Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung

STÄDTEBAU-
FÖRDERUNG
von Bund, Ländern und Gemeinden

Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost

Grußwort

Wenn wir einmal 20 Jahre zurückblicken, wird klar, wie sehr sich das Antlitz unserer ostdeutschen Städte gewandelt hat. Statt vom Verfall bedrohter Innenstädte vor 1990 erleben wir heute baukulturelles Erbe, das zu neuem Leben erweckt wurde. Einen gewichtigen Anteil an dieser Erfolgsgeschichte haben zweifellos die Bund-Länder-Programme zur Städtebauförderung. Der vorliegende Bericht zum Programm Stadtumbau Ost zeigt eindrucksvoll, was Städte, Wohnungseigentümer und alle am Stadtumbau Beteiligten bisher geleistet haben.

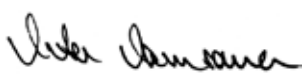
Über 400 Städte und Gemeinden nutzen das Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau Ost, das Bund und Länder vor zehn Jahren gemeinsam aufgelegt haben. In einer beachtlichen Gemeinschaftsleistung ist es seither gelungen, insgesamt mehr als 2,7 Milliarden Euro für Investitionen zur Verfügung zu stellen. Der Bund hat hierzu rund 1,3 Milliarden Euro beigesteuert. Im Mittelpunkt des Programms steht die gezielte Aufwertung von Innenstädten und erhaltenswerten Stadtquartieren sowie die Stabilisierung städtischer Strukturen durch den Abriss leer stehender, dauerhaft nicht mehr nachgefragter Wohnungen. Gemeinsam mit den Ländern haben wir zudem im Jahr 2010 die Förderbedingungen für den Erhalt von innerstädtischen Altbauten verbessert. Zudem ist der Stadtumbau inzwischen ein wichtiger Baustein der Demografie-Strategie der Bundesregierung.

Mit dem Stadtumbau Ost leisten wir einen wesentlichen Beitrag, den Wohnungsleerstand insgesamt deutlich zu senken, Innenstädte zu stärken und neu zu beleben. Darüber hinaus sehen wir die ersten Erfolge der verbesserten Altbauförderung. Bei allen Erfolgen begreifen wir den Stadtumbau dabei längst nicht als abgeschlossen. Der Bericht beschränkt sich daher nicht allein auf die Darstellung des bisher Erreichten, sondern verdeutlicht auch, was noch zu tun ist: Nach wie vor müssen die Städte in Ostdeutschland, die besonders vom demografischen und wirtschaftlichen Strukturwandel betroffen sind, schwierige Aufgaben meistern. Mancherorts stehen Gebäude und Wohnungen leer, fehlen Schulen die Schüler oder sind die Infrastruktureinrichtungen der Daseinsvorsorge nicht mehr ausgelastet. Viele ostdeutsche Städte werden weitere Einwohner verlieren. Trotz Wachstums in einigen Städten und Regionen wird die Nachfrage nach Wohnungen insgesamt weiter zurückgehen. Wir sind deshalb gut beraten, an der gebündelten Strategie von Rückbau und Aufwertung festzuhalten.

Für eine zukunftsfähige Weiterentwicklung der Innenstädte müssen auch künftig alle Beteiligten an einem Strang ziehen. Dazu zählen insbesondere die institutionelle Wohnungswirtschaft und die privaten Eigentümer, die wir verstärkt für eine aktive Mitarbeit gewinnen wollen. Wir brauchen sie als starke Partner, denn die Bürgerinnen und Bürger sind auf funktionsfähige Städte angewiesen. Zudem geht es darum, das baukulturelle Erbe und damit das Gesicht unserer Städte zu bewahren. Für uns hat deshalb der Erhalt von Altbauten Priorität, gerade auch in strukturschwachen Regionen. Bei diesen Aufgaben bleibt der Stadtumbau die wichtigste städtebauliche Antwort. Das zeigen die Erfahrungen aus zehn Jahren Stadtumbau Ost nachdrücklich.

Nicht nur der Osten unseres Landes ist von einem erheblichen Strukturwandel betroffen. Ähnliche Problemlagen finden sich deutschlandweit – in Städten sowie in ländlichen Regionen. Bei den Fragen des Stadtumbaus können die alten Länder von den neuen Ländern lernen. Deshalb haben wir 2004 das Programm Stadtumbau West aufgelegt, um auch dort die Städte bei der Bewältigung des Strukturwandels zu unterstützen. Das Programm wurde 2011 evaluiert. Die Gutachter haben bestätigt, dass wir damit den richtigen Weg eingeschlagen haben.

Wir werden die Städte und Gemeinden auch zukünftig bei den komplexen Aufgaben des Stadtumbaus verlässlich unterstützen. Denn es gilt, auch in finanziell angespannten Zeiten notwendige Investitionen in eine nachhaltige Stadtentwicklung zu ermöglichen.



Dr. Peter Ramsauer MdB
Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost

Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag, erstmals erschienen als Bundesdrucksache 17/10942

Inhaltsverzeichnis

Grußwort 1

Stadtumbau Ost: Gemeinsame Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen 6

1 Das Programm Stadtumbau Ost – eine Einführung 8
- 1.1 Bedeutung des Programms 9
- 1.2 Hintergrund, Ausgestaltung und Entwicklung des Programms Stadtumbau Ost 11
- 1.3 Ziele des Programms Stadtumbau Ost 14
- 1.4 Stadtumbau als Baustein der Städtebauförderung 15

2 Schwerpunkte des Stadtumbaus – Die vier Programmbereiche 17
- 2.1 Programmbereich Aufwertung (seit 2002) 20
- 2.2 Programmbereich Sanierung und Sicherung von Altbauten sowie Erwerb von Altbauten durch Städte und Gemeinden (seit 2010, von 2005 bis 2009 Programmbereich Sicherung) 22
- 2.3 Programmbereich Rückbau (seit 2002) 24
- 2.4 Programmbereich Rückführung städtischer Infrastruktur (seit 2006) 26

3 Monitoring, Integrierte Konzepte und strategische Partnerschaften im Stadtumbau 28
- 3.1 Integrierte Konzepte als strategische Handlungsgrundlage 29
- 3.2 Strategische Partnerschaften 32
- 3.3 Monitoring und fachliche Programmbegleitung 32

4 Umsetzung des Programms in den Ländern 36
- 4.1 Ausgangssituation und Förderstrategien der Länder 37
- 4.2 Umsetzung des Stadtumbaus im Land Berlin 39
- 4.3 Umsetzung des Stadtumbaus im Land Brandenburg 41
- 4.4 Umsetzung des Stadtumbaus im Land Mecklenburg-Vorpommern 44
- 4.5 Umsetzung des Stadtumbaus im Land Sachsen 47
- 4.6 Umsetzung des Stadtumbaus im Land Sachsen-Anhalt 51
- 4.7 Umsetzung des Stadtumbaus im Land Thüringen 54
- 4.8 Mittelabfluss, Umschichtungen und Ausgabereste 57

5 Reflexion des Programms Stadtumbau Ost und Ausblick 58
- 5.1 Erreichte Wirkungen des Programms 59
- 5.2 Künftige Herausforderungen 63
- 5.3 Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung des Programms und dessen Umsetzung 65

Anhang 67

Abkürzungsverzeichnis 71

Impressum 72

Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag, zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 26. September 2012 gemäß des Beschlusses des Bundestages vom 19. Juni 2009 zum Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (Bundestagsdrucksache 16/12284)

Stadtumbau Ost: Gemeinsame Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen

Das Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost unterstützt seit dem Programmbeginn im Jahr 2002 die nachhaltige Entwicklung von Kommunen in den neuen Ländern und im Ostteil Berlins. Ausgangspunkt für das Programm waren der demographische und wirtschaftliche Strukturwandel in den 1990er Jahren und der in der Folge entstandene erhebliche Wohnungsleerstand. Im Mittelpunkt steht die Stabilisierung städtischer Strukturen durch den Abriss leerstehender, dauerhaft nicht mehr nachgefragter Wohnungen sowie die gezielte Aufwertung von Innenstädten und erhaltenswerten Stadtquartieren.

Nach fünf Jahren Laufzeit wurde das Programm Stadtumbau Ost umfassend evaluiert. Auf Basis des 2008 veröffentlichten Evaluierungsgutachtens beschloss der Deutsche Bundestag am 19. Juni 2009 die Fortführung des Programms und forderte die Länder auf, im Jahr 2012 Berichte über die Durchführung des Programms vorzulegen, die der Bund zusammenfasst (Bundestagsbeschluss „Programm ‚Stadtumbau Ost' – Fortsetzung eines Erfolgsprogramms", Bundestagsdrucksache 16/12284). Gleichzeitig forderte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf, eine Stärkung des „Monitorings Stadtumbau Ost" durch die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen anzustreben und dem Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages im Jahr 2012 einen Zwischenbericht vorzulegen.

Der vorliegende Bericht ist das Ergebnis der Zusammenarbeit von Bund und Ländern. Im Rahmen des Monitorings zum Programm Stadtumbau Ost pflegen Vertreter von Bund und Ländern einen kontinuierlichen Austausch. Sie verhandeln die Ausgestaltung der jährlichen Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung. Zusätzlich dienen Ländergespräche, Expertenworkshops sowie Transferveranstaltungen, die von der Begleitforschung fachlich unterstützt werden, dem Austausch und der Diskussion. Bund, Länder und weitere Experten erörtern die Spezifika und Gemeinsamkeiten der Stadtumbaukommunen, die Strategien der Länder für Schwerpunktsetzungen und die Auswahl von Stadtumbaukommunen sowie künftige Herausforderungen.

Anfang 2012 legten die Länder Einzelberichte zu ihren Strategien und zur Umsetzungspraxis vor, die in diesem gemeinsamen Bericht des Bundes und der Länder zusammengefasst wurden. Hier wird auf die Umsetzung der Maßnahmen des Stadtumbaus Ost in den Ländern eingegangen. Die Länder haben unterschiedliche Strategien für die Programmumsetzung entwickelt, mit denen sie ihren spezifischen Problemlagen begegnen. Differenzen und Gemeinsamkeiten der Stadtumbau-Praxis lassen sich darüber hinaus nur begrenzt regional verorten, da Charakteristika wie Stadtgröße, Bebauungsstruktur und die Akteurskonstellationen vor Ort ebenso eine Rolle spielen, wie die Bedeutung einer Kommune als Wirtschafts-, Bildungs- oder Fremdenverkehrsstandort.

Der vorliegende Bericht ist in fünf Abschnitte gegliedert. In einer Einführung werden die Bedeutung, der Hintergrund, die Ausgestaltung und Entwicklung des Programms, seine Aufgaben und Ziele sowie die Einbettung in die Städtebauförderung skizziert. Der zweite Teil geht auf die unterschiedlichen Programmbereiche und ihre Schwerpunkte ein. Im dritten Teil des Berichts wird die strategische Planung durch Integrierte Stadtentwicklungskonzepte sowie deren Zusammenhang mit dem Monitoring im Stadtumbau dargestellt. Der vierte Teil zeigt die Umsetzungspraxis der Länder auf und liefert Informationen zum Mittelabfluss. Das abschließende Kapitel fasst die wesentlichen Ergebnisse und Wirkungen des Stadtumbaus Ost zusammen und beschreibt künftige Herausforderungen.

An der Erstellung des Berichts hat die Bundestransferstelle Stadtumbau Ost mitgewirkt.

1 Das Programm Stadtumbau Ost – eine Einführung

1.1 Bedeutung des Programms

Das Programm Stadtumbau Ost ist in vielen ostdeutschen Kommunen aktuell das wichtigste stadtentwicklungspolitische Förderprogramm. Seit 2002 haben insgesamt 442 Städte und Gemeinden in Ostdeutschland Finanzhilfen aus dem Programm Stadtumbau Ost erhalten und damit Maßnahmen in 968 Fördergebieten unterstützt. Bund, Länder und Kommunen haben dafür bisher insgesamt rund 2,7 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt, davon allein rund 1,3 Mrd. Euro Programmmittel der Bund.[1] Neben den Programmmitteln aus Ländern und Kommunen trugen weitere Mittel aus Landesprogrammen sowie Investitionen der Wohnungseigentümer dazu bei, den Stadtumbau erfolgreich umzusetzen.

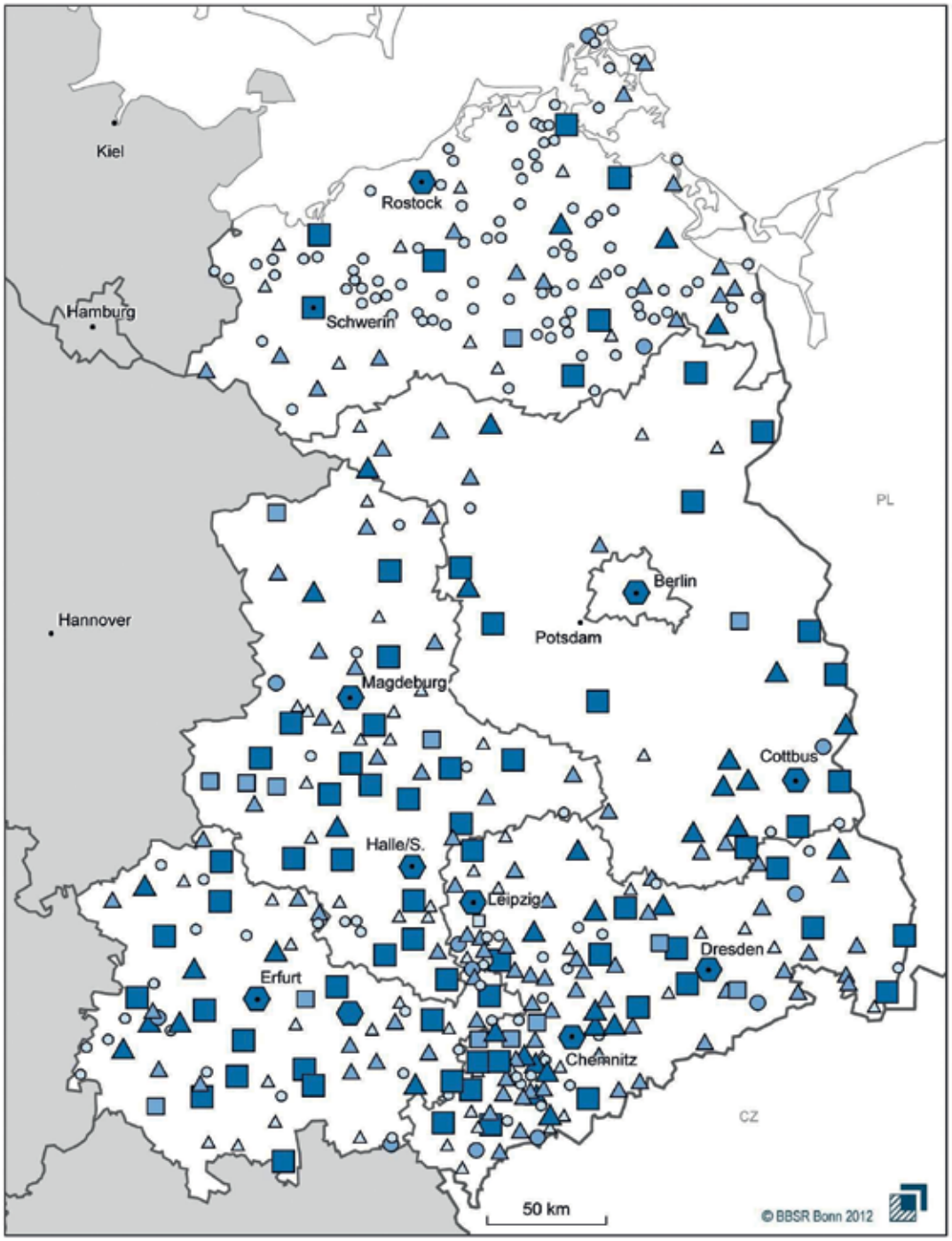
Im Rahmen des Stadtumbaus Ost konnten bisher rund 300 000 Wohnungen abgerissen werden (Stand 31. Dezember 2011). Zugleich wurden viele städtebaulich bedeutsame Teilräume aufgewertet und historisch wertvolle Altbauten gesichert oder saniert. Darüber hinaus wurden soziale und technische Infrastrukturen den geänderten Bedarfen angepasst.

Der Stadtumbau Ost war zudem Ausgangspunkt für die flächendeckende Einführung von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten in ostdeutschen Städten. Dadurch wurden strategische Partnerschaften zwischen städtischen Akteuren befördert und die Einführung von Monitoringsystemen initiiert. Mit den Integrierten Stadtentwicklungskonzepten ist eine neue Qualität des Planens und des Entscheidens erreicht worden, die sich nicht nur auf den Stadtumbau in seinem engeren Sinne, sondern auf die gesamte Stadtentwicklung positiv auswirkt.

In den Stadtumbaukommunen (ohne Berlin) leben rund 7,5 Millionen Einwohner. Weitere ca. 490 000 Menschen wohnen in den Stadtumbaugebieten im Ostteil Berlins. Insgesamt sind mehr als die Hälfte aller Einwohner Ostdeutschlands direkt oder indirekt vom Stadtumbauprozess betroffen, weil er in ihrem unmittelbaren Lebensumfeld erfolgt.

Mit Ausnahme der Landeshauptstadt Potsdam sind alle Groß- und – mit wenigen Ausnahmen im engeren Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg – ebenfalls alle Mittelstädte (20 000 bis 50 000 Einwohner) Ostdeutschlands am Stadtumbauprogramm beteiligt. Von den Kleinstädten mit 10 000 bis 20 000 Einwohnern partizipieren rund zwei Drittel am Programm. In Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Sachsen erhalten zudem viele Kleinstädte und Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern Stadtumbaumittel. Gleichwohl sind die Mittel- und Großstädte die Träger des Stadtumbauprogramms. Sie weisen einerseits die größte Kontinuität bei der Programmteilnahme auf: fast 90 Prozent sind im Zeitraum 2002 bis 2011 seit mindestens acht Jahren am Programm Stadtumbau Ost beteiligt. Zudem entfallen auf die Mittel- und Großstädte gut drei Viertel der Bundesfinanzhilfen. Aber auch in einem Drittel der am Stadtumbau Ost beteiligten Kleinstädte wurden bereits von Programmbeginn an Stadtumbaumaßnahmen durchgeführt (vgl. Abb. 1).

[1] Die Angaben zu den Bundesfinanzhilfen/Bundesmitteln in diesem Bericht beziehen sich auf die vom Bund bewilligten Fördermittel, die in der Städtebauförderungsdatenbank des BBSR erfasst werden. Die Bundesfinanzhilfen werden durch Mittel der Länder und – je nach Programmbereich – der Kommunen kofinanziert. Angaben zur Ausgestaltung der Finanzierung in den einzelnen Programmbereichen sind in den Kapitel 2.1 bis 2.4 dieses Berichts dargestellt.



Bundesfinanzhilfen 2002 bis 2011 in Städten und Gemeinden im Programm Stadtumbau Ost

	Einwohner			
	bis unter 5.000	5.000 bis unter 20.000	20.000 bis unter 100.000	100.000 u. mehr
bis unter 500.000 Euro	○	△	□	
500.000 bis unter 2,5 Mio. Euro	●	▲	■	
2,5 Mio. Euro und mehr		▲	■	⬢

Abbildung 1: Bundesfinanzhilfen 2002 bis 2011 in Städten und Gemeinden im Programm Stadtumbau Ost
Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR, Stand April 2012; Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2010

1.2 Hintergrund, Ausgestaltung und Entwicklung des Programms Stadtumbau Ost

Vor dem Hintergrund der Wachstumserwartungen der Nachwendezeit waren die 1990er Jahre in Ostdeutschland gekennzeichnet durch ein Nebeneinander von großen Sanierungsanstrengungen in den lange vernachlässigten historischen Stadtkernen einerseits und in den Siedlungen des DDR-Wohnungsbaus andererseits. Hinzu kamen Aktivitäten im Bereich des Wohnungsneubaus, sowohl im Ein- und Zweifamilienhausbereich als auch im Geschosswohnungsbau. Begünstigt durch verschiedene Förderinstrumente und steuerliche Anreize zur Wohnraummodernisierung und zum Wohnungsneubau wurden in diesem Jahrzehnt mehr als 693 000 Wohnungen in Ostdeutschland und dem Ostteil Berlins neu gebaut und weitere 83 000 durch Sanierungen und Ausbauten an bestehenden Gebäuden dem Markt neu zugeführt.[2]

Die beschriebenen Investitionen erfolgten zeitgleich mit Entwicklungsbrüchen, die in vielen ostdeutschen Städten und Gemeinden durch wirtschaftlichen Niedergang, hohe Arbeitslosigkeit und Abwanderung der Bevölkerung gekennzeichnet waren. Ende der 1990er Jahre wurde immer offenbarer, dass die Wachstumserwartungen der Nachwendezeit so nicht eintreten würden. Vielmehr standen zur Jahrtausendwende in den neuen Ländern mehr als eine Million Wohnungen leer. Auch für viele Kindergärten, Schulen und weitere soziale und kulturelle Einrichtungen war keine Nachfrage mehr vorhanden. Angesichts der städtebaulichen, sozialen und wirtschaftlichen Folgen des Leerstands waren die Kommunen – trotz der seit der Wende vorgenommenen Investitionen – mit Problemen konfrontiert, die sie aus eigener Kraft nicht mehr bewältigen konnten. In einem bisher nicht gekannten Ausmaß wurde ein physischer Umbau der Städte erforderlich.

Bund, Länder und Kommunen reagierten auf die ökonomische, soziale, städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Brisanz dieser Entwicklung. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) setzte die Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ ein. Sie erhielt den Auftrag, die Wirksamkeit bestehender Fördermaßnahmen sowie Prognosen für die Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung, den Wohnungsmarkt und die Eigentumsbildung zu analysieren und Handlungsempfehlungen für eine Unterstützung der Kommunen zu geben. Die Empfehlungen der Kommission vom November 2000 waren die wichtigste Vorarbeit für die Etablierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost. Auf ihrer Grundlage brachte die Bundesregierung eine Initiative zur Verbesserung der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung in den neuen Ländern im Sinne eines Gesamtpaketes auf den Weg (Programm „Stadtumbau Ost“). Das Programm enthielt einen weitreichenden Ziel- und Maßnahmenkatalog sowie Strategien zur Umsetzung und wurde im August 2001 vom Bundeskabinett beschlossen.[3] Zuvor hatten die Länder Sachsen und Thüringen bereits im Jahr 2000 eigene Landesprogramme zur Förderung des Wohnungsrückbaus aufgelegt.

Bevor das Programm „Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“ ab 2002 als Bestandteil der Städtebauförderung implementiert wurde, fand ein gleichnamiger Bundeswettbewerb statt. 259 ostdeutsche Kommunen sowie zehn Stadtteile im Ostteil Berlins erarbeiteten im Wettbewerb Stadtumbau Ost Konzepte für eine Stadtentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen. Die Konzepte spiegeln den strategischen Anspruch des Stadtumbau Ost wider, städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Aspekte miteinander zu verbinden. Die Durchführung des Wettbewerbs wurde durch Fachveranstaltungen sowie durch Veröffentlichungen des BMVBW begleitet in denen u. a. 34 prämierte, beispielhafte Stadtumbaukonzepte dokumentiert sind.

[2] Vgl. Pfeiffer, Ulrich/Simons, Harald/Porsch, Lucas: Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern. Bericht der Kommission. Berlin 2000, S. 10.

[3] Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.): Initiative der Bundesregierung zur Verbesserung der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung in den neuen Ländern. Programm „Stadtumbau Ost“. Kabinettsvorlage vom 15. August 2001.

Die erste Förderphase des Programms Stadtumbau Ost war auf den Zeitraum von 2002 bis 2009 ausgerichtet. Angesichts der neuen Herausforderungen durch Schrumpfungsprozesse und Leerstandsprobleme in den Städten war das Programm Stadtumbau Ost von vornherein als lernendes Programm angelegt, das auf Erkenntnisse und Erfahrungen der Programmumsetzung flexibel reagieren konnte. Die Wahrnehmung neuer Herausforderungen und die inhaltliche Anpassung des Programms wurden durch das Monitoring auf Ebene von Kommunen und Ländern ebenso unterstützt, wie durch die fachliche Begleitung und die Evaluierung des Programms im Jahr 2007/2008.

Die inhaltliche Anpassung des Programms an neue Herausforderungen erfolgte u. a. durch die Initiierung neuer Programmbereiche innerhalb des Stadtumbaus wie bspw. die Einführung des Programmbereichs „Rückführung städtischer Infrastruktur". Ab Mitte der 2000er Jahre erfolgte zudem eine zunehmende Schwerpunktsetzung auf innerstädtische Aufwertungsmaßnahmen. Der Erhalt von Altbauten wurde ab 2005 durch die Einführung des Programmbereichs „Sicherung" bzw. ab 2010 durch dessen Erweiterung auf „Sanierung und Sicherung von Altbauten sowie Erwerb von Altbauten durch Städte und Gemeinden" verstärkt unterstützt. Der Deutsche Bundestag beschloss 2009 auf Grundlage der Empfehlungen der Evaluierung eine Fortführung des Programms Stadtumbau Ost bis 2016.

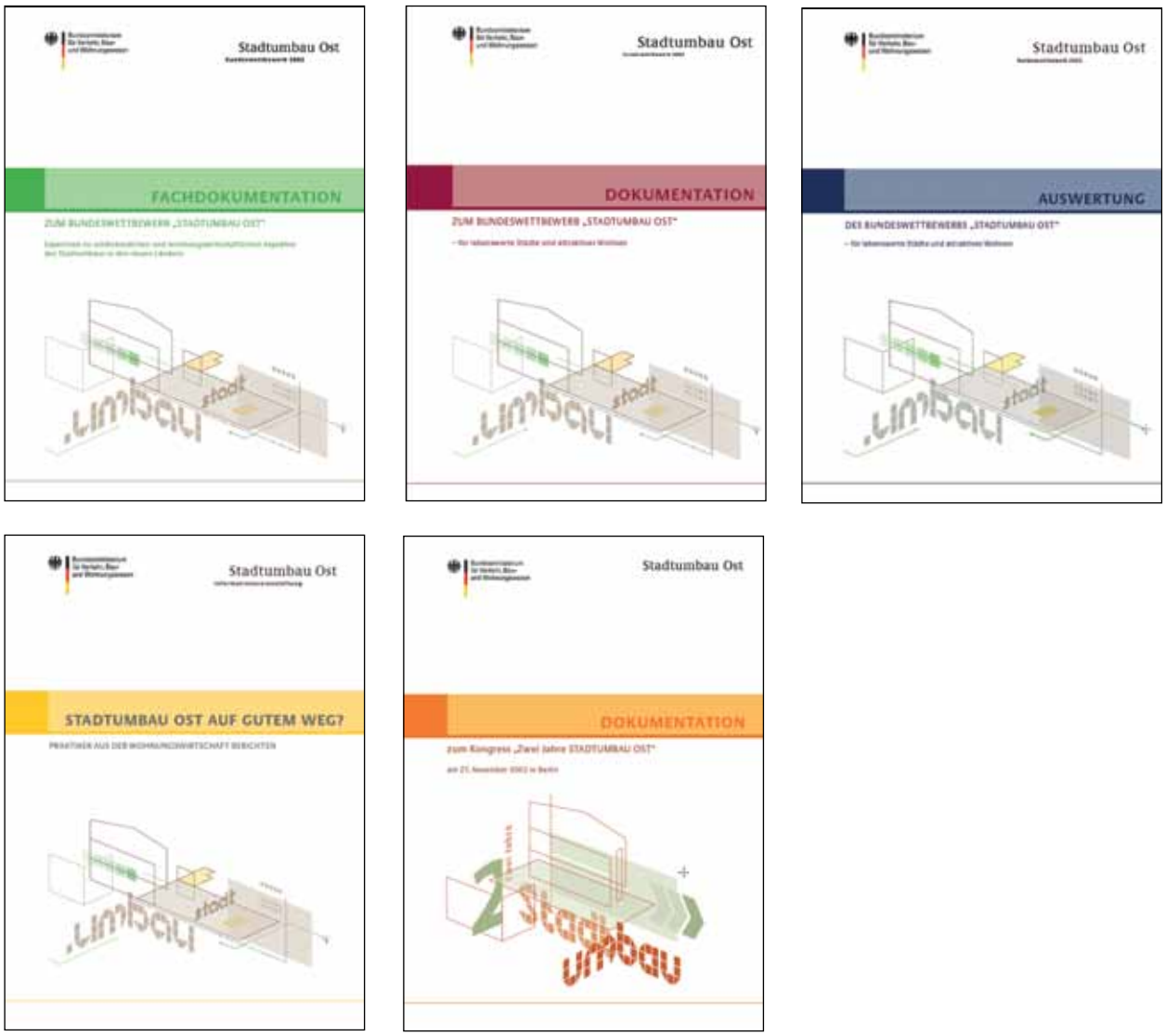


Abbildung 2: Berichtsreihe Stadtumbau

Im Jahr 2004 wurde, ergänzend zum Programm Stadtumbau Ost, das Programm Stadtumbau West für die alten Länder eingeführt. Aufgrund von Empfehlungen der Evaluierungen der Förderprogramme Stadtumbau Ost in den Jahren 2007/2008 und Stadtumbau West in den Jahren 2010/2011 ist geplant, diese Ausdifferenzierung zunächst bis 2016 beizubehalten. Wegen der noch bestehenden Strukturunterschiede und bislang noch weitgehend unterschiedlichen Problemlagen in ost- und westdeutschen Städten und Gemeinden ist derzeit eine Zusammenführung der Stadtumbauprogramme nicht vorgesehen. Über die Zusammenführung der Programme Stadtumbau West und Stadtumbau Ost soll nach einer aufeinander abgestimmten Evaluierung beider Programme mit entsprechender Standortbestimmung und inhaltlicher Definition zukünftiger Aufgaben (z. B. 2015/2016) entschieden werden.

Meilensteine der Programmentwicklung (vgl. auch Anhang):

- 2000: Die Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ stellt dringenden Förderbedarf fest.
- 2001: Das Bundeskabinett beschließt das Programm Stadtumbau Ost als Bestandteil der Städtebauförderung.
- 2001/2002: Im Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost entwickeln ostdeutsche Kommunen erste Konzepte für den Umgang mit Schrumpfung.
- 2005: Der Programmbereich Sicherung wird eingeführt, um den Erhalt stadtbildprägender Altbauten gezielt zu unterstützen.
- 2006: Der Programmbereich Rückführung und Anpassung städtischer Infrastrukturen wird eingeführt, um die stadtumbaubedingten Bedarfe in diesem Bereich stärker zu unterstützen.
- 2008: Die Ergebnisse der Evaluierung des Programms werden vorgelegt.
- 2009: Der Deutsche Bundestag beschließt die Fortsetzung des Programms bis zum Jahr 2016.
- 2010: Die verbesserte Altbauförderung wird eingeführt: Der Programmbereich Sicherung wird erweitert. Möglich ist nun die Sanierung und Sicherung von Altbauten sowie der Erwerb von Altbauten durch die Kommune (Altbauten, die bis Baujahr 1949 errichtet wurden).

1.3 Ziele des Programms Stadtumbau Ost

Ziel des Programms Stadtumbau Ost ist es, auf die durch wirtschaftlichen und demografischen Wandel verursachten städtebaulichen Funktionsverluste in den ostdeutschen Städten zu reagieren. Im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung sollen die Innenstädte revitalisiert und der Zersiedlung im Umland entgegengewirkt werden.[4] Als wichtige Ziele wurden in der Kabinettsvorlage der Bundesregierung formuliert, dass mit dem Programm ein Beitrag für die Zukunftsfähigkeit der Städte und des Wohnungsmarktes in den neuen Ländern geleistet wird und – damit verbunden – ihre Attraktivität als Wirtschaftsstandort verbessert und die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen unterstützt wird. Konkret sollen durch physischen Verfall und soziale Erosion bedrohte Stadtteile stabilisiert und aus städtebaulicher Sicht besonders wertvolle innerstädtische Altbaubestände erhalten werden.

Um die Programmziele zu erreichen, wurde ein integrierter Strategieansatz formuliert, der die Beseitigung des Angebotsüberhangs an Wohnraum eng verknüpft mit der Aufwertung der Innenstädte und der vom Rückbau betroffenen Stadtquartiere. Konkret wurden folgende Teilziele formuliert:[5]

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

Bei den Zielsetzungen des Programms handelt es sich überwiegend um qualitative Aussagen. Quantitative Aussagen wurden hauptsächlich in Bezug auf den Wohnungsrückbau formuliert: Für den Zeitraum zwischen 2002 und 2009 wurde der erforderliche Wohnungsrückbau auf rund 350 000 Wohnungen beziffert.[6]

Im Ergebnis der Evaluierung des Programms von 2007/2008 wurde für die weitere Programmlaufzeit bis zum Jahr 2016 der Rückbau weiterer 200 000 bis 250 000 Wohnungen für erforderlich gehalten.[7] Neben der Fortsetzung des Rückbaus wurde im Evaluierungsgutachten vor allem eine stärkere Orientierung auf Aufwertungsmaßnahmen in Innenstädten und innenstadtnahen Altbauquartieren eingefordert. An der gemeinsamen Schwerpunktsetzung auf städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Problemlagen wurde festgehalten.

[4] Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.): Initiative der Bundesregierung zur Verbesserung der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung in den neuen Ländern. Programm „Stadtumbau Ost“. Kabinettsvorlage vom 15. August 2001, S. 1-2.
[5] Ebd., S. 3.
[6] Ebd., S. 7.
[7] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/ Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost. Gutachten. Berlin 2008, S. VI.

1.4 Stadtumbau als Baustein der Städtebauförderung

Das Programm Stadtumbau Ost ist Bestandteil der Städtebauförderung, mit der Bund und Länder seit 1971 die Städte und Gemeinden bei der städtebaulichen Erneuerung und der Bewältigung des wirtschaftlichen, demografischen, sozialen und ökologischen Wandels unterstützen. Kernaufgaben der Städtebauförderung sind die Modernisierung von Gebäuden, die Erneuerung des Wohnumfeldes sowie die Revitalisierung der Innenstädte und Stadtteilzentren. Als Gemeinschaftsleistung von Bund, Ländern und Kommunen zielt die Städtebauförderung auf eine langfristige, strategische Stadtentwicklung und ist in den vergangenen 40 Jahren zu einem wichtigen innenpolitischen Steuerungsinstrument des Bundes und der Länder geworden. In Kombination mit anderen Förderprogrammen und den Maßnahmen der Europäischen Strukturpolitik trägt die Städtebauförderung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse bei.

Die Wirkung des Stadtumbauprogramms in den Innenstädten wird zum Teil unterstützt durch andere Programme der Städtebauförderung, z. B. durch die Mittelbündelung zwischen den Aufwertungsmaßnahmen des Stadtumbau Ost und den Städtebauförderprogrammen „Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“, „Städtebaulicher Denkmalschutz“ oder „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“. In den randstädtischen Stadtumbau-Fördergebieten bietet häufig das Programm „Soziale Stadt“ eine wichtige Unterstützung des Stadtumbau-Prozesses. Auch EU-Programme wie EFRE bringen komplementär zum Stadtumbau Ost in einigen Stadtumbaugebieten die Quartiersentwicklung voran. Ob eine Mittelbündelung stattfindet, ist jedoch abhängig von der Fördersystematik der Länder.

Hinzu kommen weitere Instrumente wie beispielsweise der „Investitionspakt zur energetischen Sanierung von Schulen, Kindergärten, Sportstätten und sonstiger sozialer Infrastruktur in den Kommunen (von 2008 bis 2009). Wichtige Impulse gehen ebenfalls von den KfW-Programmen zum

Programme der Städtebauförderung 2012:

- Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (seit 1971)
- Städtebaulicher Denkmalschutz zum Erhalt historischer Stadtkerne und Stadtquartiere (seit 1991 in den ostdeutschen Ländern, seit 2009 im gesamten Bundesgebiet)
- Soziale Stadt – Investitionen im Quartier für die Stabilisierung und Aufwertung von Stadt- und Ortsteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf (seit 1999)
- Stadtumbau Ost zur Anpassung an den demografischen und strukturellen Wandel (seit 2002)
- Stadtumbau West überwiegend zur präventiven Anpassung an den demografischen und strukturellen Wandel (seit 2004)
- Aktive Stadt- und Ortsteilzentren zur Förderung der Innenentwicklung (seit 2008)
- Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke zur Sicherung der Daseinsvorsorge in dünn besiedelten und ländlichen Räumen (seit 2010)

Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, (Hrsg.): Städtebauförderung 2012 – Merkblatt zu den Programmen der Städtebauförderung. Berlin 2012.

energieeffizienten Bauen und Sanieren (CO_2-Gebäudesanierungsprogramm) aus (z. B. „Energieeffizient Sanieren“) oder dem KfW-Programm „Altersgerecht Umbauen“. Ferner unterstützt das mit dem Energiekonzept der Bundesregierung vom 28. September 2010 beschlossene KfW-Programm „Energetische Stadtsanierung“ die Erstellung und Umsetzung von integrierten Quartierskonzepten insbesondere zur Wärmeversorgung sowie die Kosten für einen Sanierungsmanager, der u. a. die Umsetzung der Konzepte begleitet. Aber auch die Wohnraumförderung der Länder wirkt flankierend zum Programm Stadtumbau Ost, indem sie den Erwerb, die Aufwertung sowie den Neubau von Wohnungen unterstützt. Der Stadtumbau entfaltet seine volle Wirkung vielerorts erst in enger Verzahnung mit diesen ergänzenden Finanzierungsinstrumenten.

Neubau für betreutes Wohnen
Quelle: BIG Städtebau GmbH, Frieder Blickle

Viele historische Gebäude in der Altstadt von Güstrow sind heute saniert.
Quelle: BIG Städtebau GmbH, Frieder Blickle

Ein Beispiel für die Wirkungen, die durch Bündelung von Förderprogrammen erzielt werden können, ist die Barlachstadt Güstrow in Mecklenburg-Vorpommern. Sie verfügt über eine große und doch kompakte historische Altstadt, die bereits in den 1990er Jahren als Sanierungsgebiet ausgewiesen wurde. Mit der Städtebauförderung wurde im Rahmen der Programme Städtebaulicher Denkmalschutz sowie Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen die Rettung des architektonischen Erbes umfangreich unterstützt. Trotz dieser Anstrengungen standen im Jahr 2000 immer noch 43 Prozent der Wohnungen in der Altstadt leer. Deshalb wurde die historische Kernstadt zusätzlich als Fördergebiet in das Programm Stadtumbau Ost aufgenommen.

Mit dem gebündelten Einsatz von Städtebaufördermitteln ist es Güstrow inzwischen gelungen, einen großen Teil der Sanierungsaufgaben in der Altstadt zu bewältigen sowie die Attraktivität der historischen Mitte und deren Wohnfunktion zu stärken. So konnte bspw. im Rahmen des Projekts „Viertes Viertel“ eine innerstädtische Brache wieder bebaut und ein angrenzendes historisches Palaisgebäude saniert werden. Realisiert wurde das Projekt durch einen gemeinnützigen Träger für betreutes Wohnen sowie ein Pflegeheim.

2 Schwerpunkte des Stadtumbaus – Die vier Programmbereiche

Die Umsetzung des Programms Stadtumbau Ost erfolgt in vier Programmbereichen

- Programmbereich Aufwertung (seit 2002),
- Programmbereich Rückbau (seit 2002),
- Programmbereich Sanierung und Sicherung von Altbauten sowie Erwerb von Altbauten durch Städte und Gemeinden (seit 2010, von 2005 bis 2009 Programmbereich Sicherung) und
- Programmbereich Rückführung der städtischen Infrastruktur (seit 2006).

Im Programmbereich Aufwertung werden die Bundesfinanzhilfen – wie in der Städtebauförderung allgemein üblich – grundsätzlich in gleicher Höhe durch Finanzhilfen der Länder sowie durch einen Eigenanteil der geförderten Kommune von einem Drittel der gesamten Fördersumme kofinanziert. In den anderen drei Programmbereichen erfolgt die Finanzierung der Maßnahmen ohne einen kommunalen Eigenanteil – hier werden die Zuschüsse also zu jeweils 50 Prozent von Bund und Ländern getragen.

Die Verteilung der Finanzhilfen auf die einzelnen Programmbereiche wird zwischen Bund und Ländern in einer Verwaltungsvereinbarung (VV Städtebauförderung) jährlich ausgehandelt. Auf Grundlage der Verwaltungsvereinbarung regeln die Förderrichtlinien der Länder die Förderfähigkeit von Maßnahmen und Vorhaben sowie Förderschwerpunkte und nähere Auswahlkriterien. Verwaltungsvereinbarung und Förderrichtlinien steuern so die programmatischen Ziele der Städtebauförderung.

Derzeit können bis zu 50 Prozent der Bundesfinanzhilfen für den Programmbereich Rückbau eingesetzt werden. Für die Programmbereiche Sanierung und Sicherung sowie den Erwerb von Altbauten durch Städte und Gemeinden und die Rückführung der städtischen Infrastruktur können bis zu 30 Prozent der Bundesfinanzhilfen eingesetzt werden.

Die Mittel des Programms Stadtumbau Ost können derzeit eingesetzt werden für:

- die Aufwertung von langfristig zu erhaltenden Stadtquartieren,
- den Rückbau leer stehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Gebäude oder Gebäudeteile,
- die Freimachung von Wohnungen sowie eine einfache Herrichtung des Grundstücks zur Wiedernutzung,
- die Sanierung und Sicherung von Gebäuden, die vor 1949 errichtet wurden (Altbauten) sowie den Erwerb von Altbauten durch Städte und Gemeinden zur Sanierung und Sicherung,
- die stadtumbaubedingte Rückführung und Anpassung der städtischen Infrastruktur,
- sonstige Bau- und Ordnungsmaßnahmen, die für den Stadtumbau erforderlich sind,
- die Leistungen von Beauftragten.

Grundlage für die Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen ist ein von den Kommunen aufgestelltes und auf Fortschreibung angelegtes Integriertes Städtebauliches Entwicklungskonzept (INSEK), in dem die Ziele und Maßnahmen des Stadtumbaus in den Fördergebieten dargestellt werden. Die Erarbeitung bzw. Fortschreibung der Konzepte ist einschließlich der Bürgerbeteiligung ebenfalls förderfähig.

Quelle: Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2012

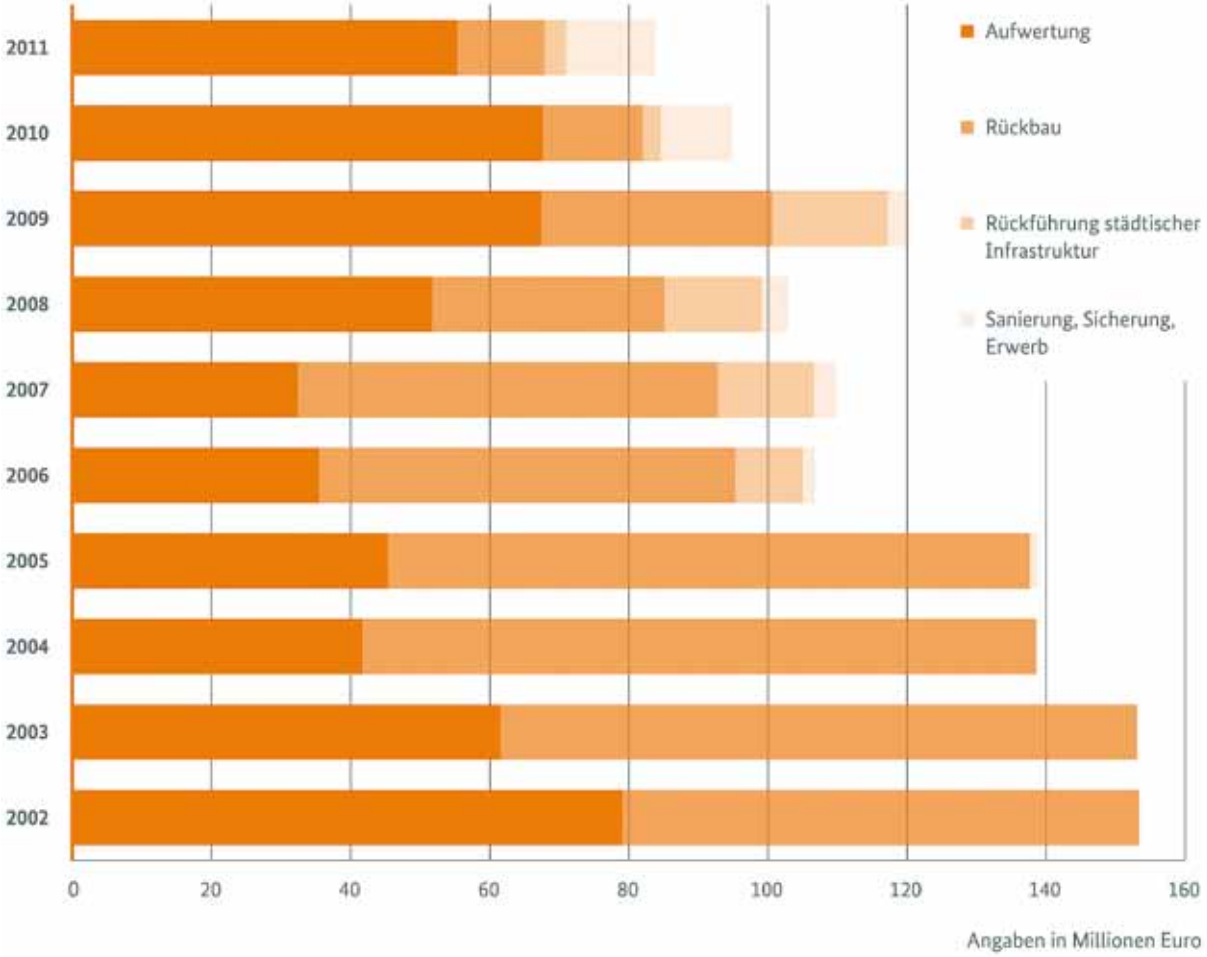


Abbildung 3: Verteilung der Bundesfinanzhilfen im Programm Stadtumbau Ost auf die vier Programmbereiche
Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR, eigene Berechnungen

Die Verteilung der Bundesfinanzhilfen auf die einzelnen Programmbereiche, die im Folgenden detailliert vorgestellt werden, ist aus Abbildung 3 ersichtlich. Die grafische Darstellung zeigt die steigende Bedeutung der Programmbereiche Aufwertung und Sicherung sowie die damit einhergehende Schwerpunktverlagerung im Stadtumbau Ost vom Rückbau hin zur innerstädtischen Aufwertung. Nähere Ausführungen zum Stellenwert der einzelnen Programmbereiche sowie zu deren Umsetzung in den Ländern finden sich in Kapitel 4 des vorliegenden Berichts.

2.1 Programmbereich Aufwertung (seit 2002)

Der Programmbereich Aufwertung zielt auf die Stärkung der Innenstädte und auf die Aufwertung der vom Rückbau betroffenen Stadtquartiere. Innerstädtische und stadtbildprägende Quartiere sollen in ihrer identitätsstiftenden Funktion für die Städte gestärkt werden.

Zwischen 2002 und 2011 wurden die Stadtumbaukommunen mit insgesamt ca. 556,8 Mio. Euro Bundesfinanzhilfen aus dem Programmbereich Aufwertung unterstützt.[8] Dies entspricht einem Anteil von ca. 46 Prozent der insgesamt bewilligten Bundesfinanzhilfen. Die Umsetzung der Aufwertungsmaßnahmen erfolgt in vielen Stadtumbaukommunen (außer im Land Sachsen) in einer Verknüpfung mit anderen Fördermaßnahmen. Dabei handelt es sich sowohl um andere Programme der Städtebauförderung, die in den Gebietskulissen des Stadtumbaus zur Anwendung kommen, als auch um weitere Programme (z. B. Sanierungsprogramme auf Landes- oder kommunaler Ebene sowie EU-Förderung). Durch diese Bündelung von Fördermitteln gelingt in vielen Städten eine Konzentration der Maßnahmen auf besonders wichtige Stadtquartiere und Einzelprojekte.

Insgesamt stehen bei der bisherigen Umsetzung des Programmbereichs Aufwertung Maßnahmen im öffentlichen Raum deutlich stärker im Fokus als gebäudebezogene Maßnahmen. Beispielsweise werden Vorhaben zur Vernetzung von Grünzügen oder zur Gestaltung von Straßen- und Platzräumen häufig mit Aufwertungsmitteln des Stadtumbaus unterstützt. In vielen innerstädtischen Fördergebieten, vor allem in den historischen Stadtzentren, spielt bei solchen Vorhaben allerdings die Bündelung mit Mitteln aus anderen Programmen der Städtebauförderung eine wichtige Rolle.

Sofern gebäudebezogene Maßnahmen aus dem Programmbereich Aufwertung finanziert werden, handelt es sich zumeist um Vorhaben an Gebäuden, die sich in kommunalem (oder anderweitig öffentlichem) Eigentum befinden.

In der Summe werden die Stadtumbaumittel aus dem Programmbereich Aufwertung schwerpunktmäßig in innerstädtischen Quartieren eingesetzt. Eine Aufwertungsförderung in den Siedlungen des DDR-Wohnungsbaus erfolgte vor allem in den ersten Programmjahren. Gefördert wurden insbesondere Wohnumfeldmaßnahmen und Vorhaben zur Gestaltung und Nachnutzung von Abrissflächen.

Auch die Förderung der Erarbeitung und Fortschreibung Integrierter Stadtentwicklungskonzepte sowie die Leistungen beauftragter Dritter (z. B. für Programmbeauftragte, Vor-Ort-Büros, Quartiersmanagement etc.) sind jeweils dem Programmbereich Aufwertung zuzurechnen. In den Anfangsjahren des Programms Stadtumbau Ost waren zudem auch Maßnahmen zur Anpassung der städtischen Infrastruktur sowie Bau- und Ordnungsmaßnahmen zur Sicherung der Gebäudesubstanz ausschließlich im Programmteil Aufwertung (also mit einem Drittel kommunalem Eigenanteil) förderfähig.

[8] Bundesprogramm Stadtumbau Ost, Programmjahr 2011.

Beispielhaft zeigt die Revitalisierung der Altstadt von Wittstock/Dosse im nördlichen Brandenburg, die seit 1991 im Bund-Länder-Programm Städtebaulicher Denkmalschutz unterstützt wird, wie durch den gezielten Einsatz von Stadtumbaumitteln und eine Bündelung mit den Finanzhilfen anderer Förderprogramme zusätzliche positive Impulse der Innenstadtstärkung gesetzt werden können. Ziel war es, zum einen bisher im Stadtgebiet verteilte öffentliche Einrichtungen in die Innenstadt zu verlagern und zum anderen den öffentlichen Raum in der Innenstadt aufzuwerten. So wurde mit Aufwertungsmitteln aus dem Stadtumbau (Bundes-, Landes- und kommunale Eigenmittel in Höhe von 3,3 Mio. Euro) ein ehemaliges Fabrikgebäude als Sitz für die Stadtverwaltung hergerichtet. Für die städtische Bibliothek wurde ein lange leer stehendes Denkmal im Stadtzentrum saniert (Bundes-, Landes- und kommunale Eigenmittel in Höhe von 2,2 Mio. Euro aus dem Programmbereich Infrastruktur des Stadtumbau Ost). Mit dem derzeitigen Umbau eines alten Schulgebäudes in eine Integrationskita (2,5 Mio. Euro Bundes-, Landes- und kommunale Eigenmittel aus dem Investitionspakt) setzt die Stadt den Weg zur Belebung der Innenstadt konsequent fort. Daneben wurden bisher rund 1,2 Mio. Euro aus dem Stadtumbauprogramm für die Aufwertung des öffentlichen Raumes eingesetzt.

Umbau einer Gewerbebrache zum zentralen Verwaltungsstandort in der Innenstadt
Quelle: Kannenberg Architekten BDA, Cordia Schlegelmilch, Wittstock

Die konsequente Ausrichtung des Stadtumbaus auf die Innenstadt wird in Wittstock durch das kommunale Wohnungsunternehmen sowie private Investoren mitgetragen. Unterstützt durch Mittel der Wohnraumförderung hat allein das kommunale Wohnungsunternehmen in den letzten Jahren fast 150 Wohnungen teilweise in denkmalgeschützten Fachwerkgebäuden und Gründerzeitbauten saniert. Im Ergebnis kann die Altstadt von Wittstock heute einen Zuzug von Bewohnern aus dem ländlichen Umland verzeichnen.

Die Sanierung dieses Fachwerkgebäudes ermöglichte den Umzug der Bibliothek in die Innenstadt von Wittstock.
Quelle: B.B.S.M. GmbH, Potsdam

2.2 Programmbereich Sanierung und Sicherung von Altbauten sowie Erwerb von Altbauten durch Städte und Gemeinden (seit 2010, von 2005 bis 2009 Programmbereich Sicherung)

Mit der Schwerpunktsetzung des Programms Stadtumbau Ost auf innerstädtische Aufwertungsmaßnahmen (vgl. Kap. 1.2) rückten auch notwendige Sicherungsmaßnahmen an innerstädtischen Altbauten zunehmend in den Fokus der Programmumsetzung. Um hier einen deutlichen Beitrag zur Stärkung stadtbildprägender und baukulturell wertvoller Ensembles zu leisten und einen weiteren Verfall historisch wertvoller Altbauten zu verhindern, wurde erstmals im Jahr 2005 die Möglichkeit geschaffen, Sicherungsmaßnahmen an vor 1914 errichteten Gebäuden (seit 2008: vor 1949) ohne kommunalen Eigenanteil zu fördern. Die Empfehlungen der Evaluierung von 2007/2008 berücksichtigend, wurde dieser Programmbereich mit der Verwaltungsvereinbarung (VV) Städtebauförderung 2010 deutlich ausgeweitet: Seitdem wird über die Sicherung hinaus auch die Sanierung von Altbauten gefördert. Außerdem können Städte und Gemeinden selbst Altbauten zur Sanierung erwerben. Der Fördermittelanteil wurde auf bis zu 30 Prozent der zur Verfügung stehenden Bundesmittel erhöht.[9] Diese Altbauförderung bietet die Möglichkeit, Wohnungsunternehmen und private Einzeleigentümer bei Investitionen im Bestand mit einer zusätzlichen Förderung zu unterstützen.[10] Die Ausreichung der Finanzhilfen für Sicherungsmaßnahmen ist in den meisten Ländern daran geknüpft, dass innerhalb eines festgelegten Zeitraumes auf die Gebäudesicherung eine umfassende Sanierung der Immobilien folgt.

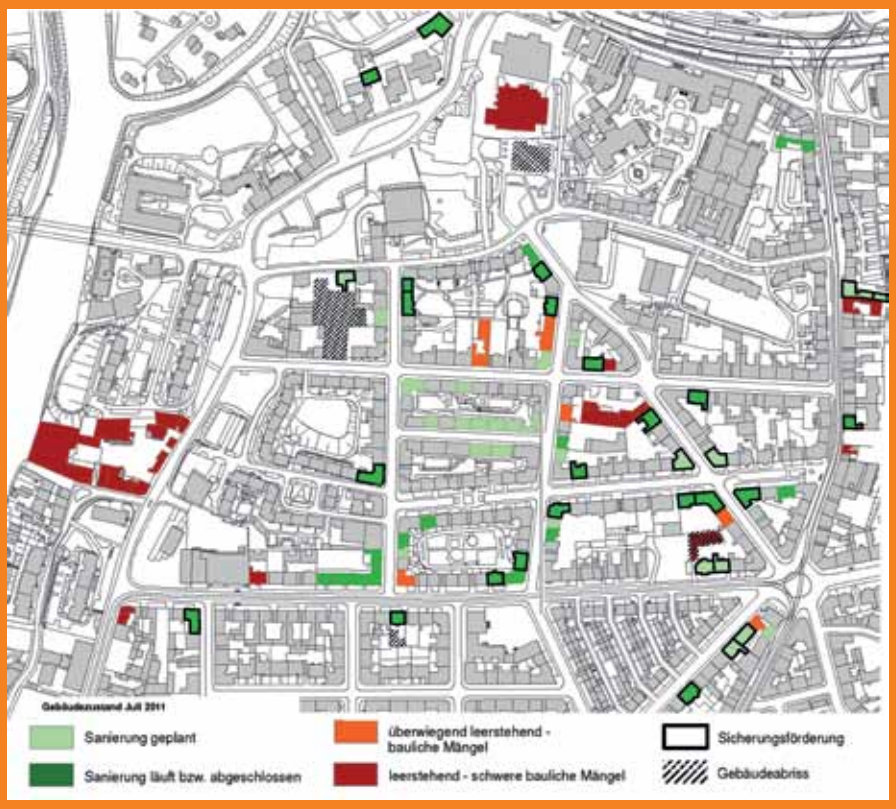
Mit diesen Regelungen wurde eine zielgerichtete Ergänzung zur Wohnraumförderung der Länder geschaffen, die mit einem jährlichen Fördervolumen von ca. 164 Mio. Euro (ohne Berlin) ebenfalls vielfältige Möglichkeiten der Anpassung und Modernisierung von Wohngebäuden sowie der punktuellen Ergänzung durch preiswerten Neubau bietet (u. a. zur Baulückenschließung oder für besondere Wohnformen). Vielfach wird die Wohnraumförderung mit den Zielsetzungen und den Gebietskulissen der Programme der Städtebauförderung verknüpft. Wesentliche Ziele der Wohnraumförderung sind die Schaffung und Modernisierung von Wohnungen einschließlich des generationengerechten, altersgerechten Umbaus sowie der energetischen Modernisierung der Bestände in einer Weise, die eine angemessene Wohnraumversorgung auch für einkommensschwächere Haushalte ermöglicht.[11]

Zwischen 2005 und 2011 wurden die Stadtumbaukommunen mit insgesamt ca. 36,4 Mio. Euro Bundesfinanzhilfen aus dem Programmbereich Sanierung, Sicherung und Erwerb (vor 2010: ausschließlich Sicherung) unterstützt.[12] Dies entspricht einem Anteil von ca. 5 Prozent der in diesem Zeitraum insgesamt bewilligten Bundesfinanzhilfen. Der Programmbereich gewinnt jedoch zunehmend an Bedeutung. Für die Programmjahre 2010 und 2011, also seit Inkrafttreten der neuen Regelungen, ist bereits ein deutlicher Anstieg des Fördermittelanteils zu beobachten. In diesen beiden Programmjahren wurden ca. 13 Prozent der zur Verfügung stehenden Bundesfinanzhilfen für den Programmbereich Sanierung, Sicherung und Erwerb eingesetzt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Länder Berlin und Mecklenburg-Vorpommern diesen Programmbereich bislang nicht nutzen.

[9] Vgl. VV Städtebauförderung 2010 bzw. Anhang ab S. 68.
[10] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Stadtumbau vor neuen Herausforderungen. Vierter Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost. Berlin 2010, S. 10.
[11] Vgl. ebd., S. 13.
[12] Bundesprogramm Stadtumbau Ost, Programmjahr 2011.

Welche Anstoßwirkungen der gezielte Einsatz von Mitteln aus dem Programmbereich Sanierung, Sicherung und Erwerb erzielen kann, zeigt sich in der Stadt Halle (Saale) in Sachsen-Anhalt. Hier wurden im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost zwischen 2007 und 2011 finanzielle und personelle Ressourcen gebündelt, um die Erneuerung des einfachen Gründerzeitquartiers Glaucha zu unterstützen. 2007 waren in Glaucha ca. 50 Prozent der Gebäude unsaniert, 25 Prozent der Wohnungen standen leer und jedes fünfte Gebäude war von Verfall bedroht. Der strategische Einsatz von Fördermitteln aus dem Programmteil Sanierung und Sicherung von Altbauten sowie Erwerb von Altbauten durch Städte und Gemeinden war ein Schlüsselbaustein für die Entwicklung des Quartiers. Bis September 2011 konnten fast 2 Mio. Euro Sicherungsmittel in 34 Objekten gebunden werden. Da der Erhalt von Fördermitteln an die Bedingung geknüpft wurde, binnen fünf Jahren eine Sanierung vorzunehmen, ist davon auszugehen, dass diese Anschubfinanzierung eine Gesamtinvestition von ca. 20 Mio. Euro auslösen wird.

Schon heute ist unübersehbar, dass sich eine Trendwende in Glaucha vollzogen hat. Die Kombination von einer intensiven Moderations-, Netzwerk- und Imagearbeit einerseits und Investitionsanreizen durch Stadtumbau-Fördermittel andererseits war dabei wegweisend für den Erfolg. Der Imagewandel wurde vorangebracht durch das Engagement einer Standortgemeinschaft, in der sich – unterstützt als Modellvorhaben im ExWoSt-Forschungsfeld „Eigentümergemeinschaften im Stadtumbau“ – Eigentümer, Bewohner sowie ein in der Stadtteil- und Jugendarbeit aktiver Verein zusammengeschlossen haben. In diesem Zusammenhang ist heute in der Fachöffentlichkeit vielfach vom sogenannten „Glaucha-Effekt“ die Rede.



Bilanz der Sanierung und Sicherung in Halle-Glaucha (Stand 2011)
Quelle: Stadt Halle (Saale)

Sicherungsmittel bieten einen Anreiz, die Sanierung großer Eckgebäude anzugehen.
Quelle: Kai-Uwe Schulte-Brunert

2.3 Programmbereich Rückbau (seit 2002)

Der Programmbereich Rückbau zielt auf die Reduzierung der Wohnungsleerstände zur Minimierung von Angebotsüberhängen und zur Stabilisierung des Wohnungsmarktes. Gefördert werden Abriss und Teilrückbau von Gebäuden oder Wohnungen, wenn bauliche Anlagen dauerhaft nicht mehr einer bedarfsgerechten – bzw. unter wohnungswirtschaftlichen Gesichtspunkten ökonomisch tragfähigen – Nutzung zugeführt werden können. Durch die Verzahnung des Rückbaus mit gezielten Aufwertungsmaßnahmen bietet der Stadtumbau die Chance, neue Qualitäten in den Städten zu schaffen.

Zwischen 2002 und 2011 wurden die Stadtumbaukommunen mit insgesamt ca. 540,1 Mio. Euro Bundesfinanzhilfen aus dem Programmbereich Rückbau unterstützt.[13] Dies entspricht einem Anteil von ca. 45 Prozent der insgesamt bewilligten Bundesfinanzhilfen. Der Anteil des Programmbereichs Rückbau ist allerdings seit 2008 kontinuierlich gesunken und lag im Programmjahr 2011 nur noch bei ca. 15 Prozent der insgesamt bewilligten Bundesfinanzhilfen.

Zwischen 2001 und 2011 wurden in den neuen Ländern und Berlin (Ost) ca. 300 000 Wohnungen abgerissen, davon ca. 275 000 (ca. 92 Prozent) im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost (vgl. Tabelle 1). Damit wurden die von der Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ für den Zeitraum bis zum Jahr 2010 empfohlenen mindestens 300 000 Wohnungsabrisse inzwischen realisiert, auch wenn die Abrisszahlen seit 2007 insgesamt stark rückläufig sind.

Ganz entscheidend für die zügige Umsetzung des Programmbereichs Rückbau in den ersten Programmjahren war die Koppelung an die Entlastung von Altschulden nach dem Altschuldenhilfegesetz.[14] Die Inanspruchnahme der AHG-Entlastung war zunächst bis Ende 2010 befristet, die Frist für den Vollzug der Abrisse wurde im November 2008 bis zum Jahr 2013 verlängert. Gleichwohl wurde der größte Teil der „AHG-berechtigten“ Abrisse bereits bis zum Jahr 2008 durchgeführt. Insgesamt wurde für über 80 Prozent der im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost bislang durchgeführten Wohnungsrückbauten gleichzeitig auch eine Altschuldenentlastung gewährt.

[13] Bundesprogramm Stadtumbau Ost, Programmjahr 2011.

[14] Existenzgefährdete Wohnungsunternehmen mit einem Leerstand von mindestens 15 Prozent ihrer Bestände, die unter die Bedingungen der Härtefallregelung des Altschuldenhilfegesetzes vom 1. Januar 2001 (§ 6a AHG) fallen, wurden unter bestimmten Voraussetzungen bei Rückbau der Wohnungen zusätzlich von Altschulden entlastet.

Land	Rückbau per 31.12.2011 in Wohneinheiten (WE) mit Mitteln aus		
	Landesprogrammen*	Bund-Länder-Programm	Gesamt
Berlin		4.446	4.446
Brandenburg	5.111	51.120	56.231
Mecklenburg-Vorpommern		23.092	23.092
Sachsen	14.970	87.685	102.655
Sachsen-Anhalt		64.377	64.377
Thüringen	4.328	44.636	48.964
Gesamt	**24.409**	**275.356**	**299.765**

* enthalten sind Wohneinheiten, die über andere Programme, freifinanziert oder vorfinanziert abgerissen wurden

Tabelle 1: Rückbau von Wohnungen im Rahmen des Stadtumbaus per 31.12.2011
Quelle: Angaben der Länder

In der Kleinstadt Leinefelde im thüringischen Eichsfeld ist es gelungen, durch ein schlüssiges Gesamtkonzept und eine optimale Vernetzung der Akteure und ihrer Interessen die Abriss- und Aufwertungsstrategien für die Bestände des DDR-Wohnungsbaus quasi modellhaft „von außen nach innen“ zu realisieren. Durch die konsequente Umsetzung eines frühzeitig entwickelten Rahmenplanes konnte die Plattenbausiedlung Südstadt von einem Quartier mit hohen Wohnungsleerständen und sozialen Problemen zu einem attraktiven Wohnviertel umgebaut werden. Es wurden bemerkenswerte architektonische und funktionale Qualitäten geschaffen, die veranschaulichen, dass Plattenbaubestände vielfältige Umbaumöglichkeiten bieten. Durch einen differenzierten Rückbau, der die Qualität des Stadtraums steigert, entstanden klar abgrenzbare öffentliche, halböffentliche und private Räume. Der Rückbau eines fünfgeschossigen Wohnblocks zu einem eingeschossigen Mieterzentrum und die Umgestaltung der angrenzenden Freifläche zu einem japanischen Garten haben ebenso internationale Auszeichnungen erhalten wie der Umbau einer Plattenbauzeile zu individuell gestalteten Stadtvillen. Insgesamt ist es in Leinefelde mit Hilfe der Förderung aus dem Programm Stadtumbau Ost beispielhaft gelungen, innovative Antworten auf den Strukturbruch in den 1990er Jahren zu finden. Durch die Beteiligung an internationalen Wettbewerben ist Leinefelde darüber hinaus in den Fokus der fachöffentlichen Wahrnehmung gerückt.

Plattenbau in der Südstadt von Leinefelde vor und nach der Sanierung (inkl. Teilrückbau)
Quelle: Südstadtbüro Leinefelde

2.4 Programmbereich Rückführung städtischer Infrastruktur (seit 2006)

Die Finanzmittel aus dem Programmbereich Rückführung städtischer Infrastruktur stehen seit 2006[15] sowohl für den Abriss oder die Anpassung von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur als auch für den Rückbau technischer Infrastrukturen zur Verfügung. Die Maßnahmen dieses Programmbereichs werden ohne kommunalen Eigenanteil finanziert. Allerdings beschränkt sich der Bundesanteil am Zuschuss zu den Gesamtkosten bei Vorhaben der technischen Infrastrukturanpassung auf 25 Prozent. Vorhaben der sozialen Infrastrukturanpassung können mit einem Bundesanteil von bis zu 45 Prozent gefördert werden.[16] Hintergrund der Einführung dieses eigenständigen Programmbereichs war, dass im Laufe der Programmumsetzung in den Stadtumbauquartieren zunehmend Anpassungen und Rückbau städtischer Infrastrukturen erforderlich wurden. Dies bezieht sich sowohl auf Kindergärten, Schulen und andere Einrichtungen als auch auf Leitungsnetze der Ver- und Entsorgung. Die Fördermittel aus diesem Programmbereich sind insbesondere als Ergänzung der Rückbauförderung (bei flächenhaftem Rückbau ganzer Stadtquartiere) gedacht, damit nach vollzogenem Wohnungsabriss auch die Infrastrukturen rückgebaut werden können.

Zwischen 2006 und 2011 wurden die Stadtumbaukommunen mit insgesamt ca. 69,4 Mio. Euro Bundesfinanzhilfen aus dem Programmbereich Infrastruktur unterstützt.[17] Dies entspricht einem Anteil von ca. 11 Prozent der insgesamt bewilligten Bundesfinanzhilfen. Die Fördermittel wurden zu einem überwiegenden Anteil in die Anpassung und Rückführung sozialer Infrastruktur investiert.

Die Rückführung der technischen Infrastruktur spielt hingegen in der Förderpraxis der meisten Länder eine eher untergeordnete Rolle (vgl. Kap. 4), wobei zu berücksichtigen ist, dass bestimmte Maßnahmen, bspw. der Rückbau von Rohrleitungen, z. T. bereits im Programmbereich Rückbau mit realisiert werden.

[15] Im Ostteil Berlins war eine entsprechende Förderung bereits seit Programmbeginn möglich, vgl. dazu Kapitel 4.2.
[16] Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2012 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2012) vom 16. Dezember 2011/4. April 2012, S. 6.

[17] Bundesprogramm Stadtumbau Ost, Programmjahr 2011.

Ein gelungenes Beispiel für eine bedarfsgerechte Anpassung der Infrastruktur findet sich in Berlin-Friedrichshain. Dort wurde im Jahr 2005 ein aufgegebener Schulstandort zu einem Medien- und Kulturzentrum mit Bibliothek umgebaut. Die viergeschossige Plattenbau-Schule aus den 1960er Jahren ist heute ein modernes und repräsentatives Medien-, Kultur- und Kommunikationszentrum. Der Umbau zeigt beispielhaft Möglichkeiten für die architektonische Weiterentwicklung von standardisierten Plattenbau-Schultypen, die zahlreich in der Stadt vorhanden sind.

Um eine hohe gestalterische Qualität und Umsetzung des anspruchsvollen Raumprogramms zu sichern, wurde ein begrenzt offener Realisierungswettbewerb durchgeführt. Ende November 2010 wurde die moderne und bürgerfreundliche Bibliothek eröffnet, deren Räume flexible Nutzungen ermöglichen. Einen Blickfang stellt die neue Hülle des Gebäudes mit Holzlamellen dar. Die Gesamtkosten der Umnutzung beliefen sich auf ca. 5,6 Mio. Euro. Davon stammten 4,1 Mio. Euro aus dem Programm Stadtumbau Ost (Bundes-, Landes- und kommunale Eigenmittel).

Zum Kultur- und Bibliotheksstandort umgebaute Plattenbau-Schule in Berlin-Friedrichshain
Quelle: BSM GmbH, Berlin

3 Monitoring, Integrierte Konzepte und strategische Partnerschaften im Stadtumbau

3.1 Integrierte Konzepte als strategische Handlungsgrundlage

Seit Einführung des Programms stellte die Erarbeitung von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten im Stadtumbau Ost die instrumentelle Grundlage für die Umsetzung der Fördermaßnahmen dar. Damit war das Programm Vorreiter für andere Städtebauförderprogramme. Die Konzepte basieren im Programm Stadtumbau Ost auf Prognosen der Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung, einer Analyse der Leerstände und des zu erwartenden Wohnungsbaus, Abschätzungen über erforderliche Abrisse, Festlegungen zur Aufwertungen von Altbauten sowie zu Flächenbedarfen für die Eigentumsbildung und Vorstellungen zu Verwertungskonzepten freigelegter Flächen.

Die integrierten „Städtebaulichen Entwicklungskonzepte“ sind die Basis für die Festlegung von Stadtumbaugebieten durch die Kommunen. Den rechtlichen Rahmen dafür bieten die §§ 171a bis 171d Baugesetzbuch (BauGB). Die räumliche Abgrenzung als Stadtumbaugebiet (§ 171b BauGB), als Sanierungsgebiet (§ 142 BauGB), als städtebaulicher Entwicklungsbereich (§ 165 BauGB) oder als Erhaltungsgebiet (§ 172 BauGB) ist in der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung als Voraussetzung für die Förderung im Programm Stadtumbau Ost festgeschrieben.

Sowohl die Erarbeitung als auch die Fortschreibung der Konzepte ist im Programm förderfähig. Abhängig von den Förderrichtlinien der einzelnen Länder erhalten die städtebaulichen Entwicklungskonzepte in der Umsetzungspraxis unterschiedliche Bezeichnungen.[18]

Die konkrete Ausgestaltung der INSEK fällt von Land zu Land sowie von Kommune zu Kommune sehr unterschiedlich aus. Teilweise wurden den Kommunen zu Beginn des Stadtumbauprozesses Leitfäden oder Arbeitshilfen zur Strukturierung und Erstellung der Integrierten Stadtentwicklungskonzepte an die Hand gegeben (bspw. in Brandenburg und in Sachsen).

In allen Stadtumbaukommunen, mit Ausnahme des Sonderfalles Berlin[19], wird in den Konzepten die gesamtstädtische Entwicklung betrachtet. Im Mittelpunkt stehen die Darstellung der spezifischen Herausforderungen in den einzelnen Stadtumbaugebieten sowie die Ableitung planerischer Ziele und Handlungsempfehlungen. Wesentlich bei der Erarbeitung ist die Einbeziehung aller Fachressorts, der Wohnungseigentümer und der Wohnbevölkerung. Zusammen werden das Leitbild und wichtige Projekte für die Aufwertung der Fördergebiete entwickelt. Die Einbeziehung weiterer Akteure bzw. thematischer Aspekte (z. B. Fragen der technischen Infrastruktur oder energetische Implikationen des Stadtumbaus) erfolgt bislang eher selten.

Einige Länder versuchen jedoch zunehmend das Augenmerk der Kommunen auf die Bearbeitung dieser Fragen zu lenken. Beispielsweise stellte das Land Brandenburg den Kommunen die Arbeitshilfe „Anpassung der technischen Infrastruktur beim Stadtumbau“ zur Verfügung. Im Land Sachsen arbeiten alle Stadtumbaukommen derzeit an der Erstellung von Klimaanpassungskonzepten auf gesamtstädtischer und teilräumlicher Ebene als Bestandteil der Integrierten Stadtentwicklungskonzepte.

Aus den Erfahrungen der Programmumsetzung hat sich ein ähnlicher, mittlerweile durchaus bewährter Aufbau der Integrierten Stadtentwicklungskonzepte herausgebildet, der im Grundsatz folgende Gliederungspunkte umfasst:

- Anlass, Methodik und Vorgehensweise,
- Bevölkerungsentwicklung und -prognose,
- Gesamtstädtische und teilräumliche Leitbilder und Entwicklungsziele,
- Verschiedene Handlungsfelder (z. B. Wohnen, Verkehr, Einzelhandel etc.) – Ausgangslage, Entwicklungsperspektiven und Schlüsselmaßnahmen,
- Zusammenfassende Stärken- und Schwächenanalyse und
- Monitoring und Berichtswesen.

[18] Neben dem Begriff „Städtebauliches Entwicklungskonzept“ aus dem BauGB (abgekürzt vielerorts auch SEK oder SEKO genannt) ist die Benennung als „Integriertes Stadtentwicklungskonzept“ (INSEK) am weitesten verbreitet.

[19] Vgl. zur Herangehensweise des Landes Berlin die Ausführungen im Kapitel 4.2 des vorliegenden Berichts.

Als Grundlage für eine realistische Planung und Umsetzung von Stadtumbaumaßnahmen gelten vor allem eine fundierte Situationsanalyse sowie eine Abschätzung der künftigen Bevölkerungs- und Wohnungsmarktentwicklung. Zahlreiche Stadtumbaukommunen, wie bspw. Leipzig (siehe Kasten), haben ihre Stadtentwicklungsstrategien frühzeitig an Integrierte Konzepte mit teilräumlichen Vertiefungen geknüpft.

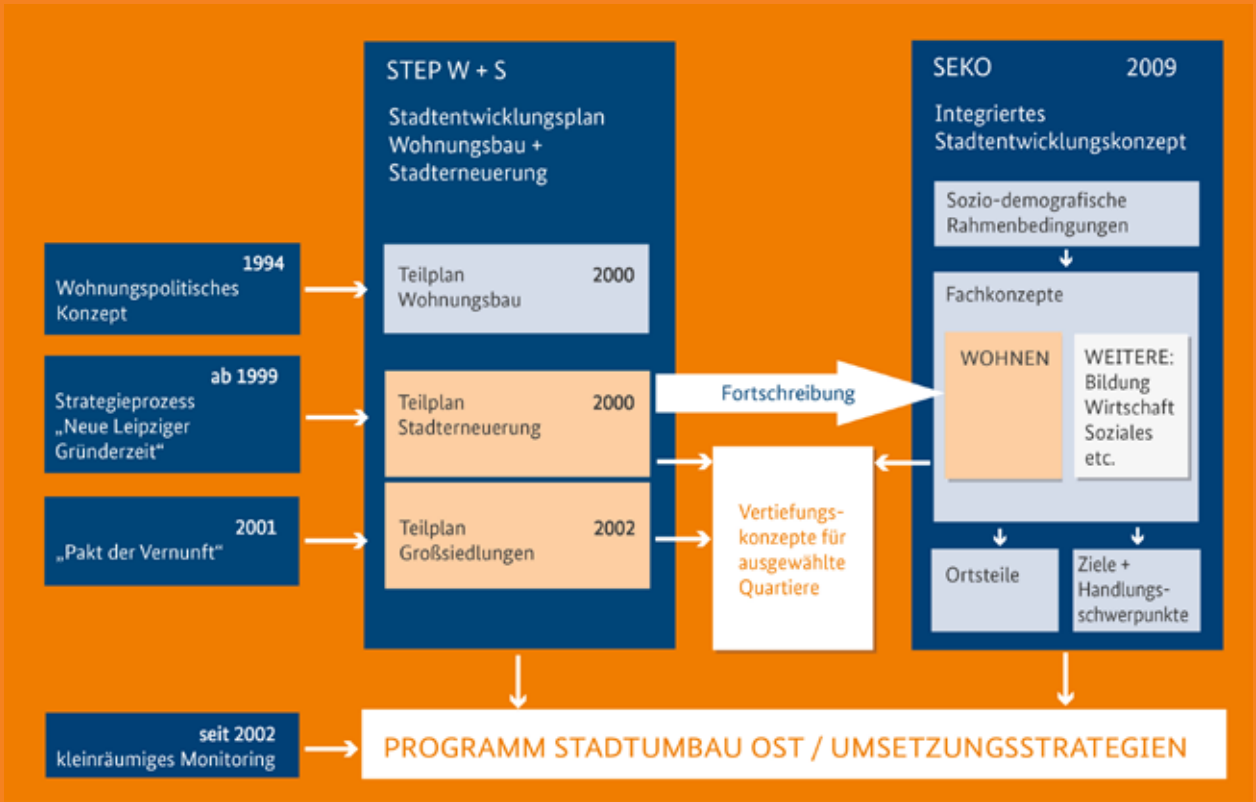
Die meisten Integrierten Stadtentwicklungskonzepte wurden ab 2001 zunächst im Rahmen des Wettbewerbs „Stadtumbau Ost“ erarbeitet. In der Fortschreibung nahm die Komplexität der Konzepte aufgrund der stärkeren Einbeziehung mehrerer Ressorts zu.

Bezüglich der gesamtstädtischen Planungsansätze zeichnete sich die „erste Generation“ von Konzepten dadurch aus, dass erstmals klare Bezüge zwischen der Entwicklung in innerstädtischen Quartieren und in den Wohnsiedlungen am Stadtrand hergestellt wurden. Viele dieser Konzepte enthielten detaillierte Rückbauplanungen für die Plattenbaugebiete und konnten teilweise konkret benennen, welche Teile dieser Siedlungen künftig als Wohnstandorte noch benötigt und für eine funktionierende städtebauliche Struktur von Bedeutung sein werden.

Die meisten Konzepte wurden inzwischen aktualisiert bzw. fortgeschrieben (vielerorts auch mehrfach). In Berlin, Brandenburg und Sachsen wurden die Fortschreibungen zentral seitens des Landes eingefordert. Durch die Bearbeitung der INSEK konnten vielfach bestimmte qualitative Schwächen, die für die „erste Generation“ Integrierter Stadtentwicklungskonzepte noch charakteristisch waren, geheilt werden. Die Entwicklung der Innenstädte wurde stärker in den Mittelpunkt gerückt, infrastrukturelle Aspekte erhielten mehr Aufmerksamkeit und zu optimistische Bevölkerungsprognosen wurden korrigiert. Dafür wurden den Kommunen bspw. in Thüringen eigens erstellte Bevölkerungsprognosen der statistischen Landesämter zur Verfügung gestellt.

Die enge Bindung der Stadtumbau-Förderung an Integrierte Stadtentwicklungskonzepte hat sich aus Sicht der Länder bewährt. Als Fördervoraussetzung sind von den Kommunen neben den (gesamtstädtisch auszurichtenden) Integrierten Stadtentwicklungskonzepten auch quartiers- bzw. fördergebietsbezogene teilräumliche Konzepte vorzulegen, die aus den INSEK abzuleiten sind. Gerade auf Ebene der Gebiete erweist sich aus Sicht der Länder die Beteiligung von Bürgern und Akteuren in ihren vielfältigen Ausformungen als ein praktikabler und wirksamer Weg, um Umsetzungschancen zu verbessern.

Der Stadtumbau in Leipzig bspw. vollzieht sich sowohl in den eher randstädtischen Plattenbaugebieten – insbesondere in Leipzig-Grünau – als auch in den Gründerzeitgebieten. In den Gründerzeitgebieten liegt ein wichtiger Schwerpunkt darauf, „Initiativen von unten“ zu ermöglichen und zu unterstützen. Dadurch konnten in Leipzig Zwischennutzungsideen wie die „Wächterhäuser“ und Vereine wie „Haushalten“ und „Selbstnutzer“ entstehen, die in zahlreichen anderen Städten aufgegriffen wurden. Darüber hinaus ist Leipzig aber insbesondere durch seine konzeptionellen Ansätze zum Vorreiter im Stadtumbau geworden. Die Stadt Leipzig versuchte frühzeitig, dem Wohnungsleerstand mit einer gesamtstädtischen Strategie zu begegnen. Die Gebietskulissen für die Programmbereiche Aufwertung und Rückbau umfassten dabei nahezu das gesamte Stadtgebiet, um durch die gezielte Überlagerung der Fördergebiete des Stadtumbau Ost mit den Programmgebieten der Städtebaulichen Erneuerung (Sanierungsgebiete), der Sozialen Stadt und Urban II (Fördermittel der EU) eine Bündelung der Förderansätze zu ermöglichen. In mehreren Schritten wurden Integrierte Entwicklungskonzepte für die verschiedenen städtischen Teilräume sowie für die fachlichen Ressorts erarbeitet und in einem übergeordneten Stadtentwicklungskonzept zusammengeführt. Die konzeptionellen Strategien wurden mittlerweile mehrfach überarbeitet und fortgeschrieben. Mit dem Start des Stadtumbauprozesses wurde zudem ein umfassendes Monitoring des Wohnungsmarktes, der Stadterneuerung und des Stadtumbaus aufgebaut. Die Daten werden in jährlichen Monitoringberichten aufbereitet und dienen unter anderem der regelmäßigen Überprüfung der Stadtumbauzielsetzungen.



Konzepte und Strategien im Stadtumbauprozess der Stadt Leipzig
Quelle: eigene Darstellung Bundestransferstelle Stadtumbau Ost

3.2 Strategische Partnerschaften

Von Beginn an unverzichtbare strategische Partner für den Stadtumbau waren die großen Wohnungsunternehmen. Ohne sie wäre eine Umsetzung der Rückbaumaßnahmen im bisher erreichten Umfang nicht möglich gewesen. Ihre frühzeitige Einbindung in die Erstellung der Integrierten Stadtentwicklungskonzepte war – neben den finanziellen Anreizen des Stadtumbaus – eine wichtige Voraussetzung für das Engagement der organisierten Wohnungswirtschaft.

Mit der stärkeren Orientierung des Stadtumbaus auf die Innenstädte ist die Bedeutung privater Einzeleigentümer für die Programmumsetzung gestiegen. Immerhin befinden sich ca. 80 Prozent der innerstädtischen Altbaubestände in ihrer Hand. Eine Stärkung der Innenstädte ist deshalb nur in Kooperation mit dieser Eigentümergruppe zu erreichen. Ansätze und Instrumente für ihre bessere Einbindung in den Stadtumbau reichen inzwischen vom „Altbaumanagement“ zur Eigentümeraktivierung und -beratung über speziell geschulte Stadtteilmoderatoren, die gezielt Eigentümer ansprechen, bis hin zu Eigentümerstandortgemeinschaften. In diesen schließen sich Eigentümer benachbarter Immobilien zusammen, um gemeinsam für eine positive Quartiersentwicklung und gesteigerte Verwertungschancen ihrer Immobilien aktiv zu werden. Aktuell unterstützt das BMVBS mit den Modellvorhaben „Kooperation im Quartier“ private Eigentümer bei der Wertsicherung ihrer innerstädtischen Immobilien (unter anderem in Magdeburg und Chemnitz).

Neben den Wohnungseigentümern beziehen viele Kommunen auch zunehmend andere Fachressorts der Verwaltung (bspw. Schul- und Infrastrukturplanung, Freiflächen-, Sozialraumentwicklung) sowie weitere Akteursgruppen (z. B. Fremdenverkehr und Einzelhandel) in die Fortschreibung oder Erweiterung der INSEK ein. Darüber hinaus wird gerade in Innenstädten die Zusammenarbeit mit Vereinen und Initiativen gesucht, die einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung des Images eines Quartiers leisten können.

Strategische Stadtumbaupartnerschaften auf der interkommunalen Ebene bestehen bisher erst in Einzelfällen. Insbesondere in ländlich geprägten Regionen werden interkommunale Kooperationen und die regionale Zusammenarbeit zur Sicherung von Zentrenfunktionen und sozialen Infrastrukturen künftig an Bedeutung gewinnen. Denn viele Infrastrukturangebote (bspw. Schwimmbäder, Musikschulen, Stadthallen) werden in den nächsten Jahren nur noch im Verbund aufrechterhalten werden können.

3.3 Monitoring und fachliche Programmbegleitung

Eine wichtige Grundlage für die Aktualisierung und Fortschreibung der Integrierten Stadtentwicklungskonzepte ist eine kontinuierliche Beobachtung und Analyse von Entwicklungsprozessen. Dafür wurde in der Mehrzahl der Stadtumbaustädte ein indikatorengestütztes Monitoring aufgebaut.

Die Ziele des kommunalen Monitorings sind:

- aktuelle Veränderungen in den Städten zu analysieren und sichtbar zu machen,
- die Fortschreibung der Stadtentwicklungskonzepte sowie Prioritätensetzungen zur Realisierung des Stadtumbaus durch fundierte Informationsgrundlagen zu unterstützen und
- eine Erfolgskontrolle des Stadtumbauprogramms bzw. einzelner Stadtumbauprojekte zu ermöglichen.

Monitoringsysteme in den Ländern und Kommunen

Das kommunale Monitoring ist Voraussetzung und Grundlage für die Beobachtung der Wirkungen und Erfolge sowie für die inhaltliche Weiterentwicklung des Programms auf Landesebene. Alle fünf neuen Länder und Berlin haben in den vergangenen Jahren dafür Monitoringsysteme entwickelt und erprobt.[20] Da ein landesweites Monitoring darauf angewiesen ist, dass die Kommunen vergleichbare Daten erheben, wurden auf Länderebene einheitliche Indikatoren festgelegt. Sie ergänzen

[20] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Stadtumbau vor neuen Herausforderungen. Vierter Statusbericht der Bundestransferstelle. Berlin 2010, S. 30ff.

überregionale Daten und Entwicklungsprognosen (z. B. der statistischen Bundes- und Landesämter, des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung oder der Bundesagentur für Arbeit).

Die Indikatorenkataloge, die von Land zu Land variieren und kontinuierlich angepasst werden, umfassen im Wesentlichen Daten der amtlichen Statistik (z. B. Einwohnerzahlen und Bevölkerungsprognosen, Arbeitsmarkt- und Sozialdaten), der organisierten Wohnungswirtschaft (Wohnungsbestand und Bewirtschaftungskennziffern) sowie der Kommunen selbst. Zu Letzteren gehören u. a. Informationen über den kommunalen Wohnungsmarkt, die vor Ort differenziert nach Gesamtstadt und Beobachtungsgebiet gesammelt werden. Für die Durchführung der Erhebungen stellen die Länder den Kommunen Arbeitshilfen (bspw. zu den unterschiedlichen Methoden der Leerstandserfassung) zur Verfügung.

In den Ländern Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen werden die Daten nach einer stufenweisen Einführung seit 2005 jährlich erfasst und in Berichten aufbereitet. Um die Datenerfassung zu vereinfachen und mit GIS-Anwendungen kompatibel zu machen, haben die drei genannten Länder den Kommunen eine spezielle Software (Geoware StadtMonitor bzw. KOMSTAT) zur Verfügung gestellt. In einigen Kommunen stellen allerdings die knappe Personalausstattung sowie fehlende finanzielle Ressourcen für Hardware und Schulungen ein Hemmnis für die Nutzung dar.

In Brandenburg wurde im Jahr 2009 ergänzend zur Beobachtung der Stadtumbaukommunen ein qualitatives Monitoring – „Stadtentwicklungsbarometer" – eingeführt. Mittels einer Expertenbefragung der Bauamtsleiter oder Baudezernenten wurden die jeweils aktuellen Einschätzungen und Handlungsbedarfe erhoben.

In Mecklenburg-Vorpommern liefern alle Stadtumbaukommunen mit den jährlichen Programmanträgen aktuelle Eckwerte zu Einwohner-, Wohnungsbestands- und Wohnungsleerstandsentwicklung an das Land. In einem Intervall von drei Jahren legen sie kommunale Monitoringberichte vor, die vom Land überprüft und ausgewertet werden.

In Berlin wurde im Jahr 2011 der erste landesweite Monitoringbericht zum Stadtumbau vorgelegt, der die Förderkulissen des Stadtumbau Ost und West umfasst. Künftig sind jährliche Aktualisierungen vorgesehen. Das Stadtumbau-Monitoring Berlin ist aber nur teilweise mit der Herangehensweise anderer Länder oder Städte vergleichbar. In Berlin existieren diverse gesamtstädtische Beobachtungssysteme, wie z. B. der Wohnungsmarktbericht, die Gesundheits- und Sozialberichterstattung und das Monitoring Soziale Stadtentwicklung, die bereits Vieles abdecken, was in anderen Städten im Rahmen des Stadtumbau-Monitorings erhoben wird. Mittelfristig verfolgt Berlin das Ziel eines „Integrierten Stadtentwicklungsmonitorings", das alle wichtigen Daten zur Stadtentwicklung zusammenfassen soll.

In Sachsen ist bislang kein landesweites Monitoringsystem aufgebaut worden, das sich auf kommunale Erhebungen gründet. Es stehen jedoch die Berichte zum Wohnungsmarktmonitoring der Sächsischen Aufbaubank (SAB) zur Verfügung, die bezüglich der wohnungsmarktbezogenen Aspekte des Stadtumbaus relevante Daten aufbereiten.

Die Tabelle 2 (siehe S. 34) gibt einen Überblick über die bislang vorliegenden Monitoringberichte der Länder:

Das Monitoring hat sich in jenen Ländern, die es als Beobachtungsinstrument einsetzen, insgesamt gut bewährt. Nach anfänglichen Schwierigkeiten wird die Datenqualität besser. Dazu trug der Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen und zuständigen Landesbehörden bei, der auch die Anpassung der Indikatorenkataloge ermöglichte.

Einige Kommunen beklagen den aus ihrer Sicht unverhältnismäßig hohen Aufwand bei der Erhebung und Aufbereitung der Daten. Andere Kommunen (z. B. Guben, Leipzig) führen dagegen über die Vorgaben der Länder hinaus eigene differenzierte Erhebungen und Auswertungen durch.

Im Hinblick auf eine bessere Begleitung und Steuerung der Städtebauförderprogramme und auf künftige Programmevaluierungen besteht das Ziel darin, sich auf ein durch die Kommunen handhabbares Maß an Indikatoren als Grundlage für das Monitoring und die Evaluierung zu verständigen. Bund, Länder und Kommunen haben dazu

Berlin	Erster Monitoringbericht des Landes zum Stadtumbau im Jahr 2011 vorgelegt, vorher sektorale Monitoringberichte mit Bezug zum Stadtumbau (Monitoring Leerstandsentwicklung, Soziale Stadt).
Brandenburg	Seit 2005 jährliche landesübergreifende Monitoringberichte des Landesamtes für Bauen und Verkehr sowie detaillierte Stadtberichte, jeweils alternierend in Kurz- und Langform.
Mecklenburg-Vorpommern	Kommunale Monitoringberichte in dreijährigem Intervall, die seitens des Landes zusammengefasst und ausgewertet werden.
Sachsen	Keine landesübergreifenden Monitoringberichte zum Stadtumbau, aber nahezu jährliche Berichte zum Wohnungsbaumonitoring der Sächsischen Aufbaubank sowie kommunales Monitoring in ausgewählten Kommunen.
Sachsen-Anhalt	Seit 2006 jährliche landesübergreifende Monitoringberichte in Kurz- und Langfassung durch die Begleitforschung.
Thüringen	Landesübergreifendes Monitoring durch die Begleitforschung: Ausgangsgutachten im Jahr 2003, Fortschreibung als Monitoringkonzept im Jahr 2005, erster Monitoringbericht 2005, seither im zweijährigen Turnus umfassende Monitoringberichte.

Tabelle 2: Übersicht über Monitoringberichte der Länder zum Stadtumbau Ost
Quelle: Angaben der Länder

ein programmübergreifendes Indikatorenset entwickelt, das sich in einem Praxistext als geeignet erwiesen hat. Die beteiligten Kommunen haben bestätigt, dass der Nutzen – auch für sie selbst – den Erhebungsaufwand übersteigt. Des Weiteren soll die differenzierte Betrachtung jener Effekte, die sich nicht quantitativ messen lassen, stärker in den Blick rücken. Qualitative Auswertungen (z. B. Gespräche mit Bewohnern oder Interviews mit vor Ort tätigen Experten) können im Sinne einer Selbstevaluierung helfen, um zuverlässige Aussagen über Entwicklungen zu erhalten.[21]

Fachliche Begleitung

Ergänzend zum datengestützten Monitoring werden seit Einführung des Programms in den Ländern Aktivitäten zur fachlichen Begleitung des Stadtumbauprozesses und Vernetzung der Stadtumbauakteure initiiert. Dadurch konnten über das Monitoring hinausgehende qualitative Erkenntnisse über aktuelle Fragestellungen, Herausforderungen und Lösungsansätze gesammelt werden. In Thüringen und Sachsen wurde dazu auf Länderebene jeweils eine eigene Programmbegleitung eingerichtet, die auch das Monitoring mit betreut. Das Land Brandenburg hat in Vorbereitung der zweiten Förderperiode des Stadtumbau Ost-Programms ab 2010 einen „Dialog Stadtumbau“ initiiert, der themenbezogen weitergeführt wird. Für einen landesübergreifenden Erfahrungstransfer zwischen den am Programm beteiligten Akteuren wurde vom Bund im Jahr 2004 eine Bundestransferstelle für das Programm Stadtumbau Ost eingerichtet, die als programmspezifisches Kompetenzzentrum sowie als vermittelnde Instanz zur weiteren Qualifizierung der Stadtumbauprozesse fungiert. Die am Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung in Erkner angesiedelte Bundestransferstelle ermöglicht im Auftrag von und in enger Abstimmung mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) eine wissensbasierte Politikberatung und einen Fachaustausch der Stadtumbauakteure mit regelmäßigen Veranstaltungen, einem umfassenden Internetportal und Statusberichten zur aktuellen Programmumsetzung.

Einen weiteren wichtigen Baustein der fachlichen Begleitung bildete die Evaluierung des Programms in den Jahren 2007/2008. Die Evaluierungsergebnisse würdigten die bisherigen Wirkungen des Programms, zeigten aber zugleich den weiterhin bestehenden Handlungsbedarf über das Jahr 2010 hinaus auf.[22]

[21] Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Evaluierung der Städtebauförderung. Kommunale Arbeitshilfe. Berlin/Bonn 2011.

[22] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/ Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost. Gutachten. Berlin 2008.

Abbildung 4: Statusberichte der Transferstelle und Evaluierungsbericht

4 Umsetzung des Programms in den Ländern

Die Umsetzung des Stadtumbaus in den Ländern erfolgt auf Basis der gemeinsam getragenen Ausgestaltung der vier Programmbereiche:

- Aufwertung von Stadtquartieren,
- Sanierung und Sicherung von Altbauten sowie Erwerb von Altbauten durch Städte und Gemeinden,
- Rückbau von Wohnungen sowie
- Rückführung städtischer Infrastrukturen.

Regionale Besonderheiten und unterschiedliche Problemlagen erfordern jedoch teilweise eine landesspezifische Akzentuierung. Dazu gehören neben den unterschiedlichen Ausprägungen und Folgen des demografischen und wirtschaftlichen Strukturwandels vor allem die Struktur des Wohnungsbestandes sowie die Leerstandsbetroffenheit und Leerstandsverteilung auf regionaler und lokaler Ebene. So führten die verschiedenen Ausgangssituationen in den Ländern bzw. der ungleiche Problemdruck insbesondere in der ersten Programmphase des Stadtumbaus zu differenzierten inhaltlichen und räumlichen Schwerpunktsetzungen bei den förderpolitischen Strategien und bei der Umsetzung des Programms.

4.1 Ausgangssituation und Förderstrategien der Länder

Zum Start des Programms Stadtumbaus Ost im Jahr 2002 stellte sich die Leerstandssituation in den neuen Ländern sehr unterschiedlich dar. Die Länder Sachsen und Sachsen-Anhalt wiesen mit 17,7 Prozent bzw. 17,0 Prozent weit überdurchschnittliche Leerstandsquoten auf. Einerseits war dies gerade in Sachsen-Anhalt auf besonders große wirtschaftliche Strukturbrüche und damit verbundene hohe Abwanderungszahlen zurückzuführen. Wesentlicher aber war andererseits, dass die Wohnungsbestandsstrukturen in Sachsen und im südlichen Sachsen-Anhalt durch große Bestände aus der Zeit der Industrialisierung (1870 bis 1918) gekennzeichnet sind, die aufgrund mangelnder Instandhaltung bereits aus der DDR-Zeit überkommene hohe Leerstände aufwiesen. Schätzungen gehen davon aus, dass zur Wendezeit ca. 420 000 Wohnungen in Ostdeutschland aufgrund ihres Bauzustandes leer standen.[23] Ein erheblicher Teil davon konzentrierte sich in den beiden genannten Ländern und konnte auch in der Nachwendezeit nur teilweise abgebaut werden. D. h. ein ohnehin vorhandener Sockelleerstand wurde überlagert durch schrumpfungsbedingte Leerstandszuwächse. Beide Länder sahen sich daher gezwungen, in den ersten Programmjahren des Stadtumbaus einen deutlichen Schwerpunkt im Bereich des Rückbaus zu setzen. Damit konnte dem Aufwertungsbedarf jedoch nicht hinreichend entsprochen werden.

Im Gegensatz dazu lag die Leerstandsquote in Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen zum Programmstart „nur“ bei 12,1 bzw. 9,7 Prozent. Beide Länder orientierten sich daher in den ersten Programmjahren auf einen etwa gleich hohen Mitteleinsatz in den Programmbereichen Aufwertung und Rückbau. In Mecklenburg-Vorpommern verlagerte sich das Verhältnis dann ab 2007 zugunsten des Programmbereiches Aufwertung. Unterschiede gab es jedoch hinsichtlich der Gebietskulissen, in denen die Aufwertungsmittel eingesetzt wurden. Mecklenburg-Vorpommern konzentrierte die Mittel in den ersten zwei Programmjahren insbesondere in den Gebieten des DDR-Wohnungsbaus sowie in jenen Stadt- bzw. Ortszentren, die nach den INSEK 2002 von den Kommunen als Schwerpunktgebiete festgelegt worden waren. Das Land Thüringen fokussierte sich dagegen von Beginn an ausschließlich auf die Stabilisierung der historischen Altstadtkerne und Innenstadtquartiere.

Das Land Brandenburg – 13,0 Prozent Leerstand im Jahr 2002 – wies insofern eine Besonderheit auf, als dass sich der Leerstand vor allen in den berlinfernen Kommunen konzentrierte. Dies führte dazu, dass der Stadtumbau von Anfang an vor allem auf diesen Raum fokussiert wurde. In den Stadtumbaustädten wurde in den ersten Jahren ein Schwerpunkt auf die Reduzierung des Leerstandes gelegt.

Aufgrund einer geringeren Leerstandsproblematik in Berlin – 5,0 Prozent Leerstand (längerfristig, d. h. über 6 Monate) im Jahr 2003 – wurde hier im Stadtumbau ein Sonderweg beschritten. Von 2002 bis 2006 wurden die Rückbaumittel auf der Grundlage einer entsprechenden Vereinbarung für das Land Berlin in der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung auch für den Abriss nicht mehr benötigter sozialer Infrastruktureinrichtungen eingesetzt.

[23] Vgl. Pfeiffer, Ulrich/Simons, Harald/Porsch, Lucas: Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern. Bericht der Kommission. Berlin 2000, S. 10.

Während sich die Förderstrategien der Länder in der ersten Programmphase also durchaus deutlich unterschieden haben, gleichen sich diese – außer im Land Berlin – in ihrer Schwerpunktsetzung seit etwa 2007/08 an. In allen Ländern erfolgte eine zunehmende Orientierung auf die Aufwertung vor allem in innerstädtischen Quartieren. Auch künftig sehen die Länder insbesondere in den innerstädtischen Quartieren noch einen erheblichen Aufwertungsbedarf, um die dortigen Bestände in demografischer und energetischer Hinsicht zukunftsfähig zu machen, Umsetzwohnungen für den weiteren Rückbauprozess zu schaffen sowie die Infrastrukturen an veränderte Bedarfe anzupassen.

Der Rückbau von Wohnungen hat zwar in den zurückliegenden Jahren in den neuen Ländern an Dynamik verloren, es wird aber übereinstimmend in allen Ländern (außer Berlin) mit einem erneuten Ansteigen der Leerstandszahlen in den nächsten Jahren gerechnet und damit verbunden ab etwa 2015 auch wieder mit wachsenden Rückbauerfordernissen. Auf die Länderstrategien im Einzelnen wird in den folgenden Kapiteln 4.2 bis 4.7 vertiefend eingegangen.

Auswahl der Programmkommunen

Neben Variationen in den Förderstrategien gibt es ebenfalls Unterschiede zwischen den Ländern bei der Auswahl der Programmkommunen. Obgleich alle Länder die Förderung im Programm Stadtumbau Ost grundsätzlich auf die besonders stark vom Leerstand betroffenen Kommunen richten, legen sie dem Förderentscheid doch jeweils unterschiedliche Auswahlkriterien zugrunde.

Die deutlichsten Unterschiede zeigen sich dabei zwischen dem Land Brandenburg auf der einen Seite und dem Land Sachsen auf der anderen. Brandenburg verfolgt eine Fokussierung des Programms auf die berlinfernen und damit am stärksten vom Leerstand betroffenen größeren Städte des Landes. Bisher wurden insgesamt 38 Städte in das Programm aufgenommen, die über längere Zeiträume am Programm partizipieren und in denen vergleichsweise hohe Fördersummen eingesetzt werden können.

Das Land Sachsen hat demgegenüber bisher insgesamt 132 Kommunen in das Programm aufgenommen, darunter auch einen großen Teil der zahlreichen sehr kleinen Städte und Gemeinden. Der eher flächenhafte Ansatz bei der Verteilung der Fördermittel ist dem insgesamt hohen Problemdruck in den vielen sächsischen Kommunen geschuldet. Bei der Fördermittelbewilligung wurden bis 2006 zunächst Gemeinden mit besonders hohen Leerständen bevorzugt. Ab 2007 nahm das Land dann alle antragstellenden Kommunen mit einem Leerstand über 6 Prozent in das Programm Stadtumbau Ost auf. Aufwertungsmittel werden vor allem jenen Kommunen gewährt, die sich auch aktiv am Rückbauprozess beteiligen, um den Stadtumbauprozess in seiner Einheit von Rückbau und Aufwertung zu unterstützen.

Land	Zahl der Stadtumbaukommunen	
Berlin	1	(15 Stadtumbau-Ost-Gebiete)
Brandenburg	38	
Mecklenburg-Vorpommern	131	
Sachsen	132	
Sachsen-Anhalt	66	(davon 44 in der Kerngruppe)
Thüringen	74	(davon 42 in der Kerngruppe)
Gesamt	**442**	

Tabelle 3: Übersicht über die Zahl der Stadtumbaukommunen nach Ländern
Quelle: Bundesprogramm Stadtumbau Ost/BMVBS 2011

Ein ähnlich flächenhafter Ansatz wurde beim Rückbau auch in Mecklenburg-Vorpommern verfolgt, wo bisher 131 Städte und Gemeinden in das Stadtumbauprogramm aufgenommen wurden. Im Unterschied zu Sachsen werden die Aufwertungsmittel hier aber vor allem auf die Mittel- und Oberzentren konzentriert. Dies deckt sich mit den Herangehensweisen in Thüringen und Sachsen-Anhalt, wo jeweils neben einer Kerngruppe der Stadtumbaustädte auch kleinere Gemeinden mit besonderer Leerstandsproblematik gefördert werden. In diesen werden aber zumeist nur punktuelle Rückbauvorhaben umgesetzt, um gezielt auf spezifische Problemlagen im ländlichen Raum zu reagieren.

4.2 Umsetzung des Stadtumbaus im Land Berlin

Aufgrund der besonderen Rahmenbedingungen, unter denen sich die Stadtentwicklung in Berlin vollzieht, hat das Land beim Stadtumbau einen eigenen Weg eingeschlagen, der sich in seinen Schwerpunktsetzungen von den anderen neuen Ländern unterscheidet. Die Gebietskulissen sind jedoch ähnlich denen der anderen Stadtumbaustädte in Ostdeutschland: Schwerpunktgebiete des Stadtumbaus im Land Berlin sind die Großsiedlungen (in Marzahn-Hellersdorf und in Lichtenberg). Darüber hinaus sind in einigen gründerzeitlichen Quartieren Stadtumbaumaßnahmen umgesetzt worden. Analog zur Mehrzahl der ostdeutschen Länder setzt das Land Berlin bei der Umsetzung des Stadtumbaus auf den gebündelten Einsatz der Mittel aus den unterschiedlichen Programmen der Städtebauförderung und aus den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und lenkt diese gezielt in Quartiere mit besonderem Entwicklungsbedarf.

Die Berliner Großsiedlungen in Marzahn-Hellersdorf und in Lichtenberg waren aufgrund der Haushaltsstruktur der Bewohnerschaft in den 1980er Jahren überdurchschnittlich dicht mit sozialen Infrastruktureinrichtungen für Kinder und Jugendliche ausgestattet worden. Diese wurden mit dem ansteigenden Durchschnittsalter der Wohnbevölkerung und dem Wegzug von Familien seit etwa Mitte der 1990er Jahre zunehmend nicht mehr benötigt, weshalb sich das Land Berlin in den ersten Jahren des Stadtumbaus insbesondere auf die Anpassung und den Abriss der Infrastruktureinrichtungen konzentrierte. Möglich war dies auf Grundlage einer Regelung in der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung zwischen Bund und Ländern, die es dem Land Berlin bereits in den Jahren 2002 bis 2005 gestattete, den Rückbau dauerhaft leer stehender und nicht mehr benötigter Infrastruktureinrichtungen aus dem Programmbereich Rückbau (also ohne kommunalen Eigenanteil) zu finanzieren. Prinzipiell wurde zwar die Nachnutzung der Einrichtungen dem Abriss vorgezogen, angesichts des erheblichen Nachfragerückgangs mussten jedoch in den Jahren 2002 bis 2011 etwa 200 Gemeinbedarfseinrichtungen abgerissen werden. Hinzu kam der Rückbau von etwa 4 400 Wohnungen aus dem Bestand der städtischen Wohnungsbaugesellschaften. Dies entspricht weniger als fünf Prozent des Wohnungsbestandes der beiden Großsiedlungen in Marzahn-Hellersdorf. Ein Teil des Rückbaus wurde im Rahmen innovativer Teilrückbau-Projekte umgesetzt (z. B. Ahrensfelder Terrassen, siehe Kasten S. 40). Für etwa 3 400 der abgerissenen Wohnungen wurde die Altschuldenentlastung nach § 6a AHG (Altschuldenhilfe-Gesetz) gewährt. Aufgrund der mittlerweile wieder steigenden Nachfrage nach Wohnraum ist in Berlin kein weiterer Rückbau erforderlich.

Dass nicht der Rückbau, sondern die Qualifizierung der Infrastrukturstandorte im Zentrum der Berliner Stadtumbaustrategie steht, zeigt sich u. a. darin, dass etwa 73 Prozent der Stadtumbaumittel in die Aufwertung, Umnutzung und Anpassung städtischer Infrastruktureinrichtungen geflossen sind. Weitere 23 Prozent der Fördermittel wurden für umfangreichere Flächenaufwertungen im öffentlichen Raum, insbesondere in den Großsiedlungen verwendet. Im Fokus standen dabei die beim Rückbau der Infrastruktureinrichtungen entstandenen Brachen, da diese sich nicht an den Siedlungsrändern, sondern mitten in den Wohngebieten befanden. Verbunden waren die Maßnahmen mit der intensiven Beteiligung der Bewohnerinnen und Bewohner an der Gestaltung der freigelegten Flächen, um trotz der teilweise einschneidenden Veränderungen in deren Wohnumfeld Akzeptanz für den erforderlichen Umbau zu schaffen.

Informationen zum Stadtumbau in Berlin				
Anzahl der Stadtumbaugebiete 2011	15 (9 Stadtumbau Ost-Gebiete, 6 Stadtumbau West-Gebiete)			
Entwicklung des Wohnungsleerstandes*	01.09.2003 5,0 %	01.07.2005 5,5 %	01.07.2007 5,7 %	01.07.2010 5,0 %
Vollzogene Abrisse bis 31.12.2011	4.446 WE			

* Gesamtstadt Berlin, nur längerfristiger Leerstand über 6 Monate (Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin)
Quelle der übrigen Daten: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR/Angaben BMVBS

Zwei Drittel der Aufwertungsmittel wurden in den Gründerzeitquartieren eingesetzt, um dort die bestehenden Infrastruktureinrichtungen – insbesondere Schulen und Kindergärten – an die veränderten (i. d. R. steigenden) Bedarfe anzupassen (vgl. die Beispieldarstellung in Kap. 2.4).

Darüber hinaus wurden die Aufwertungsmittel für kleinere Maßnahmen im öffentlichen Raum (z. B. Grünflächen, Kinderspielplätze, Aufwertung des Straßenraumes) genutzt. Der Programmbereich Sanierung, Sicherung und Erwerb wird in Berlin bisher nicht umgesetzt.

Das größte Berliner Modellprojekt im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“ im Stadtumbaugebiet Marzahn-Hellersdorf war ab 2004 der Teilrückbau der sogenannten „Ahrensfelder Terrassen“. Bauherr war die Wohnungsbaugesellschaft Marzahn/degewo AG.

Im Rahmen dieses Stadtumbauprojektes wurden elfgeschossige Häuser des Typs WBS 70 zu Drei- bis Sechsgeschossern zurückgebaut, einzelne Häuser und Hausaufgänge wurden abgerissen. Anstelle der ehemals 1 680 Wohnungen entstanden ca. 450 Miet- und Eigentumswohnungen mit Balkonen oder Dachterrassen und 38 unterschiedlichen Grundrissen für verschiedene Zielgruppen. Alle modernisierten Wohnungen wurden mit Mietergarten, großem Balkon oder Dachterrasse ausgestattet. Zusammen mit Maßnahmen zur Aufwertung des Wohnumfeldes und Anpassungen der sozialen Infrastruktur entstand ein gut nachgefragtes Wohngebiet, das sogar Zuzüge aus anderen Stadtteilen Berlins verzeichnet.

Zur Prozesssteuerung richteten das Planungsamt des Stadtbezirks und die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung eine Akteursrunde unter Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern der Bewohnerschaft und des Quartiersmanagements ein. Die Gesamtkosten für den Umbau betrugen 31,5 Mio. Euro und wurden finanziert durch Fördermittel aus dem Programm Stadtumbau Ost (4,1 Mio. Euro), aus der Modernisierungs- und Instandsetzungsförderung sowie durch Eigenmittel der Wohnungsbaugesellschaft.

Elfgeschossige Plattenbauten im Rückbauprozess
Quelle: degewo AG

Ahrensfelder Terrassen in Berlin Marzahn-Hellersdorf
Quelle: Planergemeinschaft Dubach Kohlbrenner

4.3 Umsetzung des Stadtumbaus im Land Brandenburg

Im Land Brandenburg war der Mitteleinsatz für die Programmbereiche Aufwertung und Rückbau über den Gesamtzeitraum des Programms in etwa ausgeglichen. Betrachtet man die einzelnen Jahresscheiben war auch zu Programmbeginn der Mitteleinsatz für Aufwertung und Rückbau ausgeglichen, dann gab es zunächst eine stärkere Rückbauförderung und seit 2008 überwiegt der Mitteleinsatz für Aufwertungsmaßnahmen. Gleichzeitig entwickelte sich die Innenstadtstärkung zunehmend zur förderpolitischen Priorität, was sich u. a. darin zeigt, dass 68 Prozent der Aufwertungsmittel in die innerstädtischen Quartiere geflossen sind. Dort wurden von 2002 bis 2007 insbesondere gebäudebezogene Maßnahmen gefördert (vgl. dazu auch das Beispiel Wittstock in Kap. 2.1). Gesamtstädtisch betrachtet wurden die Aufwertungsmittel überwiegend für Maßnahmen im öffentlichen Raum eingesetzt: 44 Prozent für Erschließungs- und Freiflächenmaßnahmen, 34 Prozent für Baumaßnahmen und 22 Prozent für sonstige Ordnungsmaßnahmen. Seit 2007 wird die differenzierte Verwendung der Aufwertungsmittel nicht mehr erfasst (Umstellung des Förderverfahrens und damit Wegfall der Einzelbestätigungen), gleichwohl ist die Stärkung der Innenstadt weiterhin oberstes Ziel und die Aufwertungsmittel werden nach wie vor schwerpunktmäßig dort eingesetzt.

In diesem Kontext gewinnt auch der Programmbereich Sanierung, Sicherung und Erwerb an Bedeutung. Das Land Brandenburg hat zwar bis zum Jahr 2009 keinen Gebrauch von den Sicherungsmitteln gemacht, sondern vielmehr die verfügbaren Mittel aus der Wohnraumförderung und anderen Programmen der Städtebauförderung für Sanierungs- und Sicherungsvorhaben im Altbaubestand bereitgestellt. Seit dem Jahr 2010 werden jedoch Maßnahmen zur Sanierung, Sicherung und Erwerb in innerstädtischen Gründerzeit- bzw. Altbauquartieren aus dem gleichnamigen Programmbereich des Programms Stadtumbau Ost bewilligt; bisher wurden ca. 10 Mio. Euro aus Bundes- und Landesmitteln zur Verfügung gestellt. Kommunen, die diese Mittel in Anspruch nehmen möchten, sind aufgefordert, eine „Altbauaktivierungsstrategie“ zu entwickeln, die eine Prioritätenbildung sowie Maßnahmen zur kontinuierlichen Ansprache, Information und Aktivierung von Privateigentümern vorsieht, um den Aufwertungsprozess in den Innenstadtquartieren voranzutreiben. Bislang erhalten fünfzehn Brandenburger Kommunen Mittel zur Sicherung, Sanierung oder für den Erwerb städtebaulich wertvoller Wohngebäude in ihren Altstädten und Gründerzeitquartieren.

Auch beim Einsatz der Fördermittel aus dem Programmbereich Anpassung und Rückbau städtischer Infrastruktur orientiert sich das Land konsequent am Ziel der Innenstadtstärkung. 60 Prozent der verfügbaren Mittel sind in den innerstädtischen und innenstadtnahen Quartieren eingesetzt worden, vorrangig wurden dabei Abriss- und Sanierungsmaßnahmen von Gebäuden der sozialen Infrastruktur finanziert (vgl. dazu das Beispiel Vetschau). Maßnahmen im Bereich der technischen Infrastruktur wurden insgesamt nur mit sechs Prozent der Mittel gefördert.

Informationen zum Stadtumbau im Land Brandenburg				
Anzahl der Programmkommunen 2011	38			
Anzahl der Fördergebiete 2011	38			
Entwicklung des Wohnungsleerstandes in den Programmkommunen*	2001 14,2 %	2005 12,5 %	2007 11,5 %	2010 9,3 %
Entwicklung des Wohnungsleerstandes landesweit**	2002 13,0 %	2005 12,5 %	2007 11,6 %	2010 10,6 %
Vollzogene Abrisse bis 31.12.2011	56.231 WE			

* Leerstandsquote in den Stadtumbaukommunen des Landes, jeweils auf gesamtstädtischer Ebene (Quelle: Landesamt für Bauen und Verkehr Brandenburg, Monitoringkommunen Berichtsjahr 2010)
** Quelle: Sonderauswertung Mikrozensus 2002-2010 (ungewichtet)/BBSR
Quelle der übrigen Daten: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR/Angaben BMVBS

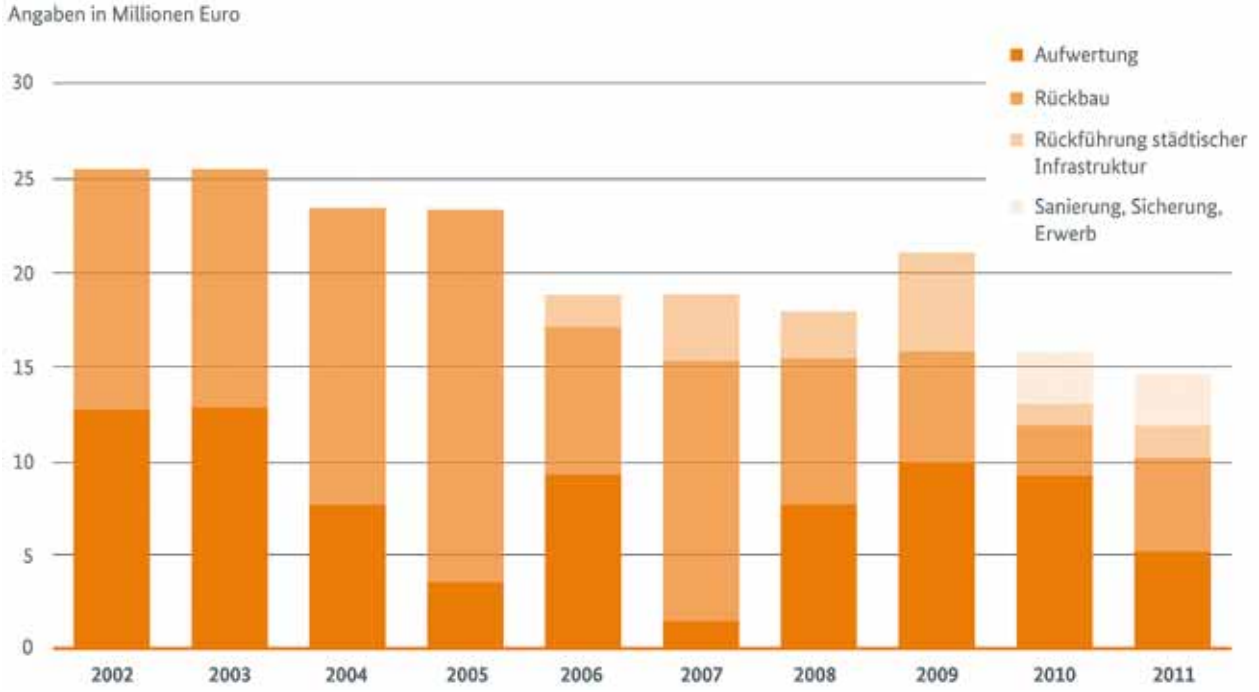


Abbildung 5: Einsatz der Bundesfinanzhilfen im Stadtumbau Ost nach Programmbereichen im Land Brandenburg
Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR/Angaben BMVBS*

* Die Angaben in der Abbildung zum Mitteleinsatz in den einzelnen Programmbereichen beruhen – auch in den nachfolgenden Kapiteln – auf den Bewilligungen entsprechend des Bundesprogramms Stadtumbau Ost 2011. Im Text basiert die Darstellung der Mittelverwendung weitestgehend auf den Angaben der Länder. Da kleinere Abweichungen zwischen Bewilligung und Mittelausreichung möglich sind, können im Einzelfall Differenzen bei den verwendeten Zahlenangaben auftreten.

Im Programmbereich Rückbau wurde das angestrebte Rückbauziel von 55 000 Wohneinheiten bis zum Jahr 2011 erreicht und der Leerstand der Stadtumbaustädte signifikant gesenkt. Dabei wurde konsequent das Ziel des „Rückbaus von Außen nach Innen“ verfolgt: 58 Prozent der Abrisse fanden in städtischen Randlagen statt, 26 Prozent in innenstadtnahen Lagen und nur sieben Prozent in der Innenstadt selbst. Abrissschwerpunkte bildeten die Siedlungen des DDR-Wohnungsbaus, in denen 83 Prozent der zurückgebauten Wohnungen zu verorten sind. Den Eigentümerstrukturen in den Siedlungen entsprechend wurden die Abrisse fast vollständig durch die Wohnungsgesellschaften und -genossenschaften umgesetzt. Für 81 Prozent der abgerissenen Wohnungen wurde die Entlastung nach § 6a AHG gewährt.

Zur Umsetzung des landespolitischen Ziels der Innenstadtstärkung setzt Brandenburg neben der räumlichen Konzentration der Stadtumbaumittel auch auf weitere ergänzende Werkzeuge und Maßnahmen. Ein wichtiges Instrument ist die Überlagerung von Förderkulissen und damit die Bündelung der Mittel aus verschiedenen Städtebauförderprogrammen. So können unter anderem Beteiligungs- und Beratungsangebote sowie Quartiersmanagementstrukturen programmübergreifend aufgebaut und genutzt werden. Ergänzend werden in den Stadtumbaustädten schwerpunktmäßig die Fördermittel aus den EU-Strukturfonds (v. a. EFRE) eingesetzt sowie die Mittel der Wohnraumförderung. Dabei werden Wohnraumfördermittel mit Stadtumbau-Aufwertungsmitteln kombiniert, wenn die (ansonsten fehlende) Rentierlichkeit wertvoller Altbausubstanz dies erfordert (Spitzenfinanzierung). Zudem wird auch gezielt die Bildung von innerstädtischem Wohneigentum gefördert – sowohl durch Neubau (städtebaulich wünschenswerte Baulückenschließungen) als auch durch Erwerb aus dem Bestand, ggf. mit anschließender Sanierung.

Der Stadtumbauprozess wird in Brandenburg kontinuierlich begleitet durch ein vom Landesamt für Bauen und Verkehr (LBV) durchgeführtes Monitoring. Zusätzlich hat das Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL) den Kommunikationsprozess „Dialog Stadtumbau“ 2010 zwischen Land, Kommunen, Wohnungsunternehmen, Experten und Verbänden organisiert, um in Workshops und Konferenzen die Fortsetzung des Stadtumbau Ost vorzubereiten. Dabei wurden drei neue Schwerpunkte des Programms erarbeitet: Altbauaktivierungsstrategien in den Gründerzeitquartieren; die Anpassung von innerstädtischen „Wohngebieten im Wandel“ (Quartiere mit einer überdurchschnittlich hohen Zahl von Seniorenhaushalten, die vor einem „Generationswechsel“ stehen) sowie die flexible Förderung des Rückbaus leer stehender Wohngebäude in Stadtumbaustädten außerhalb von Stadtumbaugebieten. Die Ergebnisse sind in der Broschüre „Dialog Stadtumbau“ dokumentiert.[24] Das MIL setzt den Dialogprozess 2012 fort.

[24] Vgl. Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft Brandenburg (Hrsg.): Dialog Stadtumbau. Bilanz – Herausforderungen – Ausblick. Potsdam 2009.

Die Stadt Vetschau/Spreewald in der Niederlausitz hat seit 1991 knapp 20 Prozent ihrer Bevölkerung verloren. Gleichzeitig steigt das Durchschnittsalter zunehmend an. In der Folge verändert sich die Nachfrage nach Angeboten der sozialen Infrastruktur. Die Kommune verfolgt die Strategie, erhaltenswerte, vorzugsweise innerstädtisch gelegene Standorte durch umfangreiche Aufwertungsmaßnahmen zu sichern und der Nachfrage entsprechend umzunutzen. Hierbei wird insbesondere Wert auf eine energieeffiziente Sanierung gelegt.

Im Rahmen des Stadtumbaus wurde ein denkmalgeschütztes ehemaliges Gymnasium zu einem multifunktionalen Bürgerhaus umgebaut, um so Bildungs- und Kultureinrichtungen für alle Generationen in der Altstadt zu bündeln. Nach dem Umbau zum Bürgerhaus entstanden eine Kindertagesstätte für 70 Kinder, ein Seniorenklub, die Musikschule, Ausstellungsflächen und ein Bürgersaal. Eine Besonderheit des Projektes sind die Maßnahmen zur Energieeinsparung (z. B. Innendämmung und Geothermieanlage), durch die eine Senkung des ursprünglichen Energiebedarfs um 55 Prozent erwartet wird.

Die Gesamtkosten des Projekts betragen rund 2,5 Mio. Euro. Es wurden 1,73 Mio. Euro Städtebaufördermittel aus dem Programm Stadtumbau Ost und der Erneuerung von sozialer Infrastruktur (Investitionspakt) bereitgestellt.

Bürgerhaus, August-Bebel-Str. 8
Quelle: Stadt Vetschau

Kita im Bürgerhaus
Quelle: Stadt Vetschau

4.4 Umsetzung des Stadtumbaus im Land Mecklenburg-Vorpommern

Die Förderung im Programm Stadtumbau Ost erfolgt in Mecklenburg-Vorpommern differenziert. Die Rückbaumittel werden entsprechend der Problemlagen auch in kleinen Gemeinden bzw. Grundzentren, die Aufwertungsmittel dagegen überwiegend in den Fördergebieten der Mittelzentren und Oberzentren eingesetzt. Der Einsatz der Stadtumbaufördermittel ist eng mit den Zielen sowie den Kategorien und Prioritäten des Landesraumentwicklungsprogramms (LEP M-V) verzahnt. So werden die Mittel in Übereinstimmung mit den im LEP M-V definierten Leitlinien der Landesentwicklung in „geeigneten Zentren", hier wiederum zur Stärkung der Innenstädte und Stadtzentren, eingesetzt. Auch für Plattenbaugebiete werden in begrenztem Umfang Aufwertungsmittel bereitgestellt, da diese weiterhin zur Wohnraumversorgung der Bevölkerung benötigt werden. Zudem wird die Wohnraumförderung mit der Städtebauförderung verzahnt. So werden Modernisierungsmittel vorrangig den Eigentümern gewährt, die aktiv Rückbau bzw. Teilrückbau betreiben.

Die Schwerpunktgebiete des Stadtumbaus waren in Mecklenburg-Vorpommern wie auch in anderen neuen Ländern zunächst einmal die Siedlungen des DDR-Wohnungsbaus. Dementsprechend sind dort in den ersten beiden Programmjahren mehr als 60 Prozent der Aufwertungsmittel eingesetzt worden. Ab dem Jahr 2004 erfolgte im Rahmen der „Initiative Innenstadt" ein Strategiewechsel, der den Umgang mit den weiterhin hohen Leerständen in den Innenstädten und Ortszentren des Landes stärker in den Fokus des Stadtumbaus rückte (vgl. dazu auch die Beispieldarstellung zu Güstrow in Kap. 1.4). Die Stadtumbaumittel aus dem Programmbereich Aufwertung wurden seitdem verstärkt in den innerstädtischen Quartieren eingesetzt. Insgesamt sind im Programmverlauf etwa zwei Drittel der abgerufenen Landes- und Bundesmittel dorthin geflossen. Im Förderzeitraum von 2008 bis 2011 betrug dieser Anteil sogar 84 Prozent und umfasste schwerpunktmäßig die Instandsetzung und Modernisierung bestehender Gebäude. In der „Initiative Innenstadt", die aus verschiedenen Bausteinen besteht (z. B. Initiative „Neues Wohnen in der Innenstadt", Förderung der Baulückenschließung), werden auch die Mittel der Wohnraum- und Städtebauförderung gebündelt und im Rahmen unterschiedlicher Förderprogramme für private Maßnahmen eingesetzt.

Aufwertungsmaßnahmen im öffentlichen Raum sind über die gesamte Laufzeit ein weiterer wichtiger Schwerpunkt. Entsprechend der förderpolitischen Strategie wurden auch sie im Programmverlauf zunehmend in den innerstädtischen Quartieren umgesetzt. Der Anteil der Fördermittel, die für die Gestaltung von Rückbauflächen ausgereicht wurden (mit Schwerpunkt in den Siedlungen des DDR-Wohnungsbaus), ist dagegen von ca. 12 Prozent im Zeitraum zwischen 2002 und 2007 auf ca. 4 Prozent im Zeitraum zwischen 2008 und 2011 gesunken. Für Beratungsleistungen wurden – überwiegend in den innerstädtischen Fördergebieten – ca. 9 Prozent der Aufwertungsmittel eingesetzt.

Informationen zum Stadtumbau im Land Mecklenburg-Vorpommern				
Anzahl der Programmkommunen 2011	131			
Anzahl der Fördergebiete 2011	219			
Entwicklung des Wohnungsleerstandes in den Programmkommunen*		2006 13,6 %	2008 12,7 %	2010 11,3 %
Entwicklung des Wohnungsleerstandes landesweit**	2002 12,1 %	2006 11,4 %	2008 10,9 %	2010 10,9 %
Vollzogene Abrisse bis 31.12.2011	23.092 WE			

* Leerstandsquote in den Stadtumbaukommunen des Landes, jeweils auf gesamtstädtischer Ebene (Quelle: Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern)
** Quelle: Sonderauswertung Mikrozensus 2002-2010 (ungewichtet)/BBSR
Quelle der übrigen Daten: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR/Angaben BMVBS

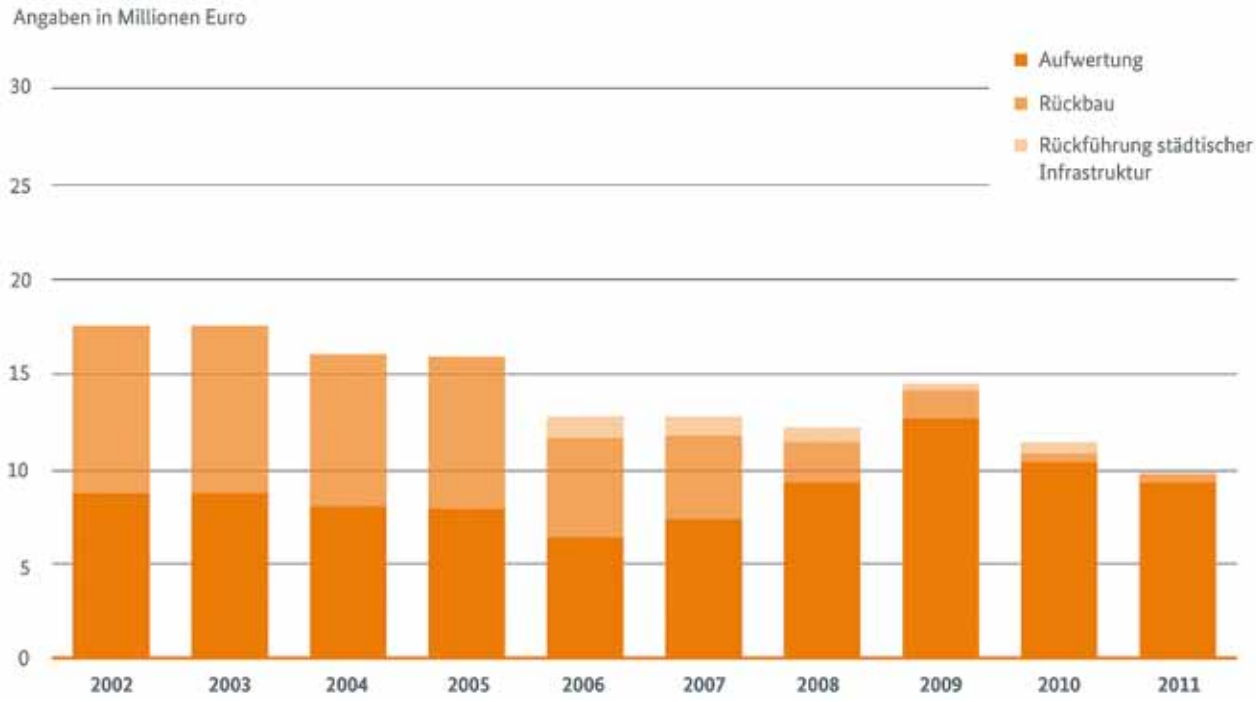


Abbildung 6: Einsatz der Bundesfinanzhilfen im Stadtumbau Ost nach Programmbereichen im Land Mecklenburg-Vorpommern
Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR/Angaben BMVBS

Der Programmbereich Sanierung, Sicherung und Erwerb wird in Mecklenburg-Vorpommern bisher nicht umgesetzt, da – nach Einschätzung des Landes – diesbezüglich seitens der am Programm beteiligten Kommunen kein Bedarf besteht. Um die Modernisierung und Instandsetzung vor allem innerstädtischer Gebäude voranzutreiben, werden private Sanierungsvorhaben in den bestehenden Fördergebieten durch die schwerpunktmäßige Bereitstellung der Fördermittel besonders unterstützt – unter anderem im Rahmen der 2011 ins Leben gerufenen Initiative „Private mit ins Boot". In den neuen Städtebauförderrichtlinien des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 19. November 2011 wurde zudem eine Festbetragsförderung für familienfreundliches Bauen im innerstädtischen Bestand eingeführt. Abgerundet wird die innerstädtische Förderung durch die Wohnraumförderung für innerstädtische Altbauquartiere.

Angesichts der Tatsache, dass Mecklenburg-Vorpommern über einen vergleichsweise hohen Anteil an Wohnungen in Plattenbauweise verfügt, in denen sich zu Beginn der Programmlaufzeit der Leerstand konzentrierte, lag der Rückbauschwerpunkt in allen Programmjahren in den Siedlungen des DDR-Wohnungsbaus. 88 Prozent der Abrisse wurden in dieser Gebietskulisse umgesetzt. Eigentümer der rückgebauten Wohnungen waren größtenteils städtische Wohnungsgesellschaften sowie Wohnungsgenossenschaften (ca. 80 Prozent). Wie das Beispiel Greifswald zeigt, wurden diese Rückbaumaßnahmen möglichst gezielt mit der Innenstadtentwicklung verzahnt. Weitere 15 Prozent der abgerissenen Wohnungen – überwiegend Geschosswohnungen im ländlichen Bereich – befanden sich in kommunalem Eigentum.

Die Fördermittel aus dem Bereich Rückführung städtischer Infrastruktur wurden bisher fast ausschließlich für den Rückbau sozialer Infrastruktureinrichtungen (v. a. Schulgebäude und Kindertagesstätten) in den Gebieten des DDR-Wohnungsbaus eingesetzt, um die Aufenthaltsqualität des öffentliches Raumes nach dem Rückbau von Gebäuden zu verbessern.

Die von Beginn an praktizierte Mittelbündelung vorrangig in den Innenstadtgebieten, insbesondere mit anderen Städtebauförderprogrammen (z. B. Programm Städtebaulicher Denkmalschutz, Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren), aber auch mit der Wohnraumförderung, ermöglicht eine kontinuierliche sowie zügige Realisierung der städtebaulichen Ziele.

Wohnsiedlung Ostseeviertel Parkseite nach dem Umbau, 2011
Quelle: Bundestransferstelle Stadtumbau Ost

Die Altstadt von Greifswald bietet heute attraktive Aufenthaltsräume.
Quelle: Universitäts- und Hansestadt Greifswald

Die Universitäts- und Hansestadt Greifswald verzahnt im Rahmen des Stadtumbaus gezielt die Innenentwicklung mit dem punktuellen, komplexen Umbau ausgewählter randstädtischer Wohnsiedlungsbestände. Um das Miteinander zu stärken, wurde eine „Universitätsachse“ angelegt – eine Fahrrad- und Fußverbindung zwischen der Innenstadt, der Universität und den Wohnsiedlungen am östlichen Stadtrand.

Als Bildungs- und Forschungsstandort investiert Greifswald nicht nur in die Steigerung der Attraktivität des Zentrums, sondern schafft auch ein möglichst vielfältiges Wohnungsangebot. Da die innerstädtischen Quartiere dieses rein quantitativ nicht allein bereitstellen können, kommt dem differenzierten Umbau der Plattenbausiedlungen eine wichtige Bedeutung zu.

In einer teilräumlichen Prioritätensetzung wurde in Abstimmung mit den zwei großen Wohnungsunternehmen der komplexe Umbau der 2002 am stärksten von Leerstand und sozialen Problemlagen betroffenen Siedlung Ostseeviertel Parkseite beschlossen. Gemeinsam setzten die Unternehmen das städtebauliche Konzept um, das den Abriss von Gebäuden, den Teilrückbau und die Freiraumgestaltung umfasste. Es entstand ein diversifiziertes Angebot von Wohnungstypen und Freiräumen. Schulen konnten ihre Angebotsstruktur festigen, soziale Einrichtungen für Senioren konnten sich dort etablieren. Das Ostseeviertel Parkseite gehört heute zu den beliebtesten Wohngebieten Greifswalds.

4.5 Umsetzung des Stadtumbaus im Land Sachsen

Sachsen ist das Land mit den meisten Programmkommunen (132 geförderte Städte und Gemeinden 2011) und mit den meisten Fördermaßnahmen (289 Fördergebiete). Hier zeigt sich die flächenhafte Ausrichtung des Stadtumbaus in Sachsen, die durch den landesweit großen Leerstandsdruck in der Vielzahl der kleineren Städte und Gemeinden bedingt war (vgl. Kap. 4.1).

Nachdem in den ersten Programmjahren die Reduzierung des Überangebotes an nicht mehr nachgefragtem Wohnraum ganz klar im Mittelpunkt der Programmumsetzung stand, haben sich im Land Sachsen ab 2008 die Fördermittelbewilligungen im Programmteil Aufwertung etwa verdoppelt (von ca. 12 Mio. Euro Bundesfinanzhilfen 2007 auf ca. 24 Mio. Euro im Jahr 2010). Zuletzt wurden in den Programmjahren 2010 und 2011 die Finanzhilfen des Stadtumbauprogramms fast ausschließlich für Aufwertungsmaßnahmen eingesetzt. Im Jahr 2011 wurden zusätzlich nicht abgerufene Fördermittel aus dem Programmteil Rückbau für Aufwertungsmaßnahmen umgeschichtet. Dadurch wurde in Sachsen das höchste Bewilligungsvolumen im Programmteil Aufwertung seit dem Programmstart im Jahr 2002 realisiert. Aufwertungsmittel wurden vor allem an diejenigen Städte und Gemeinden ausgezahlt, die zuvor auch aktiv am Rückbauprozess beteiligt waren.

Die Aufwertungsmittel fließen in Sachsen vorrangig in Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfeldes und in Gemeinbedarfseinrichtungen zur kulturellen und sozialen Betreuung der Einwohner. Dabei liegt der Schwerpunkt auf jenen Quartieren, die langfristig die Wohnraumversorgung sichern sollen. Dort wird ein hoher Anteil der Fördermittel auch für gebäudebezogene Maßnahmen eingesetzt. Seit dem Programmjahr 2008 erfolgt eine Schwerpunktsetzung auf die Modernisierung von Schulgebäuden in Stadtumbaugebieten. Insgesamt wurden für 19 Schulbaumaßnahmen Aufwertungsmittel bewilligt.

Sicherungsmaßnahmen an städtebaulich wertvollen Altbauten sind in Sachsen bereits seit 2005 ein Förderschwerpunkt. Bisher wurden dafür 17,2 Mio. Euro bewilligt. Erhaltenswerte Gebäude, an denen Sicherungsmaßnahmen durchgeführt werden sollen, werden von den Kommunen gemeinsam mit dem Landesamt für Denkmalschutz ausgewählt. Seit 2010 werden zudem auch Mittel aus der verbesserten Altbauförderung für den Erwerb von Altbauten durch Städte und Gemeinden sowie für die Sanierung von nicht rentierlichen, aber städtebaulich wertvollen Immobilien bereitgestellt. Im Jahr 2010 sind dafür 1,6 Mio. Euro bewilligt worden.

Informationen zum Stadtumbau im Land Sachsen				
Anzahl der Programmkommunen 2011	132			
Anzahl der Fördergebiete 2011	289			
Entwicklung des Wohnungsleerstandes in den Programmkommunen*	2000 13,4 %			2010 12,7 %
Entwicklung des Wohnungsleerstandes landesweit**	2002 17,7 %	2005 14,1 %	2007 14,2 %	2010 14,0 %
Vollzogene Abrisse bis 31.12.2011	102.655 WE			

* Leerstandsquote in den Stadtumbaukommunen des Landes, jeweils auf gesamtstädtischer Ebene (geschätzte Werte der Kommunen). Für das Jahr 2002 liegen keine vergleichbaren Werte vor (Quelle: Sächsisches Staatsministerium des Innern, Erhebung in 81 Stadtumbaukommunen, Oktober 2011)
** Quelle: Sonderauswertung Mikrozensus 2002 bis 2010 (ungewichtet)/BBSR
Quelle der übrigen Daten: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR/Angaben BMVBS

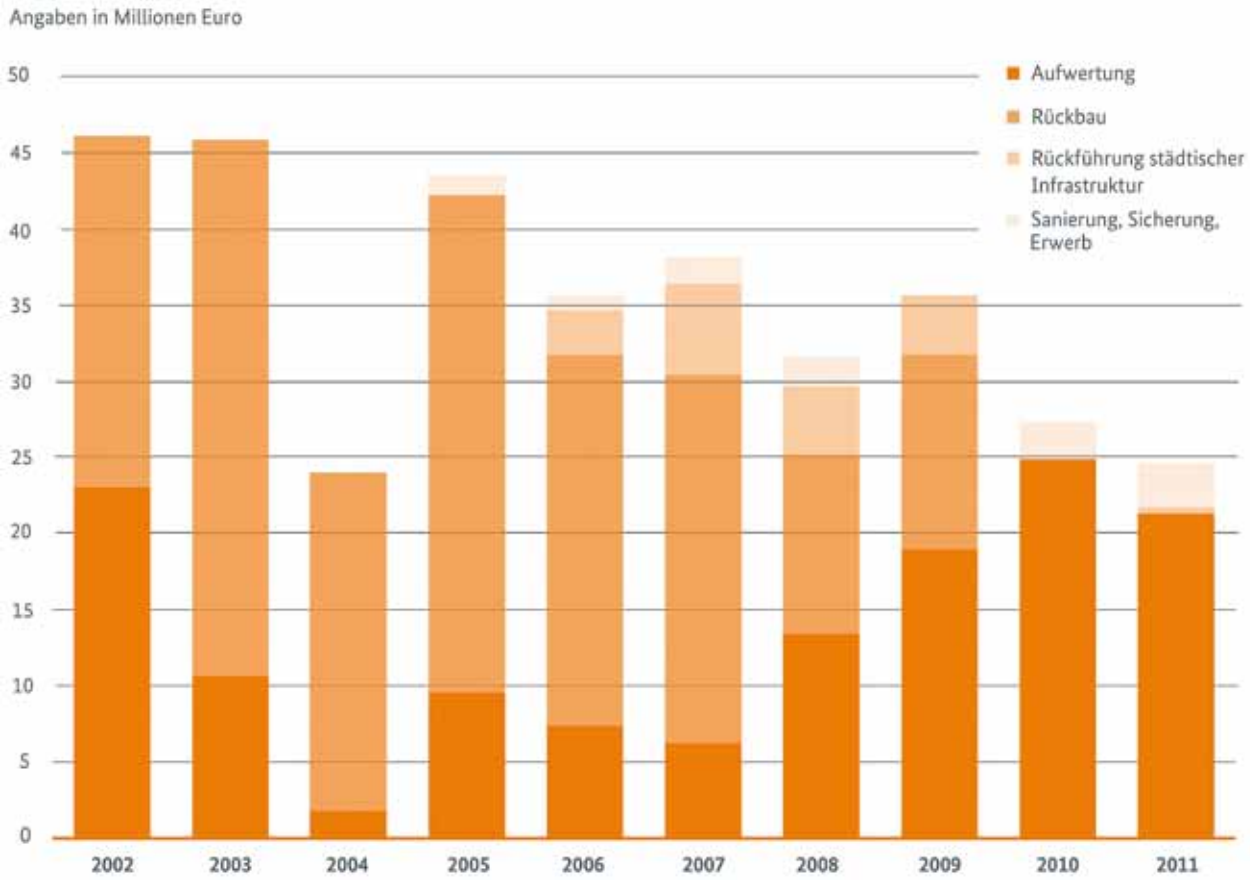


Abbildung 7: Einsatz der Bundesfinanzhilfen im Stadtumbau Ost nach Programmbereichen im Land Sachsen
Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR/Angaben BMVBS

Im Programmbereich Rückbau wurden zwischen 2002 und 2011 ca. 87 000 Wohnungsabrisse gefördert. Hinzu kamen ca. 15 000 Wohnungen, deren Abriss aus dem landeseigenen Rückbauprogramm (ohne Einschränkung auf festgelegte Fördergebiete) unterstützt wurde. Drei Viertel der Abrisse entfallen auf die Jahre 2003 bis 2007. Die Sächsische Staatsregierung priorisierte in diesem Zeitraum die Rückbauförderung. In nur fünf Jahren wurden ca. 76 000 Wohnungen abgerissen, hauptsächlich aus den Beständen der organisierten Wohnungswirtschaft (ca. 85 Prozent). Dadurch konnten diese Unternehmen eine Reduzierung ihrer Leerstände von 19,2 Prozent in 2002 auf 11,2 Prozent in 2010 erreichen. Der Anteil der Abrisse, für die eine AHG-Entlastung gewährt wurde, liegt in Sachsen bei 74 Prozent.

Auch in Sachsen wurden zwar in der überwiegenden Mehrzahl Wohnungen aus der DDR-Zeit abgerissen (vgl. bspw. die Herangehensweise in der Stadt Weißwasser), allerdings gab es in diesem Land überdurchschnittlich viele Rückbaumaßnahmen im Altbau (diese wurden weit überwiegend nicht über das Programm Stadtumbau Ost, sondern über das landeseigene Rückbauprogramm finanziert): 16 774 Wohnungen mit Baujahr vor 1948 – ebenfalls fast ausschließlich aus den Beständen kommunaler Wohnungsunternehmen – wurden in Sachsen abgerissen. Das sind ca. 19 Prozent der insgesamt in Sachsen vollzogenen Abrisse und über die Hälfte der in Ostdeutschland insgesamt abgerissenen Altbauten.

Ab 2008 hat der Rückbauprozess in Sachsen deutlich an Dynamik verloren und stagniert seither auf einem niedrigen Niveau. Das 2002 von der Sächsischen Staatsregierung vorgegebene Ziel, bis 2015 Wohnungen in einer Größenordnung von 250 000 Einheiten durch Abriss vom Markt zu nehmen, ist aus Sicht des Landes inzwischen nicht mehr erreichbar. Die bis Ende 2009 bewilligten Rückbaumittel lassen bis 2013 einen geförderten Abriss von insgesamt ca. 119 000 Wohneinheiten realistisch

erscheinen. Vollständig frei gezogene Gebäude sind laut Verband der Sächsischen Wohnungsgenossenschaften derzeit die Ausnahme. Teilweise leer stehende Gebäude erfordern dagegen ein aufwendiges Umzugsmanagement. Betroffen wären davon oft auch Mieter, die schon einmal in Folge des Stadtumbaus umziehen mussten. Kurzfristig fehlt damit das Potenzial für den flächenhaften Abriss im unsanierten industriellen Wohnungsbestand.

Im Programmbereich Rückführung städtischer Infrastruktur hat Sachsen im Gegensatz zu den anderen Ländern bereits von Beginn an einen Schwerpunkt bei der Rückführung der leitungsgebundenen Infrastruktur gesehen und deshalb beim Mitteleinsatz entsprechende Prioritäten gesetzt. Maßnahmen zur Rückführung sozialer Infrastruktureinrichtungen hat das Land hingegen nur im Einzelfall aus diesem Programmbereich gefördert – meist wurden diese aus dem Programmbereich Aufwertung

In der Stadt Weißwasser (Oberlausitz) konzentrierte sich der durch den erheblichen Bevölkerungsrückgang entstandene Wohnungsleerstand unter anderem in der in industrieller Bauweise errichteten Wohnsiedlung Weißwasser-Süd. Hier betrug die Leerstandsquote mehr als 30 Prozent. Deshalb erfolgte bereits auf Grundlage des INSEK 2001 der Quartiersrückbau „von Außen nach Innen“. Mit Hilfe von planungsrechtlichen Instrumenten des BauGB konnte die Kommune eine anschließende Neubebauung der Rückbauflächen verhindern und schuf damit die Grundlage für eine Renaturierung des Gebietes. Kieferninseln, die schon vor der Errichtung der Plattenbauten vorhanden waren, wurden erhalten und durch eine großflächige Mischwaldaufforstung an die bestehenden Waldbestände des Umlandes angeschlossen. Damit konnte die Wohnqualität und der Erholungs- und Freizeitwert für die verbleibenden Gebietsteile deutlich gesteigert werden. Einbezogen in die Konzeption und Umsetzung waren zahlreiche lokal agierende Akteure, zu denen neben der Stadt Weißwasser und den Wohnungsunternehmen auch die Stadtwerke, die Sächsische Landesforst und die Vattenfall Europe Mining AG zählten.

Begleitet wurde die Renaturierung durch das ExWoSt-Forschungsprojekt „Renaturierung als Strategie nachhaltiger Stadtentwicklung“.

Aufforstung und Wohnumfeldgestaltung nach flächenhaftem Abriss in Weißwasser
Quelle: Wohnungsbaugenossenschaft Weißwasser eG

finanziert. Insgesamt wurden in den Jahren 2006 bis 2010 etwa 10 Prozent der Stadtumbaumittel (ca. 17,6 Mio. Euro Bundesfinanzhilfen) für Maßnahmen im Bereich der technischen Infrastruktur bewilligt. Nachdem allerdings seit etwa 2008 der Wohnungsrückbau ins Stocken geraten war, betrifft dies nun auch die Rückführung der technischen Infrastruktur. Seit dem Jahr 2010 werden in Sachsen nur noch in sehr geringem Umfang Stadtumbaumittel in diesem Programmbereich eingesetzt.

Im Rahmen der Städtebauförderung verfolgt das Land Sachsen den Ansatz, Fördergebiete in der Regel nicht zu überlagern. In einzelnen Fällen gibt es jedoch eine Bündelung der Mittel mit dem Programm Städtebaulicher Denkmalschutz, wenn dort neben dem Erhalt von Gebäuden Stadtumbaumaßnahmen (Aufwertung) notwendig sind. Auch dort, wo Gebiete des Zentrenprogramms an Stadtumbaugebiete grenzen bzw. Ortsteilzentren in Stadtumbaugebieten liegen, könnte aus Sicht des Sächsischen Innenministeriums künftig eine Überlagerung gestattet werden, um in innerstädtischen Quartieren mit einer hohen Funktionsdichte schneller städtebauliche Erfolge erzielen zu können.

Eine deutlich intensivere Mittelbündelung erfolgt durch die Kombination des Stadtumbau Ost mit Programmen der Landeswohnraumförderung und EU-Programmen. Insbesondere die Verbindung von Landeswohnraumförderung und Stadtumbaumitteln ermöglicht es, aus Rentierlichkeitsgründen nicht realisierbare Sanierungen an wertvoller Altbausubstanz doch durchführen zu können und ist daher gerade für kostenintensive innerstädtische Maßnahmen aus Sicht des Landes eine gute Lösung.

Insgesamt zeigt sich die integrierte Stadtentwicklungspolitik des Landes Sachsen in der räumlichen, sektoralen und akteursorientierten Umsetzung der INSEK auf kommunaler Ebene (vgl. dazu die Beispieldarstellung zur Stadt Leipzig in Kap. 3.1).

4.6 Umsetzung des Stadtumbaus im Land Sachsen-Anhalt

In Sachsen-Anhalt lag der Schwerpunkt der Programmumsetzung in den ersten Jahren auf dem Programmbereich Rückbau. Ab dem Jahr 2007 spielte dann der Programmbereich Aufwertung eine deutlich größere Rolle.

Der größte Teil der Aufwertungsförderung ist in die Innenstädte geflossen. Alleine über 72 Prozent der Fördermittel flossen in altbaugeprägte Quartiere. Dort wurden sie zu etwa gleichen Teilen für die Aufwertung der Gebäudesubstanz und für den Umbau der Verkehrs- und technischen Infrastruktur eingesetzt. Wobei gebäudebezogene Vorhaben erst seit etwa 2006 an Gewicht gewonnen haben. Allerdings betreffen lediglich etwa 13,5 Prozent Immobilien privater Eigentümer. Bei etwa 10 Prozent der Vorhaben war die Kommune selbst der Bauherr. Mit rund 60 Prozent der Vorhaben wurden hingegen kommunale Wohnungsgesellschaften gefördert (auf genossenschaftliche Vorhaben entfielen lediglich ca. 2 Prozent der Vorhaben).

Für Fördermaßnahmen in Plattenbausiedlungen am Stadtrand wurden lediglich ca. 13 Prozent der Aufwertungsmittel verwendet, die zu einem großen Teil in die Anpassung und Rückführung sozialer Infrastruktur flossen.

Betrachtet man die Fördermittel des Programmbereichs Aufwertung insgesamt hinsichtlich ihrer Verteilung auf unterschiedliche Akteursgruppen, ergibt sich jedoch ein anderes Bild: Die wichtigsten Träger der geförderten Aufwertungsmaßnahmen sind die Kommunen mit einem Anteil von fast drei Vierteln. Nur etwa ein Viertel der Fördermittel geht an Unternehmen der organisierten Wohnungswirtschaft und lediglich knapp fünf Prozent der Fördergelder werden an sonstige Träger vergeben, worunter private Eigentümer, Kirchen, Stiftungen und die Versorgungsunternehmen fallen.

Den Programmbereich Sanierung und Sicherung von Altbauten sowie den Erwerb von Altbauten durch Städte und Gemeinden schätzt das Land Sachsen-Anhalt als ein sinnvolles Instrument ein, um gezielt Förderanreize für Investitionen in der Innenstadt zu setzen. Deshalb wurde die Sicherung schon seit 2006 gefördert. Insgesamt sind in den Jahren 2006 bis 2011 etwa 9,3 Mio. Euro Bundesfinanzhilfen in die Förderung von Sicherungsmaßnahmen (seit 2010 auch in die Sanierung und den Erwerb von Altbauten) geflossen, das entspricht etwa 8,5 Prozent des Gesamtfördervolumens des Landes in diesem Zeitraum. Alleine in den Programmjahren 2010 und 2011 wurden etwa fünf Mio. Euro Bundesfinanzhilfen für die Sanierung und Sicherung von Altbauten sowie den Erwerb von Altbauten durch Städte und Gemeinden bewilligt, das sind ca. 18,2 Prozent des Gesamtfördervolumens dieser beiden Programmjahre. Die Erfolge, die mit dieser Strategie verbunden sind, zeigen sich u. a. am Beispiel des Stadtteils Halle-Glaucha (vgl. die Beispieldarstellung in Kap. 3.2).

Aufgrund seiner hohen Leerstände hat das Land Sachsen-Anhalt zu Beginn der Programmlaufzeit den Rückbau stark unterstützt, um möglichst rasch zu sichtbaren Ergebnissen zu kommen. Die ersten fünf Jahre der Programmumsetzung sind daher durch einen überproportionalen

Informationen zum Stadtumbau im Land Sachsen-Anhalt				
Anzahl der Programmkommunen 2011	66			
Anzahl der Fördergebiete 2011	173			
Entwicklung des Wohnungsleerstandes in den Programmkommunen*	2001/2002 16,5 %			2009 14,8 %
Entwicklung des Wohnungsleerstandes landesweit**	2002 17,0 %	2005 16,5 %	2007 17,1 %	2010 15,3 %
Vollzogene Abrisse bis 31.12.2011	64.377 WE			

* Leerstandsquote in den Stadtumbaukommunen des Landes, jeweils auf gesamtstädtischer Ebene (geschätzte Werte der Kommunen). Für das Jahr 2002 liegen keine vergleichbaren Werte vor (Quelle: Monitoring des Stadtumbaus von Sachsen-Anhalt 2004 bis 2009, für 39 Stadtumbaukommunen)
** Quelle: Sonderauswertung Mikrozensus 2002 bis 2010 (ungewichtet)/BBSR
Quelle der übrigen Daten: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR/Angaben BMVBS

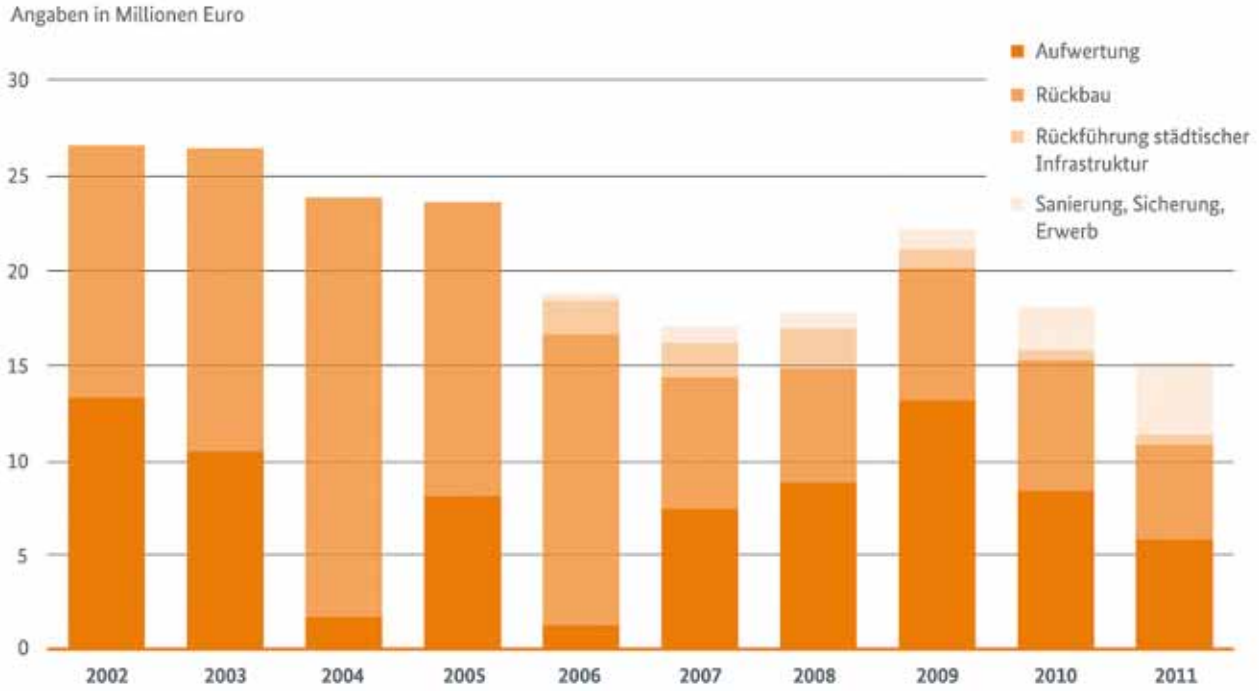


Abbildung 8: Einsatz der Bundesfinanzhilfen im Stadtumbau Ost nach Programmbereichen im Land Sachsen-Anhalt
Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR/Angaben BMVBS

Mitteleinsatz im Bereich Rückbau gekennzeichnet. Die insgesamt ca. 64 400 abgerissenen Wohnungen befanden sich zum größten Teil in Gebieten des DDR-Wohnungsbaus (ca. 85 Prozent) und gehörten zu den Beständen der organisierten Wohnungswirtschaft (ca. 94 Prozent). Ein gutes Viertel der Rückbauten betraf Objekte in der Innenstadt, in der Hälfte der Fälle waren es aber keine Altbauten. Der Anteil der Abrisse, für die eine AHG-Entlastung gewährt wurde, liegt in Sachsen-Anhalt bei 91 Prozent und ist damit der höchste aller Länder.

Auch in Sachsen-Anhalt ist mit 44 Prozent ein erheblicher Teil der Finanzmittel aus dem Programmbereich Rückführung städtischer Infrastruktur in die Anpassung von Schulen, Kindertagesstätten und anderer Bildungseinrichtungen geflossen, weitere 16 Prozent in den Rückbau entsprechender Einrichtungen. Etwa 22 Prozent der bereitgestellten Mittel wurden für Anpassungen der Verkehrs- und technischer Infrastrukturen verwendet, davon etwa 16 Prozent für Anpassungen im Bereich der leitungsgebundenen Infrastruktur.

Die Arbeitsgruppe Stadtumbau, die kurz nach Beginn des Programms ihre Arbeit aufgenommen hat, ist ein zentrales Instrument zur landesweiten Begleitung des Stadtumbauprozesses in Sachsen-Anhalt. Eine Kerngruppe von Vertretern aus ca. 40 Programmkommunen befindet sich gemeinsam mit Vertretern aus der Landespolitik sowie der wissenschaftlichen Programmbegleitung regelmäßig in einem engen Erfahrungsaustausch über die Umsetzung des Programms. Die Weitergabe der Informationen und Erfahrungen an die übrigen Kommunen wird seit dem Jahr 2005 im Rahmen der Begleitforschung durch einen beauftragten Dienstleister wahrgenommen, der auch das Monitoring und eine Homepage zum Stadtumbau im Land Sachsen-Anhalt betreut. Jährlich finden zudem thematische Workshops sowie eine Stadtumbaukonferenz statt, in der über den Fortgang der Programmumsetzung berichtet wird, ausgewählte Akteure ihre Einschätzungen vortragen und Kommunen ihre Erfahrungen schildern.

Einen besonderen Weg ist Sachsen-Anhalt mit der Internationalen Bauausstellung (IBA) „Stadtumbau 2010“ gegangen. Unter dem Motto „Weniger ist mehr“ wurde mit der IBA die Bündelung von Stadtentwicklungsstrategien angestrebt. Jede der 19 Städte, die an der IBA beteiligt waren, verfolgte ein eigenes Schwerpunktthema zur individuellen Profilierung ihrer Stadtentwicklung. Ziel war es, damit die originären wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Potenziale zu stärken und zugleich eine Leitlinie der künftigen baulich-räumlichen Entwicklung der teilnehmenden Stadt zu erarbeiten (vgl. auch die Beispieldarstellung zu Stendal).

Die im Rahmen der IBA entwickelten Projekte gingen dabei meist weit über den unmittelbaren Stadtumbau hinaus. Es erfolgte eine ressortübergreifende Förderung der Projekte aus mehreren laufenden Förderprogrammen, soweit es das Programm Stadtumbau Ost betraf insbesondere aus dem Programmbereich Aufwertung.

Eine Besonderheit des Stadtumbaus in der Hansestadt Stendal ist, dass die Kommune ihre Stadtumbaukonzeption im Rahmen der Internationalen Bauausstellung IBA Stadtumbau 2010 regional ausgerichtet hat. Mit dem Anspruch, Stendal als „zentralen Ort im ländlichen Raum“ zu stärken, ist es erfolgreich gelungen, zahlreiche Verwaltungseinrichtungen von Stadt und Landkreis im Zentrum der Hansestadt zu halten und die Ausdehnung der Handelsflächen am Stadtrand zu stoppen.

Überregionale Aufmerksamkeit hat Stendal für eine konsequente Umsetzung des städtebaulichen Leitbildes der „Schrumpfung von außen nach innen“ erlangt. Die Stadt verfolgt die Stärkung der Innenstadt als Entwicklungspriorität und flankiert diese durch gezielte Standortplanungen im Infrastrukturbereich – u. a. durch die Ansiedlung und Qualifizierung von Bildungseinrichtungen. Sanierungsaktivitäten an ca. 40 Altbauten wurden durch die Einführung des sog. „Stendal Bonus“ initiiert, der es ermöglicht unter bestimmten Voraussetzungen kommunale Altbauten unter Verkehrswert an private Selbstnutzer zu veräußern. Diese verpflichten sich im Gegenzug innerhalb von 36 Monaten eine Sanierung der Gebäude durchzuführen. Gleichzeitig mit der Innenstadtstärkung werden die Wohnsiedlungen am Stadtrand zurückgebaut. Stendal ist eine der wenigen Städte in Ostdeutschland, die den flächenhaften Abriss einer Großsiedlung von über 2 500 Wohneinheiten nahezu vollständig umgesetzt hat. Der Hansestadt ist es damit beispielhaft gelungen, Abrisse am Stadtrand durchzuführen und gleichzeitig die Innenstadt zu stärken. Während die Wohnsiedlungen Süd und Stadtsee zwischen 1990 und 2010 zusammen über 20 000 Einwohner verloren, konnte die Innenstadt (Altstadt und Bahnhofsvorstadt) knapp 3 000 Einwohner gewinnen. Gleichwohl ist in dem Rückbauprozess auch beispielhaft sichtbar geworden, welche Herausforderungen und Grenzen problematische Eigentumsverhältnisse in der Umsetzung von Rückbaukonzepten für Stadtumbaukommunen darstellen.

In der Stendaler Innenstadt konnten durch die Einführung des „Stendal Bonus“ zahlreiche Privatinvestitionen angestoßen werden.
Quelle: Bundestransferstelle Stadtumbau Ost

Die Altstadt von Stendal wurde durch Aufwertungsmaßnahmen in öffentlichen Räumen gestärkt.
Quelle: Bundestransferstelle Stadtumbau Ost

4.7 Umsetzung des Stadtumbaus im Land Thüringen

Das Land Thüringen hat entsprechend seiner förderpolitischen Schwerpunktsetzung auf die Stärkung der innerstädtischen Quartiere über den gesamten Programmverlauf von 2002 bis 2011 insgesamt 79 Prozent der im Programmbereich Aufwertung zur Verfügung stehenden Fördermittel in den Altstädten und gründerzeitlichen Stadtquartieren eingesetzt. Seit etwa 2008 haben sich allerdings die Aufwertungsschwerpunkte deutlich von den historischen Altstädten und Maßnahmen im öffentlichen Raum hin zu den Gründerzeitgebieten und gebäudebezogenen Maßnahmen verlagert.

Der Programmbereich Sanierung und Sicherung von Altbauten sowie der Erwerb von Altbauten durch Städte und Gemeinden (von 2005 bis 2009 Programmbereich Sicherung) ist ein wichtiges Instrument zur Absicherung der historischen Stadtstrukturen und im Einzelfall auch für den Erhalt stadtbildprägender Gebäude. Die für die Gebäudesicherung eingesetzten Mittel haben stetig zugenommen, wobei der Fokus bei der Auswahl der geförderten Maßnahmen hier wiederum klar auf den historischen Altstädten liegt. Mehr als 96 Prozent der seit 2005 eingesetzten Mittel sind dort verortet – gleichwohl konnte der immer noch vorhandene Sanierungsrückstand dadurch bislang nicht abgebaut werden. Der Erwerb von Altbau-Immobilien durch die Kommunen spielt seit dem Jahr 2010 eine zunehmend wichtige Rolle. Da die Nachfrage nach diesen Fördermitteln steigt, fordert das Land Thüringen die Kommunen auf, als Fördervoraussetzung eine realistische Verwertungsperspektive und Nutzungszuführung für die Gebäude aufzuzeigen und im Rahmen der INSEK bei der Auswahl entsprechender Immobilien Prioritäten zu setzen.

Ein wichtiger Baustein des Stadtumbaus in Thüringen ist zudem die Initiative „Genial zentral“ zur Revitalisierung innerstädtischer Brachflächen für innenstadtrelevante Nutzungen. Im Rahmen der Initiative werden Finanzhilfen aus unterschiedlichen Förderprogrammen gebündelt und ressortübergreifendes Handeln bezogen auf das jeweilige Einzelvorhaben gestärkt. Über 40 Kommunen haben seit 2002 unter dem Dach der Initiative unterschiedlichste Projekte umgesetzt (vgl. die Beispieldarstellung zu Bad Langensalza).

Der Programmbereich Rückbau wurde vornehmlich in den Gebieten des DDR-Wohnungsbaus durch den Abriss langfristig nicht mehr vermietbarer Wohnungen umgesetzt, 92 Prozent der Rückbaumittel sind hier eingesetzt worden (vgl. dazu auch die Beispieldarstellung zu Leinefelde in Kap. 2.3). Rückbauten in den historischen Altstädten oder Gründerzeitquartieren wurden nur selten durchgeführt (insgesamt 3 723 WE, dies entspricht etwa acht Prozent der insgesamt abgerissenen Wohnungen).

Bei Programmstart wurde festgelegt, dass bis zum Jahr 2013 etwa 40 000 Wohnungen abgerissen werden sollen. Dies war ein – im Vergleich zu anderen Ländern – eher niedrig angesetztes Ziel, das bereits im Jahr 2011 mit fast 49 000 vollzogenen Abrissen nicht nur erreicht, sondern sogar überschritten wurde. Insgesamt konnten somit deutlich mehr Rückbauten bewilligt werden, als ursprünglich geplant waren. Der Anteil der Abrisse, für die eine AHG-Entlastung gewährt wurde, liegt in Thüringen bei rund 76 Prozent.

Informationen zum Stadtumbau im Land Thüringen					
Anzahl der Programmkommunen 2011	74				
Anzahl der Fördergebiete 2011	234				
Entwicklung des Wohnungsleerstandes in den Programmkommunen*	2001 16,8 %	2003 16,2 %	2005 13,1 %	2007 11,1 %	2009 9,5 %
Entwicklung des Wohnungsleerstandes landesweit**	2002 9,7 %	2003 10,6 %	2005 11,1 %	2007 10,9 %	2010 10,7 %
Vollzogene Abrisse bis 31.12.2011	48.964 WE				

* ausschließlich Bestände der organisierten Wohnungswirtschaft (Mitgliedsunternehmen des vtw) in den Stadtumbaukommunen (Quelle: Verband Thüringer Wohnungsunternehmen/Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr Thüringen)
** Quelle: Sonderauswertung Mikrozensus 2002 bis 2010 (ungewichtet)/BBSR
Quelle der übrigen Daten: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR/Angaben BMVBS

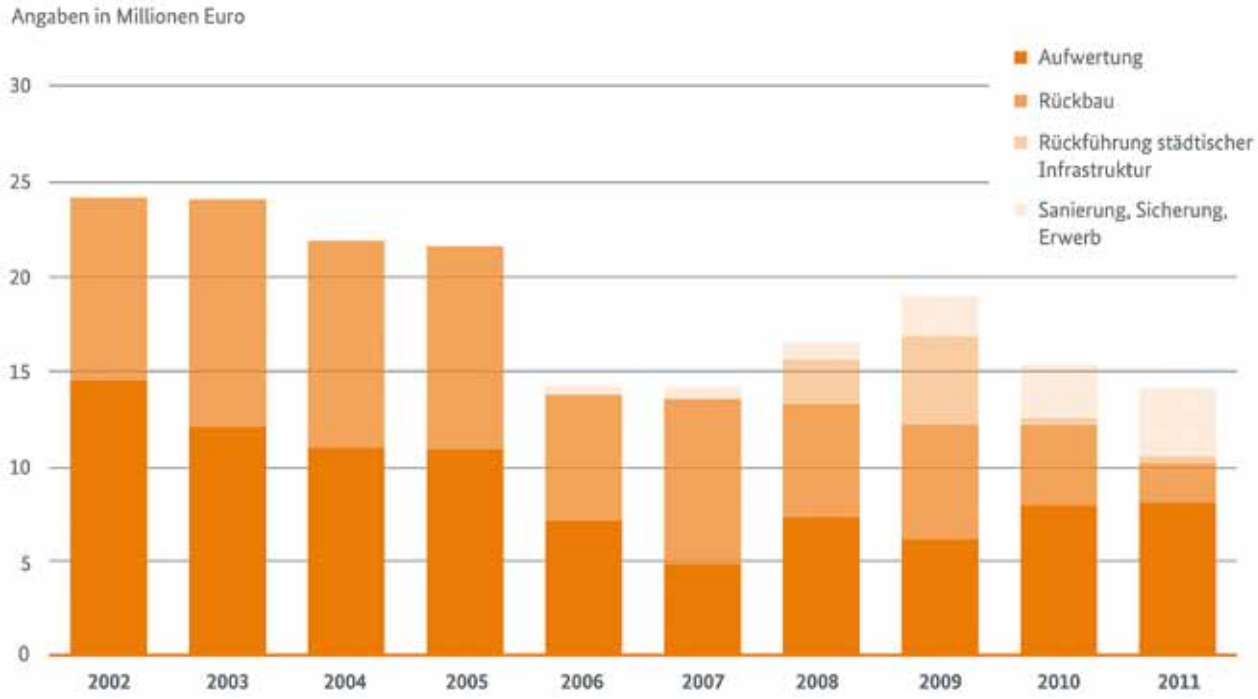


Abbildung 9: Einsatz der Bundesfinanzhilfen im Stadtumbau Ost nach Programmbereichen im Land Thüringen
Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR/Angaben BMVBS

Darüber hinaus hat das Land Thüringen die Möglichkeit geboten, auf kommunaler Ebene einen „Abrisspool" zu bilden, in dem die Einsparungen bei kostengünstigen Rückbauten genutzt werden konnten, um städtebaulich begründete, aufwendigere (Teil)rückbauten über die Obergrenze hinaus zu fördern. Von diesem Instrument haben einige Programmkommunen mit Erfolg Gebrauch gemacht und dadurch wichtige Beiträge zur nachhaltigen Stabilisierung von Kernbereichen der Großwohnsiedlungen geleistet. Umgesetzt wurden die Rückbauten überwiegend von der organisierten Wohnungswirtschaft, deren Leerstandsquoten in den Stadtumbaustädten von 16,8 Prozent (2001) auf 9,5 Prozent (2009) und damit auf den durchschnittlichen Leerstand in den Thüringer Städten zurückgegangen sind. Für 85 Prozent der abgerissenen Wohnungen konnten die Unternehmen die Altschuldenentlastung in Anspruch nehmen.

Beim Einsatz der Stadtumbaumittel aus dem Programmbereich Rückführung städtischer Infrastruktur fokussiert sich Thüringen wie nahezu alle anderen Länder auch auf die Anpassung sozialer Infrastrukturen, hier insbesondere auf Bildungs- und Betreuungseinrichtungen. 50 Prozent der Fördermittel aus diesem Programmbereich sind in die Gebiete des DDR-Wohnungsbaus investiert worden, da aufgrund der demografischen Veränderungen hier aus Landessicht die größten Anpassungsbedarfe bestanden. Aber auch in den Gründerzeitgebieten (34 Prozent der Mittel) und historischen Altstadtquartieren (16 Prozent) sind zahlreiche Maßnahmen umgesetzt worden.

Fachlich begleitet wird der Stadtumbau in Thüringen seit dem Programmstart durch eine Begleitforschungsagentur, zu deren Aufgaben unter anderem auch das Landesmonitoring zählt. Die Begleitforschung des Landes ist darüber hinaus interdisziplinär ausgerichtet und besteht aus einer Arbeitsgemeinschaft verschiedener externer Dienstleister und Universitäts-Lehrstühle, die eng mit dem Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr, dem Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) als Bewilligungsbehörde und den Kommunen kooperieren. Zu den Aufgaben der Arbeitsgemeinschaft zählen die Bereisung der Kommunen und Gespräche mit wichtigen lokalen Akteuren sowie die Organisation des Erfahrungsaustausches zwischen den Programmkommunen. In jährlichen Stadtumbaukonferenzen sowie regionalen oder thematischen Tagungen werden dazu der aktuelle Stand und die Herausforderungen bei der Umsetzung des Stadtumbaus diskutiert.

Am Rande der historischen Altstadt von Bad Langensalza, nordwestlich von Erfurt gelegen, wurde das Quartier „Enge Gasse“ im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost revitalisiert. Gleichzeitig handelt es sich bei diesem Vorhaben um ein Modellprojekt der Thüringer Landesinitiative „Genial zentral“, mit der die Schaffung von innerstädtischen Wohnangeboten für junge Familien gefördert wird. Die Aufwertung und Nachnutzung einer innerstädtischen Gewerbebrache wurde im Quartier „Enge Gasse“ mit der Sanierung der vorhandenen historischen Bausubstanz gekoppelt. Bis zum Jahr 2004 war das Gebiet durch eine fast vollständige Überbauung im Blockinneren und baufällige (gleichwohl stadtbildprägende und baukulturell wertvolle) Bausubstanz an den Blockrändern gekennzeichnet. Eine Sanierung und Vermarktung der straßenseitigen Gebäude war aufgrund der ungeordneten rückwärtigen Situation nicht möglich. In Vorbereitung der Umgestaltung wurden durch die Stadt die notwendigen Flächen von diversen privaten Eigentümern angekauft.

Gemeinsam mit der städtischen Wohnungsbaugesellschaft lobte die Stadt einen Realisierungswettbewerb mit städtebaulichem Ideenteil aus. Aufgabenstellung war neben dem Entwurf von Wohn- und Stadthäusern auch die Planung einer Sporthalle und eine qualitativ hochwertige Freiraumgestaltung. Der Entwurf wird unter dem Leitbild „Neues Wohnen an der Stadtmauer“ seit 2005 in mehreren Abschnitten umgesetzt. Insgesamt entstehen 15 zwei- bis dreigeschossige Einfamilienhäuser, die sich um einzelne Wohnhöfe gruppieren. Dazu haben sich jeweils drei bis fünf zukünftige Eigentümer zu „Baufamilien“ zusammengeschlossen. Neben Kosteneinsparungen in der Bau- und Planungsphase ermöglicht dies die frühzeitige Bildung von funktionierenden Nachbarschaften. Bislang konnten acht Grundstücke bebaut und vier weitere verkauft werden. Die Sporthalle wurde 2006/2007 errichtet und befindet sich seitdem in Nutzung.

Entstehung des neuen Quartiers in direkter Nachbarschaft zur historischen Bebauung
Quelle: Land Thüringen; Stadt Bad Langensalza

Aufwertung des historischen Bestandes am Rand des neuen Wohnquartiers
Quelle: Bundestransferstelle Stadtumbau Ost

4.8 Mittelabfluss, Umschichtungen und Ausgabereste

Der Bund stellt den Ländern auf der Grundlage von Artikel 104b Grundgesetz und nach Maßgabe des Bundeshaushaltes Bundesfinanzhilfen zur Förderung städtebaulicher Gesamtmaßnahmen zur Verfügung. In den jährlichen Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung wird die Aufteilung der Bundesfinanzhilfen auf die einzelnen Programme und Länder sowie die Fälligkeiten der Bundesmittel in den einzelnen Haushaltsjahren (grundsätzlich in Höhe von 5 Prozent im ersten Jahr, 25, 30, 25 und 15 Prozent in den Folgejahren) geregelt. Die Bundesmittel werden von den Ländern als Landesmittel für die einzelnen städtebaulichen Maßnahmen bewilligt. Der Begriff „Mittelabfluss" beschreibt den Anteil der bewilligten Fördermittel, der von den Kommunen im jeweiligen Programmjahr tatsächlich abgerufen wurde.

Der Abfluss von Kassenmitteln im Bereich der Städtebauförderung verläuft in den Ländern nicht immer in den vom Bund vorgesehenen Fünf-Jahres-Tranchen. Dies ist z. B. auch durch zweijährige Landeshaushalte begründet. Einerseits erfolgt die Abfinanzierung der Maßnahmen nicht in allen Ländern im gleichen zeitlichen Ablauf wie die Bundesfinanzierung (fünf Jahre). Zum anderen kommt es bei komplexen Baumaßnahmen häufig zu Verzögerungen im Ablauf der Maßnahmen durch verschiedene Ursachen, so dass ein zeitgerechter Mittelabruf nicht immer möglich ist. Dies führt zu Verschiebungen im Abruf der Mittel.

Das BMVBS ist bemüht, gemeinsam mit den Ländern die Ausgabereste zu reduzieren. Entsprechende Regelungen enthält die VV Städtebauförderung.

Für das Programm Stadtumbau Ost ist es dadurch gelungen, unter Verweis auf die Verfallsfrist 31. Dezember 2013, für alte Ausgabereste den ehemals hohen Stand der Ausgabereste bereits erheblich zu reduzieren. Falls die bis 31. Dezember 2011 in einem Land insgesamt aufgelaufenen Ausgabereste höher sind als zehn Prozent des auf das jeweilige Land entfallenden Verpflichtungsrahmens des jeweiligen Programms für das Jahr 2012, hat das Land bis zum 30. Juni 2012 dem Bund ein Konzept vorzulegen, wie und in welchem Zeitraum die Ausgabereste abgebaut werden. Im Jahr 2012 neu entstehende Ausgabereste verfallen zum 31. Dezember 2014 endgültig nach Artikel 13 Absatz 5 VV Städtebauförderung 2012.

Ziel der neuen Regelung ist es, bei Bestimmung und Abbau von Ausgaberesten eine Verfahrens- und Verwaltungsvereinfachung sowie Beschleunigung herbeizuführen.

Der Mittelabfluss aus dem Programm Stadtumbau Ost wird für den bisherigen Programmverlauf von allen Ländern als insgesamt gut eingeschätzt. Die Ausgabereste im Stadtumbau Ost konnten u. a. durch Umschichtungen vom Programmbereich Rückbau in den Programmbereich Aufwertung abgebaut werden. Nachdem der Programmbereich Rückbau in den ersten Jahren des Stadtumbaus stetig überzeichnet war, ist der Mittelabfluss in den letzten Jahren aus den vorgenannten Gründen in den einzelnen Ländern rückläufig (siehe vorgehende Abschnitte). Einige Länder nutzen aktiv die Flexibilität des Programms und schichten bereits bewilligte Rückbaumittel zu Gunsten von Sanierungen um. Sie bauen damit verstärkt Ausgabereste ab.

Aufgrund ihrer schwierigen Haushaltssituation sind jedoch viele ostdeutsche Kommunen nicht in der Lage, im Aufwertungsbereich ihren Eigenanteil aufzubringen.

Für den Programmbereich Sanierung, Sicherung und Erwerb, der seit 2010 einer verstärkten Altbauförderung dient, muss kein kommunaler Eigenteil bereitgestellt werden. Noch hat der Programmbereich zwar den bisher geringsten Auszahlungsanteil am Verpflichtungsrahmen insgesamt, gewinnt er aber von Jahr zu Jahr deutlich an Gewicht. Dies zeigt der steigende Mittelabfluss.

5 Reflexion des Programms Stadtumbau Ost und Ausblick

Das Programm Stadtumbau Ost hat wesentlich zur gesamtstädtischen Stabilisierung ostdeutscher Städte und Gemeinden beigetragen. In seiner Ausrichtung auf die Aufwertung zukunftsfähiger Stadtquartiere und den Rückbau nicht mehr nachgefragter Wohnungen hat es sich bewährt. Angesichts zu erwartender weiterer Nachfragerückgänge und Leerstandszuwächse in vielen Regionen der neuen Länder sind auch in den kommenden Jahren erhebliche Rückbauerfordernisse zu bewältigen. Auch die weitere Aufwertung innerstädtischer Quartiere und Altbaubestände sowie die Anpassung von städtischen Infrastrukturen sind weiterhin zwingend notwendig. Eine Fortsetzung des Stadtumbaus mit den flexibel je nach Bedarf anwendbaren Programmkomponenten ist daher unumgänglich.

5.1 Erreichte Wirkungen des Programms

Erfolge des Programms Stadtumbau Ost lassen sich im Hinblick auf erzielte Wirkungen bei der Umsetzung von Aufwertungs- und Rückbauvorhaben, auf gesamtstädtischer und teilräumlicher Ebene beschreiben. Dazu gehören auch erzielte Anstoßwirkungen von privaten Investitionen. Das Programm wirkt ebenso auf überregionaler Ebene. Planungs-, Beteiligungs- und Monitoring-Instrumente wurden durch das Programm weiterentwickelt. Insgesamt zeigen sich auf all diesen Ebenen positive Wirkungen des Programms Stadtumbau Ost.

Gesamtstädtische Wirkungen des Programms

Die vorliegenden Erkenntnisse aus den Berichten der Länder sowie der Begleitung des Programms durch die Bundestransferstelle Stadtumbau Ost zeigen positive Gesamtwirkungen des Programms und bestätigen damit die Ergebnisse der Evaluierung von 2007/2008.

Die städtebaulichen und stadtstrukturellen Wirkungen des Programms Stadtumbau Ost sind im Zusammenhang mit den anderen Programmen der Städtebauförderung enorm: Die Finanzhilfen in den einzelnen Programmteilen haben zu sichtbaren Aufwertungen sowie zu umfangreichen privaten Folgeinvestitionen geführt, die sich in neuen städtebaulichen und funktionalen Qualitäten zeigen. Hierzu haben die vielfältigen Maßnahmen im Bereich der Aufwertung beigetragen, wie bspw. die Gestaltung öffentlicher Räume, Straßen und Plätze, die Umnutzung nicht mehr benötigter Infrastruktureinrichtungen, die Aufwertung stadtbildprägender öffentlicher Gebäude sowie die Sicherung und Sanierung von Wohngebäuden, die Schaffung von neuen Wohnumfeldqualitäten, die Neuordnung von Brachen oder auch die Gestaltung neuer Grün- und Wegeverbindungen. Insgesamt wurden zwischen 2002 und 2011 rund 593,2 Mio. Euro Bundesfinanzhilfen für Aufwertungsmaßnahmen (davon 36,4 Mio. Euro für Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten) und weitere 69,4 Mio. Euro für die Anpassung und Rückführung städtischer Infrastrukturen bereitgestellt.

Für die gesamtstädtischen Wirkungen des Programms sind jedoch auch die Rückbaumaßnahmen von Einzelgebäuden, Gebäudegruppen und auch ganzen Quartieren von erheblicher Bedeutung. Für diesen Programmteil standen von 2002 bis 2011 rund 540,1 Mio. Euro Bundesfinanzhilfen bereit. Ein wesentliches Ergebnis ist die Reduzierung des Wohnungsleerstands. In vielen Plattenbauquartieren konnte eine neue städtebauliche Qualität entstehen. In diesem Sinne fand vielfach eine dringend notwendige Stadtreparatur bzw. eine Stabilisierung und Neuausrichtung der städtebaulichen Gesamtstruktur statt. Es konnten gezielt jene Stadtquartiere gestärkt werden, die auf Basis Integrierter Stadtentwicklungskonzepte auch langfristig als zukunftsfähig eingeschätzt werden. Diese Prioritätensetzung, die vielfach mit einer Stärkung der innerstädtischen Quartiere verbunden wurde, unterstützt die Ausprägung neuer städtischer Identitäten und hat positive Wirkungen auf die Handlungsfähigkeit der Akteure am Wohnungsmarkt.

Wirkungen des Wohnungsrückbaus

Auf der Umsetzungsebene sind die Wirkungen des Programms am klarsten in Bezug auf die Reduzierung des Wohnungsleerstandes und die fortschreitende wirtschaftliche Konsolidierung der Wohnungsunternehmen nachweisbar. In der Mehrzahl der Kommunen ist durch den Abriss nicht mehr nachgefragter Wohnungen in den Stadtumbaugebieten eine Verringerung des Leerstandes gelungen, die zur Aufwertung des Stadtbildes, zur Verbesserung der Lebensqualität und zur Attraktivität der Gesamtstadt beigetragen hat.

Der Rückbau von rund 300 000 Wohnungen hat den Wohnungsleerstand entscheidend reduziert. Gleichwohl konnten die Abrisse den Leerstand nicht in gleichem Maße reduzieren, da zum einen die Bevölkerungs- und Haushaltsrückgänge in vielen Mittel- und Kleinstädten zeitgleich fortgeschritten sind und zum anderen in erheblichem Umfang Wohnungsneubau erfolgte.

Trotz des fortschreitenden demografischen Wandels und erheblicher Neubauaktivitäten ist die Wohnungsleerstandsquote in Ostdeutschland von fast 14 Prozent auf unter 12 Prozent im Durchschnitt gesunken. In den Stadtumbaustädten konnte in allen Ländern die Leerstandsquote gesenkt werden. In den Stadtumbaustädten des Landes Thüringen ging die Leerstandsquote im Schnitt von 16,8 Prozent im Jahr 2001 auf 9,5 Prozent in 2010 zurück. Ähnlich deutliche Rückgänge gab es auch in den brandenburgischen Stadtumbaustädten, wo die Leerstandsquote von 14,2 auf 9,3 Prozent sank. In den Stadtumbaustädten der anderen Länder sind ebenfalls Rückgänge der Wohnungsleerstandsquoten zu verzeichnen, wenn auch nicht in so deutlichem Ausmaß: Sachsen-Anhalt: von 16,5 auf 14,8 Prozent; Sachsen: von 13,4 auf 12,7 Prozent; Mecklenburg-Vorpommern: von 12,1 auf 10,9 Prozent. Ohne das Programm Stadtumbau Ost hätte es jedoch in allen Ländern deutliche Anstiege der Leerstände gegeben. Das Land Berlin stellt mit seiner insgesamt geringeren Leerstandsproblematik eine Ausnahme dar. Hier lag die entsprechende Quote in den zurückliegenden Jahren mehr oder weniger konstant bei etwa 5 Prozent (längerfristiger Leerstand über sechs Monate) und weist aktuell aufgrund der positiven Entwicklung der Wohnungsnachfrage in der Stadt eine abnehmende Tendenz auf.

Trotz insgesamt erfreulicher Entwicklung stellt sich die Leerstandssituation der Städte zunehmend differenziert dar. Positive Entwicklungen konnten vor allem die Großstädte – einschließlich Berlin – verzeichnen, die neben dem Abriss nicht mehr nachgefragter Wohnungen auch von einer günstigen Entwicklung der Haushaltszahlen profitierten. Ebenso konnte eine große Zahl an Mittel- und Kleinstädten ihre Leerstandsprobleme im Zuge des Stadtumbaus deutlich verringern. Dazu gehören viele Städte, die früh und konsequent mit der Umsetzung des Stadtumbaus begonnen haben (bspw. Schwedt/Oder, Stendal, Merseburg, Leinefelde-Worbis, Hoyerswerda, Bautzen). Dies waren vor allem Städte mit einem besonders hohen Anteil an DDR-Wohnungsbauten und weniger altbaugeprägte Städte. Auf der anderen Seite gibt es aber auch Städte mit anhaltend hohen oder sogar ansteigenden Leerstandszahlen. Die Leerstandsentwicklung folgt dabei nur in begrenztem Maße regionalen Mustern sondern ist zu einem erheblichen Teil auf jeweils spezifische lokale Situationen zurückzuführen: insbesondere die Leerstandsverteilung innerhalb der Bestandsstrukturen, die lokalen Akteurskonstellationen und die Bereitschaft bzw. Fähigkeit der Wohnungseigentümer, sich am Stadtumbau zu beteiligen.

Der Abriss wurde in der Mehrzahl der Kommunen nach dem Prinzip des Rückbaus von außen nach innen vorgenommen. Abgerissen wurden dabei vor allem unsanierte Plattenbauten aus den späten 1970er und 1980er Jahren. Aktiv am Rückbauprozess haben sich fast ausschließlich große Wohnungsunternehmen beteiligt, und zwar vor allem dann, wenn damit auch eine Altschuldenentlastung verbunden war. Diese Eigentümergruppe konnte dadurch die deutlichsten Leerstandsrückgänge verbuchen. So sind die Wohnungsleerstände in den Beständen der im GdW organisierten Wohnungsunternehmen und -genossenschaften in den neuen Ländern von 16,2 Prozent im Jahr 2002 auf 8,3 Prozent zum Ende des Jahres 2010 gesunken.[25] Dadurch ist die Gefahr der massenhaften Insolvenz von Wohnungsunternehmen, die Anfang des Jahrtausends eine akute Bedrohung darstellte, abgewendet worden.

Wirkungen des Rückbaus auf teilräumlicher Ebene

Innerhalb der Stadtumbaustädte konnte der Leerstand besonders in jenen Stadtumbaugebieten reduziert werden, in denen schwerpunktmäßig abgerissen wurde. In Sachsen-Anhalt bspw. sank die Leerstandsquote in den randstädtischen Stadtumbaugebieten von 20,1 Prozent im Jahr 2002 auf 15,2 Prozent im Jahr 2009. Trotz dieses deutlichen Rückgangs liegt der Leerstand in diesen Gebieten aber im Durchschnitt nach wie vor über den gesamtstädtischen Mittelwerten und macht den weiterhin vorhandenen Handlungsbedarf deutlich.

In vielen innerstädtischen Altbauquartieren ist der Leerstand ebenfalls leicht gesunken. Gleichwohl erfordert die

[25] GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (2011): Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2011/2012. Zahlen und Analysen aus der Jahresstatistik des GdW. Berlin 2011, S. 68.

differenzierte Entwicklung der Bestände den nach wie vor hohen Leerstand in den Innenstädten im Blick zu behalten. In Sachsen-Anhalt beispielsweise, das neben Sachsen einen besonders umfangreichen innerstädtischen Altbaubestand aufweist, ist die Leerstandsquote in diesem Bestand seit 2002 von 21,0 auf 19,7 Prozent im Jahr 2009 gesunken. Sie liegt damit immer noch erheblich über dem gesamtstädtischen Durchschnitt und auch über dem Durchschnitt in den Wohnsiedlungen am Stadtrand.

Wirkungen des Stadtumbaus in den innenstädtischen Altbauquartieren

In vielen Altbauquartieren hat das Programm Stadtumbau Ost entscheidende Impulse für die Aufwertung der Innenstädte gegeben. Die zentralen Lagen der Innenstädte und viele weitere innerstädtische Quartiere haben im Zusammenwirken des Stadtumbauprogramms mit anderen Förderprogrammen – in einigen Ländern auch gezielt mit der Wohnraumförderung – sowohl eine Aufwertung der baulichen Strukturen als auch der Freiräume erfahren und sind heute wieder attraktive und lebendige Stadtquartiere.

Eine zusätzliche Verstärkung erfuhr diese Entwicklung durch flankierende Förderanreize wie bspw. das KfW-Wohnraummodernisierungsprogramm, die Investitionszulage für Modernisierungsmaßnahmen in Mietwohnungsbeständen sowie erhöhte steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten. Der Wegfall der Investitionszulage war ein Einschnitt für die innerstädtischen Altbauquartiere. Dementsprechend kommt den im Programm Stadtumbau Ost eingeführten Möglichkeiten des Programmteils Sanierung, Sicherung von Altbauten sowie dem Erwerb von Altbauten durch die Kommune eine erhebliche Bedeutung zu, die künftig noch weiter gestärkt werden sollte. Angesichts der begrenzten Finanzausstattung des Stadtumbauprogramms wird der Bedarf zur Unterstützung von Eigentümern damit aber kaum ausreichend zu decken sein. Weitere Anreize insbesondere auch aus Mitteln der Wohnraumförderung dürften notwendig werden.

Wirkungen des Programms in den DDR-Wohnsiedlungen

Ähnlich differenziert wie im innerstädtischen Altbaubestand sind die Wirkungen des Stadtumbaus auch in den randstädtischen Wohnsiedlungen des DDR-Wohnungsbaus zu beschreiben. Insbesondere durch die Umsetzung von Rückbauvorhaben, die damit erreichte deutliche Reduzierung von Leerstandszahlen, die Verbesserung des Erscheinungsbildes und oftmals auch durch eine funktionale Neuordnung konnte sich die Wohnungsnachfrage in einer ganzen Reihe von Siedlungen in den letzten Jahren stabilisieren. Eine zunehmende Stigmatisierung oder „Banlieue-Effekte“ konnten damit verhindert werden. Die weitere Entwicklung dieser Siedlungen ist aber auch künftig genau zu beobachten, um problematische Verläufe frühzeitig zu erkennen und reagieren zu können. In einzelnen Siedlungen sind bereits heute wieder steigende Leerstandszahlen sichtbar. Betroffen sind dabei oft die oberen Geschosse auch in modernisierten Gebäuden ohne Aufzug. Zudem gibt es eine ganze Reihe von Siedlungen oder Siedlungsteilen des DDR-Wohnungsbaus, in denen die Leerstände trotz erfolgter massiver Abrisse weiter ansteigen. In diesen Bereichen – oft erst in den späten 1980er Jahren errichtet – werden auch im künftigen Stadtumbau Abrissaufgaben im Vordergrund stehen.

Wirkungen im Hinblick auf die Rückführung städtischer Infrastrukturen

Die Qualität der sozialen Infrastruktureinrichtungen, wie Kindertagesstätten oder Schulen, trägt maßgeblich zur Entscheidung von Haushalten für das Bleiben oder den Zuzug in ein Quartier bei. Mit der Qualifizierung des baulichen Bestandes sowie mit der Anpassung von städtischen Infrastrukturen reagiert der Stadtumbau auf demografische Veränderungen in den Gebieten. Die Erfolge einer solchen Strategie werden insbesondere in den Stadtumbaugebieten des Landes Berlin deutlich, wo die demografiegerechte Anpassung der Infrastrukturen einen Schwerpunkt im Rahmen des Stadtumbaus bildet (vgl. Kap. 4.2).

Die Anpassung der technischen Infrastruktur wurde – mit Ausnahme des Landes Sachsen – nur in sehr geringem Umfang im Rahmen des Stadtumbauprogramms gefördert, da die erforderlichen Maßnahmen teilweise im Zuge des Gebäuderückbaus mit realisiert und finanziert wurden oder auch von den Versorgungsträgern getragen wurden.

Wirkungen des Programms auf instrumenteller Ebene

Auf der Ebene der Instrumente sind insbesondere drei Aspekte zu benennen:

- Mit dem Stadtumbau Ost haben Integrierte Stadtentwicklungskonzepte als Planungs- und Entscheidungsgrundlage eine ganz neue Bedeutung erfahren. Sie sind heute ein bewährtes Steuerungsinstrument des Stadtumbaus, mit dem teilräumliche Umbauplanungen, basierend auf fundierten Analysen und Prognosen der Entwicklung, in einen gesamtstädtischen Kontext eingebettet werden. Entstanden ist damit eine neue Qualität des Planens und des Entscheidens, die sich nicht nur auf den Stadtumbau im engeren Sinne, sondern auf die gesamte Stadtentwicklung positiv auswirkt.

- Mit der Erarbeitung und Fortschreibung der Stadtentwicklungskonzepte ist in der Mehrzahl der ostdeutschen Stadtumbaustädte der Aufbau und die Pflege eines kommunalen Monitorings der Entwicklungsprozesse verbunden. Ein solches indikatorengestütztes Monitoring ermöglicht die kleinräumige Beobachtung und Analyse der laufenden Veränderungen in den Städten. Es ist damit einerseits ein „Frühwarnsystem“ für die Erkennung problematischer Entwicklungen von Stadtquartieren und somit Grundlage für die Anpassung der Stadtumbaustrategien. Andererseits bildet das Monitoring auch die Basis für eine Erfolgskontrolle der Stadtumbauprozesse.

- Der Stadtumbau war in der bisherigen Form nur möglich, weil unterschiedlichste Akteursgruppen frühzeitig in die Konzeption und Umsetzung des Stadtumbaus einbezogen wurden. Beginnend mit der Einbindung der Wohnungsunternehmen, dann der Versorgungsunternehmen hat sich der Kreis der Akteure kontinuierlich erweitert und es sind neue Strukturen der Zusammenarbeit entstanden. In den letzten Jahren wird vor allem der Einbindung von privaten Eigentümern, Bewohnern und Initiativen viel Aufmerksamkeit geschenkt. Daraus sind innovative Formen der Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren entstanden, die vor allem in Altstadtquartieren neue Entwicklungsoptionen eröffnen (z. B. Eigentümerstandortgemeinschaften).

Raumordnerische und regionalwirtschaftliche Wirkungen des Stadtumbaus

In raumordnerischer und regionalwirtschaftlicher Hinsicht wird mit dem Programm Stadtumbau Ost ein wichtiger Beitrag zur Angleichung der Lebensverhältnisse geleistet. Die Stabilisierung der Wohn- und Lebensbedingungen hat eine enorme Wirkung auf die gesamte Stabilität der Siedlungsstruktur. Nach wie vor bestehen hier jedoch auch erhebliche Probleme. Insbesondere die Wanderungen aus den peripheren Räumen und Orten mit infrastrukturellen Defiziten in die regionalen Zentren stellen eine zunehmende Herausforderung dar. Ohne das Stadtumbauprogramm wäre die Attraktivität der Städte noch weitaus stärker beeinträchtigt worden.

Die Aufwertung der Städte hat maßgeblichen Einfluss auf deren Standortqualitäten, sowohl auf kleinräumiger Ebene als auch im übergeordneten regionalen Kontext. Der Stadtumbau hat ostdeutsche Wohn- und Wirtschaftsstandorte gestärkt, wovon auch der Tourismus und die Bildungslandschaft profitieren konnten. In regionalwirtschaftlicher Hinsicht haben die Städte wichtige Funktionen für neue wirtschaftliche Aktivitäten in den unterschiedlichsten Bereichen entfalten können. Zudem sind die Anstoßeffekte des Programms für private Investitionen bedeutend: Aktuelle Ergebnisse eines Forschungsprojektes im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) bestätigen zurückliegende Studien zu den finanziellen Anstoßwirkungen der Städtebauförderung. Anhand einer Auswertung von 50 Fallstudien weisen die Autoren nach, dass der Anstoßeffekt privater Investitionen durch den Einsatz von Städtebaufördermitteln bei einem Anstoßfaktor von 4,5 liegt. Werden sowohl Anstoßeffekte privater Investitionen als auch die Bündelung öffentlicher Mittel in den Fördergebieten berücksichtigt, so zieht jeder Euro aus Bundes- und Landesmitteln durchschnittlich 7,10 Euro aus privater und öffentlicher Hand (einschließlich der kommunalen Eigenanteile) nach sich. Für das Programm Stadtumbau Ost wurde sogar ein noch höherer Bündelungs- und Anstoßfaktor von 7,9 ermittelt.[26]

[26] Vgl. Bergische Universität Wuppertal/DIW econ: Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Investitionspaktes im Vergleich zur Städtebauförderung. Abschlussbericht zum BBSR-Forschungsprojekt vom Mai 2011, S. 6 und S. 25. (http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Staedtebau/2010/WachstumsBeschaeftigungswirkungen/Endbericht,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Endbericht.pdf, Zugriff: 8. Dezember 2011).

5.2 Künftige Herausforderungen

Die zentralen Herausforderungen im Stadtumbau ergeben sich durch die aktuelle und zu erwartende demografische Entwicklung. Diese ist in großen Teilen der neuen Länder durch eine weitere Bevölkerungsabnahme und eine Zunahme des Anteils von Senioren, aber auch eine sozial differenzierte Entwicklung gekennzeichnet. Überlagert werden diese Rahmenbedingungen durch Herausforderungen, die energetischer Wandel und Klimaschutz an die Städte und Gemeinden stellen. Dies alles sind Schlüsselfaktoren für eine nachhaltige, zukunftsfähige Entwicklung der Kommunen.

Die Themen Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung sind nicht allein Herausforderungen, denen sich die Städte und Gemeinden in den neuen Ländern stellen müssen. Vielmehr werden zunehmend ähnliche Problemlagen deutschlandweit zu bewältigen sein. Eine Besonderheit der neuen Länder bleibt aber – trotz positiv herauszuhebender Entwicklungen einzelner Städte – die besondere Dimension der Bevölkerungsverluste.

Wohnungsnachfrage- und Leerstandsentwicklung

Die meisten Regionen der neuen Länder werden in den nächsten 15 Jahren nochmals über 20 Prozent ihrer Bevölkerung verlieren. Positive Bevölkerungsentwicklungen zeichnen sich nur für wenige Zentrenräume und für herausgehobene Tourismusregionen ab. Zwischen diesen Regionen und eher strukturschwachen Räumen, aber auch innerhalb des peripheren Raumes werden Differenzierungen weiter zunehmen.

Anders als in den zurückliegenden 20 Jahren wird sich der Verlust an Einwohnern künftig unmittelbar in einer Reduzierung der Haushaltszahlen niederschlagen. Mit Ausnahme Berlins und seines Umlandes sowie weniger weiterer Stadtregionen (bspw. Dresden, Jena, Teile der Ostseeküste) werden die neuen Länder bis zum Jahr 2025 je nach Land zwischen fünf und 15 Prozent ihrer Haushalte verlieren. Insgesamt wird für Ostdeutschland mit einem Verlust von 600 000 Haushalten bis zum Jahr 2025 gerechnet.[27] Ein erneuter Anstieg der Leerstandszahlen ist unvermeidlich. Laut Evaluierungsgutachten aus dem Jahr 2008 ist – ohne weiteren Rückbau – im Jahr 2020 mit 1,42 Millionen leer stehenden Wohnungen zu rechnen.[28] Diese Zahlen werden auch durch die aktuelle Haushaltsprognose des BBSR bestätigt, die von einem zu erwarteten Leerstandsanstieg von 30 000 Wohnungen jährlich ausgeht.[29] Diese Situation ist eine erhebliche wohnungswirtschaftliche Herausforderung.

Es stellt sich derzeit also nicht die Frage, ob weiterer Leerstand entstehen wird, sondern wo dieser entstehen wird. Regionale Wanderungsbewegungen innerhalb der Länder tragen zu einem Anwachsen von Leerstandsschwerpunkten bei. Innerhalb der Städte ist eine deutlich breitere Streuung des Leerstandes zu konstatieren, als dies im Jahr 2000 der Fall war. Einerseits leiden v. a. innerstädtische Altbauquartiere in benachteiligten Lagen (bspw. an Hauptverkehrsstraßen) und schlechtem baulichen Zustand oder auch stadtbildprägende Einzelgebäude mit erheblichem Investitionsbedarf („dicke Brocken“) unter hohem Leerstand. Diese befinden sich zum großen Teil im Besitz privater Einzeleigentümer. Zum anderen stellt sich auch in den Wohnsiedlungen am Stadtrand die Situation zunehmend differenziert dar. Insgesamt muss in den meisten Wohnsiedlungen aus der DDR-Zeit jedoch mit einem erneuten Anstieg der Leerstandszahlen gerechnet werden. Vor allem in kleinen Städten und Gemeinden im ländlichen Raum ist außerdem mit verstärkten Leerstandsproblemen in Einfamilienhausgebieten zu rechnen.

Aufgrund der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung werden zudem die Zahl einkommensschwacher Haushalte und damit die Nachfrage nach sehr günstigem Wohnraum, insbesondere in den Siedlungen des DDR-Wohnungsbaus, zukünftig wachsen. Deshalb wird es weiterhin Gebiete geben, die aufgrund ihrer Bewohnerstruktur erhebliche Anstrengungen aller Akteure fordern, um baulichen und sozialen Defiziten entgegenzuwirken.

[27] Vgl. Bevölkerungs- und Haushaltsprognose des BBSR bis zum Jahr 2025.
[28] Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/ Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost. Berlin 2008, S. IV.
[29] Vgl. Bevölkerungs- und Haushaltsprognose des BBSR bis zum Jahr 2025.

Künftige Rückbauerfordernisse

Im Ergebnis der Evaluierung des Programms Stadtumbau Ost im Jahr 2008 wurde empfohlen, im Zeitraum von 2010 bis 2016 weitere 200 000 bis 250 000 Wohnungen abzureißen, um ein erneutes Ansteigen der Leerstandszahlen zu verhindern.[30] Diese Größenordnung scheint angesichts der seit 2008 abnehmenden Dynamik des Rückbauprozesses gegenwärtig kaum erreichbar zu sein. Gelingt es jedoch nicht, diese Abrisszahlen umzusetzen, drohen vielerorts eine Verschärfung städtebaulicher und stadttechnischer Probleme sowie wirtschaftliche Schwierigkeiten der Immobilieneigentümer. In den Plattenbaugebieten sind einfache und kostengünstige Rückbaumaßnahmen, die quantitativ hohe Effekte erzielen können, nur noch in wenigen Fällen realisierbar. Insgesamt wird der künftige Rückbau zunehmend mit komplexeren und teureren Maßnahmen verbunden sein (z. B. geschossweiser Teilrückbau). Dabei wird die Auswahl von geeigneten Rückbauobjekten auch wegen des hohen Sanierungsstandes in den Wohnsiedlungen schwieriger. Allein das Land Sachsen-Anhalt geht noch davon aus, dass aufgrund der nach wie vor hohen Rückbauerfordernisse in den Plattenbaugebieten der Abriss größerer Einheiten in den kommenden Jahren nicht nur notwendig, sondern auch möglich ist. Allerdings werden punktuell erforderliche Teilabrisse, die Herrichtung von Umsetzwohnungen sowie das Umzugsmanagement auch hier zunehmend höhere Kosten verursachen. Die Länder erwarten z. T. einen Anstieg der Rückbaukosten auf durchschnittlich bis zu 100 Euro pro qm, was deutlich über den aktuell im Rahmen des Stadtumbaus gewährten Zuschüssen für den Rückbau in Höhe von maximal 70 Euro pro qm liegen würde. Aus Sicht einzelner Länder ist daher eine Flexibilisierung der Abrissförderung sinnvoll, die es gestattet, in Einzelfällen auch höhere Förderquoten je qm im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel zu gewähren.

Auch das Umzugsmanagement für die vom Rückbau betroffenen Bewohner wird komplizierter, da einerseits die Ansprüche der Mieter an Lage und Qualität der Umsetzwohnungen steigen, andererseits auch die verfügbare Anzahl adäquater Ersatzwohnungen begrenzt ist.

[30] Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/ Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost. Berlin 2008, S. VI.

Zunehmende Handlungsbedarfe bestehen darüber hinaus in Städten und Gemeinden, die bisher nicht in das Stadtumbauprogramm aufgenommen wurden. Allein in Sachsen-Anhalt wird der Wohnungsleerstand außerhalb der Stadtumbaukommunen auf ca. 85 000 Wohnungen geschätzt.

Herausforderungen in Innenstadtquartieren

Die schwierigste Aufgabe der kommenden Jahre wird darin bestehen, vertretbare Wege für den Umgang mit bisher noch problematischen Innenstadtquartieren zu finden. In bisher nur ansatzweise sanierten Gründerzeitquartieren könnte der Leerstand ansteigen und damit die Gefahr einer Perforation von Stadtstrukturen und einer Umkehrung eingeleiteter Aufwertungsprozesse verbunden sein. Ziel sollte es sein, vorhandene Leerstände in erster Linie durch aufwertende Maßnahmen zu beseitigen. Eine Verbesserung der Situation kann dabei nur durch die stärkere Mobilisierung privater Eigentümer gelingen. Dem Programmteil Sanierung, Sicherung von Altbauten sowie dem Erwerb durch die Kommune kommt dabei eine wichtige Impulsfunktion zu. Angesichts der begrenzten Programmausstattung werden darüber hinaus jedoch weitere Förderanreize zur Innenstadtstärkung insbesondere aus Mitteln der Wohnraumförderung notwendig sein. Allein in Brandenburg wird dafür – nach einer im Jahr 2011 durchgeführten Bedarfsabfrage – von einem Wohnraumförderbedarf in Höhe von 30 Mio. Euro pro Jahr ausgegangen.

Die Länder Sachsen und Sachsen-Anhalt sehen allerdings auch die Notwendigkeit von Rückbauten in Altbauquartieren. Diese dürfen jedoch nicht zu Lasten wertvoller und städtebaulich erhaltenswerter historischer Substanz gehen. Aus der Sicht des Bundes muss auch in Zukunft die Förderung des Rückbaus von vor 1919 errichteten, das Stadtbild prägenden Gebäuden sowie von denkmalgeschützten Gebäuden ausgeschlossen bleiben. In den ersten Programmjahren des Stadtumbau Ost wurden in einigen Städten innerstädtische Stadtbild prägende Altbauten – darunter auch Denkmäler – abgerissen. Diese Fehlentwicklung wurde mit der VV Städtebauförderung 2008 korrigiert. In mehreren Städten haben sich Bürger in Initiativen und Foren für den Erhalt des baukulturellen Wertes ihrer Stadt zusammengeschlossen. So sind u. a. Initiativen wie die Wächterhäuser entstanden, die dem Erhalt der Gebäude und z. B. kulturellem Nutzen für Vereine dienen.

Die Frage künftiger Gebäudesicherungen ist individuell sowohl in Richtung einer mittelfristigen (Zwischen-)Nutzung, als auch in Richtung einer dauerhaften Sicherung wertvoller Bausubstanz ohne aktuell erkennbare Nutzungsperspektiven zu beantworten. Von großem Nutzen kann dabei ein – auf kommunaler Ebene zu erarbeitender – Orientierungsrahmen für den Umgang mit Leerstand im Altbaubestand sein, wie die in Brandenburg eingeführten „Altbauaktivierungsstrategien".

Anforderungen an Klimaschutz und Klimaanpassung sowie Folgen für die städtische Infrastruktur

Der Klimawandel ist neben der Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels die zentrale und gesamtgesellschaftliche Herausforderung unserer Zeit. Klimaschutz und Klimaanpassung sind wesentliche Aufgaben der Zukunftssicherung und untrennbare Bestandteile einer integrierten gesamtstädtischen Stadtentwicklungsstrategie. So sind Ansätze einer energieeffizienten Stadt- und Gebäudesanierung sowie der Anpassung an den Klimawandel in stärkerem Maße als bisher mit den Stadtumbaustrategien zu verzahnen. Wichtig ist dabei eine Betrachtung, die über die Gebäudegrenze hinaus auch das Wohnumfeld, das Quartier und die Gesamtstadt mit einbezieht. Hilfreich ist hier die zum 30. Juli 2011 eingefügte Klimaschutzklausel des Baugesetzbuches (BauGB), die unter anderem die Darstellung, Festsetzung oder Vereinbarung quartiersbezogener Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen erleichtert (§ 1a Absatz 5 BauGB) sowie Klimaschutz und Klimaanpassung als neuen Aufgabenbereich des Stadtumbaus anführt (§ 171a BauGB).

Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund wird die Frage des künftigen Mittelbedarfs für die Anpassung städtischer Infrastrukturen von den Ländern differenziert gesehen. So formulieren die meisten Länder einen wachsenden Handlungsbedarf bezogen auf die Sicherung der energetischen und damit auch wirtschaftlichen Effizienz der Stadtstrukturen (z. B. durch den Ausbau der Energieversorgung über Nahwärmenetze). Die Notwendigkeit des Mitteleinsatzes für den Rückbau von Leitungsnetzen bewerten die Länder angesichts der sonstigen Aufgaben und der begrenzten verfügbaren Mittel mehrheitlich nachrangig.

Der Umbau bzw. die Qualifizierung der sozialen Infrastruktur in der Innenstadt sowie der Abriss von funktionslos gewordenen Infrastruktureinrichtungen in den Plattenbauquartieren am Stadtrand werden weiterhin als wichtige Aspekte des Stadtumbaus angesehen.

5.3 Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung des Programms und dessen Umsetzung

Angesichts der künftigen Herausforderungen bei der Entwicklung der ostdeutschen Städte ist eine verlässliche Weiterführung des Stadtumbaus – im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel – mit seiner Orientierung auf die Aufwertung zukunftsfähiger Bestände und Stadtstrukturen sowie auf den Rückbau von dauerhaft nicht mehr nachgefragten Wohnungen unerlässlich. Neue Aufgaben der Stadtentwicklung in Bezug auf Klimaschutz und Klimaanpassung sind in stärkerem Maße als bisher in die Stadtumbaustrategien zu integrieren. Dies sind Voraussetzungen dafür, dass der Stadtumbau in seiner Verzahnung mit anderen Instrumenten und Anreizen weiterhin starke Impulse für die Stärkung von innerstädtischen Quartieren und die Sicherung tragfähiger Stadtstrukturen setzen kann. Das Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost bildet auch einen wichtigen Baustein innerhalb der im April 2012 vorgestellten Demographiestrategie der Bundesregierung. Neben dem Programm Stadtumbau Ost und den weiteren Förderprogrammen auf Ebene des Bundes, der Länder und der EU ist die Wohnraumförderung der Länder das wichtigste Anreizinstrument für den Stadtumbau.

Vor diesem Hintergrund werden insbesondere von den Ländernfolgende Ansatzpunkte für die weitere Entwicklung des Programms Stadtumbau Ost sowie dessen Umsetzung auf Ebene der Länder und Kommunen gesehen:

- Für eine weitere Aufwertung und Reduzierung der Leerstände in den Innenstädten wird von den Ländern vorgeschlagen, die Investitionsanreize für die Sanierung deutlich zu verstärken. Um Eigentümer in die Lage zu versetzen, ihre Altbaubestände zu sanieren und auch das Engagement der organisierten Wohnungswirtschaft im innerstädtischen Altbaubestand zu intensivieren, sollten im Rahmen der

Wohnraumförderung der Länder zusätzliche Investitionshilfen für die Eigentümer bereitgestellt werden, die in innerstädtischen oder anderen zukunftsfähigen Quartieren investieren.[31]

- Angesichts der Komplexität der Stadtumbauerfordernisse sollte die Möglichkeit der Bündelung des Stadtumbauprogramms mit anderen Städtebauförderprogrammen sowie deren Ergänzung bzw. Kombination mit europäischen Strukturfondsmitteln beibehalten werden. Die Länder weisen zudem auf die zunehmenden Schwierigkeiten finanzschwacher Kommunen bei der Erbringung des kommunalen Mitleistungsanteils für Aufwertungsmaßnahmen hin. Einzelne Länder plädieren daher für eine Absenkung des Anteils.

- Für die vorstehenden Maßnahmen sind nach Auffassung der Länder eine angemessene und verlässliche Mittelausstattung der Programme der Städtebauförderung sowie zusätzliche Investitionshilfen aus Mitteln der Wohnraumförderung unerlässlich.

- Bund und Länder werden die Einzelheiten der Weiterentwicklung des Programms im Rahmen der jährlichen Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung konkretisieren. Als mögliche Ansatzpunkte kommen im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel in Betracht:

  - Die Möglichkeiten des Programmteils Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten sollten weiterhin konsequent für die Innenstadtstärkung genutzt werden. Dabei sollte der Einbindung und Unterstützung privater Eigentümer von den Kommunen ein größerer Stellenwert eingeräumt und eine Verzahnung mit Instrumenten der Aktivierung und Beratung von Eigentümern (Altbaumanagement) angestrebt werden. Zudem wird künftig noch stärker als bislang ein aktives Transaktionsmanagement zur Vermittlung von privaten Immobilien an handlungsfähige neue Eigentümer erforderlich sein.
  - Da davon auszugehen ist, dass Vorhaben im Stadtumbau immer komplexer, schwieriger und langwieriger werden, gewinnen investitionsvorbereitende und -begleitende Aktivitäten wie Stadtteilmanagement, Moderation von Partizipationsprozessen, Aktivierung und Beratung von Einzeleigentümern und Mediation von Konflikten zunehmend an Bedeutung. Dies sollte bei der Programmausgestaltung stärker berücksichtigt werden.

Insgesamt besteht in den ostdeutschen Städten für die Bewältigung der städtebaulichen Herausforderungen auch in Verbindung mit Anforderungen an eine energieeffiziente und generationsgerechte Sanierung von Beständen und Strukturen, nach wie vor ein erheblicher Stadtumbaubedarf.

[31] Vgl. Ergebnispapier der Expertengespräche zum Stadtumbau Ost am 21. und 28. März 2012: Anreizinstrumente für Rückbau und Aufwertung von Beständen und Quartieren. Abzurufen unter http://www.stadtumbau-ost.info/aktuelles/120418_Ergebnispapier_Experten-SUO.pdf

Anhang

Wichtige Regelungen zur Weiterentwicklung des Programms Stadtumbau Ost in den Verwaltungsvereinbarungen (VV) zur Städtebauförderung und zur Altschuldenhilfe

2001

Inkrafttreten der Altschuldenhilfeverordnung vom 15. Dezember 2000. Danach stellt der Bund den Wohnungsunternehmen zusätzliche Altschuldenhilfen bei Abriss von Wohnungen in Höhe von insgesamt 1,1 Mrd. Euro zur Verfügung.

2002

Die Länder sollen die Hälfte der Bundesmittel für die Förderung des Rückbaus von Wohnungen einsetzen, die andere Hälfte für die Förderung der Aufwertung (Artikel 2 Absatz 2, VV 2002). Die hälftige Aufteilung der Finanzhilfen auf die beiden Programmteile Rückbau und Aufwertung musste jedoch nicht in jeder Kommune eingehalten werden, sondern lediglich auf Landesebene insgesamt.

2003

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

2004

Ergänzend zur Gebietsabgrenzung und den hierfür erforderlichen Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzepten wurde in die VV 2004 eingefügt, dass diese Konzepte auch unter Beteiligung der Wohnungseigentümer aufzustellen sind und – soweit dies sachlich geboten erscheint – mit den Nachbargemeinden abgestimmt werden (Artikel 5 Absatz 2 VV 2004). Diese Strategien waren nicht neu, erfuhren jedoch in der VV 2004 eine klare Akzentuierung. Sie dienen vor allem einer aktiveren Beteiligung der Wohnungseigentümer von Anfang an und erhöhen die Verbindlichkeit der Konzepte.

2005

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

2006

Mit den umfangreichen Wohnungsabrissen wurden zum Teil auch Anpassungen und Rückbau städtischer Infrastruktur erforderlich. Mit der VV 2006 wurde dieser Problematik insofern Rechnung getragen, als nunmehr besondere Förderbedingungen für die stadtumbaubedingte Rückführung der städtischen Infrastruktur eingeführt wurden (Artikel 6 Absatz 1 Satz 3 VV 2006). Die Rückführung der städtischen Infrastruktur bezieht sich dabei sowohl auf soziale Einrichtungen (z. B. Kindergärten, Schulen) als auch auf die stadtumbaubedingte Anpassung der technischen Infrastruktur, wie z. B. Leitungsnetze. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass für diese Maßnahmen kein kommunaler Eigenanteil erforderlich ist. Während der Zuschuss für den Rückbau der technischen Infrastruktur maximal 50 Prozent der Gesamtkosten betragen darf, kann für Maßnahmen im Bereich der sozialen Infrastruktur ein Zuschuss von maximal 90 Prozent gewährt werden. Darüber hinaus wurde explizit in der VV hervorgehoben, dass auch die Ver- und Entsorgungsunternehmen an der Erarbeitung und Fortschreibung der Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzepte zu beteiligen sind (Artikel 5 Absatz 1 Satz 8 VV 2006).

Eine weitere Änderung betraf die Ausweitung der Sicherungsmaßnahmen an stadtbildprägenden Gebäuden, die vor 1914 errichtet wurden. Die Mittel, die ohne kommunale Eigenbeteiligung eingesetzt werden dürfen, wurden von drei auf fünf Prozent des Programmvolumens erhöht.

2007

Mit der VV 2007 wurde dem Programmteil Aufwertung in den Stadtumbaukommunen größeres Gewicht verliehen. Während in den ersten Jahren des Programms der Schwerpunkt auf dem Rückbau der Wohnungsbestände gelegen hatte, sollte nunmehr sichergestellt werden, dass mindestens die Hälfte der Fördermittel für Aufwertungsmaßnahmen in den Stadtquartieren verwendet wird (Artikel 6 Absatz 3 VV 2007). Ausnahmen sind nur noch dann möglich, wenn dies erforderlich ist, um ein Drittel der leer stehenden Wohnungen (im jeweiligen Land) abzureißen. Die Hälftigkeit muss nicht in jeder Kommune eingehalten werden, sondern auf Landesebene insgesamt.

Weitere Ergänzungen betrafen:

- die Rückbauförderung für Wohngebäude. Sie wurde differenziert, indem der Rückbau von Gebäuden mit weniger als sieben Geschossen nunmehr mit bis zu 50 Euro je Quadratmeter gefördert wird; bei Gebäuden ab sieben Geschossen beträgt der Zuschuss weiterhin bis zu 60 Euro je Quadratmeter. Im Einzelfall ist eine höhere Förderung möglich, wenn die Rückbaukosten aufgrund besonderer Umstände erheblich über dem Durchschnitt liegen (Artikel 6 Absatz 4 Satz 1 VV 2007),

- den Ausschluss der Rückbauförderung für Altbauwohnungen, die nach bauordnungsrechtlichen Maßstäben als nicht bewohnbar gelten (Artikel 6 Absatz 1 Satz 2 VV 2007),

- die Einführung einer „Experimentierklausel“ für alle Programmbereiche der Städtebauförderung. Die Klausel ermöglicht es den Ländern, durch Einzelfallentscheidung aufgrund der besonderen Haushaltslage einer Gemeinde zuzulassen, dass Mittel der geförderten Eigentümer als kommunaler Eigenanteil gewertet werden, wenn erkennbar wird, dass andernfalls die Investition unterbleiben würde. Der von der Gemeinde selbst aufgebrachte Eigenanteil muss mindestens 10 Prozent der förderfähigen Kosten betragen. Konkret auf den Stadtumbau Ost bezogen bedeutet die Experimentierklausel eine Erleichterung für den Einsatz von Aufwertungsmitteln in Kommunen mit besonderen finanziellen Problemen.

2008

Der Erhalt innerstädtischer Altbaubestände wurde gestärkt. Mit der VV 2008 erfolgte der Ausschluss der Rückbauförderung von vor 1919 errichteten Gebäuden in straßenparalleler Blockrandbebauung (Vorderhäuser) und anderen stadtbildprägenden Gebäuden sowie von denkmalgeschützten Gebäuden (Artikel 10 Absatz 3 VV 2008). Ausnahmen sind möglich, wenn auf Antrag eines Landes auf der Grundlage eines quartiersbezogenen städtebaulichen Konzepts aus Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen insgesamt ein Beitrag zur Stadterhaltung geleistet wird und das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung dem zustimmt (nachträgliche Protokollnotiz Nr. 14 zur VV 2008).

Gleichzeitig wurde mit der VV 2008 der Anteil des Fördervolumens, der für Sicherungsmaßnahmen an Altbauten bis Baujahr 1949 eingesetzt werden kann, von fünf auf 15 Prozent erhöht (Artikel 10 Absatz 5 VV 2008). Außerdem wurde die mit der VV 2007 eingeführte Experimentierklausel bestätigt (Artikel 2 Absatz 4 VV 2008).

Aufnahme eines Haushaltsvermerks zum Altschuldenhilfetitel (Bundeshaushalt; Kapitel 1225 Titel 62202) zum Erhalt von Altbauten: „Die Mittel können in Einzelfällen auch zur Sanierung Stadtbild prägender Altbaubestände verwendet werden.“

Zusätzlich wurde mit der Änderung der Altschuldenhilfeverordnung die Abrissfrist von 2010 auf Ende 2013 verlängert.

2010

Die Förderbedingungen für den Erhalt von innerstädtischen Altbauten wurden erweitert und verbessert. Mit der VV 2010 können die Städte und Gemeinden Sanierung und Sicherung von Altbauten vor Baujahr 1949 fördern (vorher war nur Sicherung möglich). Darüber hinaus können Städte und Gemeinden auch selbst Altbauten zur

Sanierung erwerben. Insgesamt können bis zu 30 Prozent der zur Verfügung stehenden Bundesfinanzhilfen für die Sanierung oder Sicherung sowie auch für den Erwerb von Altbauten durch die Kommune ohne kommunalen Eigenanteil eingesetzt werden (Artikel 2 Absatz 2 VV 2010 sowie Artikel 8 Absatz 3 VV 2010).

Die mit der VV 2007 eingeführte differenzierte Rückbauförderung wurde dahingehend vereinfacht, dass nunmehr – unabhängig von der Anzahl der Geschosse – eine Förderung bis zur Höhe der nachgewiesenen Kosten (max. 70 Euro je Quadratmeter) gewährt wird (Artikel 8 Absatz 2 VV 2010).

Eine weitere Anpassung der VV 2010 betrifft das Instrument des privat-öffentlichen Verfügungsfonds, das im Jahr 2008 zunächst vorrangig für das Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ eingeführt worden war. Mit der VV 2010 wurde klargestellt, dass dieses Instrument auch in den anderen Städtebauförderprogrammen, also auch im Programm Stadtumbau Ost, angewendet werden kann (Artikel 11 VV 2010).

In den Verwaltungsvereinbarungen 2011 und 2012 wurden keine wesentlichen inhaltlichen Änderungen vorgenommen, die das Programm Stadtumbau betreffen.

Abkürzungsverzeichnis

AHG	Altschuldenhilfegesetz
BauGB	Baugesetzbuch
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EU	Europäische Union
ExWoSt	Experimenteller Wohnungs- und Städtebau
GdW	Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.
GIS	Geografische Informationssysteme
IBA	Internationale Bauausstellung
INSEK	Integriertes Stadtentwicklungskonzept/Integriertes Städtebauliches Entwicklungskonzept
KdU	Kosten der Unterkunft
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LBV	Landesamt für Bauen und Verkehr des Landes Brandenburg
MIL	Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft Brandenburg
RSI	Rückführung städtischer Infrastruktur (Programmbereich des Stadtumbau Ost)
SAB	Sächsische Aufbaubank
TLVwA	Thüringer Landesverwaltungsamt
vtw	Verband Thüringer Wohnungs- und Immobilienwirtschaft e.V.
VV	Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung
WBS 70	Wohnungsbauserie 70 (Plattenbautyp aus der späten DDR-Zeit)
WE	Wohneinheiten

Impressum

Herausgeber
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)
Invalidenstraße 44
10115 Berlin

Stand
Dezember 2012

Druck
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Gestaltung und Satz
Bundestransferstelle Stadtumbau Ost

Bildnachweis
Titelbild: Bundestransferstelle Stadtumbau Ost
Seite 1: BMVBS/Fotograf: Frank Ossenbrink

Bestellungen
silvia.wicharz@bbr.bund.de
Stichwort: Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost

Nachdruck und Vervielfältigung
Alle Rechte vorbehalten

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliographie: http://dnb.d-nb.de

www.bmvbs.de