernisierungsrückstände und Verfallerscheinungen in innerstädtischen Altbauquartieren. Neben einem aus dem Gleichgewicht geratenen Wohnungsmarkt bestand damit zeitgleich ein enormer Nachholbedarf zur Wiederherstellung städtebaulicher Qualitäten. Eine derartige historisch bedingte Sondersituation war in den alten Ländern nicht einmal ansatzweise gegeben.

Mit der Wiedervereinigung, d. h. auch mit den erheblichen Strukturbrüchen in den ostdeutschen Städten und Gemeinden sowie den damit verbundenen großräumigen („interregionalen“) und suburbanen („intraregionalen“) Abwanderungen der Bevölkerung verschärfte sich die Situation hinsichtlich des Leerstandes – in Verbindung mit wachsenden strukturellen Problemen des Wohnungsmarktes der Städte und einer daraus erwachsenden potenziellen Destabilisierung der Wohnungsunternehmen.

Auf der anderen Seite standen die vereinigungsbedingten Effekte der steuerlichen Förderung und zahlreicher Förderprogramme zur Wohnraummodernisierung, zum Wohnungsbau sowie zur Wohneigentumsbildung, die zwischen 1991 und 1999 in Ostdeutschland zu einem Boom des Wohnungsbaus mit ca. 690.000 neuen Wohnungen geführt haben.

Die Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ („Lehmann-Grube-Kommission“) empfahl vor diesem Hintergrund im Jahr 2000, die Förderprogramme neu auszugestalten – weg von der Neubauförderung hin zum Eigentumserwerb und zur Modernisierung der Bestände – insbesondere in innerstädtischen Quartieren. Zentraler Bestandteil der Empfehlungen war ein Programm für die Förderung des Abrisses von rund 350.000 leer stehenden Wohnungen (30.000 bis 40.000 Wohnungen pro Jahr).

Ausgehend von den Empfehlungen der Expertenkommission werden mit dem 2002 aufgelegten Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost folgende ehrgeizige Ziele gesetzt:

- Beseitigung des Angebotsüberhangs an Wohnungen durch Rückbau leer stehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Wohnungen,
- Stabilisierung der Wohnungsmärkte,
- Sicherung der wirtschaftlichen Bestandsfähigkeit der Wohnungsunternehmen,
- Aufwertung der Stadtquartiere und des Gebäudebestandes,
- Revitalisierung der Innenstädte und Zentren,
- Anpassung von sozialer und technischer Infrastruktur.

Die Wirkungen des Programms stehen allerdings in enger Wechselbeziehung mit Effekten aus anderen Handlungsansätzen, wie:

- Altschuldenhilfe, insbesondere Härtefallregelung nach § 6a Altschuldenhilfegesetz (AHG),
- erhöhte Investitionszulage nach § 3a Investitionszulagengesetz in den Jahren 2002 bis 2004 für Bestandsinvestitionen im innerstädtischen Altbau,
- steuerliche Förderung nach §§ 7h und 7i Einkommenssteuergesetz,

aber auch mit anderen Programmen der Städtebauförderung:

- Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen,
- Städtebaulicher Denkmalschutz,
- Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt.

Hinzu kommt die Novellierung des Baugesetzbuches (2004), die die für den Stadtumbau maßgeblichen §§ 171a-171d BauGB einführt.

Die Effekte des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost können somit nicht trennscharf von den Einflüssen der anderen Programme isoliert werden, sondern resultieren insbesondere bei der Aufwertung und bei der Verbesserung der städtebaulichen Qualitäten aus einem Zusammenwirken verschiedener Programme.

9.1 Strategische Ausrichtung, Programmstruktur und -gestaltung („Strategieanalyse“)

9.1.1 Handlungsrelevanz

Mit den Programmteilen Rückbau und Aufwertung reagiert das Programm auf die spezifischen Problemsituationen in den ostdeutschen Städten und Gemeinden mit Wohnungsleerstand, Mängeln städtebaulicher Qualitäten, starker Unausgeglichenheit der Wohnungsmärkte und Existenzgefährdung der Wohnungsunternehmen. Statt Ausbau und Umbau unter Wachstumsbedingungen dominieren Erfordernisse zu Rückbau und Umbau unter Schrumpfungsbedingungen. Diese Ausgangslage konnte durchaus als Gefährdung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen der Bundesrepublik angesehen werden und begründete damit ein entsprechendes gesamtstaatliches Handeln.

Diese Problemsituation verschärfte sich teilweise noch in den nachfolgenden Jahren. Dies lässt die Bewertung zu, dass Handlungsrelevanz und damit Handlungserfordernisse unabweisbar gegeben waren, die auch bei schrittweiser Umsetzung des Programms nicht obsolet wurden, sondern ihre Bedeutung behielten. Insofern war

- die Förderung des Rückbaus von Wohnungen aus der Städtebauförderung und die zusätzliche Unterstützung der besonders von Leerständen betroffenen Wohnungsunternehmen im Rahmen der Altschuldenhilfe sowie
- die Förderung von Aufwertungsmaßnahmen zur Stabilisierung zukunftsfähiger Stadtteile

begründet.

Die Tatsache, dass diese Problemlagen nicht nur in einzelnen Städten und Gemeinden oder für einzelne Unternehmen auftraten, belegt die Begründetheit des Programms Stadtumbau Ost als Programm für die ostdeutschen Städte und Gemeinden. Die Leerstandssituation trat wie erwartet, zum Teil sogar aufgrund der durch verschiedene Bedarfsstrukturen und Anreize verstärkten hohen Neubautätigkeit in verschärfter Form ein.

Dass eine Handlungsrelevanz für das Programm Stadtumbau Ost gegeben war – und auch weiterhin gegeben ist –, zeigen folgende zentrale Befunde der Wirkungsanalyse (vgl. Kapitel 9.3):

- Die Leerstände konnten insbesondere in den Programmkommunen verringert werden, zum Teil gelang auch nur eine Plafonierung der Leerstände durch Verhinderung eines weiteren Anstiegs (vgl. Kapitel 9.3).
- In Verbindung mit den Bedingungen der Wohnungsunternehmen nach § 6 a AHG konnten insbesondere Leerstände in denjenigen Unternehmen adressiert werden, die infolge der Altschulden in ihrer Handlungsfähigkeit stark eingeschränkt waren und hohe Leerstände hatten. Es handelte sich dabei insbesondere um Leerstände in den Siedlungen des industriellen DDR-Wohnungsbaus.

- Die im Jahr 2007 verbliebenen Leerstände in den Altbaubeständen der Wohnungsunternehmen wie auch insbesondere der privaten Kleineigentümer zeigen die bei Programmstart unabweisbar gegebene Handlungsrelevanz. Diese besteht weiterhin.
- Die Sicherung und Verbesserung der städtebaulichen Qualitäten in den Innenstädten und innerstädtischen Altstadtquartieren sowie in den langfristig tragfähigen Kernen der Großwohnsiedlungen des DDR-Wohnungsbaus ist für die Sicherung der Zukunftsfähigkeit der ostdeutschen Städte und Gemeinden und damit für die Entwicklung der Städte als attraktive Wohn- und Wirtschaftsstandorte auch heute noch zentrale Aufgabe und Zielsetzung.
- Die Handlungserfordernisse infolge unausgeglichener Wohnungsmärkte in allen Programmkommunen wie auch in deren regionalem Kontext werden durch die niedrigen Mietniveaus und Immobilienpreise, die geringen Marktbewegungen und andere immobilienwirtschaftliche Indikatoren verdeutlicht. Auch steht die wirtschaftliche Lage der Unternehmen mit einer fehlenden Rentabilität und einem schleichenden Wertverzehr in enger Wechselbeziehung mit den Merkmalen der unausgebalancierten Wohnungsmärkte, die sich als Nachfragermärkte darstellten und noch darstellen. Gefährdungen durch Insolvenzen waren abzuwehren oder zu verringern, um die Funktionsfähigkeit der Wohnungsmärkte insgesamt zu sichern.
- Die Wechselwirkungen zwischen Wohnungs- und Gebäudeleerständen auf der einen Seite, Mängeln der Gebäudesubstanz und Defiziten der städtebaulichen Qualitäten im Wohnumfeld wie auch in der Gesamtstadt auf der anderen Seite zeigen die gesamthafte Handlungsrelevanz zum Zeitpunkt des Programmstarts wie auch über die bisherigen Programmjahre.

Die ökonomische Ausgangslage und deren Entwicklungstendenzen – mit einem Bruttoinlandsprodukt je Einwohner (2006) in ostdeutschen Bundesländern von nur ca. 70 Prozent des Bruttoinlandsprodukts von Gesamtdeutschland (Tabelle 7.1) – verdeutlichen ebenso wie die demografische Entwicklung mit Bevölkerungsverlusten von ca. 6 Prozent in Ostdeutschland (Tabelle 7.5) exemplarisch die sich eher verstärkenden Handlungserfordernisse und die Handlungsrelevanz. Ihre inhaltliche Orientierung erfahren die Handlungserfordernisse durch die teilungs- wie auch vereinigungsbedingten spezifischen Gegebenheiten des Wohnungsbestands, des Wohnungsleerstandes, der Wohnungsmarktentwicklung, der städtebaulichen Defizite sowie der wirtschaftlichen Situation der kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen wie auch der privaten Kleineigentümer in den neuen Bundesländern.

Eine Handlungsrelevanz des Programms muss hinsichtlich des Wohnungsbestands und der Leerstandsentwicklung vor allem auch deswegen konstatiert werden, weil der Wohnungsleerstand zugenommen hat, obwohl die Zahl der Haushalte in den neuen Ländern – trotz sinkender Bevölkerungszahl – von 2001 bis 2006 noch leicht gestiegen ist (vgl. Kapitel 7.3.1). Dies ist auch Folge der Tatsache, dass die Baufertigstellungen von 2001 bis 2006 mit ca. 239.000 Wohnungen (ohne Berlin) die Wohnungsabgänge durch Rückbau (202.000 ohne Berlin) überstiegen haben, so dass ein – wenn auch geringfügiger – Zuwachs der Wohnungsbestände erfolgt ist (vgl. Kapitel 7.3.2). Erst ab 2003 überstiegen die Abgänge durch Rückbau leicht die Baufertigstellungen –

allerdings auf einem stark gesunkenen Niveau der Baufertigstellungen. Ein Rückbau von Wohnungen war damit zwingend erforderlich, um den wachsenden Leerstand zu begrenzen oder schrittweise zu reduzieren und um damit die Bestandsfähigkeit der Wohnungsunternehmen und auch die Handlungsfähigkeit der privaten Kleineigentümer zu sichern sowie Beiträge zur Ausbildung eines stabileren Wohnungsmarktes zu leisten. Gleichzeitig ist Rückbau in Verbindung mit der Aufwertung zukunftsfähiger Stadtquartiere zur Sicherung und Verbesserung der städtebaulichen Qualitäten unverzichtbar.

Die grundsätzliche Handlungsrelevanz und Handlungsausrichtung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost zeigt sich somit eindeutig darin,

- dass die Problemlagen und Aufgabenstellungen insgesamt nicht nur temporär gegeben waren, sondern struktureller Art sind,
- dass die Annahmen hinsichtlich der Rahmenbedingungen der Wohnungsmarktentwicklung eingetreten sind oder sich sogar verschärft ausgeprägt haben,
- dass die Mängel der städtebaulichen Qualitäten sich nicht nur auf einzelne Städte, Quartierstypen und Regionen beschränkten, sondern vielmehr ein weit verbreitetes Phänomen mit einer Gefährdung der Stadtstrukturen insbesondere in den Altbauquartieren darstellten.

9.1.2 Relevanz für die städtebauliche Entwicklung

Die städtebauliche Entwicklung in den ostdeutschen Städten und Gemeinden war bzw. ist durch den teilweisen Verfall der Altbauquartiere sowie durch Funktions-, Erhaltungs- und Gestaltmängel der öffentlichen Räume (Straßen, Plätze, Parks/Grünanlagen) bestimmt. Hinzu kommen beeinträchtigende Wirkungen der mangelnden Erhaltung von Dächern, Fassaden und Fenstern von Gebäuden. Die städtebaulichen Probleme des Verfalls, der städtebaulichen Perforation durch Abriss, der Zerstörung von Stadtstrukturen und Stadtqualitäten, der mangelnden Sicherung von Denkmälern und Denkmalensembles begründen die Verknüpfung von Leerstands-beseitigung durch Rückbau von den Stadträndern her mit einer gezielten Aufwertung der öffentlichen Räume, der privaten oder öffentlichen Freiräume und Brachflächen, aber auch von Gebäuden zur Erhaltung und Stärkung der Innenstädte und erhaltenswerten Stadtquartiere im Programm Stadtumbau Ost. Dies betrifft die städtebauliche Gestaltung von langfristig tragfähigen Kernen der Siedlungen des industriellen Wohnungsbaus in gleichem Maße.

9.1.3 Zielgenauigkeit des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost

Die stadt- bzw. gemeindebezogene Zielgenauigkeit des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost dokumentiert sich darin, dass die Programmkommunen im Vergleich zu allen Kommunen bzw. zu den nicht in das Programm aufgenommenen Kommunen ungünstigere Gegebenheiten hinsichtlich der demografischen Entwicklung (Abnahme der Bevölkerungszahl), hinsichtlich der Ausgangslage wie auch der Veränderungstendenzen des Wohnungsleerstandes (Zunahme des Leerstands), hinsichtlich der

wirtschaftlichen Entwicklung (Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort und Arbeitslosenanteil), aber beispielsweise auch hinsichtlich der kommunalen Haushaltslage aufweisen (vgl. Kapitel 7.2).

Die Zielgenauigkeit des Programms Stadtumbau Ost ist auch deswegen gegeben, weil die Wohnungsunternehmen mit überproportional hohen Leerstandsquoten und daraus resultierenden wirtschaftlichen Unternehmensgefährdungen die Hauptadressaten der Rückbaumaßnahmen waren und sich auch als Hauptträger erwiesen haben. Die Zielgenauigkeit für den Rückbau von Beständen der Wohnungsunternehmen wird durch die Überlagerung des Programms Stadtumbau Ost mit den Regelungen des § 6a Altschuldenhilfegesetz unterstrichen.

Insgesamt konzentrieren sich die Abrisse auf die nach 1970 errichteten Wohnungen des industriell gefertigten DDR-Wohnungsbaus und damit zu 80 Prozent auf die Wohnungsunternehmen. Nur geringfügig erfolgt ein Rückbau von Wohnungen in Altbauquartieren und damit durch private Kleineigentümer und sonstige Wohnungseigentümer. Im Hinblick auf die Zielsetzung des Abbaus von Leerständen durch den Rückbau erweist sich das Programm hier als zielgerecht.

Defizite der Zielgenauigkeit bestehen bisher für den Abbau von Wohnungsleerständen in den innerstädtischen und städtebaulich wertvollen Altstadtbereichen durch deren Aufwertung. Die Aufwertung der Altbauten konnte in den Jahren 2002 bis 2004 partiell durch die erhöhte Investitionszulage als flankierendes Instrument des Stadtumbaus mit einer hohen Zielgenauigkeit bei den privaten Eigentümern gestützt werden. Die kurze Laufzeit bedeutete aber auch, dass deren Aktivierung nur teilweise umgesetzt werden konnte. Die eigentümerbezogene Förderung in der ausgewiesenen Gebietskulisse hätte bei längerer Laufzeit die Zielgenauigkeit des Programms Stadtumbau Ost erheblich stützen können.

Die Aktivierung der privaten Kleineigentümer für den Stadtumbau Ost ist insgesamt bislang nur sehr eingeschränkt gelungen. Ursachen liegen unter anderem in der wirtschaftlichen Situation der privaten Kleineigentümer sowie den zum Teil noch verbliebenen eher pessimistischen Erwartungen hinsichtlich der Vermarktbarkeit der Wohnungen.

Das Stadtumbauprogramm ist hinsichtlich der Adressierung der Wohnungsunternehmen mit den größten wirtschaftlichen Problemen insofern zielgenau, als die Ertrags- und Rentabilitätslage eng mit der unternehmensspezifischen Leerstandsquote korrespondiert. In Verbindung mit der Härtefallregelung des § 6a Altschuldenhilfegesetz ist eine hohe Zielgenauigkeit zu unterstellen, wie die Entwicklung der Leerstandsquoten in den Wohnungsunternehmen der Programmkommunen und dort insbesondere in den § 6a-Unternehmen zeigt (vgl. Kapitel 8.1). Entsprechende Belege liefert die relative Verbesserung der Rentabilitätssituation der Wohnungsunternehmen (vgl. Kapitel 8.3).

Die verbliebene Unausgeglichenheit von Teilsegmenten der Wohnungs- und Immobilienmärkte kann nicht als mangelnde Zielgenauigkeit interpretiert werden, da es insgesamt relative Verbesserungen gegeben hat und weitere Verschlechterungen trotz ungünstiger demografischer und ökonomischer Bedingungen vermieden werden konnten.

Für die städtebauliche Entwicklung stellen die Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte in den meisten Städten ein zentrales Instrument dar. In ihnen werden die Leitziele, Strategien und Einzelmaßnahmen des Stadtumbaus und der gesamtstädtischen Stadtentwicklung zusammengeführt. Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte sind damit eine wesentliche Voraussetzung zur Gewährleistung einer gemeinsamen Zielorientierung der Aktivitäten der Partner aus Politik, Verwaltung, Wohnungswirtschaft und Versorgungswirtschaft. Sie stellen einen relativ verlässlichen Handlungsrahmen dar, mit dem gebietsbezogen auch die Grundentscheidung festgelegt wird, ob ein Gebiet im Grundsatz „erhalten“ oder rückgebaut wird oder ob eine derartige Entscheidung im Grundsatz noch nicht getroffen werden kann („Abwartegebiet“).

Die Ausrichtung der lokalen Handlungsansätze hinsichtlich Rückbau und Aufwertung sowie Rückführung der sozialen und technischen Infrastruktur erfolgt auf der Grundlage der Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte. Damit lässt sich eine hohe Zielgenauigkeit der örtlichen Programmausgestaltung gewährleisten. Durch Fortschreibung der Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte ist die Zielgenauigkeit in den Kommunen immer wieder an veränderte Rahmenbedingungen und beobachtbare Wirkungen angepasst worden.

Dennoch muss festgestellt werden, dass programminhärent durchaus Zielkonflikte zwischen Zielen der Wohnungswirtschaft und städtebaulichen Zielen dergestalt angelegt waren und sind, dass städtebaulich begründete Priorisierungen eines Wohnungsrückbaus – zum Beispiel nach dem Prinzip „von außen nach innen“ oder unter Aussparung der Altbaubestände – mit wohnungswirtschaftlichen Erfordernissen kollidieren konnten. Andererseits besteht bei einer rein wohnungswirtschaftlich begründeten Priorisierung des Wohnungsrückbaus die Gefahr städtebaulicher Fehlentwicklungen (z. B. Perforation der Stadtstrukturen). Auch wenn in Einzelfällen der Umsetzung die Zielgenauigkeit der örtlichen Programme Mängel aufweisen mag, bedeutet dies keine Gefährdung der strukturellen Zielgenauigkeit des Programms.

Als zielgenau kann auch die Schwerpunktsetzung des Stadtumbaus auf den Rückbau von Überhängen des Wohnungsangebotes in der ersten Phase der Programmumsetzung bewertet werden. Hierdurch konnten die wohnungswirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbessert und negativ ausstrahlende Wirkungen des Leerstandes auf das Umfeld weitgehend verhindert werden. Ebenso ist die besondere und erfolgreiche Adressierung der kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen insofern direkt und indirekt programmstützend (gewesen), als quantitative Aspekte des Rückbaus und qualitative Verbesserungen einzelner städtebaulicher Situationen erreicht und in Politik sowie Öffentlichkeit kommuniziert werden konnten (vgl. BMVBS/BBR 2007a). Auf der anderen Seite zeigt sich aber auch, dass die Zielgenauigkeit für städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Gegebenheiten mit vielen privaten Kleineigentümern und Einzelakteuren bisher begrenzt ist. Dies gilt insbesondere für Innenstadt-, Altstadt- und Gründerzeitquartiere, in denen private Kleineigentümer dominieren. Der Programmteil Rückbau kann vor diesem Hintergrund nach sechsjähriger Programmlaufzeit hinsichtlich der Handlungsrelevanz und Zielgenauigkeit belastbar beurteilt werden.

Dies ist für den Programmteil Aufwertung wegen der komplexen Wechselbeziehungen mit dem Rückbau, aber auch mit den infrastrukturellen Gegebenheiten und den

jeweiligen funktionalen teilräumlichen Bedingungen (Wohngebiete, Mischgebiete, innerstädtische Kernbereiche usw.) erst in Ansätzen möglich. Man kann feststellen, dass Aufwertungsmittel bislang zu einem großen Teil in Siedlungen des industriellen Wohnungsbaus eingesetzt wurden und dort zu einer Sicherung und Verbesserung der zukunftsfähigen Kerne der Siedlungen führen sollten. In den innerstädtischen Altbauquartieren, deren Entwicklung differenziert verläuft, wurden neben Aufwertungsmaßnahmen des Stadtumbaus meist wohnungsbezogene Förderangebote und andere Programme der Städtebauförderung genutzt. Angesichts des verbliebenen Leerstands insbesondere im unsanierten Altbaubestand besteht jedoch weiterhin großer Handlungsbedarf. Es ist davon auszugehen, dass in der zweiten Phase der Programmumsetzung eine stärkere Akzentuierung zugunsten der Aufwertung der Innenstädte und innerstädtischer Altbauquartiere erfolgt. Die Maßnahmeneffekte der Aufwertung sind somit stark von spezifischen Rahmenbedingungen wie auch von Programmkonstellationen abhängig und treten in ihren gegenseitigen und synergetischen Wirkungen erst langfristig ein.

Dennoch kann konstatiert werden, dass Maßnahmen der Aufwertung insbesondere in Altbauquartieren, aber auch in Siedlungen des industriellen Wohnungsbaus erhebliche positive Wirkungen auf Quartiers- und Stadtqualitäten haben können, wenn sie inhaltlich abgestimmt und in der zeitlichen Folge konsequent umgesetzt werden. Es ergeben sich dann ausstrahlende Effekte auf das engere städtebauliche Umfeld. Trotz der verbleibenden Aussagenunsicherheiten zeigt sich somit eine Bewährung des Programmteils Aufwertung hinsichtlich Handlungsrelevanz und Zielgenauigkeit.

9.1.4 Adressatenorientierung des Programms

Die zentralen Adressaten des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost sind

- die Städte und Gemeinden,
- die kommunalen Wohnungsunternehmen und die Wohnungsbaugenossenschaften,
- die privaten Kleineigentümer,
- die Träger der sozialen Infrastruktur sowie
- die Träger der Ver- und Entsorgungswirtschaft.

Wie die Beteiligung der Städte und Gemeinden am Wettbewerbsverfahren zeigt, sind die Städte und Gemeinden durch die Länder im Programm Stadtumbau Ost gleichermaßen zielgenau wie auch in aller Breite adressiert worden. Die Anzahl der Programmgemeinden mit ihren Programmgebieten zeigt dies entsprechend (vgl. Kapitel 5.1.1). Dabei haben die Länder unterschiedliche Strategien der Adressierung verfolgt und damit auch unterschiedliche Problemkonstellationen in den Vordergrund der Programmumsetzung gestellt (vgl. Kapitel 4).

Entscheidend ist allerdings nicht die Anzahl der Programmgemeinden, sondern vor allem die Problemintensität hinsichtlich Wohnungsleerständen, Bestandsgefährdungen von Wohnungsunternehmen, demografischer und ökonomischer Entwicklungen und auch hinsichtlich der trennungsbedingten städtebaulichen Defizite.

Die kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen sind insofern besonders intensiv und zielgenau adressiert worden, als in Verbindung mit § 6a AHG besondere Anreize zum Rückbau von Wohnungen bei hohen Leerstandquoten und wirtschaftlicher Gefährdung der Unternehmen gesetzt worden sind. Zudem waren die Wohnungsunternehmen sowohl auf Bundes- und Landesebene wichtige Partner einer sachgerechten Programmformulierung und auf der lokalen Ebene sehr früh handlungs- und entscheidungsfähige Partner bei der Erarbeitung und schrittweisen Umsetzung integrierter städtebaulicher Entwicklungskonzepte. Demgegenüber ist festzustellen, dass insbesondere die für die Altbaubestände relevanten privaten Kleineigentümer nicht ausreichend adressiert worden sind und damit faktisch auch nicht ausreichend erreicht werden konnten.

Die Träger der sozialen Infrastruktur wie auch der Ver- und Entsorgungswirtschaft sind – wenn auch erst mit zunehmender Intensität – vor allem im Rahmen der Erarbeitung der integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte sowie deren Fortschreibungen erreicht und eingebunden worden. Ihre Belange fanden bei der Ausrichtung von Rückbaustrategien vermehrt Berücksichtigung. Die mit der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2006 erfolgte Aufstockung der Programmmittel für die Rückführung von sozialen Infrastrukturen (z. B. Kindergärten, Schulen) und von Netzen der Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen zeigt die wachsende Aufmerksamkeit für die entsprechenden Stadtumbauaufgaben. Die Anpassung und Rückführung der städtischen Infrastruktur ist zudem seit Beginn des Programms im Rahmen des Programnteils Aufwertung (mit kommunalem Eigenanteil) förderfähig.

9.2 Umsetzung und Einsatz der Instrumente

Zur Analyse und Beurteilung der Umsetzung des Programms und des Einsatzes verschiedener Instrumente wurden insbesondere betrachtet:

- die Erarbeitung und der Einsatz integrierter städtebaulicher Entwicklungskonzepte,
- Handlungsansätze des Planungs- und Umsetzungsmanagements,
- die damit in engem Zusammenhang stehenden Beteiligungs- und Entscheidungsprozesse sowie
- der Einsatz finanzieller und rechtlicher Instrumente.

Die Evaluation dieser Instrumente hat im Wesentlichen den Charakter einer Prozessevaluation, da durch diese Instrumente und deren Einsatz die Umsetzung des Bund-Länder-Programms unmittelbar beeinflusst wird.

9.2.1 Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte

Die integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte sollen im Rahmen der örtlichen Vorbereitung und Umsetzung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost zielorientierende, rahmensetzende und lenkende Funktionen übernehmen. Sie sind Grundlage der Maßnahmenentwicklung und der Umsetzung in den Handlungsfeldern Rückbau,

Aufwertung, Rückführung bzw. Anpassung von Infrastrukturen und Sicherungsmaßnahmen sowie gleichermaßen der Finanzierungskonzepte. Grundlage und gleichzeitig Bestandteil der Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte sind Analysen der Ausgangslagen sowie Prognosen der voraussichtlichen Veränderungen der Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung hinsichtlich Bevölkerungs- und Haushaltszahl, Wohnungsbeständen und Wohnungsleerstand.

Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte stellen im Grundsatz keinen neuen methodischen Ansatz dar, sie sind im Regelfall als informelles Instrument Bestandteil der Stadtentwicklungsplanung. Neu und innovativ ist aber die Tatsache, dass die Aufstellung von Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten im Grundsatz Fördervoraussetzung ist. Dabei sollten an der Aufstellung alle für den Stadtumbau Ost relevanten Akteure mitwirken. Neu ist vor allem auch die enge Anbindung der Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte an Finanzierungsmaßnahmen und an die Umsetzung, wie sie im Besonderen Städtebaurecht sonst nur bei Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen üblich ist.

Im Rahmen der Kommunalbefragung des IRS, aber auch der Befragung der GdW-Unternehmen sowie der privaten Kleineigentümer zeigt sich ebenso wie in den Fallstudienstädten eine relativ hohe Wertschätzung der Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte. Wenn auch zum Teil an der Tiefe und Begründetheit der Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte der ersten Generation Kritik geäußert wird, überwiegt übereinstimmend eine hohe Positiveinschätzung. Diese betrifft insbesondere die Wirkungen als orientierende und verlässliche Verabredungsgrundlagen, die gleichermaßen problem- und zielorientiert sind.

Gegenüber den ersten Konzepten sind die Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte der zweiten Generation hinsichtlich belastbarer Daten- und Prognosegrundlagen erheblich fundierter. Insbesondere sind die Einschätzungen der zukünftigen Entwicklungstendenzen („Prognosen“) begründeter und verlässlicher. Dennoch haben die zum Teil schon im Rahmen des Bundeswettbewerbs Stadtumbau Ost erarbeiteten Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte eine wichtige orientierende und anstoßende Funktion für den Stadtumbau der Jahre 2002 bis 2006/2007 gehabt. Diese Jahre der ersten Vorbereitungs- und Umsetzungsschritte dienten gleichzeitig als „Lernphase“ für eine Weiterentwicklung, Modifikation und Ergänzung des Instruments der Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte der zweiten Generation.

Es wird erkennbar, dass die Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte für einen zielorientierten, effektiven und effizienten Weg des lokalen Stadtumbaus auch für die Zukunft unverzichtbar sind und daher als Ziel-, Handlungs-, Maßnahmenkonzepte und als verlässliche Verabredungsgrundlagen kontinuierlich fortgeschrieben werden müssen (z. B. alle drei bis fünf Jahre).

Vor dem Hintergrund einer für die Aufstellungsphase zu konstatierenden unzureichenden Beteiligung der privaten Eigentümer sind für den weiteren Prozess des Stadtumbaus Ost die Information und die Kommunikation sowie die aktivierende Beteiligung deutlich zu verbessern. Dazu sollten und könnten die Erarbeitung von Quartierskonzepten sowie der Einsatz neuer aktivierender und einzubindender Instrumente wie „Housing

Improvement Districts“ bzw. Kooperationen in Form von Eigentümerstandortgemeinschaften eine unterstützende Rolle spielen.

Dennoch bleibt trotz der grundsätzlichen Positiveinschätzung des Instrumentes der Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte in der praktischen Handhabung die Kritik, dass zum Teil eine hinreichende Konkretisierung fehlt, um alle Alltagsfragen und -entscheidungen zielorientiert und effizient fundieren zu können.

9.2.2 Planungs- und Umsetzungsmanagement

Das Aufgabenfeld des Stadtumbau Ost erfordert seit Beginn der Programmlaufzeit eine Bewältigung zusätzlicher Aufgaben bei allen Prozessbeteiligten, insbesondere bei den Kommunalverwaltungen und der Wohnungswirtschaft. Auf diese Aufgaben waren die Kommunalverwaltungen oder auch die Wohnungsunternehmen weder personell noch organisatorisch, weder hinsichtlich Aufbauorganisation noch hinsichtlich Ablauforganisation eingerichtet. Trotz dieser Ausgangslage ist es in den meisten Städten und Gemeinden sehr frühzeitig und sehr dauerhaft gelungen, die Aufgaben des Stadtumbaus, wie insbesondere die Erarbeitung von Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten, die Konzeption von Umsetzungsstrategien und Umsetzungsschritten, die Organisation und Steuerung des Umsetzungsprozesses sowie das Monitoring sachgerecht und weitgehend effizient zu leisten.

Dabei zeigte sich, dass es zweckmäßig ist, orts- und situationsspezifische organisatorische wie auch prozessuale Lösungen zu wählen, auszugestalten und umzusetzen. So kann es gleichermaßen zweckmäßig und wirkungsvoll sein,

- eine Steuerungsstelle mit Stabsstellenfunktion in der Kommunalverwaltung – beispielsweise im organisatorischen Umfeld des Bürgermeisters / Oberbürgermeisters – einzurichten und damit Stadtumbau zur „Chefsache“ zu machen oder
- einen externen Projektsteuerer / Projektmanager für den Stadtumbau einzuschalten und diesen mit einer Moderatorenfunktion zu versehen („Beauftragte“, Rolle und Aufgaben von „Stadtumbaugesellschaften“).

Gleichzeitig hat sich die Einrichtung von kontinuierlich arbeitenden Arbeitsgruppen / -kreisen unter Einbindung der wesentlichen Prozessbeteiligten wie Stadtverwaltung, Kommunalpolitik, Wohnungsunternehmen, Vertreter der privaten Kleineigentümer, lokale Wirtschaft, Ver- und Versorgungswirtschaft, Träger der sozialen Infrastruktur usw. als zweckmäßig und vorteilhaft erwiesen.

Im weiteren Prozess des Stadtumbaus könnten und sollten weniger eine spezifische Aufbau- und Ablaufstruktur gefordert werden als vielmehr der Nachweis über die Existenz und bisherige Bewährung dieser Strukturen bzw. über eine Anpassung an veränderte Anforderungen und Rahmenbedingungen. Dabei ist darauf zu achten, dass zunehmend auch Strukturen ausgestaltet werden müssen, die eine ausgeprägte Eignung für Probleme, Aufgaben und Beteiligtenstrukturen der Altbauquartiere aufweisen. Dies bedeutet, dass neben der Aktivierung von städtischen Wohnungsbaugesellschaften und von Wohnungsbaugenossenschaften, die insgesamt und insbesondere für die

Quartiere des DDR-Wohnungsbaus vollständig und weitgehend stabil gelungen ist, vor allem Beteiligte wie die privaten Kleineigentümer verstärkt aktiviert und dauerhaft eingebunden werden. Mit den eher schwieriger werdenden Aufgaben bzw. der schwieriger werdenden Umsetzung gewinnt das Planungs- und Umsetzungsmanagement eine zunehmende Bedeutung. Mit diesem kann und muss auch einer potenziellen Beteiligungsmüdigkeit, einer sich verstärkenden Wirksamkeit von Partialinteressen und dem scheinbar abnehmenden Handlungsdruck mit dem Ziel einer stringenten und zügigen Umsetzung entgegen gewirkt werden.

In den meisten Städten und Gemeinden können die eingespielten Prozesse und Strukturen auch weiterhin genutzt oder gezielt weiterentwickelt werden. Dies sollte nach den vorliegenden Erfahrungen vor allem in klaren und verbindlichen Verabredungen zwischen allen beteiligten Partnern erfolgen und die spezifischen örtlichen Gegebenheiten berücksichtigen.

Die bisher sehr eingeschränkte Mitwirkung von privaten Kleineigentümern, zum Teil auch von Unternehmen, die größere Wohnungsbestände in jüngster Zeit aufgekauft haben, muss bei der zukünftigen Ausgestaltung der Prozesse, Abläufe, Zuständigkeiten und Beteiligungen verstärkt Berücksichtigung finden.

9.2.3 Bewertung der rechtlichen Instrumente

Nach Einschätzung der meisten Akteure und Beteiligten ist das bau- und planungsrechtliche Instrumentarium, dort insbesondere das sanierungsrechtliche Instrumentarium, ausreichend und bedarf im Grundsatz – zumindest derzeit – keiner weiteren Ausgestaltung und Modifikation. Dies gilt auch für die Regelungen der Novellierung des Baugesetzbuches 2007. Entscheidend sind vielmehr eine örtliche Ausschöpfung der Möglichkeiten sowie ein Transfer der Erfahrungen des Einsatzes im Rahmen eines interkommunalen Erfahrungsaustausches.

Am ehesten werden Unklarheiten und Handlungsprobleme für die Grundstücksbewertung unter den Konditionen von Nachfragermärkten oder für Kündigungsmöglichkeiten von Mietverträgen in Zusammenhang eines Umnutzungsinteresses benannt. Ein weiterer Sachverhalt, der nach den Expertengesprächen geprüft werden sollte, bezieht sich auf die Bindung der Stadtumbauverträge an Gebietsausweisungen nach § 171c BauGB. Dabei wird der praktische Nutzen dieser Bindung in Frage gestellt. Tendenziell wird eine Entkoppelung empfohlen.

Für Altbauquartiere in den Innenstädten und in den gründerzeitlichen Stadterweiterungen sind im Grundsatz die planungsrechtlichen Instrumente ausreichend. Die Wirkungen einer möglichen Anwendung bleiben aber weitgehend „begrenzt“, da die wesentlichen Voraussetzungen für eine Anwendung und für flächenhafte Effekte nicht ausreichend erfüllt sind. Diese fehlenden Voraussetzungen umfassen insbesondere

- eine ausreichende wirtschaftliche Grundlage / Leistungsfähigkeit der Eigentümer,
- ein Vertrauen der privaten Kleineigentümer in die mittel- und langfristige Tragfähigkeit der städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Entwicklungskonzepte des jeweiligen Quartiers,

- die Erkenntnis und Überzeugung, dass ein standörtliches Zusammenwirken aller Akteure, wie beispielsweise Stadtpolitik, Stadtverwaltung, Wohnungsunternehmen, Wirtschaft, Träger der sozialen und technischen Infrastruktur und vor allem der (überwiegenden) Gesamtheit aller privaten Kleineigentümer wie auch der Bewohnerschaft, notwendig ist, um tragfähige Konzepte zu erarbeiten und nachhaltige Wirkungen zu erzielen.

Zur Sicherung entsprechender Voraussetzungen gewinnen nach Auffassung aller Gesprächspartner und Befragten in den Städten und Gemeinden vor allem Instrumente der Organisation und des Prozessmanagements eine besondere Bedeutung. Diese könnten im Grundsatz – wenn auch mit anderen Inhalten (Finanz- und Investitionsberatung, Aushandlung von multilateralen Vereinbarungen zur Umsetzung und zu Umsetzungsbedingungen) – im Sinne eines Stadtumbaumanagements Anleihen beim „Quartiersmanagement“ der „Sozialen Stadt“ nehmen. Die Kosten für Konzeption, Management und vereinbarungsbasierte Umsetzungsschritte können zum Teil aus Mitteln des Stadtumbaus (Teil Aufwertung) finanziert werden. Dabei handelt es sich überwiegend um die Konzeption, Aushandlung, Konkretisierung und Umsetzung von informellen Instrumenten wie

- Grundstückstausch,
- Grundstücksüberlassung,
- Kostenübernahme von Abwicklungskosten (z. B. Grunderwerbssteuer, Notariatskosten),
- Bildung von Eigentümerstandortgemeinschaften sowie
- Finanzmittel mit Anreizfunktionen für Beteiligungen und
- Finanzmittel für begleitendes Prozess-, Vereinbarungs- und Umsetzungsmanagement.

In diesem Zusammenhang sollten kooperative Ansätze und Instrumente wie Eigentümerstandortgemeinschaften vertieft untersucht, unter geeigneten Bedingungen unterstützt und stärker als bisher für die Aufwertung der innerstädtischen Altbauquartiere genutzt werden.

9.2.4 Bewertung der finanziellen Instrumente

Die zielkonformen Effekte des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost beruhen auf einer grundsätzlichen Eignung der finanziellen Instrumente. Dabei zeigt sich, dass landesspezifische Ausgestaltungen hinsichtlich der räumlichen Konzentration des Einsatzes von Stadtumbaumitteln – z. B. nach örtlicher Leerstandssituation, zentralörtlicher Funktion der Gemeinden, Gemeindegröße – wie auch hinsichtlich der Gewichtung von Rückbau und Aufwertung situationsgerecht möglich sind.

Die Effekte des Rückbaus – gleichermaßen durch kommunale Wohnungsunternehmen wie durch Wohnungsbaugenossenschaften – erhalten ihre Fundierung und ihre mengenmäßige Ausgestaltung in Wechselwirkung mit den Regelungen des Altschuldenhilfegesetzes – insbesondere mit der Härtefallregelung nach § 6a AHG.

Die von den Ländern jeweils gewählten Möglichkeiten einer pauschalisierten oder einer fallbezogenen „spitzen“ Abrechnung des Rückbaus zeigen faktisch und nach Urteilen der Befragten ihre prinzipielle Eignung. Auch der Pauschbetrag steht nicht grundsätzlich in Frage. Problematisch erscheint vor allem aber die zeitliche Abwicklung – insbesondere hinsichtlich der haushaltsbedingten Verzögerungen der Auszahlungen. Dies erschwert eine kontinuierliche Abwicklung des Stadtumbaus und verringert die Verlässlichkeit der Umsetzung. Weniger das Grundprinzip erscheint demnach modifizierungs- und ergänzungsbedürftig als die zeitliche und räumliche Abwicklung und damit die Kalkulierbarkeit für alle Beteiligten.

Die Integration der Kosten des Umzugsmanagements, der Umzugshilfen, einer Nutzungsentschädigung oder einer einfachen Wiederherrichtung und Begrünung der Abrissflächen in die Abrisspauschale erleichtert nach überwiegender Meinung die verwaltungsmäßige Handhabung.

Insgesamt kann die Handhabung der finanziellen Instrumente des Programmteils Rückbau als leistungsfähig und sachgerecht beurteilt werden.

Bei der derzeitigen wie auch der mittelfristig zu erwartenden Situation der Wohnungsmärkte in den meisten Städten der neuen Bundesländer, die auch weiterhin Nachfragermärkte bleiben, ist nicht auszuschließen, dass private Kleineigentümer keinen ökonomischen Anreiz zur Aufwertung von Wohngebäuden und von deren privaten Umfeld oder zum Abriss und zur Investition in Nachfolgenutzungen sehen. Die Wirksamkeit der Investitionszulage von 2002 bis 2004 nach Investitionszulagengesetz setzte einen derartigen Anreiz, der in diesen Jahren entsprechende Wirkungen zeigte. Insofern stellte die Investitionszulage ein flankierendes Instrument zur Sicherung der Wirksamkeit des Mitteleinsatzes aus Stadtumbau Ost dar. Bei der Investitionszulage waren „Verlässlichkeit“ der Mittelbereitstellung und Ausschluss selektiver Effekte weitgehend gewährleistet.

Für den Programmteil Aufwertung wird erkennbar, dass Wirkungen vor allem erst aus einer räumlichen Nachbarschaft oder auch einer räumlichen Überlagerung von verschiedenen Programmelementen der Förderfamilie Städtebauförderung zu erzielen sind. Dabei handelt es sich um Maßnahmen des Städtebaulichen Denkmalschutzes, der Städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen und/oder der Sozialen Stadt. Insbesondere bei den Städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen zeigte sich allerdings die Schwierigkeit der kommunalen Gegenfinanzierung in der Höhe eines Drittels. Die Bedeutung der Ausschöpfung der Optionen zur Programmbündelung bzw. Programmkombination wächst mit dem Gewicht des Programmelementes Aufwertung im Rahmen des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost und einer verstärkten Orientierung der Programmumsetzung auf die Altbauquartiere.

Insgesamt ist festzustellen, dass der verfügbare Kanon der finanziellen Instrumente geeignet war und in den Grundzügen auch weiterhin geeignet ist. Die Handhabung weist allenfalls im Detail, aber nicht im Grundsatz Schwächen auf. Unter Berücksichtigung möglicher gradueller Veränderungen der Wohnungsmärkte wie auch der wirtschaftlichen Situation der Wohnungsunternehmen sowie der privaten Kleineigentümer sind jedoch Anpassungserfordernisse und -möglichkeiten zu überprüfen.

9.3 Erreichen der Zielsetzungen (Ergebnis- und Wirkungsanalyse)

9.3.1 Reduzierung des Leerstandes

Bis Ende 2007 wurden mit Mitteln des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost ca. 198.000 Wohnungen rückgebaut. Hinzu kommen ca. 24.000 mit Förderung aus Länderprogrammen rückgebaute Wohnungen. Die Rückbauten betrafen weitgehend Wohnungen des industriellen Wohnungsbaus und damit der Wohnungsunternehmen, kaum aber Altbaubestände des Baualters vor 1949 und damit auch kaum Privateigentümer. Angesichts der bisherigen Rückbauzahlen kann davon ausgegangen werden, dass bei Aufrechterhaltung der jährlichen Rückbauzahlen von 30.000 bis 40.000 Wohnungen das Programmziel, 350.000 Wohnungen zurückzubauen, bis 2010/2011 näherungsweise erreicht werden kann.

Trotz der Anstrengungen der Partner auf allen föderalen Ebenen wie auch der Wohnungswirtschaft ist als zentraler Befund festzustellen, dass der Leerstand seit 2001 nur leicht gesunken ist. Das Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost ist allerdings in der Gesamtheit insofern uneingeschränkt wirksam, als ein Zuwachs des Leerstandes vermieden werden konnte.

Für die Zielerreichung des Stadtumbau Ost hinsichtlich des Leerstandes spricht auch die Befundlage, dass in den Programmkommunen – im Vergleich zu den übrigen Kommunen – trotz der vergleichsweise ungünstigen Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung der Leerstand stabilisiert oder sogar überproportional reduziert werden konnte. Mit den seit 2001 deutlich erhöhten Wohnungsabgängen (Rückbau) korrespondierte ein starker Bevölkerungsverlust, so dass das Verhältnis von Angebot und Nachfrage in etwa konstant blieb oder sich das Überangebot an Wohnungen nur leicht reduzierte – mit einer Reduktion des Leerstandes um 1,4-Prozentpunkte auf 14,6 Prozent – allerdings mit landesspezifischen Prägnanzen.

Der Rückgang der Leerstände betrifft vor allem die GdW-Wohnungsunternehmen. Ihre Leerstandsquote ging von 2002 bis 2007 von 16,2 um 5,2 Prozentpunkte auf 11 Prozent zurück. Dabei haben sich die Rückbauten nur zum kleineren Teil in einer sichtbaren Reduzierung des Leerstands niedergeschlagen. Zum größeren Teil sind die Effekte der Rückbauten darin zu sehen, dass durch sie die weiter zurückgehende Nachfrage ausgeglichen wurde. Ohne den Stadtumbau wären die Leerstandsquoten der Unternehmen nicht nur nicht gesunken, sie wären vielmehr weiter angestiegen (um ca. 4,2 Prozentpunkte). Besonders groß ist dieser Effekt bei den § 6a AHG-Unternehmen, deren Leerstandsquote ohne den Rückbau um 6,5 Prozentpunkte gestiegen wäre.

⁶⁷ Mehr als 15 Prozent Leerstand sind festzustellen für 22 Prozent der GdW-Unternehmen, 28 Prozent der Unternehmen in den Programmkommunen insgesamt und 57 Prozent der § 6a-AHG-Unternehmen des GdW in den Programmkommunen.

Dennoch verbleiben sowohl in den § 6a-AHG-Beständen in den Programmkommunen als auch in den Programmkommunen insgesamt höhere Leerstände (2006) als in den Beständen der GdW-Wohnungsunternehmen insgesamt⁶⁷. Von den Leerständen sind 49 Prozent nicht markttaktiv, aber 51 Prozent durchaus markttaktiv.

In den Altbaubeständen ist die Leerstandsquote nach wie vor höher (19 Prozent) als in den Beständen des DDR-Wohnungsbaus (14 Prozent). Für die Investitionen privater Eigentümer haben die Mittel aus dem Programm Stadtumbau Ost bisher nur geringe Wirkungen gehabt.

Aus dieser Befundlage

- der Verhinderung eines Zuwachses des Leerstandes,
- einer überproportionalen Reduktion der Leerstände in den Programmkommunen und dort in den GdW-Unternehmen,
- eines überproportionalen Rückgangs der Wohnungsbestände in Programmkommunen mit dem höchsten Leerstand 2005, mit einem hohen Bevölkerungsrückgang und mit einer Lage in schrumpfenden Regionen,
- einer immer noch überproportional hohen Leerstandsquote (2006) bei GdW-Unternehmen der Stadtumbaukommunen (Ursache sind die hohen Leerstandsquoten der § 6a AHG-Unternehmen, von denen noch mehr als 50 Prozent eine Leerstandsquote von mehr als 15 Prozent haben),
- eines überproportionalen Rückbaus durch GdW-Unternehmen mit zusätzlicher Altschuldenhilfe (81 Prozent des Rückbaus durch GdW-Unternehmen, davon 87 Prozent durch § 6a AHG-Unternehmen),

zeigt sich die hohe Zielgenauigkeit und Wirksamkeit des Programms Stadtumbau Ost im Programmteil Rückbau.

Eine bislang eingeschränkte Wirksamkeit des Programms bei der Reduzierung des Leerstandes muss allerdings für die Altbauten der Wohnungsunternehmen wie auch der privaten Kleineigentümer konstatiert werden, da überproportional hohe Leerstandsquoten verblieben sind. Dabei konzentriert sich der Leerstand auf nicht modernisierte Bestände und betrifft bei privaten Kleineigentümern im Regelfall nicht nur einzelne Wohnungen, sondern häufig ganze Häuser (50 Prozent der Häuser mit Leerstand von mehr als 40 Prozent der Wohnungen; 8 Prozent mit Leerstand von 50–100 Prozent der Wohnungen; 9 Prozent mit Totalleerstand). Der Rückbau von Wohnungsbeständen aus der DDR-Zeit und damit von Beständen der GdW-Unternehmen hat bisher nicht – wie zum Teil erwartet – zu einem mengenmäßig relevanten Umzug von den Rückbaugebieten in die Innenstädte geführt.

Ein verbleibender Handlungsbedarf besteht insbesondere für unsanierte Bestände, die ebenso in § 6a AHG-Unternehmen der Programmkommunen eine besondere Häufung aufweisen wie in Altbauquartieren.

Im Hinblick auf die zukünftige Perspektive und den sich daraus ergebenden Handlungsbedarf zeigt sich, dass die Bevölkerung in Ostdeutschland, dort überproportional in den Programmkommunen, abnehmen wird, so dass die Rahmenbedingungen eine Fortführung des Programms nahe legen. Die Bedingungen sind derzeit und werden auch zukünftig ungünstiger sein als bei Programmbeginn erwartet. Dies gilt insbesondere für Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen, weniger für Mecklenburg-Vorpommern. In Brandenburg sind die Bedingungen mit einer weiterhin positiven

Entwicklung der Haushalte günstiger, durch die starken regionalen Unterschiede zwischen dem engen Berliner Umland und dem übrigen Landesgebiet ergibt sich aber auch hier weiterhin Handlungsbedarf.

9.3.2 Wirtschaftliche Stabilisierung

Betriebswirtschaftliche Kennziffern wie die Eigenkapitalrentabilität der Wohnungsunternehmen zeigen zwischen 2002 und 2005, vermutlich auch für 2006 und 2007, eine deutliche Verbesserung, zum Teil sogar eine Konsolidierung (Kapitel 8.2). Die höchste relative Verbesserung zeigen vor allem die § 6a AHG-Wohnungsunternehmen und die Genossenschaften, allerdings mit einer deutlichen Tendenz zur erneuten Destabilisierung bei einer weiteren Abnahme der Bevölkerung und auch der Haushalte und bei Ausbleiben weiterer Abrisse. Da für die § 6a AHG-Unternehmen die Eigenmittelrentabilität weiterhin negativ ist, ist mit diesen Verbesserungen die Rentabilitätsschwelle nicht erreicht.

Dabei sind Stabilisierungstendenzen nicht allein auf Effekte des Stadtumbau Ost, d. h. auf den Rückgang von Leerständen und auf die Kostenreduzierung infolge von Abriss zurückzuführen, sondern vor allem auch auf Kapitalmarkteffekte mit stark sinkenden Zinsniveaus. Dennoch liegen die Rentabilitätsniveaus unter denen der Wohnungsunternehmen in den alten Bundesländern. Die Eigenkapitalrentabilität ist sogar negativ, was einen Substanzverzehr bedeutet. Die grundsätzliche Verbesserungstendenz wird allerdings von der Wohnungswirtschaft uneingeschränkt konstatiert.

Eine wirtschaftliche Stabilisierung kann für private Kleineigentümer mit unsanierten Beständen und an belasteten bzw. nicht im Umfeld aufgewerteten Standorten wie auch für die Mehrheit der § 6a AHG-Unternehmen allerdings nicht unterstellt werden. Ohne weitere finanzielle und organisatorische Hilfen muss davon ausgegangen werden, dass vor allem die Investitionstätigkeit der privaten Kleineigentümer auf einem niedrigen Niveau verharrt und damit nicht modernisierte Bestände gegebenenfalls sich zu (endgültig) nicht marktfähigen Beständen entwickeln. Gründe für einen Verzicht auf Investitionen ohne zusätzliche Hilfen liegen in den geringen Mieten und der weiteren Ausbildung von Nachfragermärkten.

In den Jahren 2002 bis 2004 hat die erhöhte Investitionszulage zusätzliche Investitionen der privaten Kleineigentümer angestoßen. Ein solcher Effekt ist für die Aufwertungsförderung bislang kaum festzustellen, da private Kleineigentümer bisher kaum Mittel aus dem Programm Stadtumbau Ost erhalten haben. Indirekte Effekte durch Wohnumfeldverbesserung und Infrastrukturaufwertung, d. h. durch Erhöhung der Attraktivität der Quartiere dürften entsprechend der unterschiedlichen Entwicklungsdynamik in den Altbauquartieren erst nach und nach eintreten. Dort, wo bereits umfangreiche Aufwertungsaktivitäten an Gebäuden und im Wohnumfeld stattgefunden haben, konnten positive Entwicklungen angestoßen werden. Eine Gefährdung stellen derzeit allerdings die geringen Investitionsniveaus der privaten Kleineigentümer dar. Diese sind auf die geringen Mietniveaus, die entfallenen Förderprogramme (z. B. Investitionszulage) und auf die wenig optimistische Zukunftssicht zurück zu führen.

Zusammenfassend ist eine positive Wirkung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost auf die wirtschaftliche Situation der Wohnungsunternehmen in den Programmkommunen – insbesondere der § 6a AHG-Unternehmen – festzustellen, wenn auch noch keine wirtschaftliche Gesundung eingetreten ist. Damit hat das Programm dennoch eine hohe Zielgenauigkeit auf die Unternehmen mit besonders ungünstigen Ausgangslagen gezeigt. Diese Zielgenauigkeit kann für private Kleineigentümer – ohne Kopplung mit der erhöhten Investitionszulage – bisher noch nicht festgestellt werden.

9.3.3 Konsolidierung der Wohnungsmärkte

Die derzeitige Verhinderung zusätzlicher Leerstände bedeutet nur eine „relative“ Konsolidierung der Wohnungsmärkte. Dies bedeutet keine Konsolidierung im Sinne der Herstellung einer vollständigen Funktionsfähigkeit der Märkte mit quantitativem und qualitativem Ausgleich von Angebot und Nachfrage, sondern eine Konsolidierung im Sinne einer Verhinderung von Verschlechterungen oder einer leichten Verbesserung der Angebot-Nachfrage-Ungleichgewichte („Stabilisierung“). Die eingeschränkten finanziellen Handlungsmöglichkeiten der Wohnungsunternehmen und der privaten Vermieter erschweren zudem immer noch Reaktionen auf Anforderungen des Marktes und eine Durchführung von Anpassungen der Wohnungsbestände.

Eine faktische Konsolidierung der Wohnungsmärkte wäre nur dann zu vermuten, wenn sich die Leerstände dauerhaft verringert hätten, der Umschlag auf den Märkten der Bestandsimmobilien zugenommen hätte, die Mietniveaus wie auch die Immobilienpreise gestiegen wären und sich der Umfang der nicht marktaktiven Gebäude/Wohnungen verringert hätte. Diese Rahmenbedingungen sind mehrheitlich nicht festzustellen.

Zudem sind Konsolidierungstendenzen stark segmentspezifisch und betreffen vor allem die Bestände des DDR-Wohnungsbaus, nicht jedoch Altbaubestände der verschiedenen Eigentümerkategorien. Problembestände sind vor allem unsanierte Bestände im Altbau wie auch im DDR-Wohnungsbau sowie Bestände an belasteten Standorten wie Hauptverkehrsstraßen oder in Nachbarschaft von Industrie-/Gewerbebrachen etc.

Als Zeichen einer partiellen Konsolidierung kann jedoch die relative Stabilisierung der Mieten nach dem mehrjährig erfolgten Rückgang interpretiert werden. Die im Vergleich zu den alten Bundesländern deutlich niedrigeren Mieten und Immobilienpreise sowie der Preisverfall der letzteren (Eigentumswohnungen, Reihenhäuser, Eigenheime) seit Ende der 1990er-Jahre sind allerdings eher Zeichen einer noch ausstehenden dauerhaften Konsolidierung. Dies wird durch den prognostizierten und zudem von den Akteuren der Wohnungswirtschaft erwarteten Rückgang der Wohnungsnachfrage noch verstärkt.

Allerdings ist es eindeutig als Stabilisierung zu interpretieren, wenn die Wohnungsunternehmen zu 42 Prozent der Meinung sind, dass das Programm Stadtumbau Ost zur Stabilisierung der Wohnungsmärkte beigetragen habe, 48 Prozent dieser Aussage zumindest teilweise zustimmen, nur 10 Prozent nicht zustimmen.

So kann zusammenfassend festgestellt werden, dass erheblich positive Wirkungen auf die Wohnungsmärkte in den Programmkommunen eingetreten sind, diese sich aber auf die Bestände des DDR-Wohnungsbaus beziehen. Indem faktisch weitere Leerstände verhindert worden sind, die ohne den Rückbau bei rückläufiger Nachfrage entstanden wären, ist die Konsolidierung nur als „relativ“ einzustufen. Insgesamt bleibt die Prägung als Nachfragermärkte erhalten, was dazu führt, dass notwendige Prozesse der Marktanpassung wie auch der Erhaltung und Aufwertung des Wohnungsbestands nicht in dem nötigen Maße erfolgen.

9.3.4 Eigentumsbildung im Bestand

Zur Eigentumsbildung im Bestand – sowohl in Siedlungen des DDR-Wohnungsbaus als auch in innerstädtischen Altbaubeständen – liegen nur begrenzt belastbare und verallgemeinerungsfähige Ergebnisse vor, so dass eine Beurteilung hinsichtlich der Effekte durch den Stadtumbau Ost erschwert ist. So erfolgte eine Eigentumsförderung aus dem Programm selbst heraus aufgrund der geringen Inanspruchnahme bei weitem nicht in dem Maße, wie es ursprünglich geplant war (vgl. Kapitel 5). Auch ist generell keine wesentliche Eigentumsbildung in den Innenstädten erkennbar (vgl. Kapitel 8. 4).

9.3.5 Entwicklung gesamtstädtischer und teilräumlicher Perspektiven

Die Entwicklungstendenzen und Entwicklungschancen der ostdeutschen Städte und Gemeinden sowie ihrer Quartiere sind vor allem durch Veränderungen der Rahmenbedingungen geprägt. Diese Veränderungen können stützend, aber auch hemmend sein. In den letzten Jahren haben dabei stützende Bedingungen eher zu- als abgenommen. Dies gilt insbesondere für die Städte – sowohl für Großstädte als auch für Mittel- und Kleinstädte. Stützende Bedingungen bedeuten für das Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost eine Verstärkung der Tendenzen zur gesamthaften Zielerreichung.

Als stützende Bedingungen können – allerdings in ortsspezifischer Ausprägung – wirken:

- die verstärkte Affinität von Personen und Haushalten für städtische Lebensbedingungen und Wohnstandorte („Renaissance der Städte“),
- die zum Teil zu verzeichnende kontinuierliche Aufwertung der innerstädtischen Einkaufsbereiche („engere Innenstädte“),
- das im Sinne einer aktiven Gestaltung veränderte Umgehen mit demografischen Schrumpfungsbewegungen in vielen Städten und Regionen von Ost und West.

Dennoch bleiben entwicklungshemmende Bedingungen bestehen in Form

- eines relativen Zurückbleibens des lokalen / regionalen Wirtschaftswachstums und der Verringerung der Arbeitslosigkeit,
- einer verbleibenden Konkurrenz um Wohnungssuchende durch das suburbane Umland („Eigenheim“),
- regional stark negativer Bevölkerungsentwicklungen.

Die Effekte des Programms Stadtumbau Ost sind hinsichtlich der Reduzierung des Leerstands, der Aufwertung von Siedlungskernen des industriellen Wohnungsbaus sowie von Innenstädten und Innenstadtnahen Altbauquartieren am ehesten erkennbar durch Beschreibung bzw. Quantifizierung der Veränderungen. Hierfür maßgeblich sind die Erreichung der Ziele, die in den Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten gesetzt wurden sowie die gesamthafte Beurteilung der Wirkungen von Stadtumbau Ost durch Akteure des Stadtumbaus. Berücksichtigt werden müssen zudem die Perspektiven der Stadtbewohner und Betroffenen, welche die Wirkungen des Programms in ihrer Gesamtheit deutlich „positiv“ beurteilen.

Gleichzeitig ist aber auch festzustellen, dass im Vergleich zu den Hypothesen der Lehmann-Grube-Kommission der Weg zu einer stabileren – und mit Städten und Gemeinden in den alten Bundesländern vergleichbaren – Situation hinsichtlich einer hochwertigen und selbst getragenen städtebaulichen Entwicklung „länger“ ist als vermutet. Dennoch sind deutliche Verbesserungen festzustellen in

- vielen Wohnsiedlungen des industriellen DDR-Wohnungsbaus,
- Kernzonen der Innenstädte,
- hochwertigen gründerzeitlichen Stadtquartieren.

In einigen Städten wird erkennbar, dass diese inselhaften Zonen des Rückbaus von Wohnungsleerständen, der Aufwertung von Wohnquartieren, der Gestaltung und Aufwertung öffentlicher Räume, der Modernisierung von Wohngebäuden beginnen, zusammen zu wachsen und damit für die Gesamtstadt Wirkungen zu zeigen.

Die optimistischen Erwartungen der Lehmann-Grube-Kommission stellen sich zum Teil deswegen noch nicht wie erhofft ein, weil zum einen in einer Reihe von Städten die Bevölkerungsentwicklung in Gesamtzahl und Altersstruktur noch ungünstiger als erwartet verlaufen ist, zum anderen die starke Ausprägung der Wohnungsmärkte als Nachfragermärkte ein niedriges Miet- und Immobilienpreinsniveau bewirkte, was die Rentabilität von Investitionen weiter reduzierte.

9.3.6 Stärkung der Innenstädte und Erhaltung der Altbaubestände

In den konzentrischen Ringen der innerstädtischen Geschäfts- und Dienstleistungszonen, der benachbarten Wohnquartiere und der anschließenden gründerzeitlichen Wohnquartiere zeigt sich in den meisten Stadtumbaustädten, dass nicht nur in den Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten, sondern auch in der Umsetzung die Entwicklungs- und Maßnahmenintensitäten von innen nach außen eher leicht abnehmen – mit Ausnahme von ursprünglich besonders vom Wohnungsleerstand geprägten Großwohnsiedlungen des industriellen Wohnungsbaus. Dies bedingt faktisch – bei allen Schwierigkeiten des quantitativen Nachweises – und im Urteil der Akteure wie auch insbesondere der Bürger eine Erhaltung und zum Teil Inwertsetzung prägender und qualitativ wertvoller Stadtstrukturen, die zumindest teilweise in die benachbarten Stadtstrukturen ausstrahlen. Dabei tragen Altbaubestände, Denkmäler und vor allem historische Stadtstrukturen häufig zu einer Identitätsbildung der Städte bei.

In nahezu allen vertieft untersuchten Städten („Fallstudien“) zeigt sich die wachsende bzw. schon erhöhte Aufmerksamkeit für die Bedeutung der Strukturen und Bestände der Altbauquartiere. Insgesamt können diese Anstrengungen als Ansätze zur Schaffung nachhaltiger städtebaulicher Qualitäten gewertet werden, wenn auch der Entwicklungsstand in Abhängigkeit von den kommunalen Ausgangs- und Entwicklungsbedingungen sehr unterschiedlich ist. So sind für die privaten Kleineigentümer die direkten Effekte des Stadtumbaus – z. B. Leerstandsreduktion – weniger bedeutsam als indirekte Effekte. Die Aufwertung von Infrastrukturen und öffentlichen Räumen in den Innenstädten sowie in höherwertigen innenstadtnahen Gründerzeitquartieren, aber auch die stärkere Ausrichtung der anderen Programme der Städtebauförderung wie auch sonstiger Instrumente auf die Innenstädte und benachbarter Quartiere im Zuge des Stadtumbaus können die Attraktivität der Quartiere und damit deren Marktpositionen im Wohnungsmarkt stärken. Diese Effekte treten allerdings erst mittelfristig ein und wirken in Abhängigkeit von der Ausgangslage der Wohnungsbestände und der wirtschaftlichen Situation der Eigentümer selektiv.

Zumindest relativ, d. h. im Vergleich zum Ausgangszustand des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost sowie im Vergleich zum Stadtumland, ist eine Stärkung der Städte als Wohnstandorte gelungen. Dies ist für die Funktion als Wirtschaftsstandorte derzeit nicht ohne weiteres zu beurteilen, da die wirtschaftsstrukturellen Gegebenheiten stark dominierend sind und durch das Programm Stadtumbau Ost nur randständig beeinflusst werden können.

9.3.7 Verbesserung städtebaulicher Qualitäten

In den kommunalen Handlungsstrategien des Stadtumbau Ost ist die Verbesserung der städtebaulichen Qualitäten zentrales Leitziel, das auch in den Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten verankert und ausgestaltet ist. Ausgewählte kommunale Strategieansätze, die auch Qualitätsoffensiven im Stadtumbau beinhalten, sind beispielsweise:

- perspektivische Entwicklungsleitbilder für Großwohnsiedlungen, in denen die Grün- und Freiflächenentwicklung akzentuiert und qualifiziert werden oder prägende Elemente der Stadtgestalt und Stadtstruktur besser zur Geltung gebracht werden sollen (Stärkung der Stadtkante und Priorisierung der Innenentwicklung),
- perspektivische Zielfestlegungen mit identitätsbildenden Wirkungen und Ausstrahlungskraft der verschiedenen Maßnahmen gesamtstädtisch wie auch nach Außen – im Hinblick auf touristische Bedeutung (Alleinstellungsmerkmale gerade in Stadtzentren),
- strategischen Zielsetzungen insbesondere der Innenstadtstärkung sowie der historischen Teilbereiche unter Berücksichtigung der Entwicklung von Brachflächen, Baulücken und neuen innerstädtischen Bauformen für alternative Wohnformen.

In der Umsetzung führen die klassischen Aufwertungsmaßnahmen wie beispielsweise die Schaffung und die Gestaltung privater wie öffentlicher Freiräume und Verkehrsflächen, sowie die Aufwertungsmaßnahmen an privaten wie öffentlichen Gebäuden (z. B. Sicherung, Verbesserung und Modernisierung der Außenhaut) in den meisten Fällen zu deutlichen gestalterischen Verbesserungen im Quartier. Durch die Vernetzung von Grünzügen, die Gestaltung von Straßen- und Platzräumen ergeben sich Ausstrahlungen auf die Gesamtstadt. Auch der Teil- oder Komplettrückbau von Gebäuden insbesondere im DDR-Wohnungsbestand führt vielfach zu neuen städtebaulichen Qualitäten, wie beispielsweise Verbesserung der Maßstäblichkeit und Bildung neuer Raumgefüge (Rückbau einzelner Geschosse), Entdichtung im Bestand und Gewinnung neuer nutzbarer und qualitativ hochwertiger Freiflächen, Bildung neuer Raumfolgen (Rückbau ganzer Gebäudekomplexe), Schaffung neuer Stadtkanten, Neugestaltung von Übergängen in die freie Landschaft (Rückbau ganzer Quartiere).

So lässt sich feststellen, dass im Rahmen der bisherigen und aktuellen Stadtumbauprozesse vielfältige Chancen genutzt wurden wie auch weitere sich eröffnen, die auch städtebaulich geprägte Lebensqualität in den Städten und Gemeinden zu verbessern (vgl. Kapitel 8.8.1). Die Erfolge und positiven Wirkungen in diesem komplexen Handlungsfeld haben aufgrund der vergleichsweise kurzen Programmlaufzeit noch nicht volle flächenhafte Ausprägungen und zeigen durchaus Stabilisierungserfordernisse. Sie lassen sich zudem eher auf Gebiets- als auf gesamtstädtischer Ebene ausmachen. Trotz der Erfolge besteht noch weiterer gesamtstädtischer Aufwertungs- und Gestaltungsbedarf in den Handlungsfeldern öffentliche Räume, Grün- und Verkehrsflächen, Stadtbildpflege. So ist die dauerhafte Schaffung dieser multifaktoriellen Qualitäten durch langfristige Prozesse geprägt, die auf breiter Basis initiiert und getragen werden müssen.

9.3.8 Rückführung der sozialen und technischen Infrastrukturen

Die Rückführung und Anpassung von sozialer und technischer Infrastruktur stellte mit Programmstart bei einem entsprechenden Erfordernis einen integralen Bestandteil der Aufwertungsmaßnahmen dar. Die Programmausgestaltung im Bundesland Berlin konzentrierte frühzeitig die Rückbaumaßnahmen auf den Rückbau von sozialen Infrastrukturen.

Über den Grad des Rückbaus insbesondere von Netzinfrastrukturen der Ver- und Entsorgung sowie des Verkehrs sind nur begrenzt verallgemeinerungsfähige Aussagen zu machen. Dies resultiert aus der Spezifik von Gebietsstrukturen, von Netz- und Betriebsstrukturen der jeweiligen Ver- und Entsorgungssysteme sowie von Rückbaustrategien in den Gebieten.

Im Grundsatz kann aber eine Wirksamkeit und weitgehende Zielgenauigkeit des Programnteils angenommen werden, auch wenn die Umsetzung dieses Rückbaus von Infrastrukturen zeitlich eher „nachläuft“ und daher bisher nur teilweise in Angriff genommen worden ist.

9.3.9 Zeithorizont der Programmlaufzeit

Wenn im Jahr 2007 eine Reduktion bzw. Stabilisierung des Wohnungsleerstandes durch Abriss von ca. 220.000 Wohnungen erreicht worden ist, kann erwartet werden, dass der gegenüber den Zielzahlen zum Programmstart noch ausstehende Rückbau von weiteren 130.000 Wohnungen bis 2010/2011 erreicht werden kann. Damit erscheint der vor dem Hintergrund der damaligen Befunde und begründeten Annahmen vorgesehene Abriss von 350.000 Wohneinheiten realistisch. Die strategische Ausrichtung des Programms und die vorgesehenen Verlaufs- und Umsetzungsstrukturen erweisen sich insofern als angemessen und problemorientiert, als die quantitativen Ziele erreichbar sind.

Dass der Leerstand auf einem hohen absoluten Niveau verbleibt, ist auf den erfolgten Wohnungsneubau und demografische Effekte zurückzuführen. Eine Ursache liegt auch darin, dass der Stadtumbau hinsichtlich der Entwicklung der Altbauquartiere noch zu wenig Wirkung zeigt. Vor allem zeigt der Analysezeitpunkt 2007, dass noch erhebliche Handlungserfordernisse bestehen, Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen und privaten Bereich, in innerstädtischen Altbauquartieren wie auch in zukunftsfähigen Siedlungen des DDR-Wohnungsbaus weiter zu führen, um aus den z.T. räumlich konzentrierten „Aufwertungsinseln“ flächenhafte Wirkungen zu entfalten.

Zudem ist festzustellen, dass die demografische Entwicklung in einer Vielzahl von Kommunen eher ungünstiger verlaufen ist als bei Programmstart bzw. bei Formulierung der ersten Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte angenommen. Dies erfordert eine Verlängerung der Programmlaufzeit.

9.4 Fazit

Das Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost hat sich nach den vorstehenden Befunden zu Ausgangslagen, Programmausgestaltung, Programmadressierung und -umsetzung sowie insbesondere zu den Programmwirkungen im Sinne der Zielerreichung grundsätzlich bewährt. Die Intensität der Wirksamkeit wäre aber in zentralen Teilbereichen ohne flankierende Programme (Altschuldenhilfegesetz, dort insbesondere § 6a; Investitionszulagengesetz; andere Programme der Städtebauförderung) begrenzt geblieben. Sie ist zudem für bestimmte Adressatenkreise – insbesondere private Kleineigentümer – aufgrund deren individueller Gegebenheiten weiterhin begrenzt, insbesondere nachdem die Investitionszulage nach kurzer Laufzeit (2002 bis 2004) entfallen ist.

Das für ein marktwirtschaftliches System fremde Element der Förderung eines Rückbaus von Wohnungsbausubstanz begründet sich aus den Nachwirkungen der Besonderheiten trennungsbedingter Lasten und gleichzeitig den Zielen einer nachhaltigen Stadtentwicklung mit verbesserten Qualitäten der Städte und Gemeinden als Wohn- und Wirtschaftsstandorte. Die Begründung muss auch im Kontext der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Teilräumen der Bundesrepublik Deutschland gesehen werden.

Die prioritäre Ausgestaltung als Programm Stadtumbau Ost begründet sich auch im Nachhinein aus der Sondersituation der Wohnungsmärkte und der städtebaulichen Mängel in ostdeutschen Städten und Gemeinden. Dabei ist dies nicht nur eine zeitpunktbezogene Problemlage, sondern eine nur über längere Zeiträume abzubauenende Problemsituation. Inhärente Zielkonflikte zwischen verschiedenen Zielfeldern – z. B. Wohnungsrückbau und organische städtebauliche Einpassung des Rückbaus – wie auch zwischen verschiedenen Akteuren – z. B. Wohnungswirtschaft und Ver-/Entsorgungswirtschaft – sind nicht zu vernachlässigen, aber mit Hilfe der instrumentellen Ebene der Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte lösbar oder zumindest begrenzbare. Dabei spielen geeignete Prozess- und Zuständigkeitsstrukturen eine unterstützende Rolle.

Zielkonflikte zwischen Rückbau in Altbauquartieren und Stadtstruktur, Stadtgestalt, Gestaltqualitäten öffentlicher Räume und Denkmalschutz sind nicht zu negieren, sie erscheinen aber – vor allem auch auf der Grundlage von Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten und deren Detaillierungsstufen in Quartierskonzepten o. ä. – zu bewältigen. Abrisse sind dann eher „chirurgische Eingriffe“ zur „lokalen Gesundung“ als Beiträge zur gesamthaften Erfüllung von Rückbauzielen.

Die Zielerreichung in allen Teilbereichen ist durchaus eindrucksvoll. Es verbleibt aber erheblicher Weiterführungsbedarf und Bedarf an zusätzlicher Ziel- und Akteursadressierung sowie der Bereitstellung entsprechender Programmelemente (vgl. Kapitel 10):

- innerhalb des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost sowie
- in flankierenden Instrumenten wie Altschuldenhilfe und Investitionszulage.

10 Empfehlungen

Dem Programm Stadtumbau Ost kommt im Gesamtzusammenhang der Städtebauförderung eine besondere Rolle zu. Es ist die Reaktion auf stadtentwicklungspolitische und städtebauliche Aufgabenstellungen sowie auf Wohnungsmarktkonstellationen, die mit der Spezifik der Nachwendeentwicklung in Deutschland entstanden sind und in dieser Form ein Novum darstellen. Erstmals besteht die Aufgabe nicht allein darin, Prozesse der städtebaulichen Weiterentwicklung und Erneuerung zu unterstützen oder punktuelle Missstände zu beseitigen, sondern die Städte und Gemeinden sind gefordert, einen Strukturwandel der Wohnungsmärkte und der städtischen Strukturen im Kontext von Stagnation oder Schrumpfung zu gestalten. Um die Akteure vor Ort bei der Bewältigung zu unterstützen, wurde mit dem Stadtumbau Ost ein Programm aufgelegt, das sich durch die enge Integration von städtebaulichen Zielen und wohnungswirtschaftlichen bzw. wohnungspolitischen Zielen von den anderen Programmen der Städtebauförderung signifikant unterscheidet.

Nach sechs Jahren Programmlaufzeit lässt sich mit Hilfe der Evaluation die begründete Zwischenbilanz ziehen, dass das Programm Stadtumbau Ost seine Funktion bisher erfüllt hat. Die erreichten Erfolge sind unverkennbar. Das Programm hat die Zahl der Wohnungsleerstände merklich abgesenkt, die wirtschaftliche Situation vieler ostdeutscher Wohnungsunternehmen hat sich gegenüber 2002 spürbar verbessert. Bei der nachhaltigen Stärkung der Innenstädte und der Aufwertung erhaltenswerter Wohngebiete verzeichnen viele Städte beeindruckende Erfolge. Der im Zusammenhang mit dem Programm geführte Diskurs hat dazu geführt, dass Kommunen, Wohnungsunternehmen, Infrastrukturträger und andere relevante Akteure heute weitaus besser für Herausforderungen des demografischen Wandels gerüstet sind als noch vor ein paar Jahren.

Zugleich zeigen die Evaluationsergebnisse, dass nur ein erster Teil der Herausforderungen bewältigt ist und die Aufgabe Stadtumbau noch große Anstrengungen erfordert. Die Leerstände sind insgesamt noch immer hoch, die Handlungsfähigkeit der ostdeutschen Wohnungsunternehmen ist noch immer eingeschränkt und merklich geringer als bei westdeutschen Unternehmen, und auf den ostdeutschen Wohnungsmärkten ist eine gewisse Stabilisierung, aber keine wirkliche Konsolidierung zu erkennen. Zudem würden ohne eine Weiterführung des Programms nach 2009 Bevölkerungsrückgang und Rückgang der Wohnungsnachfrage schnell wieder zu steigenden Leerständen und zur wirtschaftlichen Gefährdung der Vermieter führen.

Im Bereich der Aufwertung der Innenstädte und der sonstigen zukunftsfähigen Stadtteile und Quartiere besteht noch großer Handlungsbedarf. Die größte Herausforderung stellt die Entwicklung der innerstädtischen Altbaugebiete dar. Auf sie entfällt nach wie vor ein großer Teil der Leerstände in den Städten Ostdeutschlands. Die in den Gebieten dominierenden privaten Eigentümer wurden von der Förderung des Stadtumbaus bislang weitaus weniger erreicht als die unternehmerische Wohnungswirtschaft. Insgesamt ist es mit Hilfe des Programms noch nicht in ausreichendem Maße gelungen, geeignete Ansätze zur Bewältigung der Probleme im innerstädtischen Altbau zu entwickeln und umzusetzen.

Die Bilanz macht deutlich, dass die Förderung des Stadtumbaus in Ostdeutschland einen langen Atem erfordert. Zwischen den Akteuren und Experten des Stadtumbaus besteht weitestgehender Konsens, dass Bund, Länder und Gemeinden ihre Förderanstrengungen nach dem Jahr 2009 fortsetzen müssen.

Besondere Anstrengungen sind zukünftig für die Lösung der Probleme der innerstädtischen Altbauquartiere zu unternehmen. Eine solche Initiative zur Aufwertung der erhaltenswerten Altbausubstanz und der Stärkung der Innenstädte bedarf zusätzlicher öffentlicher und privater finanzieller Ressourcen, sie sollte aber auch durch neue Organisationsformen unterstützt werden.

10.1 Fortführung des Programms

Die Förderung des Stadtumbaus in Ostdeutschland sollte nach den Ergebnissen der Evaluation fortgesetzt werden. Auch in Zukunft bildet der Einsatz von Städtebauförderungsmitteln den Kern der entsprechenden Förderanstrengungen.

■ Die Förderung des Stadtumbaus soll als eigenständiger Bereich der Städtebauförderung von Bund und Ländern erhalten bleiben.

Die Analyse von Ergebnissen und Wirkungen des Programms hat gezeigt, dass es gelungen ist, den Abriss dauerhaft nicht mehr nachgefragter Wohngebäude in erheblicher Größenordnung in Gang zu setzen und auf diese Weise zu einer Stabilisierung der Wohnungsmärkte beizutragen. Bisher ist es auch gelungen, massiven Schaden von der Wohnungswirtschaft abzuwenden. Dennoch werden sich die Leerstandssituation und die Gefährdung von Wohnungsunternehmen, die besonders stark von den Strukturanpassungsproblemen betroffen sind, im Jahr 2009 voraussichtlich nicht grundlegend von der Situation des Jahres 2001 unterscheiden. Auch die nachhaltige Stärkung der Innenstädte und die Aufwertung erhaltenswerter Altbausubstanz bleiben Herausforderungen, die von den Städten und Gemeinden in Ostdeutschland und den Wohnungsmarktakteuren nicht allein bewältigt werden können.

Angesichts der Ausgangslage in Ostdeutschland ist es auch in Zukunft wichtig, bei der Förderung des Stadtumbau Ost an der engen Integration von städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Zielen festzuhalten und die Ziele mit adäquat ausgestalteten Förderinstrumenten zu untersetzen. Aufgrund der besonderen Aufgaben und Ziele sollte die Stadtumbauförderung als eigenständiges Programm, für das innerhalb der Städtebauförderung von Bund und Ländern ein spezielles Budget vorgesehen ist, fortgeführt werden.

■ Die Programmlaufzeit sollte bis 2016 verlängert werden.

Auch wenn auf absehbare Zeit aufgrund der demografischen und wirtschaftlichen Perspektiven der neuen Länder keine grundlegende Trendwende auf den Wohnungsmärkten in Sicht ist, sollte eine Verlängerung des Programms zeitlich befristet werden. Eine Phase, die etwa der bisherigen Laufzeit des Programms entspricht, erscheint angemessen, um die Akteure mit ausreichender Planungssicherheit

auszustatten und weitere entscheidende Schritte des Stadtumbaus erfolgreich gehen zu können. Dies spricht für eine Verlängerung bis 2016 (Programmjahr der Städtebauförderung). Rechtzeitig vor 2016 sollte auf der Grundlage einer erneuten Bestandsaufnahme über die Beendigung oder Weiterführung entschieden werden.

10.2 Stadtumbau Ost und Stadtumbau West

Die Fortführung der Förderung des Stadtumbaus in Ostdeutschland ist wie dargestellt geboten. Zugleich ist der politische Wille zu berücksichtigen, 20 Jahre nach der deutschen Vereinigung Sonderregelungen für Ostdeutschland abzubauen und vor diesem Hintergrund ein bundeseinheitliches Programm Stadtumbau zu schaffen. Im Zuge der Evaluation hat sich ein Workshop mit der Zusammenführung der Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West beschäftigt und Empfehlungen zu diesem Thema vorbereitet.

- **Eine Vereinheitlichung der Regelungen für den Stadtumbau West und Ost ist mittelfristig anzustreben. Aufgrund der weiterhin gravierenden trennungs- und vereinigungsbedingten Sonderprobleme der Städte und Gemeinden in Ostdeutschland sind aber bei der Förderung des Stadtumbaus besondere Regelungen für die neuen Länder zunächst beizubehalten.**

Grundsätzlich sollte die Städtebauförderung mit bundeseinheitlichen Programmen operieren. Förderprogramme mit Sonderregelungen haben allerdings dort Berechtigung, wo in Ostdeutschland spezielle Problemkonstellationen bestehen. Nach der Vereinigung sind vor dem Hintergrund überzogener Wachstumserwartungen und angesichts der Notwendigkeit, Defizite der Wohnungsversorgung zu beheben, falsche wohnungspolitische Weichenstellungen erfolgt. Dies führte zusammen mit einem erheblichen wirtschaftlichen Strukturwandel und massiven Abwanderungstendenzen zu einer Marktentwicklung geführt haben, der die erst kurze Zeit unter marktwirtschaftlichen Verhältnissen agierende Wohnungswirtschaft aus eigenen Kräften nicht begegnen konnte. Altbaubestände, deren sachgerechte Instandhaltung jahrzehntelang nicht erfolgte, warten auf eine Revitalisierung, für die die Kräfte des Marktes allein keine Lösung bieten. Diese Sonderbedingungen gelten nur für die neuen Länder und rechtfertigen die Existenz des Programms Stadtumbau Ost bzw. von Sonderregelungen für den Stadtumbau in Ostdeutschland.

- **Die Förderung des Rückbaus ohne kommunalen Drittelanteil sollte als befristeter Sondertatbestand auf die neuen Länder und Berlin (Ost) beschränkt bleiben.**

Das weitaus höhere Ausmaß des Wohnungsleerstands und der besondere Entstehungszusammenhang der ostdeutschen Wohnungswirtschaft, die keine Möglichkeit hatte, im Zuge eines langfristigen Bestandsmanagements die für Anpassungen erforderlichen Rücklagen zu bilden, bilden den fundamentalen Unterschied in den Problemlagen von Stadtumbau Ost und Stadtumbau West. Sie rechtfertigen, beim Stadtumbau in Ostdeutschland weiterhin einen besonderen Programmteil „Rückbau“ vorzusehen und für diesen auf eine kommunale Beteiligung zu verzichten.

- **Die vollständige Zusammenführung von Stadtumbau Ost und Stadtumbau West sollte erst nach einer vergleichenden Bestandsaufnahme beider Programme und nach Angleichung der Problemsituation ins Auge gefasst werden.**

Für das Programm Stadtumbau West liegt bisher keine Evaluation vor, die einen methodisch und inhaltlich fundierten Vergleich der Funktion und Wirkungsweise beider Programme zuließe. Mit deren Vorliegen könnten eine Bestandsaufnahme und ein Vergleich der Bedingungen in Ost und West erfolgen.

10.3 Mittelbedarf, -verteilung und -verwendung

Rückbauziel und Mittelausstattung des Programms Stadtumbau Ost beruhten bislang im Wesentlichen auf den Zielvorgaben der Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“. Sie haben sich als praktikable Größe erwiesen. Die demografische Entwicklung der letzten Jahre und die vorliegenden Prognosen fallen ungünstiger aus als seinerzeit von der Kommission erwartet. Insofern sind weiterhin erhebliche Förderanstrengungen erforderlich.

- **Um den Leerstand nicht wieder ansteigen zu lassen, sollte zusätzlich zu den aus dem bisherigen Stadtumbauprogramm noch offenen Rückbauzahlen bis 2016 der Rückbau von weiteren 216.000 Wohnungen aus Mitteln der Städtebauförderung unterstützt werden.**

Bisher konnte der Leerstand in den Beständen des DDR-Wohnungsbaus reduziert und das Entstehen zusätzlicher Leerstände verhindert werden. Aus den mittelfristigen Prognosen zur Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung wird jedoch deutlich, dass insgesamt auf dem Wohnungsmarkt ein erneutes Ansteigen der Leerstände droht, wenn der Rückbau nicht im selben Ausmaß wie bisher fortgesetzt wird. Theoretisch sind auch ehrgeizigere Rückbauziele denkbar, um eine wirkliche Senkung des Leerstands zu erreichen. Doch dürften höhere Rückbauziele bzw. eine höhere Umsetzungsgeschwindigkeit die Akteure überfordern und städtebaulich verträgliche Lösungen gefährden.

Um einen Anstieg der Leerstände zu verhindern, ist es neben der vollständigen Realisierung des ursprünglichen Rückbausziels von 350.000 Wohnungen⁶⁸ erforderlich, bis 2016 den Rückbau von weiteren 216.000 Wohnungen zu fördern. Geht man von einer durchschnittlichen Größe der rückzubauenden Wohnungen von 57 m² und einem Förderbetrag von 54 EUR pro m² aus, so ergibt sich für die Förderung der zusätzlichen Rückbauten ein Mittelbedarf von 664,8 Mio. EUR, der je zur Hälfte auf Bund und Länder entfällt.⁶⁹

- **Für die Aufwertung sollten Fördermittel in gleicher Höhe wie für den Rückbau bereitgestellt werden.**

Im Interesse einer ausgewogenen städtebaulichen Entwicklung sollten Fördermittel für Aufwertungsmaßnahmen in derselben Höhe wie für den Rückbau bereitgestellt werden. Die 50 : 50-Regelung ist zur Erreichung der städtebaulichen Programmziele sinnvoll.

⁶⁸ Hiervon waren Ende 2006 noch 170.000 Wohnungen und Ende 2007 noch ca. 130.000 Wohnungen offen.

⁶⁹ Den Berechnungen wurde die durchschnittliche Größe der relevanten Bestände der GdW-Unternehmen zugrunde gelegt. Hinsichtlich der Förderhöhe wurde von einer Fortführung der aktuellen Regelungen ausgegangen (grundsätzlich Pauschale von 50 EUR pro m² bei Fortgeltung der derzeit in der Verwaltungsvereinbarung vorgesehenen Ausnahmen mit höherem Förderbetrag).

- **Die Bundesfinanzhilfen für den Stadtumbau in Ostdeutschland sollten nach einem problemorientierten Verteilungsschlüssel auf die Länder verteilt werden.**

Die größte Herausforderung für das Programm stellen in den neuen Ländern zweifellos die Wohnungsleerstände dar. Die Länder sind davon jedoch nicht in gleicher Weise betroffen. Das Programm sollte noch stärker dort Schwerpunkte der Förderung setzen, wo der Förderbedarf am größten ist. Dies spricht dafür, für das Programm Stadtumbau Ost – wie für andere Programmbereiche der Städtebauförderung realisiert – einen problemorientierten Verteilungsschlüssel anzuwenden. Hierzu sollte der Leerstand als Problemerkriterium ausgewählt werden. Der Verteilungsschlüssel könnte z. B. so gestaltet werden, dass Bevölkerung, Wohnungsbestand und Leerstand in einem Verhältnis 25 : 25 : 50 in ihn eingehen.

- **Für die einzelnen Stadtumbaukommunen und -gebiete sollte das Verhältnis von Rückbau und Aufwertung auch weiterhin flexibel entsprechend den jeweiligen Problemlagen und Strategien festgelegt werden.**

Die Gleichgewichtung von Rückbau und Aufwertung ist auf der Programmebene ein wichtiges Prinzip, als schematische Regelung für die einzelnen Kommunen und Gebiete würde sie aber keinen Sinn machen. Vielmehr sollte wie bisher eine flexible Festlegung entsprechend den konkreten Problemlagen und den vor Ort definierten Strategien möglich sein. Eine Logik, die einer raschen Beseitigung hoher Leerstände den Vorzug gibt, kann ebenso zielführend sein wie eine gleichgewichtige Verwendung der Fördermittel oder eine höhere Gewichtung der Aufwertung. Allerdings sollte über die Gesamtlaufzeit des Programms stärker als bislang auf die Einhaltung des 50 : 50-Prinzips geachtet werden.

- **Die Länder sollten prüfen, ob eine noch stärkere Konzentration der Förderkulisse auf Kommunen mit besonderem Problemdruck möglich ist (gemessen an der Leerstandsquote oder der Konzentration von Leerständen auf bestimmte Gebiete oder Eigentümer). Ein Gleichklang mit landesplanerischen und strukturpolitischen Zielen ist vor allem unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit anzustreben.**

Zwar ist es in der bisherigen Laufzeit gelungen, die Fördermittel überproportional in den besonders von Schrumpfungproblemen betroffenen Städten und Gemeinden einzusetzen, die Zahl der in das Programm aufgenommenen Kommunen ist aber in den meisten Bundesländern recht groß. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der bisherigen Förderung und der nach 2009 weiter bestehenden Schwerpunkte des Förderbedarfs sollten die Länder prüfen, ob eine noch stärkere Konzentration der Anstrengungen auf die besonders von den Stadtumbauproblemen betroffenen Kommunen und Gebiete möglich ist.

10.4 Ausgestaltung von Aufwertungs- und Rückbauförderung

Im Kern haben sich die Regelungen bewährt, die im Verlauf der Umsetzung des Programms Eingang in die Verwaltungsvereinbarungen gefunden haben. Im Interesse einer möglichst einheitlichen, transparenten und einfachen Handhabung des Programms sollte, wo immer dies vertretbar erscheint, auf Ausnahmetatbestände verzichtet werden.

- **Die Förderung der Rückbaumaßnahmen durch Pauschalbeträge sollte fortgeführt werden. Eine degressive Ausgestaltung der Rückbauförderung wird empfohlen.**

Die Förderung des Rückbaus durch Pauschalbeträge hat sich im Sinne der Begrenzung des Verwaltungsaufwands bewährt. Hier wird kein Änderungsbedarf gesehen. Die bisherige Höhe der Pauschalbeträge ist nach Expertenmeinung auskömmlich. Gegen die 2007 vorgenommene Differenzierung nach Beschaffenheit der Gebäude sind keine grundsätzlichen Bedenken laut geworden. Auf kommunaler oder Landesebene sollte es weiterhin möglich sein, weitere Differenzierungen nach Art der Maßnahmen oder aufgrund eigener Prioritätensetzungen vorzunehmen.

Aus allgemeinen förderpolitischen Gesichtspunkten (Steigerung der Fördereffizienz, Vermeidung von „Gewöhnungseffekten“ bei den Fördermittelempfängern) wird empfohlen, die zukünftige Pauschale degressiv auszugestalten. Eine solche Ausgestaltung ist insbesondere dann sinnvoll, wenn es zu einer Anschlussregelung für die Härtefallregelung nach § 6a Altschuldenhilfegesetz kommt (siehe die entsprechende Empfehlung weiter unten) und so auch zukünftig Wohnunterunternehmen mit besonderer Leerstands betroffenheit und besonderen wirtschaftlichen Problemen zusätzlich zu den Mitteln der Städtebauförderung durch ein flankierendes Förderinstrument unterstützt werden.

- **Die Rückbauförderung ohne kommunalen Anteil soll auf Wohngebäude beschränkt bleiben. Eine Ausdehnung auf den Abriss von Gewerbegebäuden ist nicht vorzunehmen.**

Es entspricht der Ausrichtung der Rückbauförderung als Besonderheit des Stadtumbau Ost, einen Beitrag zur Lösung der spezifisch ostdeutschen Probleme auf den Wohnungsmärkten zu leisten. Eine Ausdehnung der Rückbauförderung auf Gewerbegebäude würde gegen dieses Prinzip verstoßen, denn beim Gewerbeleerstand ist – anders als hinsichtlich des Wohnungsleerstandes – kein fundamentaler Unterschied zwischen den Ausgangsbedingungen für den Stadtumbau in Ostdeutschland und Westdeutschland gegeben.

- **Der seit 2008 in der Verwaltungsvereinbarung verankerte Ausschluss von stadtbildprägenden Gebäuden mit Baujahr vor 1918 und denkmalgeschützten Gebäuden aus der Rückbauförderung sollte fortgesetzt werden.**

Das Programm hat sich zum Ziel gesetzt, den Leerstand zu beseitigen und die innerstädtischen Altbaustrukturen zu stärken. Beide Ziele können in Einzelfällen miteinander in Widerstreit geraten. Das Programm sollte keine generellen Anreize zum Rückbau von stadtbildprägenden Altbauten bzw. von denkmalgeschützten

Gebäuden setzen. In städtebaulich sorgsam durchdachten Fällen kann es aber sinnvoll sein, im Rahmen des Stadtumbaus auch solche Gebäude zurückzubauen. Die mit der Verwaltungsvereinbarung 2008 getroffene Regelung trifft eine vernünftige Abwägung zwischen den beiden Zielen, indem sie die Förderung von stadtbildprägenden Altbauten und denkmalgeschützten Gebäuden nur im Rahmen der Aufwertungsförderung (und damit bei kommunaler Drittelfinanzierung) möglich macht, nicht aber in der Rückbauförderung ohne kommunale Beteiligung.

- **Bei der Förderung der Aufwertung sollte der kommunale Drittelanteil im Grundsatz beibehalten bleiben. Ausnahmen für Maßnahmen in der Innenstadt oder im Altbaubestand sind denkbar.**

Die Drittelfinanzierung ist ein bewährtes Grundprinzip der Städtebauförderung. Das kommunale Drittel entspricht der starken Stellung der Kommunen in der Städtebauförderung. Allgemeine Finanzprobleme der Städte und Gemeinden auszugleichen, sollte nicht Aufgabe der Städtebauförderung sein. Grundsätzlich sollte es daher bei der Drittelfinanzierung bleiben.

Begründete Ausnahmen von der Drittelfinanzierung sind denkbar. Die Fortsetzung der Förderung von Sicherungsmaßnahmen ohne kommunales Drittel erscheint aus Sicht der Evaluation sinnvoll, ebenso die Fortführung der Experimentierklausel. Eine Reduzierung des kommunalen Anteils für Aufwertungsmaßnahmen in den Innenstädten könnte als Teil der insgesamt zu verstärkenden Anstrengungen für die Innenstädte sinnvoll sein. Allerdings ergab die Evaluation keine empirischen Belege dafür, dass die bisherige Drittelfinanzierung zu Lasten speziell der Aufwertung in den Innenstädten gegangen ist.

- **Maßnahmen zur Anpassung städtischer Infrastrukturen sollten vorrangig aus den jeweiligen sektoralen Fachprogrammen und nur nachgeordnet aus dem Programmbereich „Stadtumbau Ost“ finanziert werden.**

Die Anpassung der technischen und der sozialen Infrastrukturen an veränderte quantitative und qualitative Bedarfssituationen ist grundsätzlich eine Regelaufgabe der Kommunen, der Träger der Einrichtungen und der Ver- und Entsorgungsunternehmen. Eine Unterstützung der Anpassung von Infrastrukturen an strukturell veränderte Bedarfslagen ist vorrangig erst einmal Aufgabe der jeweiligen Fachressorts der Länder und der Kommunen.

Werden besondere Lasten durch den Stadtumbau hervorgerufen, kann der Einsatz von Mitteln des Stadtumbaus geboten sein. Grundsätzlich sollten allerdings bei der Rückbauplanung nachhaltige und hinsichtlich der Anpassungserfordernisse kostensparende Lösungen gesucht werden. Dies setzt eine frühzeitige Beteiligung der Träger der Infrastrukturen und eine intensive Abstimmung mit diesen voraus.

Die besonderen Aufgabenstellungen eines auch flächenhaften Leerstandes und Rückbaus von Wohnungen begründen zumindest auf mittlere Frist einen Rückbau von Infrastrukturen aus den Mitteln des Stadtumbaus Ost und damit einen besonderen Programmbestandteil „Rückbau von Infrastrukturen“. Ansonsten können auch Aufwertungsmittel gezielt für Infrastrukturrückbau eingesetzt werden.

■ **Die bisherigen Gegenstände der Aufwertungsförderung haben sich bewährt. Sie sollten fortgeführt und in Teilbereichen ergänzt werden.**

Im Kern haben sich die Regelungen bewährt. Im Interesse einer erfolgreicherer Aufwertung der Innenstädte und Altbaubestände sollte darüber hinaus aus dem Programmteil Aufwertung förderfähig sein:

- Finanzierung von Zwischennutzungen bei Gebäuden,
- verkaufsvorbereitende Investitionen,
- Kosten, die beim Tausch von Grundstücken anfallen,
- Kosten der Vorbereitung und Umsetzung von kooperativen Lösungen mehrerer Grundstückseigentümer (im Zusammenhang mit Housing Improvement Districts und anderen Aktivierungs- und Kooperationsmodellen).

10.5 Flankierende finanzielle Förderinstrumente

Das Programm Stadtumbau Ost hat seine Wirkungen bislang im Zusammenwirken von Städtebauförderung und flankierenden Förderinstrumenten entfaltet. Beim Rückbau war dies die zusätzliche Altschuldenhilfe nach § 6a Altschuldenhilfegesetz, bei der Aufwertung die – allerdings nur in den Jahren 2002 bis 2004 geltende – erhöhte Investitionszulage für Modernisierungsmaßnahmen. Nach den Ergebnissen der Evaluation empfiehlt es sich, auch zukünftig solche flankierenden Förderinstrumente vorzusehen.

■ **Es erscheint sinnvoll, zur Realisierung der Rückbauziele für Unternehmen, die unter besonderen wirtschaftlichen Problemen leiden, eine der bisherigen Härtefallregelung des § 6a AHG vergleichbare Förderung vorzusehen. Die Höhe der Entlastung sollte dabei nach der Leerstands Betroffenheit differenziert werden und damit insgesamt niedriger als bisher ausfallen.**

Dem Zusammenspiel der Rückbauförderung aus dem Programm Stadtumbau Ost mit der Härtefallregelung nach § 6a AHG kam im bisherigen Programmverlauf eine erhebliche stimulierende und steuernde Funktion zu. Zwar hat sich die Lage der Wohnungsunternehmen seit Beginn des Programms merklich verbessert, es existiert aber eine Gruppe von Unternehmen in erheblicher Größenordnung, die schlechte wirtschaftliche Kennzahlen und zugleich hohe Leerstandsquoten aufweisen. Würde die Altschuldenhilfeentlastung zukünftig ersatzlos fortfallen, bestünde das Risiko, die Rückbauziele zu gefährden, weil sich die besonders belasteten Unternehmen nicht hinreichend beteiligen. Erforderliche Rückbauten könnten dann unterbleiben oder stark verzögert werden. Um ein solches Risiko auszuschließen, erscheint es sinnvoll, für die entsprechenden Unternehmen auch zukünftig zusätzlich zur Rückbauförderung aus der Städtebauförderung ein flankierendes Förderinstrument vorzusehen. Ein solches Instrument sollte wie die zusätzliche Altschuldenhilfe nach § 6a sowohl an der Leerstandsquote als auch an der wirtschaftlichen Situation des Unternehmens anknüpfen.

Der unterschiedlichen Situation der Wohnungsunternehmen entspricht es, bei der Förderhöhe eines zukünftigen flankierenden Instruments nach der Leerstandsquote zu differenzieren. So könnte für Unternehmen mit einer Leerstandsquote

ab 20 Prozent (Stichtag 31.12.2007) eine Förderung erfolgen, die große Teile der noch auf den rückzubauenden Wohnungen liegenden Altschulden abdeckt. Für Unternehmen mit einem Leerstand von zwischen 15 und 20 Prozent könnte ein merklich geringerer Förderbetrag vorgesehen werden.

- **Im Sinne verstärkter Anstrengungen zur Entwicklung der Innenstädte ist eine Wiedereinführung der Investitionszulage für Modernisierungsmaßnahmen in Altbaubeständen anzustreben. Die Laufzeit sollte zehn Jahre nicht unterschreiten. Der Selbstbehalt sollte gegenüber der Investitionszulage 2002 bis 2004 angehoben und ein höherer Fördersatz sollte gewährt werden.**

In Bezug auf die Aufwertung innerstädtischer Altbaubestände ist die Wirkung des Programms bisher relativ schwach geblieben. Neben Maßnahmen im Bereich der Infrastruktur und des öffentlichen Raums bedarf es zukünftig verstärkter privater Investitionen in die Wohngebäude. Die Wohnungsbauförderung der Länder leistet hier einen Beitrag, der zum Teil noch verstärkt werden könnte. Darüber hinaus bedarf es zusätzlicher Impulse, für die sich die Wiedereinführung der Investitionszulage für Modernisierungsmaßnahmen im Altbau anbietet. Das Instrument Investitionszulage ist besonders geeignet, um private Investitionen in die ostdeutschen innerstädtischen Altbaubestände zu stimulieren. Sie ist einkommensunabhängig und damit nicht sozial selektiv, zugleich ist sie ein verlässliches und einfaches Instrument. Die Erfahrungen mit der erhöhten Investitionszulage der Jahre 2002 bis 2004 zeigen, dass eine relativ lange Laufzeit erforderlich ist, wenn die angestrebten Effekte in den Altbauquartieren erreicht werden sollen. Um Mitnahmeeffekte zu reduzieren, sollte der Selbstbehalt höher ausfallen als bei der damaligen Regelung, zugleich sollte der Fördersatz angehoben werden, um die Förderattraktivität zu erhalten.

Im Sinne eines zielgenauen Mitteleinsatzes ist es prinzipiell sinnvoll, eine zukünftige Investitionszulage für Modernisierungsinvestitionen im Altbau auf eine spezifische Gebietskulisse zu beschränken. Die Gebietskulisse der früheren erhöhten Investitionszulage ist allerdings unter Umständen zu eng, aus ihr könnten für den Stadtumbau wichtige Altbaubestände herausfallen. Insofern sollte geprüft werden, ob eine zukünftige Investitionszulage auf die Stadtumbaugebiete nach § 171b BauGB ausgedehnt werden könnte.

10.6 Weitere Instrumente; Umsetzungsverfahren und Umsetzungsstrukturen

Bei der Umsetzung des Programms Stadtumbau Ost kommen neben der finanziellen Förderung weitere Instrumente zum Einsatz. Diese Rechts-, Planungs-, sowie Informations- und Kommunikationsinstrumente sind insgesamt als leistungsfähig einzuschätzen. Im Hinblick auf die effektive Bewältigung der zukünftigen Aufgaben ist aber eine Weiterentwicklung sinnvoll.

- **Das Instrument der Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte soll qualifiziert werden durch Konkretisierung von Aufwertungsmaßnahmen, Strategien für die Mobilisierung von innerstädtischen Potenzialen und für komplexe Problemlagen sowie durch Integrierte Stadtteilkonzepte.**

Mit den Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten als anwendungsbezogenes gesamtstädtisches Planungsinstrument hat das Programm Stadtumbau Ost einen wichtigen Grundstein für nachhaltige kommunale Entwicklungsprozesse verbindlich eingeführt. Bisher haben die Konzepte ihre Stärken vor allem hinsichtlich der Erarbeitung mittelfristiger Planungsperspektiven, teilsräumlicher Schwerpunktsetzungen und als materielles Ergebnis konsensualer Verfahren entfaltet. In der Zukunft sollten sie durch die Konkretisierung umsetzungsbezogener Aufwertungsstrategien auf Stadtteilebene verfeinert werden und eine stärkere Umsetzungsorientierung erhalten.

- **Die Städte sollen stimuliert werden, zusätzliche Aktivierungs- und Managementanstrengungen zum Zweck der Aufwertung zu unternehmen. Hierzu gehört auch die Förderung von Eigentümerstandortgemeinschaften. Solche Maßnahmen sollen mit Mitteln aus dem Programmteil Aufwertung unterstützt werden. Die Einrichtung von Quartiersfonds zur Flankierung quartiersbezogener Aktivitäten ist einzubeziehen.**

Im Zuge der Moderation von Abstimmungsprozessen konnten bisher Rückbaumaßnahmen vorwiegend mit Akteuren der organisierten Wohnungswirtschaft erfolgreich koordiniert werden. In Zukunft wird es, vor allem im Zuge der verstärkten Bemühungen um eine Stärkung der Innenstädte und der Altbauquartiere, darauf ankommen, Beteiligungspotenziale intensiver zu nutzen, neue Akteursgruppen zu motivieren und in kleinteilige Umgestaltungsprozesse einzubeziehen. In den Großsiedlungen müssen die Folgen sozialer Segregationsprozesse durch verstärkte Einbeziehung und Aktivierung von Bewohnern abgemildert werden. Beide Prozesse müssen langfristig angelegt sein und es müssen geeignete Formen der Finanzierung und Organisation erprobt werden.

- **Kommunen und Länder sollen bei Aufbau, Weiterentwicklung und Nutzung von Monitoringverfahren unterstützt und der Erfahrungsaustausch auf Bundes- und Länderebene intensiviert und verstetigt werden.**

Für eine fundierte Beurteilung der Programmumsetzung und als Instrument zur Beobachtung von Stadtentwicklungsprozessen sind kommunale Monitoringsysteme eine zunehmend unentbehrliche Grundlage. Bei deren Aufbau werden die Kommunen von den Ländern unterstützt. Der Erfahrungsaustausch auf Bundes- und Länderebene dient sowohl der Weiterentwicklung der Systeme als auch der Nutzung von Ergebnissen durch einen interkommunalen Vergleich. Möglichkeiten der Harmonisierung und Vereinfachung sollten ausgeschöpft werden.

- **Die Umsetzung des Stadtumbau Ost sollte auch weiterhin durch eine Bundestransferstelle begleitet werden.**

Mit der fachlichen Begleitung des Stadtumbauprozesses in den neuen Ländern, der Organisation des Erfahrungsaustauschs zwischen den Kommunen, der Herausgabe von Statusberichten und weiteren Dokumenten hat sich die Bundestransferstelle in den vergangenen Jahren eine Schlüsselfunktion für die fachinterne Kommunikation und die Darstellung des Programms in der Öffentlichkeit erarbeitet und wertvolle Beiträge zu einer prozessbegleitenden Erfolgskontrolle des Programms geleistet, auf die auch in Zukunft nicht verzichtet werden sollte.

Literatur

[BBR 2005a] Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): Kommunale Planungspraxis quo vadis? Gutachten im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfelds „Stadtquartiere im Umbruch“ (Arbeitspaket B). BBR-Online-Publikation, Bonn

[BBR 2005b] Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): Rahmenbedingungen für die Rücknahme von Infrastruktur. Gutachten im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfelds „Stadtquartiere im Umbruch“ (Arbeitspaket C), BBR-Online-Publikation, Bonn

[BBR 2006a] Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2006): Raumordnungsprognose 2020/2050, Bonn

[BBR 2006b] Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2006): Stadtquartiere im Umbruch. Werkstatt: Praxis Heft 42, Bonn

[BBR 2007a] Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2006, Bonn

[BBR 2007b] Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Regionalbarometer neue Länder, Bonn

[BMVBS 2007] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007): Bundesprogramm zur Förderung des Stadtumbaus in den alten Ländern – Stadtumbau West im Programmjahr 2007, Berlin

[BMVBS/BBR 2006a] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2006): Stadtumbau Ost – Stand und Perspektiven. Erster Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, Berlin

[BMVBS/BBR 2006b] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2006): Stadtumbau Ost – Anpassung der technischen Infrastruktur, Werkstatt: Praxis Heft 41, Berlin/Bonn

[BMVBS/BBR 2007a] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): 5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz. Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, Berlin

[BMVBS/BBR 2007b] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Bestandssituation und Bewirtschaftungsstrategien privater Eigentümer in den neuen Ländern und ihre Einbeziehung in den Stadtumbau Ost, Schriftenreihe „Forschungen“ des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, Heft 131, Bonn

[BMVBS/BBR 2007c] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Raumordnung und Bauwesen (Hrsg.) (2007): Grundstückswertermittlung im Stadtumbau – Verkehrswertermittlung bei Schrumpfung und Leerstand, Schriftenreihe „Forschungen“ des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, Heft 127, Bonn

[BMVBS/BBR 2008a] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2008): Perspektiven für die Innenstadt im Stadtumbau, Dritter Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, Berlin

[BMVBS/BBR 2008b] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2008): Stadtumbau in 16 Pilotstädten – Bilanz im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West. Sonderveröffentlichung, Bonn

[BMVBW 2001a] Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2001): Auslobungstext zum ‚Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost‘, Berlin

[BMVBW 2001b] Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2001): Stadtumbau in den neuen Ländern, Berlin

[BMVBW 2003] Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2003): Dokumentation zum Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost, Berlin

[BMVBW 2005] Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2005): Nachhaltige Stadtentwicklung – ein Gemeinschaftswerk. Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung 2004, Berlin

[BMVBW/BBR 2003] Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2003): Auswertung des Bundeswettbewerbs „Stadtumbau Ost“ – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen, Bonn

[Bundesregierung 2003] Bundesregierung (Hrsg.) (2003): Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) vom 8. Juni 2001 bis 2004 (19. Subventionsbericht), Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1635 vom 01.10.2003

[Bundesregierung 2006] Bundesregierung (Hrsg.) (2006): Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2003 bis 2006 (20. Subventionsbericht), Deutscher Bundestag, Drucksache 16/1020 vom 22.03.2006.

[Bundesregierung 2007] Bundesregierung (Hrsg.) (2007): Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2005 bis 2008 (21. Subventionsbericht), Deutscher Bundestag, Drucksache 16/6275 vom 21.08.2007

[Bunzel 2004] Bunzel, Arno (2004): Der neue Stadtumbauvertrag Ergebnisse einer Difu-Umfrage, in: Difu-Berichte 4/2004, S. 12 f.

[Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt 2007] Bunzel, Arno; Coulmas, Diana, Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2007): Städtebauliche Verträge – ein Handbuch, 3. aktualisierte und erweiterte Auflage, Edition Difu, Bd. 2, Berlin

[Davy 2005] Davy, Benjamin (2005): Grundstückswerte, Stadtumbau und Bodenpolitik, in: vhw Forum Wohneigentum, Heft 2/2005, S. 67 ff.

[Dieterich/Koch 2002] Dieterich, Hartmut; Koch, Jürgen (2002): Stadtumbau – Wertermittlungsfragen, Entschädigungsfragen, Ausgleichsbeiträge, in: GuG Grundstücksmarkt und Grundstückswert 2002, S. 344-348

[Empirica 2005] Empirica (2005): Wirtschaft und Wohnen, Studie im Auftrag der Deutschen Kreditbank AG, Berlin

[Fraunhofer IRB 2007] Fraunhofer IRB (Hrsg.) (2007): Kostengünstige Erschließung, Infrastruktur und Flächenrecycling beim Rückbau von Großsiedlungen, Stuttgart

[GdW 2006] Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (Hrsg.) (2006): Anpassung der technischen Infrastruktur beim Stadtumbau, Berlin

[GdW 2007] Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (Hrsg.) (2007): Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2007/2008, Zahlen und Analysen aus der Jahresstatistik des GdW, Berlin

[gemeinsames Positionspapier 2006] Deutscher Städtetag (DST), GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V., Arbeitsgemeinschaft für Wärme und Heizkraftwirtschaft e.V. – AGFW – bei dem Verband der Elektrizitätswirtschaft e.V. (VDEW), Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft e.V. (BGW), Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU) (2006): Stadtumbau – starke Partnerschaft für die Zukunft

[Glöckner/Haller 2004] Glöckner, Beate; Haller, Christoph (2004): Mehr Bewohnerbeteiligung im Stadtumbauprozess!, in: Forum Wohneigentum Verbandsorgan des vhw, 08/2004, S. 209 f., Berlin

[Goldschmidt 2006] Goldschmidt, Jürgen (2006): Rückbau, Planungsschaden sowie Verzicht und Aufrechterhaltung von Baurechten bei Stadtumbaumaßnahmen, in: Baurecht 2006, S. 318 ff.

[Goldschmidt/Terboven 2005] Goldschmidt, Jürgen; Terboven, Markus (2005): Lastenausgleich im Stadtumbau, in: Forum Wohneigentum, Jg.: 6, Heft 2/2005, S. 86 ff.

[Goldschmidt/Taubenek 2005] Goldschmidt, Jürgen; Taubenek, Olaf (2005): Zwischenutzungen im Stadtumbau, Baurecht 2005, S. 1568 ff.

[Hackenbroch 2007] Hackenbroch, Kirsten (2007): Stadtumbau mit privaten Kleineigentümern in Ostdeutschland, Analyse der Handlungsoptionen und Entwicklung kommunaler Strategien, Dortmunder Reihe zur Raumplanung Band 127, Dortmund

[Herfert 2007] Herfert, Günter (2007): Regionale Polarisierung der demographischen Entwicklung in Ostdeutschland – Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse? In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 5/2007, S. 435-455.

[Herfert 2008] Herfert, Günter (2008): Bevölkerungsentwicklung – Wachsende Polarisierung in Ostdeutschland. In: Nationalatlas aktuell 2 (02/2008). Leipzig: Leibniz-Institut für Länderkunde (IfL). URL: <http://aktuell.nationalatlas.de/>

[Hutter/Wiechmann 2005] Hutter, Gérard; Wiechmann, Thorsten (2005): Stadtumbau als strategischer Prozess – Möglichkeiten der Kommunikation kommunaler Akteure für neue gemeinsame Prioritäten am Beispiel Dresden, Wiesbaden

[IEHK Marzahn-Hellersdorf 2007] Plattform Marzahn-Hellersdorf (Hrsg.) (2007): Integriertes Entwicklungs- und Handlungskonzept (IEHK) 06/07, Berlin

[IfS 2004] IfS – Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2004): Inanspruchnahme und Wirkungen der Investitionszulage für den Mietwohnungsbereich, Berlin

[IfS/IRS 2008] IfS – Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik; IRS – Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (2008): Bürgersicht und Bürgermitwirkung im Stadtumbau, Berlin (erscheint im Herbst 2008 in der Schriftenreihe „Forschungen“ des BBR)

[Insek Anklam 2002] Stadt Anklam (Hrsg.) (2002): Integriertes Stadtentwicklungskonzept (ISEK), Hansestadt Anklam, Anklam

[Insek Anklam 2005] Stadt Anklam (Hrsg.) (2005): Integriertes Stadtentwicklungskonzept Anklam, Fortschreibung 2005, Anklam

[Insek Brandenburg/H. 2006] Stadt Brandenburg/H. (Hrsg.) (2006): Fortschreibung und Vertiefung des Stadtumbaukonzeptes „Leben und Wohnen in Brandenburg an der Havel“ Endbericht – Beschlussfassung SVV (25. Oktober 2006), Brandenburg/H.

[Insek Guben 2007] Stadt Guben (Hrsg.) (2007): Integriertes Stadtentwicklungskonzept inkl. Fortschreibung Stadtumbaukonzept, Guben

[Insek Halberstadt 2001] Stadt Halberstadt (Hrsg.) (2001): Halberstadt Stadtentwicklungskonzept, Halberstadt

[Insek Halle (Saale) 2007] Stadt Halle (Saale) (Hrsg.) (2007): Integriertes Stadtentwicklungskonzept. Gesamtstädtische Entwicklungstendenzen und Entwicklungsziele, Halle

[Insek Halle (Saale) 2007] Stadt Halle (Saale) (Hrsg.) (2007): Integriertes Stadtentwicklungskonzept. Stadtumbaugebiete, Halle

[Insek Roßleben 2007] Stadt Roßleben (Hrsg.) (2007): Stadtentwicklungskonzept für die Stadt Roßleben in Thüringen, Fortschreibung 2007, Roßleben

[Insek Güstrow 2002] Stadt Güstrow (Hrsg.) (2002): Integriertes Stadtentwicklungskonzept, ISEK Güstrow 2002, Güstrow

[Insek Güstrow 2005] Stadt Güstrow (Hrsg.) (2005): Fortschreibung des Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes (ISEK) 2005, Güstrow

[Insek Wurzen 2004] Stadt Wurzen (Hrsg.): Stadtentwicklungskonzept (Stand 31.12.2004) der großen Kreisstadt Wurzen, Wurzen

[IRS 2004] IRS – Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (2004): Monitoring im Stadtumbauprozess, Dokumentation des Workshops am 29. Juni 2004 in Berlin

[ISEK-Städte/Mecklenburg-Vorpommern 2003] ISEK-Städte, Land Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.) (2003): Wissenschaftliche Auswertung der 44 Integrierten Stadtentwicklungskonzepte (ISEK) in Mecklenburg-Vorpommern, Im Auftrag der Gemeinden des Landes M-V, koordiniert durch das Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, Berlin

[Iversen 2007] Iversen, Kirsten (2007): Auswirkungen der neuen Hochrechnung für den Mikrozensus ab 2005, in: Wirtschaft und Statistik Heft 8/2007, S. 739 ff.

[Kabinettdorlage 2001] Initiative der Bundesregierung zur Verbesserung der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung in den neuen Ländern – Programm „Stadtumbau Ost“. Kabinettdorlage vom 15. August 2001, Berlin (www.stadtumbau-ost.info, Zugriff 21.11.2007)

[Kabisch/Bernt/Peter 2004] Kabisch, Sigrun; Bernt, Matthias; Peter, Andreas (2004): Stadtumbau unter Schrumpfbungsbedingungen. Eine sozialwissenschaftliche Fallstudie, Verlagsveröffentlichung, Wiesbaden.

[Kommission 2000] Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2000): Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern, Bericht der Kommission, Berlin

[Koziol 2004] Koziol, Matthias (2004): Folgen des demographischen Wandels für die kommunale Infrastruktur, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, (1/2004) JG. 43

[Landesamt für Bauen und Verkehr 2005] Landesamt für Bauen und Verkehr Brandenburg (Hrsg.) (2005): Stadtumbauonitoring im Land Brandenburg, Frankfurt/Oder

- [Landeshauptstadt Dresden 2004] Landeshauptstadt Dresden Stadtplanungsamt Brachflächenkonzept Abt. Stadtentwicklungsplanung – hier: Bautätigkeitsstatistik
- [Lege 2005] Lege, Joachim (2005): Stadtumbau und städtebauliche Gebote, in: NVwZ 2005, S. 880 ff.
- [Liebmann 2007] Liebmann, Heike (2007): Fünf Jahre „Stadtumbau Ost“, Eine Zwischenbilanz des Bund-Länder-Programms, in: Raumplanung 132/133, 7/8/2007, S. 131 ff.
- [Menzel/Wohltmann 2006] Menzel, Frank; Wohltmann, Heike (2006): Förderung des Stadtumbaus durch Kooperation, in: PlanerIn 3/2006, S. 30-31
- [Michelsen 2008] Michelsen, Claus (2008): „Stadtumbau Ost“ in Sachsen, Differenzierterer Einsatz der Aufwertungsförderung notwendig!, in: Wirtschaft im Wandel 2/2008, S. 62 ff.
- [MIR 2006] Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg (Hrsg.) (2006): Masterplan Stadtumbau. Potsdam
- [MSWV 2002a] Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg (Hrsg.) (2002): Öffentlichkeitsarbeit und Bewohnerbeteiligung im Stadtumbau, Potsdam
- [MSWV 2002b] Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg (Hrsg.) (2002): Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtumbau, Potsdam
- [Möller 2006] Möller, Andreas (2006): Siedlungsrückbau in den neuen Ländern nach Stadtumbau- und Sanierungsrecht, Berlin
- [Neuhöfer 2008] Neuhöfer, Manfred (2008): Wohnungswirtschaft erfolgreich bei energiesparender Sanierung; in: Die Wohnungswirtschaft 03/2008, S. 36 f.
- [Reuter 2004] Reuter, Franz (2004): Bodenordnung bei Stadtumbau und Stadtrückbau, in: Forum, Heft 1 2004, S. 259 ff
- [Reuter 2005] Reuter, Franz (2005): Bodenordnung beim Stadtumbau, in: FuB Flächenmanagement und Bodenordnung, Jg.: 67, Heft 3 2005, S. 97 ff.
- [Schlömann-Vagedes 2006] Schlömann-Vagedes, Rudolf (2006): Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung M-V. Transferveranstaltung zur Fortschreibung der ISEK und zur Präsentation der Auswertung der Monitoringberichte der ISEK-Städte am 12.12.2006 in Schwerin, dokumentiert auf der Homepage des Ministeriums
- [Schmidt-Eichstaedt 2004] Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2004): Sind die Vorschriften des BauGB zu den städtebaulichen Geboten zum Zwecke der Bewältigung des Stadtumbaus novellierungsbedürftig?, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 2004, S. 265 ff.

[Schmidt-Eichstaedt 2007] Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2007): Kommentar zum Baugesetzbuch, § 171c

[SMI 2005] Sächsisches Staatsministerium des Innern, Abteilung Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2005), Arbeitshilfe zur Erstellung und Fortschreibung Städtebaulicher Entwicklungskonzepte (SEKo), Dresden

[Stadt Halle 2008] Stadt Halle (Saale), Fachbereich Stadtentwicklung und -planung (Hrsg.) (2008): Wohnungsmarktbericht Halle (Saale) 2007, Halle (Saale)

[Stadt Leipzig 2008] Stadt Leipzig (Hrsg.) (2008): Monitoringbericht 2007, Wohnungsmarktentwicklung – Stadterneuerung – Stadtumbau, Kleinräumiges Monitoring der Stadtentwicklung in Leipzig, Leipzig

[Stahr 2005] Stahr, Gerold (2005): Vereinfachte Umlegung und Stadtumbau, in: FuB Flächenmanagement und Bodenordnung, Jg.: 67, Heft 4 2005, S. 155 ff.

[Statistisches Bundesamt 2002] Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2002): Mikrozensus Zusatzerhebung 2002, Fachserie 5, Wiesbaden

[Statistisches Bundesamt 2006] Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2006): Bevölkerung Deutschlands bis 2050, Ergebnisse der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden

[Statistisches Bundesamt 2007] Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2007): Entwicklung der Privathaushalte bis 2025, Ergebnisse der Haushaltsvorausberechnung 2007, Wiesbaden

[Taubenek/Goldschmidt 2006] Taubenek, Olaf; Goldschmidt, Jürgen 2006, Stadtumbau Ost – Übersicht der aktuellen Rechtsentwicklung ab 2003, in LKV 2006, Heft 4, S. 149 ff.

[TMBV 2006] Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr 2006 (Hrsg.) (2006): Städtebauförderprogramme in Thüringen 2006

[TMBV 2007] Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr (Hrsg.) (2007): Monitoringbericht 2007 der Begleitforschung Stadtumbau Ost Thüringen

[VV 2002] Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2002) vom 19. Dezember 2001/09. April 2002

[VV 2003] Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2003) vom 22. Mai 2003/31. Juli 2003

[VV 2004] Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2004) vom 21. Juni 2004/26. August 2004

[VV 2005] Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2005) vom 13. Januar 2005/ 5. April 2005

[VV 2006] Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2006) vom 3. Juli 2006/ 19. September 2006

[VV 2007] Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2007) vom 13. Februar 2007/25. Mai 2007

[VV 2008] Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2008)

[vhw 2003] Bundesverband für Wohneigentum und Stadtentwicklung e.V. (2003): Stadtumbau, Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung, Bericht der vhw-Arbeitsgruppe, Berlin, unveröffentlichte Drucksache

[Weiske/Kabisch/Hannemann 2005] Weiske, Christine; Kabisch, Sigrun; Hannemann, Christine (Hrsg.) (2005): Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus, Interessengegensätze, Koalitionen und Entscheidungsstrukturen in schrumpfenden Städten, Verlagsveröffentlichung, Wiesbaden

Abbildungs-/Tabellenverzeichnis

Abbildungen

Abbildung 2.1:	Methodenelemente der Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost	7
Abbildung 3.1:	Übersicht über die Kommunen im Regelprogramm Stadtumbau West 2007	40
Abbildung 4.1:	Kommunen im Programm Stadtumbau Ost nach Einwohnerzahl 2007	50
Abbildung 5.1:	Anteile der Programmteile an den Bundesfinanzhilfen (nach Bundesländern, 2002 bis 2007)	66
Abbildung 5.2:	Verteilung der Bundesfinanzhilfen 2002 bis 2006 (nach überwiegendem Baualter der Fördergebiete)	71
Abbildung 5.3:	Kommunen mit Aufwertungsförderung aus dem Stadtumbau Ost: Verbreitung der Maßnahmearten (Stand Frühjahr 2006)	75
Abbildung 5.4:	Kommunen mit Aufwertungsförderung aus dem Stadtumbau Ost: wichtigste Maßnahmearten* (Frühjahr 2006)	76
Abbildung 6.1:	Integriertes Stadtentwicklungsprogramm der Stadt Chemnitz	90
Abbildung 6.2:	Leerstand in den Altbaubeständen in den Fallstudienstädten (ohne Berlin und Roßleben)	100
Abbildung 6.3:	Einschätzung der Veränderung der Zielsetzungen des Stadtumbaus aus gesamstädtischer Perspektive (Erhebung in den Fallstudienstädten)	104
Abbildung 6.4:	Akteursspektrum in den Stadtumbaukommunen: Neben den Stadt- verwaltungen an der Erarbeitung des INSEK beteiligte Akteure	105
Abbildung 6.5:	Einschätzung der Rolle des aktuellen städtebaulichen Entwicklungs- konzeptes durch die Wohnungswirtschaft	106
Abbildung 6.6:	Kenntnisse von Kleineigentümern zu konzeptionellen Planungen im Stadtumbau	106
Abbildung 6.7:	Bedeutung der Stadtumbauplanungen der Stadt für Entscheidungen der Kleineigentümer	107
Abbildung 6.8:	Zielerreichungsgrad der gesamstädtischen Ziele des Stadtumbaus in den Fallstudienstädten – Strategische Ziele	110
Abbildung 6.9:	Qualität der Abstimmungsprozesse im Stadtumbau (Einschätzung der Wohnungswirtschaft)	114
Abbildung 6.10:	Förderliche Faktoren für die Abstimmung im Stadtumbau (Einschätzung der Wohnungswirtschaft)	115
Abbildung 6.11:	Informationsquellen der Bewohner zum Stadtumbau in den Fallstudien- städten	120
Abbildung 6.12:	Informationsbedarf der Bewohner in den Fallstudienstädten zu Art und Umfang geplanter Stadtumbaumaßnahmen	122
Abbildung 6.13:	Anteile der Programmteile an den Bundesfinanzhilfen nach Fallstudien- städten (2002 bis 2006)	124
Abbildung 6.14:	Einsatz von Aufwertungsmitteln: Anzahl der Nennungen der zur Anwendung gekommenen Aufwertungsart (nach Gebietstyp) in den Stadtumbaugebieten der Fallstudienstädte	125
Abbildung 6.15:	Finanzierung von Aufwertungsmaßnahmen mit Mitteln anderer Förderprogramme in den Stadtumbaukommunen	129

Abbildung 6.16: Finanzierung von baulichen Anpassungsmaßnahmen (einschließlich Rückbau) mit Mitteln anderer Förderprogramme in den Stadtumbaukommunen	130
Abbildung 6.17: Einsatz weiterer Förderprogramme in den Fallstudienstädten	131
Abbildung 6.18: Inanspruchnahme von Förderung durch Kleineigentümer bei Modernisierungs- und Instandsetzungsinvestitionen von 1999 bis 2005	139
Abbildung 7.1: Entwicklung der Arbeitslosenquote der abhängigen zivilen Erwerbspersonen in den neuen und alten Ländern von 1995 bis 2006 in Prozent	157
Abbildung 7.2: Entwicklung der Bevölkerungszahl in den neuen Ländern und Berlin 1996 bis 2006	159
Abbildung 7.3: Raummuster der Bevölkerungsentwicklung 2002-2006	160
Abbildung 7.4: Häufigkeitsverteilung der Programmkommunen des Stadtumbau Ost und der sonstigen Kommunen nach Veränderung Bevölkerung 1997 bis 2005 in Prozent	165
Abbildung 7.5: Häufigkeitsverteilung der Programmkommunen des Stadtumbau Ost und der sonstigen Kommunen nach Veränderung Bevölkerung 2001 bis 2005 in Prozent	165
Abbildung 7.6: Entwicklung der Zahl der privaten Haushalte und der Bevölkerung in den neuen Ländern ohne Berlin 1996 bis 2006	167
Abbildung 7.7: Veränderung der Zahl der privaten Haushalte in den neuen und alten Ländern sowie in Berlin 1996 bis 2001 und 2001 bis 2006 in Prozent	167
Abbildung 7.8: Wohnungsabgänge in den neuen Ländern und Berlin Ost 1992-2006	169
Abbildung 7.9: Wohnungsabgänge in den neuen Ländern 2001-2006	170
Abbildung 7.10: Wohnungsabgänge in den neuen Ländern 2001-2006 nach Baualter	171
Abbildung 7.11: Entwicklung der Baufertigstellungen in den neuen Ländern (ohne Berlin) und der genehmigten Abgänge (inkl. Berlin Ost) 1992 bis 2006	172
Abbildung 7.12: Bilanz: Veränderung der Zahl der Wohnungen und der Haushalte in den neuen Ländern ohne Berlin 1995 bis 2006	175
Abbildung 7.13: Schätzung des Leerstands in den neuen Ländern ohne Berlin 1995 bis 2006 auf Basis der GWZ 1995 und der Veränderung der Zahl der Wohnungen und Haushalte	176
Abbildung 7.14: Geschätzte Leerstandsquote 2006 in den neuen Ländern nach Komponenten (bereits 1995 bestehender und zusätzlicher Leerstand 1995 bis 2006) in Prozent	177
Abbildung 7.15: Wohnungsleerstand in Programmkommunen 2005 nach Höhe des Leerstands 1995 in Mehrfamilienhäusern in Prozent	184
Abbildung 7.16: Wohnungsleerstand am 31.12.2004 in ausgewählten Programmkommunen und sonstigen Großstädten der neuen und alten Länder	186
Abbildung 7.17: Bisherige Entwicklung der Bevölkerungszahl in den neuen Ländern (ohne Berlin) und Vergleich verschiedener Bevölkerungsprognosen	187
Abbildung 7.18: Vergleich der BBR- und StaBu-Bevölkerungsprognose: Veränderung von 2007 bis 2020 in den neuen und alten Ländern sowie in Berlin	188
Abbildung 7.19: Bisherige Entwicklung der Zahl der Haushalte und Vergleich verschiedener Haushaltsprognosen (neue Länder ohne Berlin)	189
Abbildung 7.20: Vergleich verschiedener Haushaltsprognosen: Veränderung der Zahl der Haushalte 2007 bis 2020 in Prozent	190
Abbildung 7.21: Veränderung der Haushaltszahl in den neuen Ländern und in Berlin von 2007 bis 2020 (BBR-Prognose) in Prozent	191

Abbildung 7.22: Bevölkerungsprognose der Bertelsmann Stiftung – Beispiele für Stadtumbaustädte ab 5.000 Einwohner mit Extremwerten bei der prozentualen Veränderung der Bevölkerungszahl 2003 bis 2020	193
Abbildung 7.23: Veränderung der Zahl der privaten Haushalte 2007 bis 2020 in kreisfreien Städten und Landkreisen der neuen Länder	195
Abbildung 7.24: Projektion: Veränderung des Leerstands ohne Rückbau in den neuen Ländern 2006 bis 2020 (jährliche Bautätigkeit wie 2006, Haushalte laut BBR-Prognose)	196
Abbildung 7.25: Projektion: Leerstandsquote 2006 und 2020 ohne Rückbau in den neuen Ländern (jährliche Bautätigkeit wie 2006, Haushalte laut BBR-Prognose)	197
Abbildung 7.26: Projektion: Anstieg des Leerstands 2006 bis 2020 in den neuen Ländern nach Komponenten (jährliche Bautätigkeit wie 2006, Haushalte laut BBR-Prognose)	197
Abbildung 8.1: Wohnungsleerstandsquote in den Stadtumbaukommunen 2002 und 2005 nach Ländern	203
Abbildung 8.2: Wohnungsleerstand in den Häusern der kleineigentümer nach Modernisierungs-/Sanierungsstand	205
Abbildung 8.3: Veränderung des Leerstands in den Häusern der kleineigentümer in den letzten zwei Jahren	205
Abbildung 8.4: Wohnungsabrisse der GdW-Unternehmen und insgesamt genehmigte Abgänge und in den neuen Ländern und Berlin (Ost) 1998-2006	207
Abbildung 8.5: Abrissquote von GdW-Wohnungsunternehmen 2001-2006 in Stadtumbaukommunen nach Art des Unternehmens und § 6a AHG	208
Abbildung 8.6: Veränderung der Leerstandsquote von GdW-Wohnungsunternehmen in Stadtumbaukommunen 2001-2006 nach § 6a AHG	209
Abbildung 8.7: Leerstandsquote von GdW-Unternehmen 2001 und 2006 nach Art des Unternehmens, Förderkulisse und § 6a AHG	210
Abbildung 8.8: Leerstandsquote von GdW-Unternehmen in Stadtumbaukommunen 2001 und 2006 nach Ländern	211
Abbildung 8.9: Leerstandsquote von § 6a AHG-Unternehmen des GdW in Stadtumbaukommunen 2001 und 2006 nach Ländern	212
Abbildung 8.10: Leerstandsquote von GdW-Unternehmen in Stadtumbaukommunen (ohne Berlin) 2001 und 2006: Gruppen mit unterdurchschnittlichem Leerstand	213
Abbildung 8.11: Leerstandsquote von GdW-Unternehmen in Stadtumbaukommunen (ohne Berlin) 2001 und 2006: Gruppen mit überdurchschnittlichem Leerstand	214
Abbildung 8.12: Auswirkungen der Abrisse 2002 bis 2006 auf die Veränderung der Leerstandsquote von GdW-Unternehmen 2001 bis 2006	215
Abbildung 8.13: Auswirkungen der Abrisse 2002 bis 2006 auf die Veränderung der Leerstandsquote von GdW-Unternehmen 2001 bis 2006 nach Ländern	216
Abbildung 8.14: GdW-Wohnungsunternehmen nach Leerstandsquote 2006	219
Abbildung 8.15: Ursachen für Leerstand im eigenen und für Dritte verwalteten Bestand von GdW-Mitgliedsunternehmen in den neuen Ländern 2006	221
Abbildung 8.16: Eigenmittelrentabilität der GdW-Mitgliedsunternehmen in den neuen Ländern von 1998 bis 2005	225
Abbildung 8.17: Eigenmittelquote der GdW-Mitgliedsunternehmen in den neuen Ländern von 1998 bis 2005	227

Abbildung 8.18: Fremdkapitalkostensatz der GdW-Mitgliedsunternehmen in den neuen Ländern von 1998 bis 2005	227
Abbildung 8.19: Kapitaldienstdeckung der GdW-Mitgliedsunternehmen in den neuen Ländern von 2001 bis 2005	228
Abbildung 8.20: Eigenmittelrentabilität von GdW-Wohnungsunternehmen 2000-2005 nach Förderkulisse und § 6a AHG	229
Abbildung 8.21: Eigenmittelrentabilität von GdW-Unternehmen 2000 und 2005 nach Art des Unternehmens, Förderkulisse und § 6a AHG	231
Abbildung 8.22: Eigenmittelrentabilität von GdW-Unternehmen in Stadtumbaukommunen (ohne Berlin) 2000 und 2005: Gruppen mit unterdurchschnittlichen Werten in 2000	232
Abbildung 8.23: Von GdW-Mitgliedsunternehmen in den neuen Ländern von 1995 bis 2006 durchgeführte/in 2007 geplante Bestandsinvestitionen	236
Abbildung 8.24: Von GdW-Mitgliedsunternehmen in den neuen Ländern von 1999 bis 2006 durchgeführte/in 2007 geplante Investitionen nach Art	237
Abbildung 8.25: Bestands-investitionen von GdW-Wohnungsunternehmen 2001-2006 nach Förderkulisse und § 6a AHG	239
Abbildung 8.26: Stand der Modernisierung des Wohnungsbestands von GdW-Mitgliedsunternehmen in den neuen Ländern 2003 und 2006	240
Abbildung 8.27: Wirtschaftliche Situation der Häuser der Kleineigentümer	246
Abbildung 8.28: In den nächsten drei Jahren von den Kleineigentümern erwartete Entwicklung der Ertragslage des Hauses	247
Abbildung 8.29: Entwicklung der von den Kleineigentümern von 1999 bis 2005 durchgeführten und von 2006 bis 2008 geplanten Investitionen	248
Abbildung 8.30: Monatliche Nettokaltmiete bei Neuvermietung in Leipzig nach Baualter	256
Abbildung 8.31: Bewertung der Wohnungsmarktlage in Leipzig in den letzten Jahren und Erwartung in 3 Jahren (Durchschnitt der Bewertungen)	256
Abbildung 8.32: Preisentwicklung für Wohnimmobilien in Metropolen und Großstädten 1998 bis 2006	257
Abbildung 8.33: Stärkung der erhaltenswerten Bestände durch gezielte Aufwertung nach Einschätzung der Wohnungsunternehmen (WU)	264
Abbildung 8.34: Erhöhung der Attraktivität des eigenen Bestandes durch verbessertes Wohnumfeld nach Einschätzung der Wohnungsunternehmen	265
Abbildung 8.35: Erhöhung der Attraktivität des eigenen Bestandes durch Aufwertungs- und Infrastrukturmaßnahmen der Stadt nach Einschätzung der Wohnungsunternehmen	266
Abbildung 8.36: Grad der Zielerreichung ausgewählter Zielsetzungen im Stadtumbau in den Fallstudienstädten	271
Abbildung 8.37: Zukünftige Zielsetzungen im Stadtumbau der Fallstudienstädte	271
Abbildung 8.38: Wirkung gezielter Aufwertungsmaßnahmen für die Stärkung der Innenstadt (Einschätzung der Wohnungsunternehmen)	273
Abbildung 8.39: Perspektive für das Gebiet (Lage des Hauses) in den nächsten fünf bis zehn Jahren aus Sicht der Kleineigentümer	273
Abbildung 8.40: Maßnahmen die in „starkem“ und „sehr starkem“ Maße zur Steigerung der städtebaulichen Qualität beitragen (Einschätzung in den Fallstudienstädten)	282
Abbildung 8.41: Einschätzung der Veränderung der städtebaulichen Qualität in den Fallstudienstädten nach Gebietstypen	285

Abbildung 8.42: Einschätzung der dringendsten städtebaulichen Problemlagen (über den Wohnungsleerstand hinaus) in den Stadtumbaukommunen	287
Abbildung 8.43: Einschätzung der Veränderung ihres Wohngebietes durch Bewohner von Stadtumbauquartieren in den Fallstudienstädten	288
Abbildung 8.44: „Die Stadt wird als Wohnort insgesamt attraktiver.“ Zustimmung zur Aussage durch Bewohner der Fallstudienstädte	291

Tabellen

Tabelle 2.1: Räumliche / sachliche Schichtungsvariablen (Strukturmerkmale) des Projekts „Evaluierung Stadtumbau Ost“	12
Tabelle 2.2: Veränderung der Bevölkerungszahl in den Fallstudienstädten zwischen 1997 und 2005 sowie zwischen 2001 und 2005 (ohne Berlin)	18
Tabelle 2.3: Veränderung der Bevölkerungszahl durch Wanderungen in den Fallstudienstädten zwischen 1998 und 2005 sowie zwischen 2002 und 2005 in Prozent (mit Gesamtberlin)	18
Tabelle 2.4: Bevölkerungsprognose der Fallstudienstädte zwischen 2003 und 2020	19
Tabelle 2.5: Veränderung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten am Wohnort in den Fallstudienstädten in Prozent mit Gesamtberlin	19
Tabelle 2.6: Arbeitslosenanteil im Jahresschnitt 2005 in den Fallstudienstädten (in Prozent der Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren)	20
Tabelle 3.1: Programmkommunen, Maßnahmen und Bundesfinanzhilfen im Bund-Länder-Programm Stadtumbau West 2007	44
Tabelle 4.1: Wohnungsbestands- und Leerstandsstruktur in den neuen Ländern und Berlin April 2002	47
Tabelle 4.2: Rückbauziele der Länder für das Jahr 2009	52
Tabelle 4.3: Auszahlung der Rückbaumittel in den Ländern	56
Tabelle 4.4: Monitoringverfahren in den Ländern	58
Tabelle 5.1: Entwicklung der Zahl der Kommunen in der Bund-Länder-Förderung des Stadtumbaus Ost	62
Tabelle 5.2: Gemeinden im Programm Stadtumbau Ost nach Bundesländern – Programmjahr 2006	62
Tabelle 5.3: Gemeinden im Programm Stadtumbau Ost nach Strukturmerkmalen (ohne Berlin) – Programmjahr 2006	63
Tabelle 5.4: Bundesfinanzhilfen für den Stadtumbau Ost nach Programmteilen	65
Tabelle 5.5: Bundesfinanzhilfen 2002 bis 2006 pro Einwohner nach Strukturmerkmalen der Stadtumbaukommunen (ohne Berlin)	68
Tabelle 5.6: Im Rahmen von Stadtumbau-Ost realisierter Rückbau (Stand 31.12.2007)	72
Tabelle 5.7: Umsetzungsstand der Rückbauziele von Bund und Ländern	73
Tabelle 5.8: Einbeziehung der Wohnungsunternehmen in die Aufwertungsmaßnahmen des Stadtumbau Ost	77
Tabelle 5.9: Anteil der GdW-Unternehmen in den Stadtumbaukommunen, die Mittel des Programms Stadtumbau Ost für Sicherungsmaßnahmen verwandt haben	79
Tabelle 5.10: Im Rahmen des § 6a geplante Rückbauten und Vergleich zu den Zielen des Programms Stadtumbau Ost	80

Tabelle 5.11:	Stand der Umsetzung der zusätzlichen Altschuldenhilfe (Härtefallregelung § 6a Altschuldenhilfegesetz) am 31.12.2007 und Vergleich zum Rückbau im Rahmen der Städtebauförderung	81
Tabelle 5.12:	GdW-Unternehmen in den neuen Bundesländern und im Ostteil Berlins nach Zugehörigkeit zur Förderkulisse des Programms Stadtumbau Ost und § 6a AHG-Förderung	82
Tabelle 5.13:	Verteilung der GdW-Wohnungsunternehmen auf die Förderkulisse des Programms Stadtumbau Ost und die § 6a AHG-Förderung nach Ländern	83
Tabelle 5.14:	Von der erhöhten Investitionszulage (§ 3a InvZulG 1999) begünstigter Mietwohnungsbestand in den neuen Ländern (inkl. Berlin-Ost) 2003 (Hochrechnung / Schätzung)	84
Tabelle 5.15:	Geschätzte Steuermindereinnahmen durch die Investitionszulage für den Mietwohnungsbereich	85
Tabelle 6.1:	Fördergebietsstruktur: Anteil der in den Stadtumbaukommunen vorhandenen Gebietstypen	92
Tabelle 6.2:	Anzahl der Stadtumbaugebiete und Anteil ihrer Einwohner an der Gesamtbevölkerung in den Fallstudienstädten (Stand: 2005)	93
Tabelle 6.3:	Aufnahme der Stadtumbaugebiete in den Fallstudienstädten in das Programm „Stadtumbau Ost“	93
Tabelle 6.4:	Einteilung der Stadtumbaugebiete nach Gebietskategorien in den Fallstudienstädten	94
Tabelle 6.5:	Teilräumliche Schwerpunktsetzung nach Gebietskategorien bzw. Gebietstypen in den Fallstudienstädten	96
Tabelle 6.6:	Verteilung der Aufwertungsmittel (Bundesfinanzhilfen) nach Altbauquartieren, DDR-Großwohnsiedlungen und gemischten Quartieren (Fallstudienstädte)	124
Tabelle 7.1:	oben: Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen je Einwohner in EUR 1996, 2001 und 2006 unten: Bruttoinlandsprodukt (preisbereinigt, verkettet) je Einwohner in EUR 1995 bis 2006, Veränderung in Prozent	155 155
Tabelle 7.2:	Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte pro Einwohner in EUR 1997, 2001 und 2005	156
Tabelle 7.3:	Erwerbstätige (Inland) in 1.000 Personen 1996, 2001 und 2006	156
Tabelle 7.4:	Arbeitslosenquote der abhängigen zivilen Erwerbspersonen 2002 bis 2006 nach Ländern in Prozent	157
Tabelle 7.5:	Bevölkerung 1996 bis 2006	160
Tabelle 7.6:	Veränderung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten am Wohnort in Programmkommunen des Stadtumbau Ost und sonstigen Kommunen 1997 bis 2005 und 2001 bis 2005 in Prozent	162
Tabelle 7.7:	Veränderung der Bevölkerungszahl in Programmkommunen des Stadtumbau Ost und sonstigen Kommunen 1997 bis 2005 und 2001 bis 2005 in Prozent	163
Tabelle 7.8:	Baufertigstellungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden	168
Tabelle 7.9:	Genehmigte Wohnungsabgänge im Wohnbau insgesamt (einschl. Abgang von Gebäudeteilen) nach Ländern	170
Tabelle 7.10:	Entwicklung des Bestands an Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden 1994 bis 2006	173

Tabelle 7.11:	Fertiggestellte Wohnungen in Wohngebäuden in den Jahren 1998 bis 2005 und 2002 bis 2005 in Prozent (des Wohnungsbestands am 31.12.2005) in Programmkommunen des Stadtumbau Ost und sonstigen Kommunen	179
Tabelle 7.12:	Veränderung des Wohnungsbestands (Wohn- und Nichtwohngebäude) in den Jahren 2001 bis 2005 in Prozent in Programmkommunen des Stadtumbau Ost und sonstigen Kommunen	180
Tabelle 7.13:	Leerstandsquote in Wohnungen in Mehrfamilienhäusern im Jahr 1995 in Programmkommunen des Stadtumbau Ost und sonstigen Kommunen	183
Tabelle 7.14:	Leerstandsquote in Programmkommunen des Stadtumbau Ost 2005	185
Tabelle 7.15:	Anteil der Programmkommunen und sonstigen Kommunen (ab 5.000 Einwohner) nach Entwicklung der Bevölkerungszahl bis 2020	193
Tabelle 7.16:	Projektion: Veränderung des Leerstands ohne Rückbau in den neuen Ländern 2006 bis 2020 (jährliche Bautätigkeit wie 2006, Haushalte laut BBR-Prognose)	198
Tabelle 7.17:	Notwendiger geförderter Rückbau zur Verhinderung des Anstiegs des Leerstands in den neuen Ländern (ohne Berlin) in den Jahren von 2007 bis 2016	199
Tabelle 8.1:	Verteilung der Wohnungsunternehmen nach Höhe der Leerstandsquote 2006, § 6a AHG und Förderkulisse Stadtumbau Ost	219
Tabelle 8.2:	Leerstandsquote und Anteil des marktaktiven Leerstands Ende 2006 im eigenen Bestand der GdW-Wohnungsunternehmen in Stadtumbaukommunen nach Baualter, Modernisierungsstand und § 6a AHG	220
Tabelle 8.3:	Entwicklung der Leerstandsquoten in den am Programm Stadtumbau Ost beteiligten Gemeinden und bei verschiedenen Eigentümern	222
Tabelle 8.4:	Verteilung der Wohnungsunternehmen (WU) 2000 und 2005 nach Eigenmittelrentabilität, § 6a AHG und Förderkulisse Stadtumbau Ost	230
Tabelle 8.5:	Bewertung der Entwicklung der wirtschaftlichen Situation des eigenen Wohnungsunternehmens seit 2002	232
Tabelle 8.6:	Veränderung von Einnahmen- und Kostenpositionen des Unternehmens seit 2002	233
Tabelle 8.7:	Bewertung der aktuellen und der Veränderung der künftigen wirtschaftlichen Situation des Unternehmens	235
Tabelle 8.8:	Bestandsinvestitionen von GdW-Wohnungsunternehmen in den neuen und alten Ländern nach Modernisierungs- und Instandsetzungs-/Instandhaltungsmaßnahmen 1995 bis 2006 sowie 2007 geplant.	237
Tabelle 8.9:	Anteil der Wohnungen von GdW-Wohnungsunternehmen nach Modernisierungsstand 2006, Art des Unternehmens, Förderkulisse, § 6a AHG und weiteren Merkmalen	241
Tabelle 8.10:	Bestandsstrategien der Wohnungsunternehmen: Anteil der Wohnungsunternehmen nach Grad der Betroffenheit von Bestandsmaßnahmen in unterschiedlichen Wohnungsmarktsegmenten (nächste 5 Jahre)	243
Tabelle 8.11:	Einkommensverteilung der Kleineigentümer nach Wohnsitz	245
Tabelle 8.12:	Neu- und Wiedervermietungsmieten nach siedlungsstrukturellen Merkmalen 2003 bis 2006	255



Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

Bearbeitung

Deutsches Institut
für Urbanistik GmbH (Difu)
Prof. Dr. Klaus Beckmann
Ulrike Meyer
Dr. Bettina Reimann

IfS Institut für Stadtforschung
und Strukturpolitik GmbH
Jürgen Vesper
Dr. Reinhard Aehnelt
Wolfgang Jaedicke

Projektleitung im BMVBS/BBR:

Silke Andresen
Mathias Metzmacher

Grafik und Satz

Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V. (IRS)
Kerstin Wegel

Druck

Druckhaus Köthen

ISBN 978-3-87994-034-9

Bibliographische Information der Deutschen Bibliothek.
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet
über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Bestellungen

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Deichmanns Aue 31-37, 53179 Bonn
Nikola Faßbender
Tel.: 0228 99 401-1586
e-Mail: nikola.fassbender@bbr.bund.de

Berlin, Oktober 2008

