

April 2002

INFORMATIONEN

ZUM STADTUMBAU OST

Herausgegeben vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Programm „Stadtumbau Ost“

Mit dem Programm „Stadtumbau Ost“ beginnt ein neues Kapitel moderner Stadtentwicklungspolitik. Es hat sich zum Ziel gesetzt, die Attraktivität ostdeutscher Städte und Gemeinden als Orte des Lebens und Arbeitens zu sichern und zu erhöhen. Für den Stadtumbau werden in den Jahren 2002 bis 2009 insgesamt 2,7 Mrd. Euro bereitgestellt, eine Summe, die durch die Bündelung verschiedener Arten öffentlicher Förderung zustande kommt. Mit dem Programm sollen die Stärkung der Innenstädte, die Reduzierung des Angebotsüberhangs an Wohnraum und die Aufwertung vom Rückbau betroffener Städte erreicht werden.

Das Programm umfasst im Einzelnen:

- Ein Zuschussprogramm für Rückbau und Aufwertungsmaßnahmen
- Zuschüsse für Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren mit dem Ziel, Modernisierung und Instandsetzung bei der Bildung von Wohneigentum in innerstädtischen Altbauten und denkmalgeschützten Gebäuden zu unterstützen
- Eine Erhöhung der Investitionszulage für Mietwohnungen des innerstädtischen Altbaus sowie bestimmter denkmalgeschützter Bauten, um die Revitalisierung städtebaulich wertvoller Quartiere in Sanierungs-, Erhaltungs- und Kerngebieten durch Modernisierung zu fördern
- Eine Öffnung des KfW-Wohnraum-Modernisierungsprogramms II für Rückbaumaßnahmen, damit Abrissmaßnahmen durch zusätzlich gewährte Liquidität unterstützt werden können
- Den Wettbewerb „Stadtumbau Ost“ zur beschleunigten Vorbereitung von Stadtentwicklungskonzepten

Mit dem Zuschussprogramm für Rückbau und Aufwertung sowie den Zuschüssen für die Bildung von Wohneigentum führt das Programm neue Instrumente für den Stadtumbau ein. Auf das Zuschussprogramm – von besonderer Bedeutung für kommunales Handeln – soll hier genauer eingegangen werden. Auf die weiteren Bausteine des Programms wird in den folgenden Ausgaben eingegangen. ➔

EDITORIAL

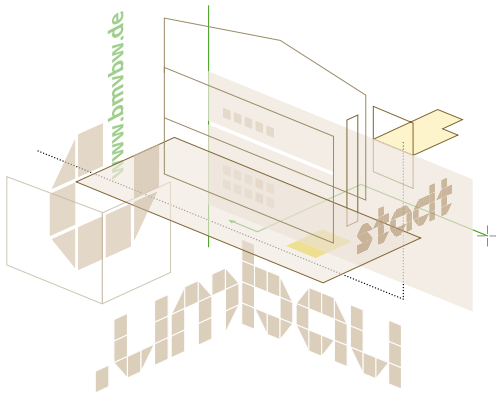


Kurt Bodewig

Bundesminister für Verkehr,
Bau- und Wohnungswesen

„Städte mit Zukunft entwickeln“ ist das Ziel des neuen Programms „Stadtumbau Ost“, mit dem die Bundesregierung ihre Reformpolitik im Wohnungs- und Städtebau fortsetzt. Bisherige Schritte dieser Reformpolitik waren: Die Wohngelderhöhung nach fast zehn Jahren Stillstand, die Mietrechtsreform, die Reform der sozialen Wohnraumförderung und der Start des neuen Programms „Die Soziale Stadt“ – damit haben wir wieder mehr Gerechtigkeit in der Wohnungspolitik geschaffen. Und mit der Energieeinsparverordnung und dem Programm zur CO₂-Gebäude-Sanierung haben wir wichtige Weichenstellungen für mehr Umweltschutz vorgenommen. In diesem Jahr hat die Bundesregierung das Programm „Stadtumbau Ost“ mit einem Gesamtvolumen in Höhe von 2,7 Milliarden Euro gestartet. Davon bringt der Bund über 1,2 Milliarden Euro auf. Mit diesem neuen Programm stärken wir die vom Strukturwandel stark betroffenen ostdeutschen Städte als lebenswerte Orte für Wohnen und Arbeit. Zugleich stabilisieren wir damit den Wohnungsmarkt und bauen Überangebote ab.

Um das Programm in die Tat umzusetzen, braucht es die Kreativität und die Energie aller Beteiligten. Ich wünsche Ihnen und uns, dass wir die großen Aufgaben gemeinsam und erfolgreich anpacken. ■



Das Zuschussprogramm mit einer Laufzeit vom Jahr 2002 bis zum Jahr 2009 unterstützt den Abriss langfristig nicht mehr benötigter Wohnungsbestände und die Aufwertung von Stadtquartieren. Seine Mittel stehen je zur Hälfte für Rückbaumaßnahmen (Abriss) und Aufwertungsmaßnahmen zur Verfügung. Diese Aufteilung muss jedoch nicht auf einzelne Städte bezogen, sondern nur auf Landesebene eingehalten werden. Der Einsatz der Mittel erfolgt in Anlehnung an die Städtebauförderung.

Die Förderung des Rückbaus erfolgt pauschal. Der Bund beteiligt sich mit 30 Euro je qm rückgebauter Wohnfläche. Der Länderanteil ist variabel. Eine Mitfinanzierung durch die Gemeinde ist nicht vorgesehen. Die Förderquote des Bundes beträgt höchstens 50 v. H.

Im Rahmen der Aufwertung von Stadtquartieren können z. B. Anpassungen der städtischen Infrastruktur, Verbesserungen des Wohnumfeldes, Aufwertungen des vorhandenen Gebäudebestandes sowie sonstige Bau- und Ordnungsmaßnahmen zur Unterstützung des Stadtumbaus gefördert werden. Die Förderquote des Bundes beträgt hier analog der Städtebauförderung ein Drittel.

Die Vergabe der Mittel ist nicht auf förmlich festgelegte Sanierungs- oder Erhaltungsgebiete beschränkt. Voraussetzung ist jedoch, dass ein integriertes Stadtentwicklungskonzept vorliegt. Der Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“ fördert die Erstellung derartiger Stadtentwicklungskonzepte. Mit der Teilnahme von 261 ostdeutschen Kommunen hat der Wettbewerb eine Resonanz hervorgerufen, die alle Erwartungen übertroffen hat. Es sei hier jedoch darauf hingewiesen, dass die Teilnahme am Bundeswettbewerb nicht Voraussetzung ist, um Leistungen aus dem Zuschussprogramm in Anspruch zu nehmen.

Neue Prioritäten für die Stadtentwicklung

Stadt-Umland-Wanderung und zunehmender Leerstand von Wohnungen prägen derzeit die Entwicklung in den Städten Ostdeutschlands. Neue Handlungsperspektiven und neue kommunale Identitäten müssen deshalb binnen kurzem entwickelt und gefestigt werden. Es gilt, Konzepte zu erarbeiten, die die langfristigen Trends in den Kommunen berücksichtigen.

Leitbilder für die zukünftige Stadtentwicklung

Für die Entwicklung solcher Konzepte müssen die Auswirkungen weiter zunehmender Leerstände auf die städtischen Strukturen durchdacht, Entwicklungs-Szenarien erstellt sowie mit zahlreichen Beteiligten erörtert werden. Es gilt, für weniger dicht genutzte Städte Leitbilder zu entwickeln, die für einzelne Standorte oder ganze Stadtteile, veränderte Prioritäten formulieren.

Auch wenn der Begriff „Leitbild für die Stadtentwicklung“ von Stadt zu Stadt unterschiedlich interpretiert wird, ist das allgemeine Ziel der Stärkung der Innenstadt meist identisch. Dabei orientieren sich die Kommunen an folgenden Grundsätzen:

1. Umorientierung bzw. Differenzierung von Zielen und Strategien hin zum Abbau von Wohnungsangebot und zu auf längere Sicht rückläufigen Haushaltszahlen
2. Entwicklung unterschiedlicher Szenarien und Profile für die Gesamtstadt und einzelne Teilbereiche sowie Festsetzung von Vorrang- und Rückzugsgebieten
3. Integriertes prozesshaftes Denken und Handeln unter Beachtung der Umsetzbarkeit

Einen Königsweg gibt es dabei nicht. Die Vorgehensweisen reichen von offenen Planungsworkshops über „runde Tische“,

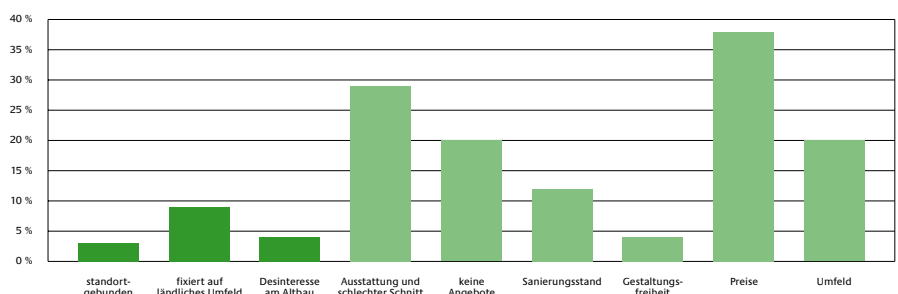
gemischte Arbeitskreise aus Gewerbetreibenden, Wohnungsunternehmen und Kommunalpolitikern bis hin zu verwaltungsinternen Arbeitsausschüssen.

Auch die Erfolgsbilanz fällt unterschiedlich aus. Offene Prozesse der Ziel- und Leitbild-Diskussion ohne ausreichende Verbindlichkeit und Umsetzungsorientierung sind kritisch zu bewerten. Bei der umfassenden Einbindung der Bewohner, sollte geklärt sein, ob und in welchem Ausmaß sie wirklich betroffen sind. Häufig bestehen auch Diskrepanzen zwischen städtebaulichen Leitbildern und darauf basierenden langfristigen Gesamtkonzepten einerseits und kurzfristigen Handlungserfordernissen andererseits. Hier sind ergänzende, in einzelne Realisierungsschritte gegliederte Stufenkonzepte erforderlich.

Leitbilder sind keine unumstößlichen Vorgaben. Sie sollten als veränderbare Handlungsmaximen verstanden werden, deren Verbindlichkeit und Umsetzbarkeit in Altbau- wie in Neubauquartieren von ebenso tragender Bedeutung sein sollten wie die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklungspotenziale der Städte.

Stadtumbau-Strategien für Altbauquartiere

Die Stärkung der Innenstädte kann nur erreicht werden, wenn es in den nächsten Jahren gelingt, einen Teil der potenziellen Eigenheiminteressenten mit ihren Investi-



Gründe für die Standortwahl bei Altbau-Interessierten, empirica 2002



Renovierte und unrenovierte Häuser in der Altstadt von Görlitz, August 1995

tionen von der „grünen Wiese“ in die Altstadtzentren zu bewegen. Entscheidende Fragestellungen für die Kommunen sind hierbei:

1. Welche Nachfragergruppen können für das Wohnen in der Innenstadt gewonnen werden?
2. Welche Anforderungen dieser Gruppen bestehen an ihre Wohnung?
3. Worin bestehen die städtebaulichen Defizite von Altbauquartieren aus Sicht jener Nachfragergruppen?

Unrealistisch hohe Preiserwartungen privater Hauseigentümer beim Verkauf ihrer innerstädtischen Grundstücke sind der häufigste Hinderungsgrund für die Umlenkung der Investitionen. Hier ist es daher besonders wichtig, dass Kommunen und städtische Wohnungsbaugesellschaften eine offensive Liegenschaftspolitik betreiben. Abgesehen von den „harten“ Faktoren Grundstücksmarkt und Bodenpreise gibt es für die Kommunen jedoch weitere Möglichkeiten, Grundstückskäufer zu gewinnen, die als Selbstnutzer zur Wiederbelebung innerstädtischer Altbauquartiere beitragen können. So ist etwa eine Unterstützung privater Eigentümer im Rahmen schwieriger Aushandlungsprozesse zwischen Denkmalschutz, Bauordnungs- und -aufsichtsämtern denkbar. Weitere Möglichkeiten bieten Modelle der stufenweisen Erneuerung von Altbausubstanz auf zunächst lediglich substanzsicherndem Niveau oder Pilotprojekte der Veräußerung von „Altbau-Rohbauten“ zu besonders günstigen Verkaufs-

konditionen. Insgesamt wird die Bereitschaft der Eigenheiminteressenten, auch in der Innenstadt zu investieren, positiv eingeschätzt. Die beiden Schaubilder „Gründe für die Standortwahl bei Altbau-Interessierten“ und „Gründe für die Standortwahl bei Altbau-Desinteressierten“ zeigen, dass der Anteil der beeinflussbaren Gründe (hellgrün) hoch ist. Damit ist auch eine Beeinflussbarkeit der Käufermotivation durch die Kommunen gegeben.

Ungeachtet dessen haben viele Kommunen große Schwierigkeiten, leerstehende Gebäude flächendeckend wieder zu vermarkten. Hier müssen in den Stadtentwicklungskonzepten „kritische Größen“ festgelegt werden, die bei Abriss von Altbausubstanz auf jeden Fall zu halten sind, um gewachsene Strukturen der Altstadtkerne nicht zu beeinträchtigen.

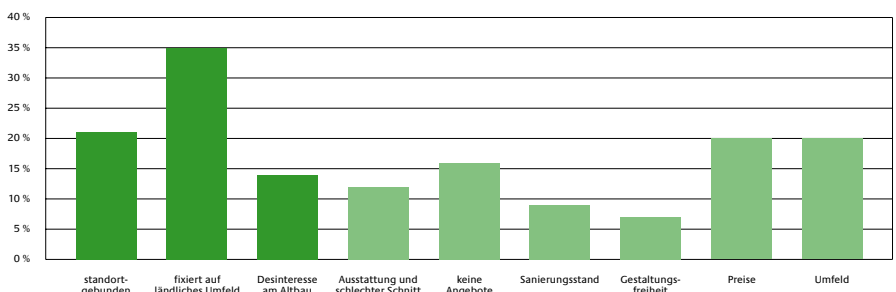
Stadtumbau-Strategien für Neubaugebiete

Auch wenn der zunehmende Leerstand in den Neubauquartieren unverkennbar ist, werden diese auch in Zukunft eine wichtige

Rolle in der Wohnraumversorgung spielen. Im Rahmen der Stadtentwicklungskonzepte sind folgende Fragen hinsichtlich ihrer künftigen Entwicklung von Bedeutung:

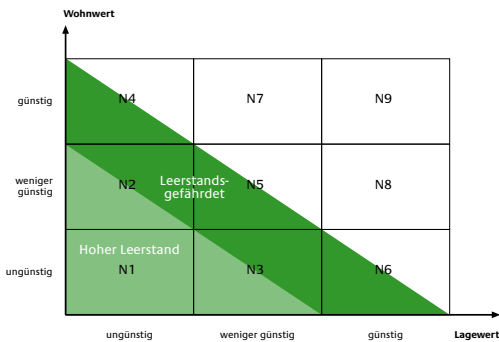
1. Wie kann eine nach Wohnungstypen und Wohnlagen differenzierte sowie am Markt orientierte und finanzierbare Modernisierungsstrategie gestaltet werden?
2. Welches sind geeignete Modelle von Leerstands- und Umzugsmanagement sowie Öffentlichkeitsarbeit, die mit den Wohnungseigentümern und den Betroffenen umsetzbar sind?
3. Welche wohnungswirtschaftlichen und städtebaulichen Kompromisse sind bei Rückbau und Abrissmaßnahmen sowie beim Interessenausgleich erforderlich?

Eckwerte, die es bei der Erarbeitung der Stadtentwicklungskonzepte zu berücksichtigen gilt, sind das künftige Wohnungsangebot und die künftige Wohnungsnachfrage. Die Weiterentwicklung der Neubaugebiete muss an einem zukünftigen, sich sozial weiter



Gründe für die Standortwahl bei Altbau-Desinteressierten, empirica 2002

ausdifferenzierenden Mietermarkt orientiert sein. Um Fehlinvestitionen zu vermeiden, können anhand portfolio-gestützter Leerstandsmatrizen künftig vom Leerstand gefährdete Wohnungen identifiziert werden. Folgendes Schaubild zeigt, wie Wohnwert und Wohnlage von Wohnungen und künftiges Leerstandsrisiko zusammenhängen:



Leerstandsmatrix, Analyse & Konzepte 2002

Gemeinsam mit den Eigentümern müssen für die Umsetzung von Rückbau- und Teilrückbaumaßnahmen sowie für die Zusammenlegung oder Umnutzung von Wohnungen, geeignete Verfahrensmodelle für Mieterbetreuung und Umzugsmanagement entwickelt werden. Solche Modelle sind vor allem bei der Beseitigung verstreuter oder geschossweise konzentrierter Leerstände erforderlich. Bei dauerhaftem Leerstand ist Abriss eine betriebswirtschaftliche Maßnahme, die den betroffenen Unternehmen nutzt. Interessenausgleich ist daher grundsätzlich nicht erforderlich. Hingegen wird bei städtebaulich veranlassten Rückbaumaßnahmen Interessenausgleich erforderlich sein. ■

Evaluierung der Programmumsetzung „Stadtumbau Ost“

Während der gesamten Laufzeit des Programms „Stadtumbau Ost“ soll eine Evaluierung durchgeführt werden. Sie dient dem Nachweis der Ziele, die durch den Einsatz von Fördermitteln erreicht werden.

Der Bund plant dabei, vermehrt auf Daten zurückzugreifen, die auf einer indikatoren-gestützten Erfolgskontrolle beruhen. Voraussetzung hierfür ist ein funktionierendes Monitoring in den Kommunen. Beim Einsatz von Fördermitteln der EU ist die Evaluation heute bereits fester Bestandteil jeder Programmumsetzung.



Plattenbauten in Wolfen, Sachsen-Anhalt, Juni 1994

Um Wirksamkeit und Erfolg zu bewerten, ist es zunächst erforderlich, die Ziele des Programms durch Indikatoren objektiv nachvollziehbar zu beschreiben (etwa durch Vorher-Nachher-Vergleiche). Dazu zählt die Einschätzung folgender Faktoren:

1. Ausgangssituation vor Ort

Voraussetzung ist eine Abgrenzung der Maßnahmegebiete, die auf die kleinräumige statistische Untergliederung der Stadt (z. B. vom Baublock über Stadtviertel zum Stadtbezirk) Bezug nimmt. Nur auf diesen Ebenen stehen auf Dauer vergleichbare Daten bereit. Allerdings sollten nicht nur die Maßnahmegebiete, sondern möglichst alle Teilräume der Stadt beschrieben und beobachtet werden (Monitoring), um auf sicheres Vergleichsmaterial zur späteren Abschätzung der Entwicklung zurückgreifen zu können. Zumindest die Bevölkerungsstruktur muss vergleichend zu anderen Stadtgebieten bei Beginn dokumentiert und in ihrer Entwicklung beobachtet werden. Auch der Status von Gebäuden und Wohnungen kann mittels der Gebäude- und Wohnungszählung 1995 präzise und

flächendeckend für die Teilräume der Stadt dargestellt werden. Das gleiche kann für die Flächennutzung gelten.

2. Ortskonkrete Ziele sowie eingesetzte Mittel und Instrumente

Das Programm Stadtumbau Ost zielt auf die

- Stärkung des innerstädtischen Altbaus sowie der erhaltenswerten Stadtquartiere
- Reduzierung des Angebotsüberhangs
- Aufwertung der vom Rückbau betroffenen Städte

Diese Zielvorgaben sollten für die Stadt und das Maßnahmegebiet konkretisiert und – soweit möglich – messbar dargestellt werden. Dabei gilt zu unterscheiden: Was soll grundsätzlich mit dem Programm erreicht werden, und welche Ziele sollen mittels einzelner Maßnahmen bei der Programm-Umsetzung verfolgt werden?

3. Veränderungen und ihre Bewertung als Erfolg oder Misserfolg im Sinne der Zielvorgaben

Vergleicht man die Indikatoren zu Beginn des Fördermitteleinsatzes mit denen späterer Zeitpunkte, sind Veränderungen im Rückbau- bzw. Aufwertungsgebiet und in der Gesamtstadt zu erkennen. Sofern sich die Veränderungen im Rückbau- bzw. Aufwertungsgebiet deutlich von denen in Vergleichsgebieten oder der Gesamtstadt unterscheiden, sind sie durch die gezielten Maßnahmen entstanden. Zu klären ist dabei die Frage, ob die beobachteten Wirkungen auch den angestrebten Zielen entsprechen.

Mit Sicherheit hängt die Anpassung von Programmen, Strategien und Maßnahmen an die Erfordernisse nicht nur von einem funktionierenden Monitoring als Grundlage einer Evaluierung ab. Aber sicher ist auch, dass später eine nachvollziehbare Programm-anpassung ohne ein solches System zunehmend schwieriger wird. ■

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung:
Dr. Ferdinand Böltken, Dr. Markus Eltges

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
Invalidenstraße 44 | 10115 Berlin
www.bmvbw.de

Fotonachweis

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung

Layout

Runze & Casper Werbeagentur GmbH | Berlin