



Bilanz und Perspektive des Förderprogramms Stadtumbau Ost

Studie im Auftrag der Fraktion DIE LINKE. im Bundestag

DIE LINKE.
I M B U N D E S T A G

Inhaltsverzeichnis

| | | | |
|---|-----------|---|-----------|
| Kurzfassung: Empfehlungen für die Fortsetzung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost | 3 | 4. Empfehlungen für die Fortsetzung von Stadtumbau Ost | 38 |
| 1. Einleitung | 7 | 4.1. Grundsätzliches | 38 |
| 1.1. Auftrag | 7 | 4.2. Zusammenführung von Stadtumbau Ost und Stadtumbau West | 39 |
| 1.2. Arbeitsweise | 8 | 4.3. Förderung von Abriss und Rückbau | 40 |
| 2. Das Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost 2002-2009 | 9 | 4.4. Altschuldenregelung nach § 6a AHG | 40 |
| 2.1. Ausgangspunkt und Gründe für die Auflage des Programms | 9 | 4.5. Wohnraummodernisierung | 42 |
| 2.2. Die Vorschläge der „Lehman-Grube-Kommission“ | 9 | 4.6. Quartiersaufwertung und Infrastrukturanpassung | 43 |
| 2.3. Design des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost | 10 | 4.7. Flächenmanagement und Wohneigentumsförderung | 44 |
| 2.4. Problembereich Abriss und Rückbau | 12 | 4.8. Spezifische Instrumente für die Innenstädte | 44 |
| 2.5. Umgang mit den Siedlungen des komplexen Wohnungsbaus | 13 | 4.9. Kommunale Demokratie im Stadtumbau stärken | 45 |
| 2.6. Stadtumbau Ost in der Innenstadt | 15 | 4.10. Empfehlungen zur Finanzausstattung | 47 |
| 3. Stadtumbau und integrierte Stadtentwicklungsplanung | 18 | Literaturverzeichnis | 48 |
| 3.1. Problemfelder des Stadtumbaus, Diskussion und Kritik der Evaluierung und der Fortschreibungsempfehlungen | 18 | | |
| 3.2. Wohnungswirtschaftliche Aspekte | 22 | | |
| 3.3. Aufwertung und Rückbau im Stadtumbau Ost | 28 | | |
| 3.4. Besondere Problemfelder | 32 | | |
| 3.5. Stadtumbau und Bewohnerbeteiligung | 36 | | |
| 3.6. Die Problemlagen des Stadtumbaus und die Vorschläge der Lenkungsgruppe | 37 | | |

DIE LINKE.

I M B U N D E S T A G

Fraktion DIE LINKE. im Deutschen Bundestag
Platz der Republik 1, 11011 Berlin
Telefon: 030/22 75 1170, Fax: 030/22 75 6128
E-Mail: fraktion@linksfraktion.de

V.i.S.d.P.: Ulrich Maurer, MdB
Parlamentarischer Geschäftsführer
Autoren: Matthias Bernt (3,4),
Thomas Flierl (1,4),
Wolfram Wallraf (2,4),

Koordination, Redaktion: Thomas Flierl,
Wolfram Wallraf

Endfassung 7. Januar 2009

**Mehr Informationen zu unseren parlamentarischen
Initiativen finden Sie unter: www.linksfraktion.de**

Kurzfassung: Empfehlungen für die Fortsetzung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost

1. Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost wird bis 2016 fortgesetzt

Das Programm soll bis 2016 fortgesetzt werden, ist jedoch konsequent am Primat einer nachhaltigen Stadtentwicklung auszurichten.

2. Erfolgreicher Stadtumbau braucht handlungsfähige Kommunen

Städte und Gemeinden müssen in die Lage versetzt werden, den Stadtumbau eigenverantwortlich zu gestalten. Eine grundlegende Reform der föderalen Finanzbeziehungen ist der Königsweg, um die Kommunen als demokratische Körperschaften zu den zentralen Akteuren im Stadtumbau zu machen.

Die vorgelegten Empfehlungen verfolgen durchgängig das Ziel größerer kommunaler Handlungsfähigkeit. Im Interesse politischer Handlungsfähigkeit und praktischer Umsetzbarkeit sind die konkreten Vorschläge jedoch an den heutigen Strukturen der öffentlichen Finanzen angelehnt.

Kommunales Wohneigentum ist Kernbestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge. Auch in Zeiten enormer Angebotsüberhänge und niedriger Mieten bleibt kommunales Eigentum ein unverzichtbares Steuerungsinstrument für sozial verantwortliche Wohnungspolitik und nachhaltige Stadtentwicklung.

3. Zusammenführung von Stadtumbau Ost und Stadtumbau West

Mittelfristig wäre es stringenter, effektiver und letztlich auch gerechter, die beiden Stadtumbauprogramme bundesweit als spezielle Städtebauförderung für Kommunen mit besonders krassen Strukturproblemen einzurichten und fortzuführen.

Hierzu sollte ein einheitlicher Indikatorenkatalog die Problemlagen gewichten und den Zugang der Städte aus Ost und West zur Förderung transparent gestalten lassen. Die Zusammenführung der beiden Programme benötigt konzeptionellen Vorlauf. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, Stadtumbau Ost bis Ende der Laufzeit des Solidarpaktes II fortzuführen.

4. Abrissförderung wird beibehalten und aufgestockt

Der Fördersatz von 50 – 60 Euro/m² Wohnfläche sollte beibehalten werden. Wenn der absehbare Wohnungsüberhang auf 10 Prozent des Gesamtbestandes reduziert werden soll, müssten allerdings 2009 bis 2016 nicht nur 200.000 bis 250.000 Wohnungen, sondern 300.000 Wohnungen abgerissen werden. (Minderheitenvotum siehe Fußnote 14)

5. Anschlussregelung für Altschuldenentlastung nach § 6a AHG

Aus grundsätzlichen Erwägungen gehören die Altschulden als willkürliches politisches Konstrukt des Vereinigungsprozesses gestrichen. Als Instrument des Stadtumbaus erfüllt die Altschuldenentlastung für abgerissenen Wohnraum dennoch eine wichtige Funktion. Im Interesse nachhaltiger Stadtentwicklung sollte sie aber unabhängig von der Existenzgefährdung des Eigentümers gewährt, aber strikt an ein städtebauliches Konzept geknüpft werden. Eine Anschlussregelung für die Altschuldenentlastung ist erforderlich, sollte aber alle beteiligten Eigentümer gleichbehandeln.

Als Alternative zur Altschuldenregelung könnte eine Abrissprämie aufgelegt werden, die ebenfalls aus dem Erblastentilgungsfonds gespeist wird. Die Prämie wird für jeden Quadratmeter Wohnraum gezahlt, der auf der Grundlage eines bestätigten städtebaulichen Konzeptes abgerissenen wird. Damit werden alle Eigentümer gleichermaßen angesprochen und können als Akteure des Stadtumbaus gewonnen werden.

6. Wohnraummodernisierungsförderung

Die Förderung von Wohnraummodernisierung bleibt ein unverzichtbares Instrument im Stadtumbau, das zielgenau einzusetzen ist, um Abriss und Aufwertung auf nachhaltige Stadtentwicklung auszurichten, übermäßige wohnungswirtschaftliche Belastungen auszugleichen und private Investitionen auf zukunftsfähige Standorte zu lenken.

Daher wird vorgeschlagen, einen begrenzten Anteil der Aufwertungsförderung von Stadtumbau Ost den Kommunen in eigener Verantwortlichkeit für die Förderung von Wohnraummodernisierung zur Verfügung zu stellen. Bewilligungskriterien sind stadträumliche Lage und städtebauliche Zielstellung, ökologische Parameter und soziale Anforderungen. Die Förderung ist an Belegungs- und/oder Mietpreisbindung zu knüpfen, zugleich aber wohnungswirtschaftlich attraktiv zu konditionieren.

7. Kommunalen Eigenanteil für Aufwertungsmaßnahmen senken

Solange die Finanzausstattung der Kommunen nicht grundlegend verbessert wird, sollte die begonnene Praxis mit der „Experimentierklausel“ fortgesetzt und ausgeweitet werden.

Der Eigenanteil aller Kommunen im Stadtumbau soll auf höchstens 10 Prozent gesenkt werden. Grundsätzlich soll erlaubt werden, den kommunalen Eigenanteil auch durch Dritte erbringen zu lassen.

8. Investitionszulage für Wohnraummodernisierung wieder einführen

Der Vorschlag der Lenkungsgruppe zur Evaluierung von Stadtumbau Ost, die Investitionszulage für die Wohnraummodernisierung in festgelegten Gebietskulissen wieder einzuführen, wird unterstützt. Abweichend vom Votum der Lenkungsgruppe sollte jedoch die Förderung nicht auf den Altbau begrenzt, sondern ausschließlich am beschlossenen städtebaulichen Konzept der Kommune festgemacht werden, deren Bestätigung für eine Bewilligung bindend sein muss.

Die Wiedereinführung der Investitionszulage ist vor allem für kleinteilig strukturierte innerstädtische Altbaugebiete von Bedeutung, wo die herkömmlichen Instrumente des Stadtumbaus bislang wenig wirksam geworden sind. Die Investitionszulage, ggf. in Kombination mit Schuldenhilfe bei Modernisierung, Umbau oder Abriss könnte hier den strukturellen Nachteil der privaten Hauseigentümer gegenüber der unternehmerischen Wohnungswirtschaft ausgleichen.

Analog zur Wohnraummodernisierungsförderung sollte auch dieses Instrument an ökologische, energetische und soziale Kriterien (Belegungs- und/oder Mietpreisbindungen) geknüpft werden.

9. Quartiersaufwertung für Innenstädte und zukunftsfähige Stadtteile

Der Schlüssel für Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit der schrumpfenden Stadt liegt in der strukturellen, funktionalen und gestalterischen Stärkung der Innenstädte und insbesondere der Stadtkerne. Daher sind die Konzentration der Aufwertungsförderung auf die Innenstädte und die Möglichkeit zur Kombination von Stadtumbau Ost, städtebaulicher Sanierung und städtebaulichem Denkmalschutz im Grundsatz zu begrüßen.

Die Belange der randstädtischen Siedlungen des industriellen Wohnungsbaus dürfen nicht aus dem Blickfeld geraten!. Deshalb wird vorgeschlagen, einen Teil der Aufwertungsförderung nach Maßgabe der Kommunen für die aus heutiger Sicht zukunftsfähigen Bereiche des randstädtischen Geschosswohnungsbaus zu reservieren.

10. Für sozial-ökologischen Umbau der technischen Infrastruktur

Analog zu anderen Handlungsfeldern der Aufwertung wird vorgeschlagen, den Kommunen einen eigenständigen Ermessensspielraum bei der Bewilligung von Fördermitteln für den Umbau der technischen Infrastruktur einzuräumen, um bei der Realisierung ihrer Stadtumbauplanungen eigene Prioritäten setzen zu können.

Zudem sollte geprüft werden, die Vergabe von Stadtumbauförderung für Vorhaben der Versorgungsträger ähnlich wie bei der Wohnraummodernisierung an Preisbindungen für die Endverbraucher zu knüpfen.

Ebenfalls zu prüfen ist die Möglichkeit von steuerlichen Entlastungen der Versorgungsträger bei Maßnahmen zum Umbau der technischen Infrastruktur im Stadtumbau nach einem beschlossenen städtebaulichen Konzept, wenn definierte ökologische und energetische Standards eingehalten werden und Tarifbindungen für die Verbrauch gesichert sind.

11. Zielgenaues Flächenmanagement und Wohneigentumsförderung

Der Raumordnung ist es selbst in Regionen mit stark schrumpfenden Städten bislang nicht gelungen, dem extensiven Neuverbrauch an Wohnbauflächen wirksame Instrumente entgegen zu setzen. Die verminderte Flächeninanspruchnahme auf der grünen Wiese, die sich in den letzten Jahren andeutet, ist einzig dem Marktgeschehen geschuldet.

Vorgeschlagen wird, die Wohneigentumsförderung konsequent und ausschließlich auf die Innenstadt auszurichten bzw. zu begrenzen. Vorrang soll das Flächenrecycling haben, d.h. die Wiedernutzung von Abrissflächen und Brachen. (Minderheitenvotum siehe Fußnote 16)

12. Innerstädtisches Wohneigentum und Selbstnutzer fördern

Die bisherigen Ansätze zur Förderung von innerstädtischem Wohneigentum durch Modernisierung bzw. Umbau von Bestandsobjekten war am Leitbild vermögenger Bürgerinnen und Bürger orientiert

Vorgeschlagen wird die Auflage eines breitenwirksamen Programms zur Wohneigentumsbildung durch Bestandssanierung, dessen Konditionen konsequent auf Haushalte mit mittleren Einkommen (2.500 – 4.000 €) ausgerichtet sind. Es bietet sich ein Mix aus Zuwendungen, Krediten und Eigenleistungen an, die an individuelle oder genossenschaftliche Selbstnutzer vergeben werden. (Minderheitenvotum siehe Fußnote 16)

13. Aktives Immobilienmanagement der Kommunen unterstützen

Die Kommunen sind zu einem rechtlich wie finanziell wirksamem Immobilienmanagement im Stadtumbau zu befähigen. Anders als in festgesetzten Sanierungsgebieten, kommt es beim Stadtumbau vielfach auf ein großräumiges Grundstücksmanagement an.

Vorgeschlagen wird, Eigentumsübertragungen bzw. Enteignungen von leer stehenden und in der Bausubstanz bedrohten Gebäuden nach dem angelsächsischen Modell nicht mehr nach dem Verkehrswert, sondern nach dem Ertragswert zu regeln. Auf dieser

Grundlage kann kommunales Eigentum gerade in Umstrukturierungsgebieten zu einem strategischen Instrument ausgebaut werden, mit dem ein für die Umsetzung städtebaulicher Konzepte förderlicher Eigentumstransfer zustande kommen kann. Dies würde nicht nur einen neue Wege für den Lastenausgleich zwischen verschiedenen Eigentümern eröffnen, sondern auch eine Vielzahl von Chancen für die demokratischere, sozialere und ökologische Trägerformen bieten.

Im Einzelnen wird vorgeschlagen:

- Überarbeitung des Besonderen Städtebaurechts dergestalt, dass Kommunen in die Lage versetzt werden, leer stehende Wohngebäude zu ihrem Ertragswert zu enteignen.
- Übernahme dieser Immobilien in ein „Kommunales Sondervermögen“, dass der Unterstützung einer nachhaltigen Stadtentwicklung auf der Grundlage der Integrierten Stadtentwicklungskonzepte dient
- Aufbau von kommunalen Stadtumbauträgern, die aktives Immobilienmanagement unter Einschluss von Grundstückserwerb, -aufkauf und -tausch betreiben können
- Förderung markferner und bewohnernaher Trägerformen als Partner für den Stadtumbau

14. Kommunale Demokratie im Stadtumbau stärken

Stadtentwicklungskonzepte und Stadtumbauplanungen sind bislang zumeist eine Sache der Baurechtsressorts gewesen und verdienen die Bezeichnung „integriert“ nur bedingt. Die Unterordnung aller Ressorts unter ein Generalthema ist auf allen Verwaltungsebenen extrem schwierig, da sich Fach- und Machtfragen überlagern. Daher fordert auch die Lenkungsgruppe zur Programmevaluierung, den Stadtumbau zur Chefsache zu machen.

Eine Qualifizierung des integrativen Charakters der Stadtentwicklungskonzepte erfordert unter anderem

- eine ressortübergreifende und stadtöffentliche Einigung auf Leitbilder und Schlüsselvorhaben der Stadtentwicklung, die über die baulich-räumliche Dimension hinausgehen;
- eine Eintaktung des Themas lokale Wirtschaft in derselben Bearbeitungstiefe wie beim Wohnungsbau;
- eine Harmonisierung der Prognosezyklen und Standortentscheidungen von Stadtentwicklungskonzept und Fachplanungen für die soziale Infrastruktur;
- eine räumlich-funktionale Konkretisierung der städtebaulichen Umbaukonzepte und Erhöhung der Verbindlichkeit der Planungen für alle beteiligten Akteure.

15. Konzeptionelle Unterstützung durch Bund und Länder

Bund und Länder können wirksam dazu beitragen, das eigenständige und selbstverantwortliche kommunale Handeln zu qualifizieren, ohne neue zentralistische Instrumente aufzulegen, z.B. durch folgende Maßnahmen:

- Eine durchgängige Erneuerung der Stadtentwicklungskonzepte zum Auftakt der neuen Etappe von Stadtumbau Ost mit Mitteln von Bund und Ländern nach einem einheitlichen Anforderungskatalog, in dem die obigen Dimensionen des integrierten Stadtumbaus berücksichtigt sind.
 - Die Verbindlichkeit der integrierten Stadtentwicklungskonzepte müssen gestärkt werden. Künftig sollten alle Instrumente der Wohnungs- und Städtebauförderung (inklusive der Investitionszulage) davon abhängig gemacht werden, ob sie mit den konkreten städtebaulichen Zielstellungen und Handlungsprioritäten der Stadtentwicklungskonzepte auf gesamtstädtischer und auf teilräumlicher Ebene übereinstimmen.
 - Die Anforderungen an die Bürgerbeteiligung im Stadtumbau müssen ausführlicher dargelegt und intensiver propagiert werden. Das bisherige Niveau bleibt in vielen Kommunen weit hinter den Standards der behutsamen Stadterneuerung zurück. Der Bund sollte hierfür eine gesonderte Beratungseinrichtung schaffen, die Anforderungskataloge erarbeiten und verbreiten, sowie öffentlicher Veranstaltungen und Weiterbildungsseminare durchführen kann.
 - Ein weiteres Handlungsoffenes Feld mit einem breiten Spektrum von Handlungsmöglichkeiten ist das Umzugsmanagement im Stadtumbau. Viele Wohnungseigentümer leisten vorbildlich, manche tun recht wenig. Vor allem durchsetzungsschwache Mieter bleiben mit ihren Interessen oft auf der Strecke. Hier sollten Bund und Kommunen einheitliche Standards setzen, welche die Umsetzbedingungen für alle Mieter in Stadtumbaugebieten gleichermaßen regeln.
- Um Vertrauen zu schaffen und die Mitwirkungsbereitschaft von Mietern zu unterstützen, sollte unabhängige Sozialplanungsbüros beauftragt werden, deren Aufgabe darin besteht, die nachteiligen Auswirkungen des Stadtumbaus auf die persönlichen Lebensumstände der Bewohner zu minimieren und die Umsetzung im Interesse der Betroffenen zu managen. Diese Träger sollten von der Kommune beauftragt und aus Stadtumbaumitteln finanziert werden. (Minderheitsvotum siehe Fußnote 21)
- Die Evaluierung des Stadtumbaus ist bislang nicht wesentlich über Mengenkategorien (Abrisszahlen, Ausgaben für Aufwertung) hinaus gekommen. Ob die durchgeführten Maßnahmen wirklich zu einer nachhaltigen Stadtstruktur führen, ist letztlich nur an qua-

litativen funktional-räumlichen Kategorien erkennbar. Um dies ermessen und bewerten zu können, fehlen bislang die geeigneten Evaluierungsinstrumente. Auch hier steht der Bund in der Pflicht.

16. Einrichtung eines kommunalen Verteilungsschlüssels

Auch unter der gegenwärtigen Konfiguration der öffentlichen Finanzen brauchen die Kommunen einen größeren eigenständigen Ermessensspielraum im Stadtumbau. Dies betrifft insbesondere die Mittelverteilung zwischen den einzelnen Programmbestandteilen (Abriss, Aufwertung, Modernisierung, Infrastruktur, Planung, Bürgerbeteiligung, Moderation ect.).

Es wird vorgeschlagen, dass die Kommunen die ihnen zustehende Stadtumbauförderung gänzlich oder zumindest zu größeren Teilen nach einem allgemeinen Verteilungsschlüssel erhalten. Der Verteilungsschlüssel muss die Größe (Einwohnerzahl) und den Handlungsdruck im Stadtumbau der jeweiligen Kommune widerspiegeln. Hierfür die Kriterien festzusetzen, ist ebenfalls Bundesaufgabe.

17. Finanzausstattung von Stadtumbau Ost 2009 bis 2016

Vor dem Hintergrund des tatsächlichen Bedarfs, der Finanznot der Kommunen, angesichts der aktuellen Debatten um Konjunkturprogramme zur Linderung der Auswirkungen der globalen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise sowie im Blick auf die sozial-ökologischen Herausforderungen für die Städte der Zukunft

schlagen wir eine Erhöhung der Finanzausstattung des Stadtumbauprogramms Ost vor.

Vorgeschlagen wird zudem, den Aufwertungsanteil auf 60 Prozent der globalen Gesamtförderung in Stadtumbau Ost zu erhöhen und die Kommunen durch Verminderung des Eigenanteils auf 10 Prozent bei Aufwertungsmaßnahmen zu entlasten. Die Mehraufwendungen hierfür trägt der Bund, der Landesanteil bleibt bei etwa einem Drittel.

Mit dieser globalen Festlegung soll in keiner Weise die Freiheit der Kommunen eingeschränkt werden, die Stadtbaumittel entsprechend der lokalen Problemlagen und in Übereinstimmung mit dem jeweiligen Stadtentwicklungskonzept zu proportionieren.

Eckpunkte der Finanzierung (in Mio. €, p.a., Laufzeit 2010 - 2016, 7 Jahre)

| Programmbereich | Gesamt | davon Bund | davon Land | davon Kommune |
|-----------------|--------|------------|------------|---------------|
| Abriss | 128,6 | 64,3 | 64,3 | 0,0 |
| Aufwertung | 192,9 | 109,3 | 64,3 | 19,3 |
| Gesamt | 321,5 | 173,6 | 128,6 | 19,3 |

Das jährliche Gesamtvolumen beträgt somit 321,5 Mio. Euro. Für die Programmlaufzeit von 2010 bis 2016 (7 Jahre) muss demnach ein Finanzvolumen von 2.250,5 Mio. Euro bereitgestellt werden. Davon entfallen 1.215,2 Mio. Euro auf den Bund, 900,2 Mio. Euro auf die Länder und 135,1 Mio. Euro auf die Kommunen.



Abriss in Marinee

1. Einleitung

1.1. Auftrag

Die Linksfraktion im Deutschen Bundestag hat die Studie „Bilanz und Perspektive des Förderprogramms Stadtumbau Ost“ beauftragt. Der zuständige Arbeitskreis der Fraktion ging dabei von folgenden Überlegungen aus:

1.000.000 leer stehende, nicht mehr benötigte Wohnungen in Ostdeutschland bedeuten für die Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik eine Herausforderung, auf die es bisher keine schlüssige, umfassende Antwort gibt. Das Abrissprogramm „Stadtumbau Ost“ ist zwar eines der finanziell umfänglichsten Subventionsprogramme für die ostdeutschen Bundesländer, genügt aber in keiner Weise den Anforderungen, vor denen die Städte und Gemeinden gegenwärtig und in Zukunft in Anbetracht des fortschreitenden Rückgangs der Bevölkerung stehen.

Das Förderprogramm Stadtumbau Ost läuft 2009 aus. Das BMVBS hat eine Evaluierung des Programms in Auftrag gegeben. In der Phase der Bilanzierung und der zu erwartenden Fortschreibung des Programms gibt die Linksfraktion im Deutschen Bundestag eine eigene Studie in Auftrag, um auf deren Grundlage eigene Handlungsempfehlungen in die politische Debatte zu bringen.

Neben der Verifizierung unserer grundsätzlichen Kritik an den ökonomischen und politischen Voraussetzungen des Stadtumbaus Ost (Altschuldenregelung für den DDR-Wohnungsbau im Einigungsvertrag und dadurch ausgelöster Privatisierungsdruck), geht es um die Überwindung des verengt wohnungswirtschaftlichen Ansatzes bei der Bewältigung des demographischen und sozialen Strukturwandels, um die kritische Würdigung der bisherigen Resultate des Förderprogramms Stadtumbau Ost, gemessen an den Zielen einer integrierten Stadtentwicklung, und um die Formulierung weiterführender Handlungsempfehlungen.

Dabei sollten u.a. folgende Leitsätze geprüft und entwickelt werden

Die mit dem Stadtumbau verbundene Herausforderung und Chance, die Städte nach neuen zukunftsorientierten sozialen, ökologischen und kulturellen Leitbildern zu entwickeln, wird bislang nur ungenügend genutzt.

Stadtumbau ist keine eindimensionale, auf die Wohnungswirtschaft und die klassische Stadtentwicklung ausgerichtete Aufgabe, sondern ein mehrdimensionaler Prozess, der neben der Wohnungswirtschaft, den Ver- und Entsorgern, den ÖPNV auch die sozial-kulturellen Milieus und deren Lebensweise sowie die Infrastruktur öffentlicher Institutionen erfasst. In diesem Sinn ist Stadtumbau ein komplexer, die gesamte Kommune fordernder und verändernder Prozess.

Stadtumbau zielt zu aller erst nicht auf Gebäude und technische, soziale und kulturelle Infrastrukturen, sondern sein Adressat sind vor allem die Bürgerinnen und Bürger der jeweiligen Städte. Ihre Stadt ist die baulich-räumliche Gestalt ihres Gemeinwesens. Vor diesem Hintergrund sind Öffentlichkeit, Transparenz und aktive, dauerhafte Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger Voraussetzungen für einen erfolgreichen Stadtumbau.

Forderte das Programm Stadtumbau Ost die Ausarbeitung „integrierter Stadtentwicklungskonzepte“, sollten diese zukünftig zu „Gemeinwesenkonzepten“ fortentwickelt werden, die ressortübergreifend, transparent und partizipativ Entwicklungskriterien städtebaulicher Strukturen erarbeiten.

Stadtumbau als gesamtgesellschaftliche Aufgabe begriffen, erfordert auf Bundes- und Landesebene eine Überprüfung und Veränderung der bestehenden Förderungssystematik und des Mittelvolumens mindestens in den Bereichen Städtebau-, Wohnungs- und Wirtschaftsförderung. Sie macht auch die Synchronisierung rechtlicher Regelungen – wie die zwischen Haushalts- und Städtebaurecht – notwendig und gebietet eine Verlängerung aller rechtlichen Regelungen, die den Wandlungsprozess erleichtern – wie z.B. der Grunderwerbssteuerbefreiung bei Fusion von Wohnungsunternehmen. Die üblichen Regelungen zu den Kosten der Unterkunft für ALG-II-Empfängerinnen und -Empfänger verschärfen ebenfalls die Problemlage, weil die Mieterinnen und Mieter in kleinstmögliche Unterbringungen genötigt werden.

Die weitere Ausdehnung des Förderprogramms auf die Innenstädte birgt die Gefahr, dass wertvolle, denkmalgeschützte oder Stadtbild prägende Gebäude mit öffentlichen Fördermitteln abgerissen werden. Gerade die Großsiedlungen des industriellen Wohnungsbaus dürfen nicht aus dem Fokus geraten, sie müssen Teil der Förderkulisse bleiben. Insbesondere in Ostdeutschland ist eine zweite demographische Welle zu erwarten, deshalb benötigen wir auch weiterhin einen Programmteil Ost.

Der Stadtumbau darf sich nicht auf die beiden Pole Abriss und Aufwertung reduzieren. Es geht auch um Modelle durchdachten Rück- und Weiterbaus bei Wahrung städtebaulicher und sozial-räumlicher Zusammenhänge. Die Bilanzen der wohnungswirtschaftlichen „Marktberäumigung“ sind nun endlich auch um soziale Bilanzen (der Verdrängung und Abwanderung bzw. gelungener Gemeinwesenentwicklung), um Ökobilanzen, Bilanzen des Denkmalschutzes und der Wahrung kultureller Identitäten, um Verkehrsbilanzen usw. zu erweitern.

Die Streichung von Altschulden darf nicht nur im Fall des Abrisses von Wohnungen, sondern muss auch im Interesse des Erhalt und der Fortentwicklung zukunftsfähiger städtebaulicher Strukturen erfolgen.

Von den Ergebnissen der Studie werden wichtige Schlussfolgerungen für den Stadtumbau West erwartet. Viele Regionen in den westdeutschen Bundesländern stehen in absehbarer Zeit vor ähnlichen strukturellen Veränderungen, wie sie gegenwärtig in Ostdeutschland im Zeitrafftempo ablaufen. Die Studie ist geeignet, an konkreten Beispielen eine Vorreiterrolle des Ostens in wesentlichen gesellschaftspolitischen Fragen darzustellen und eigene linke Handlungskonzepte für DIE LINKE in ganz Deutschland abzuleiten.

1.2. Arbeitsweise

Für einen ersten Problemaufriss und zur Sondierung eines möglichen Autorenteams der Studie veranstaltete der Koordinator der Studie, Dr. Thomas Flierl am 7. Juli 2008 in Zusammenarbeit mit der Linksfraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin ein Fachgespräch zur Bilanz und Perspektive des Stadtumbau Ost. Daran nahmen u.a. der an der Evaluierung des Stadtumbauprogramms Ost im Auftrag der Bundesregierung beteiligte Dr. Reinhard Aehnelt (IfS Berlin), Dr. Heike Liebmann (IRS), der Städtebaureferent des GdW Dr. Bernd Hunger, sowie die in Stadtumbauprozessen engagierten Stadtplaner und Stadtplanerinnen Dr. Ingeborg Beer (Stadtforschung Berlin), Dr. Christina Lindemann (Werkstadt Berlin), Dr. Ursula Flecken (Planungsgemeinschaft Dubach/Kohlbrener, Berlin) und Dr. Wolfram Wallraf (Wallraf & Partner), der Infrastrukturexperte Prof. Dr.-Ing. Matthias Koziol (BTU Cottbus), der Ökonom Dr. Kristof Dascher (Europa Universität Viadrina), der Geschäftsführer verschiedener Wohnungsunternehmen Dr. Matthias Schindler, der Vertreter des Prüfverbandes für kleine und mittelständische Genossenschaften Norbert Rückriem sowie der Architekturkritiker Wolfgang Kil teil. Das Fachgespräch wurde aufgezeichnet.

Nach dem Fachgespräch konstituierte sich das Autorenteam, das sich aus dem Stadtforscher Dr. Matthias Bernt (IRS), dem im Stadtumbau erfahrenen Stadtplaner Dr. Wolfram Wallraf (Wallraf & Partner) und dem reflektierenden Stadtentwicklungspolitiker Dr. Thomas Flierl (MdA, HHS) zusammensetzt.

Das Team traf sich zu vier Arbeitssitzungen, erörterte Gegenstand und Gliederung der Studie, vereinbarte die interne Arbeitsteilung und besprach Textentwürfe. Am 19. Dezember 2008 stellten die Autoren den redaktionellen Vorentwurf dem Auftraggeber, vertreten durch Heidrun Bluhm (MdB) und Dr. Gesine Löttsch (MdB), vor und diskutierte die vorgeschlagenen Empfehlungen.



Leerstand im innerstädtischen Altbau Leipzig

In Rücksprache mit dem Auftraggeber haben sich die Gutachter drauf konzentriert, die Empfehlungen an der fachlichen und politischen Debatte der Fortschreibung des Programms Stadtumbau Ost zu orientieren und zugleich Punkte zu markieren, die die bestehende Programmlogik durchbrechen.

Ausgehend vom Primat einer nachhaltigen Städtebaupolitik und einer durchgreifenden Stärkung der Kommunen werden weiterführende Schritte zur Neugestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen, der politischen und rechtlichen Stärkung der integrierten Stadtentwicklungskonzepte sowie zur zukünftigen Zusammenführung der Stadtumbauprogramme Ost und West angedeutet.

Bei diesem Herangehen mussten gewisse ursprüngliche Erwartungen des Auftraggebers (s.o.), so z.B. nach Ausarbeitung des Instruments einer „Sozial- und Ökobilanz“ des Stadtumbaus oder die Betrachtung der sozial-kulturellen Dimension des Stadtumbaus zurückgestellt werden.

Die von uns vorgeschlagene höhere finanzielle Ausstattung des Stadtumbauprogramms Ost folgt zunächst fachpolitischen Überlegungen, erhält aber vor dem Hintergrund der aktuellen Debatte um die Ausgestaltung von Konjunktur- und Stabilisierungsprogrammen angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise besondere Relevanz.

Aus fachpolitischer Sicht halten wir die Ausarbeitung eines Modells für die Zusammenführung der Programme Stadtumbau Ost bzw. West in ein spezielles Programm für die Städtebauförderung für Kommunen mit besonders krassen Strukturproblemen auf der Basis eines zu entwickelnden Indikatorenkataloges (vgl. 4.2.) für besonders dringlich und politisch relevant. Die Frage führt unmittelbar auf das Verhältnis von Bund, Ländern und Gemeinden und markiert die Grundbedingung nachhaltiger Stadtentwicklungspolitik, die Stärkung der Handlungsfähigkeit der Kommunen im Stadtumbauprozess. Die Gutachter würden sich gern für ein solches Projekt engagieren.

Die Autoren danken Heidrun Bluhm und Sven Diedrich für die engagierte Auftraggeberschaft und den oben genannten Kolleginnen und Kollegen für ihre Beratung.

2. Das Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost 2002 – 2009

2.1. Ausgangspunkt und Gründe für die Auflage des Programms

Der unmittelbare Impuls für die Ausarbeitung des Programms Stadtumbau Ost ging von der rapiden Zunahme von Wohnungsleerständen in den ostdeutschen Städten aus, was von der organisierten Wohnungswirtschaft als existentielles Problem erkannt und entsprechend nachdrücklich im politischen Raum artikuliert wurde.

Innerhalb von nur wenigen Jahren hatte sich die wohnungswirtschaftliche Situation in Ostdeutschland während des vergangenen Jahrzehnts komplett verkehrt. Noch zu Beginn der 1990er Jahre herrschte in Ostdeutschland ein großer Mangel an Wohnraum. Dem Zugang von 1,8 Mio. Plattenbauwohnungen im Rahmen des DDR-Wohnungsbauprogramms standen nach jahrzehntelanger Vernachlässigung 450.000 unbewohnbare Altbauwohnungen gegenüber. Da zudem der Einfamilienhausbau in bedarfsgerechten Größenordnungen zu DDR-Zeiten weder politisch gewollt noch wirtschaftlich machbar gewesen war, hatte sich auch bei der Eigenheimquote ein erheblicher Nachholbedarf angestaut.

In Reaktion auf diese Situation wurde eine massive Wohnungsbauförderung für die neuen Länder in Gang gesetzt: Sonderabschreibungen von 50% des Investitionsaufwandes für den Mietwohnungsbau („Sonder-Afa“, 1991-1998), Förderprogramm der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zur Wohnraummodernisierung, städtebauliche Sanierungsvorhaben in den Innenstädten. Allein über diese Förderschienen wurden umgerechnet etwa 76 Md. € aktiviert. Hinzu kam die Eigenheimzulage. Die Ergebnisse dieser Anstrengungen für Geschossneubau, Wohneigentum und Sanierung kumulierten in einem Bauboom. Zwischen 1991 und 2002 kamen etwa 900.000 Wohnungen auf den Markt, darunter etwa 350.000 Eigenheime, 350.000 Wohnungen in Mehrfamilienhäusern und 200.000 Wohnungen durch Sanierung.

Gegenläufig zum Wohnungsbaugeschehen sank die Einwohnerzahl in den neuen Ländern während der 1990er Jahre von 18,2 auf 17,3 Millionen, was sowohl einem massiven Geburtendefizit (0,82 Millionen) als auch einem deutlichen Verlust durch Binnenwanderung (0,55 Millionen) geschuldet war. Vor allem die Städte, die unter dem Verlust industrieller Arbeitsplätze und der Suburbanisierungswelle ganz besonderes litten, mussten gravierende Einwohnerverluste hinnehmen. Nicht wenige Kommunen verloren während der 1990er Jahre ein Fünftel ihrer Bewohner (z.B. Cottbus -17%, Halle -18%, Magdeburg -19%, Sangerhausen -20%, Dessau -21%). Diese demografische Entwicklung wurde in ihrer Tragweite zunächst kaum wahrgenommen und eher als ein zeitweiliges Phänomen der Systemtransformation interpretiert. Erste Hinweise

auf wohnungswirtschaftliche Folgen, wie etwa die Studie des Eduard-Pestel-Instituts für Systemforschung, die im Jahr 1996 erschien und einen Wohnungsüberhang von etwa 950.000 WE im Jahr 2010 prognostizierte, trafen weit verbreitet auf harsche Ablehnung. Die vergleichsweise hohe ostdeutsche Leerstandsquote von 8,8 Prozent (Alte Länder: 1,5 Prozent), die von der Gebäude- und Wohnraumzählung im Jahr 1995 zu Tage gefördert worden war, betraf zu 90 Prozent den Altbaubestand mit seiner spezifischen Problematik (baulicher Verfall, keine Modernisierung, ungeklärte Eigentumsverhältnisse). Welche Rolle dieser Bestand von knapp einer halben Million Wohnungen auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt spielen würde, wurde kaum ernsthaft hinterfragt.

Ab Mitte des vergangenen Jahrzehnts begannen die Leerstandszahlen im industriellen Wohnungsbau rapide zu wachsen. Noch 1995 vermeldeten die meisten Wohnungsunternehmen nur ganz vereinzelte Wohnungsleerstände. Zunächst wurde diese Erscheinung noch mit singulären Vermarktungs- und Ausstattungsdefiziten begründet. Im Jahr 2000 standen bereits eine Million Wohnungen leer. Bis 2003 wuchs der Leerstand auf schätzungsweise 1,3 Millionen an. Die Kombination von massivem Wohnungszugang durch Neubau und Sanierung einerseits und den rapiden Bevölkerungsverlusten andererseits hatte zu einem schnell verfestigten und dynamisch wachsenden strukturellen Wohnungsleerstand geführt.

In Reaktion auf diese Entwicklung hatten die ostdeutschen Länder in den späten 1990er Jahren begonnen, ihre Förderprogramme umzustellen. Zunächst wurde versucht, die bestehenden Instrumente der Städtebauförderung und Wohnraummodernisierung für die Bekämpfung der strukturellen Wohnungsüberhänge nutzbar zu machen. In Einzelfällen wurden Abriss oder Geschossrückbau gefördert. Einige Städte, wie etwa Leinefelde in Thüringen, hatten sich frühzeitig von Wachstumsträumen verabschiedet, schon Mitte der 1990er Jahre die konzeptionellen Grundlagen für den Stadtumbau geschaffen und bald danach mit der Umsetzung begonnen. Faktisch gab es aber noch keine schlüssige Gesamtkonzeption für den Umgang mit der neuen wohnungswirtschaftlichen Herausforderung. Mancher Bauminister wollte partout kein „Abrissminister“ werden.

2.2. Die Vorschläge der „Lehmann-Grube-Kommission“

In dieser Situation wurde Anfang 2000 im Auftrag der Bundesregierung die Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ unter Leitung des ehemaligen Leipziger Oberbürgermeisters Hinrich Lehmann-Grube

gebildet, die noch im selben Jahr ihren Bericht vorlegte. Die „Lehmann-Grube-Kommission“ gab folgende zentrale Empfehlungen:¹

- Abriss von 300.000 bis 400.000 Wohnungen² innerhalb von 10 Jahren, Förderung des Abrisses mit bis zu 140 DM (72 €) pro Quadratmeter Wohnfläche unter der Voraussetzung, dass der Leerstand in der entsprechenden Gemeinde mindestens 6 Prozent beträgt, der Maßnahme ein städtebauliches Konzept zugrunde liegt und der Abriss nicht rentabel sein darf; Öffnung des Programms für alle Eigentümer;
- Aktivierung der Eigentumsbildung für die Stadtentwicklung - verdoppelte Eigenheimzulage für Kauf aus dem Bestand, halbierte Zulage bei Neubau auf der grünen Wiese, Förderung des Erwerbs von Bestandswohnungen durch Selbstnutzer;
- Unverminderte Fortsetzung der städtebaulichen Sanierungsprogramme und Ausrichtung der Wohnraummodernisierungsförderung auf städtebauliche Prioritäten;
- Aufhebung der Abschreibungsmöglichkeiten und Investitionszulagen für den Neubau von Mietwohnungen;
- Stärkung der Kommunen als Hauptverantwortliche und Hauptgestalter im Management der Stadtschrumpfung.

Die Vorschläge waren - entsprechend der Aufgabenstellung für die Kommission - auf die wohnungswirtschaftliche Dimension des Stadtumbaus ausgerichtet. Die komplexen Folgen des demografischen Wandels für alle Bereiche des urbanen Lebens wurden im Ansatz ebenfalls thematisiert. Dennoch schlug sich die wohnungswirtschaftliche Schwerpunktsetzung recht eindeutig im Design des Förderprogramms nieder. Allerdings wurden die Kriterien und Tatbestände in der Folgezeit schrittweise erweitert.

Einige der zentralen Empfehlungen gingen deutlich über die Thematik von Abriss und Aufwertung hinaus und waren auf eine Veränderung der politischen und raumordnerischen Rahmenbedingungen ausgerichtet. Allerdings sind gerade diese Empfehlungen kaum umgesetzt worden.

So zielte ein ganzes Bündel von Empfehlungen auf ein grundsätzliches Umsteuern im Wohnungsbau, um die strukturellen Ursachen des Wohnungsüberhangs an der Wurzel zu bekämpfen und das Baugeschehen konsequent auf die Erfordernisse der schrumpfenden Stadt einzustellen. Insbesondere sollte die Wohnei-

gentumsbildung durch Umsteuerung der öffentlichen Förderung vom extensiven Flächenverbrauch auf der grünen Wiese auf die Innenstädte gelenkt werden. Die Förderinstrumente zur Aktivierung der summarisch ganz erheblichen privaten Investitionspotenziale für eine nachhaltige Stadtentwicklung sollten sowohl auf den Neubau in Lücken bzw. auf Brachen und Abrissflächen als auch auf die Wohneigentumsbildung durch Rekonstruktion bzw. Sanierung innerstädtischer Altbaubestände ausgerichtet werden. Flankierend kam das Votum zur Fortsetzung der städtebaulichen Sanierung in den Stadtkernen hinzu, um die Lebensqualität gerade in jenen Stadtbereichen vorrangig zu verbessern, wo sich die privaten Investitionen konzentrieren sollten. Schließlich wurde angeregt, in auch in der Förderung der Wohnraummodernisierung städtebauliche Prioritäten zu setzen.

Die Umsetzung dieser Empfehlungen setzt handlungsfähige Kommunen voraus. Folgerichtig wurde gefordert, dass die Kommunen planerisch und finanziell in die Lage versetzt werden, den Stadtumbau eigenverantwortlich betreiben zu können. Wirtschaft, Stadtstruktur, Problemhaushalte und Akteurskonstellationen unterscheiden sich von Ort zu Ort. Jede Stadt braucht ihren individuellen Mix von Handlungsoptionen und Instrumenten. Nur die finanziell handlungsfähige Kommune wird in der Lage sein, ein maßgeschneidertes Konzept zu entwickeln und dann auch maßschneidert umzusetzen und das vorhandene baurechtliche Instrumentarium für den Stadtumbau auszuschöpfen. In der Realität sahen sich gerade die am meisten schrumpfenden Städte zunehmend außerstande, jene Programmschienen von Stadtumbau Ost zu nutzen, die einen kommunalen Eigenanteil erforderten (also alle Programmbestandteile außer dem reinen Abriss). Damit war die kommunale Gestaltungsfähigkeit faktisch außer Kraft gesetzt, und zwar am meisten dort, wo die heftigsten Strukturumbrüche anstanden und die größte Handlungsfähigkeit gefordert war.

2.3. Design des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost

Die Vorschläge der „Lehmann-Grube-Kommission“ bildeten den Ansatz für das Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“, das am 15. August 2001 beschlossen wurde. Das Programm war auf eine Laufzeit von 2002 bis 2009 ausgelegt. Jedes Programmjahr setzt sich aus 5 Haushaltsjahren zusammen, sodass das letzte Programmjahr 2009 bis 2013 reicht. Der Finanzvolumen des Programms belief sich auf 2,56 Md. €. Die Finanzhilfen des Bundes sollten 1,02 Md. € betragen. Die Neuen Länder sollten eine Komplementärfinanzierung in mindestens der gleichen Höhe wie der Bund leisten. Die Kommunen wurden bei Aufwertungsmaßnahmen im Rahmen des Förderprogramms mit einem Drittel der Kosten belastet.

Die Bund-Länder-Vereinbarung zum Programm legte fest, dass mindestens die Hälfte der Fördermittel für den Rückbau bzw. Abriss von Wohnungen verwandt werden muss. Mit der Verwaltungsvereinbarung von

¹ Vgl. Endbericht der Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“, 2000, S. 70 ff.

² Die Zahl wurde wie folgt hergeleitet: 750.000 leer stehende Wohnungen (ohne Berlin), davon etwa 30 Prozent eingestreut in ansonsten bewohnten Gebäuden und 20 Prozent in leer stehenden, aber nicht störenden Gebäuden. Ergibt etwa 300.000 bis 400.000 Wohnungen.

2007 wurde diese Regelung dahingehend präzisiert, dass die Länder mindestens 50 Prozent der eingesetzten Bundesmittel für die Aufwertung von Stadtquartieren verwenden.

Das Programm Stadtumbau Ost umfasste ursprünglich 5 Maßnahmenpakete. In den Folgejahren zeigte sich, dass manche Vorhaben nicht die beabsichtigten Effekte erzielten. Einige Förderinstrumente wurden später neu justiert, andere eher stillschweigend zurückgefahren.

1. Zuschüsse für Rückbau (Abriss) und Aufwertung

Der Bund gewährt für den Rückbau bzw. Abriss von leer stehenden Wohngebäuden einen Zuschuss von 30 € pro m² Wohnfläche, der vom Land in mindestens gleicher Höhe aufgestockt wird. Die Kommunen werden hierbei finanziell nicht belastet.

In den ersten Jahren von Stadtumbau Ost wurden im Durchschnitt etwa 60 € pro m² für den Abriss aufgewandt. In der Verwaltungsvereinbarung 2007 wurde festgelegt, dass von nun der Rückbau von Gebäuden mit weniger als 7 Geschossen von Bund und Land mit höchstens 50 €/m² gefördert wird. Beim Rückbau von Gebäuden mit mehr als 7 Geschosse liegt die Grenze bei 60 €/m².

In der Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung von 2007 wurde festgelegt, dass der Abbruch von Gebäuden, die vor 1919 errichtet wurden, nicht gefördert wird. Diese Festlegung wurde in der Verwaltungsvereinbarung von 2008 dahingehend präzisiert, dass es keine Abrissförderung für Gebäude dieses Baualters in Blockrandbebauung sowie für stadtbildprägende bzw. denkmalgeschützte Gebäude jeglichen Baualters gibt, während der generelle Förderausschluss für nicht bewohnbare Altbauten zurückgenommen wird.

Maßnahmen zur Aufwertung von umzubauenden Stadtquartieren (Anpassung städtischer Infrastruktur, Aufwertung oder Abriss öffentlicher Gebäude, Nachnutzung von Abrissflächen, Planungen und Ordnungsmaßnahmen, Zuschüsse zur Wohnraummodernisierung) jeweils zu einem Drittel von Bund, Land und Kommune finanziert.

In der Verwaltungsvereinbarung von 2007 wurde eine „Experimentierklausel“ eingeführt, wonach auf Grund einer besonders schwierigen Haushaltslage der Gemeinde durch Einzelfallprüfung zugelassen werden kann, dass der geförderte Eigentümer oder ein Dritter den Großteil des kommunalen Eigenanteils übernimmt. Die Kommune selbst muss in diesem Fall nur noch mindestens 10 Prozent der förderfähigen Kosten beitragen. Allerdings ist diese Regelung noch nicht endgültig. Zudem wurde der Anteil von Fördermitteln, die ohne kommunalen Eigenanteil für die Sicherung von stadtbildprägenden Gebäuden eingesetzt werden dürfen, im Gesamtprogramm von ursprünglich 3 auf 5 Prozent und schließlich auf 15 Prozent (Verwal-

tungsvereinbarung 2008) erhöht. Beide Maßnahmen sind als Reaktionen auf die mangelnde finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen zu verstehen. Je größere die strukturellen Verwerfungen und damit der Handlungsdruck in einer Stadt ist, desto schwieriger wird in der Regel die Haushaltssituation und desto mehr sinkt die Handlungsfähigkeit.

2. Kreditprogramm für Rückbaumaßnahmen

Das KfW-Wohnraummodernisierungsprogramm wird für zinsverbilligte Darlehen zur Finanzierung von Rückbaumaßnahmen geöffnet. Dafür wurden zunächst 150 Millionen € zur Verfügung gestellt. Von diesem Angebot ist allerdings kaum Gebrauch gemacht worden, da die meisten ostdeutschen Wohnungsunternehmen ihre ohnehin schmalen Kreditrahmen nicht mit der Finanzierung von Abrissen, also Liquidation von Kapital, belasten wollten.

3. Investitionszulage für Wohnraummodernisierung im Altbau

Für die Modernisierung von Mietwohnungen des innerstädtischen Altbaus sowie denkmalgeschützter Gebäude in festgelegten Gebietskulissen wurde auf der Grundlage des Investitionszulagengesetzes von 1999 eine Investitionszulage von 15 Prozent der Kosten gewährt. Zwischen 2002 und 2004 war die Höchstbemessungsgrenze für Investitionszulagen in Sanierungs-, Erhaltungssatzungs- und Kerngebieten von 614 auf 1.200 € pro m² und der Fördersatz von 15 auf 22% erhöht worden. Diese Form direkter Förderung war vor allem für die Stabilisierung der kleinteilig strukturierten Wohnungsbestände in den Innenstädten von Bedeutung. Wegen der ablehnenden Haltung des Freistaats Sachsen wurde die Investitionszulage für die Wohnraummodernisierung jedoch ab 2004 nicht mehr fortgesetzt.

4. Zuschüsse für Wohneigentumsbildung

Die Wohneigentumsbildung durch Kauf und Modernisierung von Altbauten sollte mit jährlich 2,5 Prozent der berücksichtigungsfähigen Modernisierungsinvestitionen gefördert werden. Dafür wurde zunächst für die Jahre von 2002 bis 2004 ein Finanzrahmen von 153 Millionen € zur Verfügung gestellt. Dieses Angebot richtete sich ausdrücklich an Selbstnutzer, die sich in den Innenstädten ansiedeln wollten. Es erforderte jedoch ein recht hohes Ausgangsniveau an Einkommen und Vermögen, weswegen dieses Förderinstrument keine sehr weite Verbreitung fand. Inzwischen experimentieren einige Länder mit Selbstnutzerprogrammen, die Erwerb und Modernisierung von Wohnraum in Innenstädten für Haushalte mit durchschnittlichen Einkommen ermöglichen. An die Stelle des repräsentativen Gründerzeitbaus sind schlichtere Siedlungshäuser getreten, in Einzelfällen auch ein teilrückgebaute Plattenbau.

5. Finanzierung von Stadtentwicklungskonzepten

Schon in den Jahren 2001 und 2002 hatten einzelne Länder begonnen, Stadtentwicklungskonzepte bzw. Wohnraumkonzepte zu fördern (Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Sachsen, Thüringen). Der Bund förderte im Jahr 2002 im Rahmen eines Wettbewerbs zu 100 Prozent die Erarbeitung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten, um die Städte planerisch in die Lage zu versetzen, mit dem Stadtumbau zu beginnen. Diese Förderung wurde, von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, nahezu flächendeckend in Anspruch genommen. Inzwischen ist die Förderung von Stadtentwicklungskonzepten ebenso wie andere Planungs- und Moderationsleistungen für den Stadtumbau in der „Aufwertungsschiene“ des Programms verankert, wodurch die Kommunen mit einem Drittel an den Kosten beteiligt sind.

Altschuldenentlastung

Als flankierende Maßnahme wurde mit der Novelle des Altschuldenhilfegesetzes im Dezember 2000 eine Härtefallregelung installiert (§ 6a AHG), wodurch existenzgefährdete Wohnungsunternehmen mit mehr als 15 Prozent Leerstand von den Altschulden auf abgerissene Wohnfläche entlastet werden. Die zugesagte Altschuldenhilfe belief sich auf bis zu 1,1 Md. € (etwa 70 €/m²) und war zunächst bis 2010 begrenzt.

Im Jahr 2008 wurde entschieden, die Frist bis 2013 zu verlängern, da die bewilligten Mittel auf Grund mangelhafter Abrissfortschritte vielerorts kaum mehr bis 2010 ausgeschöpft werden können. Damit war jedoch keine Erhöhung der Mittelbereitstellung verbunden. Es gibt auch keine Möglichkeit zur Anmeldung neuer Abrissbestände. Wer seine Kontingente nach der ursprünglichen Frist ausgeschöpft hat, bekommt keine zusätzlichen Margen über das Jahr 2010 hinaus.

Neu an dem Programm „Stadtumbau Ost“ war die Verknüpfung von städtebaulicher Strukturanpassung und wohnungswirtschaftlicher Marktanpassung. Die Stabilisierung der Wohnungswirtschaft in schrumpfenden Städten ist eines der vorrangigen Programmziele. Leerstand wird als städtebaulicher Missstand behandelt, sodass Abriss oder Aufwertung auch aus städtebaulicher Sicht begründet werden. Stadtentwicklungskonzepte sollen gewährleisten, dass die Wohnungsmarktbereinigung in nachhaltige städtebauliche Lösungen eingebettet wird.

2.4. Problemkreis Abriss und Rückbau

Zwischen Anfang 2002 und Ende 2007 wurden mit Förderung durch Stadtumbau Ost insgesamt 220.000 Wohnungen abgerissen. Damit befindet man sich auf gutem Weg, entsprechend des proklamierten Ziels in den Programmjahren 2002 bis 2009 insgesamt 350.000 Wohnungen vom Markt zu nehmen. Diese Größenordnung kann bis 2013 (letztes Haushaltsjahr) durchaus erreicht werden.

Mit dem erreichten Abrissvolumen ist es zumindest gelungen, den Leerstand nicht mehr anwachsen zu lassen, was den Wohnungsmarkt insgesamt gesehen stabilisiert und die Rahmenbedingungen für private Investitionen in die Wohnungsbestände etwas verbessert hat. In den neuen Ländern (ohne Berlin) ist die Zahl der leer stehenden Wohnungen zwischen 2002 und 2007 von 824.000 auf 780.000 gesunken (minus 5 Prozent).³

Die Prognose des GdW geht allerdings davon aus, dass der Leerstand in Ostdeutschland (inklusive Berlin) im Jahr 2009 bei knapp einer Million liegen wird, also etwa in der Größenordnung des Jahres 2000.⁴

Rein mengenmäßig ist bislang nur abgerissen worden, was durch die Förderprogramme der 1990er Jahre zuviel auf den Markt gelangte. Zwar haben die Städte im vergangenen Jahrzehnt durch die Arbeitsmigration und Suburbanisierung viele Wohnhaushalte verloren. Die niedrige Geburtenquote machte die bestehenden Haushalte kleiner, aber die Wendeknickgeneration gründet noch keine neuen Haushalte. Die hohen Sterbeüberschüsse haben bis Mitte des laufenden Jahrzehnts noch nicht dazu geführt, dass die Zahl der Haushalte auf Landesebene sank (mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt). Die eigentliche Anpassung an den demografischen Wandel steht noch bevor. Alle Prognosen gehen davon aus, dass es ab 2010 zu weiteren deutlichen Einbrüchen beim Wohnbedarf kommen wird, weil in allen neuen Ländern die Zahl der Haushalte deutlich schrumpfen wird.

Zwischen 2007 und 2020 ist mit einer Verminderung von mindestens 2,5 Prozent zu rechnen. Das macht einen Verlust von 210.000 Haushalten aus und entspricht in etwa jener Größenordnung an Wohnungen, die bislang abgerissen worden ist.

Die Lenkungsgruppe zur Evaluierung des Programms Stadtumbau Ost kommt daher zu dem Schluss, dass zwischen 2008 und 2016 nochmals mindestens 347.000 Wohnungen abgerissen werden müssen, davon 217.000 nach dem Programmjahr 2009.⁵

Ein Grundproblem liegt im Handlungswillen bzw. der Handlungsfähigkeit der Kommunen. Die Finanzausstattung als grundsätzliches föderales Problem ist bereits angesprochen worden. Durch die Struktur der Förderinstrumente ist zudem eine hohe Abhängigkeit von zentralistischen Entscheidungen entstanden, insbesondere auf Landesebene. Frühe Versuche der jeweiligen Bauministerien, den Abriss vor Ort planmäßig und adressenscharf über einen Zeitraum von fast

³ Vgl. 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. Mai 2008, S. 8.

⁴ Vgl. GdW-Papier 75: Stadtumbau in den neuen Ländern muss weiter gehen. September 2007, S. 3.

⁵ Vgl. Stellungnahme und Empfehlungen der Lenkungsgruppe ... a.a.O., S. 8.

10 Jahren verbindlich festzulegen, gehören inzwischen der Vergangenheit an.⁶ Der Druck auf die Städte, Mengen zu bringen, ist geblieben.

Dieser Druck wird unter dem programmatischen Credo des Einklangs von wohnungswirtschaftlichen und städtebaulichen Belangen umgesetzt. Zweifellos gibt es überzeugende Beispiele, wie dieser Interessengleichklang zum Wohle nachhaltiger Stadtentwicklung umgesetzt wurde, wenn Stadtstruktur, Wohnungsmarkt und Akteurskonstellation vor Ort günstige Voraussetzungen schufen. Nicht selten steht die Kommune jedoch am kürzeren Hebel und der obige Einklang funktioniert in Gestalt einer Veto-Macht der organisierten Wohnungswirtschaft. Starke Unternehmen brechen schnell aus, wenn sich kurzfristige Vorteile ergeben (z.B. Verkauf von Wohnungsbeständen, die eben noch im abgestimmten Konzept zum Abriss vorgesehen waren). Schwache Unternehmen erpressen mit ihrer wirtschaftlich prekären Situation (z.B. „Wenn wir dies Objekt nicht abreißen dürfen und jenes abreißen müssen, dann gehen wir eben bankrott!“).

In der Klemme zwischen den globalen Abrissforderungen der Fördermittelgeber und den autonomen Objektentscheidungen der Wohnungswirtschaft tendieren die Stadtverwaltungen nicht selten dazu, im Interesse der Masse auch solche Anträge auf Abrissförderung zu befürworten, die sich zwar im förmlich festgelegten Stadtumbaugebiet befinden, aber nicht im Einklang mit den städtebaulichen Konzepten stehen.

Große regionale und lokale Unterschiede

Die ostdeutschen Durchschnittszahlen verdecken enorme regionale und lokale Diskrepanzen

- In Städten mit günstigen wirtschaftlichen, stadtstrukturellen oder akteursbezogenen Ausgangsbedingungen wie Dresden, Halberstadt, Wittenberg oder die thüringische Städteschiene Erfurt-Weimar-Jena ist es gelungen, durch zeitlich und räumlich konzentrierte Abrisse den Wohnungsmarkt spürbar zu stabilisieren. Damit konnten auch relativ günstige wohnungswirtschaftliche Rahmenbedingungen für die Sanierung von Wohnungsbeständen in solchen Innenstadtbereichen geschaffen werden, die von keiner Fördergebietskulisse erfasst sind, was sich in sichtbaren Modernisierungserfolgen niederschlug.
- Berlin kann sich auch perspektivisch einer relativ günstigen Einwohner- und Haushaltsentwicklung erfreuen, die teils erheblichen Abrisse im komplexen Wohnungsbau widerspiegeln eher eine Nachfrageverschiebung und werden durch teils massiven Neubau an anderer Stelle wettgemacht.
- Potsdam und andere Städte im Berliner Speckgürtel verzeichnen eine Nachfrageentwicklung, die eine

Inanspruchnahme von Rückbaumitteln aus Stadtumbau Ost entweder gänzlich oder weitgehend unnötig macht.

Den zahlenmäßig überschaubaren Erfolgsbeispielen steht eine große Zahl von Städten gegenüber, die tiefgreifende wirtschaftliche Strukturumbrüche, faktische Deindustrialisierungen, soziale Problemballungen, historisch gewachsenen stadtstrukturelle Verwerfungen und schwierige Akteurskonstellationen zu verkraften haben. Städte mit Bevölkerungsverlusten von 20 und mehr Prozent haben es selten geschafft, den Leerstand durch den bislang erreichten Rückbau zumindest zu stabilisieren.

Noch gravierender ist, dass es in vielen Fällen nicht gut gelungen ist, die Stadtstruktur „gesund zu schrumpfen“. Stadtumbau bedeutet im Grunde, die Stadtstruktur an quantitativ verminderte und qualitativ diversifizierte Nutzungsanforderungen einzustellen. Abriss ist ein wichtiges Instrument und eine entscheidende Voraussetzung, um die Stadtstruktur zukunftsfähig zu machen. Wie die meisten Erfolgsbeispiele zeigen, ist nur die kompakte Stadt auf die Dauer attraktiv und effizient. Demgegenüber hat das Abrissgeschehen im Stadtumbau – insbesondere in den größeren Städten – vielerorts zu weiteren Zerklüftungen und Fragmentierungen der Stadtstruktur geführt. Immer weniger Einwohner müssen eine technische Infrastruktur bezahlen, die räumlich nicht schrumpft, unter Umständen sogar weiter wächst, wenn Eigenheimgebiete auf der grünen Wiese entstehen. Dies betrifft zum Teil selbst die „mitschrumpfende“ soziale Infrastruktur, da viele kommunale Einrichtungen von den Landkreisen betrieben werden, die bei ihren Standortentscheidungen nicht immer besonderen Wert auf die Festlegungen in Stadtentwicklungskonzepten legen.

Die idealtypische Schrumpfung von außen nach innen, wie etwa in Hoyerswerda vorbildhaft umgesetzt, scheidet nicht selten an wohnungswirtschaftlichem Widerstand, da gerade die Bestände in Randlage zur Landschaft oft noch recht gut vermietet sind. In der heutigen Praxis des Stadtumbaus, wo Aufwertungsmittel zumeist auf öffentliche Gebäude und Räume sowie auf ausgewählte Vorhaben des Landes begrenzt sind, fehlt den Kommunen ein geeignetes Instrument wie etwa einer begrenzten, aber frei verfügbaren Quote für Wohnraummodernisierung, die strategisch als Kompensation für städtebaulich zwingende, aber wohnungswirtschaftlich schwierige Abrissvorhaben eingesetzt werden kann.

2.5. Umgang mit den Siedlungen des komplexen Wohnungsbaus

Nach wie vor lebt ein recht großer Teil der ostdeutschen Haushalte in Siedlungen des komplexen Wohnungsbaus. Auch längerfristig werden diese Wohnungsangebote gebraucht, auch wenn ihr Anteil allmählich auf die Größenordnung anderer Baualtersgruppen bzw. Bautypen schrumpfen wird. Nach 1990

⁶ Vgl. Martha Doehler, Staatsplanthema Abbruch, in: Der Architekt 04, 2001

haben diese Siedlungen erhebliche materielle Aufwertungen und parallel dazu ideelle Abwertungen erfahren. Die Milieus haben sich entmischt und verändert. Der Anteil von Familien und Besserverdienenden ist gesunken. Es dominieren junge und ältere Kleinhaushalte mit eher geringerem Einkommen. Die Siedlungen des komplexen Wohnungsbaus haben bislang den Löwenanteil des Abrissgeschehens getragen.

Besonders schwierig ist die Ausgangssituation in stark schrumpfenden polyzentrischen Großstädten mit einer Vielzahl von Akteuren auf dem Wohnungsmarkt und wirklich großen Plattenbausiedlungen, wie etwa Leipzig - Grünau oder Magdeburg - Neu Olvenstedt. In solchen Großsiedlungen treffen Eigentümer mit unterschiedlichen wirtschaftlichen Potenzialen und Kalkülen aufeinander. Unternehmen, die in den Genuss von § 6a AHG kommen, werden bei Leerstand eher abreißen. Gut gehende Unternehmen überlegen sich weitere Aufwertungen oder sogar teure Umbauten, in der Hoffnung, dass sich das Umfeld langsam „abklärt“ und manche Mieter aus Abrissblöcken herüberwechseln. Wohnungsbestände, die nach AHG an „Zwischenerwerber“ gegangen sind, unterliegen sowieso anderen Entscheidungskriterien und sind für abgestimmte Strategien sehr selten zu gewinnen. Letzteres gilt im Übrigen auch für einige öffentliche bzw. halböffentliche Eigentümer, wie die Treuhand-Nachfolger oder die Bahn.

Auf Grund der Wohnungsbauförderung der 1990er Jahre ist ein Gutteil der Wohnungsbestände in den Großsiedlungen modernisiert worden. Um diese Gebiete nachhaltig zu stabilisieren, wurde auch die soziale Infrastruktur zunächst ausgebaut, nicht selten mit Hilfe von Förderprogrammen. Nicht wenige Mittelflossen in die Aufwertung des öffentlichen Raums.

Inzwischen ist oft eine unentschiedene Situation entstanden. Abrisse haben nicht selten die ursprünglichen städtebaulichen Intentionen zur Herausbildung stabiler Kerne mit attraktiven Wohnlagen durchkreuzt und zerklüftete Stadtlandschaften hinterlassen. Die förmliche Ausweisung von Fördergebietsgrenzen reichte nicht aus, um der Kommune ein wirksames Instrument zur Durchsetzung städtebaulicher Planungen innerhalb der Fördergebiete in die Hand zu geben. Solcherart Abriss schafft keine Voraussetzungen dafür, dass die verbliebenen Bestände strukturell zukunftsfähig werden.

Die städtebaulich unverbundene Parallelität von Abriss und Aufwertung in diesem Siedlungstypus widerspiegelt eine halbherzige Strategie der „zeitweiligen Teilstabilisierung“. Die Perspektive solcher Siedlungen ist offenbar die eines Steinbruchs für künftige Bedarfsanpassungen, wenn der nächste demografische Knick kommt – mit erheblichen sozialen Risiken.

Die Alternative hierzu ist, zukunftsfähige Kernstrukturen mit einem konsequenten städtebaulichen Konzept zu stabilisieren. Voraussetzung ist, dass die Instrumente von Abriss und Aufwertung gleichermaßen verknüpft

und massiv eingesetzt werden. Aus diesem Grund ist der Tenor in der aktuellen Stadtumbau-Evaluation, dass Aufwertungsmittel in den Innenstädten konzentriert werden sollten und die randstädtischen Siedlungen des komplexen Wohnungsbaus nur noch Abrissmittel auszureichen sind, nicht zielführend. Eine solche Förderstrategie ist nur dort sinnvoll, wo nach dem jeweiligen Stadtentwicklungskonzept tatsächlich ein Flächenabriss ansteht. Überall dort, wo auf längere Sicht gewohnt werden soll, müssen Angebotsqualitäten geschaffen werden, die sich auf dem Markt behaupten können. Dies geht nur mit geförderter Aufwertung.

Um diese Strategie wirksamer durchsetzen zu können, benötigen die Kommunen eine finanzielle Handlungsfähigkeit, die es ihnen erlaubt, die Möglichkeiten des Besonderen Städtebaurechts auch auszuschöpfen und sich im Bedarfsfall ins Eigentum zu setzen. Hilfreich wäre eine Anleihe am britischen Recht, wonach in einem solchen Fall die Kompensation an den Eigentümer nicht nach einem fiktiven Verkehrswert, sondern nach dem realen Ertragswert bemessen wird (Dies gilt natürlich ebenso für perspektivlose Bestände in den Innenstädten). Im Interesse einer nachhaltigen städtebaulichen Neuordnung sollte zudem eine Lösung für die (Alt)Schuldenentlastung gefunden werden, die alle beteiligten Eigentümer beim Abriss von Wohnraum gleich behandelt.

In einigen Städten wurden Gebiete des industriellen Wohnungsbaus durch Flächenabriss komplett vom Markt genommen (Halberstadt, Wittenberg). Diese Abrissstrategie ist oftmals die stadtstrukturell sinnvollste, stadttechnisch effektivste und schlussendlich auch wohnungswirtschaftlich günstigste Lösung. Darüber hinaus schafft sie die günstigsten Voraussetzungen für städtebaulich nachhaltige Nachnutzungen (Landschaft, Freiraum, Neubebauung). Im Umzugsmanagement bereitet der Flächenabriss jedoch nicht selten erhebliche Probleme, da der Leerzug auch in solchen Gebäuden finanziert und organisiert werden muss, die vielleicht noch recht gut vermietet sind.

Nach den bisherigen praktischen Erfahrungen funktionieren solche Flächenabriss am besten

- in Mittelstädten mit der idealtypischen konzentrischen Struktur Altstadt - Gründerzeitgürtel - Plattenbaugebiet - Eigenheimsiedlung,
- bei Dominanz von höchstens zwei bis drei Unternehmen auf dem Mietwohnungsmarkt in räumlich wie wirtschaftlich ähnlicher Situation (klassisch: städtische Gesellschaft und Wohnungsgenossenschaft, beide AHG § 6a Härtefälle) und
- mit einer Akteurskonstellation, die von einem gegenseitigen Grundvertrauen und einem gemeinsamen Verantwortungsgefühl für die Zukunft der schrumpfenden Stadt geprägt ist.

Ein Teil der Siedlungen des komplexen Wohnungsbaus hat sich durch Modernisierung und Aufwertung

auf dem lokalen Wohnungsmarkt durchgesetzt und erfreut sich durch zielgenaue Ansprache einer stabilen Nachfrage. Hier ist Abriss kein Thema. Dies trifft insbesondere auf innerstädtische Siedlungsstrukturen und Wohngebiete in prosperierenden Städten zu. Wer durch Waldstadt II in Potsdam läuft, sieht faktisch nur ordentlich sanierte und sehr gut vermietete Wohnbauten in einem durchgrüneten, gepflegten und sozial stabilen Umfeld. Ähnliches gilt auch für einige Wohngebiete in Großstädten, die durch massive und koordinierte wohnungswirtschaftliche Modernisierungen, stabile Nachbarschaften und attraktive Leuchtturmprojekte ein Image als gute Wohnadresse erhalten haben.

2.6. Stadtumbau Ost in der Innenstadt

In der Terminologie von Stadtumbau Ost ist die Innenstadt ein urbaner Siedlungsraum, der über das funktional-räumliche Stadtzentrum hinaus all jene im Zusammenhang bebauten und verdichteten Stadtbereiche umschließt, die bis zur Mitte des vergangenen Jahrhunderts entstanden. Hierzu zählen der Altstadtkern, die barocken, klassizistischen und gründerzeitlichen Stadterweiterungen sowie der Siedlungsbau zwischen 1900 und 1945, nicht aber die Stadterweiterungen des komplexen Wohnungsbaus zwischen 1949 und 1990.⁷

Schätzungsweise gibt es in diesen Innenstädten knapp 2 Mio. Mietwohnungen, die wiederum zu etwa 80 Prozent privaten Einzeleigentümern gehören (Der Rest entfällt auf Unternehmen der organisierten Wohnungswirtschaft und andere Großeigentümer).⁸ Darüber hinaus ist mit einem Bestand an selbst genutztem Wohnungseigentum zu rechnen, der sich vor allem in den mittelalterlichen Stadtkernen, in den zentrumsnahen gründerzeitlichen Villenvierteln und in den hochwertigeren Segmenten des Werksiedlungsbaus befindet.

In den vergangenen Jahren sind die Innenstädte zunehmend ins Blickfeld der Begleitforschung und Ergebnis-evaluierung zum Stadtumbau geraten. **Hierfür gibt es zwei miteinander verbundene Gründe:**

- Zum ersten ballen sich in den Innenstädten funktionale Defizite und Strukturprobleme.
- Zum zweiten greifen die Instrumente von Stadtumbau Ost in den Innenstädten nicht gut.

Die städtebauliche Bilanz der vergangenen anderthalb Jahrzehnte ist für die Innenstädte zwiespältig:

- Auf der Habenseite steht eine Modernisierungsanstrengung, die für einen solch kurzen Zeitraum und angesichts des fortgeschrittenen Verfalls der vorgefundenen Altbausubstanz beispiellos ist. Etwa

70 Prozent des Wohnungsbestands wurde saniert. Hinzu kommt die grundhafte Erneuerung der gesamten technischen Infrastruktur, wo Sanierungsstau und technologischer Rückstand aufeinander trafen.

- Dem stehen gravierende Missstände gegenüber. Die Leerstandsquote im Wohnungsaltbau lag noch 2006 bei etwa 19 Prozent und damit um einiges über der durchschnittlichen Leerstandsquote von knapp 15 Prozent.⁹ Der unsanierte bzw. nur geringfügig sanierte Altbau steht bis zu drei Vierteln leer. Hinzu kommen Defizite in der innenstadttypischen Funktionsmischung, die sich in einem hohen Laden- bzw. Gewerbeleerstand und einem Mangel an publikumswirksamen Angeboten in Freizeit und Kultur niederschlägt.

Dies alles summiert sich in einem Manko an Urbanität, Vitalität und Attraktivität gegenüber konkurrierenden Angeboten am Stadtrand bzw. auf der grünen Wiese, was wiederum Image und Investitionsklima belastet. Etwa jeder vierte Wohnungsabriss im Stadtumbau traf eine innerstädtische Wohnung.¹⁰

Ebenso, wie bei den Siedlungen des komplexen Wohnungsbaus, kann auch die Situation in den Innenstädten nicht über einen Kamm geschoren werden:

- In Städten mit klar konturierten Altstadtkernen wurden in den frühen 1990er Jahren ambitionierte und massive städtebauliche Sanierungsvorhaben in Gang gesetzt, die inzwischen sichtbaren Erfolg gezeitigt haben, was sich im Öffentlichen Raum, in den Identität stiftenden historischen Gebäuden und Ensembles wie auch in der Wohnbausubstanz niederschlägt. In der Regel haben Kommunen mit solchen Altstadtkernen auch ein Fördergebiet Stadtumbau über das Sanierungsgebiet gelegt und konzentrieren (im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten) den Aufwertungsteil der Stadtumbauförderung auf diesen Raum. Kehrseite ist, dass größere – speziell gründerzeitliche – Stadterweiterungen oft außerhalb jeglicher Förderkulisse bleiben.
- Es gibt Mittelstädte, wo der mittelalterliche Stadtkern schon früh von der Industrialisierung überformt wurde und mit den angrenzenden Stadterweiterungen des 18. und 19. Jahrhunderts verschmolz (z.B. Luckenwalde, Apolda). Oft wurden die frühen innerstädtischen Industriebauten bzw. Industriestandorte noch in der DDR-Zeit weiter genutzt und fielen erst nach 1990 brach, sodass Wohnungsleerstand und Gewerbebrachen den Stadtkörper in zentralen Bereichen durchsetzen. Einige Städte entschieden sich für städtebauliche Sanierungsvorhaben in den erweiterten Stadtkernen, waren aber wegen der schieren Größe im Verhältnis zur Gesamtstadt mit erheblichen Zielkonflikten zwischen Mittelvolumen und Ergebnis in der Fläche konfrontiert. Andere legten ihre Sanierungsgebiete zu Beginn der 1990er Jahre auf Quartie-

⁷ Bundestransferstelle Stadtumbau Ost. 3. Statusbericht, Perspektiven für die Innenstadt im Stadtumbau, Berlin 2008, S. 19.

⁸ Ebenda, S. 19/20

⁹ Ebenda, S. 21.

¹⁰ Vgl. Bundestransferstelle Stadtumbau Ost: 3. Statusbericht, Perspektiven für die Innenstadt im Stadtumbau, Berlin 2008, S. 24

re der (gründerzeitlichen) Stadterweiterung, wo der Handlungsbedarf angesichts des fortgeschrittenen Verfalls noch drängender war. Diese Entscheidung ging jedoch längerfristig auf Kosten des Stadtzentrums. Auch in diesen Innenstädten wurden oftmals Stadtumbaufördergebiete ausgewiesen, die jedoch ebenso wie die Sanierungsgebiete mit Überdehnungsproblemen zu kämpfen haben.

- In den größeren Städten mit Industrie- bzw. Gewerbe-geschichte haben die Innenstadtprobleme noch einmal eine ganz andere Dimension. Frühe Industriestädte wie Chemnitz, Magdeburg oder Leipzig werden von ausgedehnten brach gefallenen bzw. untergenutzten Gewerbebereichen durchzogen und weisen einen enormen Bestand an gründerzeitlichen Altbauquartieren mit sehr unterschiedlichen Qualitätsmerkmalen und sehr hohen Leerständen auf. Einzelne Wohnviertel in stadtstrukturell wichtiger Lage oder mit hohem Problemdruck wurden zu Sanierungsgebieten erklärt und bilden inzwischen stabile Inseln im Gefüge der schrumpfenden Stadt. Die meisten Quartiere werden jedoch nicht von städtebaulichen Förderkulissen oder wirksamen koordinierenden Planungen erfasst. Die Wohnungsbestände widerspiegeln die jeweilige Wirtschaftskraft und den Bauwillen der individuellen Eigentümer. Das Nebeneinander von sanierten und verfallenden Gebäuden, Abrissflächen und Brachen führt zur Fragmentierung der Stadtstruktur und drückt auf Milieu, Image und Zukunftschancen des Quartiers. Speziell in den Randbereichen der Innenstädte sind viele Modernisierungsinvestitionen individueller Eigentümer in den Sand gesetzt, da angesichts der demografischen und sozialen Entwicklung keine dauerhafte Stabilisierung der Altbauquartiere mehr erreicht werden kann. Im Grunde unterscheiden sich Situation und Zukunftsaussichten in solchen Räumen nicht wesentlich von denen in den oben beschriebenen randstädtischen Großsiedlungen des industriellen Wohnungsbaus.

- Speziell in den mitteldeutschen Wachstumskernen des frühen 20. Jahrhunderts und in Berlin, existieren ausgedehnte Bestände des Neuen Bauens bzw. des Werksiedlungsbaus, manche in beispielhafter Anlage, viele von extrem schlichter Bauart. Die städtebaulich wertvollen Siedlungen (z.B. Hufeisensiedlung /Berlin, Gartenstadt Marga, Piesteritz/Wittenberg, Schneidersgarten/ Magdeburg) sind inzwischen saniert, erfreuen sich sehr guter Nachfrage und veranlassen keinen weiteren Handlungsbedarf. Dasselbe gilt für eigentumsförmige Bestände, auch wenn die Sanierung zum Teil weniger fortgeschritten ist (z.B. Bauhausiedlung Törten/Dessau, Reform/Magdeburg). Daneben existieren massenhafte Siedlungsbauten der späten 1930er Jahre, die weder von der Wohnbausubstanz noch von der städtebaulichen Anlage her einen hohen Wert darstellen. Erhebliche Teile der Abrisse in der ostdeutschen Altbausubstanz dürften diesem Bautyp zuzuschreiben sein, der nach 1945 zumeist in die kommunalen Wohnungsverwaltungen und dementsprechend nach 1990 in die Bestände der städtischen Wohnungsbaugesellschaften überging und der

angesichts der niedrigen technischen Ausstattung als nicht sanierungswert betrachtet wurde.

- Nicht nur in den DDR-Neubaustädten, sondern auch in vielen kriegszerstörten Innenstädten existieren erhebliche Bestände im Baualter zwischen 1948 und 1990. Zumeist befinden sich diese Bestände im Eigentum von städtischen Gesellschaften und Wohnungsgenossenschaften, teilweise wurden sie an Zwischenerwerber bzw. Kapitalgesellschaften veräußert. Insbesondere der traditionelle Wohnungsbau der 1950er Jahre, mit dem die Stadtreparatur nach dem Krieg einsetzte, gehört heute zum baulich-räumlichen Kernbestand vieler Innenstädte, prägt das Stadtbild mit und steht zum Teil unter Denkmalschutz. Allerdings wiesen diese Bestände in den frühen 1990er Jahren bereits erheblichen Sanierungsstau auf. In zentralen Stadtbereichen wurde diese Bebauung zumeist von der städtebaulichen Sanierung erfasst und qualitativ anspruchsvoll saniert. Auch die Zwischenerwerber haben modernisiert. Was bleibt, sind zumeist stark vernachlässigte Wohngebäude, die von ihren Eigentümern wegen hoher Sanierungskosten und unsicherer Vermarktungschancen nicht selten zum Abbruch vorgesehen sind, auch wenn das Stadtbild Schaden nimmt.

Am Schicksal der Innenstädte entscheidet sich das Wohl und Wehe des Leitbilds der nachhaltigen europäischen Stadt. Urbane Dichte, ressourcenschonende Infrastruktur, effizientes Flächenmanagement und identitätsbildende Stadtgestalt sind in der schrumpfenden Stadt nur zu bewahren bzw. (wieder) herzustellen, wenn die Innenstädte funktional und strukturell gestärkt werden und wenn die Maßnahmen zur Anpassung der Wohnungsbestände und Gemeinweseneinrichtungen an den sinkenden Bedarf nicht in den Innenstädten verortet werden. Städtebauliche Leitstrategien sind Modernisierung der Bausubstanz, Aufwertung des öffentlichen Raums, Ergänzung der baulichen Struktur an wichtigen Raumkanten, Verbesserung der Aufenthaltsqualität in den privaten Freiräumen (auch durch Abriss in Innenbereichen), Nach- bzw. Zwischennutzungen von Brachen, Flächenrecycling und Lenkung der verbliebenen örtlichen Neubaupotenziale auf die Innenstadt.

Auf diese Aufgaben ist das Programm Stadtumbau Ost mit seinen Fördertatbeständen und Instrumenten bislang nur unzureichend eingestellt.

Zunächst wäre der Innenstadtbegriff zu überprüfen. Die oben genannten Leitstrategien bedeuten nichts anderes, als dass ein Löwenanteil der verbliebenen Handlungsmöglichkeiten in der schrumpfenden Stadt zu Lasten anderer Quartiere auf den Kern konzentriert wird, um ihn für seine Rolle als funktionale Mitte und Identitätsanker im neu strukturierten Stadtgefüge zu ertüchtigen. Konzentration erfordert räumliche Begrenzung, insbesondere in der schrumpfenden Stadt. Aus diesem Grund dürfte der obige Innenstadtbegriff baulich-räumlich für viele Städte zu weit oder auch zu ungenau gefasst sein.



Aufwertung Öffentlicher Raum Wernigerode

Auf jeden Fall darf der Innenstadtbegriff nicht auf bestimmte Bautypen abgestellt sein. In vielen größeren Städten existieren ausgedehnte Gründerzeitquartiere und Werksiedlungsstrukturen, die in ihrer Gesamtheit keine Überlebenschance haben. Der bisherige Innenstadtbegriff setzt nach wie vor falsche Signale und führt zur weiteren Fehlallokationen von privaten und öffentlichen Investitionen in nicht zukunftsfähige Bestände. Die Aufwertungsbereiche der Innenstädte müssen enger gefasst werden. Auch in den Innenstadtrandbereichen existieren Angebotsüberhänge, die im gesamtstädtischen Interesse abgebaut werden müssen.

Im Einzelnen wirkt die bestehende Fördersystematik folgende Probleme auf

- Die Förderung von Wohneigentumsbildung im Bestand bzw. durch Neubau in der Lücke ist richtig, aber viel zu wenig wirksam, weil die realen Zielgruppen, Einkommens- und Vermögenssituationen von den auf repräsentativen Altbau zugeschnittenen Fördertatbeständen nicht hinreichend erfasst werden. Im Klartext: (1) Die meisten Bauwilligen können sich diese Förderung schlicht nicht leisten und (2) die baugesetzlichen und kostenseitigen Rahmenbedingungen schaffen keine Chancengleichheit im Konkurrenzkampf mit der grünen Wiese. Die Selbstnutzer-Initiativen der letzten Jahre weisen einen interessanten Weg, der jedoch über die heutigen Pilotprojekte hinaus eine verstetigte und angemessene Förderung verlangt.

- Das Förderverbot von Abrissen stadtbildprägender Gebäude in den Innenstädten ist richtig, insbesondere mit der nunmehr erfolgten Klarstellung, die nicht mehr nach Bautypen unterscheidet. Die Möglichkeiten für geförderte Sicherungsmaßnahmen ohne kommunalen Eigenanteil sind ausgeweitet worden. Die Städte sind zumeist aber von ihrer finanziellen Ausstattung her nicht in der Lage, die Möglichkeiten des besonderen Städtebaurechts voll auszunutzen und durch Eigentumserwerb ein aktives Flächen- bzw. Immobilienmanagement zu betreiben.

- Die Förderung für Wohnraummodernisierung ist in den Richtlinien der Länder solchermaßen konditioniert, dass sie für individuelle Hauseigentümer faktisch nicht abrufbar ist (wenn sie nicht durch andere Fördertöpfe aufgestockt wird, was die Kapazitäten des einzelnen Eigentümers noch mehr übersteigt).

- In der Abrissförderung entsteht für den individuellen Eigentümer im Vergleich zu den Unternehmen der organisierten Wohnungswirtschaft kaum ein Anreiz zum Rückbau eigenen Vermögens, da er bei Abbruch keine (Alt)Schuldenentlastung erfährt. Zudem entsteht bei kleinteiligen innerstädtischen Abrissvorhaben ein erhöhter Koordinierungsaufwand, der den einzelnen Eigentümer nicht selten überfordert.

Außerhalb der Stadtzentren sind die Innenstadtbereiche häufig nicht als Fördergebiete im Stadtbau ausgewiesen worden, sodass selbst die bestehenden Förderungen in der Regel nicht anwendbar sind.

3.1 Stadtumbau und integrierte Stadtentwicklungsplanung

3. Problemfelder des Stadtumbaus, Diskussion und Kritik der Evaluierung und der Fortschreibungsempfehlungen 2008

Ziel des Stadtumbaus, darin sind sich alle Akteure einig, ist nicht nur eine Beseitigung von Wohnungsleerständen, sondern vor allem eine Anpassung ostdeutscher Städte an eine gesunkene Bevölkerungszahl. Der Stadtumbau Ost geht damit weit über die klassischen Aufgaben der Stadterneuerung hinaus. Denn Städte, die 20 Prozent ihrer Einwohner verloren haben, benötigen nicht nur eine Behebung einzelner städtebaulicher Mängel, quasi ein „facelift“, sondern einen grundlegenden Umbau. Der damit einhergehende „Rückzug aus der Fläche“ führt zu einem Zeichenwechsel der Stadtentwicklung, in deren Zentrum nicht mehr kleinteilige Verbesserungen, behutsame Moderationen und anschiebende Beispielprojekte stehen, sondern die großräumige Reorganisation der Stadt.

Dieser Themenwechsel führt zwangsläufig zu einer neuen Relevanz gesamtstädtischer Planungsansätze. Notwendig rücken damit auch Fragen der Rolle einzelner Stadträume für die Gesamtstadt und der Vernetzung zwischen Teilräumen in den Vordergrund. Es kommt zu einer Renaissance komprehensiver Fragestellungen, die über Einzelprojekte hinausweisen, verschiedene Themenfelder umfassen und einen deutlich über den Teilraum hinausgehenden Horizont haben. Hinzu kommt der Umstand, dass mit dem Umbau eine Vielzahl von Einzelthemen verknüpft werden müssen, die im Normalbetrieb in verschiedenen Verwaltungsressorts behandelt werden. Werden bspw. in einem Stadtteil Wohnungen abgerissen, stellt sich nicht nur die Frage nach dem Umzug der noch verbliebenen Bewohner, sondern auch nach der Reorganisation der technischen Versorgung des betreffenden Viertels, nach einer für die verbleibenden Bewohner angemessenen sozialen und Gewerbeinfrastruktur, nach der Nutzung der durch den Abriss neu entstehenden Freiräume etc.

Angesichts dieser Ausgangslage kann ein vernünftiger Ansatz des Stadtumbaus nur in einer gesamtstädtischen und verschiedenen Themenbereiche integrierenden Perspektive bestehen. Um dieser Anforderung gerecht zu werden und eine integrierte und gesamtstädtische Perspektive im Stadtumbau zu verankern, wurde und wird die Vergabe von Fördermitteln im Programm Stadtumbau Ost mit der Pflicht zur Vorlage von auf der Ebene der Kommunen zu erarbeitenden „Integrierten Stadtentwicklungskonzepten“ (im Folgenden INSEK) verbunden. Wesentliche Aufgabe der INSEK ist es, eine Verknüpfung von Rückbau-, Umbau- und Aufwertungsmaßnahmen zu planen und so sicherzustellen, dass sich geplante Gebäudeabriss in das jeweilige Stadtgefüge einpassen. Die „Integrierten Stadtentwicklungskonzepte“ sind damit



Gustavohaus Berlin Lichtenberg

das Kerninstrument für die politische und planerische Steuerung des Stadtumbaus in den Kommunen. Ziel der INSEK ist es, nach Aussagen verantwortlicher Politiker, „die einzelnen Maßnahmen des Stadtumbaus zu einem zukunftsfähigen, sinnvollen Ganzen [zu] verbinden“ (BMVBW 2001: 3, Auslobung) und damit die „Chancen“ durch sinnvolle Gestaltung von Abrissen und Nachnutzungen höhere städtische Qualitäten zu schaffen, zu nutzen.

Um die schnelle Erarbeitung dieser neuen Konzepte zu unterstützen, schrieb die Bundesregierung Ende 2001 einen Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“ aus, in dessen Folge die Erarbeitung „Integrierter Stadtentwicklungskonzepte“ in 259 Kommunen, d.h. in nahezu allen Städten Ostdeutschlands, gefördert wurde. Obwohl der Terminus „Integriertes Stadtentwicklungskonzept“ bis 2001 auch in der Fachöffentlichkeit kaum bekannt war, ist es in der Folge des Wettbewerbs zu einer schnellen Erarbeitung solcher Konzepte in fast allen ostdeutschen Städten gekommen. Durch die Verknüpfung von Förderung und Planerarbeitung ist es damit tatsächlich gelungen, auf breiter Front eine Auseinandersetzung mit dem Thema Schrumpfung anzustoßen.

Beschäftigt man sich mit der Frage, welche Handlungskonzepte auf dieser Basis erarbeitet wurden, fällt zunächst auf, dass die von Bund und Landesministerien vorgegebenen Anforderungen für die inhaltliche Gestaltung der Konzepte oft recht eng sind. In der Folge weisen die INSEK in der Regel einen hohen Standardisierungsgrad auf. Sachsen legt so beispielsweise Aufbau, Inhalt und Struktur der durch die Kommunen zu erarbeitenden Konzepte bis hin auf die Ebene der jeweils zu erarbeitenden Seitenzahlen in einer Ausführungsvorschrift fest.

Für die Wettbewerbsbeiträge waren als inhaltliche Anforderungen folgende Punkte vorgegeben, die beispielhaft die „typische“ Struktur der INSEK widerspiegeln:

Struktur und Inhalt der Wettbewerbsbeiträge¹¹

A. Gesamtkonzept (mit Planungshorizont von etwa acht Jahren)

1. Prognosen zur Einwohnerentwicklung und Entwicklung der Haushalte
2. Abschätzung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung sowie der Finanzausstattung der Gemeinde
3. Erfassung und Prognose der Wohnungsnachfrage, des Wohnungsbestandes und des Eigenheimbaus
4. Erfassung und Prognose zu den Beständen technischer/ sozialer Infrastruktur und Gewerbe
5. Untersuchung der Baulandentwicklung in Kommune und Umland
6. Untersuchung der Kooperationspotenziale mit den umliegenden Gebietskörperschaften und den Wohnungseigentümern
7. Darlegung zur Beteiligung der Wohnungseigentümer und der Umlandgemeinden an der Erarbeitung und der Umsetzung des Stadtentwicklungskonzeptes
8. Darstellung weiterer im Einzelfall für die Entwicklung der Kommune wichtiger Faktoren
9. Beschreibung der Ziele für die gesamtstädtische städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Entwicklung unter Berücksichtigung der Prognose

10. Überprüfung, ggf. Anpassung bestehender gesamtstädtischer Planungen

11. Festlegung von Schwerpunktgebieten für den Stadtumbau (Gebietstypologie) sowie erster grober teilstädtischer Entwicklungsziele und gebietsbezogener Handlungsprioritäten

12. Erarbeitung von Maßnahme-, Durchführungs- und Finanzierungskonzepten für die Gesamtstadt (Rückbau von Wohnungen, Aufwertung)

13. Vorbereitung einer indikatorengestützten Erfolgskontrolle auf gesamtstädtischer Ebene

B. Stadtteilkonzept

14. Vertiefung der teilräumlichen Bestandsaufnahme und Zielsysteme

15. Erarbeitung städtebaulicher Konzepte für die Schwerpunktgebiete des Stadtumbaus

16. Überprüfung und ggf. Anpassung bestehender teilräumlicher Planungen, Konzepte und Projekte

17. Erarbeitung von Maßnahme-, Durchführungs- und Finanzierungskonzepten des Gebietes (Rückbau von Wohnungen, Aufwertung)

18. Darlegung zur Beteiligung von Wohnungseigentümern und Gebietsbevölkerung an der Erarbeitung und Umsetzung des Stadtteilkonzeptes

19. Darstellung der erwarteten und beabsichtigten Wirkungen der Maßnahmen auf den Stadtteil und auf die Gesamtstadt

¹¹ Quelle: Röding/Veith 2003: 658.

Diese Anforderungen waren in allen „Integrierten Stadtentwicklungskonzepten“ abzuarbeiten, so dass die planerische Bewältigung der Schrumpfung fast überall auf ähnliche Weise erfolgte. Die Erstellung „Integrierter Stadtentwicklungskonzepte“ befand sich dabei in einer Reihe nur schwer lösbaren Dilemmata (genauer in Bernt 2002 und 2007). Etwas salopp formuliert standen die Kommunen vor der Aufgabe mit knappen Planungsressourcen bei notwendig unsicheren Prognosen, ungenügendem Informationsstand und ohne sicheres Wissen um die Durchführbarkeit innerhalb kürzester Zeit eine völlig neue Planung vorzulegen, die auf das Mitwirken eigeninteressierter Dritter (Wohnungsunternehmen, Umlandgemeinden) baut und dabei zu einem Konsens führen sollte, der einen „nachhaltigen Stadtumbau“ möglich macht.

In der Auswertung der Wettbewerbsbeiträge (BMVBW 2003, BMVBW/BBR 2003a und b, Eichstädt/Emge 2003) wurde schnell deutlich, dass dieser Anspruch in der Regel nur mit Abstrichen eingelöst werden konnte. Nach den zugänglichen Berichten fanden sich so z.B. in der Mehrzahl der 2001 erarbeiteten Integrierten Stadtentwicklungskonzepte klassische Prognoseprobleme: Einwohner- und Haushaltsprognosen waren oft zu einfach gestrickt, Leerstandsentwicklungen wurden extrapoliert, wohnungswirtschaftliche Aspekte blieben unterbelichtet, Infrastrukturprobleme wurden nur selten thematisiert.

Mangelhaft war aber nicht nur der Bereich der Prognose, sondern auch die Beteiligung an der Planerstellung konzentrierte sich nur auf einen kleinen Aus-

schnitt von Akteuren. Klare Kooperationsergebnisse lagen fast ausschließlich zwischen Kommunalverwaltungen und kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen vor. Die Einbeziehung privater Kleineigentümer im Altbaubereich und die Abstimmung zwischen Nachbargemeinden hingegen blieben und bleiben meist (s.u.) „weiße Flecken“ der Stadtentwicklungskonzepte.

In der Folge wurden die Ansprüche an die INSEK deutlich „runtergekocht“. Ihre Bedeutung wird mittlerweile eher in ihrer Rolle als „Kommunikationsinstrument“, als „Einstieg in ein neues Verständnis von Stadtentwicklung“ gesehen. Gleichzeitig wurde in den letzten Jahren – mit großen Unterschieden zwischen den Ländern und sehr verschiedenem Bearbeitungsstand in den einzelnen Kommunen – an der Weiterentwicklung und Fortschreibung der INSEK gearbeitet.

Dabei stehen sich tendenziell Ansätze gegenüber, die eher auf eine Vereinfachung der Konzepte zielen, und solche, die mit einem intensiveren Monitoring und Indikatorenansatz eine Verfeinerung anstreben. Insgesamt lassen sich folgende Problemfelder aufmachen:

a) Prognosekapazitäten

Mit den integrierten Stadtentwicklungskonzepten werden Gemeinden verpflichtet, eine - im Grundsatz richtige aber in der Praxis schwer umzusetzende - Prognose ihrer zukünftigen Entwicklungsschwerpunkte zu erstellen. Dabei sind nicht nur Einwohnerprognosen vorzulegen, sondern diese sollen auch mit einer Abschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung, einer Untersuchung der Infrastruktur und einer Reflexion des regionalen Kontextes verbunden werden. Die Analysen sollen gleichzeitig so konkret gehalten werden, dass sie die Ableitung von Handlungsfeldern und Maßnahme- und Finanzierungskonzepten möglich machen.

Schon eine Prognose der Wohnungsnachfrage, um nur einen relativ einfachen Punkt herauszugreifen, enthält allerdings nicht nur eine Reihe von kaum mit Sicherheit in ihrer Entwicklung zu prognostizierenden und interdependenten Wirkungszusammenhängen (z.B. natürliche Bevölkerungsentwicklung, Wanderungen, Haushaltsbildungsverhalten, Eigentumsbildung, Einkommensentwicklung), sondern ist gerade in kleineren Gemeinden auch mit einem Mangel an zur Verfügung stehenden Daten und qualifiziertem Personal konfrontiert. Soll die Nachfrageprognose zudem nicht nur eine Globalgröße für den abzuberechnenden Wohnungsüberhang errechnen, sondern auch Begründungsgrundlagen für stadtteilkonkrete Entwicklungskonzepte liefern, potenzieren sich diese Probleme.

In der Folge kommt es gerade in kleineren Gemeinden zu einem Widerspruch zwischen qualitativem Anspruch der Planung und den für die Erarbeitung dieser Planung vor Ort zur Verfügung stehenden Ressourcen, der nur durch eine standardisierte Abarbeitung der Fördervorgaben aufgelöst werden kann. Dem programmatischen Bekenntnis zur integrierten, verschie-

dene Sektoren verknüpfenden, gesamtstädtischen Analyse steht damit oft eine wesentlich bescheideneren Praxis gegenüber, in der sektorale Konzepte oft weiterhin nebeneinander stehen (vgl. beispielhaft für den Bereich der Verkehrsplanung IVAS/TU Dresden/S.T.E.R.N. 2006).

b) Ableitung von Maßnahmeschwerpunkten, Verhältnis von Gebieten

Noch schwieriger wird es für viele Gemeinden, wenn von der Ebene der Gesamtstadt auf die Ebene von Teilräumen herabgestiegen werden muss. In einigen Ländern wie etwa Sachsen müssen Gebietsfestlegungen nach städtebaulichen Zielen bzw. Verfahren getroffen werden. Quartiere sind als „Aufwertungsgebiet“, „Erhaltungsgebiet“, „Abwartegebiet“ oder „Rückbaugesamt“ zu kennzeichnen. Für die betroffenen Viertel hat das erhebliche Konsequenzen: während z.B. in „Aufwertungsgebieten“ Fördermittel konzentriert werden, soll in „Rückbaugesamten“ im Prinzip nur noch Abriss stattfinden. In anderen Ländern wie etwa Sachsen-Anhalt wird formal nur die Ausweisung von Fördergebietsgrenzen („Umstrukturierende Stadtteile mit vorrangiger Priorität“) erwartet, jedoch tendiert auch hier die Fördermittelbewilligung dahin, zwischen Abrissgebieten und Aufwertungsgebieten zu unterscheiden.

In der Praxis hat sich in den meisten Städten eine Aufteilung durchgesetzt, in der fast immer die randständigen Plattenbaugesamte zu „Rückbaugesamten“ erklärt werden, während Altbaugebiete als „Aufwertungsgebiete“ gelten. Hierbei sind landesspezifisch allerdings verschiedenen Vorgehensweisen zu beobachten: Während in einigen Ländern die Städte dazu tendieren, nahezu das ganze Stadtgebiet als „Umstrukturierungsgebiet“ einzustufen, versehen in anderen Ländern die Gemeinden große Teile der Stadtfläche überhaupt nicht mit einer Festlegung, oder deklarieren sie als „Abwartegebiet“. In der Folge erweist es sich im ersteren Fall oft als problematisch, überhaupt zu Förder- und Handlungsschwerpunkten zu kommen, während im zweiten Fall tendenziell eine Festlegung stattfindet, in der verschiedene Teile der Stadt weniger in ihrer wechselseitigen Beziehung zueinander analysiert und entwickelt werden, sondern quasi eine Rollenzuweisung erhalten. Hierbei wird Plattenbauvierteln meist pauschal die Aufgabe der Wohnungsmarktberreinigung zugewiesen, während Altbauviertel als aufzuwerten gelten. Entsprechend konzentriert sich dann auch die Verteilung von Mitteln für Aufwertung und Abriss.

Obwohl diese Aufgabenteilung spontan sinnvoll wirkt, birgt sie auch eine Reihe von Gefahren: Denn anders als oft in den Medien diskutiert, konzentrieren sich die Bevölkerungsverluste durchaus nicht immer auf „unpopuläre“, periphere Quartiere des industriellen Wohnungsbaus. Die Regel ist eher ein vielschichtiges Bild, in dem schrumpfende, stagnierende und vereinzelte „wachsende“ Räume eng beieinander liegen und verschiedene Bau- und Stadtteiltypen betreffen. Sowohl Leerstände, als auch „gute“ Wohnlagen lassen sich dabei tendenziell sowohl in Plattenbaugesamten,

als auch in Gründerzeitvierteln und vereinzelt sogar in suburbanen Wohngebieten der 90er Jahre finden. In der Folge kommt es zu einer Konkurrenz verschiedener städtischer Teilräume, in der ein Erfolg innerstädtischer Gebiete und ein „Leerlaufen der Platte“ keineswegs a priori ausgemacht ist. In der Praxis haben Investitionen in Infrastruktur, Wohnumfeld und Einzelhandelseinrichtungen in den 1990er Jahren die azentrische Struktur oft so stabilisiert, dass die Stärkung der ohnehin geringen Vitalität der Innenstädte als Wohn-, Arbeits- und Einkaufsort nachhaltige Probleme aufwirft. Für eine zukunftsfähige Stadtstruktur beinhaltet die räumliche Zuordnung von Abrissen daher sowohl Risiken als auch Chancen. Einerseits geht mit dem Abriss das Risiko einer Entwertung städtebaulicher Zusammenhänge („Aufbrechen“ und Perforierung von baulich-funktionalen Zusammenhängen, Zunahme von Wegelängen, Verringerung der Auslastung von Infrastruktur und der Lebensfähigkeit von zentralen Einrichtungen und Bereichen) einher, andererseits ergeben sich auch Chancen zur Behebung von städtebaulichen Fehlentwicklungen aus früherer Zeit (Gestaltkonflikte zwischen Alt- und Neubaustrukturen, punktuell zu hohe Dichten, Unmaßstäblichkeit und Monotonie von Neubauquartieren).

Die gegenwärtige Diskussion wird dieser Komplexität oft nur begrenzt gerecht. Die auch in den Empfehlungen der Lenkungsgruppe vorherrschende Empfehlung lautet vielmehr „(den) Rückbau dabei insbesondere in den Plattenbausiedlungen fortzuführen. (...) Um stadträumliche Qualitäten zu bewahren und weiterzuentwickeln, sollte die Förderung des Rückbaus von vor 1919 errichteten, das Stadtbild prägenden Gebäuden sowie denkmalgeschützten Gebäuden auch in Zukunft ausgeschlossen werden.“ (Lenkungsgruppe 2008: 9). Es wird also ein dichotomes Bild der Stadt entworfen, in dem Altbauten pauschal als erhaltenswert eingestuft werden, während Plattenbausiedlungen die Rolle der Wohnungsmarktbereinigungsreserve zugewiesen wird („Spenderstadtteile“). Mit einer derart vereinfachten Logik sind aber die vielfältigen Wechselwirkungen zwischen einzelnen Quartieren kaum zu fassen. Im Ergebnis ergibt sich die Gefahr, mit einer zu einfachen Verteilung von Abriss- und Aufwertungsschwerpunkten eine nicht funktionsfähige Stadtstruktur zu entwickeln, noch gut funktionierende Stadtviertel zu beschädigen, und sich außerhalb der Aufwertungsschwerpunkte abzeichnende Problemfelder überhaupt nicht bearbeiten zu können.

c) Kooperation/Implementation

In der Praxis stellen sich diese Planungsprobleme jedoch oft nur nachgeordnet. Denn Hauptproblem der „Integrierten Stadtentwicklungskonzepte“ ist die unterschiedliche Einbeziehung für die Entwicklung der Stadt wichtiger Akteure, die eine Implementation – wie auch immer gearteter Konzepte – von vorneherein nur innerhalb enger Bahnen möglich macht.

Eine in der Evaluation des Programms (BMVBS 2008: 105) vorgenommene Auswertung zeigt so, dass zwar in fast allen Kommunen die kommunalen Wohnungs-

unternehmen und die Wohnungsgenossenschaften in die Planung eingebunden werden (94,8% bzw. 91,4%) – bei allen anderen Akteuren ist das aber nur in deutlich geringerem Maße der Fall. Gerade private Eigentümer im Altbau sind in der Folge weder in die Planung eingebunden, kennen diese oft nicht und halten sie auch nicht für handlungsrelevant (s.a. BMVBS/ BBR 2007b).

Hinzu kommt eine mangelhafte Einbindung von für die Funktionsfähigkeit städtischer Zusammenhänge wichtigen Infrastrukturunternehmen, die – trotz ihrer essentiellen Bedeutung – nur in etwas mehr als zwei Drittel der Gemeinden (zur Einbeziehung von Infrastrukturproblemen s.u.) erfolgt, sowie eine nur in Ansätzen vorhandene Integration von nicht unmittelbar zur Stadtentwicklung bzw. Stadtplanung gehörenden Verwaltungsressorts. (vgl. BMVBS 2008: 105ff.)

Die Folge dieser „schiefen“ Integration ist in der Regel eine Ausrichtung der Konzepte an den Interessen kooperationsbereiter Akteure und die Konzentration auf mit diesen „machbare“ Projekte. Dadurch wird Planung stark auf die wirtschaftlichen Probleme der großen kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen, die den Löwenanteil ihrer Bestände im industriellen Wohnungsbau der DDR-Zeit haben, ausgerichtet. Im Themenranking des Stadtumbaus dominieren deshalb in der Regel Fragen der Abrissförderung, der Hypothekenentlastung und der Altschuldenregelungen gegenüber bspw. Problemen der Wasser- und Wärmeversorgung, des öffentlichen Personennahverkehrs, der Wohnumfeld- und Freiraumentwicklung, Seniorenbetreuung und Bewohnerbeteiligung. Die beschriebene Schieflage bedingt zudem eine schwerpunktmäßige Ausrichtung des Abrisses auf die „Platte“, die überwiegend von kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen verwaltet wird.

Obwohl Stadtumbau in der Theorie die Chance eröffnet, gesamtstädtisch Entwicklungen völlig neu zu planen, degradiert Stadtplanung unter diesen Umständen vielfach zum Einarbeiten von Abrissplänen der Wohnungswirtschaft in städtische Planungunterlagen. Sie folgt dabei weniger einem räumlichen Gesamtkonzept, sondern ergibt sich als von Ort zu Ort verschiedenes Zufallsprodukt, im Zusammenwirken von je verschiedenen Eigentumsverhältnissen, Bonitäten und Hypothekensituationen der an Fördermitteln interessierten Wohnungsunternehmen.

Im Planungsprozess vor Ort kommt es dadurch oft zu einer Fragmentierung der Planung, die jeweils selektiven Interessenlagen, die sich noch dazu in der Zeit verändern, folgen muss. Fallstudien zu einzelnen Stadtumbauprozessen (Bernt 2005 a und b, Lux 200X,) zeigen so, dass schon bei der Erstellung von Stadtumbaukonzepten in einzelnen Kommunen die Bestände nicht-kooperationsbereiter Wohnungsunternehmen sozusagen aus der Gebietskulisse „herausdefiniert“ wurden. In der Folge konnten vereinbarte Projekte aufgrund betriebswirtschaftlicher, förder-

technischer oder finanzieller Schwierigkeiten nicht umgesetzt werden. Die vorhandenen und abgestimmten Konzepte wurden daraufhin einer laufenden „Anpassung“ unterzogen, die sich am kleinsten gemeinsamen Nenner der jeweils aktuellen Interessenlagen der beteiligten Wohnungsunternehmen, Banken und Förderbehörden ausrichtete. Die „Haltbarkeit“ einmal beschlossener Umbaupläne war dadurch außerordentlich gering und betrug teilweise nur zwei, drei Jahre, in manchen Fällen auch nur Monate.

Die Durchsetzungskraft der „Integrierten Stadtentwicklungskonzepte“, die immerhin das Kerninstrument der kommunalen Steuerung des Stadtumbaus darstellen, ist hier außerordentlich gering. Das gilt vor allem in solchen Fällen, in denen es darum geht, eine sinnvolle Planung gegenüber eigeninteressierten Akteuren durchzusetzen. Statt einer konzeptgesteuerten integrierten und gesamtstädtischen Planung, ist in der Praxis eher ein Muster zu beobachten, in dem die Stadtplanung sich bemühen muss, überhaupt die für die Umsetzung ihrer Projekte notwendigen Partner zusammenzubekommen. Sie wird damit essentiell abhängig von den jeweiligen Partikularinteressen dieser Partner und kann sich damit nur noch in einem Korridor bewegen, der von diesen vorgegeben wird.

Die Schwäche kommunaler Planung ist dabei wesentlich dem Mangel an geeigneten Steuerungsinstrumenten geschuldet, der vor allem auf die Konstruktion des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau Ost“ zurückgeht. Obwohl das Programm der kommunalen Steuerung über die Forderung nach Vorlage kommunaler „Integrierter Stadtentwicklungskonzepte“ prinzipiell einen hohen Stellenwert zuweist, sind die konkreten Förderanreize selektiv auf die Lösung der wohnungswirtschaftlichen Probleme kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungsunternehmen gerichtet (s.u.). In der Folge können Kommunen zwar teil- und gesamtstädtische Pläne aufstellen, die auf eine Reduktion des Wohnungsangebotes zielen – bei der Reduktion mitmachen kann aber nur ein Teil der Wohnungsunternehmen. Trotz grundlegender Bedeutung völlig außen vor sind die Kalküle der Banken, deren Kreditbewilligung oder -verweigerung das non plus ultra für die Durchführbarkeit jedes immobilienwirtschaftlichen Projektes ist. Insgesamt muss man daher feststellen, dass das Fördersystem des „Stadtumbau Ost“ trotz gegenteiliger Ambitionen in der Praxis nur geringe Steuerungspotenziale für räumliche Planung bereithält. In der Folge „perforiert“ die räumliche Planung selbst, die sich nur noch erfolversprechenden Projekten von einem geringen Konfliktniveau widmen kann.

3.2. Wohnungswirtschaftliche Aspekte

Dass Stadtumbau überhaupt stattfindet, ist weniger einem allgemeinen Interesse an der Lösung städtischer Probleme zuzuschreiben, als dem Interesse von Wohnungsunternehmen, durch Subventionierung und Altschuldenentlastung ihre betriebswirtschaftliche Situation zu verbessern. Dort, wo diese Prämien greifen, sind Wohnungsunternehmen das Initiativzentrum

des Stadtumbaus. Wohnungswirtschaftliche Themen genießen deshalb nahezu zwangsläufig eine Priorität, der sich andere Themen nachordnen müssen.

Die Vorstellung eines Stadtumbaus „nach Gusto“ der Wohnungswirtschaft geht nichtsdestotrotz an der Sache vorbei. Denn die Mehrzahl der ostdeutschen Wohnungsunternehmen ist wirtschaftlich stark unter Druck und muss eher „aus der Not heraus“ handeln. Die in Folge des Bevölkerungsrückgangs zurückgehende Nachfrage und die daraus folgenden Erlösrückgänge sind dabei nur eines unter vielen drängenden Problemen. Hinzu kommen hohe Belastungen durch Zins- und Tilgungszahlungen für in den 1990er Jahren aufgenommene Kredite und hohe Transfers an die Finanzwirtschaft durch den Zwang zur Rückzahlung der so genannten „Altschulden“, die auch für leer stehenden Wohnraum gelten.

Die Folgen von Wohnungsleerstand beschränken sich dabei nicht nur auf die betroffenen Einzelunternehmen. Über diese hinaus führt der Wohnungsleerstand zu nachteiligen Auswirkungen für die gesamte Wohnungswirtschaft, zu einem Preisverfall für Immobilien, steigenden Finanzierungskosten und einer erhöhten Marktkonkurrenz.

Eine schnelle Marktbereinigung bei Vermeidung von Bankrotten und Insolvenzen ist daher im Interesse aller bereits aktiven Wohnungsanbieter. Trotzdem erweist sich eine Einigung der Wohnungsmarktakteure als Kernproblem des Stadtumbaus. Da es theoretisch für jeden einzelnen Eigentümer am besten wäre, wenn alle anderen Eigentümer so lange ihre Bestände vom Markt nähmen, bis wieder genügend Nachfrage für die eigenen leeren Bestände vorhanden ist, ergibt sich hier ein klassisches, aus der Theorie rationalen Handelns bekanntes „Trittbrettfahrer-Problem“: wenn einerseits alle Marktteilnehmer von der Marktbereinigung profitieren, andererseits aber nur die die Kosten dieser Maßnahme tragen, die Rückbau selbst durchführen, kommt der „Trittbrettfahrer“ am günstigsten weg. Denn er kann am allgemeinen Nutzen teilhaben, ohne eigene Kosten und Risiken tragen zu müssen. Allerdings führt diese Kalkulation – da sie für alle Akteure gleichermaßen gilt – zu einer allgemeinen Handlungsblockade, die sich auch mit einer Analogie zum Gesellschaftsspiel „Mikado“ beschreiben lässt: „Wer sich als erster bewegt, hat verloren.“

Dass es in dieser Situation überhaupt Wohnungseigentümer gibt, die bereit sind, mit dem Abriss eigener Vermögensbestände zur allgemeinen Gesundung des Marktes beizutragen erklärt sich vor allem aus dem spezifischen Zusammenspiel unternehmensbezogen verschiedener Belastungen mit den Anreizen, die durch staatliche Förderprogramme gesetzt werden. Wohnungsunternehmen haben dabei auf der einen Seite ein Interesse daran, die Leerstände in ihren Beständen zu senken, „tote“ Betriebskosten abzubauen und allgemein ihr Portfolio zu optimieren. Auf der anderen Seite müssen sie die Vernichtung eigener Vermögenswerte mit einer Inanspruchnahme staatli-

cher Hilfen und mit einem vernünftigen Management ihrer Vermögenswerte und Sicherheiten verbinden können und die aus Umschuldungen und evtl. anstehenden Vorfälligkeitsentschädigungen entstehenden Belastungen gering halten.

Die aus diesen Anforderungen resultierenden Handlungsorientierungen sind für unterschiedliche Eigentümertypen sehr verschieden. In der Folge ist nur ein Teil der Wohnungswirtschaft überhaupt in der Lage, die Anreize, die das Programm „Stadtumbau Ost“ für einen Abriss der eigenen Immobilien bietet, zu nutzen. Andere sind aufgrund ihrer geringen wirtschaftlichen Manövrierfähigkeit eher genötigt abzuwarten, ziehen sich zurück oder setzen sogar explizit auf eine kurzfristige Verwertung im Niedrigpreissegment. Die Verschiedenartigkeit der wohnungswirtschaftlichen Bedingungen, denen verschiedene Vermietertypen in Ostdeutschland unterliegen, führt damit zu einer verschiedenartigen Wirkung der Förderanreize, die durch das Programm gesetzt werden.

Entsprechend der räumlichen Konzentration verschiedener Vermietertypen kommt es dadurch zu einer räumlich sehr verschiedenen Wirkung des Programms. Erschwerend kommt hinzu, dass der Stadtumbau Ost aus Sicht einer wohnungswirtschaftlichen Kalkulation nur eine von mehreren Optionen staatlicher Förderung ist. Die wohnungswirtschaftliche Steuerwirkung des Stadtumbaus kann daher eigentlich nur im Konzert mit anderen Förderprogrammen diskutiert werden.

Im Folgenden werden daher zunächst die wohnungswirtschaftlichen Bedingungen diskutiert, unter denen verschiedene Vermietertypen in Ostdeutschland arbeiten. Im Anschluss werden die Anreize dargelegt, die durch Stadtumbau Ost, in Kombination mit anderen Programmen gesetzt werden und ein Fazit über den Förderansatz des Programms gezogen.

a) Vermietertypen und ihre Haltung zum Rückbau

Dass die Struktur des Hausbesitzes und ihre Offenheit oder Geschlossenheit gegenüber staatlichen Zielen immer eine grundlegende Determinante für mögliche öffentliche Stadtentwicklungsstrategien ist, ist in der Vergangenheit bereits verschiedentlich - meist am Beispiel der Stadterneuerung - untersucht worden. Allgemein kann davon ausgegangen werden, dass die verschiedenartige Beschaffenheit verschiedener Vermietertypen (inaktive Kleinbesitzer, professionelle Immobilienverwerter, kommunale und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen), diese in je verschiedener Weise befähigt (oder behindert), auf staatliche Steuerungsimpulse zu reagieren.

Für die Steuerung des Stadtumbaus stellt sich damit die Frage, welche Vermieter den Abriss- und Aufwertungsplänen des Stadtumbaus überhaupt zugänglich sind, welche Hausbesitzertypen durch eine Subvention, direkt und indirekt, gefördert werden und welche Effekte das für die kommunale Steuerungsfähigkeit hat.

Für verschiedene Eigentümergruppen lässt sich die Lage dabei grob wie folgt darstellen:

Professionelle Immobilienerwerber und private Kleineigentümer

Restitution und Privatisierungsaufgabe des Altschuldenhilfegesetzes haben in der letzten Dekade im großen Umfang zum Verkauf ostdeutscher Wohnungsbestände an professionelle Immobilienverwerter geführt. In der Folge wird - ohne dass genauere Zahlen vorlägen - heute allgemein davon ausgegangen, dass „Eigentümer der Innenstädte ... nicht wieder die alten Handels- oder Handwerkerdynastien (wurden), sondern offene oder geschlossene Immobilienfonds, internationale Immobilienfirmen und Zwischenhändler aller Art. Das Immobilienkapital tritt als ‚Stadtentwickler‘ mit einer Bedeutung und mit finanziellen Möglichkeiten auf den Plan, wie dies bisher in deutschen Städten nicht bekannt war.“ (Häußermann 1995: 13). Diese „Durchkapitalisierung“ des Immobilienbesitzes konzentriert sich überwiegend auf innerstädtische Altbauviertel mit einem hohen Anteil an restitutionsbetroffenen Gebäuden. Hier wurde die überwiegende Zahl der restituierten Häuser schon kurz nach erfolgter Restitution verkauft - und zwar meist an „Verwertungseigentümer“ (Reimann 1999), deren Besitzinteressen vor allem in kurzfristigen Renditen, hoher Wertsteigerung und steuerlichen Vorteilen zu suchen waren.

In den in der DDR errichteten Vierteln hingegen galten die Privatisierungsaufgaben des „Altschuldenhilfegesetzes“, die dazu führten, dass Anteile von kommunalen und genossenschaftlichen Beständen verkauft werden sollten. Entgegen der ursprünglichen Absicht des Gesetzgebers erfolgte die Privatisierung dabei meist nicht an Mieter oder Selbstnutzer, sondern an sog. „Zwischenerwerber“, die die betreffende Immobilie oft als Kapitalanlage erwarben, in Eigentum umwandelten und an auf Steuerspareffekte kalkulierende Anleger verkauften.

Sowohl im ehemaligen Restitutionsbestand, als auch in privatisierten (Platten)Beständen finden sich damit zu einem großen Teil private, unternehmerische Eigentümer, die ihr Haus gerade erst in den letzten 18 Jahren, zu oft recht hohen Preisen, erworben haben. Um ihre erworbene Immobilie in Wert zu setzen, unternahmen die Käufer im Allgemeinen recht zügig Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen an ihren Häusern. Durch die Spezifika des Fördergebietsgesetzes induziert, wurde so nicht nur in großem Umfang neu gebaut, sondern auch mit hohem Tempo, hohem Standard und hohen Kosten saniert.

Zum einen wurde dadurch historische Bausubstanz, die 1989 kurz vor dem Abgang stand, gerettet und in den ostdeutschen Innenstädten ein Wohnungsangebot wiederhergestellt, das nachhaltig nachgefragt wird. Zum anderen haben die Aufkäufer allerdings, und zwar meist sowohl für den Kauf als auch für die Sanierung, umfangreiche Kredite aufnehmen müssen, deren Abzahlung noch am Anfang steht.

Offene und geschlossene Immobilienfonds haben ihre Kalkulation zudem oft auf der maximalen Ausnutzung von Steuervorteilen aufgebaut und sind daher gegenüber ihren Anlegern noch über Jahre gebunden.

Aufgrund dieser finanziellen Situation ist es nur in Ausnahmesituationen zu erwarten, dass sich Restitutionsaufkäufer und Zwischenerwerber mit eigenen Abrissen an der Marktberreinigung im „Stadtumbau Ost“ engagieren. Denn bei einem (unter Umständen städtebaulich notwendigen und sinnvollen) Abriss ihrer Immobilie verlören diese Eigentümer zwar den Baukörper, nicht aber die auf ihm lastenden Schulden aus der Kreditaufnahme für Ankauf und Modernisierung. Der Abriss wäre für sie darum nur dann sinnvoll, wenn er ihnen - durch Neubau - eine höhere Verwertungsmöglichkeit ihres Grundstückes beschere würde. Da der Sinn des Abrisses aber gerade in einer Reduzierung des Wohnungsangebotes besteht, dürfte das gesamtstädtisch nur in Ausnahmefällen sinnvoll sein.

Um den Abriss für diese „Verwertungseigentümer“ überhaupt schmackhaft zu machen, müsste die öffentliche Hand ihnen deshalb nicht nur Kaufpreis und Abrisskosten ersetzen, sondern auch eine Entschuldung mit ihren Kreditinstituten vornehmen. Angesichts der allgemeinen Krise der öffentlichen Haushalte ist das kaum zu erwarten.

Ein weiteres Problem ergibt sich aus der in der Geschichte der Privatisierungen der 90er Jahre begründeten Vielzahl, Heterogenität und Verstreutheit dieser Eigentümer. In einem typischen Altbaublock ist es heute die Regel, dass jedes Haus einer anderen Eigentümergesellschaft gehört, deren Firmensitze über die ganze BRD verstreut sind. Selbst in Plattenbauvierteln lassen sich bis zu einem Dutzend Zwischenerwerber finden. Diese jeweils große Zahl von Einzelinteressen macht eine übergreifende Planung und Steuerung außerordentlich schwierig. Recht plastisch ist diese Situation in einem Konferenzbeitrag über ein Leipziger Altbaugbiet geschildert worden:

„Stellen Sie sich vor, man findet im Altbaubereich eine schöne Struktur vor. Man hat z.B. vier Blöcke, wo ein Eigentümer ist. ... Dieser Eigentümer kann Wohnscheiben rausnehmen oder vielleicht ein ganzes Geviert abreißen und begrünen. Das kann man auch betriebswirtschaftlich verkaufen, indem man sagt, damit stabilisiere ich den Rest des Bestandes. Der Eigentümer wird solche Maßnahmen unterstützen. Was ist aber jetzt in so einem Geviert, wenn das eine Haus Müller, das andere Haus Meyer und das dritte Haus Schulze gehört? Womöglich liegen auf den Häusern auch noch Vermögensansprüche, womöglich sind Substanzen dabei, die abgerissen werden sollen, wo aber der Alteigentümer oder der Eigentümer Vermögensansprüche geltend gemacht hat und nun nach langem Kampf seine Immobilie zurück bekommen hat. Soll der jetzt sein Eigentum wieder aufgeben und eine Grünfläche dort unterstützen...? Soll der

eine Eigentümer sich zum Nutzen der anderen Eigentümer, soll er sich aufopfern, damit der Wertzuwachs in den anderen Substanzen stattfinden kann? Und seine Substanz wird eine Grünfläche sein, auf die er dann auch noch Grundsteuern und Straßenreinigungsgebühren zahlen soll? Das sind die Probleme, die gelöst werden müssen in diesen heterogenen Eigentümerstrukturen.“
(Beck 2002: 82)

Die Schlagwörter, die die Haltung unternehmerischer Eigentümer zum Stadtumbau prägen, sind also: Verlust renditeträchtiger Objekte, bleibende hohe Verbindlichkeiten, große Zahl bei hohem Konkurrenzdruck. Fasst man diese Rahmenbedingungen zusammen, wird schnell klar, dass von der Seite professioneller Immobilienverwerter kaum ein wesentlicher Beitrag zu erwarten ist.

Völlig entgegengesetzt zur Lage der „Verwertungseigentümer“ gestaltet sich die Situation privater Kleineigentümer, die in innerstädtischen oder innenstadtnahen Lagen den Großteil der Immobilien verwalten¹².

Während vor allem solche Eigentümer, die über ein hohes Einkommen und hohe steuerliche Gestaltungsspielräume verfügen, ihr Haus meist erst in den 90er Jahren gekauft haben und in überdurchschnittlichem Maße aus Westdeutschland kommen, ihre Immobilie in der Regel sanieren konnten und moderate Leerstände haben (BMVBS/ BBR 2007b: 30 und 36ff.), sieht diese Situation für den Teil der Eigentümer, für den diese Merkmale nicht zutreffen (etwa die Hälfte aller Kleineigentümer) völlig anders aus. Benachteiligt durch einen Mangel an Eigenkapital und steuerlichen Gestaltungsspielräumen, mit wenig Möglichkeiten, die für die Kreditfinanzierung nötigen Sicherheiten aufzubringen und oft auch überfordert durch fehlendes wohnungswirtschaftliches know-how, haben viele von ihnen es in den letzten zehn Jahren oft nicht vermocht, ihre Häuser zu modernisieren und instand zu setzen. Angesichts der dadurch immer noch schlechten Qualität der von ihnen angebotenen Wohnungen leiden sie heute besonders unter der entspannten Marktlage und müssen hohe Leerstände verbuchen. Während voll sanierte Häuser (etwa zwei Drittel des Bestandes) eine durchschnittliche Leerstandsrate von 11% aufweisen stehen unsanierte Häuser (etwa 10% des Bestandes) weitgehend leer; im Durchschnitt sind hier 78% der Wohnungen unvermietet (BMVBS/ BBR 2007b: 31).

In der aktuellen Situation befinden sich die Eigentümer dieser Wohnungen in einer „Zwickmühle“: Einerseits würde eine Sanierung - die diese Eigentümer kaum über Steuersparmodelle refinanzieren können und für die sie mangels Sicherheiten auch nur

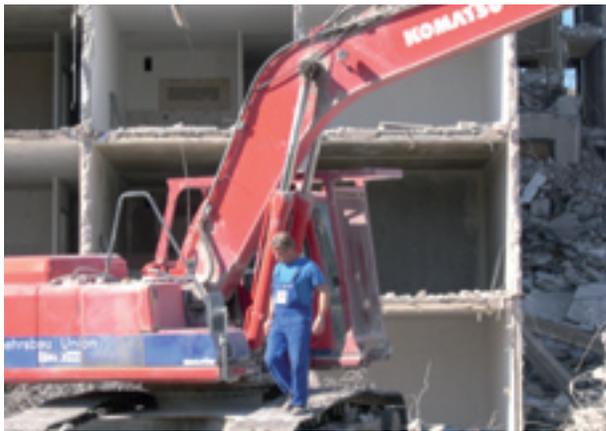
¹² Genaue Zahlenangaben zur Verteilung verschiedener Eigentümergruppen sind schwierig, da in den zur Verfügung stehenden empirischen Studien verschiedene Definitionen zur Abgrenzung unterschiedlicher Eigentübertypen verwendet werden.



Entkernter Wohnblock für Abriss Leipzig



Geschossrückbau/Umbau Dresden, Kräutersiedlung



Zertrümmerungsabbriss Leipzig



Geschossrückbau/Umbau Zwickau



Flächenabbriss am Lerchenberg Wittenberg



Reihenhäuser auf Abrissflächen Sangerhausen



Hochhausanierung und Umbau zu Stadtviellen Cottbus



Segmentabbriss und Umbau zu Stadtviellen Leinefelde



Baulücken und Lückenerschließung im historischen Stadtkern Köthen



Altbauleerstand im Stadtbildprägenden Raum



Sanierte Innenstadt Dessau Rosslau



Leerstand um unsanierten Altbauviertel



Saniertes Gründerzeitquartier Wittenberg



Erodierende innerstädtische Altbaustruktur



Saniertes Werksiedlung der 30er Jahre Wittenberg



Gewerbebrache und innerstädtischer Hochschulneubau Dessau-Roßlau



Stadtrand Verfall von Altbausubstanz Magdeburg



Rekultivierte Abrissflächen Schwedt



Abriss und Sanierung von Wohnungsbeständen der 50er Jahre Sangerhausen



Randstädtischer Altbauabriss und Ersatzneubau Wernigerode



Sanierte Zeile der 20er Jahre Magdeburg



Umgang mit DDR-Schulgebäuden Hundertwasserschule Wittenberg, Modernisierung Dessau



Kiko wird Schule für Behinderte Dessau Rosslau



Umbau von Kiko zu Gemeinwesenzentrum Cottbus



Schule vorbei, was nun?



Altstadtszene Wernigerode



Umbau von Ölmühle zu Kinder- Jugendtreff
Dessau-Roßlau



Spielen in der Baulücke Berlin

schwer einen Kredit organisieren könnten – angesichts der hohen Aufwendungen zu Kostenmieten führen, die am Markt nicht realisierbar wären. Andererseits verschlechtert ein weiteres Unterlassen der Sanierung die Marktposition der eigenen Immobilie immer weiter und untergräbt sukzessive selbst die Möglichkeit zur einfachen Instandhaltung. Eine Beibehaltung der gegenwärtigen Situation läuft daher für eine Vielzahl von privaten Kleineigentümern auf eine schleichende Vermögensaufgabe hinaus.

Aber auch ein Abriss ihrer Immobilie wäre hier kein „Befreiungsschlag“. Da die privaten Eigentümer meist nur sehr wenige Immobilien besitzen, käme ein Abriss ihrer Immobilien einer Aufgabe ihrer Rolle als Hausbesitzer gleich. Gerade bei privaten Eigentümern, die ihr Grundstück über DDR-Zeiten gerettet haben und bei Erben dürfte das psychologisch nur schwer verständlich zu machen sein.

Nach Ergebnissen einer Studie „Bestandssituation und Bewirtschaftungsstrategien privater Eigentümer in den neuen Ländern und ihre Einbeziehung in den Stadtumbau Ost“ (BMVBS/BBR 2007b) hält die Mehrzahl der Kleineigentümer (93%) einen Abriss der eigenen Immobilie entsprechend für „nicht sinnvoll“. Über ein Drittel der Eigentümer will hingegen seine Immobilie fest, oder „unter Umständen“ verkaufen.

Angesichts ihrer prekären wohnungswirtschaftlichen Situation sehen sich Kleineigentümer also oft vor die sprichwörtliche „Wahl zwischen Pest und Cholera“ gestellt. Sie haben ein starkes Interesse an der Beseitigung von Marktüberhängen – allerdings ohne selbst dafür aktiv werden zu können. Eine Abriss ihrer Immobilie käme einer Aufgabe ihrer Rolle als Eigentümer gleich, eine Aufwertung ist nicht finanzierbar und ein Verkauf scheitert gerade in den am meisten betroffenen Gebieten an den gesunkenen Preisen.

Nur in wenigen Fällen ist es deshalb bislang gelungen, diese Eigentümergruppe in den Stadtumbau einzubinden. Nach Ergebnisse der oben zitierten Studie befindet so nur ein Fünftel der Privateigentümer überhaupt, dass der Stadtumbau „ein wichtiger Orientierungspunkt“ für die eigenen Entscheidungen sei (BMVBS/BBR 2007b: 44). Genauere Kenntnisse der geplanten Maßnahmen sind nur bei einer Minderheit vorhanden.

Zusammenfassend kann man also feststellen, dass die Möglichkeiten, private Eigentümer in den Stadtumbau einzubinden, insgesamt recht niedrig sind. Zugespielt könnte man von einer Zweiteilung dieser Gruppe sprechen: Während es den einen Eigentümern zu gut geht, um überhaupt Interesse am Stadtumbau zu haben, geht es der anderen Gruppe zu schlecht, um im Stadtumbau mitarbeiten zu können.

Etwas differenzierter ausgedrückt findet sich eine ähnliche Einschätzung auch im Dritten Statusbericht der Transferstelle Stadtumbau Ost (BMVBS/BBR 2008: 65):

„Eigentümer, deren Gebäude in den 1990er Jahren aufwändig saniert wurden, (und die) heute einen guten Vermietungsstand haben und keinen Investitionsbedarf aufweisen, sind im Stadtumbau kaum als aktive Partner im Sinne einer direkten Ansprechbarkeit für Aufwertungs- oder Rückbaumaßnahmen zu mobilisieren. Rund 40% der privaten Eigentümer können dieser Gruppe zugeordnet werden. Anders sieht es bei jenen 33% der Eigentümer aus, die konkrete Investitionspläne hegen, aber diese bisher nicht realisiert haben. Diesen Eigentümern fehlen ... Informationen, Beratungs- und Finanzierungsangebote, um ihre Investitionspläne umzusetzen. Sehr viel schwieriger ist hingegen 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. ... 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. mit dem größten Investitionsbedarf, die sich in der Hand jener privaten Eigentümer befinden, die bezogen auf ihre finanziellen Verhältnisse bzw. die Einnahmeverhältnisse ihrer Häuser eher ungünstige Voraussetzungen für die Durchführung von Investitionen aufweisen.“

Kommunale Gesellschaften und Wohnungsbaugenossenschaften

Die Lage der kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen, die immerhin noch rund 40% des Bestandes in Ostdeutschland verwalten, und ihr Verhältnis zum Stadtumbau unterscheiden sich von dieser Situation beträchtlich.

In Bezug auf die Bereitschaft, am Wohnungsabriss mitzuwirken, ist die Situation dieser Unternehmen vor allem in einer Hinsicht außergewöhnlich: Das „Altschuldenhilfegesetz“ zwingt sie zu besonderen Zins- und Tilgungszahlungen auf „Altschulden“ in Höhe von etwa 50,- bis 120,- Euro/m². Zusätzlich zu allen anderen Belastungen werden den kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen durch diese Regelungen jährlich erhebliche Mittel entzogen. Diese Verpflichtungen gelten auch für leer stehende Wohnungen, obwohl hier den Ausgaben keine Mieteinnahmen gegenüber stehen.

Hinzu kommt eine bautypenspezifische höhere „Verwundbarkeit“ der von GdW-Unternehmen verwalteten Bestände. Da die Mehrzahl der von diesen Unternehmen verwalteten Häuser in industrieller Bauweise mit moderner Ausstattung errichtet wurde, finden sich hier oft zentrale Heizungssysteme, Fahrstühle und andere technische Systeme, die auch bei Leerstand einzelner Wohnungen in Betrieb gehalten werden müssen. Bei einem Rückgang der Erlöse lassen sich

daher nur in geringem Maße Betriebskosten zurückfahren („Remanenzeffekt“), so dass sich das Verhältnis zwischen Kosten und Einnahmen besonders rapide verschlechtert.

Für die Bereitschaft der betroffenen Wohnungsunternehmen zum Abriss eigener Bestände ist die „Altschulden“-Belastung von kaum zu unterschätzender Bedeutung. Nach § 6a Altschuldenhilfegesetz werden Altschulden auf leer stehenden Wohnraum bei Abriss erlassen, sofern die Leerstandsquote 15% übersteigt, das Unternehmen „existenzgefährdet“ ist und ein Sanierungskonzept vorgelegt wird. In Folge dieser Regelung haben altschuldenbelastete Unternehmen ein erhebliches Interesse am Abriss von eigenem Wohnraum, denn die Verknüpfung von Altschuldentilgung und Wohnungsabriss ist für die betreffenden Unternehmen eine einzigartige Gelegenheit einen wesentlichen Kostenfaktor los zu werden. Im Unterschied zu allen anderen Wohnungsunternehmen haben die in den Geltungsbereich des Altschuldenhilfegesetzes fallenden kommunalen und genossenschaftlichen Unternehmen darum vom Abriss eigener Bestände zumindest eine Erleichterung ihrer Schuldenlast zu erwarten.

Hinzu kommt, dass diese Unternehmen im Allgemeinen die kritische Größe besitzen, um die mit Fördermittelinanspruchnahme einhergehenden Arbeiten professionell managen zu können. Durch ihre Größe haben kommunale und genossenschaftliche Wohnungseigentümer in Ostdeutschland nicht nur eine hohe Fähigkeit, auf Förderanreize reagieren zu können, sondern können Inanspruchnahme von Fördermitteln mit einem Unternehmensentwicklungskonzept verbinden. Sie können zudem, aufgrund der Größe ihrer Bestände, Skaleneffekte nutzen und - anders als z.B. private Kleineigentümer - Verluste, die sie bei einer Immobilie erleiden, durch Gewinne aus einer anderen Immobilie kompensieren, Mieterumsetzungen im eigenen Bestand organisieren und auch spezialisierte Funktionen (wie Marketing oder Fördermittelakquisition) professionell organisieren.

Obwohl kommunale und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen durch den Abriss ihrer Wohnfläche tatsächliche und bilanzielle Verluste erleiden und die Durchführung der Maßnahmen auch mit erheblichen Aufwendungen verbunden ist, haben sie damit als einziger Vermietertyp ein starkes materielles Interesse am Abriss eigener Bestände und sie sind fast als Einzige in der Lage, diesen Abriss in teilträumliche Standortentwicklungskonzepte einzubinden. Entsprechend haben gerade die ostdeutschen kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen in den letzten Jahren über ihren Verband sehr intensiv die Diskussion um den Stadtbau-Ost vorangetrieben und dominieren das Abrissgeschehen sowohl intellektuell, als auch in der konkreten Umsetzung.

Aufgrund unterschiedlicher Statistiken ist eine genaue Zuordnung schwierig, insgesamt geht die Evaluation der Bundesregierung jedoch davon aus, dass weit

über 80% der getätigten Abrisse, bzw. zwischen 150.000 und 200.000 Wohnungen, auf GdW-Unternehmen entfallen. Die Altschuldenentlastung ist dabei als wesentliches Abrissmotiv einzustufen: Während die Abrissquote aller §6a AHG-Wohnungsunternehmen über alle Programmjahre 13,4% (also fast ein Sechstel des eigenen Bestandes) betrug, haben nicht §6a AHG - Unternehmen nur 1,4% ihrer Bestände abgerissen (BMVBS 2008: 208). Die Kombination aus Altschuldenentlastung und Kostenübernahme durch Stadtbaumittel hat sich also als effektiver Anreiz erwiesen, um diese Unternehmen zum Rückbau zu bewegen.

Dabei sind die Subventionen für die Unternehmen vor allem dann attraktiv, wenn ausschließlich Objekte abgerissen werden, die nicht mit „Neu“-Krediten belastet sind und nur geringe Abrisskosten verursachen. Das ist vor allem bei nicht modernisierten Plattenbauten der Fall. Insbesondere bei großen Gebäuden mit Fahrstuhl (z.B. PH16) kumulieren sich hohe Altschuldenentlastung, hohe Betriebskosteneinsparungen und geringe Nachnutzungsflächen/-kosten. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist der Abriss dieser Gebäude am sinnvollsten. Diese betriebswirtschaftlichen Kriterien decken sich allerdings nur zufällig mit den Prioritäten der Stadtentwicklung. In vielen Fällen kommt es daher zu Situationen, in denen von Seiten der Wohnungsunternehmen ein Druck auf den Abriss von Gebäuden entfaltet wird, die aus städtebaulicher oder stadtplanerischer Sicht als erhaltenswert eingestuft werden. In anderen Fällen werden von der Stadtplanung vorgeschlagene Abrisse nicht von den Wohnungsunternehmen akzeptiert.

Im Ergebnis dieser widersprüchlichen Interessenlage ist es in den letzten Jahren auch in erheblichem Maße zu Abrissen in, teilweise sogar denkmalgeschützten, Altbaubeständen gekommen, die von Stadtplanung und Öffentlichkeit eigentlich als erhaltenswert eingestuft wurden. In Leipzig rechnete so die kommunale Wohnungsbaugesellschaft vor, dass sich angesichts der niedrigen Marktpreise und der geringen Nachfrage eine an den Abriss gebundene Altschuldenentlastung mehr rechne, als ein Verkauf an einen sanierungsbereiten Investor. In der Folge wurde das Verfahren geändert, so dass Altschuldenhilfe jetzt auch für die Modernisierung und Instandsetzung, sowie für den Verkauf von leerstehenden Gebäuden gewährt werden kann. Darüber hinaus wurde die Förderung von Altbaubrissen mit Stadtbaumitteln des Bundes seit 2007 überwiegend ausgeschlossen (vgl. S. 20). Das Kernproblem eines schwierigen Verhältnisses zwischen wohnungswirtschaftlichen und stadtplanerischen Zielen in der Fördersystematik des Stadtbau Ost ist damit allerdings nicht gelöst.

Insgesamt ist das Programm Stadtbau Ost aus betriebswirtschaftlicher Sicht der kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen bislang außerordentlich erfolgreich verlaufen. Die Leerstandsquote konnte spürbar gesenkt werden. Die Eigenmittelrentabilität, die sich um 2000/2001 im freien Fall

zu befinden schien wurde deutlich gesteigert und befindet sich wieder nahe an positiven Werten. Auch die Kapitaldienstdeckungsquote hat sich verbessert und die Unternehmen konnten in den letzten Jahren in beachtlichem Maße Kredite umschichten und tilgen.

Das Interesse der ostdeutschen kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen an weiteren Abrissen ist inzwischen deutlich verhaltener als noch vor wenigen Jahren. Gleichzeitig liegt die Rentabilität dieser Unternehmen im Durchschnitt immer noch deutlich unter der ihrer westdeutschen Pendanten und ihre wirtschaftliche Handlungsfähigkeit ist eingeschränkt. Für die Zukunft ist daher weiterhin eine zentrale Rolle dieser Unternehmen im Stadtumbau zu erwarten, wenn auch mit deutlicheren Einschränkungen als bisher.

b) Anreize im Programm „Stadtumbau Ost“ und ihre Wechselwirkung mit sonstigen wohnungswirtschaftlichen Anreizen

Neben der direkten Förderung von Abriss und Aufwertung durch Mittel des Stadtumbau Ost wird die Umsetzung des Stadtumbaus durch eine Vielzahl von weiteren Förderprogrammen beeinflusst, die neben dem Bund-Länder-Programm existieren, teils ähnliche, teils divergierende Ziele verfolgen und jeweils spezifischen Antragsverfahren, Förderkulissen und Förderlogiken unterliegen. Bereits ein kurzer Blick auf die Finanzhilfen des Bundes im Bereich Städtebauförderung macht dabei deutlich, dass der Stadtumbau Ost nur einen Teil der öffentlichen Subventionen für den Städtebau ausmacht (vgl. Tabelle):

Städtebaufördermittel für die neuen Länder in Mio. Euro (2004 - 2008)¹³

| Jahr | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2004-08 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|---------|
| Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen | 101,9 | 96,4 | 92,4 | 80 | 60 | 430,7 |
| Städtebaulicher Denkmalschutz | 92,6 | 91,9 | 90,6 | 90 | 90 | 455,1 |
| Stadtumbau Ost | 138,9 | 136,7 | 109,8 | 109,8 | 104,8 | 600 |
| Soziale Stadt | 17,2 | 16,9 | 25,1 | 24 | 20,7 | 103,9 |
| Gesamt | 350,6 | 341,9 | 317,9 | 303,8 | 275,5 | 1589,7 |

¹³ Quelle: Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung), 2004 - 2008.

Ähnlich wie beim Stadtumbau werden mit Bundesmitteln auch allgemeine Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, der Denkmalschutz sowie des Programm „Soziale Stadt“ bezuschusst. Hier liegen die Ziele oft nah bei denen des Programms Stadtumbau Ost; auch die Fördergebiete sind nicht selten kongruent. Gleichzeitig unterscheidet sich die Programmlogik meist vom Stadtumbau, so dass eine Kombination der Förderung zumindest einige Kreativität verlangt.

Neben diesen, direkt im Haushalt der Städtebauförderung eingestellten Mitteln, vergeben Bund und Länder eine Vielzahl weitere Subventionen, deren Gesamtvolumen dasjenige der direkten Städtebauförderung weit übersteigt und die in der Regel nur mangelhaft mit dem Stadtumbau und den Integrierten Stadtentwicklungskonzepten verknüpft sind. Neben der oben bereits diskutierten Altschuldenhilfe nach §6a AHG, sind hierbei in erster Linie Zinszuschüsse der KfW im Wohnraummodernisierungsprogramm Neue Länder I und II, die von 2002 bis 2004 geltende Investitionszulage sowie die steuerliche Förderung von Bauinvestitionen zu nennen. Hinzu kommt eine Vielzahl von Programmen auf europäischer wie auf Länderebene sowie Subventionen in anderen (bspw. im Verkehrs-, oder im Wirtschaftsressort) Themenbereichen, die erhebliche Wirkung auf die Stadtentwicklung einzelner Gemeinden entfalten - ohne auch nur im Ansatz mit städtebaulichen Ansätzen verknüpft zu sein.

Aber auch bei den wohnungsmarktbezogenen Programmen der KfW, den Steuererleichterungen, oder der (möglicherweise wieder einzuführenden) Investitionszulage ist die Förderung bislang in keinem Fall an die Festlegungen der Integrierten Stadtentwicklungskonzepte gebunden. Da die Entscheidung über die Annahme dieser Mittel durch den jeweiligen Eigentümer nur bei einem Teil der Förderprogramme mit der Kommune abgestimmt werden muss, ergibt sich hierdurch die Gefahr, dass der auf eine erhöhte kommunale Steuerungskompetenz setzende Grundansatz des Stadtumbau Ost systematisch unterhöhlt wird. Es kommt sozusagen zu einer Vervielfachung von Steuerungsansätzen, die simultan nebeneinander her laufen und jeweils eigenen Zielen und Logiken folgen. Statt Stadtumbaupolitik „aus einem Guss“ betreiben zu können, müssen sich Steuerungsansätze im Stadtumbau Ost in Konkurrenz zu einer Vielzahl von Bundes-, Länder- und EU-Programmen begeben, die in ihren Förderentscheidungen von den Festlegungen der Integrierten Entwicklungskonzepte weitgehend unabhängig sind.

Für eine städtebaulich sinnvolle Gesamtsteuerung erschwerend hinzu kommt der Umstand, dass verschiedene Förderprogramme jeweils für verschiedene Eigentümergruppen attraktiv sind. Während eine Abrissförderung in Kumulation mit Altschuldenentlastung vor allem von kommunalen und genossenschaftlichen Unternehmen mit Plattenbaubeständen in Anspruch genommen wird (s.o.), sind die steuerlichen Förderungen im Denkmalschutz vor allem für solche

Eigentümer attraktiv, die eine denkmalgeschützte Immobilie und ein hohes versteuerbares Einkommen haben. Die Annahme von zinsverbilligten Krediten der KfW wiederum setzt das Vorhandensein von Sicherheiten (Eigenkapital, beleihbare Werte) voraus, die für viele kapitalschwache Kleineigentümer im unsanierten Altbaubestand kaum aufzubringen sind. Die Anreizwirkung des jeweiligen Programms unterscheidet sich also zwischen verschiedenen Vermietern beträchtlich. Da die räumliche Verteilung dieser Umstände kaum einem räumlichen Muster folgt, sondern eher den Zufälligkeiten der eigentumsrechtlichen und immobilienwirtschaftlichen Geschichte des jeweiligen Objektes folgt, führt dies zu einer räumlich chaotischen Wirkung der verschiedenen Förderprogramme. Einen Eindruck über die Selektivität dieser Programme vermittelt folgende Tabelle.

**Städtebaulich relevante Förderung
Bundessubventionen neben der direkten
Städtebauförderung (Auswahl)¹⁴**

| | Mittel (€) | Maßgeblich attraktiv für ... | | |
|---|---------------|---|-----------------------------|------------------------|
| | | Kommunale und genossenschaftliche Unternehmen | Unternehmerische Eigentümer | Private Kleinvermieter |
| Abgerufen §6a AHG, 2001-2007 | 691,7 Mio. | ++ | - | - |
| Investitionszulage, Mittelabfluss 2003-2007 | 2.518 Mio. | ++ | ++ | ++ |
| Zinszuschüsse KfW Wohnraummodernisierungsprogramm Neue Länder I und II, 2003-2007 | 2.195,7 Mio. | + | + | +/- |
| Steuerliche Förderung (Denkmalschutz; Städtebauliche Sanierung; § 7h,i; § 10f EStG) Anteil Bund 2003-07 | 212,0 Mio. | - | ++ | +/- |

c) Fazit

Das Programm Stadtumbau Ost hat zu einer Stabilisierung der Wohnungsmärkte beigetragen – allerdings in einer selektiven Weise. Seine Wirkung besteht vor allem aus dem Abbau von Leerständen und der Tilgung von „Altschulden“ bei kommunalen und genos-

senschaftlichen Wohnungsunternehmen, die für diese zu einer deutlichen Besserung der wirtschaftlichen Situation geführt hat.

Bezogen auf den gesamten Wohnungsmarkt ist die Wirkung des Stadtumbaus viel geringer: mit dem erheblichen Mittelaufwand ist es vor allem gelungen, eine quantitative Ausweitung des Leerstands zu verhindern. Ohne Berlin gerechnet hat sich die Wohnungsleerstandsquote in Ostdeutschland zwischen 2002 und 2005 von 16 Prozent auf 14,6 Prozent verringert. Angesichts zu erwartender weiterer Bevölkerungsrückgänge ab 2010 ist fraglich, wie nachhaltig dieser Effekt sein kann.

Hinzu kommt, dass die mengenmäßige Reduzierung des Wohnungsangebotes kaum Wirkungen auf andere Teilmärkte, als die der kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen, entfaltet hat. Vor allem bei privaten Vermietern ergibt sich vielmehr eine Situation, in der die Marktakteure mit ihren Problemlagen entweder vom Stadtumbauprogramm gar nicht erreicht werden, oder das Stadtumbauprogramm unattraktiv für diese ist. Das ist zum einen eine Folge des Stadtumbauprogramms selbst, das aufgrund seiner Entstehungsgeschichte stark auf die Problemlagen der großen kommunalen und genossenschaftlichen Unternehmen zugeschnitten ist. Darüber hinaus ist die Situation aber auch bedingt durch die kaum in den Stadtumbau eingebundene Förderpolitik in anderen Programmen, die den integrierten Gesamtansatz des Stadtumbaus systematisch unterhöhlt. Gleichzeitig zum mit erheblichem Mittelaufwand betriebenen Rückbau in den Beständen kommunaler und genossenschaftlicher Vermieter kann es so zur Expansion des Wohnungsangebotes durch Neubau professioneller Immobilienentwickler kommen, während kleinen privaten Altbauvermietern ihr unsaniertes Bestand buchstäblich zusammenbricht.

3.3. Aufwertung und Rückbau im Stadtumbau Ost

a) Programmstruktur

Die Grundproblematik einer „schiefen“ und nur teilweise an den städtebaulichen Problemlagen ausgerichteten Programmstruktur widerspiegelt sich auch in den Förderstrukturen, d.h. sowohl im Verhältnis der Programmteile Aufwertung und Rückbau, als auch in der Struktur der Aufwertungsmaßnahmen selbst.

Grundsätzlich strebt das Programm eine wechselseitige Verknüpfung von Aufwertung und Rückbau an. Dabei sollen, ganz im Sinne einer städtischen „Gesamtsteuerung“, Rückbaumaßnahmen dazu dienen, den bestehenden Wohnungsüberhang abzubauen und dadurch den Wohnungsmarkt insgesamt zu konsolidieren, während Aufwertungsmaßnahmen die Stabilisierung von Stadtteilen unterstützen, die Attraktivität erhaltenswerter Stadtteile verbessern und den Erhalt wertvoller innerstädtischer Altbaubestände befördern sollen.

¹⁴ Quelle: BMVBS 2008: 64, 79f., 85, 138; 19. Subventionsbericht: 74, 102-105, 21. Subventionsbericht: 66f., 85-91; eigene Berechnungen.

Im Einzelnen sind für Maßnahmen förderfähig

Rückbau

- Aufwendungen für die Freimachung von Wohnungen
- Aufwendungen für den unmittelbaren Rückbau (Abriss)
- Aufwendungen für die einfache Wiederherrichtung des Grundstücks (Begrünung)

Aufwertung

- Erarbeitung und Fortschreibung von Stadtentwicklungskonzepten
- Anpassung der städtischen Infrastruktur
- Wiedernutzung der freigelegten Flächen und Verbesserung des Wohnumfeldes
- Aufwertung des vorhandenen Gebäudebestandes
- Sonstige Bau- und Ordnungsmaßnahmen
- Leistungen von Beauftragten

Die Mittel für den Programmteil Rückbau werden durch Bund und Länder gemeinsam aufgebracht, wobei der Bund 30 Euro pro m² übernimmt. Die Länderregelungen zur Kostenübernahme sind unterschiedlich gestaltet, meist werden weitere 30 bis 40 Euro pro m² Rückbau von den Ländern übernommen. Eine weitere Differenzierung gilt seit 2007 in Bezug auf die Geschosshöhe der abgebrochenen Gebäude. Unter sieben Etagen werden nur noch 50 Euro je m² gefördert.

Im Unterschied zum Rückbau werden an der Finanzierung der Aufwertung die Kommunen beteiligt. Hier gilt der Grundsatz, dass die Aufwertungsmittel jeweils zu einem Drittel von Bund, Ländern und Kommune aufgebracht werden sollen. In der Vergangenheit erwies sich die kommunale Ko-Finanzierung angesichts der schwierigen Haushaltssituation in vielen Kommunen jedoch als enormes Problem. In der Folge kam es zu einer Situation, in der zur Verfügung stehende Aufwertungsmittel gar nicht ausgeschöpft werden konnten, weil die Kommunen nicht in der Lage waren, ihren Kofinanzierungsanteil aufzubringen.

2007 wurde deshalb eine „Experimentierklausel“ eingeführt, die es ermöglicht, auch Mittel Dritter als kommunalen Eigenanteil anzuerkennen. Ebenfalls erst im Lauf des Programms aufgenommen wurden Regelungen, die den Rückbau von Infrastruktur unterstützen (ohne dass dafür ein kommunaler Eigenanteil aufgebracht werden muss) sowie eine Regelung, die auch Sicherungsmaßnahmen an stadtbildprägenden Gebäuden ohne kommunalen Eigenanteil ermöglicht.

Insgesamt gestaltet sich die Verteilung der Bundesfinanzhilfen auf die einzelnen Programmteile wie folgt:

Bundesfinanzhilfen im Programm Stadtumbau Ost nach Programmteilen (Mio. €)¹⁵

| Förder- tatbe- stände | Bundesfi- nanzhilfen 2002-2005 | | Bundesfi- nanzhilfen 2006-2007 | | Bundesfi- nanzhilfen gesamt | |
|---|--------------------------------------|-------------|--------------------------------------|-------------|-----------------------------------|-------------|
| | Mio. € | Anteil % | Mio. € | Anteil % | Mio. € | Anteil % |
| Rückbau | 354,7 | 61,4 | 120,2 | 55,5 | 474,9 | 59,8 |
| Aufwer- tung | 221,8 | 38,4 | 67,9 | 31,4 | 289,7 | 36,5 |
| Rückbau Infra- struktur (seit 2006) | 0,0 | 0,0 | 23,6 | 10,9 | 23,6 | 3,0 |
| Siche- rungs- maß- nahmen (seit 2005) | 1,2 | 0,2 | 4,9 | 2,3 | 6,2 | 0,8 |
| Gesamt | 577,7 | 100 | 216,6 | 100 | 794,3 | 100 |

Zusammen mit der (in einzelnen Programmteilen und abhängig von den Landesregelungen verschieden gestalteten) Ko-Förderung durch Länder und Kommunen wird davon ausgegangen, dass 2002-2007 für den Stadtumbau Ost ein Gesamtfördervolumen von 1.878,3 Mio. Euro aufgebracht wurde (BMVBS 2008: 64). Inwieweit diese Förderung dem tatsächlichen Investitionsbedarf angemessen ist, kann nur schwer beurteilt werden. Als Vergleichsgröße soll hier nur angeführt werden, dass allein die ModInst-Förderung des Landes Berlin zwischen 1991 und 2000 etwa 4,5 Mrd. Euro betrug.

Leicht ersichtlich ist, dass der Löwenanteil der Mittel (fast zwei Drittel) für den Rückbau ausgegeben wird. Das gilt in besonderem Maße für die ersten Programmjahre. Mit der Begründung, dass zunächst die Konsolidierung des Wohnungsmarktes in Gang gebracht werden müsste, wurde prioritär Rückbau gefördert. Der Anteil der verausgabten Aufwertungsmittel steigt inzwischen, liegt aber immer noch hinter dem Rückbau zurück.

Die Verteilung der Mittel weist darüber hinaus beträchtliche Unterschiede zwischen einzelnen Ländern auf. Während in Mecklenburg-Vorpommern und Berlin die knappe Mehrzahl der Mittel für Aufwertung verausgabt wird, legen insbesondere Sachsen und Sachsen-Anhalt den Schwerpunkt auf den Abriss. Zum Teil widerspiegelt sich darin die verschiedene Ausgangslage der Länder; teilweise folgt diese Verteilung aber auch unterschiedlichen Prioritätensetzungen. Aus Sachsen ist so immer wieder zu hören, dass zunächst der Wohnungsmarkt „in Ordnung gebracht“ werden müsse, bevor es Sinn mache, weitere Mittel für die Aufwertung auszugeben. Eine wichtige Rolle scheint bei dieser Herangehensweise auch die Rolle der Förderbank in der jeweiligen Landespolitik zu spielen.

¹⁵ Quelle: BMVBS 2008: 65.

Die Sächsische Aufbaubank hat sich so in den letzten Jahren verschiedentlich intensiv in die Diskussion eingebracht und auf eine schnellere Marktbereinigung gedrängt.

b) Rückbau

Die Idee einer Marktbereinigung durch geförderten Abriss überflüssiger Wohnungen prägt den Programmteil Rückbau von Anfang an. Dem zugrunde liegt ein recht einfaches Marktmodell, das auf ein numerisches Gleichgewicht von angebotenen und nachgefragten Wohnungen zielt. Ein Abriss von Wohnungen an der einen Stelle müsste nach dieser Idee das Angebot insgesamt senken und damit in Relation zur bestehenden Nachfrage ein Anziehen der Preise möglich machen, das auch Vermietern der verbleibenden Bestände nutzt.

Diese Sichtweise ist quasi eine umgekehrte Filtering-Theorie, wie sie für weite Teile der neoklassischen Ökonomie typisch ist. In der Wirklichkeit, und untermauert durch zahlreiche Studien, hat sich jedoch gezeigt, dass ein Filtering auf den Wohnungsmärkten bestenfalls mit Abstrichen funktioniert. Real existierende Wohnungs- und Immobilienmärkte sind im Gegenteil durch eine Vielzahl von Submärkten gekennzeichnet, die nur in begrenztem Maße miteinander verbunden sind. Die Theorie, dass der Abriss einer Plattenbauwohnung am Stadtrand dem Vermieter einer Altbauwohnung in einem Gründerzeitviertel nutzt, ist deshalb eher problematisch.

Das spiegelt sich auch in der Situation privater Vermieter wieder (s.o.), die sich offensichtlich trotz des Abrisses von etwa 200.000 Wohnungen bislang kaum spürbar verbessert hat. Insgesamt hat die Abrissförderung bislang eher zur wirtschaftlichen Konsolidierung von kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen beigetragen und wurde deshalb von diesen intensiv genutzt. Die Förderung (gekoppelt mit Altschuldenentlastung) war dabei so attraktiv, dass es in verschiedenen Fällen zu – scharf von Medien und Bürgerinitiativen kritisierten – Abrissen erhaltenswerter, teils sogar denkmalgeschützter, Altbauten in innerstädtischen Gebieten gekommen ist. Um dem entgegen zu treten wurde 2005 ein Genehmigungsvorbehalt eingeführt, nach dem vor 1914 gebaute straßenbildprägende Gebäude (Vorderhäuser) nur noch mit Zustimmung des Landes abgerissen werden dürfen. 2008 wurde schließlich die Rückbauförderung für vor 1919 errichtete Gebäude in Blockrandbebauung (Vorderhäuser) und anderen stadtbildprägenden Gebäuden sowie denkmalgeschützten Gebäuden insgesamt ausgeschlossen.

Die Förderung des Rückbaus bewegt sich damit in einem seltsamen Spagat: Auf der einen Seite stellt die Förderung von Rückbaumaßnahmen den Kern des Stadtumbauprogramms dar, der nicht nur finanziell den Großteil der Mittel in Anspruch nimmt, sondern auch für die Gesamtsteuerung des Programms erhebliche Implikationen hat. Die dabei ausgereichten Mittel sind, zusammen mit der Altschuldenhilfe nach §6a

AHG, so attraktiv, dass sich Rückbau für bestimmte Vermieter stark „rechnet“. In der Folge gibt es einen selektiv wirkenden starken Anreiz zum Abriss, der nur zufällig mit den städtebaulichen Prioritäten übereinstimmt.

Hinzu kommt ein starker Druck auf die Erfüllung hoher Rückbauquoten durch die Fördergeber. Von verantwortlichen Politikern und Ministerialbeamten werden so immer wieder hohe Rückbauzahlen als Beleg dafür angeführt, dass der Stadtumbau Ost vorankomme. Aus verschiedenen Kommunen sind Berichte bekannt, nach denen dortigen Wohnungsbaugesellschaften und Stadtplanern von ihren Landesverwaltungen bedeutet wurde, dass Fördermittel überhaupt nur noch für solche Akteure zu erwarten wären, die sich angemessen am Rückbau beteiligten. In Einzelfällen gibt es sogar Berichte von einer „Erpressung“ von Wohnungsunternehmen durch die Landesbanken, die im Falle nicht ausreichender Rückbauquoten mit Kreditverweigerung und Sicherheitsüberprüfungen gedroht hätten.

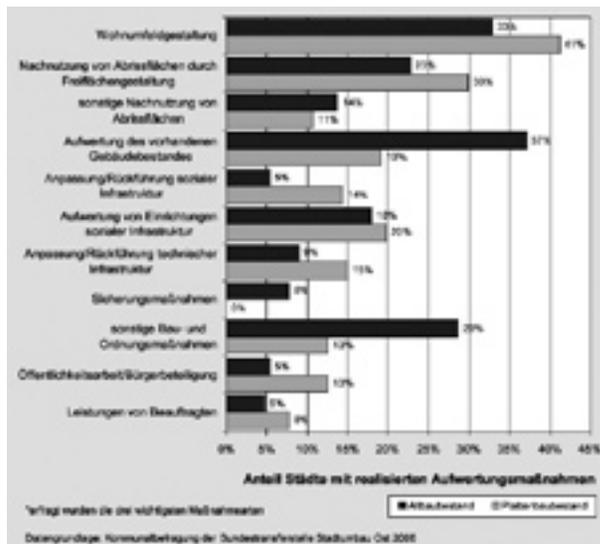
Durch eine solche Mengenlogik wird eine Dynamik erzeugt, bei der sach- und problembezogene Grundsätze der Stadtentwicklung leicht „unter die Räder kommen“. Die in den Integrierten Stadtentwicklungskonzepten verankerte Grundidee einer den jeweiligen Problemlagen vor Ort angepassten gesamtstädtischen Steuerung wird dadurch unterhöhlt und von der Erfüllung von Abrissquoten abhängig gemacht. Diese „Tonnenideologie“ wird auch durch die aktuellen Ausschlüsse von Altbauabrisse nicht aufgehoben. Im Gegenteil: während durch die völlig willkürliche Setzung eines Baualters als Ausschlusskriterium der Abrissdruck auf alle Gebäude, die über dieser Schwelle liegen, verschärft wird, kann er in solchen Fällen, in denen aus städtebaulichen Gründen Altbauten abgerissen werden sollen, deren Baualter unterhalb dieser Schwelle liegt, kaum noch erfolgen.

c) Aufwertung

Mit dem Programmteil Aufwertung verbindet sich in der Öffentlichkeit oft die Vorstellung, dass hier die Mittel verausgabt würden, mit denen tatsächlich eine Renovierung maroder Bausubstanz und eine Verbesserung der Wohnumgebung stattfinden kann. Die Grundidee dieser Vorstellung, die auch die Vorschläge der Lenkungsgruppe prägt, ist oft sehr einfach: „Rückbau in der Platte. Aufwertung im Altbau“. Eine genauere Betrachtung zeigt jedoch, dass auch dieses Bild nur eingeschränkt gilt.

Im Einzelnen wird die Verteilung der Aufwertungsschwerpunkte im Stadtumbau Ost auf Maßnahmentypen in folgender Grafik ersichtlich.

Kommunen mit Aufwertung im Stadtumbau Ost; wichtigste Maßnahmerearten¹⁶



Insgesamt wird zwar bei der Verausgabung der Aufwertungsmittel ein stärkerer Akzent auf Altbauquartiere gelegt (28,8 Prozent der Bundesfinanzhilfen für die Aufwertung) - die Mehrheit der Aufwertungsmittel geht aber in Neubaugebiete und Mischgebiete. Anders als in konservativen Medien diskutiert, verbirgt sich hinter dieser Mittelverteilung keine Bevorzugung der Platte durch die Stadtentwicklungspolitik. Die Verteilung erklärt sich vielmehr zu einem Großteil aus den Problemlagen, die durch den Rückbau von Plattenbauten erst entstehen, und einen Einsatz von Aufwertungsmitteln nötig machen.

Die wichtigsten Maßnahmenarten im Stadtumbau sind entsprechend die Wohnumfeldgestaltung und die Nachnutzung von Abrissflächen durch Freiflächengestaltung. Die Logik dieser Maßnahmen ergibt sich dabei aus dem intensiven, auf Plattenbaugebiete konzentrierten, Abriss selbst: Wo Häuser weggenommen werden, entstehen neue Freiräume, die nicht nur selbst hergerichtet, sondern auch in das bereits vorhandene Freiraumgefüge eingepasst werden müssen.

Hinzu kommt eine sowohl durch die stadträumlichen Verschiebungen, als auch durch den in Neubaugebieten aufgrund ihrer vergleichsweise homogene Alterstruktur besonders stark zu Buche schlagenden demographischen Wandel bedingte Notwendigkeit zur Anpassung von sozialen Infrastruktureinrichtungen. Obwohl diese Bedingungen auch in Altbaugebieten zutreffen, konzentrieren sie sich besonders stark in Plattenbaugebieten und bedingen so eine Mittelkonzentration in diesen Stadtteilen. Hinzu kommt, dass weitere Anteile des Aufwertungsbudgets für die im Zuge von Abrissen notwendige Anpassung der technischen Infrastruktur, für Öffentlichkeitsarbeit und Bürgerbeteiligung, für die Bezahlung von Sanierungs- und Stadtumbaubeauftragten,

die Erarbeitung und Fortschreibung von Konzepten, die Gebäudesicherung u.a. Maßnahmen ausgegeben werden müssen. In der Konsequenz steht für die „echte“ Aufwertung der Gebäudesubstanz in Altbaugebieten nur noch ein Bruchteil der Mittel zur Verfügung. Zwar ist diese in Altbaugebieten die häufigste Maßnahme - im Verhältnis zu den dort anzutreffenden Problemen ist mit dem gegenwärtigen Förderansatz dort aber nur wenig zu machen.

Die Empfehlung der Lenkungsgruppe, gleichzeitig den Rückbau in Plattenbaugebieten energischer voranzutreiben und Aufwertungsmittel verstärkt in Innenstadtbereiche zu lenken, geht angesichts dieser Situation an der Sache vorbei. Denn ohne weitere Ausgaben für den Umbau der betroffenen Stadtteile wird sich eine Steigerung der Rückbautätigkeit nicht machen lassen und in der Folge ergibt sich bei gleich bleibendem Fördervolumen nur die Option entweder weiterhin zu wenig Mittel in die Aufwertung der Altbaubestände zu stecken, oder die durch Abrisse, demographischen Wandel und soziale Segregation stark in Anspruch genommenen Plattenbaugebiete gezielt zu vernachlässigen.

Kontrovers diskutiert wird neben der Verteilung der Aufwertungsmittel oft auch die Qualität und Sinnhaftigkeit von Aufwertungsprojekten. Kritisierte Punkte sind hierbei oft (vgl. auch Altrock 2008) die ungeklärte Versteigerung von Zwischennutzungsprojekten, eine nur auf kurzfristige Aufmerksamkeit zielende Ausrichtung von Kunstprojekten, die Außerachtlassung von Pflegekosten und die zu wenig an ökologischen Maßstäben orientierte Ausführung von Sanierungsprojekten. Inwieweit die an Einzelfällen geäußerte Kritik auch in der Breite zutrifft, kann derzeit kaum beurteilt werden, da flächendeckende Auswertungen bislang nicht zur Verfügung stehen.

Erkennbar ist allerdings, dass die vor Ort erzielten Ergebnisse bislang in sehr unterschiedlichem Maße stadtplanerischen, baukulturellen und ökologischen Ansprüchen genügen können. Neben den, beispielsweise in der Datenbank der Transferstelle Stadtumbau Ost dokumentierten „Guten Beispielen“ (<http://www.stadtumbau-ost.info/>), lassen sich auch zahlreiche Projekte finden, deren Sinnhaftigkeit in Zweifel gezogen werden kann, oder die sich aufgrund eines hohen Pflegeaufwandes schon kurz nach Herstellung nicht mehr instand halten lassen.

Insgesamt entsteht bei einer Sichtung der Beiträge der Eindruck, dass „gute Beispiele“ vor allem dort möglich werden, wo Fördermittel aus verschiedenen Programmen kreativ genutzt werden können und wo erfahrene Unterstützer (sei es in Form der sachsenanhaltinischen IBA, der BUGA oder eines privaten Fördervereins) die Konzepterarbeitung und das Projektmanagement „pushen“. Förderlich ist außerdem eine Zusammenarbeit mit quasi-öffentlichen Trägern (wie kommunalen Wohnungsbaugesellschaften oder Versorgungsunternehmen).

¹⁶ Quelle: BMVBS 2008:76.

Eine Stärkung qualitätsvoller Praktiken im Umgang mit dem Wohnungsleerstand ist deshalb weniger ein intellektuelles oder mentales Problem, als eine Frage der zur Verfügung stehenden Ressourcen. Nötig wären hier vor allem Anschubmittel und Beratungskompetenz, durch die vorhandene Initiativen in den Stand gesetzt werden, an die Probleme vor Ort angepasste Lösungen auch durch- und umsetzen zu können.

3.4. Besondere Problemfelder

a) **Innenstadt, Altbau**

Die Stärkung der Innenstädte und die Erhaltung historischer Altbauten sind ein wesentliches Ziel des Stadtumbaus, über das in Fachwelt und Öffentlichkeit weit reichender Konsens besteht. Trotzdem zeigen sich gerade in diesem Feld erhebliche Probleme. Diese resultieren zu einem großen Teil aus dem grundlegenden Förderansatz und der daraus folgenden „schiefen“ Kooperationsstruktur des Stadtumbaus.

Vor 1948 errichtete Altbauten machen dabei etwa 37% der Mietwohnungen in Ostdeutschland aus, sie befinden sich im Wesentlichen in Innenstädten und innenstadtnahen Gebieten (BMVBS / BBR 2008: 19). Etwa vier Fünftel dieser Wohnungen gehören privaten Eigentümern – die oben geschilderten Schwierigkeiten in der Einbindung dieser Eigentümer sind daher essentiell für die Perspektiven der Stadtentwicklung in diesen Quartieren.

Bei erheblichen Unterschieden zwischen einzelnen Vierteln lassen sich die wichtigsten aktuellen Probleme ostdeutscher Innenstadtgebiete stichpunktartig wie folgt zusammenfassen

- Etwa 30% der Altbaubestände leiden unter einem Instandsetzungstau und sind mit erheblichen Mängeln und hohem Leerstand konfrontiert. Die Probleme konzentrieren sich dabei gerade in schwierigen Fällen, in denen eine Sanierung besonders kostenintensiv, unrentabel, oder durch problematische Eigentumsverhältnisse erschert ist. Einen besonderen Problemschwerpunkt stellen zudem Wohnungen an verkehrsreichen Hauptstrassen dar.
- Diese Probleme sind räumlich fragmentiert. Typisch für ostdeutsche Altbaugebiete ist ein unmittelbares Nebeneinander von topsanierten und leer stehenden Gebäuden. Über einzelne Grundstücke hinausgehende Ansätze sind damit erschwert.
- Besonders in kleineren Städten leiden viele Innenstadtgebiete unter Funktionsschwäche und mangelhafter Gewerbeinfrastruktur, die sie im Wettbewerb mit den in den 1990er Jahren am Stadtrand entstandenen Einkaufsgelegenheiten kaum entwickeln können.

In der Folge konzentrieren sich heute in vielen Innenstadtgebieten Leerstände, die weit über diejenigen peripherer Plattenbaugebiete hinausgehen. Die Perspektive einer Vielzahl dieser Wohnungen muss als

unsicher bezeichnet werden. Denn zum einen ist Bevölkerungsentwicklung gerade in kleineren und mittleren Städten nach wie negativ. Trotz demographisch bedingter Potenziale für eine „Reurbanisierung“ (Haase u.a. 2005) ist die gesamte Nachfrageentwicklung zu schwach, um Perspektiven für eine „Renaissance“ innerstädtischen Wohnens zu bieten, die das übrig gebliebene unsanierte „letzte Drittel“ des Altbaubestandes quasi im Selbstlauf mit sich ziehen könnte.

Verschärft wird diese Problematik durch eine sich abzeichnende Polarisierung der Regionalentwicklung in Ostdeutschland, in der es zwar vor allem in Großstädten zu einer stagnierenden und teilweise sogar leicht wachsenden Bevölkerungsentwicklung kommt, aber in der Mehrzahl kleiner und mittlere Städte zu fortgesetzter Schrumpfung.

Diese Probleme werden verschärft durch die mangelnde Eignung bestehender Förderinstrumente. Da die Eigentümerstruktur der Innenstädte vor allem durch Kleineigentümer gekennzeichnet ist, schlägt die mangelnde Passfähigkeit der Stadtumbauförderung für diese Gruppe (s.o.) hier voll durch und führt zu einer Situation, in der auch eine Verschiebung von Fördermitteln kaum zu einer Belebung des Sanierungsgeschehens führen kann. Eine einfache Verschiebung von Förderschwerpunkten, wie sie die Lenkungsgruppe vorschlägt, wird deshalb kaum zu einer Verbesserung der Lage in den Altbaugebieten führen.

Hinzu kommen Probleme in der räumlichen Koordination von Aufwertung und Rückbau, die aus der Vielzahl einzubindender Eigentümer und der räumlich eher zufälligen Verteilung bisher erfolgter Sanierungsmaßnahmen resultieren. In der Folge können grundstücksübergreifende Konzepte (z.B. Rietzschkeband in Leipzig) nur schwer verwirklicht werden. Trotzdem erfolgende Abrisse, z.B. von Altschuldenunternehmen oder im Zuge von „Gestattungsvereinbarungen“ verteilen sich oft so willkürlich, dass sie nicht unbedingt zu einer Verbesserung sondern teilweise sogar zu einer Verschlechterung der Gesamtsituation beitragen.

In der Folge ist es in letzter Zeit vor allem in Sachsen zu vermehrten Protesten gegen den Abriss von Altbauten gekommen. Neben Denkmalschutzargumenten entzündet sich die Kritik dabei vor allem an der mangelnden räumlichen Perspektive des Stadtumbaus. Heftig kritisiert wird vor allem eine zu beobachtende Erosion der Blockstruktur und die „Perforation“ von Stadtteilen, die durch kompakte, historisch gewachsene Strukturen gekennzeichnet sind.

Die Problematik ungesteuerter Abrisse im Altbaubestand wurde inzwischen teilweise durch eine Änderung der Förderstrukturen eingedämmt, die eine Förderung von Abrissen in Vorderhäusern, die vor 1919 errichtet wurden ausschließt (s.o.). Die Probleme unsanierter Altbauten sind damit allerdings bei weitem nicht gelöst. Zu befürchten ist vielmehr eine Fortführung der bestehenden Entwicklung, in der die Probleme des „letzten Drittels“ auf die betroffenen

Stadtteile ausstrahlen und nachhaltig die Fortführung der Sanierung beeinträchtigen. Ohne eine Perspektive der Aufwertung und ohne gezielteren Rückbau ist zu befürchten, dass sich in vielen dieser Bestände eine „natürliche Entwicklung“, d.h. fortgesetzter Leerstand, Zerfall und Abriss aufgrund von Verkehrssicherheitsproblemen durchsetzen wird.

b) Technische Infrastruktur

Weniger Bewohner bedeuten nicht nur weniger Wohnungsnachfrage, sondern auch weniger Wasserverbrauch, weniger Bedarf an Fernwärme und weniger Personen, die die Straßenbahn benutzen. Neben der Wohnungswirtschaft leiden daher vor allem die Betreiber „fixer“ Infrastrukturen unter dem Bevölkerungsrückgang in ostdeutschen Städten.

Die technischen Folgen des Bevölkerungsrückgangs für die Abwasserentsorgung und Trinkwasserversorgung lassen sich dabei stichpunktartig wie folgt zusammenfassen (Koziol 2004: 122f.):

Abwasser

- Längere Verweildauer von Wasser im Netz,
- Dadurch Ablagerungen (in Rohrstrecken mit geringem Gefälle) und Geruchsprobleme,
- erhöhte Korrosion von Rohrmaterialien,
- durch abnehmende Schmutzwassermengen verminderte Leistungsfähigkeit der Kläranlagen.

Trinkwasser

- Erwärmung, übermäßige Bakterienentwicklung und Wiederverkeimung,
- „Zuwachsen“ der Leitungen

Technische Probleme infolge von Unterauslastung gefährden letztlich die Qualität der Wasserversorgung. Um technische und hygienische Standards auch weiterhin einzuhalten, sind zusätzliche technische Maßnahmen, wie Spülungen, Reduzierung von Rohrdurchmessern, Druckerhöhungen, Behelfsleitungen etc. notwendig. Angesichts drohender Qualitätsprobleme besteht ein wachsender Handlungsdruck zum Umbau der gesamten Netze. Diese Anpassungen sind zwar technisch in den meisten Fällen problemlos möglich – wirtschaftlich bereiten sie aber enorme Schwierigkeiten. Hohe zusätzliche Kosten verursachen bereits kurzfristig zusätzliche technische Maßnahmen wie Spülungen oder Druckerhöhungen. Der Cottbusser Infrastrukturexperte Matthias Koziol (2004) berichtet so beispielsweise von einer Versechsfachung der Kosten für das Durchspülen von Leitungen in Frankfurt/Oder. Mittel- und langfristig sind allerdings noch erheblich umfangreichere Investitionen notwendig, um die Trinkwassersysteme an den zurückgegangenen Verbrauch anzupassen.

Gleichzeitig haben Abwanderung und Suburbanisierung zu einer Verringerung der Abnehmerdichte geführt und damit den Fixkostenanteil der Versorgungsunter-

nehmen erhöht. Da die Fixkosten – ungeachtet des Verbrauchs – ca. 80 Prozent der Kosten ausmachen, wird von Kostenremanenzen bzw. einer „Fixkostenfalle“ gesprochen. Der Rückgang des Wasserverbrauchs führt damit zu massiven betriebswirtschaftlichen Problemen, da sich das Verhältnis von Kosten und Umsätzen sukzessive verschlechtert.

In besonders schwierigen Konstellationen kann das zu einer Abwärtsspirale führen: Durch den Rückgang an Bevölkerung sinkt der Verbrauch, dadurch wird das Verhältnis von Fixkosten und variablen Kosten ungünstiger. Der dadurch sinkenden Rentabilität kann nur durch Personalabbau, Einsparungen und Gebührenerhöhungen entgegen gewirkt werden. Mit Personalabbau und unterlassenen Investitionen kann aber der notwendige Umbau der Leitungssysteme nicht erfolgen und steigende Gebühren führen zu weniger Verbrauch. Im Ergebnis sind weitere Erlösrückgänge und steigende Verluste infolge der maroden Leitungen absehbar. Damit verschlechtert sich die Rentabilität weiter, so dass weitere Einsparungen und Preiserhöhungen fällig werden...

Der Stadtumbau greift diese Problemlagen bisher nur am Rande auf. Unter städtischer Infrastruktur versteht der Stadtumbau dabei sowohl technische als auch soziale Infrastruktur (z.B. Schulen, Kindergärten, Gemeinbedarfseinrichtungen). Für 2006 und 2007 wurden für diese Bereiche von Bund und Ländern je 20 Mio. Euro bereitgestellt (BMVBS 2008: 33). Schon im Kostenansatz zeigt sich also, dass der Bereich Infrastruktur gegenüber der Wohnungsmarktbereinigung nur marginale Bedeutung besitzt. Dieses Bild wird auch von den meisten Berichten über die Stadtumbaupraxis in den Kommunen bestätigt.

Problematisch ist aber nicht nur die schwache Finanzierung von Infrastrukturanpassungen, die – in den Worten eines Leipziger Experten – nur „Flickschusterei“ möglich macht, sondern vor allem die Nachrangigkeit von Infrastrukturbelangen in der Entscheidungskette. In der Regel erfolgt die Auswahl von Abrissobjekten nämlich nicht entlang infrastruktureller Kriterien, sondern die Infrastrukturanpassung folgt den vor allem wohnungs- und kreditwirtschaftlich begründeten Abrissentscheidungen.

Das führt vor allem in solchen Siedlungen des industriellen Wohnungsbaus zu Problemen, in denen durch massive Wohnungsabrisse das auf Sammelkanälen basierende Leitungssystem in Frage gestellt wird. Die Versorgungssysteme sind in diesen Gebieten nicht wie in Altbauvierteln Stück für Stück gewachsen, sondern wurden effektiv, zentralisiert und mit den geringst möglichen Kosten verlegt (Herz u.a. 2002). Die neuen Viertel wurden dabei sozusagen an Hauptstränge für Fernwärme und Wasserleitungen „angehängt“, deren Ausmaße angepasst an die konzipierte Anzahl von Abnehmern geplant wurden. Eine Besonderheit besteht zudem in der Erschließung durch „Leitungsgänge“, bei der die Leitungen nicht in der Erde verlegt, sondern durch die Gebäudekeller geführt wurden. Entspre-

chend hängen Leitungen, wie Gebäude sozusagen an einer „Kette“, die für den Umbau einen erheblichen „Zwangspunkt“ (Herz et al. 2002: 8) darstellt. Die effektive und moderne Erschließung zum Zeitpunkt der Planung wird damit zur „Falle“, die erhebliche Restriktionen für den Rückbau dieser Stadtteile auferlegt. Während der punktuelle Abriss einzelner Wohnblöcke zur Entdichtung und Aufwertung von Quartieren führen kann, führt diese „Perforation“ für Versorgungsunternehmen zu zusätzlichen Kosten und Aufwendungen. Aus versorgungswirtschaftlicher Sicht ergibt sich daher ein „Zwang“ zu flächenhaften Abrissstrategien.

Bei der Bewältigung dieses „Zwangs“ steht die Planung des Stadtumbaus aber vielfach vor einem strategischen Handlungsdilemma, das in dem bisherigen Planungsansatz kaum gelöst werden kann. Da die Entscheidung über Abrisse letztendlich bei dem jeweiligen Hauseigentümer liegt, der dabei vor allem auf seine konkrete betriebswirtschaftliche und finanzielle Situation Rücksicht nehmen muss, geraten infrastrukturelle Belange gegenüber wohnungswirtschaftlichen Entscheidungskriterien ins Hintertreffen. Die Restrukturierung der Wasserversorgungssysteme ist deshalb erst im Nachgang und in Anpassung an die vereinbarten Abrisse planbar. Vor allem in Vierteln mit einer sehr heterogenen Eigentümerstruktur kommt es aus diesem Grund oft zu einer Perforation des Siedlungsgefüges, die aus versorgungswirtschaftlicher Sicht problematisch ist.

Aus Sicht der Stadtwirtschaft führt die mangelnde räumliche Steuerung des Stadtumbaus also zu subop-

timalen Lösungen, die sich auf Dauer in einem ineffizienten Leitungsnetz und höheren Verbrauchskosten niederschlagen.

c) Stadtumbau und Nachhaltigkeit, Freiraumgestaltung

In den Programmerkklärungen wird Stadtumbau immer wieder als Chance für einen ökologischen Umbau der Städte interpretiert, der mit einer intelligenten Steuerung den Weg für mehr Nachhaltigkeit in der Stadtentwicklung ebnen könne. Diese Überlegung ist in der Theorie auch richtig. Topthemen der Umweltdebatte wie Verkehrsvermeidung, Flächenreduzierung, Stärkung von Grünstrukturen und energiesparendes Bauen bieten im Prinzip eine Vielzahl von Ansatzpunkten an die bei dem mit dem Stadtumbau einhergehenden Umbau ostdeutscher Städte angeknüpft werden könnte (vgl. Großmann/Kabisch 2008). Der Stadtumbau könnte also eigentlich eine Schlüsselrolle für eine nachhaltigere Stadtentwicklungspolitik spielen.

In der Praxis bleibt der Stadtumbau aber auch in diesem Punkt weit hinter seinen Möglichkeiten zurück. Soweit ökologische Themen überhaupt angegangen werden, findet dies meist im Zuge der Ausweitung von Grünstrukturen und der Expansion von Freiräumen statt. Die vielen Handlungsansätzen zugrunde liegende Idee lässt sich prägnant in dem oft zitierten Slogan „Mehr Grün durch weniger Häuser“ zusammenfassen. Weitere Stichworte, die in der Debatte oft Erwähnung finden, sind urbane Landwirtschaft, Wiederaufforstung und urbane Wildnis.

Prinzipiell hat der Stadtumbau, bezogen auf die Freiflächenentwicklung dabei verschiedene Optionen, die wiederum jeweils spezifische Potenziale und Risiken aufweisen:¹⁷

| Vorteile | Nachteile |
|--|--|
| Rückbau vom Siedlungsrand | |
| Reduzierung der Siedlungsfläche Verkürzung der Wege vom Wohngebiet in angrenzende Erholungsräume Steigerung der Lagequalität der Bebauung der zweiten Reihe durch den neuen Bezug zum Außenraum Nutzung angrenzender landschaftlich bzw. agrarisch geprägter Freiraumpotenziale | Auflockerung der Struktur und Schaffung neuer Freiraumangebote ist nur auf Bestandsflächen möglich |
| Öffnung zum Außenraum | |
| Öffnung von Blickachsen und Wegebeziehungen mit dem Umfeld Landschaftliche Bezüge können in das Gebiet eindringen | Klare Raumkanten können verschwinden und die Orientierung erschweren |
| Vernetzung von Freiräumen | |
| Verbesserung des Freiraumangebotes im Gebiet Verbesserung der Wegeführung | Öffnung von Hofräumen kann Verlust der Nutzung/Zuordnung bedeuten |
| Qualifizierung von Hofräumen | |
| Entstehung großzügigerer Hofräume Klare Trennung von öffentlich und gemeinschaftlich nutzbaren Freiräumen Flächenpotenziale zur Anlage privat nutzbarer Freiräume (Mieterterrassen, Mietergärten) | |
| Reduzierung von Nutzungskonflikten | |
| Reduzierung zu hoher Bebauungsdichte und enger Gebäudestellung | |
| Abbau von Versorgungsdefiziten im Freiraum Abbau von Übernutzungen Abbau von Hinterhofsituationen bei enger Gebäudestellung | Gefahr der Auflösung klarer Raumkanten und Bezüge |

¹⁷ Quelle: IÖR 2004: 32.

Wie werden diese Optionen in der Praxis genutzt? Die wenigen Beiträge, die über die Dokumentation von „Best Practices“ hinausgehen (IÖR/ Roeseler 2004), geben ein ernüchterndes Bild.

Obwohl der Stadtumbau vielfältige Optionen für eine Verzahnung von Abriss- und Freiraumplanung bietet, werden diese in der Praxis nicht ausreichend genutzt. Eine Integration der freiraumplanerischen Leitbilder in die entsprechenden gesamt- und teilräumlichen Planungen findet oft nicht statt; neu entstehende Freiräume ergeben sich sozusagen eher als Zufallsprodukt des Stadtumbaus.

Der Grund ist auch hier wieder die problematische, im wesentlichen wohnungswirtschaftlichen Belangen verpflichtete, Steuerungsstruktur des Stadtumbaus: Die Entscheidungen zu Abrissobjekten werden in der Regel unabhängig von den erarbeiteten Grün- und Freiraumplänen vor allem in Abstimmung mit den betroffenen Wohnungsunternehmen getroffen. Eine Einigung auf konkrete Abrissobjekte ist dabei oft nur durch das Zurückstecken stadtplanerischer Ziele möglich. In der Entscheidungsfindung der Wohnungsunternehmen stellen Freiraumpotenziale damit nur ein untergeordnetes Entscheidungskriterium dar, die Entscheidungen werden vor allem von betriebs- und finanzwirtschaftliche Kriterien bestimmt. Das Ergebnis unterscheidet sich entsprechend je nach Situation vor Ort: In Gebieten mit wenigen Wohnungsunternehmen und räumlich konzentrierten Besitzverhältnissen sind übergreifende Konzepte (z.B. flächenhafter Rückzug und Aufforstung, wie in Halle-Silberhöhe oder Weißwasser-Süd) durchzusetzen – in Gebieten mit einer disperseren Eigentümerstruktur und größeren Unterschieden in der betriebswirtschaftlichen Situation der einzelnen Wohnungsmarktakeure sind Rückbauobjekte eher im gesamten Gebiet verstreut und ihre Verteilung lässt oft kaum noch einen Bezug zu vorhandenen städtebaulichen Konzepten bzw. freiraumplanerischen Überlegungen erkennen.

Die sich zwangsläufig stellende Frage der Nachnutzung der Abrissflächen wird oft erst dann thematisiert, wenn die Flächen beräumt und ungenutzt sind. Das zentrale Problem im Umgang mit den so entstandenen Freiflächen ist dabei oft weniger deren Anlage und Gestaltung – welche meist noch aus Fördermitteln bezahlt werden kann – als die dauerhafte Unterhaltung. Die Flächeneigentümer sind hier grundsätzlich an solchen Nachnutzungsmöglichkeiten interessiert, die keine Zusatzinvestitionen erfordern und anfallende Kosten wenigstens abdecken bzw. sogar geringe Erträge erwirtschaften (vermietbare Parkplätze, Mietergärten, Garagenhöfe, Marktstellplätze).

Die Bereitschaft der Wohnungsunternehmen zur Umsetzung und Finanzierung freiraumplanerischer Nachnutzungsmaßnahmen hängt dabei stark von der spezifischen Eigentümerstruktur vor Ort ab. Reißt ein Unternehmen im Umfeld eigener, sanierter und damit zu stabilisierender Bestände ab, besteht ein Interesse an einer qualitätsvollen, wenn auch preis-

werten Gestaltung der Flächen. Bei heterogenen und kleinteiligen Besitzverhältnissen sind die Nutznießer der Qualifizierungsmaßnahmen aber oft Anrainer und nicht Unternehmen mit eigenen Beständen vor Ort. Auf Flächen, die sich ausschließlich in Nachbarschaft anderer Wohnungsunternehmen befinden, hat der Eigentümer wenig Interesse an einer Übernahme von Herstellungs- und Pflegekosten für eine Grünfläche. Die Umsetzung von Maßnahmen, die über eine, im besten Falle Rasenansaat hinausgehen, wird daher von vielen Eigentümern nicht finanziell unterstützt. Da die Eigentümer meist auch nach Abriss für die Unterhaltung der mit Stadtumbau-Fördergeldern gestalteten Grünflächen verantwortlich sind, haben sie vor allem ein Interesse an einer möglichst pflegearmen und Kosten sparenden Gestaltung. In der Folge entstehen auf Abrissflächen oft Rasenflächen mit Baumpflanzungen, die aber kaum nutzbar sind. Vermeintlich aufwändige Gestaltungselemente, wie z. B. zu schneidende Hecken und Obstbäume werden nicht verwendet. Wenn dann noch Ausführungsfehler hinzukommen und einfache Pflegemaßnahmen ausbleiben, ist eine Weiterentwicklung und Verbesserung der Freiraumsituation kaum möglich.

In der Fachdebatte wird auf dieses Kostenproblem vor allem mit einem Plädoyer für kostenextensive „Verwilderungsansätze“ geantwortet. Fragt man jedoch nach den tatsächlichen Bedürfnissen, die Bewohner an die Gestaltung wohnungsnaher Freiräume haben, dann zeigt sich, dass in den bereits recht grünen Plattenbauvierteln, die den Schwerpunkt der Abrisse und Freiraummaßnahmen bilden, lediglich schlicht gestaltete Freiflächen nicht als Auf-, sondern eher als Abwertung der Wohnumfeldqualität wahrgenommen werden. In den Augen vieler Bewohner sind pflegeextensive und naturnahe Gestaltung eher ein Zeichen für den Niedergang des Wohngebietes als für dessen Aufwertung. Für die Freiraumplanung ergibt sich damit ein Dilemma: Einerseits werden künftig allein aus Kostengründen neue Freiraumtypen, wie z. B. waldartige Pflanzungen und großzügige Wiesenlandschaften notwendig sein – andererseits stoßen diese Freiraumtypen oft nur auf geringe Akzeptanz bei den Bewohnern. Denn in den betreffenden Vierteln mangelt es meist nicht generell an Freiflächen, sondern noch immer an spezifischen und verträglichen Angeboten für die verschiedenen Altersgruppen.

Angesichts der beschriebenen Situation wird deutlich, dass es im Stadtumbau bislang an überzeugenden Strategien zur Einbettung der Freiraumgestaltung mangelt. Trotz des Einsatzes neuer, informeller Planungsinstrumente gelingt es nur schwer, eine Freiraumentwicklung zu implementieren, die zu einer echten Aufwertung von Grünflächen zusammenhängen und zu einer nachhaltigeren Stadtentwicklung führt. Die Gründe dafür liegen weniger im Mangel an kreativen Ideen, als vielmehr in beschränkten Ressourcen für ihre Umsetzung und der starken Prägung von Entscheidungsprozessen durch wohnungswirtschaftliche Zwänge geprägt.

3.5. Stadtumbau und Bewohnerbeteiligung

Bewohnerbeteiligung im Stadtumbau genießt auf der Programmebene höchste Wertschätzung. Fast alle Programmdokumente betonen die Notwendigkeit einer umfassenden Beteiligung. 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 2001: 3) und „die gebietsbezogenen Konzepte sind in enger Abstimmung mit den betroffenen Grundeigentümern im Stadtteil, den Nutzern und Bewohnern zu erarbeiten“ (ebd.: 8f.). Dieselbe Linie lässt sich in einer Vielzahl von Dokumenten der Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik, der Wohnungswirtschaft und der Fachverwaltungen wieder finden. Nahezu einhellig wird von Entscheidungsträgern der außerordentlich hohe Stellenwert betont, den Bürgerbeteiligung im Stadtumbau haben müsse.

Paradoxaerweise geben die Auswertungen, die es bislang zur Praxis des Stadtumbaus gibt, ein völlig anderes Bild wieder (vgl. BMVBW/ BBR 2003, BMVBS/ BBR 2006, Kabisch u.a. 2003, Bernt/ Fritsche 2008, BMVBS 2008: 119ff.). Im Gegensatz zu der im Programm konzipierten „gemeinsamen Zieldefinition“, „engen Abstimmung“ und „frühzeitigen Einbeziehung“ ist die Realität des Stadtumbaus eher von einseitigen Informationsveranstaltungen geprägt, auf denen Bewohner über bereits gefasste Beschlüsse in Kenntnis gesetzt werden und diese „teilweise“ sogar diskutieren dürfen.

Typisch für die Situation dürfte folgende Einschätzung der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost sein

„Die Folge war, dass häufig Informationen über die laufenden Aushandlungsprozesse und notwendigen Rückbaumaßnahmen lange verdeckt gehalten wurden, jedoch über ‚verschlungene Wege‘ dennoch vielfach publik wurden, was dann verständlicherweise Unmut bei den Betroffenen auslöste. (...) 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 2006: 79).

Eine aktuelle Studie (Bundestransferstelle i.E.) benennt weitere Einschränkungen der Bürgerbeteiligung. Auf Grundlage einer Auswertung von Beteiligungsansätzen wird dabei der Stand der Bürgerbeteiligung im Stadtumbau in sehr ernüchternder Weise beschrieben. So wird deutlich gemacht, dass die Akzeptanz bürgerschaftlicher Initiativen bei Entscheidungsträgern eher gering sei und ihre Einbeziehung nur widerwillig erfolge. Beteiligung der Bewohner sei eher die Ausnahme als die Regel und werde meist auf die

sporadische Information der Betroffenen beschränkt. Hinzu komme, dass stadtentwicklungspolitische Ziele zwar mitunter zwischen Bürgern und Kommune diskutiert würden, in der konkreten Umsetzung aber die Einzelfallinformation und -aushandlung durch die Wohnungsunternehmen mehr oder weniger unabhängig hiervon verlaufe. Zwar wird auch von einer Vielzahl von positiven Ansätzen berichtet, in denen Bürgerbeteiligung außerordentlich kreativ, transparent und innovativ erfolge – diese seien aber vor allem bei Aufwertungsprojekten und oft im Zusammenhang mit anderen Planungsverfahren (z.B. „Soziale Stadt“) zu finden. Beim „harten“ Rückbau werden Bürger eher „draußen“ gehalten und aus den Entscheidungsverfahren ausgeschlossen, um diese nicht zusätzlich zu verkomplizieren.

Trotz einer Vielzahl von Beteiligungsverfahren unterschiedlicher Art muss also festgestellt werden, dass Beteiligung im Stadtumbau – völlig im Gegensatz zu den Sonntagsreden verantwortlicher Politiker – einen eher nachrangigen Stellenwert hat. Die Gründe hierfür liegen auch wieder in Gesamtsteuerungsstruktur des Stadtumbaus und sind leicht zu erkennen: Da die Wohnungsunternehmen für die Durchführbarkeit des Stadtumbaus entscheidend sind, bringen sie eine höhere Vetomacht an den Verhandlungstisch als die Bewohner. Die ungleichen Ressourcen von Bewohnern und Wohnungsunternehmen schlagen sich damit direkt in unterschiedlichen Chancen nieder, in kooperativen Verfahren Gewinne für die eigene Position herauszuschlagen. Diese Situation kann als Beteiligungsparadoxon des „Stadtumbau Ost“ beschrieben werden: Einerseits ist der Stadtumbau mit seinem Einbezug wohnungswirtschaftlicher Akteure in Zielsetzung, Implementation und Umsetzung deutlich kooperativer ausgerichtet als vergangene Programme, andererseits führt genau diese stärkere Einbeziehung zu einem Verlust an bürgerschaftlichen Einflusschancen.

Entscheidend für den Erfolg bzw. Misserfolg von Beteiligungsverfahren ist im Stadtumbau weder ein mangelndes Wissen um Beteiligungsverfahren, noch eine mangelnde Beteiligungskultur. Wo Verwaltungsstellen Beteiligung und Information der Bewohner vorsichtig gestalten, ist dies im meist weniger der grundsätzlichen Ablehnung von Bürgerbeteiligung, sondern vielmehr den projektbezogen aktuellen Verhandlungskonstellationen zwischen Wohnungswirtschaft, Stadt und Fördermittelgeber geschuldet, die nicht durch „zu viel“ Beteiligung gefährdet werden sollen. Die zentrale Voraussetzung für eine Stärkung der Bewohnerbeteiligung liegt deshalb nicht in einer Verbesserung von Beteiligungstechniken, sondern vor allem in der Stärkung öffentlicher Verantwortung und dem Ausbau von Handlungskapazitäten, um diese – im Zweifelsfall auch gegen die Interessen von Wohnungsunternehmen – in Anspruch nehmen zu können.

Unter den gegenwärtigen Bedingungen führen die auf der Stadtteilebene immer wieder angeschobenen Beteiligungsverfahren eher zu einem „Zerfransen“ der Beteiligungslandschaft. Es entsteht ein undurch-

sichtiges Geflecht aus Räumen und Anlässen, zu denen Bewohnerbeteiligung erwünscht ist, solchen, bei denen sie als verzichtbar angesehen wird und solchen, in denen sie zwar angeschoben, aber nach kurzer Zeit wieder abgebrochen wird. Eine solche Beteiligung „nach Bedarf“ wird von vielen Bewohnern als undemokratisch empfunden, mit Skepsis betrachtet oder gar komplett abgelehnt. Sie unterminiert damit die Legitimitätseffekte von Teilnahmeverfahren. Die Chancen, Effizienz und Responsivität des kommunalpolitischen Systems durch solche „eingeladenen“ Verfahren zu verbessern, sind entsprechend gering.

3.6. Die Problemlagen des Stadtumbaus und die Vorschläge der Lenkungsgruppe

Worin liegen also die Probleme beim Stadtumbau? Wie sind auf dieser Grundlage die Vorschläge der Lenkungsgruppe zur Evaluierung und zur Fortführung des Programms Stadtumbau Ost über das Jahr 2009 hinaus einzuschätzen?

Die hier diskutierten Probleme des Stadtumbaus lassen sich wie folgt zusammenfassen

- Eine integrierte gesamtstädtische Planung für den Stadtumbau ist zwar vorhanden – sie lässt sich aber nur schwer umsetzen.
- Aufwertung und Rückbau werden räumlich nicht ausreichend gesteuert. Der Stadtumbau hält nur in geringem Maße Instrumente bereit, mit denen eine sinnvolle räumliche Planung durchgesetzt werden kann.
- Trotz erheblicher Anstrengungen entzieht sich eine Reihe von Problemfeldern weitgehend der politischen Steuerung. Im Windschatten des Stadtumbaus verschärfen sich dadurch Problemlagen, vor allem in den Bereichen unsanierter Altbaubestände, technische Infrastruktur, Siedlungsstruktur und ökologische Stadtentwicklung.
- Eine Einbeziehung der Bürger in grundlegende Entscheidungen über die Zukunft ihrer Städte findet nur nachrangig statt.

Diese Probleme sind nicht die Folge mangelnder Aufmerksamkeit, oder nicht vorhandenen politischen Willens, sondern sie sind ein Ausdruck unzureichender Steuerungswirkung der vorhandenen Förderprogramme. Sie beschränken sich auch nicht auf den Mangel an Finanzmitteln, sondern resultieren vor allem aus den Kooperationsstrukturen des Stadtumbaus.

Vor diesem Hintergrund sind die Vorschläge der Lenkungsgruppe an vielen Stellen zu kurz gegriffen und werden erkennbaren Problemlagen ostdeutscher Städte zu wenig gerecht. Statt die Chance für eine Neuausrichtung der Stadtentwicklungspolitik zu nutzen, beschränken sie sich im Wesentlichen auf eine Fortführung der eingeschlagenen Politik.

Zusammengefasst lassen sich die Vorschläge auf die Formel: „Weiter so, nur mit noch mehr Abriss in der Platte, mehr Aufwertung in der Innenstadt und um die Infrastrukturprobleme soll sich jemand anders kümmern“ bringen. Durch verschiedene Themenbereiche hindurch ziehen sich dabei zwei Grundprobleme:

- a) Eine zu ungenaue Beschreibung von Problemlagen, die insbesondere in Bezug auf Handlungskapazitäten verschiedener Akteure, Interessenkonflikte und Widersprüche zwischen einzelnen Zieldimensionen hinter dem Stand der Diskussion zurückbleibt.
- b) Eng damit verbunden, eine ungenaue Formulierung von Politikvorschlägen. Statt klarer Zielbestimmungen für die Anpassung oder Revision bestehender Instrumente finden sich an vielen Stellen ungenaue Formulierungen, die teils an „wishful thinking“ erinnern.

Die unterkomplexe Erfassung von Problemlagen und der Verzicht auf klare Zielformulierungen führen zusammen zu Vorschlägen, die sich im Wesentlichen als ein Versuch der Umsteuerung von Fördermitteln zugunsten des Altbaus zusammenfassen lassen. Damit gehen die Vorschläge der Lenkungsgruppe aber an Kernproblemen der Entwicklung schrumpfender ostdeutscher Städte vorbei. Denn das Grundproblem des Stadtumbaus besteht nicht in einer falschen Ausrichtung von Förderscheiben, sondern in der mangelnder räumlichen Steuerung von Abriss- und Aufwertungsmaßnahmen.

Zu fordern wäre deshalb ein Aufbau von Steuerungskapazitäten, die es den Kommunen stärker als bisher ermöglichen, Stadtumbau (d.h. sowohl Aufwertung als auch Rückbau) dort zu realisieren, wo es aus Sicht der Integrierten Stadtentwicklungskonzepte sinnvoll ist und integrierte Quartiersentwicklungskonzepte auch tatsächlich umsetzen zu können. Hierfür bedarf es sowohl eines deutlich höheren Mittelansatzes, als auch der Stärkung personeller und organisatorischer Ressourcen, sowie einer höheren Qualifizierung der Verwaltung in Bezug auf die Anwendung prinzipiell zur Verfügung stehender städtebaulicher Instrumente. Eine räumliche Steuerung der Schrumpfung wird zudem stärker die Frage von Eigentumstransfers angehen müssen.

4. Empfehlungen für die Fortsetzung von Stadtumbau Ost

4.1. Grundsätzliches

Seit Städte bestehen, befinden sie sich im Umbau. Die kontinuierliche baulich-räumliche Anpassung an fortwährende Veränderungen ist integraler Bestand der Existenzform Stadt. In der Bundesrepublik wird dieser Prozess seit Jahrzehnten durch die Städtebauförderung begleitet. Das Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost ist die Antwort auf eine besonders akute Herausforderung für die Stadtentwicklung, die aus dem Zusammenspiel wirtschaftlicher, sozialer und demografischer Umbrüche im Verlauf der Gesellschaftstransformation in Ostdeutschland erwuchs. Dieses Zusammenspiel setzte dynamische Kräfte frei, welche die Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung in kurzer Zeit radikal veränderten. Widerstreitende Bewegungen von Flächenwachstum und Perforierung, von Funktionsverlusten und Funktionsverlagerungen, von rapiden Einwohnerverlusten und steigenden Nutzungsansprüchen waren die Folge. Rasches Handeln war und ist geboten, um Struktur und Funktionalität des urbanen Siedelns auf die Anforderungen der schrumpfenden Stadt einzustellen und deren Zukunftschancen zu wahren.

Primat des nachhaltigen Städtebaus durchsetzen

Grundsätzlich gilt, dass der Einsatz erheblicher öffentlicher Mittel für die Anpassung privater Wohnungsangebote an eine veränderte Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt gerechtfertigt ist, weil Wohnen eine soziale Dimension hat und Stadtentwicklung eine gesellschaftliche Aufgabe ist. Das Geld der Steuerzahler wird verwandt, um Städte, die mit außerordentlichen strukturellen Umbrüchen zu kämpfen haben, als Gemeinwesen zukunftsfähig zu machen. Der „Preis“ für die öffentliche Unterstützung privater Eigentümer bei der Marktanpassung ihrer Bestände ist die Unterordnung ihrer objektkonkreten Maßnahmen unter ein städtebauliches Konzept, das konsequent auf nachhaltige Stadtentwicklung ausgerichtet ist. Für den Einsatz des öffentlichen Gelds soll das Primat des Städtebaus über partikulare wohnungswirtschaftliche Erwägungen gelten. Dies liegt im Interesse aller und ausdrücklich auch im Interesse der Wohnungswirtschaft, denn wohnungswirtschaftlicher Erfolg lässt sich auf Dauer nur in einem städtebaulichen Umfeld erzeugen, das geordnet, effizient, attraktiv und zukunftsfähig ist.

Kommunale Handlungsfähigkeit durch föderale Finanzreform

Die Hauptverantwortung für den Stadtumbau müssen die Städte selbst tragen. Die Vielfalt der lokalen Ausgangsbedingungen erfordert vielfältige Lösungen. Die jeweilige Einzigartigkeit im Mix von Stärken und Schwächen, Potenzialen und Gefahren kann nur vor Ort adäquat aufgenommen und in Leitbilder, Strategien, Verfahren und praktische Maßnahmen umgesetzt

werden. Hierfür braucht es ein selbstbewusstes und handlungsfähiges Gemeinwesen. Handlungsfähigkeit meint demokratische Selbstorganisation und Willensbildung, rechtliche und administrative Entscheidungskompetenzen und konsequente Durchsetzung des Konnexitätsprinzips: Wer die Aufgabe übertragen bekommt, erhält auch die dafür notwendige Finanzausstattung.

Diese Handlungsfähigkeit ist für die meisten ostdeutschen Kommunen nicht gegeben, da über die Bewältigung der Pflichtaufgaben hinaus kaum eigenständige finanzielle Spielräume bestehen. Nur durch das Förderprogramm werden die Kommunen in die Lage versetzt, Stadtumbau zu betreiben. Damit wurde ein Instrument installiert, mithilfe dessen die Exekutiven in Bund und Ländern die strategischen Entscheidungen der Kommunen im Stadtumbau kontrollieren können. Im Konfliktfall überwältigt die Programmlogik die Handlungslogik vor Ort.

Da immer mehr Städte selbst den kommunalen Eigenanteil nicht mehr aufbringen können, sind seit 2007 mit der „Experimentierklausel“ und der Regelung zu Sicherungsmaßnahmen an maroden stadtbildprägenden Gebäuden erste Veränderungen in der Fördersystematik vorgenommen worden, die es erlauben, den kommunalen Eigenanteil nochmals drastisch zu reduzieren, bis auf Null zu setzen oder anderen Akteuren des Stadtumbaus zu übertragen.

Damit ist eine Fortführung aller Programmbestandteile gerade auch in den strukturschwachen und am meisten hilfsbedürftigen Kommunen gesichert. Die lokale Handlungsfähigkeit und Eigenverantwortlichkeit wird jedoch weiter unterhöhlt. Dies ist auch der Tenor der Empfehlungen der Lenkungsgruppe, die eine nationale Stadtentwicklungspolitik befürwortet, in deren Rahmen Bund und Länder eine staatliche Verantwortung für die Stadtentwicklung übernehmen.¹⁸

Die grundsätzliche Lösung kann nur in einer Reform der föderalen Finanzbeziehungen liegen, die den Kommunen zur Bewältigung ihrer Aufgaben einen erheblich höheren Anteil des Steueraufkommens direkt zukommen lässt und zugleich das Umverteilungsvolumen in Gestalt von Förderprogrammen und Zuweisungen durch Land und Bund reduziert. Damit wird zentralistische Steuerung verringert, aber die reale Verantwortung der Kommunen für ihr Tun und Lassen steigt erheblich, denn das Entscheidungsspektrum wird größer, der Euro kann nur einmal ausgegeben werden und staatlicher Paternalismus als Auffangnetz entfällt. Auf diesem Wege kann die demokratische

¹⁸ Vgl. 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, Mai 2008, S. 10.

Teilhabe vor Ort nachhaltig gestärkt werden, denn die kommunalen Entscheidungen gewinnen für das Gemeinwesen und für jede Bürgerin bzw. jeden Bürger ganz erheblich an Bedeutung. Dies schlägt sich in aktiverer Partizipation und besser qualifizierten Repräsentativorganen nieder.

Die Reform der föderalen Finanzbeziehungen ist der eigentliche Weg, um die Kommunen als demokratische Körperschaften zu den zentralen Akteuren im Stadtumbau zu machen, die selbstbestimmt und eigenverantwortlich handeln können.

Kommunales Wohnungseigentum erhalten

Zur Handlungsfähigkeit der Städte gehört auch, das kommunale Wohnungseigentum zu bewahren. Kommunales Wohnungseigentum ist Kernbestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge und Instrument der Stadtentwicklung. Die Wohnungsbestände in den Händen der kommunalen Gesellschaften bilden den Grundstock der sozialen Wohnraumversorgung. Gerade in den ostdeutschen Ländern ist der Anteil der kommunalen Wohnungsbestände am lokalen Mietwohnungsmarkt in der Regel so groß, dass eine wirksame Marktsteuerung im Interesse der sozialen Wohnraumversorgung möglich ist. Darüber hinaus hat sich in der Vergangenheit vielfach gezeigt, dass ein im kommunalen Eigentum befindliche Wohnungsbestände und Grundstücksflächen unabdingbar für die Steuerung von großräumigen Stadtentwicklungsmaßnahmen sind. Auch in Zeiten enormer Angebotsüberhänge und niedriger Mieten bleibt kommunales Eigentum daher ein zentrales Steuerungsinstrument, das nicht aus der Hand gegeben werden darf.

Die bisherigen Erfahrungen nach der Privatisierung kommunaler Wohnungsbestände haben gezeigt, dass diese Bestände neuen Verwertungslogiken unterliegen, die nicht primär von den lokalen Wohnungsmärkten bestimmt sind. Die wohnungswirtschaftlichen Entscheidungen werden von Kriterien bestimmt, die nicht von Leitbildern und Zielen lokaler Stadtentwicklung geprägt sind. Die Entscheidungsträger sind nicht mehr in die lokalen Meinungsbildungs- und Abstimmungsprozesse einzubinden. Faktisch fallen die privatisierten Bestände aus den kooperativen Verfahren des Stadtumbaus heraus und be- bzw. verhindern nachhaltigen Städtebau in der schrumpfenden Stadt.

4.2. Zusammenführung von Stadtumbau Ost und Stadtumbau West

Aus rein fachlicher Sicht ist es nicht zwingend erforderlich, Stadtumbau Ost nach 2009 als separates Programm fortzuführen. Stringenter, effektiver und letztlich auch gerechter wäre es, das Stadtumbauprogramm **bundesweit als spezielle Städtebauförderung für Kommunen mit besonders krassen Strukturproblemen** einzurichten. Die Qualifikation für dieses Programm könnte durch einen knappen Indikatorenkatalog mit Kerndaten der Stadtentwicklung geregelt werden (Einwohnerentwicklung, Leerstandsquote, Haushaltssituation ect.).

Damit würden alle Städte in Ost und West, die sich in vergleichbaren Situationen befinden, auch gleich behandelt. Hiervon würden die ostdeutschen Schrumpfstädte ebenso wie die strukturschwachen westdeutschen Regionen profitieren, wenn auch der räumliche Schwerpunkt zweifellos in Ostdeutschland liegen würde. Jedoch würden einige ostdeutsche Städte mit besonders erfolgreicher Entwicklung aus dieser speziellen Förderung herausfallen, was ebenfalls gerechtfertigt wäre und eine stärkere Mittelkonzentration auf die wirklich großen Problemfälle zuließe. Entsprechend müsste auch Stadtumbau West entfallen, worunter sich sowieso nicht selten Vorhaben konventioneller Städtebauförderung verstecken, die sich als „Kompensation“ für Stadtumbau Ost und generell unter dem Label „Stadtumbau“ beim Bund einfacher unterbringen lassen.

Ein bundesweites Stadtumbauprogramm nach einheitlichen Kriterien wäre geeignet, Ost-West-Neiddebatten zu verringern, ostdeutsches Selbstbewusstsein zu heben und die innere Einheit zu stärken und sollte durchaus offensiv kommuniziert werden.

Unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen ist die politische Durchsetzbarkeit dieser Idee eher gering. Auf Bundesebene haben sich die meisten Parteien bereits im Sinne einer separaten Fortführung von Stadtumbau Ost und Stadtumbau West positioniert. Auf Länderebene werden vor allem die Regierungen im Südwesten schnell feststellen, dass nur wenige Städte aus ihren Verantwortungsbereichen in den Genuss der Sonderförderung kommen dürften und daher ein Bund-Länder-Programm Stadtumbau West mehr Geld fließen lässt. Auch die organisierte Wohnungswirtschaft hat sich für eine separate Fortführung beider Programme ausgesprochen.

Auf jeden Fall braucht es Zeit, um ein bundesweit einheitliches Förderprogramm zu entwickeln, öffentlich zu diskutieren und durch die politischen Entscheidungsverfahren zu bringen. Voraussetzung wäre eine grundsätzliche Verständigung über Reichweite, Ziele und Instrumente. Ein Indikatorenkatalog, der letztlich den Zugang zum Programm regeln soll, muss erarbeitet und abgestimmt werden. Gerade in diesem Prozess ist mit erheblichen und zeitaufwändigen Verteilungskonflikten zu rechnen, die zu bewältigen sind.

Unter diesen Umständen ist wahrscheinlich konsensfähig, Stadtumbau Ost als separates Programm bis zum Ende der Laufzeit von Solidarpakt II fortzuführen und danach eine Zusammenführung der beiden Städtebauförderprogramme anzustreben. Die Voraussetzungen dafür sollten jedoch frühzeitig angegangen werden.

4.3. Förderung von Abriss und Rückbau

Der Wohnungsleerstand in Ostdeutschland wird weiter wachsen. Zwar ist der Geschossneubau faktisch zum Erliegen gekommen, der Eigenheimbau drastisch reduziert und die Suburbanisierung gestoppt. Dafür werden die Haushaltszahlen im kommenden Jahrzehnt deutlich sinken, da die geburtenschwachen Jahrgänge nach dem „Wendeknick“ ins Haushaltsgründeralter vorrücken und geburtenstarke Altersgruppen ihren Lebenszyklus beenden.

Die Prognosen gehen davon aus, dass in Ostdeutschland bis 2020 etwa 1,4 Mio. Wohnungen leerstehen werden, wenn der Abriss im Stadtumbau nicht fortgesetzt wird. Bei einer Gesamtwohnungszahl von etwa 7,6 Mio. WE würde dies eine Leerstandsquote von 18 Prozent ergeben. Wird die Fluktuationsreserve in Höhe von 5 Prozent des Gesamtbestands abgezogen (400.000 WE), ergibt sich ein struktureller Leerstand von 1 Mio. Wohnungen, die nicht mehr vermarktbare sind. Wird hiervon wiederum die Zahl von 350.000 Wohnungen abgezogen, deren Abriss zum Stand 2007 bereits im laufenden Programm Stadtumbau Ost geplant und förderseitig gesichert ist, verbleibt ein abzubauen Überhang von 650.000 Wohnungen, der im Zeitraum bis 2020 anfällt.

Abrissvolumen 2009 - 2016

Die Lenkungsgruppe zur Programmevaluierung von Stadtumbau Ost schlägt vor, im Zeitraum von 2009 bis 2016 die Fördermittel für den Abriss von etwa 200.000 bis 250.000 Wohnungen bereitzustellen. Dies liegt deutlich unter der Größenordnung des strukturellen Leerstands und wird damit begründet, dass sich ein hoher Anteil des Leerstands auf überwiegend vermietete Gebäude verteilt, also kein besonderes effektives Leerstandsmanagement betrieben wird.

Dieser Annahme stehen die bisherigen wohnungswirtschaftlichen Erfahrungen gegenüber, dass ein mittelfristig angelegtes Leerstandsmanagement durchaus in der Lage ist, den Leerstand recht kostengünstig auf ausgewählte Bestände zu konzentrieren. Diese Steuerung ist eine notwendige Voraussetzung für städtebaulich nachhaltigen Stadtumbau. Es wird nicht einfach abgerissen, was irgendwie leer gefallen ist, sondern es wird systematisch leer gezogen, was im städtebaulichen Konzept vorgesehen ist (natürlich in einer schwer vermarktbar Wohnlage mit hohen durchschnittlichen Leerständen).

Aus diesen Gründen wird vorgeschlagen, die Mittel für eine Reduzierung des Wohnungsüberhangs bis auf 10 Prozent des Gesamtbestands¹⁹ bereit zu stellen.

¹⁹ Nach allen wohnungswirtschaftlichen Erfahrungen wird das Umzugsmanagement extrem aufwändig, wenn der Leerstand im Bestand auf unter 10 Prozent fällt, weil geeignete Austauschwohnungen nicht mehr in genügender Anzahl zur Verfügung stehen.

Dies ergibt eine Größenordnung von 300.000 Wohnungen.^{20 21}

Nach allen wohnungswirtschaftlichen Erfahrungen wird das Umzugsmanagement extrem aufwändig, wenn die Leerstandsquote im Bestand auf unter 10 Prozent fällt, weil geeignete Austauschwohnungen nicht mehr in genügender Anzahl zur Verfügung stehen. Dies bedeutet, dass schrumpfende Städte selbst bei optimaler Programmdurchführung auf absehbare Zeit mit überdurchschnittlichen Leerständen leben müssen.

Fördersatz für Abriss/Rückbau

Nach den bisherigen wohnungswirtschaftlichen Erfahrungen erscheint es angemessen, für Abriss und Rückbau den Fördersatz von 50 – 60 Euro/m² Wohnfläche beizubehalten.

Solange eine grundsätzliche Reform der föderalen Finanzen zugunsten der Kommunen ausbleibt, sollte auch an der bestehenden Regelung festgehalten werden, dass diese Förderung ausschließlich durch Bund und Länder finanziert wird.

Die Kommunen sollten durch eine Konkretisierung der Anforderungen an Inhalt und Verbindlichkeit der Stadtentwicklungskonzepte in ihrer Genehmigungskompetenz für Abrissvorhaben gestärkt werden. Genehmigungen und Bewilligungsprioritäten sind nicht nur nach Lage in einer Fördergebietskulisse, sondern strikt nach den städtebaulichen Zielen eines abgestimmten und politisch beschlossenen Stadtumbaukonzepts zu vergeben.

4.4. Altschuldenregelung nach § 6a AHG

Als flankierende Maßnahme zur Abrissförderung hat die Härtefallregelung nach § 6a AHG, wonach abgerissener Wohnraum existenzgefährdeter Eigentümer von Altschulden befreit wird, in der bisherigen Laufzeit von Stadtumbau Ost eine erhebliche Rolle gespielt. Ohne die Härtefallregelung wären viele Wohnungsunternehmen betriebswirtschaftlich nicht in der Lage gewesen, die Abrissförderung in Anspruch zu nehmen, und hätten sich somit nicht am Stadtumbau Ost beteiligen können.

Ob und wie die Altschuldenentlastung fortgesetzt werden soll, ist umstritten.

²⁰ Die Lenkungsgruppe unterstellt für die Leerstandsquote eine Zielgröße von knapp 11 Prozent.

²¹ Matthias Bernt hält die Fixierung eines Abrissvolumens im Stadtumbauprogramm generell nicht für sinnvoll, da sie als „planwirtschaftliche“ Vorgabe Eigenlogik und damit einseitig Druck auf den Wohnungsabriss entfalte. Er trägt diese Empfehlung daher nicht mit. Thomas Flierl und Wolfram Wallraf sehen auch diese Tendenz, meinen aber, dass zur Bestimmung des Programmvolumens eine Rechengröße abzureißender Wohnungen erforderlich ist und der einseitigen Abrissorientierung in der Praxis des Stadtumbaus selbst entgegengesteuert werden muss.

Ganz grundsätzlich bleibt es dabei, dass die Altschulden ein willkürliches politisches Konstrukt des Vereinigungsprozesses sind. Planwirtschaftliche Verrechnungsinstrumente, welche die Übernahme von Produkten der DDR-Bauwirtschaft in die Bestände der kommunalen oder genossenschaftlichen Wohnraumversorgung regelten, wurden 1990 quasi über Nacht in D-Mark-Schulden verwandelt. Aus diesem Grunde gehören die Altschulden als fehlgeleitetes Instrument des Einigungsvertrags grundsätzlich gestrichen.

Abgesehen von dieser grundsätzlichen Position gibt es triftige Gründe dafür, die Altschuldenentlastung bei Abriss von Wohnraum als Instrument des Stadtumbaus in einer stärker an die existierenden Problemlagen angepassten Form fortzusetzen und ggf. sogar auszubauen

- Für existenzgefährdete Unternehmen bedeutet die Altschuldenentlastung eine notwendige Voraussetzung, um den Abriss betriebswirtschaftlich überhaupt schultern zu können.
- Im Interesse nachhaltiger Stadtentwicklung wäre jedoch eine generelle Altschuldenentlastung für abgerissenen Wohnraum, unabhängig von der Existenzgefährdung des Unternehmens. Die bisherige förderpolitische Ungleichbehandlung führt zu unterschiedlichen Resultaten der Wirtschaftlichkeitsberechnungen und damit auch zu divergierenden Objektentscheidungen durch die jeweiligen Wohnungsunternehmen, deren Bestände jedoch stadträumlich vermischt sind. Die bisherigen Erfahrungen im Stadtumbau zeigen, dass in solchen Situationen eine schlüssige und zukunftsfähige städtebauliche Lösung oftmals nicht herbeigeführt werden kann.
- Darüber hinaus ist die Situation der individuellen privaten Wohnungseigentümer im Altbau zu betrachten, deren Gebäude einen Großteil der Bestände in den ohnehin komplizierten Innenstadtbereichen ausmachen. Für diese Eigentümergruppe gibt es zusätzlich zur „reinen“ Abrissförderung keinerlei flankierendes Element der Schuldenentlastung, da die Altschuldenproblematik hier nicht greift. Andererseits hatten diese Eigentümer im Jahr 1990 einen Bestand mit einem (auch im Vergleich zum Plattenbau) riesigen Sanierungsstau übernommen, der zunächst ganz erhebliche Investitionen erforderte, um überhaupt marktgängig zu werden bzw. zu bleiben.

Gegen alle obigen Argumente sprechen die hohen Kosten einer Fortsetzung oder gar Erweiterung der heutigen Altschuldenentlastung sowie der Vorwurf der Ungleichbehandlung von Ost und West auf dem gesamtdeutschen Wohnungsmarkt.

Konturen einer Anschlussregelung für die Altschuldenentlastung

In Anbetracht dieser Gesamtsproblematik wird vorgeschlagen, die Altschuldenentlastung in modifizierter Form fortzusetzen und dabei aus städtebaulichen wie ordnungspolitischen Gründen alle beteiligten Eigentümer am Stadtumbau im Grundsatz gleich zu behandeln. Ohne eine Anschlussregelung könnten sich besonders belastete Unternehmen an erforderlichen Rückbauten nicht mehr beteiligen. Eine Anschlussregelung machte insbesondere die Festsetzung eines neuen Stichtages zur Bemessung des Leerstandes und die Bestimmung einer entsprechenden Leerstandsquote erforderlich.

Es ist eine Regelung zu finden, die jeden im Rahmen von Stadtumbau Ost abgerissenen Quadratmeter Wohnfläche von „alten Schulden“ entlastet. Bei der organisierten Wohnungswirtschaft wären dies die Altschulden, bei individuellen Wohnungseigentümern wären Verbindlichkeiten anzurechnen, die zur Finanzierung früherer Modernisierungsinvestitionen aufgenommen wurden, wobei in diesen Fällen ein Stichtag (etwa der Start von Stadtumbau Ost) zu fixieren wäre, um spekulative Effekte zu vermeiden.

Angesichts der Finanzsituation von Bund und Ländern ist nicht gesichert, dass die Entlastung als Vollentschuldung erfolgt. Die Entschuldungsquote wäre nach Maßgabe der Haushaltssituation zu bestimmen.

Eine Umwidmung der Entlastungsbeträge von Abriss zu Aufwertung sollte dabei nicht nur für Altbau-sanierung, sondern auch für andere Maßnahmen nachhaltiger Stadtentwicklung nach Maßgabe des Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes ermöglicht werden, und zwar unabhängig vom Bautyp.

Abrissprämie als Alternative

Alternativ zu einer Fortsetzung oder Modifizierung der jetzigen Regelungen im Zusammenhang mit § 6a AHG wäre auch ein grundsätzlich neues Instrument vorstellbar, das aus den Finanzierungsquellen der jetzigen Altschuldenentlastung, also aus dem Erblastentilgungsfond, gespeist wird. Dabei könnte es sich um eine Abrissprämie handeln, die für jeden im Rahmen von Stadtumbau Ost und auf der Grundlage eines bestätigten städtebaulichen Konzepts abgerissenen Quadratmeter Wohnfläche gezahlt wird. Und zwar unabhängig von Status und Wirtschaftskraft des Eigentümers.

Der Vorteil einer solchen Regelung würde darin bestehen, dass die rechtlichen Probleme bei der Definition von Altschulden bzw. „alten Schulden“ irrelevant würden. Dasselbe gilt für den Streit, ob die Entlastung für alle oder nur für existenzgefährdete Eigentümer vorgenommen werden muss. Es wäre eine vollständige ordnungspolitische Gleichbehandlung aller am Stadtumbau beteiligten Eigentümer gewährleistet. Damit wäre eine notwendige wohnungswirtschaftliche Voraussetzung für städtebaulich nachhaltigen Stadtumbau geschaffen.

4.5. Wohnraummodernisierung

Angesichts der gewaltigen Überhänge im Geschosswohnungsbau steht eine massive und nahezu flächendeckende Förderung von Wohnraummodernisierung wie in den 1990er Jahren heute nicht mehr zur Debatte.

Andererseits ist die Wohnraummodernisierungsförderung in der Förderpraxis von Stadtumbau Ost so stark zurückgefahren worden, dass selbst eine Unterstützung zur Stabilisierung von zukunftsfähiger Stadtbereiche über diese Schiene kaum mehr stattfindet. In den meisten Fällen wurden in den vergangenen Jahren nur noch einige wenige handverlesene Vorhaben gefördert, die aus Landessicht als Leuchtturmvorhaben ausgewählt wurden. Vorhaben, die „höheren Orts“ nicht auf Zustimmung trafen, hatten generell keine Chance. Hinzu kamen sehr ungünstige und komplizierte Förderkonditionen in den Richtlinien einzelner Länder, die interessierte Wohnungseigentümer von vorneherein abschreckten.

Problematisch war auch die – mehr oder weniger ausgesprochene – Tendenz, das gesamte Thema auf den Altbau zuzuschneiden und den industriellen Wohnungsbau generell nicht mehr zu berücksichtigen, und zwar unabhängig von der stadträumlichen Lage.

Das größte fördersystematische Problem ist, dass den Kommunen in den Koordinierungs- und Aushandlungsprozessen mit den Wohnungseigentümern und speziell mit der unternehmerischen Wohnungswirtschaft zur Durchsetzung städtebaulich nachhaltiger Stadtumbaukonzepte ein wichtiges Instrument fehlt, um übermäßige wohnungswirtschaftliche Belastungen (etwa durch Abriss mit überdurchschnittlichen Leezugskosten) durch gezielte Entlastungen auszugleichen und die Modernisierungsinvestitionen auf die konzeptkonformen Standorte zu lenken. Das gesteuerte Zusammenspiel von Abriss und Aufwertung kann nur dann funktionieren, wenn für beide Dimensionen des Stadtumbaus wirksame Förderhebel zur Verfügung stehen.

Wohnraummodernisierungsförderung als strategisches Instrument

Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, einen durchaus begrenzten Anteil der Aufwertungsförderung von Stadtumbau Ost nach einem fixen Verteilungsschlüssel als Wohnraummodernisierungsförderung den Kommunen in eigener Verantwortlichkeit zur Verfügung zu stellen. Nochmals: Es geht nicht um Masse! Gebraucht wird ein handhabbares strategisches Instrument für „chirurgische Eingriffe“ zur Steuerung des Stadtumbaus in kommunaler Verantwortung. Entscheidend für die Bewilligung soll nicht der Bautyp, sondern einzig die stadträumliche Lage und städtebauliche Zielstellung im Stadtumbaukonzept sein.

Zu den Kriterien für förderungswürdige Wohnraummodernisierung sollen unbedingt auch ökologische und energetische Kennziffern gehören. Insofern soll

die Modernisierungsförderung im Stadtumbau auch Pilotcharakter und Orientierungsfunktion für innovativen Wohnungsbau übernehmen. Ebenso sollte die Modernisierungsförderung als Instrument sozialer Wohnraumversorgung aktiviert werden, indem Belegungs- und/oder Mietpreisbindungen festzulegen sind.

Diese komplexen Anforderungen dürfen jedoch nicht dazu führen, dass die Modernisierungsförderung – wie gegenwärtig in einigen Bundesländern praktiziert – nur pro Forma existiert und nicht in nennenswertem Umfang abgerufen werden kann, weil die wohnungswirtschaftlichen Belastungen größer sind als die Fördereffekte. Im Gegenteil: Modernisierungsförderung muss sich für die Eigentümer richtig lohnen. Sie muss einfach gestrickt und leicht handhabbar sein, damit sie allen Eigentümern zugute kommen kann. Die Vergabe kann nach einem Wettbewerbsverfahren auf kommunaler Ebene geregelt werden. Die Mengengrenzung ergibt sich aus dem oben genannten Verteilungsschlüssel für die einzelnen Kommunen.

Senkung des kommunalen Eigenanteils für Aufwertungsmaßnahmen

Solange die Finanzausstattung der Kommunen nicht grundlegend verbessert wird, sollte die begonnene Praxis mit der „Experimentierklausel“ fortgesetzt und der Eigenanteil aller Kommunen im Stadtumbau rigoros auf höchstens 10 Prozent gesenkt werden.²²

Um zu verhindern, dass gerade die am meisten von Schrumpfung und Strukturbruch betroffenen und damit finanzschwächsten Kommunen selbst den geringsten Eigenanteil nicht mehr aufbringen können oder zu wagehalsigen Finanzoperationen am Rande der Legalität getrieben werden, sollte grundsätzlich erlaubt werden, den kommunalen Eigenanteil auch durch Dritte erbringen zu lassen. Zumindest in oben genannten Härtefällen.

Wiedereinführung der Investitionszulage für die Wohnraummodernisierung

Der Vorschlag der Lenkungsgruppe zur Evaluierung von Stadtumbau Ost, die Investitionszulage für den Fördertatbestand der Wohnraummodernisierung in festgelegten Gebietskulissen (Stadtumbaugebiete, Sanierungsgebiete, Erhaltungssatzungsgebiete) wieder einzuführen, wird unterstützt. Dabei sollten unbedingt auch Selbstnutzer einbezogen werden. Abweichend vom Votum der Lenkungsgruppe sollte jedoch die Reduzierung der begünstigten Herstellungs-, Erhaltungs- bzw. Anschaffungskosten nicht auf den Altbau begrenzt, sondern ausschließlich am städtebaulichen Konzept festgemacht werden. Dies bedeutet, dass die Bewilligung der Investitionszulage von einer kommunalen Bestätigung der Vereinbarkeit mit dem Stadtentwicklungskonzept abhängig zu machen ist.

Die Wiedereinführung der Investitionszulage ist vor allem für kleinteilig strukturierte innerstädtische

²² In den Empfehlungen zur Finanzausstattung (Punkt 4.10) wird der kommunale Eigenanteil mit 10 Prozent angesetzt.

Altbaugelände von Bedeutung, wo die herkömmlichen Instrumente des Stadtbaus bislang wenig wirksam geworden sind. Viele private Eigentümer in innerstädtischen Altbauquartieren können ohne substantielle und leicht handzuhabende Förderung weder sanieren, noch abreißen oder Neubauen. Die Investitionszulage, ggf. in Kombination mit Schuldenhilfe bei Modernisierung, Umbau oder Abriss könnte hier den strukturellen Nachteil der privaten Hauseigentümer gegenüber der unternehmerischen Wohnungswirtschaft ausgleichen.

Analog zur Wohnraummodernisierungsförderung sollte auch dieses Instrument an ökologische, energetische und soziale Kriterien (Belegungs- und/oder Mietpreisbindungen) geknüpft werden.

4.6. Quartiersaufwertung und Infrastrukturanpassung

Der Löwenanteil der bisherigen Aufwertungsförderung von Stadtumbau Ost ging in die Quartiersaufwertung. Hierunter fallen (mit geringfügigen Abweichungen in der konkreten Programmausgestaltung auf Landesebene) Aufwertungsmaßnahmen für öffentliche Gebäude und öffentliche Räume, Rückbaukosten für öffentliche Gebäude und Anlagen, Kosten für Umbau bzw. Anpassung der technischen Infrastruktur sowie Kosten für die Nachnutzung von Abrissflächen (Ordnungsmaßnahmen, Erschließungskosten für Neubau, Einrichtung von Zwischennutzungen, Herrichtung von Grünanlagen bzw. anderen öffentlichen Nutzungen, Renaturierung).

Konzentration auf die Innenstädte

Der Trend der letzten Jahre geht dahin, dass die Aufwertungsmittel auf die Innenstadtentwicklung konzentriert werden. In diese Richtung zielen die öffentlichen Verlautbarungen von Bund und Ländern, die Ratschläge der Stadtumbaubegleitforschung und auch die Empfehlungen der Lenkungsgruppe zur Programmevaluierung.

Zweifellos liegt in der Stärkung der Innenstädte und insbesondere der Stadtkerne in ihrer Struktur, Funktion und Gestalt der Schlüssel für Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit der schrumpfenden Stadt. Daher sind die Konzentration der Aufwertungsförderung und die Möglichkeit zur Kombination von Stadtumbau Ost, städtebaulicher Sanierung und städtebaulichem Denkmalschutz im Grundsatz zu unterstützen.

Großsiedlungen und soziale Dimension des Stadtbaus nicht ignorieren!

Parallel zur Aufwertungskonzentration auf die Innenstädte sind aber die Belange der randstädtischen Siedlungen des industriellen Wohnungsbaus zunehmend aus dem Blickfeld der politischen Wahrnehmung von Bund, Land und Kommunen geraten. Ein stark restaurativer gesellschaftlicher Trend lenkt das bürgerliche Interesse auf die Wiederherstellung der vor- und frühmodernen Stadt nach historisierenden Leitbildern.

Die soziale Dimension des Wandels, die noch in den 1990er Jahren die Diskussion um den komplexen Wohnungsbau der DDR bestimmt und die Programme zur Wohnungsmodernisierung und Gemeinwesenentwicklung geprägt hat, wird zunehmend aus dem öffentlichen Bewusstsein verdrängt.

Dabei stehen die sozialen Verhältnisse in vielen Plattenbausiedlungen durch die fortschreitende sozialräumliche Segregation und die massiven Abrisseingriffe im Stadtumbau mehr denn je unter Stress. Die Bestrebungen in mehreren Ländern, auch die Fördergebiete des Programms Soziale Stadt in innerstädtische Bereiche zu verlagern, tun ein Übriges. Mental werden große Teile der heutigen Stadt bereits aufgegeben, obwohl dort noch viele Menschen wohnen und auf absehbare Zeit auch bleiben.

Aus diesen Gründen wird vorgeschlagen, einen Teil der Aufwertungsförderung nach Maßgabe der kommunalen Entscheidung für die aus heutiger Sicht zukunftsfähigen Bereiche der randstädtischen Geschosswohngebiete zu reservieren. Förderschwerpunkte sollten die Gemeinweseneinrichtungen, der öffentliche Raum, der Erhalt der städtebaulichen Grundstruktur und die Nachnutzung bzw. Gestaltung der Abrissflächen sein.

Umbau der technischen Infrastruktur

Grundsätzlich sind alle Dimensionen beim Umbau der technischen Infrastruktur bereits heute schon im Rahmen des Aufwertungsteils von Stadtumbau Ost förderfähig. An diesem Grundsatz sollte festgehalten werden. Hierzu gibt es in allen relevanten Gremien einen tragfähigen Konsens.

Problematisch an der bisherigen Förderpraxis ist, dass

- die Kommunen bei der diesbezüglichen Fördermittelbewilligung keinen autonomen Ermessensspielraum haben und zu jeder einzelnen Maßnahme auf die Entscheidung der zuständigen Fachressorts des Landes angewiesen sind;
- die Versorgungsträger nicht hinreichend motiviert sind, die Kosten für Umbau und künftigen Betrieb der technischen Anlagen offensiv in die Stadtumbauplanungen einzubringen, solange der Aufwand unproblematisch auf die Endverbraucher umgelegt werden kann.

Analog zu anderen Handlungsfeldern der Aufwertung wird vorgeschlagen, den Kommunen einen eigenständigen Ermessensspielraum bei der Bewilligung von Fördermitteln für den Umbau der technischen Infrastruktur einzuräumen, um bei der Realisierung ihrer Stadtumbauplanungen eigene Prioritäten setzen zu können.

Zudem sollte die Möglichkeit geprüft werden, die Vergabe von Stadtumbauförderung für Vorhaben der Versorgungsträger ähnlich wie bei der Wohnraummodernisierung an Preisbindungen für die Endverbraucher zu knüpfen.

Ebenfalls zu prüfen wäre die Möglichkeit von steuerlichen Entlastungen der Versorgungsträger bei Maßnahmen zum Umbau der technischen Infrastruktur im Stadtumbau nach einem beschlossenen städtebaulichen Konzept, wenn definierte ökologische und energetische Standards eingehalten werden und Tarifbindungen für die Verbrauch gesichert sind.

4.7. Flächenmanagement und Wohneigentumsförderung²³

Der Raumordnung ist es selbst in Regionen mit stark schrumpfenden Städten bislang nicht gelungen, dem extensiven Neuverbrauch an Wohnbauflächen wirksame Instrumente entgegen zu setzen. Die verminderte Flächeninanspruchnahme auf der grünen Wiese, die sich in den letzten Jahren andeutet, ist einzig dem Marktgeschehen geschuldet, nachdem die Neubau nachfrage infolge der Beendigung der Eigenheimförderung abgeschmolzen ist.

Geblichen ist eine Vielzahl von nicht- oder halbentwickelten B-Plan-Gebieten in suburbaner Lage, deren Zukunft höchst ungewiss ist und deren Versorgung den Steuerzahlern teuer zu stehen kommt.

Vorgeschlagen wird, die Wohneigentumsförderung konsequent und ausschließlich auf die Innenstadt auszurichten bzw. zu begrenzen. Vorrang soll das Flächenrecycling haben, d.h. die Wiedernutzung von Abrissflächen und Brachen.

Um die bisherigen Vorzeigebispiele zu einem für den Stadtumbau mengenrelevanten Vorgang zu machen, sind folgende Voraussetzungen erforderlich:

- Es müssen spezielle Fördermittel zur Vorbereitung von innerstädtischen Stadtumbauflächen bzw. Brachen für eine Neubebauung bereitgestellt werden, um kostenseitige Chancengleichheit mit der Erschließung auf der grünen Wiese zu erreichen (Rückbau von Verkehrs- und Versorgungsanlagen, Entsiegelungen, Bodenuntersuchungen, archäologische Grabungen).
- Die Wohneigentumsförderung für bauwillige Haushalte muss, wenn sie mengenwirksam werden will, mit ihren Konditionen bei den realen Einkommensverhältnissen der Zielgruppen ansetzen und zudem die höheren Aufwendungen für innerstädtisches Bauen berücksichtigen, die sich aus den städtebaulichen Vorgaben ergeben.

Die Genehmigungsbehörden sollten bei der Vorlage von vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplänen erheblich konsequenter als bislang darauf achten, ob der Bedarf schlüssig nachgewiesen ist und die Grundsätze der Raumordnung beachtet worden sind. Der Bund kann hierfür im Rahmen seiner Weiterbildungsprogramme und Wahrnehmung seiner Kontrollpflichten einen Beitrag leisten.

²³ Matthias Bernt hält eine Wohneigentumsförderung nicht für wünschenswert und trägt daher diese Passage nicht mit.

4.8. Spezifische Instrumente für die Innenstädte

Da die Innenstadtentwicklung entscheidend für die Zukunftschancen der Städte ist, andererseits aber die bisherigen Instrumente von Stadtumbau Ost in den Innenstädten nur unzureichend gegriffen haben, ist bei der Fortsetzung des Programms eine Neuausrichtung des Instrumentariums nötig.

Im Zusammenhang mit anderen Handlungsfeldern wurde bereits auf einige Instrumente verwiesen, die den Stadtumbau in den Innenstädten wirksam befördern können.

Hierzu zählen unter anderem

- Wiedereinführung der Investitionszulage für Modernisierungsmaßnahmen in Fördergebieten mit Aufwertungsschwerpunkt;
- Umwidmung der (Alt)Schuldenentlastung von Abriss auf Modernisierung in innerstädtischen Aufwertungsbereichen;
- Wiederbelebung der Wohnraummodernisierungsförderung zu günstigen Konditionen und einfacher Handhabung für ausgewählte Vorrangvorhaben in kommunaler Eigenregie;
- Ausrichtung der Wohneigentumsförderung auf Bestandsanierung und Neubau in innenstädtischen Lagen.²⁴

Darüber hinaus werden einige spezifische Instrumente vorgeschlagen:

Eigentümerstandortgemeinschaften

Die Idee ist, dass sich individuelle Hauseigentümer in innerstädtischen Lagen zusammenschließen, um auf der Grundlage eines gemeinsamen Konzepts ihr Quartier durch Umbau und Aufwertung zukunftsfähig zu machen. Der Zusammenschluss schafft unumgängliche rechtliche und organisatorische Voraussetzungen. An dem Umstand, dass es sich in der Regel um eher finanzschwache Akteure handelt, die ihr Vorhaben nicht aus eigener Kraft umsetzen können, ändert dies nichts.

In Auswertung der laufenden ExWoSt-Modellvorhaben zu diesem Ansatz sollte geklärt werden, welche Art und Größenordnung von Förderung unter ostdeutschen Bedingungen nötig ist, um den Laborversuch in ein breitenwirksames Verfahren zu verwandeln.

Innerstädtisches Wohneigentum und Selbstnutzer

Die bisherigen Ansätze zur Förderung von innerstädtischem Wohneigentum durch Modernisierung bzw. Umbau von Bestandsobjekten krankten vor allem

²⁴ Siehe Fußnote 16

daran, dass die Angebote an mengenrelevanten Zielgruppen und geeigneten Beständen vorbeiliefen. Unterschwelliges Leitbild war der vermögende Bürger, der einen repräsentativen Gründerzeitbau zu neuem Leben verhilft.

In den ostdeutschen Stadtumbaustädten gibt es erheblich weniger Repräsentanten dieser sozialen Figur als repräsentative Gründerzeitbauten. Vorgeschlagen wird die Auflage eines breitenwirksamen Programms zur Wohneigentumsbildung durch Bestandssanierung, dessen Konditionen konsequent auf Haushalte mit mittleren Einkommen (2.500 – 4.000 €) ausgerichtet sind. Es bietet sich ein Mix aus Zuwendungen, Krediten und Eigenleistungen an, die an individuelle oder genossenschaftliche Selbstnutzer vergeben werden.²⁵ Zu den geeigneten Objekten zählen vor allem schlichtere niedriggeschossige Altbauten, Reihenhäuser bzw. Zweigeschosser des Werksiedlungsbaus und geschossreduzierte Plattenbauten. Für jeden Typus gibt es bereits überzeugende Pilotprojekte.²⁶

Aktives Immobilienmanagement der Kommune

Die Lenkungsgruppe zur Programmevaluierung hat eine Ausweitung der Förderung von Sicherungsmaßnahmen an verfallenden stadtbildprägenden Altbauten in Innenstadtbereichen ohne kommunalen Eigenanteil vorgeschlagen. In dieselbe Richtung zielen die Wächterhaus-Initiativen²⁷. Diese Instrumente werden kritisch gesehen, da angesichts fehlender Nutzung die Gefahr besteht, dass öffentliche Mittel für nicht nachhaltige Maßnahmen eingesetzt werden. Solange Eigentümerstatus und Eigentümergebäudeverantwortung nicht in Übereinstimmung gebracht worden sind, muss befürchtet werden, dass durch den Fördermitteleinsatz private Verluste sozialisiert und Gewinne infolge von Imagewandel und Quartiersaufwertung privatisiert werden.

Als Alternative dazu wird vorgeschlagen, die Kommunen rechtlich wie finanziell zu einem wirksamen Immobilienmanagement im Stadtumbau zu befähigen. Das Besondere Städtebaurecht bietet einige Instrumente, die in förmlich festgesetzten Sanierungsgebieten angewandt werden können. Beim Stadtumbau handelt es sich jedoch oftmals um andere Raum- und Mengendimensionen. Entscheidend ist die finanzielle Fähigkeit der Kommune, großräumiges Immobilienmanagement betreiben zu können.

Vorgeschlagen wird, Eigentumsübertragungen bzw. Enteignungen von leer stehenden und in der Bausubstanz bedrohten Gebäuden nach dem angelsächsischen Modell nicht mehr nach dem Verkehrswert, sondern nach dem Ertragswert zu regeln. Im Klartext: Ein leeres Wohngebäude im Sanierungsgebiet, das

²⁵ Der soziale Wohnungsbau vor 100 Jahren ist damit sehr erfolgreich gewesen, und dies bei wirklich einkommensschwachen Haushalten.

²⁶ Siehe Fußnote 16

²⁷ Die „Wächterhäuser“ traten erstmals in Leipzig auf. Mit Einwilligung der Eigentümer übernehmen private Initiativen die bauliche Sicherung von stadtbildprägenden verfallenden Wohnbauten und etablieren dort vertragliche Zwischennutzungen. Es handelt sich weitgehend um ein Phänomen großstädtischer Event- bzw. Kreativkultur, dessen Mengenrelevanz, Übertragbarkeit und langfristige Folgen umstritten sind.

keinerlei Ertrag mehr bringt, kann zu einem Euro erworben werden.

Auf dieser Grundlage kann kommunales Eigentum gerade in Umstrukturierungsgebieten zu einem strategischen Instrument ausgebaut werden, mit dem ein für die Umsetzung städtebaulicher Konzepte förderlicher Eigentumstransfer zustande kommen kann. Dies würde nicht nur einen neue Wege für den Lastenausgleich zwischen verschiedenen Eigentümern eröffnen, sondern auch eine Vielzahl von Chancen für die demokratische, soziale und ökologische Trägerformen bieten.

Im Einzelnen wird vorgeschlagen

- Überarbeitung des Besonderen Städtebaurechts dergestalt, dass Kommunen in die Lage versetzt werden, leerstehende Wohngebäude zu ihrem Ertragswert zu enteignen.
- Übernahme dieser Immobilien in ein „Kommunales Sondervermögen“, dass der Unterstützung einer nachhaltigen Stadtentwicklung auf der Grundlage der Integrierten Stadtentwicklungskonzepte dient
- Aufbau von kommunalen Stadtumbauträgern, die aktives Immobilienmanagement unter Einschluss von Grundstückserwerb, -aufkauf und -tausch betreiben können
- Förderung markferner und bewohnernaher Trägerformen als Partner für den Stadtumbau

4.9. Kommunale Demokratie im Stadtumbau stärken

Es gibt Paradoxa in ostdeutschen Stadtumbaustädten. Im selben Rathaus, wo die Stadtumbauplanung koordiniert wird, wird auch eine Zahlungsaufforderung zur Beteiligung an Straßenausbauskosten an Eigentümer versandt, die nach kommunaler Abstimmung ihre Wohngebäude am Straßenrand vor Jahren zurückgebaut haben und nur noch Wiese ist. Das Finanzamt erhebt unverdrossen eine Grundsteuer für eine fünfgeschossige Wohnbebauung, obwohl selbige längst abgerissen wurde. Der Landkreis fällt Standortentscheidungen für seine Einrichtungen, ohne sich groß um Stadtumbaukonzepte zu kümmern.

Integrierte Stadtentwicklung voranbringen

In der Tat sind Stadtentwicklungskonzepte und Stadtumbauplanungen bislang im Grunde eine Sache der Baurechtsarten gewesen und verdienen die Bezeichnung „integriert“ nur bedingt. Die Unterordnung aller Ressorts unter ein Generalthema ist auf allen Verwaltungsebenen extrem schwierig, da sich Fach- und Machtfragen überlagern. Daher fordert auch die Lenkungsgruppe zur Programmevaluierung, den Stadtumbau zur Chefsache zu machen.

Eine Qualifizierung des integrativen Charakters der Stadtentwicklungskonzepte erfordert unter anderem

- eine ressortübergreifende und stadtöffentliche Einigung auf Leitbilder und Schlüsselvorhaben der Stadtentwicklung, die über die baulich-räumliche Dimension hinausgehen;
- eine Eintaktung des Themas lokale Wirtschaft in derselben Bearbeitungstiefe wie beim Wohnungsbau;
- eine Harmonisierung der Prognosezyklen und Standortentscheidungen von Stadtentwicklungskonzept und Schulentwicklungsplanung (gilt natürlich für alle Gemeinweseneinrichtungen);
- eine räumlich-funktionale Konkretisierung der städtebaulichen Umbaukonzepte und Erhöhung der Verbindlichkeit der Planungen für alle beteiligten Akteure.
- eine Überwindung der inzwischen in manchen Städten entstandenen Zerteilung der Stadtentwicklung in einen Kommunikationskreis für die Alt- bzw. Innenstadtaufwertung und eine andere Gruppe, die Plattenbaugebiete abreißen.

Unterstützung durch Bund und Länder

Bund und Länder können wirksam dazu beitragen, das eigenständige und selbstverantwortliche kommunale Handeln zu qualifizieren, ohne neue zentralistische Instrumente aufzulegen. Dies kann geschehen, indem inhaltliche und förmliche Anforderungen an die einzelnen Verfahrensschritte im Stadtumbau fixiert werden, indem Weiterbildungs- und Schulungsangebote für Verwaltungen, Volksvertreter und Bürger zum Thema Stadtumbau erweitert werden und indem Erfolgsbeispiele größere Verbreitung finden.

Im Einzelnen werden folgende Maßnahmen vorgeschlagen

- Eine durchgängige Erneuerung der Stadtentwicklungskonzepte zum Auftakt der neuen Etappe von Stadtumbau Ost mit Mitteln von Bund und Ländern nach einem einheitlichen Anforderungskatalog, in dem die obigen Dimensionen des integrierten Stadtumbaus berücksichtigt sind. Hierfür sollten die Konturen von Stadtumbau Ost ab 2009 den Kommunen bekannt sein.
- Die Verbindlichkeit der Festlegungen in den integrierten Stadtentwicklungskonzepten und die Wirksamkeit der städtebaulichen Effekte im Sinne nachhaltiger Stadtentwicklung müssen gestärkt werden. Künftig sollten alle Instrumente der Wohnungs- und Städtebauförderung (inklusive der Investitionszulage) davon abhängig gemacht werden, ob sie mit den konkreten städtebaulichen Zielstellungen und Handlungsprioritäten der Stadtentwicklungskonzepte auf gesamtstädtischer und auf teilräumlicher Ebene übereinstimmen.

Dies erfordert eine Konkretisierung der städtebaulichen Konzepte auf teilräumlicher Ebene. Eine bloße Ausweisung als Fördergebiet mit allgemeiner Zielbestimmung (Erhalt, Aufwertung, Abriss) darf nicht ausreichen.

- Die Anforderungen an die Bürgerbeteiligung im Stadtumbau müssen ausführlicher dargelegt und intensiver propagiert werden. Das bisherige Niveau bleibt in vielen Kommunen weit hinter den Standards der behutsamen Stadterneuerung zurück. Der Bund sollte hierfür eine gesonderte Beratungseinrichtung schaffen, die Anforderungskataloge erarbeiten und verbreiten, sowie öffentlicher Veranstaltungen und Weiterbildungsseminare durchführen kann.

- Ein weiteres Feld mit einem breiten Spektrum von Handlungsmöglichkeiten ist das Umzugsmanagement im Stadtumbau. Viele Wohnungseigentümer leisten vorbildliches, manche tun recht wenig. Vor allem durchsetzungsschwache Mieter bleiben mit ihren Interessen oft auf der Strecke. Hier sollten Bund und Kommunen einheitliche Standards setzen, welche die Umsetzbedingungen für alle Mieter in Stadtumbaugebieten gleichermaßen regeln.

Um Vertrauen zu schaffen und die Mitwirkungsbereitschaft von Mietern zu unterstützen, sollte unabhängige Sozialplanungsbüros beauftragt werden, deren Aufgabe darin besteht, die nachteiligen Auswirkungen des Stadtumbaus auf die persönlichen Lebensumstände der Bewohner zu minimieren und die Umsetzung im Interesse der Betroffenen zu managen. Diese Träger sollten von der Kommune beauftragt und aus Stadtumbaumitteln finanziert werden und die Mieterrechte wahren, ohne die Eigentümer zu überfordern.²⁸

- Die Evaluierung des Stadtumbaus auf kommunaler Ebene ist bislang nicht wesentlich über Mengenkategorien (Abrisszahlen, Ausgaben für Aufwertung) hinaus gekommen. Ob die durchgeführten Maßnahmen wirklich zu einer nachhaltigen Stadtstruktur führen, ist letztlich nur an qualitativen funktional-räumlichen Kategorien erkennbar. Um dies ermitteln und bewerten zu können, fehlen bislang die geeigneten Evaluierungsinstrumente. Auch hier steht der Bund in der Pflicht.

Ein zentrales und immer wiederkehrendes Motiv der hier vorgelegten Vorschläge zur Weiterführung, Adjustierung und teilweisen Neuausrichtung von Stadtumbau Ost ist die Forderung nach größeren eigenständigen Ermessensspielräumen für die Kommunen. Dies betrifft insbesondere die Mittelverteilung zwischen den einzelnen Programmbestandteilen (Abriss, Aufwertung, Modernisierung, Infrastruktur, Planung, Bürgerbeteiligung, Moderation ect.). Ein selbständiger

²⁸ Wolfram Wallraf hält die Beauftragung von Sozialplanungsbüros nicht für zielführend, da die Wohnungsunternehmen aus seiner Sicht für das Umzugsmanagement in den anfallenden ganz erheblichen Größenordnungen kompetenter sind und zudem ein Interesse am Verbleib der umzusetzenden Mieter im eigenen Bestand haben. Daher trägt er diesen Vorschlag nicht mit.



Altengerechtes Wohnen Großsiedlung Trajuhn Escher Bach Wittenberg

kommunaler Entscheidungsspielraum kann nur dann entstehen, wenn die Kommunen die ihnen zustehende Stadtumbauförderung gänzlich oder zumindest zu größeren Teilen nach einem allgemeinen Verteilungsschlüssel erhalten. Der Verteilungsschlüssel muss die Größe (Einwohnerzahl) und den Handlungsdruck im Stadtumbau der jeweiligen Kommune widerspiegeln. Hierfür Kriterien festzusetzen, ist ebenfalls Bundesaufgabe.

4.10. Empfehlungen zur Finanzausstattung

Vor dem Hintergrund des tatsächlichen Bedarfs, der Finanznot der Kommunen, angesichts der aktuellen Debatten um Konjunkturprogramme zur Linderung der Auswirkungen der globalen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise sowie im Blick auf die sozial-ökologischen Herausforderungen für die Städte der Zukunft schlagen wir eine Erhöhung der Finanzausstattung des Stadtumbauprogramms Ost vor.

Vorgeschlagen wird zudem, den Aufwertungsanteil auf 60 Prozent der globalen Gesamtförderung in Stadtumbau Ost zu erhöhen und die Kommunen durch Verminderung des Eigenanteils auf 10 Prozent bei Aufwertungsmaßnahmen zu entlasten. Die Mehraufwendungen hierfür trägt der Bund, der Landesanteil bleibt bei etwa einem Drittel.

Eckpunkte der Finanzierung (in Mio. €, p.a., Laufzeit 2010 - 2016, 7 Jahre)

| Programmbereich | Gesamt | davon Bund | davon Land | davon Kommune |
|-----------------|--------------------|------------|------------|---------------|
| Abriss | 128,6 ¹ | 64,3 | 64,3 | 0,0 |
| Aufwertung | 192,9 ² | 109,3 | 64,3 | 19,3 |
| Gesamt | 321,5 | 173,6 | 128,6 | 19,3 |

Das jährliche Gesamtvolumen beträgt somit 321,5 Mio. Euro. Für die Programmzeit von 2010 bis 2016 (7 Jahre) muss demnach ein Finanzvolumen von 2.250,5 Mio. Euro bereitgestellt werden. Davon entfallen 1.215,2 Mio. Euro auf den Bund, 900,2 Mio. Euro auf die Länder und 135,1 Mio. Euro auf die Kommunen.

Die Verteilung der Bundesfinanzhilfen auf die Länder sollte zukünftig auf der Grundlage eines problemorientierten Finanzschlüssels erfolgen.

Die Probleme des Stadtbaus sind nur mit langfristigen Strategien und verlässlichen Finanzierungsperspektiven und einem flexiblen und unbürokratischen Einsatz der Bundes- und Landesfinanzhilfen zu bewältigen.

¹ Berechnungsansatz: 300.000 Wohnungen, durchschnittliche Wohnfläche/WE: 60m², durchschnittlicher Fördersatz: 50 €/m², Laufzeit 7 Jahre.

² Berechnungsansatz: 60 Prozent der Gesamtförderung für Stadtumbau Ost für Aufwertung, entsprechend Abrissaufwendungen x 1,5.

Literatur

Altrock, Uwe (2008):

Aufwertung im Stadtumbau. Einführung in den Schwerpunkt.
In: Uwe Altrock/Ronald Kunze/Elke Pahl-Weber/
Dirk Schubert/Ursula von Petz (Hrsg.):
Jahrbuch Stadterneuerung 2008, Berlin

Beck, Christoph (2002):

Die Erwartungen der Wohnungswirtschaft,
In: Deutscher Verband für Wohnungswesen,
Städtebau und Raumordnung e.V. (Hrsg.):
Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in Ost-
deutschland. Redebeiträge zum Schwerpunktthema
des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen,
Städtebau und Raumordnung e.V.
(Tagungsdokumentation), Berlin: 79-83

Bernt, Matthias (2002):

Risiken und Nebenwirkungen des Stadtumbau Ost
(UFZ-Diskussionspapiere 5/2002), Leipzig

Bernt, Matthias (2005):

„Da kommst Du einfach nicht ran!“
Plan und Wirklichkeit beim Stadtumbau in
Leipzig-Grünau,
In: Berliner Debatte Initial 16 (2005), H.6, S. 13-23

Bernt, Matthias (2005):

Die politische Steuerung des Stadtumbaus in
Leipzig-Grünau
(UFZ-Diskussionspapiere 24/2005), 46 Seiten

Bernt, Matthias (2007):

Ambivalenzen im „Stadtumbau Ost“.
Strategische Schrumpfsplanung oder Schrumpfen
der strategischen Planung?,
In: Hamedinger, Alexander/Frey, Oliver/Dangschat,
Jens S./Breitfuss, Andrea (Hrsg.):
Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat,
Wiesbaden: 207-220

Bernt, Matthias/Fritsche, Miriam (2008):

Bürgerbeteiligung und Schrumpfung,
In: Vetter, Angelika (Hg.): E
rfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung,
Wiesbaden: VS Verlag

Bundesministerium der Finanzen (fortlfd.):

19. bis 21. Subventionsbericht.
Bericht(e) der Bundesregierung über die
Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der
Steuervergünstigungen für die Jahre 2003 - 2008

**Bundesministerium für Verkehr, Bau und
Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2008):**

Evaluierung des Bund-Länder-Programms
Stadtumbau Ost, Berlin

**Bundesministerium für Verkehr, Bau und
Stadtentwicklung/ Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung (BMVBS/ BBR) (Hrsg.) (2007a):**

Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle.
5 Jahre Stadtumbau Ost - eine Zwischenbilanz, Berlin

**Bundesministerium für Verkehr, Bau und
Stadtentwicklung/ Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung (BMVBS/ BBR) (Hrsg.) (2007b):**

Bestandssituation und Bewirtschaftungsstrategien
privater Eigentümer in den neuen Ländern und ihre
Einbeziehung in den Stadtumbau Ost
(BBR Forschungen, H. 131), Bonn

**Bundesministerium für Verkehr, Bau und
Stadtentwicklung/ Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung (BMVBS/ BBR) (Hrsg.) (2008):**

Dritter Statusbericht der Bundestransferstelle.
Perspektiven für die Innenstadt, Berlin

**Bundesministerium für Verkehr, Bau- und
Wohnungswesen/Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung (BMVBW/BBR) (Hrsg.) (2003):**

Dokumentation zum Bundeswettbewerb
„Stadtumbau Ost“ - für lebenswerte Städte und
attraktives Wohnen, Berlin

**Bundesministerium für Bauen, Wohnen und
Verkehr (BMVBW) (2003):**

Erste Ergebnisse der Auswertung der
Wettbewerbsbeiträge.
www.bmvbw.de, 9.1.2003

**Bundesministerium für Verkehr, Bau-
und Wohnungswesen (BMVBW) (2001):**

Wettbewerb Stadtumbau Ost.
Für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen. -
Auslobung und Wettbewerbsunterlagen, Berlin

**Haase, Annegret/Kabisch, Sigrun/
Steinführer Annett (2005):**

Reurbanisierung - eine Chance für die dauerhafte
Nutzung innerstädtischer Wohngebiete?
In: Jahrbuch Stadterneuerung 2004/2005:
Stadtumbau. Berlin: 77-94

Häußermann, Hartmut (1995):

Von der „sozialistischen“ zur „kapitalistischen“ Stadt,
In: Aus Politik und Zeitgeschichte v. 17.3.1995.

Herz, Raimund K. u.a. (2002):

Erfordernisse und Finanzierung der Anpassung
der stadttechnischen Infrastruktur im Zuge des
Stadtumbaus.
Abschlussbericht Unterirdischer Städtebau, Dresden

Großmann, Katrin/Kabisch (2008):

Wird die Platte noch gebraucht? Denkanstöße zur Zukunftsfähigkeit von Plattenbausiedlungen im Kontext der Klimadebatte, unveröff. Manuskript

**Institut für ökologische
Raumentwicklung (IÖR) (2004):**

Rolle der Freiraumplanung im Stadtumbauprozess in der Großsiedlung Leipzig-Grünau.
(unveröff. Manuskript)

**Ingenieurbüro für Verkehrsanlagen und –
systeme (IVAS)/TU Dresden/S.T.E.R.N. (2006):**

Verkehr in schrumpfenden Städten.
Abschlussbericht zum Forschungsprojekt des BMVBS,
Dresden

Kabisch, S., Bernt, M., Peter, A. (2004):

Stadtumbau unter Schrumpfungbedingungen.
Eine sozialwissenschaftliche Fallstudie, Wiesbaden:
VS - Verlag für Sozialwissenschaften

Koziol, Matthias (2004b):

Folgen des demographischen Wandels für die
kommunale Infrastruktur,
In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften,
Bd. 43, Heft 1, S. 69-83.

Lenkungsgruppe (2008):

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,
([http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1042426/
Evaluierung-Stadtumbau-Ost-Stellungnahme-
und-Empfehlungen-der-Lenkungsgruppe.pdf](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1042426/Evaluierung-Stadtumbau-Ost-Stellungnahme-und-Empfehlungen-der-Lenkungsgruppe.pdf))

Röding, A./Veith, K. (2003):

Stadtumbau in den neuen Ländern.
Fazit aus den Wettbewerbsbeiträgen des
Bundeswettbewerbs „Stadtumbau Ost“.
In: Informationen zur Raumentwicklung
10./11. 2003. 647-668

