

Evaluierung des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau Ost“

Zentrale Ergebnisse und Empfehlungen des Gutachtens



Deutsches Institut für Urbanistik
Verein für Kommunalwissenschaften
Straße des 17. Juni 112
10623 Berlin



IfS Institut für Stadtforschung und
Strukturpolitik GmbH
Lützowstraße 93
10785 Berlin

Autor/innen:

Univ.-Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann

Ulrike Meyer

Dr. Bettina Reimann

Autoren:

Dr. Reinhard Aehnelt

Wolfgang Jaedicke

Jürgen Veser

Aufgabenstellung, Ziele und Untersuchungsansatz der Evaluierung

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) hat in Übereinstimmung mit dem Beschluss der Bauministerkonferenz vom 9./10. Juni 2005 und in enger Abstimmung mit den Ländern eine Evaluierung des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau Ost“ in Gang gesetzt. Im März 2007 wurden das Deutsche Institut für Urbanistik und das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik mit der Evaluierung des Programms beauftragt.

Nach sechsjähriger Laufzeit sollte die Evaluierung die Wirkungen des Programms erfassen und vor dem Hintergrund der Ausgangslage sowie der Ziele des Stadtumbaus in den neuen Ländern bewerten („Wirkungsanalyse“). Notwendige Grundlagen dazu waren die Beurteilung der Strategie sowie der Programmstruktur hinsichtlich Problemadäquanz und Zielgenauigkeit („Strategieanalyse“) sowie eine Erfassung und Bewertung des Einsatzes der spezifischen Instrumente („Instrumentenanalyse“).

Um beurteilen zu können, ob die mit dem Programm verfolgten Ziele und Wirkungen tatsächlich erreicht werden bzw. ob dies zukünftig zu erwarten ist, wurden im Rahmen der Evaluierung verschiedene Quellen genutzt und Methoden eingesetzt:

- Eine Kontextanalyse erfasste die programmrelevanten Probleme der Städte und Quartiere sowie externe Faktoren (wirtschaftliche Entwicklung, Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung, Bautätigkeit und Leerstandsentwicklung).
- Die Verlaufsanalyse befasste sich mit dem Input und dem Output des Programms.
- Die Ergebnisanalyse betraf das direkt mit dem Programm Erreichte.
- Die Wirkungsanalyse betrachtete schließlich die direkten wie die indirekten Wirkungen. Sie dient insbesondere dazu, Auswirkungen des Stadtumbaus auf die Funktionsfähigkeit der Wohnungsmärkte und auf die Struktur und Funktion der Städte zu erfassen.

In die Untersuchung wurden sowohl quantitative Indikatoren als auch qualitative Einschätzungen einbezogen. Hierbei wurde ein Methodenmix gewählt, der Sekundäranalysen, eigene Primärerhebungen, Fallstudien, Experteninterviews und diskursive Elemente miteinander verbindet. Eine vertiefende Untersuchung des Stadtumbaus in elf Städten sowie eine Befragung der Wohnungsunternehmen in den Stadtumbaustädten bildeten zwei wesentliche Bausteine der Evaluierung.

Für die Analysen und Befunde der Evaluierung des Programms „Stadtumbau Ost“ konnten vielfältige quantitative wie qualitative Daten und Informationen genutzt werden. Als Vorarbeiten waren von der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost eine Kommunalbefragung und zusammen mit dem IfS eine Studie zur Rolle privater Einzeleigentümer im Stadtumbau Ost durchgeführt worden. Außerdem wurden die Ergebnisse einer früheren Wirkungsanalyse zur Investitionszulage ausgewertet, die vom IfS angefertigt worden war.

A) Zentrale Ergebnisse

Das Stadtumbauprogramm im Rahmen der Städtebauförderung

Das Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“ ist als Programmbereich der Städtebauförderung aufgelegt worden. Das Grundkonzept folgt den Befunden und Empfehlungen der Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Ländern“ aus dem Jahr 2001. Sie hatte empfohlen, die Schrumpfung aktiv zu gestalten und in einem Zeitrahmen von zehn Jahren 300 000 bis 400 000 Wohnungen, also rund ein Drittel des seinerzeit geschätzten Leerstands, durch Abriss vom Markt zu nehmen. Nach der Wende war auf eine teils erwartete, teils tatsächliche

Wohnungsnachfrage mit verschiedenen Förderprogrammen und steuerlichen Anreizen zur Wohnraummodernisierung und zum Wohnungsneubau reagiert worden. Dies hatte zu einem Neubaurekord geführt, der zusätzlich zu den bereits seit der Vorwendezeit leer stehenden Wohnungen in Altbauquartieren weitere Leerstände in anderen Segmenten bewirkt hatte. Entgegen den Erwartungen war es zwischenzeitlich zu erheblichen Abwanderungen junger, Haushalte bildender Bevölkerungsgruppen gekommen.

Um die Programmziele zu erreichen, wurde ein Strategieansatz formuliert, der zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Wohnungsmärkte auf die teilweise Beseitigung des Angebotsüberhangs abstellt und gleichzeitig die Aufwertung der Innenstädte und der vom Rückbau betroffenen Stadtquartiere fördern soll. Mit seinem Aufwertungsteil und den darin festgelegten Fördertatbeständen fügt sich das Programm in die Systematik der Städtebauförderung ein, mit der Förderung des Rückbaus wurde Neuland betreten.

Das Programm hat derzeit eine Laufzeit von 2002 bis 2009 und sieht den Einsatz von Bundesfinanzhilfen in Höhe von rund 1,1 Mrd. Euro vor; unter Einschluss der Mittel der Länder und der Gemeinden ergibt sich ein Gesamtfördervolumen von ca. 2,5 Mrd. Euro. Es ist als „lernendes Programm“ angelegt, so dass einerseits eine Nachsteuerung durch die jährlichen Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern, andererseits eine weitere Ausgestaltung durch die Länder erfolgen konnten.

Um die Städte und Gemeinden bei der Bewältigung der weit reichenden Herausforderungen zu unterstützen, wurde noch vor Beginn des Programms ein Wettbewerb ausgelobt, der einen entscheidenden Impuls für die Ausarbeitung integrierter Stadtentwicklungskonzepte in den 259 teilnehmenden Gemeinden gab. Als ergänzende Instrumente und Maßnahmen im Rahmen des Stadtumbau Ost wurden unter anderem die Novelle zum Altschuldenhilfegesetz (Härtefallregelung nach §6a AHG bis 2010), die erhöhte Investitionszulage für Modernisierungsinvestitionen im Altbaubestand (2002 bis 2004) und die befristete Befreiung von der Grunderwerbssteuer bei Fusionen von Wohnungsunternehmen (2004 bis 2006) eingeführt. Vor allem mit der Ausgestaltung des Altschuldenhilfegesetzes wurde ein flankierendes Instrument bereitgestellt, das die Wirksamkeit des Programms „Stadtumbau Ost“ positiv beeinflusst hat. Mit der Bundetransferstelle „Stadtumbau Ost“ wurde 2004 vom BMVBS und dem BBR ein programmspezifisches Kompetenzzentrum etabliert, das die Prozesse dokumentiert und den Erfahrungstransfer der Akteure sicherstellt.

Ausgestaltung und Umsetzung des Programms in den Ländern

Zu Beginn des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau Ost“ war der Problemdruck in den Ländern unterschiedlich ausgeprägt. Während vor allem Sachsen und Sachsen-Anhalt hohe Leerstandsquoten aufwiesen, waren Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern nicht in gleichem Maße betroffen. In Brandenburg ergab sich aus der Nähe zu Berlin eine nicht alle Landesteile betreffende, aber in den von Schrumpfungsprozessen betroffenen Regionen akzentuierte Ausprägung der Problemlage. Entsprechend unterschiedlich weit vorangeschritten waren die Länder mit eigenen Initiativen zur Förderung des Rückbaus: Thüringen und Sachsen verfügten bereits seit 2001 über eigene Landesprogramme, in Brandenburg und Sachsen-Anhalt waren seit dem Jahr 2000 erste Abrissmaßnahmen gefördert worden. Länderübergreifend wurden die Kommunen bei der Erstellung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten als neuem Instrument der informellen Planung unterstützt.

In allen Ländern strebte man bei der Festlegung der Förderkulisse an, vorrangig die am stärksten von Leerstand betroffenen Gemeinden mit dem Programm zu unterstützen. Mit Ausnahme von Potsdam sind alle Groß- und Mittelstädte über 50.000 Einwohner sowie drei Viertel aller Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern in das Programm aufgenommen worden. Das „Problemprofil“ der Stadtumbaustädte stellt sich in den Ländern entsprechend der jeweiligen städtebaulichen und siedlungsstrukturellen Gegebenheiten unterschiedlich dar: Im Land Brandenburg sind vor allem

Städte mittlerer Größe mit hohem Neubauanteil betroffen. Hohe Leerstände und gemischte bauliche Strukturen kennzeichnen die Lage in Sachsen-Anhalt. In Sachsen sind die Leerstände ebenfalls sehr hoch, sie verteilen sich auf viele kleine Städte, häufig mit hohen Altbauanteilen. Auch in Mecklenburg-Vorpommern sind viele kleine Städte, aber ein höherer Anteil DDR-Wohnungsbau betroffen. In Thüringen sind zwar allgemein die Leerstände geringer, die bauliche Struktur ist aber heterogener. Berlin kam von Anfang an eine Sonderrolle zu.

In Mecklenburg-Vorpommern hat der relativ geringere Leerstandsdruck einen überproportionalen Einsatz der Fördermittel für die Aufwertung begünstigt. In Sachsen und Sachsen-Anhalt sah man sich aufgrund der höheren Leerstände hingegen gezwungen, einen größeren Mittelanteil für den Rückbau einzusetzen. In allen Ländern verfolgt man das grundsätzliche Ziel eines flächenhaften und von außen nach innen verlaufenden Rückbaus. Aufwertungsmittel sind in allen Ländern anfangs noch in höherem Maße in Plattenbaugebiete geflossen und sollen nun zunehmend in die Innenstädte gelenkt werden.

Analyse des Programmverlaufs

Bis Ende 2007 wurden 390 Städte und Gemeinden in das Programm "Stadtumbau Ost" aufgenommen. Die Auswahl der Programmgemeinden und die Verteilung der Finanzmittel auf die verschiedenen Gruppen von Städten waren insgesamt problemadäquat. Die Programmkommunen zeichnen sich durch deutlich größere Probleme aus und es haben jene Stadtumbaukommunen überproportional Mittel erhalten, in denen die Probleme besonders groß sind.

Bis Ende 2007 wurden im Rahmen des Programms Bundesfinanzhilfen im Umfang von 794,3 Mio. Euro bereitgestellt (Verpflichtungsrahmen). Berücksichtigt man die Anteile der Länder und der Kommunen, so beträgt das bis Ende 2007 bereitgestellte Gesamtvolumen des Programms 1.878,3 Mio. Euro. Davon entfällt unter Berücksichtigung der Sicherungsmaßnahmen jeweils ungefähr die Hälfte auf Rückbau und Aufwertung.

Bis Ende 2007 wurde im Rahmen des Stadtumbau Ost der Rückbau von ca. 221.000 Wohnungen gefördert. Bei Aufrechterhaltung des Rückbautempos von 30.000 bis 40.000 Wohnungen pro Jahr kann das Programmziel, 350.000 Wohnungen zurückzubauen, bis ca. 2011 erreicht werden.

Die Förderung des Rückbaus konzentriert sich in hohem Maße auf Wohnungsbestände aus DDR-Zeiten. In Altbaubeständen erfolgte nur ein geringer Teil der Abrisse. Anders sieht die Verteilung der Mittel für die Aufwertung aus. Die Aufwertungsmittel sind in den letzten Jahren zu etwa je einem Drittel in die Altbauquartiere, in Gebiete des DDR-Wohnungsbaus und in Gebiete mit gemischter Baustruktur geflossen. Die Aufwertungsmittel wurden überwiegend für die Gestaltung des Wohnumfelds und des öffentlichen Raums (einschließlich der durch Rückbau entstandenen Freiflächen) und für Maßnahmen der Infrastruktur verwandt.

Umsetzung des Programms auf kommunaler Ebene

Mit dem Programm „Stadtumbau Ost“ wurde das Integrierte Stadtentwicklungskonzept als zentrales Instrument der Planung und Durchführung der Stadtumbaumaßnahmen erfolgreich implementiert. Die Integrierten Stadtentwicklungskonzepte haben sich als Planungs- und Durchführungsgrundlage für den Stadtumbauprozess nach Einschätzung der Praxis im Grundsatz als geeignet erwiesen. Durch die Beteiligung der maßgeblichen Akteure am Prozess der Erarbeitung, Fortschreibung und lösungsorientierten Umsetzung konnten zügig praxiswirksame Verfahrensweisen entwickelt werden. Das Spannungsfeld zwischen verbindlichen Verabredungen einerseits und der erforderlichen Flexibilität andererseits führt jedoch auch zu Problemen. Zudem ist die Einbindung der Privateigentümer nach wie vor unzureichend.

In den Integrierten Stadtentwicklungskonzepten werden die wichtigsten Zielsetzungen für die Wohnungsmarkt- und Stadtentwicklung, die räumlichen Leitbilder und Schwerpunkte des Stadtumbaus für die Gesamtstadt und für einzelne Stadtumbaugebiete dargestellt. Darüber hinaus werden zum Teil für Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen zeitliche und räumliche Zielsetzungen sowie auch Finanzierungspläne festgelegt. Hinsichtlich der Maßnahmenschärfe und der zeitlichen Konkretion werden teilweise Verbesserungspotenziale gesehen. Die Praxis in den Fallstudienstädten hat gezeigt, dass das städtebauliche Instrumentarium des Sanierungsrechts und des Stadtumbaurechts gut geeignet ist, die angestrebten Ziele durch diese rechtliche Untersetzung zu erreichen.

Die Auswahl der Stadtumbaugebiete weist hinsichtlich der verschiedenen städtebaulichen Gebiets-typen ein breites Spektrum auf. Die Rückbauggebiete konzentrieren sich in den untersuchten Fallstudienstädten wie auch insgesamt in den Stadtumbaustädten vor allem auf die Plattenbausiedlungen, während die Aufwertungsmaßnahmen sowohl in innerstädtischen und innenstadtnahen Stadtquartieren als auch in den Plattenbausiedlungen verortet sind. Alle Fallstudienstädte verfolgen - wiederum in Entsprechung zur Mehrheit der Stadtumbaustädte - die Stärkung der Innenstädte als Leitlinie ihrer Stadtentwicklungspolitik. Erkennbar ist, dass die Aufwertungsmittel zunehmend auch in den Innenstädten und innenstadtnahen Wohnquartieren eingesetzt werden. Darüber hinaus eröffnen Sicherungsmaßnahmen im Altbaubestand die Möglichkeit, wichtige Gebäude zu sichern und damit zu gegebenem Zeitpunkt dem Markt gezielt wieder zuzuführen.

Im Rahmen des Stadtumbau Ost werden häufig Mittel aus anderen Programmen gebündelt und zugunsten der Aufwertung der Innenstadt eingesetzt. Der Einsatz der Aufwertungsmittel des Stadtumbaus ist daher nur selten eindeutig bestimmten Maßnahmen zuzuordnen, was das Herausbilden eines spezifischen Wirkungsprofils zwar erschwert, insgesamt aber die Wirkungen verstärkt. Bei Stadtumbauprozessen in der Innenstadt bzw. in Altbauquartieren wird in Zukunft die Einbeziehung bürgerschaftlicher Potenziale für die Lösung der komplexen Aufgaben eine zunehmend wichtige Rolle spielen, was längerfristige Management- und Beratungsansätze erfordern wird.

Die Bewohner der Stadtumbaustädte, das hat eine Bürgerumfrage in den Fallstudienstädten im Rahmen eines Sondergutachtens gezeigt, unterstützen grundsätzlich die Ziele des Programms. Konflikte ergeben sich dort, wo der Eindruck entsteht, die Akteure des Stadtumbaus selbst würden gegen diesen Konsens verstoßen. In einzelnen Fällen führt auch mangelnde Transparenz des Umbaugeschehens zu Widerstand unter den Betroffenen.

Ergebnisse und Wirkungen bezogen auf die Programmziele

Das Programm Stadtumbau Ost hat zu einer Stabilisierung der Wohnungsmärkte in den neuen Ländern und zur Stärkung der Städte als Wohn- und Wirtschaftsstandorte beigetragen.

Leerstandsentwicklung und Stabilisierung der Wohnungsmärkte

Seit Beginn des Programms hat die Zahl der leerstehenden Wohnungen kontinuierlich abgenommen. Betrachtet man die neuen Länder (ohne Berlin) insgesamt, so ging die Zahl der leer stehenden Wohnungen von 824.000 im Jahr 2002 auf 780.000 im Jahr 2007 zurück. Ohne das Programm "Stadtumbau Ost", wäre es zu diesem Rückgang nicht gekommen, sondern die Zahl der ostdeutschen Wohnungsleerstände wäre in erheblichem Maße weiter angestiegen.

Ein Großteil des Rückbaus entfällt auf die im GdW zusammengeschlossenen Wohnungsunternehmen. Die Leerstandsquoten der GdW-Unternehmen in den Stadtumbaukommunen sind von 17,2 % im Jahr 2002 auf 13,2 % im Jahr 2006 und 12,0 % im Jahr 2007 gesunken. Dass es gelungen ist, auch besonders stark von Leerständen betroffene Unternehmen in den Rückbauprozess einzubinden, wurde in hohem Maß durch das Zusammenwirken der Finanzhilfen aus der Städtebauförderung mit der Altschuldenhilfe nach § 6a Altschuldenhilfegesetz ermöglicht.

Für die Wohnungsunternehmen ist eine spürbare Verbesserung der wirtschaftlichen Situation festzustellen, zu der das Programm „Stadtumbau Ost“ wesentlich beigetragen hat. Dies geht zum Teil auch auf verbesserte Rahmenbedingungen wie das gegenüber den 1990er Jahren gesunkene Zinsniveau zurück. Die § 6a-Unternehmen haben ihre Ertragslage, die vor Beginn des Programms stark negativ ausfiel, deutlich verbessern können. Dennoch hatte auch 2005 noch jedes zweite keine positive Eigenkapitalrentabilität. Die wirtschaftliche Lage der Wohnungsunternehmen in den Stadtumbaukommunen ist noch immer merklich schlechter als bei Wohnunternehmen in den alten Bundesländern.

Zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der privaten Einzeleigentümer hat das Programm im Wesentlichen nur indirekte Beiträge leisten können. Das Niveau der Investitionstätigkeit der privaten Einzeleigentümer ist seit Ende der 1990er Jahre stark gesunken. Die als Teil des Stadtumbau Ost geltende erhöhte Investitionszulage hat in den Jahren 2002 bis 2004 zu zusätzlichen Modernisierungsinvestitionen in den innerstädtischen Altbauten geführt. Sie war vor allem angesichts der in Ostdeutschland häufig relativ geringen Einkommen und geringeren steuerlichen Verrechnungsmöglichkeiten der Privateigentümer ein wichtiges Instrument. Die Laufzeit der erhöhten Investitionszulage war jedoch zu kurz, um den in den innerstädtischen Altbaubeständen benötigten Investitionsschub erzielen zu können.

Die Wohnungsmärkte schränken die Handlungsfähigkeit auf Seiten der Vermieter bzw. Eigentümer nach wie vor stark ein, so dass noch nicht von einer umfassenden Konsolidierung gesprochen werden kann. Hinsichtlich der Wohneigentumsbildung im Bestand haben sich die Erwartungen der Lehmann-Grube-Kommission bislang nicht erfüllt.

Aufwertung

Bei der Aufwertung der Innenstädte und des innerstädtischen Altbaus können mittlerweile sichtbare Erfolge festgestellt werden. Die eingetretenen Aufwertungseffekte in verschiedenen städtebaulich bedeutenden Teilräumen, zu denen auch zukunftsfähige Plattenbaugebiete zählen, beginnen vielerorts zunehmend auf die gesamte Stadtstruktur auszustrahlen. Dabei tragen Altbauquartiere häufig zu einer verstärkten Identitätsbildung der Städte bei. Diese positiven Wirkungen wurden im Zusammenwirken mit anderen Programmen der Städtebauförderung sowie mit wohnungsbestandsbezogenen Förderinstrumenten erzielt. In erster Linie betreffen die Aufwertungsmaßnahmen die Gestaltung öffentlicher Räume und Infrastrukturmaßnahmen, ein deutlich kleinerer Teil kommt der Gebäudesubstanz zugute.

Innerstädtische Stadtquartiere durchlaufen eine differenzierte Entwicklung. Bezogen auf die Wohnungsnachfrage und gesamtstädtische Perspektiven schätzen die Kommunen die Entwicklung der Innenstädte, vor allem der historischen Altstädte und der repräsentativen Gründerzeitquartiere, positiv ein, wobei deutlich wird, dass die Entwicklung erst am Anfang steht. Vor allem einfache, zum Teil noch unsanierte Gründerzeitgebiete haben deutliche Entwicklungsdefizite zu verzeichnen und weisen einen hohen Handlungsbedarf auf. Die durchschnittliche Leerstandsquote im Altbaubestand beträgt in den Stadtumbaukommunen knapp 20 Prozent.

Trotz erster positiver Effekte besteht weiterer gesamtstädtischer Aufwertungs- und Gestaltungsbedarf in den Handlungsfeldern öffentliche Räume, Grün-, Verkehrsflächen und Stadtbildpflege. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass Fragmentierungen und Zäsuren im Stadtkörper bestehen bleiben, da sinnvolle Nachnutzungen und/oder Investoren ausbleiben. Der Stadtumbau wird weiterhin von einem konzeptionellen „Dauerwandel“ geprägt sein, in dem teilweise Übergangssituationen und Zwischennutzungen ein Planungsprinzip darstellen. Die bereits eingetretenen positiven Entwicklungen in den innerstädtischen Quartieren, aber auch in den Plattenbaugebieten, erfordern eine Fortführung des Programms, da Aufwertungsprozesse bis zu einer umfassenden, flächenhaften und nachhaltigen Wirkung Zeit benötigen.

Zukünftige Rahmenbedingungen des Stadtumbaus

Der Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern (ohne Berlin) fiel ab 2001 noch etwas höher aus als im Zeitraum 1996 bis 2001, bei den Haushalten ist eine Stagnation bzw. ein leichter Rückgang zu verzeichnen. Ab 2003 bewirkte der aufgrund des Rückbaus nicht mehr wachsende sondern rückläufige Wohnungsbestand einen leichten Rückgang des Überangebots. Da in den Jahren 2007 bis 2020 in Ostdeutschland mit einem Rückgang der Haushaltszahlen zwischen 3 % und 5 % zu rechnen ist, wird der „Stadtumbau Ost“ in den kommenden Jahren unter ungünstigeren Rahmenbedingungen realisiert werden müssen als zu Programmbeginn erwartet worden war. Ohne weiteren Rückbau würde die Zahl der Leerstände von 780.000 im Jahr 2007 auf 1,42 Mio. Wohnungen im Jahr 2020 ansteigen.

Die Projektion der Leerstandsentwicklung macht deutlich, dass zur Verhinderung zusätzlicher Leerstände und zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Städte und der Wohnungsmärkte in den neuen Ländern auch künftig ein erheblicher Rückbaubedarf bestehen wird. Um das Ziel zu erreichen, den Leerstand bis 2020 nicht ansteigen zu lassen bzw. konstant zu halten und die erreichten Erfolge zu sichern, sind auch weiterhin erhebliche Förderanstrengungen sowohl im Bereich des Rückbaus als auch in der Aufwertung notwendig.

B) Empfehlungen

Nach sechs Jahren Programmlaufzeit lässt sich mit Hilfe der Evaluierung die begründete Zwischenbilanz ziehen, dass das Programm „Stadtumbau Ost“ seine Funktion bisher erfüllt hat. Die erreichten Erfolge sind unverkennbar. Das Programm hat die Zahl der Wohnungsleerstände merklich abgesenkt, die wirtschaftliche Situation vieler ostdeutscher Wohnungsunternehmen hat sich gegenüber 2002 spürbar verbessert. Bei der nachhaltigen Stärkung der Innenstädte und der Aufwertung erhaltenswerter Wohngebiete verzeichnen viele Städte beeindruckende Erfolge. Der im Zusammenhang mit dem Programm geführte Diskurs hat dazu geführt, dass Kommunen, Wohnungsunternehmen, Infrastrukturträger und andere relevante Akteure heute weitaus besser für Herausforderungen des demographischen Wandels gerüstet sind als noch vor ein paar Jahren.

Die Bilanz macht zugleich deutlich, dass die Förderung des Stadtumbaus in Ostdeutschland langen Atem erfordert. Zwischen den Akteuren und Experten des Stadtumbaus besteht weitestgehender Konsens, dass Bund, Länder und Gemeinden ihre Förderanstrengungen nach dem Jahr 2009 fortsetzen müssen. Besondere Anstrengungen sind zukünftig für die Lösung der Probleme der innerstädtischen Altbauquartiere zu unternehmen. Eine solche Initiative zur Aufwertung der erhaltenswerten Altbausubstanz und der Stärkung der Innenstädte bedarf zusätzlicher öffentlicher und privater finanzieller Ressourcen, sie sollte aber auch durch neue Organisationsformen unterstützt werden.

1. Fortführung des Programms

Die Förderung des Stadtumbaus in Ostdeutschland sollte nach den Ergebnissen der Evaluierung fortgesetzt werden. Auch in Zukunft bildet der Einsatz von Städtebauförderungsmitteln den Kern der entsprechenden Förderanstrengungen.

- **Die Förderung des Stadtumbaus soll als eigenständiger Bereich der Städtebauförderung von Bund und Ländern erhalten bleiben.**

Die Analyse von Ergebnissen und Wirkungen des Programms hat gezeigt, dass es gelungen ist, den Abriss dauerhaft nicht mehr nachgefragter Wohngebäude in erheblicher Größenordnung in Gang zu setzen und auf diese Weise zu einer Stabilisierung der Wohnungsmärkte beizutragen. Bisher ist es auch gelungen, massiven Schaden von der Wohnungswirtschaft abzu-

wenden. Dennoch werden sich die Leerstandssituation und die Gefährdung einer nicht unerheblichen Zahl besonders stark von den Strukturanpassungsproblemen betroffenen Wohnungsunternehmen im Jahr 2009 voraussichtlich nicht grundlegend von der Situation des Jahres 2001 unterscheiden. Auch die nachhaltige Stärkung der Innenstädte und die Aufwertung erhaltenswerter Altbausubstanz bleiben Herausforderungen, die von den Städten und Gemeinden in Ostdeutschland und den Wohnungsmarktakeuren nicht allein bewältigt werden können.

Angesichts der Ausgangslage in Ostdeutschland ist es auch in Zukunft wichtig, bei der Förderung des „Stadtumbau Ost“ an der engen Integration von städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Zielen festzuhalten und die Ziele mit adäquat ausgestalteten Förderinstrumenten zu untersetzen. Aufgrund der besonderen Aufgaben und Ziele sollte die Stadtumbauförderung als eigenständiges Programm innerhalb der Städtebauförderung von Bund und Ländern fortgeführt werden, für das ein spezielles Budget vorgesehen ist.

➤ **Die Programmlaufzeit sollte bis 2016 verlängert werden.**

Auch wenn auf absehbare Zeit aufgrund der demographischen und wirtschaftlichen Perspektiven der neuen Länder keine grundlegende Trendwende auf den Wohnungsmärkten in Sicht ist, sollte eine Verlängerung des Programms zeitlich befristet werden. Eine Phase, die etwa der bisherigen Laufzeit des Programms entspricht, erscheint angemessen, um die Akteure mit ausreichender Planungssicherheit auszustatten und weitere entscheidende Schritte des Stadtumbaus erfolgreich gehen zu können. Dies spricht für eine Verlängerung bis 2016 (Programmjahr der Städtebauförderung). Rechtzeitig vor 2016 sollte auf der Grundlage einer erneuten Bestandsaufnahme über die Beendigung oder Weiterführung entschieden werden.

2. „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“

Die Fortführung der Förderung des Stadtumbaus in Ostdeutschland ist wie dargestellt geboten. Zugleich ist der politische Wille zu berücksichtigen, 20 Jahre nach der deutschen Vereinigung Sonderregelungen für Ostdeutschland abzubauen und vor diesem Hintergrund ein bundeseinheitliches Programm Stadtumbau zu schaffen. Im Zuge der Evaluierung hat sich ein Workshop mit der Zusammenführung von „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“ beschäftigt und Empfehlungen zu diesem Thema vorbereitet.

➤ **Eine Vereinheitlichung der Regelungen für den „Stadtumbau West“ und Ost ist mittelfristig anzustreben. Aufgrund der weiterhin gravierenden trennungs- und vereinigungsbedingten Sonderprobleme der Städte und Gemeinden in Ostdeutschland sind aber bei der Förderung des Stadtumbaus besondere Regelungen für die neuen Länder zunächst beizubehalten.**

Grundsätzlich sollte die Städtebauförderung mit bundeseinheitlichen Programmen operieren. Förderprogramme mit Sonderregelungen haben allerdings dort Berechtigung, wo in Ostdeutschland spezielle Problemkonstellationen bestehen. Nach der Vereinigung sind vor dem Hintergrund überzogener Wachstumserwartungen und angesichts der Notwendigkeit, Defizite der Wohnungsversorgung zu beheben, falsche wohnungspolitische Weichenstellungen erfolgt, die zusammen mit einem erheblichen wirtschaftlichen Strukturwandel und massiven Abwanderungstendenzen zu einer Marktentwicklung geführt haben, der die erst kurze Zeit unter marktwirtschaftlichen Verhältnissen agierende Wohnungswirtschaft aus eigenen Kräften nicht begegnen konnte. Altbaubestände, deren sachgerechte Instandhaltung jahrzehntelang nicht erfolgte, warten auf eine Revitalisierung, für die die Kräfte des Marktes allein keine Lösung bieten. Diese Sonderbedingungen gelten nur für die neuen Länder und rechtfertigen die Existenz des Programms „Stadtumbau Ost“ bzw. von Sonderregelungen für den Stadtumbau in Ostdeutschland.

- **Die Förderung des Rückbaus ohne kommunalen Drittelanteil sollte als befristeter Sonderatbestand auf die neuen Länder und Berlin (Ost) beschränkt bleiben.**

Das weitaus höhere Ausmaß des Wohnungsleerstands und der besondere Entstehungszusammenhang der ostdeutschen Wohnungswirtschaft, die keine Möglichkeit hatte, im Zuge eines langfristigen Bestandsmanagements die für Anpassungen erforderlichen Rücklagen zu bilden, bilden den fundamentalen Unterschied in den Problemlagen von „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“. Sie rechtfertigen, beim Stadtumbau in Ostdeutschland weiterhin einen besonderen Programmteil "Rückbau" vorzusehen und für diesen auf eine kommunale Beteiligung zu verzichten.

- **Die vollständige Zusammenführung von „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“ sollte erst nach einer vergleichenden Bestandsaufnahme beider Programme und nach Angleichung der Problemsituation ins Auge gefasst werden.**

Für das Programm "Stadtumbau West" liegt bisher keine Evaluierung vor, die einen methodisch und inhaltlich fundierten Vergleich der Funktion und Wirkungsweise beider Programme zuließe. Mit deren Vorliegen könnten eine Bestandsaufnahme und ein Vergleich der Bedingungen in Ost und West erfolgen.

3. Mittelbedarf, -verteilung und -verwendung

Rückbauziel und Mittelausstattung des Programms „Stadtumbau Ost“ beruhten bislang im Wesentlichen auf den Zielvorgaben der Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“. Sie haben sich als praktikable Größe erwiesen. Die demographische Entwicklung der letzten Jahre und die vorliegenden Prognosen fallen ungünstiger aus als seinerzeit von der Kommission erwartet. Insofern sind weiterhin erhebliche Förderanstrengungen erforderlich.

- **Um den Leerstand nicht wieder ansteigen zu lassen, sollte zusätzlich zu den aus dem bisherigen Stadtumbauprogramm noch offenen Rückbauzahlen bis 2016 der Rückbau von weiteren 216.000 Wohnungen aus Mitteln der Städtebauförderung unterstützt werden.**

Bisher konnte der Leerstand in den Beständen des DDR-Wohnungsbaus reduziert und das Entstehen zusätzlicher Leerstände verhindert werden. Aus den mittelfristigen Prognosen zur Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung wird jedoch deutlich, dass insgesamt auf dem Wohnungsmarkt ein erneutes Ansteigen der Leerstände droht, wenn der Rückbau nicht im selben Ausmaß wie bisher fortgesetzt wird. Theoretisch sind auch ehrgeizigere Rückbauziele denkbar, um eine wirkliche Senkung des Leerstands zu erreichen. Doch dürften höhere Rückbauziele bzw. eine höhere Umsetzungsgeschwindigkeit die Akteure überfordern und städtebaulich verträgliche Lösungen gefährden.

Um einen Anstieg der Leerstände zu verhindern, ist es neben der vollständigen Realisierung des ursprünglichen Rückbauziels von 350.000 Wohnungen¹ erforderlich, bis 2016 den Rückbau von weiteren 216.000 Wohnungen zu fördern. Geht man von einer durchschnittlichen Größe der rückzubauenden Wohnungen von 57 m² und einem Förderbetrag von 54 Euro pro m² aus, so ergibt sich für die Förderung der zusätzlichen Rückbauten ein Mittelbedarf von 664,8 Mio. Euro, der je zur Hälfte auf Bund und Länder entfällt.²

1 Hiervon waren Ende 2006 noch 170.000 Wohnungen und Ende 2007 noch ca. 130.000 Wohnungen offen.

2 Den Berechnungen wurde die durchschnittliche Größe der relevanten Bestände der GdW-Unternehmen zugrunde gelegt. Hinsichtlich der Förderhöhe wurde von einer Fortführung der aktuellen Regelungen ausgegangen (grundsätzlich Pauschale von 50 Euro pro m² bei Fortgeltung der derzeit in der Verwaltungsvereinbarung vorgesehenen Ausnahmen mit höherem Förderbetrag).

- **Für die Aufwertung sollten Fördermittel in gleicher Höhe wie für den Rückbau bereitgestellt werden.**

Im Interesse einer ausgewogenen städtebaulichen Entwicklung sollten Fördermittel für Aufwertungsmaßnahmen in derselben Höhe wie für den Rückbau bereitgestellt werden. Die 50 : 50-Regelung ist zur Erreichung der städtebaulichen Programmziele sinnvoll.

- **Die Bundesfinanzhilfen für den Stadtumbau in Ostdeutschland sollten nach einem problemorientierten Verteilungsschlüssel auf die Länder verteilt werden.**

Die größte Herausforderung für das Programm stellen in den neuen Ländern zweifellos die Wohnungsleerstände dar. Die Länder sind davon jedoch nicht in gleicher Weise betroffen. Das Programm sollte noch stärker dort Schwerpunkte der Förderung setzen, wo der Förderbedarf am größten ist. Dies spricht dafür, für den „Stadtumbau Ost“ - wie für andere Teile der Städtebauförderung realisiert - einen problemorientierten Verteilungsschlüssel anzuwenden. Hierzu sollte der Leerstand als Problemkriterium ausgewählt werden. Der Verteilungsschlüssel könnte z. B. so gestaltet werden, dass Bevölkerung, Wohnungsbestand und Leerstand in einem Verhältnis 25 : 25 : 50 in ihn eingehen.

- **Für die einzelnen Stadtumbaukommunen und -gebiete sollte das Verhältnis von Rückbau und Aufwertung auch weiterhin flexibel entsprechend den jeweiligen Problemlagen und Strategien festgelegt werden.**

Die Gleichgewichtung von Rückbau und Aufwertung ist auf der Programmebene ein wichtiges Prinzip, als schematische Regelung für die einzelnen Kommunen und Gebiete würde sie aber keinen Sinn machen. Vielmehr sollte wie bisher eine flexible Festlegung entsprechend den konkreten Problemlagen und den vor Ort definierten Strategien möglich sein. Eine Logik, die einer raschen Beseitigung hoher Leerstände den Vorzug gibt, kann ebenso zielführend sein wie eine gleichgewichtige Verwendung der Fördermittel oder eine höhere Gewichtung der Aufwertung. Allerdings sollte über die Gesamtlaufzeit des Programms stärker als bislang auf die Einhaltung des 50 : 50-Prinzips geachtet werden.

- **Die Länder sollten prüfen, ob eine noch stärkere Konzentration der Förderkulisse auf Kommunen mit besonderem Problemdruck möglich ist (gemessen an der Leerstandsquote oder der Konzentration von Leerständen auf bestimmte Gebiete oder Eigentümer). Ein Gleichklang mit landesplanerischen und strukturpolitischen Zielen ist vor allem unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit anzustreben.**

Zwar ist es in der Laufzeit gelungen, die Fördermittel überproportional in den besonders von Schrumpfungproblemen betroffenen Städten und Gemeinden einzusetzen, die Zahl der in das Programm aufgenommenen Kommunen ist aber in den meisten Bundesländern recht groß. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der bisherigen Förderung und der nach 2009 weiter bestehenden Schwerpunkte des Förderbedarfs sollten die Länder prüfen, ob eine noch stärkere Konzentration der Anstrengungen auf die besonders von den Stadtumbauproblemen betroffenen Kommunen und Gebiete möglich ist.

4. Ausgestaltung von Aufwertungs- und Rückbauförderung

Im Kern haben sich die Regelungen bewährt, die im Verlauf der Umsetzung des Programms Eingang in die Verwaltungsvereinbarungen gefunden haben. Im Interesse einer möglichst einheitlichen, transparenten und einfachen Handhabung des Programms sollte, wo immer dies vertretbar erscheint, auf Ausnahmetatbestände verzichtet werden.

- **Die Förderung der Rückbaumaßnahmen durch Pauschalbeträge sollte fortgeführt werden. Eine degressive Ausgestaltung der Rückbauförderung wird empfohlen.**

Die Förderung des Rückbaus durch Pauschalbeträge hat sich im Sinne der Begrenzung des Verwaltungsaufwands bewährt. Hier wird kein Änderungsbedarf gesehen. Die bisherige Höhe der Pauschalbeträge ist nach Expertenmeinung auskömmlich. Gegen die 2007 vorgenommene Differenzierung nach Beschaffenheit der Gebäude sind keine grundsätzlichen Bedenken laut geworden. Auf kommunaler oder Landesebene sollte es weiterhin möglich sein, weitere Differenzierungen nach Art der Maßnahmen oder aufgrund eigener Prioritätensetzungen vorzunehmen.

Aus allgemeinen förderpolitischen Gesichtspunkten (Steigerung der Fördereffizienz, Vermeidung von „Gewöhnungseffekten“ bei den Fördermittelempfängern) wird empfohlen, die zukünftige Pauschale degressiv auszugestalten. Eine solche Ausgestaltung ist insbesondere dann sinnvoll, wenn es zu einer Anschlussregelung für die Härtefallregelung nach § 6a Altschuldenerhilfegesetz kommt (siehe die entsprechende Empfehlung weiter unten) und so auch zukünftig Wohnunterunternehmen mit besonderer Leerstandsbelastung und besonderen wirtschaftlichen Problemen zusätzlich zu den Mitteln der Städtebauförderung durch ein flankierendes Förderinstrument unterstützt werden.

- **Die Rückbauförderung ohne kommunalen Anteil soll auf Wohngebäude beschränkt bleiben. Eine Ausdehnung auf den Abriss von Gewerbegebäuden ist nicht vorzunehmen.**

Es entspricht der Ausrichtung der Rückbauförderung als Besonderheit des „Stadtumbau Ost“, einen Beitrag zur Lösung der spezifisch ostdeutschen Probleme auf den Wohnungsmärkten zu leisten. Eine Ausdehnung der Rückbauförderung auf Gewerbegebäude würde gegen dieses Prinzip verstoßen, denn beim Gewerbeleerstand ist anders als hinsichtlich des Wohnungsleerstandes kein fundamentaler Unterschied zwischen den Ausgangsbedingungen für den Stadtumbau in Ostdeutschland und Westdeutschland gegeben.

- **Der seit 2008 in der Verwaltungsvereinbarung verankerte Ausschluss von stadtbildprägenden Gebäuden mit Baujahr vor 1918 und denkmalgeschützten Gebäuden aus der Rückbauförderung sollte fortgesetzt werden.**

Das Programm hat sich zum Ziel gesetzt, den Leerstand zu beseitigen und die innerstädtischen Altbaustrukturen zu stärken. Beide Ziele können in Einzelfällen miteinander in Widerstreit geraten. Das Programm sollte keine generellen Anreize zum Rückbau von stadtbildprägenden Altbauten bzw. von denkmalgeschützten Gebäuden setzen. In städtebaulich sorgsam durchdachten Fällen kann es aber sinnvoll sein, im Rahmen des Stadtumbaus auch solche Gebäude zurückzubauen. Die mit der Verwaltungsvereinbarung 2008 getroffene Regelung trifft eine vernünftige Abwägung zwischen den beiden Zielen, indem sie die Förderung von stadtbildprägenden Altbauten und denkmalgeschützten Gebäuden nur im Rahmen der Aufwertungsförderung (und damit bei kommunaler Drittelfinanzierung) möglich macht, nicht aber in der Rückbauförderung ohne kommunale Beteiligung.

- **Bei der Förderung der Aufwertung sollte der kommunale Drittelanteil im Grundsatz beibehalten bleiben. Ausnahmen für Maßnahmen in der Innenstadt oder im Altbaubestand sind denkbar.**

Die Drittelfinanzierung ist ein bewährtes Grundprinzip der Städtebauförderung. Das kommunale Drittel entspricht der starken Stellung der Kommunen in der Städtebauförderung. Allgemeine Finanzprobleme der Städte und Gemeinden auszugleichen, sollte nicht Aufgabe der Städtebauförderung sein. Grundsätzlich sollte es daher bei der Drittelfinanzierung bleiben.

Begründete Ausnahmen von der Drittelfinanzierung sind denkbar. Die Fortsetzung der Förderung von Sicherungsmaßnahmen ohne kommunales Drittel erscheint aus Sicht der Evaluierung sinnvoll, ebenso die Fortführung der Experimentierklausel. Eine Reduzierung des kommunalen Anteils für Aufwertungsmaßnahmen in den Innenstädten könnte als Teil der insgesamt zu verstärkenden Anstrengungen für die Innenstädte sinnvoll sein. Allerdings ergab die Evaluierung keine empirischen Belege dafür, dass die bisherige Drittelfinanzierung zu Lasten speziell der Aufwertung in den Innenstädten gegangen ist.

- **Maßnahmen zur Anpassung städtischer Infrastrukturen sollten vorrangig aus jeweiligen sektoralen Fachprogrammen und nur nachgeordnet aus dem Programmbereich „Stadtumbau Ost“ finanziert werden.**

Die Anpassung der technischen und der sozialen Infrastrukturen an veränderte quantitative und qualitative Bedarfsituationen ist grundsätzlich eine Regelaufgabe der Kommunen, der Träger der Einrichtungen und der Ver- und Entsorgungsunternehmen. Eine Unterstützung der Anpassung von Infrastrukturen an strukturell veränderte Bedarfslagen ist vorrangig erst einmal Aufgabe der jeweiligen Fachressorts der Länder und der Kommunen.

Werden besondere Lasten durch den Stadtumbau hervorgerufen, kann der Einsatz von Mitteln des Stadtumbaus geboten sein. Grundsätzlich sollten allerdings bei der Rückbauplanung nachhaltige und hinsichtlich der Anpassungserfordernisse kostensparende Lösungen gesucht werden. Dies setzt eine frühzeitige Beteiligung der Träger der Infrastrukturen und eine intensive Abstimmung mit diesen voraus.

Die besonderen Aufgabenstellungen eines auch flächenhaften Leerstandes und Rückbaus von Wohnungen begründen zumindest auf mittlere Frist einen Rückbau von Infrastrukturen aus den Mitteln des Stadtumbaus Ost und damit die Auslegung eines besonderen Programmbestandteils „Rückbau von Infrastrukturen“. Ansonsten können auch Aufwertungsmittel für einen Rückbau gezielt eingesetzt werden.

- **Die bisherigen Gegenstände der Aufwertungsförderung haben sich bewährt. Sie sollten fortgeführt und in Teilbereichen ergänzt werden.**

Im Kern haben sich die Regelungen bewährt. Im Interesse einer erfolgreichereren Aufwertung der Innenstädte und Altbaubestände sollte darüber hinaus aus dem Programmteil Aufwertung förderfähig sein:

- Finanzierung von Zwischennutzungen bei Gebäuden,
- verkaufsvorbereitende Investitionen,
- Kosten, die beim Tausch von Grundstücken anfallen,
- Kosten der Vorbereitung und Umsetzung von kooperativen Lösungen mehrerer Grundstückseigentümer (im Zusammenhang mit Housing Improvement Districts und anderen Aktivierungs- und Kooperationsmodellen).

5. Flankierende finanzielle Förderinstrumente

Das Programm „Stadtumbau Ost“ hat seine Wirkungen bislang im Zusammenwirken von Städtebauförderung und flankierenden Förderinstrumenten entfaltet. Beim Rückbau war dies die zusätzliche Altschuldenhilfe nach § 6a Altschuldenhilfegesetz, bei der Aufwertung die – allerdings nur in den Jahren 2002 bis 2004 geltende – erhöhte Investitionszulage für Modernisierungsmaßnahmen. Nach den Ergebnissen der Evaluierung empfiehlt es sich, auch zukünftig solche flankierenden Förderinstrumente vorzusehen.

- **Es erscheint sinnvoll, zur Realisierung der Rückbauziele für Unternehmen, die unter besonderen wirtschaftlichen Problemen leiden, eine der bisherigen Härtefallregelung des § 6a AHG vergleichbare Förderung vorzusehen. Die Höhe der Entlastung sollte dabei nach der Leerstands Betroffenheit differenziert werden und damit insgesamt niedriger als bisher ausfallen.**

Dem Zusammenspiel der Rückbauförderung aus dem Programm „Stadtumbau Ost“ mit der Härtefallregelung nach § 6a AHG kam im bisherigen Programmverlauf eine erhebliche stimulierende und steuernde Funktion zu. Zwar hat sich die Lage der Wohnungsunternehmen seit Beginn des Programms merklich verbessert, es existiert aber eine Gruppe von Unternehmen in erheblicher Größenordnung, die schlechte wirtschaftliche Kennzahlen und zugleich hohe Leerstandsquoten aufweisen. Würde die Altschuldenhilfeentlastung zukünftig ersatzlos fortfallen, bestünde das Risiko, die Rückbauziele zu gefährden, weil sich die besonders belasteten Unternehmen nicht hinreichend beteiligen. Erforderliche Rückbauten könnten dann unterbleiben oder stark verzögert werden. Um ein solches Risiko auszuschließen, erscheint es sinnvoll, für die entsprechenden Unternehmen auch zukünftig zusätzlich zur Rückbauförderung aus der Städtebauförderung ein flankierendes Förderinstrument vorzusehen. Ein solches Instrument sollte wie die zusätzliche Altschuldenhilfe nach § 6a sowohl an der Leerstandsquote als auch an der wirtschaftlichen Situation des Unternehmens anknüpfen.

Der unterschiedlichen Situation der Wohnungsunternehmen entspricht es, bei der Förderhöhe eines zukünftigen flankierenden Instruments nach der Leerstandsquote zu differenzieren. So könnte für Unternehmen mit einer Leerstandsquote ab 20 % (Stichtag 31.12.2007) eine Förderung erfolgen, die große Teile der noch auf den rückzubauenden Wohnungen liegenden Altschulden abdeckt. Für Unternehmen mit einem Leerstand von zwischen 15 % und 20% könnte ein merklich geringerer Förderbetrag vorgesehen werden.

- **Im Sinne verstärkter Anstrengungen zur Entwicklung der Innenstädte ist eine Wiedereinführung der Investitionszulage für Modernisierungsmaßnahmen in Altbaubeständen anzustreben. Die Laufzeit sollte zehn Jahre nicht unterschreiten. Der Selbstbehalt sollte gegenüber der Investitionszulage 2002 bis 2004 angehoben und ein höherer Fördersatz sollte gewährt werden.**

In Bezug auf die Aufwertung innerstädtischer Altbaubestände ist die Wirkung des Programms bisher relativ schwach geblieben. Neben Maßnahmen im Bereich der Infrastruktur und des öffentlichen Raums bedarf es zukünftig verstärkter privater Investitionen in die Wohngebäude. Die Wohnungsbauförderung der Länder leistet hier einen Beitrag, der zum Teil noch verstärkt werden könnte. Darüber hinaus bedarf es zusätzlicher Impulse, für die sich die Wiedereinführung der Investitionszulage für Modernisierungsmaßnahmen im Altbau anbietet. Das Instrument Investitionszulage ist besonders geeignet, um private Investitionen in die ostdeutschen innerstädtischen Altbaubestände zu stimulieren. Sie ist einkommensunabhängig und damit nicht sozial selektiv, zugleich ist sie ein verlässliches und einfaches Instrument. Die Erfahrungen mit der erhöhten Investitionszulage der Jahre 2002 bis 2004 zeigen, dass eine relativ lange Laufzeit erforderlich ist, wenn die angestrebten Effekte in den Altbauquartieren erreicht werden sollen. Um Mitnahmeeffekte zu reduzieren, sollte der Selbstbehalt höher ausfallen als bei der damaligen Regelung, zugleich sollte der Fördersatz angehoben werden, um die Förderaktivität zu erhalten.

Im Sinne eines zielgenauen Mitteleinsatzes ist es prinzipiell sinnvoll, eine zukünftige Investitionszulage für Modernisierungsinvestitionen im Altbau auf eine Gebietskulisse zu beschränken. Die Gebietskulisse der früheren erhöhten Investitionszulage ist allerdings unter Umständen zu eng, aus ihr könnten für den Stadtumbau wichtige Altbaubestände herausfallen. Insofern sollte geprüft werden, ob eine zukünftige Investitionszulage auf die Stadtumbaugebiete nach § 171b Baugesetzbuch ausgedehnt werden könnte.

6. Weitere Instrumente; Umsetzungsverfahren und Umsetzungsstrukturen

Bei der Umsetzung des Programms „Stadtumbau Ost“ kommen neben der finanziellen Förderung weitere Instrumente zum Einsatz. Diese Instrumente des Rechts, der Planung sowie der Information und Kommunikation sind insgesamt als leistungsfähig einzuschätzen. Im Hinblick auf die effektive Bewältigung der zukünftigen Aufgaben ist aber eine Weiterentwicklung sinnvoll.

- **Das Instrument der Integrierten Stadtentwicklungskonzepte soll qualifiziert werden durch Konkretisierung von Aufwertungsmaßnahmen, Strategien für die Mobilisierung von innerstädtischen Potenzialen und für komplexe Problemlagen sowie durch Integrierte Stadtteilkonzepte.**

Mit den Integrierten Stadtentwicklungskonzepten als anwendungsbezogenes gesamtstädtisches Planungsinstrument hat das Programm „Stadtumbau Ost“ einen wichtigen Grundstein für nachhaltige kommunale Entwicklungsprozesse verbindlich eingeführt. Bisher haben die Konzepte ihre Stärken vor allem hinsichtlich der Erarbeitung mittelfristiger Planungsperspektiven, teilsräumlicher Schwerpunktsetzungen und als materielles Ergebnis konsensualer Verfahren entfaltet. In der Zukunft sollten sie durch die Konkretisierung umsetzungsbezogener Aufwertungsstrategien auf Stadtteilebene verfeinert werden und eine stärkere Umsetzungsorientierung erhalten.

- **Die Städte sollen stimuliert werden, zusätzliche Aktivierungs- und Managementanstrengungen zum Zweck der Aufwertung zu unternehmen. Hierzu gehört auch die Förderung von Eigentümerstandortgemeinschaften. Solche Maßnahmen sollen mit Mitteln aus dem Programmteil Aufwertung unterstützt werden. Die Einrichtung von Quartiersfonds zur Flankierung quartiersbezogener Aktivitäten ist einzubeziehen.**

Im Zuge der Moderation von Abstimmungsprozessen konnten bisher Rückbaumaßnahmen vorwiegend mit Akteuren der organisierten Wohnungswirtschaft erfolgreich koordiniert werden. In Zukunft wird es, vor allem im Zuge der verstärkten Bemühungen um eine Stärkung der Innenstädte und der Altbauquartiere, darauf ankommen, Beteiligungspotenziale intensiver zu nutzen, neue Akteursgruppen zu motivieren und in kleinteilige Umgestaltungsprozesse einzubeziehen. In den Großsiedlungen müssen die Folgen sozialer Segregationsprozesse durch verstärkte Einbeziehung und Aktivierung von Bewohnern abgemildert werden. Beide Prozesse müssen langfristig angelegt sein und es müssen geeignete Formen der Finanzierung und Organisation erprobt werden.

- **Kommunen und Länder sollen bei Aufbau, Weiterentwicklung und Nutzung von Monitoringverfahren unterstützt und der Erfahrungsaustausch auf Bundes- und Länderebene intensiviert und verstetigt werden.**

Für eine fundierte Beurteilung der Programmumsetzung und als Instrument zur Beobachtung von Stadtentwicklungsprozessen sind kommunale Monitoringsysteme eine zunehmend unentbehrliche Grundlage. Bei deren Aufbau werden die Kommunen von den Ländern unterstützt. Der Erfahrungsaustausch auf Bundes- und Länderebene dient sowohl der Weiterentwicklung der Systeme als auch der Nutzung von Ergebnissen durch einen interkommunalen Vergleich. Möglichkeiten der Harmonisierung und Vereinfachung sollten ausgeschöpft werden.

- **Die Umsetzung des „Stadtumbau Ost“ sollte auch weiterhin durch eine Bundestransferstelle begleitet werden.**

Mit der fachlichen Begleitung des Stadtumbauprozesses in den neuen Ländern, der Organisation des Erfahrungsaustauschs zwischen den Kommunen, der Herausgabe von Statusberichten und weiteren Dokumenten hat sich die Bundestransferstelle in den vergangenen Jahren eine Schlüsselfunktion für die fachinterne Kommunikation und die Darstellung des Programms in der Öffentlichkeit erarbeitet und wertvolle Beiträge zu einer prozessbegleitenden Erfolgskontrolle des Programms geleistet, auf die auch in Zukunft nicht verzichtet werden sollte.