

**Fortschritte und Hemmnisse beim Vollzug des
Stadtumbaus Ost - Unternehmensumfrage**

Endbericht

im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung

Februar 2004

Fortschritte und Hemmnisse beim Vollzug des Stadtumbaus Ost - Unternehmensumfrage

Endbericht

Bearbeitung:
Dr. Reinhard Aehnelt
Florian Koch
Thomas Thrun
Jürgen Veser

im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung

Februar 2004

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH · Lützowstraße 93 · 10785 Berlin
Telefon 030 25 00 07-0 · Telefax 030 2 62 90 02 · E-Mail IfS@ifsberlin.de · Internet www.ifsberlin.de

Gesellschafter:

Dr. Christian Diller
Prof. Dr. Hartmut Häußermann

Prof. Dr. Karl-Hermann Hübler
Dipl.-Pol. Wolfgang Jaedicke
Peter Luther, M.A.
Dipl.-Hdl. Gisela Seidel

Dipl.-Geogr. Jürgen Veser (Geschäftsführer)
Dipl.-Ing. Bärbel Winkler-Kühlken
Prof. Dr. Hellmut Wollmann
Dr. Katrin Zapf

Kurztitel:

Stadtumbau Unternehmensbefragung - IfS F91/1b

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	I
Abstract	VI
1. Problemstellung.....	1
1.1 Untersuchungsmethode	2
2. Ergebnisse	6
2.1 Stadtumbaukonzept und Kooperationsbeziehungen.....	13
2.2 Aufwertungsplanung.....	16
2.3 Geplante Maßnahmen.....	18
2.4 Kosten des Rückbaus	19
2.5 Geschäftsbeziehungen mit den Banken	22
2.6 Altschuldenhilfe	24
2.7 Förderung des Rückbaus	26
2.8 Förderung auf Länderebene.....	29
2.9 Erfahrungen mit dem Bewilligungs- und Förderverfahren	33
2.10 Die wichtigsten Hemmnisse aus der Sicht der Unternehmen.....	41
2.11 Anpassung der technischen Infrastruktur	46
2.12 Fortschritte beim Stadtumbau - gute Strategien.....	47
3. Ausblick.....	49

KURZFASSUNG

Zwei Jahre nach Inkrafttreten des Programms "Stadtumbau Ost" sollte wissenschaftlich untersucht werden, welche Fortschritte bei seiner Umsetzung in die Praxis bereits gemacht wurden und welche objektiven und subjektiven Faktoren einer zügigeren Umsetzung im Wege stehen. Im Zentrum der Untersuchung steht eine mündliche Befragung von 61 ausgewählten Wohnungsunternehmen und 25 Stadtverwaltungen in den neuen Bundesländern.

Kooperationsbeziehungen

In der Regel beteiligen sich die kommunale Gesellschaft und alle relevanten Genossenschaften an den Abstimmungen zum Stadtumbau. Nicht kooperationsbereit waren und sind Zwischenerwerber, sei es in Gestalt von privaten Unternehmen oder neu gegründeten Genossenschaften. Dass diese sich aufgrund ihrer eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten am Rückbau nicht beteiligen, wird allerdings meist von den übrigen Akteuren akzeptiert. Nicht einbezogen sind die privaten Einzeleigentümer.

Formalisierte Abstimmungsrunden zwischen Stadt und Wohnungsunternehmen werden teilweise auch nach der Konzepterstellung weitergeführt, in einigen Fällen sind die Versorgungsunternehmen hinzugekommen. Häufig sind die regelmäßigen Arbeitsgremien jedoch durch operative, meist informelle Abstimmungen ersetzt worden. Wo gar kein Dialog stattfindet, ist der Stadtumbau blockiert. Das betrifft allerdings nur wenige Fälle.

Bisher wurden vor allem die primär wohnungswirtschaftlich geprägten Bestandteile der Stadtumbaukonzepte abgearbeitet. Bei eher städtebaulich begründeten Maßnahmen besteht häufig noch kein Konsens. Die Förderung des Rückbaus bewirkt zwar, dass die Konzepte und die Rückbauschwerpunkte von den Unternehmen grundsätzlich nicht infrage gestellt werden. Trotzdem wird häufig noch ein erheblicher Abstimmungsbedarf vor allem hinsichtlich der Mengengerüste und des zeitlichen Verlaufs gesehen. Da strittige Gebäude bislang aufgeschoben worden sind, sind dort Hemmnisse zu erwarten.

Die befragten Unternehmen sind in rund 80% der Fälle nicht in vergleichbarer Weise betroffen. Ansätze für einen Lastenausgleich bzw. eine gleichmäßigere Lastenverteilung gibt es jedoch nicht, sieht man von einigen Beispielen für geringe Ausgleichszahlungen bei Mieterwechsel zwischen Unternehmen ab. Geplante Fusionen, um die Insolvenz eines Unternehmens abzuwenden, sind bisher nicht zustande gekommen. Ein gemeinsames,

institutionalisiertes Umbaumanagement gibt es nur in einem Fall, aber auch hier wird es nicht von allen Unternehmen getragen.

Förderung des Rückbaus

Der noch vor Beginn der Förderung des Stadtumbaus Ost zu beobachtende Attentismus der Wohnungsunternehmen ist nur noch in Ausnahmefällen anzutreffen. Die Erleichterung der Abrissfinanzierung und die Entlastung der Unternehmen stellen für diese inzwischen einen hohen Anreiz dar, die Förderung in Anspruch zu nehmen. Tatsächlich sind die durchschnittlichen Abrisskosten auf ein Niveau nahe der Förderpauschalen gesunken.

Bei der Umsetzung der Förderung sehen sich die Unternehmen allerdings vor erhebliche Probleme gestellt: Bis Herbst 2003 waren die Abrisse zu großen Teilen nur über Landesprogramme oder mittels Zwischenfinanzierungen durch die Wohnungsunternehmen zu realisieren, die hierfür ihre liquiden Eigenmittel mobilisieren mussten. Zudem wies das Bewilligungsverfahren in den ersten zwei Programmjahren massive Anlaufschwierigkeiten und Unschärfen auf, wodurch diese Unsicherheiten erheblich verstärkt wurden. Zwischen der Beantragung der Gesamtmaßnahme durch die Kommune und der Bewilligung der Einzelvorhaben lag bisher meist mehr als ein Jahr.

Allerdings wird das Förderverfahren von den Beteiligten inzwischen nicht mehr prinzipiell infrage gestellt. Die Verbesserungsvorschläge betreffen im Wesentlichen seine organisatorische Straffung und schnellere Abwicklung. Verbesserungsvorschläge für das Förderverfahren betreffen vor allem Flexibilisierung des Fördermitteleinsatzes und Straffung des Bewilligungsverfahrens.

Altschuldenhilfe

Ohne parallele oder zumindest in Aussicht stehende Teilentlastung von den Altschulden findet praktisch kein Abriss statt. Die Abrissförderung greift im Wesentlichen nur in Verbindung mit Teilentlastung nach § 6a, was in der Konsequenz Hemmnisse für die Umsetzung der Stadtumbaukonzepte schafft: Unternehmen ohne Aussicht auf eine Altschuldenentlastung sind in der Regel nicht bereit, allein aufgrund der Rückbauförderung Abrisse zu tätigen, auch wenn sie sich im Rahmen der Handlungskonzepte zum Rückbau bekannt haben. Sie beschränken sich auf Ankündigungen mit mehrjährigem Zeithorizont.

Die Unternehmen führen hierbei vor allem betriebswirtschaftliche Überlegungen ins Feld. Zur Nichtbeteiligung trägt aber auch bei, dass man hier eine "Gerechtigkeitslücke" er-

kennt. Der quantitative Beitrag der nicht § 6a-berechtigten Unternehmen zum Stadtumbau ist zwar in der Regel begrenzt, fehlende Rückbaumöglichkeiten solcher Unternehmen können jedoch insbesondere städtebaulich wünschenswerte Rückbaumaßnahmen vereiteln.

Anträge auf Teilentlastung, die bisher noch nicht bewilligt worden sind, stellen für die betroffenen Unternehmen einen erheblichen Unsicherheitsfaktor dar. Unternehmen mit nicht beschiedenen Anträgen verhalten sich teilweise zögerlich, da Abrisse im Falle einer Nichtbewilligung ein erhebliches betriebswirtschaftliches Risiko darstellen, das die Vorstände gegenüber den Aufsichtsgremien zu vertreten hätten. Große Unsicherheit herrscht auch bei Nachbeantragungen oder zusätzlichen Beantragungen, die regelmäßig dann erforderlich werden, wenn in den Fortschreibungen von Stadtumbaukonzepten höhere Rückbauleistungen der Unternehmen vereinbart worden sind.

Geschäftsbeziehungen mit den Banken

Die Handlungsspielräume der befragten Unternehmen sind mehrheitlich durch fehlende Liquidität und Schuldendienste stark eingeschränkt. Die Banken agieren bei Prolongation von Krediten zurückhaltend, sind aber bis auf einige Hypothekenbanken, die eine Beendigung möglichst aller Kreditverträge anstreben, grundsätzlich kooperationsbereit. Die Banken haben in den von uns untersuchten Fällen durchweg den bisherigen Rückbaumaßnahmen als Bestandteil der Unternehmenskonzepte nach § 6a AHG zugestimmt. Problematisch wird die Rolle der Banken, wenn auf den Abrissobjekten Neuschulden aufgrund von Kauf oder Modernisierung bzw. Altschulden ohne gesicherte § 6a-Entlastung liegen. Wenn mit fortschreitendem Umbau zunehmend belastete Gebäude einbezogen werden müssen, wird mit erheblichen Widerständen seitens der Banken gerechnet.

Umsetzung des Rückbaus

Der Rückbau schlägt sich inzwischen in einem erkennbar geringeren Anstieg des Leerstands bei den untersuchten Unternehmen nieder. Er reicht bisher allerdings nur in Einzelfällen aus, um den Trend umzukehren. Betrug der Anteil der Abrisse am Leerstand der befragten Unternehmen bis zum Jahr 2001 nur knapp 2%, so sind zwischen 2003 und 2006 jährlich rund 10% geplant. Damit könnte bis 2006 ein Viertel der städtischen Gesamt leerstände bewältigt werden.

Die Dauer des gezielten Leerzugs abzureißender Gebäude war bisher mit rund einem dreiviertel Jahr recht kurz. Die Unternehmen erreichen in der Regel sehr hohe Umset-

zungsquoten im eigenen Bestand (70-80%). Jedoch deuten sich bei den Ersatzwohnungen zunehmende Verknappungen an, insbesondere, weil die Umsetzmieter eine starke Bindung an ihr jeweiliges Wohngebiet aufweisen.

Flächenhafte Abrisse werden zwar grundsätzlich angestrebt, jedoch nur in Ausnahmefällen realisiert. Teilweise werden Teilrückbaumaßnahmen aufgrund der Tatsache bevorzugt, dass dauerhaft die Vermietbarkeit von 5. und 6. Etagen infrage gestellt ist. Hierfür werden die zur Verfügung stehenden Rückbaumittel jedoch als nicht annähernd hinreichend angesehen. Andere Unternehmen planen die dauerhafte Stilllegung von Obergeschossen anstelle eines Totalabrisses, wobei Unsicherheit bei der Frage besteht, ob dies als ausreichend für eine Teilentlastung angesehen wird.

Die Anpassung der technischen Infrastruktur wirft noch keine ernsthaften Probleme auf. Bisher wurde die Finanzierung erforderlicher Maßnahmen durch Eigenleistungen der Unternehmen, der Versorgungsunternehmen oder der Kommune sichergestellt. Die befragten Unternehmen möchten diese Praxis jedoch in den kommenden Jahren durch dauerhafte vertragliche Lösungen ersetzt sehen. In einigen Städten sind auch die Versorgungsunternehmen inzwischen "aufgewacht" und pokern um Förderung. Hier drohen in mehreren Städten Hemmnisse.

Wirkungsweise des Programms

"Stadtumbau Ost" ist bisher im Wesentlichen ein Programm für Großsiedlungen und die großen Wohnungsunternehmen. Am stärksten eingebunden sind die kommunalen Wohnungsunternehmen. Unterschiedlicher betroffen und beteiligt sind die Genossenschaften. So gut wie gar nicht im Boot sind die privaten Wohnungsunternehmen und die Zwischenerber. Das Programm "Stadtumbau Ost" stellt so gut wie keinen Anreiz für Einzeleigentümer dar.

Das Programm "Stadtumbau Ost" wird bisher im Wesentlichen als ein Rückbauprogramm angenommen - Aufwertungsmaßnahmen spielen zurzeit nur eine untergeordnete Rolle. Ein hemmender Faktor hierbei ist einerseits der erforderliche kommunale Finanzierungsbeitrag. Andererseits sind die Aufwertungsschwerpunkte oft umstritten und nicht zuletzt stellen sich bei Aufwertungsbemühungen in der Innenstadt zusätzliche Umsetzungsprobleme.

In den meisten Städten wird die Notwendigkeit betont, die Stadtumbaukonzepte flexibel auszulegen. In einigen Fällen mussten inzwischen die Bevölkerungsprognosen nach unten angepasst und die Rückbauvolumina erhöht werden. Hier wird es zu erheblichen zu-

- V -

sätzlichen Abstimmungserfordernissen kommen und eine Reihe gegenwärtig geklärter Fragen wird neu aufgeworfen werden.

ABSTRACT

Two years after the Eastern Urban Renewal Programme came into force, the task was to study scientifically what progress has been made in its implementation into practice already and what the objective and subjective factors are that stand in the way of a speedier implementation. Oral interviews of 61 selected housing corporations and 25 municipal administrations in Eastern Germany make up the core of the study.

Cooperation relations

Usually, the municipal corporation and all relevant cooperatives are involved in the negotiations on a town's renewal. The interim purchasers were not and still are not prepared to cooperate, be it as private companies or newly founded cooperatives. However, the fact that they do not get involved in the demolition, due to their restricted scope of action, is accepted by the other players. The private individual owners are not included at all.

Formalised rounds of negotiations between the town and the housing corporations are continued, in part, also after the concept has been drawn up, and in some cases the utilities have been involved as well. Frequently, the regular working bodies have been replaced by operative, mostly informal coordination. Where there is no dialogue at all, the town's renewal has been blocked. This only applies to a few cases, though.

So far, it has been mainly the housing parts of the urban renewal concepts that have been implemented. As regards the more town-planning oriented measures, there is often no consensus yet. The support for the demolition does have the effect that the concepts and the main focus of demolition are not called into question by the companies. However, the concepts still require considerable coordination, especially with regard to the volume scale and the time frame. As disputed buildings have been delayed so far, obstacles are yet to be expected in this area.

In some 80 percent of the cases, the companies interviewed are not affected in the same way. However, there are no concepts of equalising the burden or sharing it in any way, except for a few cases of minor compensation payments when a tenant switched between the housing corporations. There have not yet been any planned mergers in order to ward off the bankruptcy of any one company. A joint, institutionalised renewal management is to be found only in one case, and even there, it is not supported by all the housing corporations.

Promoting demolition

The attitude still to be observed among the housing companies at the beginning of the support for the Eastern Urban Renewal Programme has only survived in case of a few exceptions. The alleviation of demolition finance and the financial relief of the companies meanwhile represent a great incentive for them to accept the subsidies. In actual fact, the average demolition cost has dropped close to the lump sum subsidies.

However, the housing corporations are meeting considerable problems in availing of the subsidies. Up to the autumn of 2003, the demolitions were implemented to a large extent only with the help of federal state money or by means of interim finance through the housing corporations, who had to mobilise their own cash for this purpose. Furthermore, the approval procedure underwent massive teething problems and displayed a certain degree of vagueness during the first two years of the Programme, which increased the sense of insecurity considerably. The time between the application of the entire measure by the municipality and the approval of the individual projects was usually over a year.

However, meanwhile the parties involved do not call into question the subsidising procedure in principle any longer. The suggestions for improvement mainly refer to an organisational streamlining and its speedy implementation. Further suggestions for improvement relate to a more flexible use of the subsidies and a streamlining of the approval procedure itself.

Help with old debts

There is more or less no demolition without a parallel or at least promised partial relief from the old debts. The subsidies for demolition only works in connection with a partial relief from the old debts pursuant to § 6a, which, in turn, creates considerable obstacles for the implementation of the urban renewal concepts: companies without the prospect of an relief from the old debts are usually not prepared to demolish buildings just with the subsidies for the demolition work, even if they have committed themselves to the demolition within the framework of the concepts of action. They restrict themselves to promises with a time schedule comprising several years.

The companies mainly quote business management considerations for this attitude. The resolve not to participate also hails from a "gap in justice" that is generally perceived. The quantitative contribution to urban renewal of the companies not eligible to benefit from the § 6a ruling is usually limited, but lacking ability of demolition for such companies may thwart demolition that may be desirable from a town planning point of view.

Applications for partial relief that have not yet been approved of represent a considerable factor of insecurity for the companies affected. Companies with applications that have not been decided upon so far, act hesitantly in part, as the demolition represents a considerable business risk in the case the approval is not issued at all, which the boards of these companies would have to defend against the supervisory bodies. There is also a great sense of insecurity in case of belated applications or additional applications, which become necessary regularly when a greater scope of demolition is agreed with the companies in the continuation of the urban renewal concepts.

Business relations with the banks

The scope of action among the companies interviewed is limited in the majority by a lack of cash and debt servicing. The banks are hesitant when asked to extend loans; however, they are ready to cooperate with the exception of a few mortgage banks who are striving to terminate most of the loan agreements. Generally, the banks have agreed to the previous demolition measures as part of the corporate concepts pursuant to § 6a AHG. A problem with the role of the banks arises when there are new debts connected with the demolition objects, due to purchase or modernisation or there are old debts that develop in connection with the sites without a secured § 6a-relief. When more and more burdened buildings have to be involved, as the renewal progresses, the companies expect considerable resistance by the banks.

Implementing the demolition

The demolition has meanwhile led to a far lower increase in vacant housing among the companies studied. However, there are only a few examples to date in which this has sufficed to turn the tide. Up to the year 2001, the share of vacant housing made up only 2 percent of the demolition volume among the companies interviewed. Meanwhile, some 10 percent are planned between the years of 2003 to 2006. This could cope with a quarter of the entire vacant municipal housing by the year 2006.

The duration for moving all tenants out of buildings to be demolished has been quite short to date, amounting only to three quarters of a year. The companies usually achieve quite high rehousing rates of the tenants within their own housing stock (70 to 80%). However, replacement housing is becoming scarcer, especially as the tenants to be moved are very closely linked to their familiar neighbourhood.

Large-scale demolitions are aspired to as a rule but are only implemented in exceptional cases. Sometimes, partial demolition schemes are preferred because of the fact that the possibility of renting out the 5th and 6th floor is called into question permanently. However, the means available for demolition are not regarded as sufficient for this purpose by far. Other companies are planning to put out of service the upper floors permanently instead of a total demolition, but there is insecurity on the issue of whether this is regarded as sufficient for the partial financial relief.

The adjustment of the technical infrastructure does not yet pose serious problems. Up until now, the financing of the necessary measures was secured through the own funding by the companies themselves, the utilities or the municipalities. However, this practice is to be replaced more and more by permanent contractual solutions over the years to come. In some towns, the utilities have meanwhile 'woken up' and are playing poker for the subsidies. This is where obstacles are on the horizon for several towns.

The Programme's mode of action

The Eastern Urban Renewal Programme has been mainly a programme for large housing estates and the major housing corporations to date. The municipal housing corporations are the most involved. The cooperatives are affected and are participating to a differing degree. And the private housing corporations and the interim purchasers are the fewest on board. The Eastern Urban Renewal Programme does not really represent any kind of incentive for individual owners of real estate.

The Eastern Urban Renewal Programme has been mainly regarded as a demolition programme so far - refurbishment measures only played a minor role at the moment. One of the inhibiting factors, above all, is the necessary municipal financial contribution. Furthermore, the refurbishment focus is disputed and the efforts in the inner-city areas are meeting with additional problems of implementation.

In most cities, the necessity is stressed to interpret the urban renewal concepts in a flexible manner. In some cases, the population development forecasts had to be adjusted downwards and the demolition volumes had to be increased. There will be considerable additional coordination need here and a number of currently settled issues are going to be reopened once more.

1. Problemstellung

Zwei Jahre nach Inkrafttreten des Programms "Stadtumbau Ost" haben alle Städte, die in relevantem Umfang vom Problem des Leerstandes betroffen sind, ein Stadtentwicklungskonzept erarbeitet. Diese dynamische Entwicklung ist wesentlich durch den Bundeswettbewerb zum Stadtumbau Ost stimuliert worden, an dem sich 260 Kommunen beteiligt haben. Der relativ enge zeitliche Rahmen, an den die Einreichung der Konzepte gebunden war, hat dafür gesorgt, dass man sich bei deren Erarbeitung auf die wesentlichen Aspekte des Stadtumbaus konzentriert hat. Allerdings ließ das zeitliche Limit relativ wenig Spielräume für die Abstimmung von konkreten Maßnahmen zwischen den Akteuren, insbesondere der Wohnungsunternehmen mit der Kommune, aber auch mit den Versorgungsunternehmen und Banken.

Stimuliert durch die Zuschüsse, die das Programm "Stadtumbau Ost" zur Verfügung stellt, sind inzwischen zahlreiche Abrisse und erste Maßnahmen zur Aufwertung in Angriff genommen worden. Bis ins Frühjahr 2003 war jedoch nicht zu übersehen, dass der Prozess noch nicht die Dynamik entfaltete, die notwendig war, um das Problem in einem angemessenen Zeitrahmen in den Griff zu bekommen. Im Gegenteil: Der Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (GdW) beklagte noch beim 3. Leerstandskongress im März 2003, dass sich das Problem statt abzunehmen weiterhin verstärkt habe.¹ Die geringe Dynamik der Rückbauprozesse wurde von den Wohnungsunternehmen fehlenden finanziellen Handlungsspielräumen, Defiziten des Förderprogramms und Verzögerungen im Verfahren seiner Umsetzung sowie der mangelnden Kooperationsbereitschaft der Banken zugeschrieben. Zusätzlich ist der GdW der Auffassung, dass die Handlungsmöglichkeiten der Wohnungsunternehmen und Kommunen, die Probleme zu lösen, immer geringer würden.

Vor allem wurde von den Verbänden der Wohnungswirtschaft Klage darüber geführt, dass Rückbauzuschüsse nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung stünden und den Wohnungsunternehmen die Finanzhilfen nicht schnell genug ausgezahlt würden. Gefordert wurde, die Antrags- und Bewilligungsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen sowie die Fördersummen durchweg pauschaliert auszureichen. Es wurde vorgeschlagen, Bewilligung und Auszahlung direkt durch die Landeskreditanstalten erfolgen zu lassen. An diesen Forderungen ließ sich bereits ablesen, dass das Förderverfahren selbst als ein nicht unwesentliches Hemmnis für einen zügigen Rückbau angesehen wird. Vor allem

¹ Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (GdW): Ohne Stadtumbau Ost kann der weitere Aufbau Ost nicht gelingen. 3. Leerstandskongress des GdW, Berlin, März 2003.

wurde von den Verbänden der Wohnungswirtschaft, wie seit langem gefordert, eine Verbesserung der Härtefallregelung des Altschuldenhilfegesetzes angemahnt.

Für eine sachliche Überprüfung dieser Problemsicht fehlte als zuverlässige Informationsgrundlage eine wissenschaftliche Aufarbeitung der aktuellen Praxiserfahrungen mit der Gewährung der Rückbauförderung. Mit der vorliegenden Untersuchung wird empirisch geprüft, welche wirtschaftlichen, organisatorischen und verhaltensbezogenen Faktoren den Stadtumbauprozess hemmen. Ebenso werden Anregungen zur Beschleunigung und Vereinfachung der Förderverfahren daraufhin untersucht, ob sie tatsächlich die erhofften Wirkungen erwarten lassen.

1.1 Untersuchungsmethode

Im Zentrum der Untersuchung steht eine mündliche Befragung von ca. 60 ausgewählten Wohnungsunternehmen in den neuen Bundesländern. Dieser Ansatz ist vom Auftragnehmer bereits im Angebot dahingehend erweitert und konkretisiert worden, dass parallel zu den Wohnungsunternehmen auch die Stadtverwaltungen in den Fallstädten befragt werden. Dies dient einerseits dem Zweck, die stark interessengeleiteten Sichtweisen der einzelnen Unternehmen jeweils mit der Perspektive der städtischen Verwaltung konfrontieren zu können. Zweitens ist es hierdurch möglich, eine genauere Kenntnis über die Problemkonstellation vor Ort zu erlangen. Drittens wird auf diese Weise erkennbar, wie die betroffenen Unternehmen auf die jeweilige Entwicklung reagieren und wie die Kooperation der Akteure verläuft.

Entsprechend der Aufgabenbeschreibung ist ein Verfahren für die Auswahl von 30 Städten erarbeitet worden. Als Grundvoraussetzung für die Einbeziehung einer Stadt wurde die Teilnahme am Bundeswettbewerb "Stadtumbau Ost" festgelegt. Es wurde eine Stichprobe gezogen, die nach der Größe der Städte und nach der Zugehörigkeit zu den Bundesländern geschichtet war. Bei der Auswahl der Städte wurden solche mit höherem Problemdruck zugrunde gelegt, weil hier mehr Erfahrungen mit der Umsetzung des Programms zu erwarten waren. Diese Überlegung wurde auch bei der Auswahl der Städte hinsichtlich unterschiedlicher Größenklassen und ihrer Verteilung auf die fünf neuen Bundesländer sowie Berlin zugrunde gelegt. Eine Vorabinformation bei den zuständigen Fachreferaten in den Landesministerien sowie bei den Landesverbänden der Wohnungswirtschaft nahm zusätzliche qualitative Kriterien auf. Außerdem sollten ein bis zwei "Erfolgswfälle" aus jedem Land in die Untersuchung einbezogen werden, um genügend empirisches Material für Anregungen zur Bewältigung der Probleme zu erhalten.

Tabelle 1.1

Problemdruck in den ausgewählten Städten	
niedriger Leerstand '95, niedrige Zunahme	0
hoher Leerstand '95, niedrige Zunahme	3
niedriger Leerstand '95, hohe Zunahme	9
hoher Leerstand '95, hohe Zunahme	13
Quellen: BMVBW Stadtumbau Ost, Auswertung des Bundeswettbewerbs Berlin 2003, eigene Berechnungen	

Ein danach strukturierter Auswahlvorschlag wurde im Juli 2003 mit dem Auftraggeber abgestimmt und eine endgültige Städteauswahl erarbeitet. Wie aus Tabelle 1.1 zu entnehmen ist, wurden vorwiegend Kommunen in die Befragung einbezogen, in denen seit 1995 eine hohe Zunahme des Leerstands zu verzeichnen ist. Ein kleinerer Teil weist zudem einen hohen Leerstand bereits im Jahr 1995 auf, der seitdem nur noch langsam zugenommen hat. Gar nicht in die Stichprobe aufgenommen wurden Städte, in denen sich ein niedriger Leerstand seit Mitte der 90er-Jahre nur wenig erhöht hat.

Tabelle 1.2

Ausgewählte Bundesländer und Städte	
Berlin	Berlin
Brandenburg	Brandenburg Forst (Lausitz) Frankfurt (Oder) Schwedt/Oder Wittenberge
Mecklenburg-Vorpommern	Parchim Schwerin Stavenhagen
Sachsen	Chemnitz Leipzig Plauen Riesa Schwarzenberg Zwickau
Sachsen-Anhalt	Dessau Halle (Saale) Magdeburg Sangerhausen Stendal
Thüringen	Altenburg Erfurt Gera Gotha Leinefelde Suhl
Quelle: IfS Befragung in Unternehmen und Stadtverwaltungen	

In die Befragung sind insgesamt 61 Wohnungsunternehmen in 26 Kommunen einbezogen worden. Unter den befragten Wohnungsunternehmen befanden sich 25 kommunale Gesellschaften und 33 Genossenschaften sowie drei private Wohnungsunternehmen. Dabei handelte es sich in zwei Fällen um Zwischenerwerber und in einem Fall war ein ehemals kommunales Unternehmen an einen privaten Investor verkauft worden.

Tabelle 1.3

Durchgeführte Befragungen	
Stadtverwaltungen	25
Wohnungsunternehmen	61
davon	
kommunale Gesellschaften	25
Genossenschaften	33
private Wohnungsunternehmen	3
Quelle: IfS Befragung in Unternehmen und Stadtverwaltungen	

Tabelle 1.4

Durchgeführte Befragungen nach Ländern						
	Thüringen	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Brandenburg	Meckl.-Vorp.	Berlin
Stadtverwaltungen	6	6	4	5	3	1
Unternehmen	15	15	13	11	6	1
Quelle: IfS Befragung in Unternehmen und Stadtverwaltungen						

Aus Thüringen und Sachsen waren jeweils 15 Unternehmen aus sechs Städten einbezogen, in Sachsen-Anhalt wurden 13 Wohnungsunternehmen in fünf Städten befragt, in Brandenburg waren es elf in fünf Städten und in Mecklenburg-Vorpommern wurden sechs Unternehmen in drei Städten befragt. Hinzu kam eine Befragung im Ostteil Berlins.

Für die Befragung in den Unternehmen wurde ein mehrgleisiges Verfahren gewählt. Einerseits wurde auf der Ebene der Geschäftsleitung beziehungsweise des Vorstandes ein problemorientiertes mündlich-persönliches Gespräch konzipiert. Um überprüfen zu können, ob tatsächlich alle inhaltlich relevanten Aspekte behandelt worden sind, ist der Befragung ein Leitfaden zugrunde gelegt worden, der in halbstandardisierter Form eine weitgehend offene Gesprächsführung sicherstellte. Ergänzend wurden standardisierte Protokollierungsmöglichkeiten in den Leitfaden aufgenommen, um die Strukturierung des Gesprächs und die Auswertung der komplexen Sachverhalte zu erleichtern.

Den Wohnungsunternehmen wurde zusätzlich ein Datenerfassungsblatt für die separate schriftliche Erhebung von Angaben zugesandt. Für die Befragungen bei den Kommunen

wurde ebenfalls ein Gesprächsleitfaden erstellt. Der Themenkatalog für die Gespräche mit den Ländern und Förderbanken wurde anschließend aus den Gesprächen mit den Unternehmen und Kommunen entwickelt, weil sich in deren Verlauf eine Reihe zusätzlicher Fragen ergeben hatte.

Der Leitfaden für die Unternehmensbefragung umfasste die Problemfelder Betroffenheit und Strategie der Unternehmen, die Rolle des Stadtumbaukonzeptes und der städtischen Kooperationsbeziehungen, die Ebene der Geschäftsbeziehungen mit den Banken, die Förderung von Abrissen und Aufwertungsmaßnahmen, die Umsetzung des Rückbaus und die Wirkungen von Rückbaumaßnahmen.

2. Ergebnisse

Bereits aus der amtlichen Statistik lässt sich inzwischen ablesen, dass der vor Auslobung des Wettbewerbs "Stadtumbau Ost" vorherrschende Attentismus unter den ostdeutschen Wohnungsunternehmen inzwischen einer zunehmenden Bereitschaft zum Rückbau gewichen ist.

Abbildung 2.1

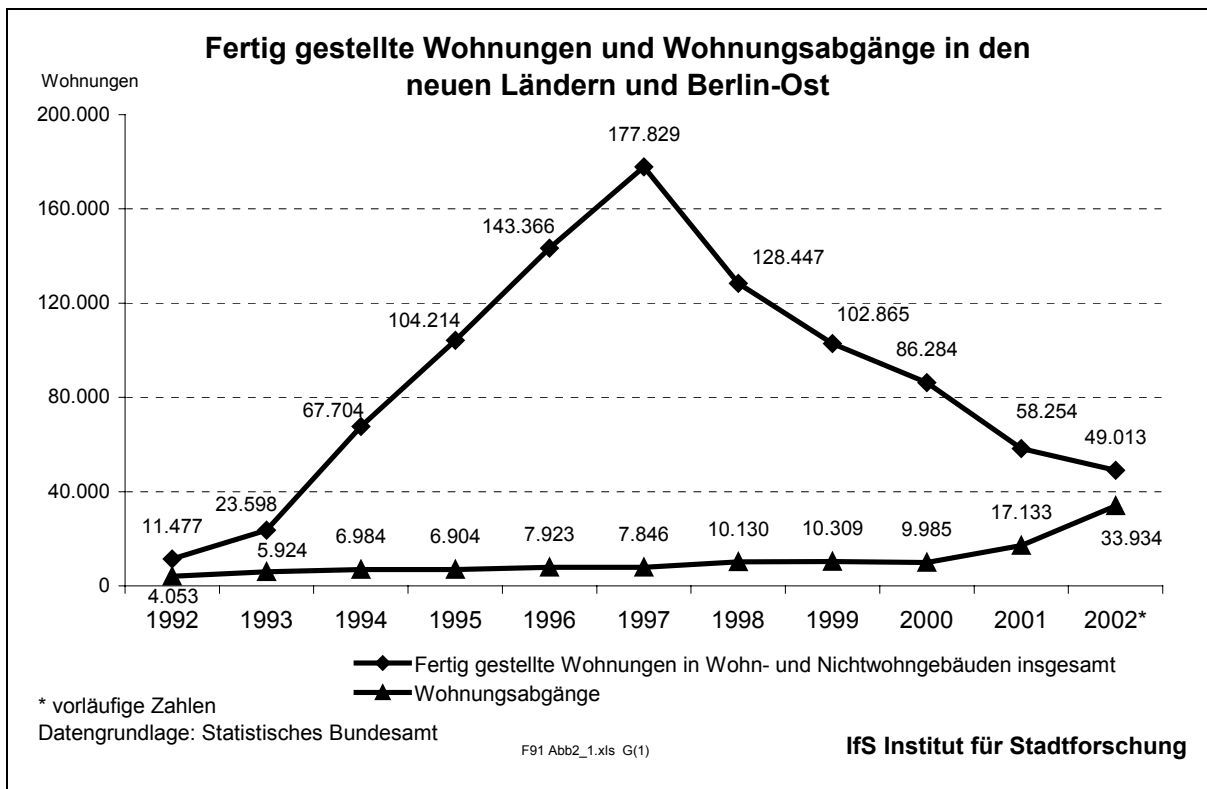


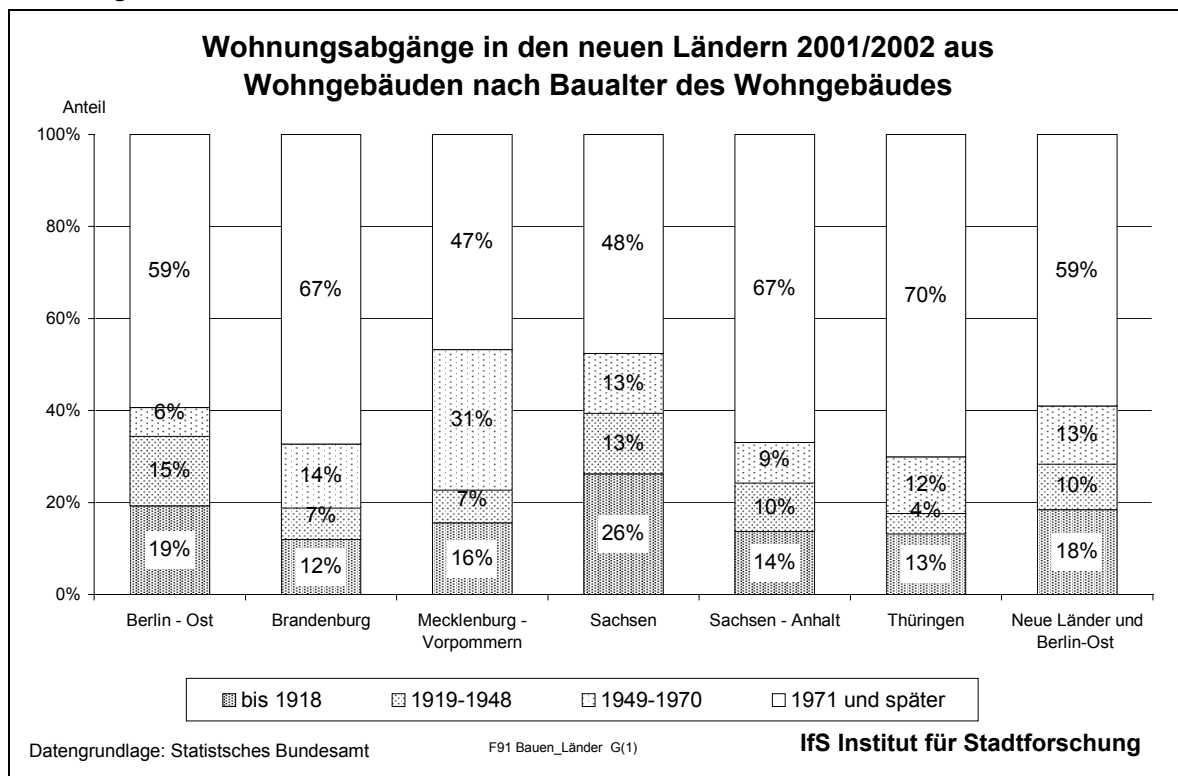
Abbildung 2.1 stellt die Entwicklung der fertig gestellten Wohnungen den Wohnungsabgängen in den neuen Ländern gegenüber. Dazu ist einschränkend anzumerken, dass die Bautätigkeitsstatistik nicht die tatsächlich vollzogenen Rückbaumaßnahmen, sondern die beantragten Abrissgenehmigungen erfasst. Insofern greift sie, wenn sich zwischen beide Sachverhalte längere Zeiträume schieben, dem realen Geschehen vor. Dennoch lassen sich einige bemerkenswerte Tendenzen ablesen.

Nachdem die Fertigstellungen bis 1997 auf ein Höchstniveau von 178.000 Wohnungen rapide zunahm, gingen sie in den Folgejahren auf bis rund 49.000 Wohnungen in 2002 zurück. Die Wohnungsabgänge blieben in den 90er-Jahren auf einem niedrigen Niveau von rund 5.000 bis 10.000 Wohnungen jährlich. In 2001 ist demgegenüber ein starker Anstieg auf 17.000 Wohnungen zu verzeichnen. In 2002 verdoppelt sich dieses Niveau

auf rund 34.000 Wohnungen. Trotz der erheblichen Steigerungen der Wohnungsabgänge blieb deren Zahl noch unterhalb der Fertigstellungen.

Die deutlichen Steigerungen bei den Abgängen sind vor allem auf höhere Abgangsquoten in den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zurückzuführen. Die Zahl der Wohnungsabgänge in diesen Ländern umfasste 2001 und 2002 etwa 0,8-0,9% des Wohnungsbestands von Ende 2000. Im Land Brandenburg wurden in diesem Zeitraum rund 0,5% des Bestands zurückgebaut, wobei in Brandenburg im Jahr 2002 eine erhebliche Steigerung gegenüber 2001 zu verzeichnen ist (rund 4-fach). Demgegenüber sind die Abgangsquoten 2001/02 in Mecklenburg-Vorpommern (0,3% des Bestands) und Berlin-Ost (0,1% des Bestands) gering.

Abbildung 2.2



Die amtliche Statistik zeigt auch, dass es sich bei fast 60% der "Wohnungsabgänge" um rückgebaute Wohngebäude aus den 70er- und 80er-Jahren handelt. Diesen Beständen waren bereits in Untersuchungen aus dem Jahre 2000 deutlich schlechtere Marktchancen als den übrigen Beständen attestiert worden.² Der hohe Anteil der Nachkriegsbestände

² Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR): Marktchancen industriell errichteter Wohnungsbestände, Reihe Forschungen Bd. 90, Bonn 2000.

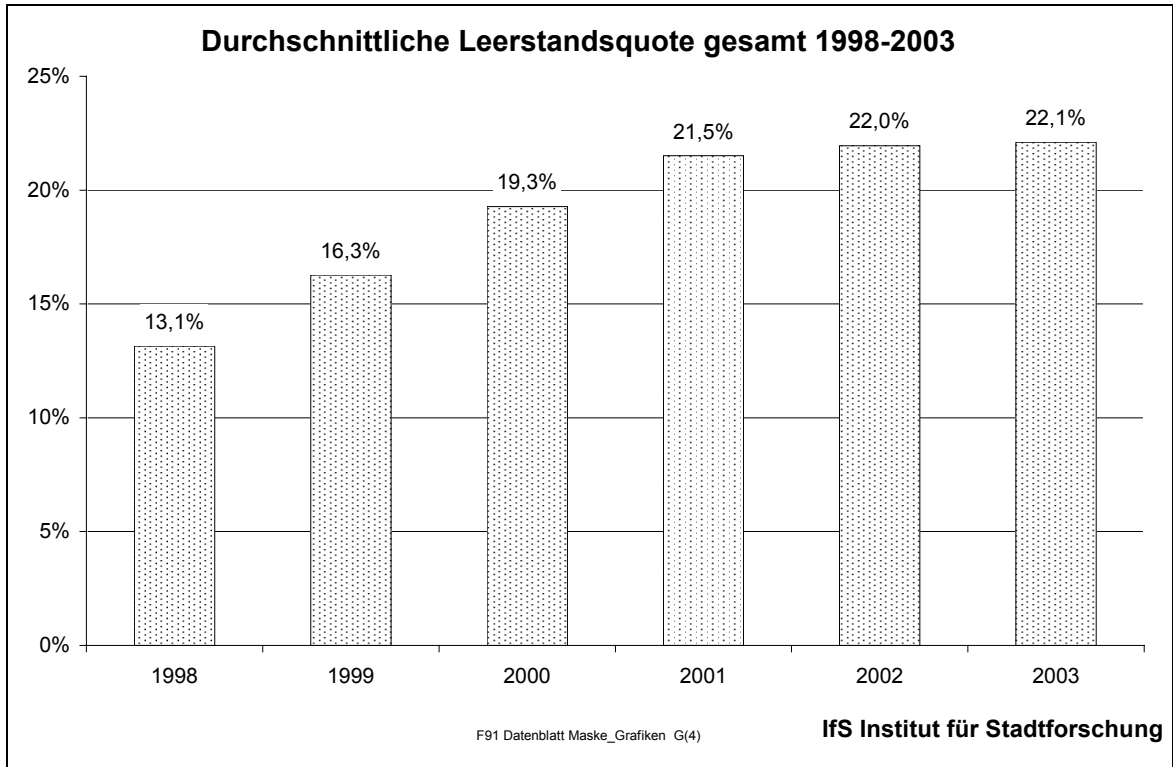
lässt bereits vermuten, dass es sich beim Rückbau vornehmlich um Abrisse im Plattenbaubestand handelt und dass die hohen Leerstände im Altbaubestand dadurch noch nicht wesentlich reduziert werden. Immerhin bilden die Altbauten bis 1918 mit 18% einen nicht zu vernachlässigenden Anteil an den Abgängen, wobei die Länder Sachsen und Berlin führend sind.

Der Vergleich der Baualtersstruktur der Wohnungsabgänge mit der Altersstruktur des Wohnungsbestands verdeutlicht (mit gewissen Unschärfen aufgrund leichter Unterschiede der Klassen der Statistiken) den überproportionalen Anteil des DDR-Wohnungsbaus an den Abgängen. In den neuen Ländern insgesamt liegt der Anteil der Wohnungsabgänge in zwischen 1949 und 1978/80 errichteten Gebäuden um zwölf Prozentpunkte über dem Anteil dieser Baualtersgruppe am Bestand; bei Bauten der 80er-Jahre sind es 14 Prozentpunkte mehr. Überproportional viele Abgänge von 80er-Jahre-Beständen verzeichnen die Länder Sachsen und Sachsen-Anhalt, Altbauten sind besonders in Sachsen-Anhalt und Thüringen unterrepräsentiert (siehe Tabelle 2.1).

Tabelle 2.1

Vergleich der Altersstruktur der Wohnungsabgänge 2001/2002 mit dem Wohnungsbestand 1998 (Mikrozensus-Zusatzerhebung)							
	Berlin-Ost	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen	Neue Länder/Berlin-Ost
Baualter Wohnungsabgänge 2001/2002							
bis 1918	19%	12%	16%	26%	14%	13%	18%
1919-1948	15%	7%	7%	13%	10%	4%	10%
1949-1980	65%	62%	58%	24%	37%	55%	40%
1981 u. später (Annahme max. 1990)	0%	20%	19%	36%	39%	27%	32%
Baualter Wohnungsbestand 1998							
bis 1918	22%	18%	20%	32%	27%	29%	26%
1919-1948	19%	23%	15%	20%	21%	16%	19%
1949-1978	25%	30%	35%	24%	28%	28%	28%
1979-1990	26%	19%	18%	15%	15%	19%	18%
1991 - 1998	9%	10%	12%	8%	8%	8%	9%
Differenz Prozentpunkte							
bis 1918	-3	-6	-5	-6	-14	-16	-8
1919-1948	-4	-16	-8	-7	-11	-12	-10
1949-1978/1980	41	31	23	0	9	27	12
1979/1981-1990	-25	1	1	21	24	8	14
1991-1998	-9	-10	-12	-8	-8	-8	-9
Datengrundlage: Statistisches Bundesamt							

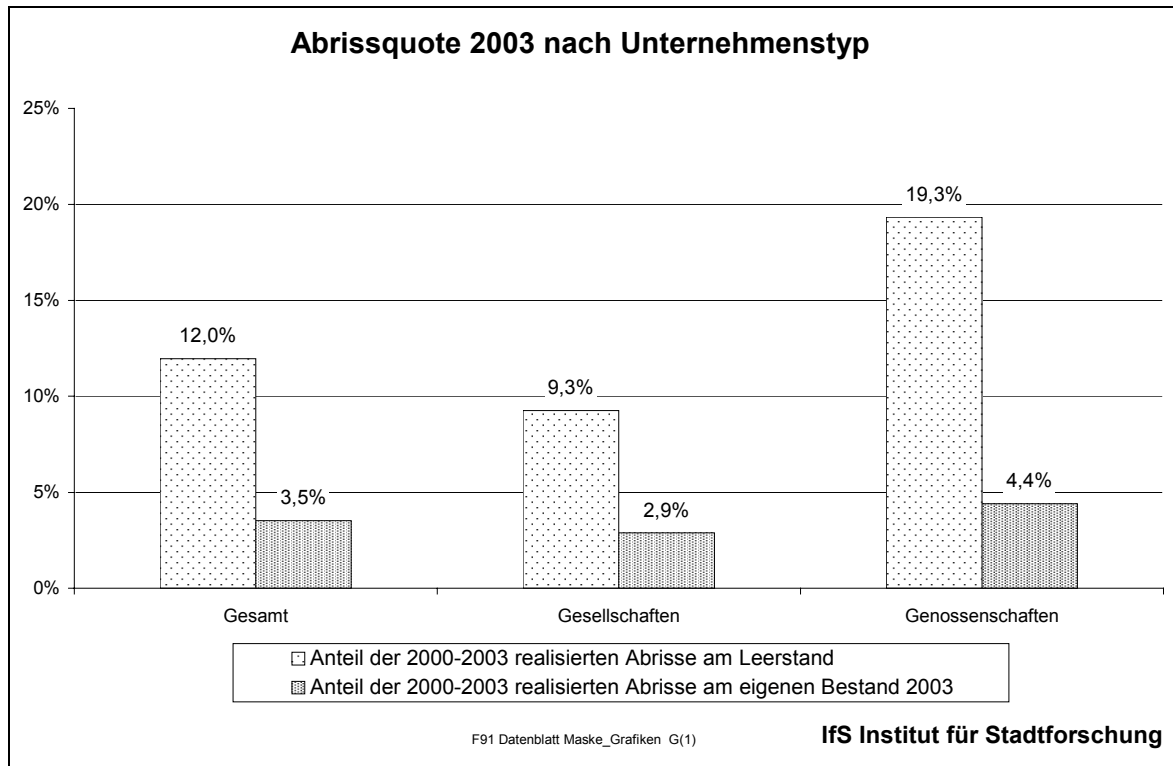
Abbildung 2.3



Quelle: IfS Befragung in Unternehmen und Stadtverwaltungen

Der Verlauf der Leerstandsentwicklung in den von uns untersuchten Wohnungsunternehmen bestätigt den Eindruck, den man aus der amtlichen Statistik gewinnen kann. Der Rückbau trägt inzwischen zu einem erkennbar geringeren Anstieg des Leerstands bei den untersuchten Unternehmen bei. Er reicht bisher allerdings nur in Einzelfällen aus, um den Trend umzukehren. Betrug der Anteil der Abrisse am Leerstand der befragten Unternehmen bis zum Jahr 2001 nur knapp 2%, so sind zwischen 2003 und 2006 jährlich rund 10% geplant. Sollten sich diese Vorhaben realisieren lassen, könnte bis 2006 ein Viertel der Gesamtleerstände in den untersuchten Städten bewältigt werden.

Abbildung 2.4



Quelle: IfS Befragung in Unternehmen und Stadtverwaltungen

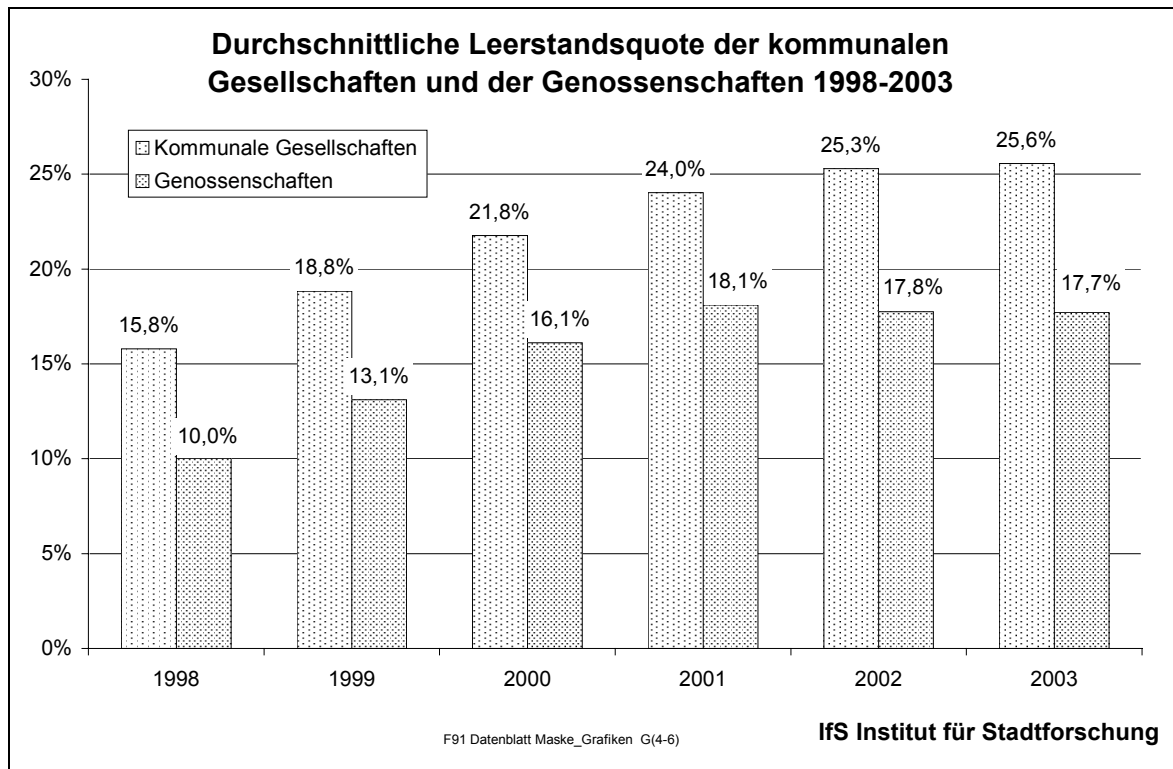
Unter der Voraussetzung, dass sich die geplanten Abrisse für das Jahr 2003 realisieren lassen, erreichen die befragten Genossenschaften mit rund 19% in diesem Jahr eine Abrissquote, die doppelt so hoch liegt wie bei den kommunalen Gesellschaften. Auch die durchschnittliche Leerstandsentwicklung verläuft bei den Genossenschaften positiver als bei den kommunalen Gesellschaften. Während bei Letzteren seit dem Jahr 2001 nur eine Stagnation der Leerstandsquote zu verzeichnen ist, ist diese bei den Genossenschaften im selben Zeitraum bereits rückläufig (siehe Abbildung 2.5).

Ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Größe der untersuchten Wohnungsunternehmen und der Höhe der Leerstände ist nicht zu erkennen. Allerdings beschränken sich Leerstandsquoten unterhalb von 5% auf Unternehmen mit weniger als 5.000 WE. Insofern scheint es kleineren Unternehmen eher zu gelingen, mit Maßnahmen gegen negative Trends erfolgreich zu sein. Allerdings sind auch die kleinen Unternehmen nicht wesentlich seltener als große von hohen Leerstandsquoten betroffen.

Auch die Zusammensetzung des Wohnungsbestandes nach Altersgruppen hat nur einen geringen Einfluss auf die Leerstandsquoten der Unternehmen. Deutlicher ist er bei einem Vergleich der Leerstände bei unterschiedlichen Modernisierungsgraden: Bei den Unternehmen, deren Wohnungsbestand zu mehr als der Hälfte voll modernisiert ist, liegt die

Leerstandsquote sechsmal häufiger unter 15% als bei Unternehmen mit weniger als einem Viertel voll modernisierter Wohnungen. So standen bei 80% der Unternehmen mit einem Anteil von nicht-modernisierten Wohnungen von über einem Drittel mehr als 25% der Wohnungen leer.

Abbildung 2.5



Quelle: IfS Befragung in Unternehmen und Stadtverwaltungen

Dabei zeigen die Befunde, dass die Vermutung, gerade Unternehmen mit hohem Modernisierungstempo wären in eine Liquiditätsklemme geraten, nicht unbedingt zutrifft. Bei den von uns untersuchten Unternehmen zeigt sich vielmehr ein umgekehrter Zusammenhang: Die Unternehmen mit nur gering modernisierten Beständen sehen ihre Handlungsspielräume stärker durch fehlende Liquidität eingeschränkt als diejenigen, die über mehr als ein Drittel modernisierte Bestände verfügen.

Tabelle 2.2

Eingeschränkter Handlungsspielraum durch fehlende Liquidität nach Modernisierungsgrad						
		Anteil voll modernisiert				Gesamt
		bis 25%	über 25 bis 33%	über 33 bis 50%	über 50%	
stark	Anzahl	5	3	3	3	14
	% von Anteil voll modernisiert	41,7%	30,0%	20,0%	23,1%	28,0%
spürbar	Anzahl	3	3	3	4	13
	% von Anteil voll modernisiert	25,0%	30,0%	20,0%	30,8%	26,0%
wenig	Anzahl	4	4	9	6	23
	% von Anteil voll modernisiert	33,3%	40,0%	60,0%	46,2%	46,0%
Gesamt	Anzahl	12	10	15	13	50
	% von Anteil voll modernisiert	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Quelle: IfS Befragung in Unternehmen und Stadtverwaltungen

Die Finanzierungsspielräume sind eher dann eingeschränkt, wenn die Leerstände sich bereits in der ersten Hälfte der 90er-Jahre als Problem herausgebildet haben und werden dann als deutlich geringer bezeichnet, wenn die Leerstandsquote 20% unterschreitet. Bei geringerem Leerstand hält man immerhin in der Hälfte der befragten Unternehmen die Finanzierungsspielräume für wenig eingeschränkt.

Die untersuchten kommunalen Gesellschaften, die typischerweise über größere, schon Anfang der 90er-Jahre in hohem Maße leer stehende Altbaubestände verfügen, waren deutlich stärker von Leerständen betroffen als die Genossenschaften. So wies fast die Hälfte der Genossenschaften einen Leerstand von unter 15% auf, während dies nur bei 8% der kommunalen Gesellschaften der Fall war. Umgekehrt standen bei über der Hälfte von ihnen mehr als 25% der Wohnungen leer, was nur bei einem Viertel der Genossenschaften der Fall war. Auch hat sich für fast 70% der befragten Genossenschaften der Leerstand als großes Problem erst seit Ende der 90er-Jahre erwiesen, während fast die Hälfte der kommunalen Gesellschaften schon seit Mitte des Jahrzehnts damit konfrontiert war.

Die Anzahl der vollständig leer stehenden Gebäude hat sich in den vergangenen Jahren mehr als verdoppelt. Pro Unternehmen standen 2002 im Durchschnitt 55 Gebäude vollständig leer, während dies im Jahr 1998 nur 26 gewesen waren. In den Gebäuden befanden sich durchschnittlich 30 Wohnungen, allerdings bei einer Bandbreite von vier bis zu knapp 300 Wohnungen. Immerhin befindet sich damit inzwischen rund ein Viertel aller leer stehenden Wohnungen in vollständig entmieteten Gebäuden, vor fünf Jahren waren

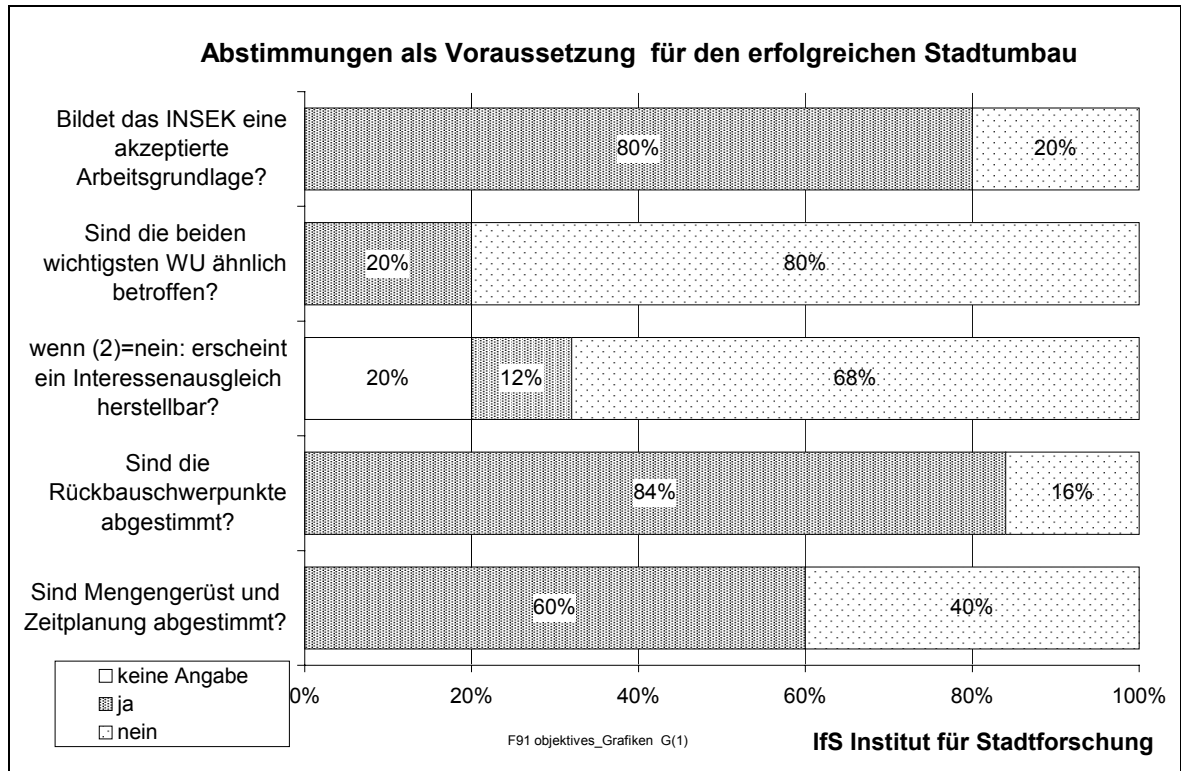
dies erst 10% gewesen. In dieser zunehmenden Konzentration drücken sich die fortschreitende Entleerung, aber auch gezielte Vorbereitungen der Unternehmen aus.

2.1 Stadtumbaukonzept und Kooperationsbeziehungen

Die Stadtumbaukonzepte stellen in rund acht von zehn Fällen eine konsensfähige Basis für die Rückbaumaßnahmen dar. Gleichzeitig bilden sie die für die Förderung erforderliche räumliche Gebietskulisse. Einschränkend muss allerdings angemerkt werden, dass bisher vor allem die wohnungswirtschaftlich geprägten Bestandteile der Konzepte praktisch abgearbeitet werden, während bei eher städtebaulich begründeten Maßnahmen häufig noch kein Konsens hergestellt werden konnte. Das betrifft in erster Linie Gebäude, deren Rückbau zwar städtebaulich wünschenswert erscheint, die jedoch noch einen recht guten Vermietungsstand aufweisen. Zum anderen werden solche Gebäude zurückgestellt, in die bereits Mittel für Teilmodernisierungen geflossen sind.

Grundsätzlich jedoch wirken die Förderrichtlinien für den Rückbau immanent in die Richtung, dass die Konzepte und die Rückbauswerpunkte von den Unternehmen, die eine Förderung in Anspruch nehmen möchten, nicht in Frage gestellt werden können. Dennoch wurde in den Gesprächen in vielen Fällen noch ein erheblicher Abstimmungsbedarf deutlich. Zwar besteht in den meisten Fällen Konsens über die räumlichen Schwerpunkte des Rückbaus, aber hinsichtlich der Mengengerüste und vor allem der zeitlichen Gestaltung der Rückbauprozesse gibt es seitens der Wohnungsunternehmen häufig große Vorbehalte gegenüber den Vorstellungen der Kommune. Da strittige Gebäude bislang aufgeschoben worden sind, sind Hemmnisse in der Zukunft wahrscheinlich.

Abbildung 2.6



Quelle: IfS Befragung in Unternehmen und Stadtverwaltungen

Von der Mehrheit der Befragten wird die Notwendigkeit gesehen, die Konzepte fortzuschreiben. Hieraus werden sich weiterer Abstimmungsbedarf und gegebenenfalls neuer Konfliktstoff ergeben. Insofern ist es als hilfreich anzusehen, dass formalisierte Abstimmungsrunden zwischen Stadt und den Wohnungsunternehmen teilweise auch nach der Konzepterstellung weitergeführt werden. In einigen Fällen hat sich sogar die Zahl der Teilnehmer durch die Hereinnahme der Versorgungsunternehmen erhöht. Häufig sind die Arbeitsgremien jedoch inzwischen durch operative, meist informelle Abstimmungen ersetzt worden. Wo gar kein Dialog stattfindet, ist der Stadtumbau blockiert. Das betrifft allerdings nur ganz wenige Fälle.

Die Unternehmen sind in rund 80% der Fälle nicht in vergleichbarer Weise vom Leerstand betroffen. Ansätze für einen Lastenausgleich bzw. eine gleichmäßigere Lastenverteilung gibt es jedoch trotz teilweise intensiver Bemühungen und einiger aufwändiger Gutachterverfahren unter den von uns befragten Unternehmen nicht. Trotz teilweise länger andauernder Verhandlungen sind nur in einigen Fällen geringe Ausgleichszahlungen bei Mieterwechsel zwischen Unternehmen vereinbart worden. Ein gemeinsames, institutionalisiertes Umbaumanagement gibt es nur in einem Fall, aber auch hier wird es nicht von allen Unternehmen getragen. Praktikable Lösungen für gemeinschaftliches Agieren zu suchen, ist oft gar nicht erst versucht worden, weil auf der Leitungsebene keine Bereit-

schaft vorhanden war, die Steuerungshoheit über den Rückbauprozess zu teilen. Es herrscht so etwas wie "kollegiale Konkurrenz" vor.

Werden die vier abgefragten Voraussetzungen für einen erfolgreichen Stadtumbau zusammen betrachtet³, so ergibt sich, dass in rund zwei Drittel der Fälle diese als gut oder befriedigend zu bezeichnen sind. Im restlichen Drittel sind sie hingegen nur ausreichend oder in 12% der Fälle sogar mangelhaft.

Abbildung 2.7



Quelle: IfS Befragung in Unternehmen und Stadtverwaltungen

In der Regel beteiligen sich die kommunale Gesellschaft und alle relevanten Genossenschaften an den Abstimmungen zum Stadtumbau. Nicht kooperationsbereit waren und sind Zwischenerwerber, sei es in Gestalt von privaten Unternehmen oder neu gegründeten Genossenschaften. Sie haben entweder ihre Bestände modernisiert und diese weisen daher hohe Belastungen auf oder sie sind von Insolvenz bedroht. Aufgrund dieser eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten wird die Nichtbeteiligung der Zwischenerwerber

³ Jede der vier Voraussetzungen (INSEK akzeptierte Arbeitsgrundlage, WU ähnlich betroffen, Rückbauschwerpunkte abgestimmt, Mengengerüst und Zeitplanung abgestimmt) geht mit einem Punkt in die Bewertung ein.

meist von den übrigen Akteuren akzeptiert. In wenigen Fällen ist es zwischen privaten Eigentümern und der Kommune zu erheblichen Konflikten gekommen.

2.2 Aufwertungsplanung

Obwohl mit der Befragung schwerpunktmäßig die Hemmnisse beim Rückbau thematisiert werden sollten, ist auch nach Fortschritten und Hemmnissen bei der Umsetzung von geplanten Aufwertungsmaßnahmen gefragt worden. Grundsätzlich ist hierbei festzustellen, dass die Kommunen und die Unternehmen in den letzten zwei Jahren das größere Gewicht auf die Durchführung und Beschleunigung der Rückbaumaßnahmen gelegt haben. Vordergründig geschah dies, um das drängende Problem der Beseitigung der Leerstände und Entlastung der Unternehmen in Angriff zu nehmen. Aufgrund dieser Notwendigkeit waren die Länder durch die Verwaltungsvereinbarung 2003 ermächtigt worden, in einer ersten Phase mehr als die für den Rückbau vorgesehenen 50% der Stadtumbau-Mittel einzusetzen. Die Kommunen ihrerseits waren nicht nur aus dem Grund, den Rückbauprozess zu forcieren, sehr interessiert daran, dass dafür mehr Mittel bereit gestellt wurden. Bei den Aufwertungsmaßnahmen wird ein kommunaler Miteleistungsanteil fällig und dafür fehlt es im Haushalt vieler Städte an den erforderlichen Finanzmitteln. Um dies auszugleichen, wird mancherorts angeregt, die fehlenden Mittel durch Dritte finanzierbar zu machen.

Hinzu kommt, dass im Abstimmungsprozess unter den Beteiligten zwar weitgehend Konsens über die kurz- und mittelfristig abzureißenden Gebäude erzielt werden konnte, dass aber die Schwerpunkte für Aufwertungsmaßnahmen vielerorts noch strittig sind. Die häufige Priorisierung der Innenstadt durch die Kommune wird in zahlreichen Fällen von den Unternehmen nicht mitgetragen, statt dessen wünscht man sich Aufwertungsmaßnahmen in den Siedlungen, in denen auch der Rückbau hauptsächlich stattfindet. Hierbei spielen städtebauliche Überlegungen eine geringere Rolle und daher richten sich die Forderungen auch nicht auf eine Gestaltung des Wohnumfeldes. Für die Wohnungsunternehmen steht das Interesse an einer Aufwertung der Restbestände aus verschiedenen Gründen im Vordergrund des Interesses: Man will vermeiden, durch die Kündigungen im Zuge des Rückbaus Mieter zu verlieren und braucht für diese attraktive Ersatzwohnungen. Um diese herzurichten, fehlt es den meisten befragten Unternehmen an eigenen Finanzierungsmöglichkeiten, sei es durch Eigen- oder Fremdkapital. Fördermittel zur Modernisierung stehen jedoch nach Aussage der Befragten nicht ausreichend oder nur zu Konditionen zur Verfügung, die nicht mit den Bedürfnissen nach Schaffung von Ersatzwohnraum konform gehen. Allerdings sind die Vorstellungen der Unternehmen bezüglich der erforderlichen Ausstattungsstandards von Stadt zu Stadt sehr unterschiedlich. Während einige Unternehmen ihre Angebotspalette bewusst durch Penthaus-Wohnungen, Maisonettelösungen

und abgetreppte Wohnhäuser mit großzügigen Freiflächen nach oben hin auffächern wollen, streben andere nur einen ganz gering angehobenen Ausstattungsstandard an. Letztere sind daher an einer Modernisierungsförderung mit Mindestinvestitionssummen von beispielsweise 250 €/m² wenig interessiert. Für Modernisierungsmaßnahmen mit geringem Umfang bietet auch die Investitionszulage aufgrund des Selbstbehaltes kaum noch Vorteile.

Überall dort, wo die Städte ihr Hauptaugenmerk auf eine Aufwertung der Innenstadt legen - und das betrifft fast alle Orte, wo die Innenstadt noch starke Defizite aufweist - stehen die Unternehmen mit ausschließlichen Beständen in den Wohngebieten vor dem Problem, weder in den Genuss der erhöhten Investitionszulage zu kommen, noch Mittel aus dem Programm "Stadtumbau Ost" zu erhalten. Zudem verweisen die betroffenen Unternehmen darauf, dass das Programm "Stadtumbau Ost" von Anfang an so angelegt gewesen sei, durch ein Bündel von Maßnahmen die betroffenen Gebiete insgesamt aufzuwerten. Diese zwei Aufgaben miteinander zu verzahnen, fällt in den Städten viel leichter, in denen die Innenstadt bereits weitgehend saniert ist oder in der die Plattenbestände eindeutig dominieren wie in den Aufbaustädten der DDR.

Andererseits stoßen Aufwertungsmaßnahmen, die in der Innenstadt geplant sind, ebenfalls auf Umsetzungsprobleme. Häufig spielt hierbei die Komplexität der Problemlagen und die Heterogenität der Eigentümerstruktur eine hemmende Rolle. So beklagte man in einer Stadt, dass die zur Realisierung eines Blockkonzeptes erforderlichen Abrisse von Remisen und Schuppen mit den Mitteln des Programms "Stadtumbau Ost" nicht gefördert werden können, weil hier nur die Abrissförderung von Wohnraum vorgesehen ist. Die Niederlegung ehemals gewerblich genutzter Gebäude wäre zwar grundsätzlich in Sanierungsgebieten auch mithilfe von Ordnungsmaßnahmemitteln möglich. Allerdings standen in dem Fall für 2003 und 2004 zu wenig Städtebaufördermittel zur Verfügung, um diese Aufgabe zu bewältigen.

Eine andere Stadt will leer stehende Altbauten entlang eines geplanten Grünzugs aufkaufen, um so eine Aufwertung des innerstädtischen Quartiers zu erreichen. Aber auch diese Maßnahme war bisher wegen des erforderlichen Eigenanteils der Stadt nicht gesichert. Auch waren noch nicht alle Eigentümer verkaufsbereit und für die anderen ergab sich das Problem, dass eine Verwertung nicht mehr möglich war, weil sie für keine bauliche Maßnahme mehr eine Genehmigung bekommen hätten.

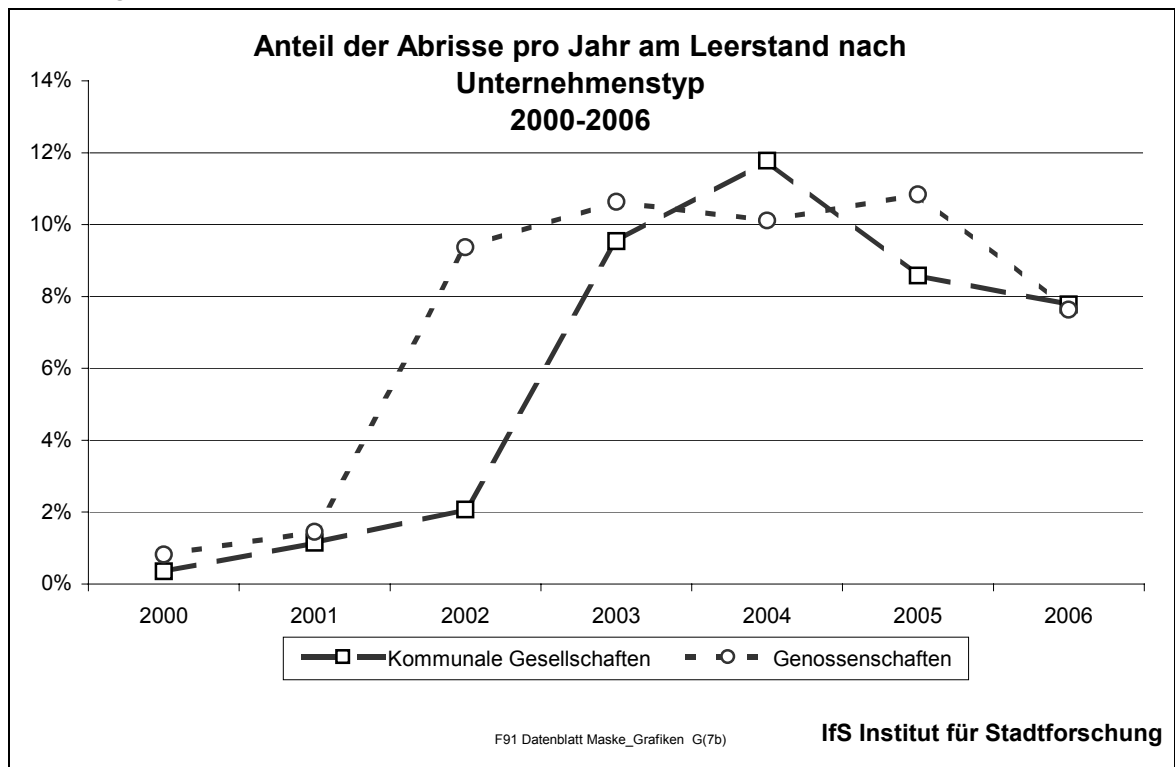
Diese Beispiele zeigen ausschnitthaft, dass die Komplexität von Aufwertungsmaßnahmen in den Innenstädten mitunter sehr hoch ist. Mit einer Vielzahl von Eigentümern sind Abstimmungen erforderlich, wobei der Aufwertungswille selbst bereits wieder Begehrlichkeiten bei den Eigentümern weckt. Vielleicht ist es eine sinnvolle Strategie, hier mitunter nur

temporäre Lösungen abzustreben, die eine spätere Verwertung des Grundstücks nicht gänzlich ausschließen. Hinzu kommt, dass bauliche Aufwertungen in der Regel sehr hohe Investitionen erforderlich machen, die das zur Verfügung stehende Fördervolumen schnell aufzehren.

2.3 Geplante Maßnahmen

Aus Abbildung 2.8 wird noch einmal ersichtlich, dass sich die jährlich erzielten Abrissquoten in den Jahren 2002 beziehungsweise 2003 deutlich erhöht haben. Die von uns untersuchten Genossenschaften konnten die Quote bereits im Jahr 2002 von knapp 2% auf fast 10% verfünffachen. Die kommunalen Gesellschaften erreichten im Jahr 2002 nur eine geringe Zunahme der jährlichen Abrissquote. Hier kam es erst ein Jahr später zu dem Entwicklungssprung, der auch bei den Genossenschaften zu verzeichnen war. Die Planungen für die folgenden Jahre bleiben auf hohem Niveau, auch wenn eine leicht abnehmende Tendenz sichtbar wird.

Abbildung 2.8



Quelle: IfS Befragung in Unternehmen und Stadtverwaltungen

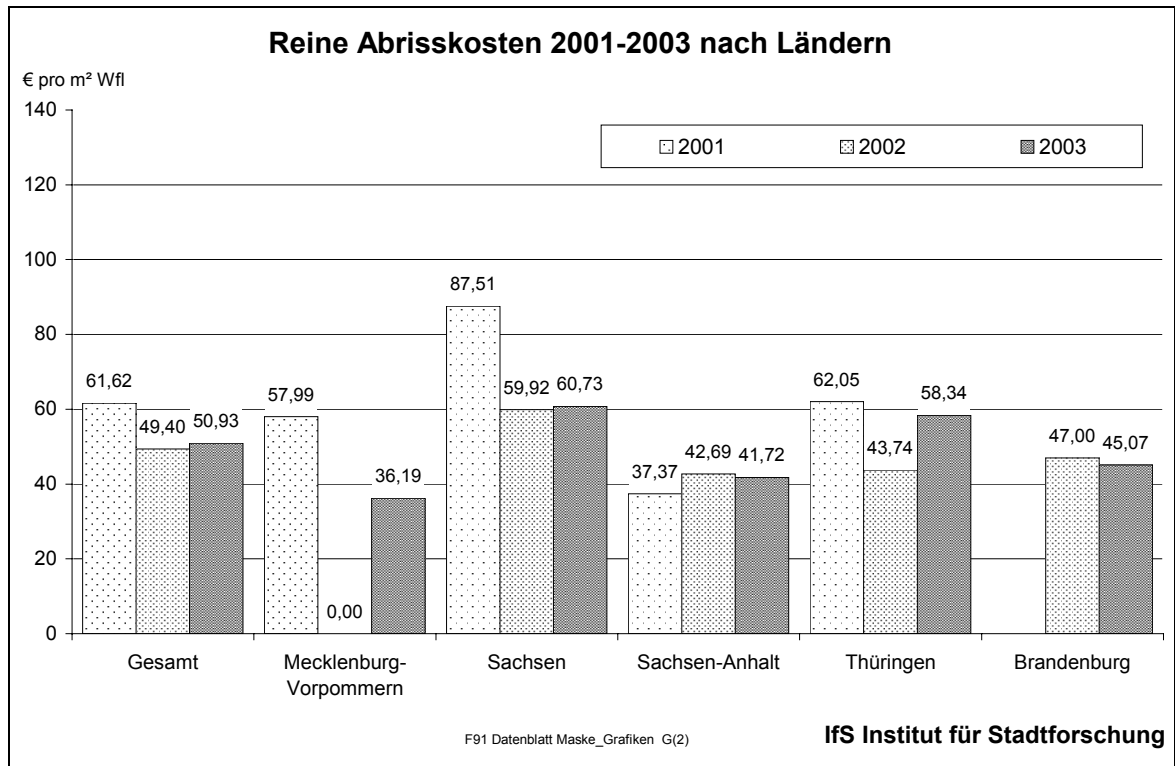
Auch wenn man bedenkt, dass ein Teil der Angaben zum Jahr 2003 noch auf Planungen beruht, muss man insgesamt festhalten, dass die Unternehmen deutlich auf die Förder-

angebote reagiert haben und weiter reagieren werden. Die Planungen können als recht optimistisch betrachtet werden, wenn man bedenkt, dass es in den vergangenen Jahren nur zu weit geringeren Abrissquoten gekommen ist. Wenn bei den untersuchten Unternehmen alle Abrissplanungen realisiert würden, könnte bis zum Jahre 2006 der vorhandene Leerstand bis zur Hälfte abgeschmolzen werden. Der gesamte städtische Leerstand könnte unter dieser Voraussetzung in den untersuchten Städten ungefähr auf ein Viertel reduziert werden. Das ist ein ehrgeiziges Ziel und es bleibt abzuwarten, ob es den Unternehmen gelingt, diese Planungen auch tatsächlich umzusetzen. Die Zielsetzungen selbst zeugen aber von einem deutlichen Umdenken bei den Akteuren dahingehend, die Probleme nunmehr aktiv anzugehen.

2.4 Kosten des Rückbaus

Die reinen Abrisskosten sind 2002 bis 2003 im Vergleich zum Vorjahr pro Quadratmeter um rund 10 € gesunken. Die befragten Unternehmen in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg geben niedrigere Kosten für den Abriss an. In Sachsen und Thüringen, den beiden Ländern mit höheren Förderpauschalen, sind sie überdurchschnittlich hoch, ohne dass hier ein kausaler Zusammenhang bestehen muss. In Sachsen-Anhalt könnte ein etwas höherer Anteil an integrierten AB-Maßnahmen für die relativ niedrigen Kosten verantwortlich sein.

Abbildung 2.9

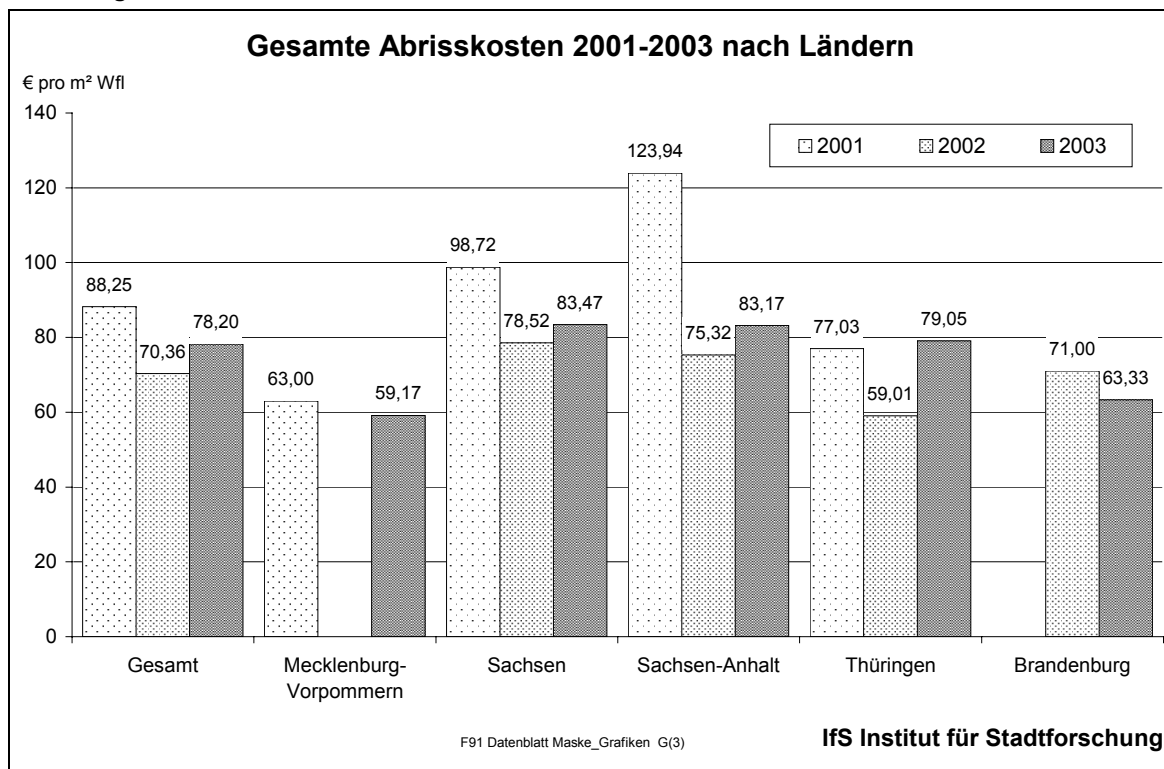


Quelle: IFS Befragung in Unternehmen und Stadtverwaltungen

Die gesamten Abrisskosten⁴ liegen knapp 30 € über den reinen Abrisskosten. In den Ländern Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern liegen sie auf dem Niveau der Rückbaupauschale, in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen liegen sie deutlich darüber. Auch dort haben sie zunächst abgenommen, sind aber im Vergleich zum Vorjahr wieder angestiegen.

⁴ Von einzelnen Abweichungen abgesehen enthält diese Summe meist die Kosten des physischen Abrisses einschließlich der Aufwendungen für Freizug und Umzugsmanagement.

Abbildung 2.10



Quelle: IfS Befragung in Unternehmen und Stadtverwaltungen

Dass die Gesamtkosten auf verhältnismäßig niedrigem Niveau liegen, ist zu einem großen Teil auf die hohe Mitwirkungsbereitschaft der betroffenen Haushalte zurückzuführen. Die Dauer des gezielten Leerzugs abzureißender Gebäude war bisher mit rund einem dreiviertel Jahr recht kurz. Allerdings handelte es sich bisher meist um stark von Leerstand betroffene Bestände und es standen ausreichend geeignete Ersatzwohnungen zur Verfügung. Auf diese Weise haben die Unternehmen bisher in der Regel sehr hohe Umsetzungsquoten im eigenen Bestand erreicht. Sie werden von ihnen mit 70-80% angegeben. Allerdings deuten sich nach Aussagen der Befragten zunehmende Verknappungen im Ersatzwohnungsbestand an. Zum einen nimmt der Spielraum bei der Bereitstellung von Ersatzwohnungen insgesamt ab, da die Umsetzmieter eine starke Bindung an ihr jeweiliges Wohngebiet aufweisen. Zudem dürften sich die Ansprüche, die an eine Ersatzwohnung gestellt werden, in Zukunft stärker differenzieren. Neben unmodernisierten werden in Zukunft verstärkt modernisierte und teilmodernisierte Ersatzwohnungen nachgefragt werden, wofür zusätzliche investive Mittel erforderlich sind, die den Unternehmen nicht ausreichend zur Verfügung stehen. Nach Aussage einiger Befragter fehlt es vor allem an Förderangeboten für niederschwellige Maßnahmen unterhalb der Vollmodernisierung.

Nur sehr vereinzelt sind Mieter mit Forderungen nach hohen Entschädigungsleistungen an die Unternehmen herangetreten. Meist konnte drohenden Blockierungen durch Verhandlungen begegnet werden, wobei in diesen Fällen die Verzögerungen des Prozesses durchaus genutzt werden konnten. Entschädigungen wurden bisher nur in sehr begrenztem Umfang gezahlt. Da in der Vergangenheit allerdings in den stark von Leerstand betroffenen, unsanierten Gebäuden meist Mieter mit verhältnismäßig niedrigem Anspruchsniveau zu versorgen waren, lassen sich die bisherigen Erfahrungen nicht ohne weiteres auf die Zukunft übertragen. In vielen Unternehmen wird die Möglichkeit der Kündigung zwecks wirtschaftlicher Verwertung gefordert, um eine bessere Verhandlungsposition zu erringen.

2.5 Geschäftsbeziehungen mit den Banken

Mehrheitlich sehen die Unternehmen ihre Handlungsspielräume durch fehlende Liquidität und Schuldendienste stark oder spürbar eingeschränkt. Die übrigen von uns befragten Wohnungsunternehmen sehen sich bisher noch wenig Einschränkungen unterworfen. Deutlich ist dabei der Unterschied in der Betroffenheit zwischen den kommunalen Wohnungsunternehmen und den Genossenschaften: In den Genossenschaften sehen sich anteilmäßig doppelt so viele Befragte als wenig betroffen an als dies in den kommunalen Gesellschaften der Fall ist.

Tabelle 2.3

Eingeschränkter Handlungsspielraum durch fehlende Liquidität nach Art der Unternehmen					
		Art der Unternehmen			Gesamt
		privat	kommunal	Genossenschaft	
stark	Anzahl		9	5	14
	% von Art Unternehmen		37,5%	20,0%	28,0%
spürbar	Anzahl		8	5	13
	% von Art Unternehmen		33,3%	20,0%	26,0%
wenig	Anzahl	1	7	15	23
	% von Art Unternehmen	100%	29,2%	60,0%	46,0%
Gesamt	Anzahl	1	24	25	50
	% von Art Unternehmen	100%	100,0%	100,0%	100,0%

Quelle: IfS Befragung in Unternehmen und Stadtverwaltungen

Stärker sieht man in den befragten Unternehmen die Handlungsfähigkeit durch fehlende Kreditfähigkeit eingeschränkt: In zwei Drittel der Fälle wird die Einschränkung mindestens als spürbar bezeichnet und nur ein Drittel fühlt sich wenig eingeschränkt. Hier ist auch der Unterschied zwischen kommunalen Gesellschaften und Genossenschaften nicht ganz so stark ausgeprägt.

Tabelle 2.4

Eingeschränkter Handlungsspielraum durch fehlende Kreditfähigkeit nach Art der Unternehmen					
		Art der Unternehmen			Gesamt
		privat	kommunal	Genossenschaft	
stark	Anzahl		6	5	11
	% von Art Unternehmen		30,0%	20,0%	23,4%
spürbar	Anzahl	2	10	8	20
	% von Art Unternehmen	100,0%	50,0%	32,0%	42,6%
wenig	Anzahl		4	12	16
	% von Art Unternehmen		20,0%	48,0%	34,0%
Gesamt	Anzahl	2	20	25	47
	% von Art Unternehmen	100%	100,0%	100,0%	100,0%

Quelle: IfS Befragung in Unternehmen und Stadtverwaltungen

Bisher waren die finanziellen Spielräume für die Mehrheit der Befragten groß genug, um Zwischenfinanzierungen von Abrissen zu ermöglichen. Allerdings steht dieser Weg für stark angeschlagene Unternehmen nicht offen. Man erkennt einen deutlichen Zusammenhang zwischen der eingeschränkten Liquidität und der Möglichkeit der Unternehmen, notwendige Zwischenfinanzierungen durchzuführen.

Tabelle 2.5

Eingeschränkter Handlungsspielraum durch fehlende Liquidität nach Zwischenfinanzierung				
		Zwischenfinanzierung erforderlich		Gesamt
		ja	nein	
stark	Anzahl	5	5	10
	% von Zwischenfinanzierung erforderlich	20,0%	33,3%	25,0%
spürbar	Anzahl	8	5	13
	% von Zwischenfinanzierung erforderlich	32,0%	33,3%	32,5%
wenig	Anzahl	12	5	17
	% von Zwischenfinanzierung erforderlich	48,0%	33,3%	42,5%
Gesamt	Anzahl	25	15	40
	% von Zwischenfinanzierung erforderlich	100%	100,0%	100,0%

Quelle: IfS Befragung in Unternehmen und Stadtverwaltungen

Die Banken zeigen sich inzwischen durchaus kooperationsbereit, weil sie mehrheitlich erkannt haben, dass nur eine Marktbereinigung einen Ausweg aus der Problematik und eine Sanierung der Unternehmen darstellen kann. Bei der Prolongation von Krediten agieren sie jedoch zurückhaltend und lassen sich teilweise nur auf kurze Laufzeiten ein. Nach Aussagen der Befragten versuchen insbesondere einige Hypothekenbanken, die Beendigung der Geschäftsbeziehungen durch das Angebot ungünstiger Konditionen herbeizuführen. Lokale Banken und die DKB zeigen sich kooperationsbereiter.

Die Banken haben in der Regel den bisherigen Rückbaumaßnahmen als Bestandteil der Unternehmenskonzepte nach § 6a AHG zugestimmt. Problematisch wird die Rolle der Banken, wenn auf den Abrissobjekten Neuschulden aufgrund von Kauf oder Modernisierung bzw. Altschulden ohne gesicherte § 6a-Entlastung liegen. Die für die Abrissförderung notwendige Pfandfreigabe würde eine Verlagerung der Belastungen auf andere Objekte erfordern. Zum Zeitpunkt der Befragung befand man sich hierbei in der Phase stockender Verhandlungen. Hier wird zukünftig mit erheblichen Widerständen gerechnet, wenn mit fortschreitendem Umbau zunehmend belastete Gebäude einbezogen werden müssen.

Wo flächenhafte Abrisse städtebaulich wünschenswert wären, können sie in der Regel aufgrund dieser Problematik nicht realisiert werden. Eine Reihe von Unternehmen würde auch Teilrückbaumaßnahmen aufgrund der Tatsache bevorzugen, dass die Vermietbarkeit von 5. und 6. Etagen grundsätzlich infrage gestellt ist und sich deren Vermietbarkeit durch den Abriss anderer Objekte nicht verbessert. Um die höheren Kosten für Teilrückbauten zu finanzieren, reicht die zur Verfügung stehende Rückbauförderung nicht annähernd aus. Zusätzliche Kredite sind jedoch für solche Vorhaben kaum zu bekommen. Eine Reihe von Unternehmen plant daher die dauerhafte Stilllegung von Obergeschossen anstelle eines Totalabrisses. Unsicherheit besteht allerdings bei der Frage, ob eine Chance besteht, dass diese Form der Marktbereinigung in der Zukunft als ausreichend für eine Teilentlastung angesehen wird.

2.6 Altschuldenhilfe

Vielleicht eines der zentralen Ergebnisse der Befragung stellt die Feststellung dar: Ohne parallele oder zumindest in Aussicht stehende Teilentlastung von den Altschulden findet nur in Ausnahmefällen Abriss statt. Die Abrissförderung greift im Wesentlichen in Verbindung mit einer Teilentlastung nach § 6a. Nur von einem der von uns befragten Unternehmen, die keinen Antrag auf Teilentlastung gestellt hatten, werden aktuell Rückbaumaßnahmen geplant.

Die diskontinuierliche Förderung schafft damit in der Konsequenz erhebliche Hemmnisse für die Umsetzung der Stadtumbaukonzepte: Unternehmen ohne Aussicht auf eine Altschuldenentlastung sind in der Regel nicht bereit, allein aufgrund der Rückbauförderung Abrisse zu tätigen, auch wenn sie sich im Rahmen der Handlungskonzepte zum Rückbau bekannt haben. Sie beschränken sich auf Ankündigungen mit mehrjährigem Zeithorizont.

Tabelle 2.6

Bewilligung § 6a bei Unternehmen mit unterschiedlicher Leerstandsquote 2003								
		Leerstandsquote 2003						Gesamt
		unter 10%	10 bis unter 15%	15 bis unter 20%	20 bis unter 25%	25 bis unter 30%	30% und mehr	
bewilligt	Anzahl	1	5	8	4	9	6	33
	% von Bewilligung § 6a	3,0%	15,2%	24,2%	12,1%	27,3%	18,2%	100,0%
beantragt	Anzahl		2	1	1	4	2	10
	% von Bewilligung § 6a		20,0%	10,0%	10,0%	40,0%	20,0%	100,0%
weder noch	Anzahl	4	4	1	2			11
	% von Bewilligung § 6a	36,4%	36,4%	9,1%	18,2%			100,0%
Gesamt	Anzahl	5	11	10	7	13	8	54
	% von Bewilligung § 6a	9,3%	20,4%	18,5%	13,0%	24,1%	14,8%	100,0%

Quelle: IfS Befragung in Unternehmen und Stadtverwaltungen

Es zeigt sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Leerstandsquote und der Inanspruchnahme des § 6a AHG. Bei all jenen Unternehmen, bei denen die Leerstandsquote aktuell unterhalb der 15%-Grenze liegt und die dennoch bereits über eine Bewilligung verfügen, hat der Leerstand während der letzten Jahre oberhalb dieses Schwellenwertes gelegen. Unter jenen drei Unternehmen, deren Bestände zwar eine höhere Quote aufweisen, die aber dennoch keine Teilentlastung beantragt haben, befindet sich eines, das die Altschuldenhilfe gar nicht in Anspruch genommen hat, ein weiteres konnte dies aufgrund eines laufenden Insolvenzverfahrens nicht tun und ein drittes hat es versäumt.

Zu den Unternehmen, die nicht § 6a-berechtigt sind, zählen einerseits solche, die vergleichsweise geringe Leerstände aufweisen (unterhalb 10%), andererseits aber auch solche, deren Leerstände nur knapp unterhalb der 15%-Grenze verharren. Letztere werden die Grenze bald überschreiten und sind aufgrund überdurchschnittlicher Modernisierungsanstrengungen stärker von Liquiditätsproblemen betroffen. Hinzu kommen die wenigen Unternehmen, die eine Altschuldenhilfe nicht in Anspruch genommen haben.

Für die Nichtbeteiligung dieser Unternehmen am Rückbau wird die betriebswirtschaftliche Überlegung ins Feld geführt, dass sich durch eine Reduzierung des Bestands bei gleich bleibender Schuldenhöhe die Belastung pro Wohnfläche erhöht, was die Bewertung des Unternehmens durch die Banken verschlechtert. Zur Nichtbeteiligung trägt aber auch bei, dass man hier eine "Gerechtigkeitslücke" erkennt. Da dieses Verhalten bei den Unternehmen mit Entlastungschance überwiegend auf Verständnis trifft, hat es bisher den Stadtumbau nicht wesentlich behindert. Auch ist der quantitative Beitrag der nicht § 6a-

berechtigten Unternehmen zum Stadtumbau aufgrund der unterdurchschnittlichen Leerstände in der Regel begrenzt. Fehlende Rückbaumöglichkeiten solcher Unternehmen können jedoch insbesondere städtebaulich wünschenswerte Rückbaumaßnahmen im Einzelfall durchaus vereiteln.

Anträge auf Teilentlastung, die bisher noch nicht bewilligt worden sind, stellen für die betroffenen Unternehmen einen erheblichen Unsicherheitsfaktor dar. Unternehmen mit nicht beschiedenen Anträgen verhalten sich teilweise zögerlich, da Abrisse im Falle einer Nichtbewilligung ein erhebliches betriebswirtschaftliches Risiko darstellen, das die Vorstände gegenüber den Aufsichtsgremien zu vertreten hätten. Große Unsicherheit herrscht auch bei Nachbeantragungen oder zusätzlichen Beantragungen, die regelmäßig dann erforderlich werden, wenn in den Fortschreibungen von Stadtumbaukonzepten höhere Rückbauleistungen der Unternehmen vereinbart worden sind. Da solche Anträge wie Neuanträge behandelt werden, ist es bislang für die Unternehmen nicht absehbar, ob eine Chance auf Bewilligung besteht.

2.7 Förderung des Rückbaus

Die Aussicht auf eine Entlastung von den laufenden Kosten leer stehender Gebäude und eines Großteils der Rückbaukosten stellt inzwischen einen hohen Anreiz für die Unternehmen dar, die Förderung in Anspruch zu nehmen. Der noch vor Beginn der Förderung des Stadtumbau Ost zu beobachtende Attentismus der Wohnungsunternehmen ist nur noch in Ausnahmefällen anzutreffen. Betrug der Anteil der Abrisse am Leerstand bis zum Jahr 2001 nur knapp 2%, so sind zwischen 2003 und 2006 jährlich rund 10% geplant. Damit könnte bis 2006 ein Viertel der städtischen Gesamtleerstände bewältigt werden. Allerdings, darauf war bereits hingewiesen worden, funktioniert dieser Anreiz nur in Verbindung mit einer Aussicht auf eine Entlastung von den Altschulden und auch nur für Gebäude, die nicht durch neue Kredite belastet sind.

Ohne Förderung werden kaum noch Abrisse geplant. Lag die Förderquote vor dem Jahr 2000 noch bei rund 55%, so beträgt sie im Jahr 2003 97%. Wurde also in den ersten Jahren bei den befragten Unternehmen nur jeder zweite der insgesamt noch recht wenigen Abrisse gefördert, so sind Abrisse ohne einen Antrag auf öffentliche Förderung inzwischen eine ganz seltene Ausnahme.

Die Umsetzung der Förderung stellt die Unternehmen vor erhebliche Probleme: Grundsätzlich wird kritisiert, dass die Förderlogik nicht zur Aufgabe passt, da die geförderten Maßnahmen einen erheblichen zeitlichen Vorlauf erfordern und die Verteilung der Fördersummen auf mehrere Jahre dem tatsächlichen Mittelbedarf nicht entspricht. Die Notwen-

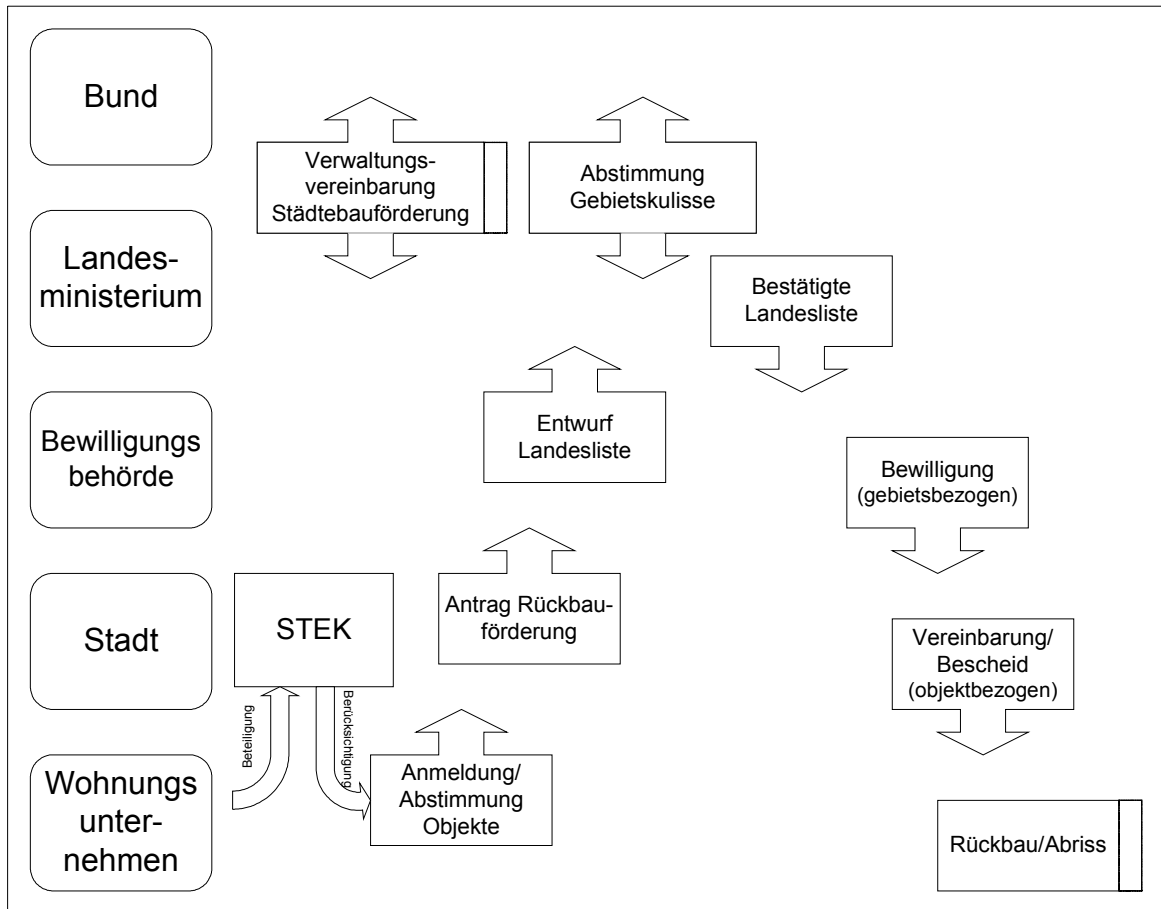
digkeit der zeitlichen Streckung der beantragten Maßnahmen brachte zusammen mit langen Bewilligungsverfahren in den ersten zwei Förderjahren für die Unternehmen erhebliche Planungsunsicherheiten mit sich.

Zudem wies das Bewilligungsverfahren in den ersten zwei Programmjahren erhebliche Anlaufschwierigkeiten und Unschärfen auf, wodurch diese Unsicherheiten verstärkt wurden. Zwischen der Beantragung der Gesamtmaßnahme durch die Kommune und der Bewilligung der Einzelvorhaben lag bisher meist mehr als ein Jahr. Bis Herbst 2003 waren die Abrisse, wo sie nicht über andere Programmtitel finanziert wurden, ganz überwiegend nur mittels Zwischenfinanzierungen durch die Wohnungsunternehmen zu realisieren, die hierfür ihre liquiden Eigenmittel mobilisieren mussten. Das bisherige Tempo des Rückbaus ist nur durch das Weiterwirken von Landesprogrammen und die Kooperationsbereitschaft einer Reihe von Unternehmen möglich gewesen.

Das Förderverfahren wird als zu langwierig, zu umständlich und als nicht sachgemäß kritisiert. Da die Kommune Antragstellerin und Empfängerin der Zuwendungen ist, muss sie vor der Beantragung der Fördermittel durch informelle Gespräche oder ein formalisiertes Verfahren das Volumen der möglichen Rückbaumaßnahmen bei den Unternehmen erfragen und den Maßnahmenumfang schätzen. Die Maßnahmen werden bei der jeweiligen Bewilligungsbehörde jeweils für die einzelnen Gebiete der Stadt beantragt. Diese prüft die Einzelanträge und führt sie zu einer Vorschlagsliste für das Land unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Mittel zusammen. Die Bewilligungsbehörde reicht die Landesliste an das Fachressort auf Landesebene weiter, dem die abschließende Entscheidung obliegt. Gegebenenfalls erfolgen Abstimmungen zwischen vorschlagender Bewilligungsbehörde und Landes-Fachressort über die Prioritäten der zu fördernden Gebiete.

Auf der dritten Ebene werden sie dem Bund zur Zustimmung vorgelegt, um dann den Weg zurück bis zur Bewilligung der Maßnahmenpakete für die Kommune anzutreten. Erst dann kann diese die Unternehmen auffordern, Einzelanträge für bestimmte Gebäude zu stellen, wobei diese teilweise noch einmal von der Bewilligungsstelle geprüft werden müssen. Während die Anträge auf diesem langen Weg sind, gibt es zwar für die Kommunen und die Unternehmen eine Reihe informeller Informationsmöglichkeiten, allerdings ist das Verfahren für alle Beteiligten mit erheblichen Unsicherheiten verbunden.

Abbildung 2.11



Quelle: IfS Befragung in Unternehmen und Stadtverwaltungen

Trotz der erheblichen Kritik am Förderverfahren wird es von den Beteiligten inzwischen nicht mehr prinzipiell infrage gestellt. Man ist überwiegend der Meinung, dass ein grundsätzliches Umsteuern nur dazu führen würde, dass der gesamte Prozess erneut ins Stocken geriete. Es wird eine organisatorische Straffung und eine schnellere Abwicklung gefordert. Verbesserungsvorschläge für das Förderverfahren betreffen unter anderem folgende Aspekte:

- In erster Linie wird die Bereitstellung von mehr Kassenmitteln in den ersten Jahren angemahnt.⁵ Die derzeitige Aufteilung entsprechend der bisherigen Praxis der Städtebauförderung wird als nicht sachgerecht abgelehnt. Die Zeiträume für die Ausreichung der Mittel sollten nach Meinung vieler Befragter verkürzt werden.

⁵ Dieser Forderung ist man von Seiten des BMVBW mittlerweile durch eine Aufstockung der ersten Kassenmittelraten entgegen gekommen.

- Der Bewilligungsprozess muss insgesamt beschleunigt werden. Hierfür wird ein schnellerer Abschluss der Verwaltungsvereinbarungen als Voraussetzung angesehen. Zusätzlich hält man eine Vereinfachung der Durchführung für notwendig.
- Da sich Entmietungsprozesse häufig verzögern, müssen sich Fördermittel flexibler zwischen Gebieten und Objekten umschichten lassen.
- Da die Bewilligungen jeweils für einzelne Stadtumbaugebiete ausgesprochen werden, sind Kommunen, die viele, eher kleinteilige Maßnahmegebiete ausgewiesen haben⁶, durch ein wesentlich umfangreicheres Antragsverfahren und einen höheren Aufwand bei Umschichtungen zwischen den Gebieten schlechter gestellt. Dies sollte vereinfacht werden.

2.8 Förderung auf Länderebene

Zur Regelung des Förderverfahrens zum Rückbau im Rahmen des Stadtumbaus Ost hatten die Länder zum Zeitpunkt der Erhebungen im zweiten Halbjahr 2003 überwiegend spezielle Richtlinien aufgestellt (Übersicht siehe Tabelle 2.7). In Sachsen und Thüringen sind die Vorschriften in die umfassenden Richtlinien zur Städtebauförderung durch entsprechende Unterabschnitte integriert. In Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt wurden eigenständige Richtlinien aufgestellt. Das Land Brandenburg hat auf eigenständige Regelungen zur Förderung des Rückbaus verzichtet und greift auf die allgemeinen Verfahrensregelungen der Städtebauförderungsrichtlinien zurück; ergänzt wird dies durch Rundschreiben der Bewilligungsbehörde.⁷ Durch die unterschiedlichen Formen werden die Verfahren zwar nicht in derselben Weise vorstrukturiert - insbesondere die Richtlinie des Landes Mecklenburg-Vorpommern ist durch eine dezidierte Darstellung der Einzelschritte gekennzeichnet. Die Interviews geben jedoch keine Hinweise darauf, dass eine der von den Ländern gewählten Regelungsvarianten - Rückgriff auf Städtebauförderrichtlinien, Integration in Städtebauförderrichtlinien oder eigenständige Richtlinien - geeigneter ist.

Die Förderrichtlinien der Länder wurden im Laufe des Jahres 2002 aufgestellt. In Sachsen lag mit der zum Jahresende 2002 aufgestellten Richtlinie erst zu einem späten Zeitpunkt

⁶ Tatsächlich liegt die Spanne in den untersuchten Städten zwischen einem Gebiet und 13 Gebieten.

⁷ Insbesondere Rundschreiben 53/05/2002 des Landesamtes für Bauen, Verkehr und Straßenwesen Brandenburg: Förderprogramm Stadtumbau-Ost - für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen vom 04.04.2002.

eine Grundlage für Bewilligungen im Jahr 2002 vor. In Sachsen-Anhalt stellt die aktuell gültige Richtlinie bereits eine Weiterentwicklung der Richtlinien aus dem Jahr 2002 dar.

Tabelle 2.7

Förderrichtlinien der Länder zur Regelung der Förderung des Rückbaus	
Berlin	Verwaltungsvorschrift über die Gewährung von Zuwendungen im Bund-Länder-Programm "Stadtumbau Ost" - Programmteil Rückbau; Verwaltungsvorschrift Rückbau vom 05.09.2002
Brandenburg	-- (nach Städtebauförderichtlinien)
Mecklenburg-Vorpommern	Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Wohnungsmarktstabilisierung durch Rückbau in räumlich festgelegten Fördergebieten; Bekanntmachung des Ministeriums für Arbeit und Bau vom 28.06.2002
Sachsen-Anhalt	Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen im Rahmen des Stadtumbaus Ost zur Aufwertung von Stadtteilen/Stadtquartieren und zum Abriss/Rückbau dauerhaft leer stehender Wohnungen in nach Stadtentwicklungskonzepten umzustrukturierenden Stadtteilen/Stadtquartieren mit vorrangiger Priorität vom 13.06.2003
Sachsen	Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministerium des Innern über die Vorbereitung, Durchführung und Förderung von Maßnahmen der städtebaulichen Erneuerung im Freistaat Sachsen vom 29.11.2002; Abschnitt G
Thüringen	Richtlinien zur Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen vom 11.03.2002, Punkt 12
Quelle: IfS Befragung in Unternehmen und Stadtverwaltungen	

Die Förderverfahren variieren gegenüber dem skizzierten Grundansatz in den einzelnen Ländern bzw. haben spezifische Charakteristika. Hinsichtlich der Bewilligungsbehörde können zwei Typen unterschieden werden:

- Die Zuordnung der Rückbauförderung zu den Förderbanken des Landes, die in Mecklenburg-Vorpommern (Landesförderinstitut) für Städtebauförderung und Wohnungsbauförderung, in Sachsen (Sächsische Aufbaubank) bisher nur für Wohnungsförderung zuständig sind.
- Die Zuordnung zu den für die Städtebauförderung zuständigen staatlichen Verwaltungsstellen - Regierungspräsidien (Sachsen-Anhalt), Landesverwaltungsamt Thüringen, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin sowie Landesamt für Bauen, Verkehr und Straßenwesen im Land Brandenburg.

Tendenziell zeigen sich in den Ländern Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern, in denen die Rückbauförderung den Landesförderinstituten zugewiesen wurde, gewisse Bedenken der Städte gegen die gewählte Lösung; insbesondere in Sachsen wird der Einarbeitungsbedarf in die spezifische Systematik der Programmförderung angeführt. Die Wohnungsunternehmen zeigen hingegen eine Affinität zu dieser Lösung; sie haben auf-

grund der bisherigen Wohnungsförderung direkte Kontakte zu den stärker auf Wirtschaftsförderung ausgerichteten Instituten, die auch für direkte Abstimmungen zwischen Wohnungsunternehmen und Bewilligungsbehörde genutzt werden.

Direkte Kontakte zwischen Wohnungsunternehmen und Bewilligungsbehörde sind in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern auch aufgrund eines spezifischen Verfahrenselementes in diesen Ländern typisch. In diesen Ländern ist auf Antrag eine direkte Auszahlung der Fördermittel von der Bewilligungsbehörde an das Wohnungsunternehmen möglich (kein Durchlauf über den städtischen Haushalt).

Im Rahmen der Gebietsbewilligung bestimmen die Gemeinden das zu fördernde Objekt, das Volumen der Förderung sowie den Zeitraum der Mittelbereitstellung gegenüber den Wohnungsunternehmen als Letztempfänger. In Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Brandenburg und Thüringen erfolgt dies im Rahmen eines Vertrages, in Sachsen-Anhalt und Berlin durch Bescheide.

Eine Einzelkontrolle der Umsetzung haben drei Länder vorgesehen.⁸ Die Vereinbarung der Stadt mit dem Wohnungsunternehmen zum Einzelobjekt setzen in Mecklenburg-Vorpommern (Zustimmungsbescheid), Sachsen (Negativtestat) und Thüringen (Zustimmung) eine Prüfung der Bewilligungsbehörde voraus. Den Erhebungen zufolge beschränken sich die Kontrollen auf formelle Aspekte der Vermeidungen von Doppelförderungen und der Lokalisierung der Objekte in den Programmgebieten; insoweit werden die Kontrollen von den Kommunen zwar nicht als erforderlich, aber auch nicht als Einschränkung ihres Verantwortungsbereichs angesehen.⁹

⁸ Im Stadtstaat Berlin liegt sowohl die kommunale Aufgabe der Weiterreichung an den Eigentümer als auch die staatliche Aufgabe der Programmaufstellung bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung.

⁹ In Mecklenburg-Vorpommern ist das Zustimmungsverfahren für die Einzelmaßnahme am stärksten auf eine Einzelprüfung der Bewilligungsstelle zugeschnitten. Die Wohnungsunternehmen beantragen direkt beim Landesförderinstitut die Zustimmung zur Einzelmaßnahme, für die eine so genannte Grundvereinbarung zwischen Stadt und Gemeinde vorliegt. Neben der Prüfung des Bewilligungsrahmens wird auch das Vorliegen von Bedingungen für die Endförderung (z. B. Planungsentschädigungsverzicht, Zustimmung Kreditgeber) geprüft. Nach dem Zustimmungsbescheid kann die Kommune den Fördervertrag mit dem Wohnungsunternehmen abschließen.

Tabelle 2.8

Förderverfahren nach Ländern						
	Berlin	Thüringen	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Brandenburg	Meckl.-Vorp.
Förderung vor Stadtumbau Ost	über Programm "Plattenbausanierung"	Landesprogramm	Landesprogramm	über "Soziale Stadt"	als Ordnungsmaßnahmen	als Ordnungsmaßnahmen
max. Förderhöhe	60 €	75 € (60 €)	70 €	60 €	60 €	60 €
Pauschalförderung	ja	nein	ja	nein	ja	ja
Beantragung pro Gebiet	*	ja	ja	ja	nein	nein
Weiterreichung durch Kommune	Bescheid	Vertrag	Vertrag	Bescheid	Abrissvertrag	Vereinbarung
Bewilligungsbehörde	Senatsverw. für Stadtentwicklung	Landesverwaltungsamt	Sächsische Aufbaubank	Landesverwaltungsamt	Landesamt für Bauen Verkehr und Straßenw.	Landesförderinstitut
Auszahlung durch Bewilligungsbehörde	ja	nein	auf Antrag	nein	nein	ja
* Bewilligung und Programmaufstellung bei einer Behörde						
Quelle: IfS Befragung in Unternehmen und Stadtverwaltungen						

In Mecklenburg-Vorpommern, Berlin, Brandenburg und Sachsen-Anhalt beträgt die maximale Förderhöhe 60 €/m² Wohnfläche. In Sachsen sowie in Thüringen bis 2002 liegt bzw. lag in Fortsetzung der Förderbeträge bisheriger Landesprogramme der Fördersatz bei 70 bzw. 75 €/m² Wohnfläche; seit 2003 beträgt die Obergrenze in Thüringen 60 €/m² Wohnfläche.

In Sachsen-Anhalt sowie seit 2003 in Thüringen ist die Förderung nicht als "echte" Pauschale ausgestaltet. Die Rückbauförderung von 60 €/m² Wohnfläche stellt einen nachzuweisenden Maximalförderbetrag dar (tatsächliche Kosten der förderfähigen Maßnahmen). In Thüringen wurde mit der Auflösung des Pauschalprinzips in 2003 die Möglichkeit der Poolbildung eingeführt: Wenn Einsparungen bei Einzelobjekten mit Rückbaukosten unterhalb der 60 €-Grenze entstehen, können höhere Kosten bei aufwändigeren Rückbauten eingesetzt werden. Die objektbezogene Einzelabrechnung in Sachsen-Anhalt wurde seitens der Unternehmen kritisiert; mit der neuen Förderrichtlinie (August 2003) wird jedoch das Prinzip der Einzelabrechnung aufgelockert; die Gemeinden können bei der Weiterleitung den Durchschnittswert von 60 € je m² überschreiten, müssen aber insgesamt die Einhaltung des Durchschnittswerts beachten.

In den Ländern Sachsen und Thüringen gab es bis 2002 eigene Landesprogramme für den Rückbau; in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg wurde der Rückbau über Ordnungsmaßnahmemittel gefördert, in Sachsen-Anhalt nutzte man vereinzelt Mittel aus dem Programm "Soziale Stadt" und in Berlin ein Plattenbausanierungsprogramm. Den

Befragungen zufolge war der Übergang in Sachsen von der Landes- zur Bundesförderung ein erhebliches Problem, das zu Verzögerungen führte und teilweise Abstimmungen zwischen Land, Bewilligungsbehörde, Gemeinde und wichtigsten Wohnungsunternehmen erforderte. Einige Wohnungsunternehmen hatten - in Anbetracht der Unsicherheit über das Fortlaufen des Landesprogramms und des möglichen Fördervolumens - teilweise Objekte in beiden Programmen angemeldet bzw. beantragt.¹⁰ Zugleich war das Landesprogramm attraktiver, da die Landesförderung als Landesbeitrag gemäß Altschuldenhilfverordnung anerkannt war, während die Förderung aus dem Stadtumbauprogramm zunächst nicht voll anrechenbar war.¹¹ Entsprechend beantragten einige Wohnungsunternehmen ausschließlich Landesmittel. Nach den Abstimmungen und der Sicherstellung der vollen Anrechenbarkeit der Stadtumbauittel für Altschulden-Teilentlastungen wurden die Objekte den einzelnen Programmen zugeordnet. Aufgrund des nunmehr ausgelaufenen Landesprogramms sind entsprechende Koordinationsprobleme in den künftigen Programmjahren nicht mehr zu erwarten. Über längerfristige Bewilligungen - in den sächsischen Fallstädten bis zum Jahr 2006 - werden auch in Zukunft weiterhin ohne Bundesmittel geförderte Rückbauten zu verzeichnen sein.

Zur Senkung der Rückbaukosten für die Wohnungsunternehmen ist die Kombination mit anderen Förderwegen möglich; insbesondere die Kombination mit Arbeitsfördermitteln (Vergabe-ABM) ist ein von einigen Unternehmen genutztes Instrumentarium. Das Land Sachsen-Anhalt propagiert im Besonderen die Nutzung von Vergabe-ABM-Mitteln.¹² Hierbei ist zu berücksichtigen, dass in Sachsen-Anhalt die Rückbauförderung der exakten Abrechnung unterliegt, also eine Reduzierung der förderfähigen Rückbaukosten unter die 60 €-Grenze dem Land zugute kommt, respektive Mittel für weitere Rückbaumaßnahmen freisetzt.

2.9 Erfahrungen mit dem Bewilligungs- und Förderverfahren

Die folgende Darstellung gibt die detaillierten Erfahrungen mit den im vorigen Abschnitt skizzierten Förderverfahren wieder; es wird auf landesspezifische Unterschiede infolge

¹⁰ Die Beantragung nach dem Landesprogramm erfolgt direkt durch das Wohnungsunternehmen bei der Bewilligungsbehörde.

¹¹ Die gesamte Finanzhilfe des Bund-Länder-Programnteils Rückbau ist erst seit Februar 2002 als Landesbeitrag gemäß Altschuldenverordnung anerkannt.

¹² Das Ministerium für Arbeit und Bau hat am 19.02.2003 mit dem Landesarbeitsamt Sachsen-Anhalt/Thüringen eine Vereinbarung zur Verfahrensweise und der vordringlichen Förderfähigkeit getroffen. Das Land will Rückbaumaßnahmen bevorzugt fördern, die die Möglichkeiten der Arbeitsförderung in Anspruch nehmen (siehe Nr. 4.7 Aufwertungs- und Abriss/Rückbaurichtlinien Sachsen-Anhalt).

unterschiedlicher Verfahrensformen eingegangen. Grundsätzlich kann zwischen drei Phasen des Verfahrens unterschieden werden:

- Das "Ad hoc"-Verfahren 2002: Die mit der Einführung des Programms erst späte Beantragungsmöglichkeit war mit Bewilligungsbescheiden zwischen Oktober 2002 und Dezember 2002 verbunden. Die für 2002 bewilligten Mittel konnten nur anteilmäßig verbraucht werden, wurden von den Kommunen haushaltstechnisch für 2003 gesichert und in der ersten Jahreshälfte 2003 eingesetzt. Für spätere Jahre erteilte Bewilligungen ermöglichten eine weitere Umsetzung in 2003. Die für 2003 aufgrund der Bewilligungen des Programmjahres 2002 zur Verfügung stehenden Mittel sind nicht allein ausreichend für die insgesamt in 2003 von den Wohnungsunternehmen anvisierten Rückbauten.
- Das erste Jahr im "Normalzyklus", das Programmjahr 2003: Für das über Richtlinien und Verfahrenshinweise in 2002 eingeführte Programm wurden im Herbst 2002 die Vorhaben angemeldet. Nach der Zusammenführung der Gemeindeganträge zu Landeslisten, den Abstimmungen der Landeslisten mit dem Bund, der Bestätigung der Landeslisten an die Bewilligungsbehörden sowie dem Abschluss der Bund-Länder-Vereinbarung werden Bewilligungen im Programmjahr 2003 im August/September 2003 erteilt.
- Der zweite "Normalzyklus" des Programmjahres 2004: Nach der Einübung des Verfahrens, die meisten abrisswilligen Unternehmen haben im Programmjahr 2003 Erfahrungen mit Stadtumbauförderungen gemacht, und der Klärung wichtiger Fragen - insbesondere der Anrechenbarkeit von Stadtumbaufördermitteln für Teilentlastungen nach § 6a AHG - sind die Bedingungen des Verfahrens generell bekannt. Im Herbst 2003 - parallel zur Erhebung - liefen die Anmeldungen für das Programmjahr 2004.

Die Darstellung der Erfahrungen bei der Umsetzung der Förderung einschließlich der Abrechnung beruht auf den - vergleichsweise wenigen - Fördermaßnahmen des Programmjahres 2002 bis zu deren Umsetzung in 2003. Die Einschätzungen und Erfahrungen der Unternehmen und Städte zum Bewilligungs- und Weiterleitungsverfahren spiegeln die Erfahrungen des Programmjahres 2003 wider, die kurz vor, teilweise auch parallel zum Erhebungszeitraum erteilt bzw. getroffen wurden, deren Maßnahmen aber noch nicht realisiert werden konnten. Für die Bewertung des Verfahrens war mithin nicht das erste "Ad hoc"-Programmjahr, sondern das erste Jahr im "Normalzyklus" Maßstab.

Das Antragsverfahren umfasst die Schritte von der Beantragung der Gesamtmaßnahme bei der Bewilligungsstelle bis zur Bewilligung der Gesamtmaßnahme gegenüber der Kommune als Zuwendungsempfängerin. Für die Zusammenstellung der Gesamtmaßnahme ist eine Zusammenführung der Objekte, die von den Wohnungsunternehmen im Zeitraum des Programmjahres abgerissen werden sollen, erforderlich. Eine einheitliche

Praxis der Zusammenstellung der Objekte zeichnet sich nicht ab; lediglich Mecklenburg-Vorpommern kennt ein formalisiertes Vorverfahren: Eine Grundvereinbarung zwischen Stadt und Wohnungsunternehmen ist Voraussetzung für die Aufnahme in die Gesamtmaßnahme. In den anderen Ländern überwiegen informelle Verfahren: Abfrage der Kommunen sowie eigenständige Anmeldungen bzw. Beantragungen der Wohnungsunternehmen. Die regelmäßigen Stadtumbau-Abstimmungen zwischen der Stadt und den in der Regel wenigen rückbauenden Wohnungsunternehmen stellen eine Berücksichtigung der von den Wohnungsunternehmen angestrebten Rückbauten sicher. Die Recherchen ergeben keine Hinweise darauf, dass Einzelobjekte in den Gesamtanträgen aufgrund von Abstimmungsdefiziten bei der Aufstellung der Gesamtmaßnahme der Gemeinde nicht berücksichtigt wurden.

Kernfrage der Aufnahme in die Gesamtmaßnahme ist die Übereinstimmung mit dem integrierten Stadtentwicklungskonzept (ISEK). Da die ISEK in der Regel unter intensiver Einbindung der Wohnungsunternehmen entstanden sind und die internen Belange der Wohnungsunternehmen berücksichtigen, sind Abweichungen der von den Wohnungsunternehmen angemeldeten Rückbauten vom Konzept die Ausnahme. Abweichungen beschränken sich im Wesentlichen auf zeitliche Horizonte: Teilweise sind Objekte schneller leer gezogen und können früher als in den Planungen vorgesehen rückgebaut werden; diese Abweichungen berühren aber keine städtebaulichen Fragen und stellen mithin für die Städte kein Problem dar. In den wenigen im Rahmen der Befragungen bekannt gewordenen Fällen, in denen Objekte außerhalb der Prioritätsgebiete des Stadtumbaus abgerissen werden sollten, tragen die Kommunen das Ansinnen der Unternehmen mit und beantragten auch Mittel für diese Objekte bzw. wollen diese beantragen.¹³

Bei den Anmeldungen schöpfen die Wohnungsunternehmen nicht immer den vollen Zeithorizont des Programmjahres aus. Teile der Unternehmen melden nur die leeren oder in überschaubarer Zukunft leer zu ziehenden Gebäude an. Dies sind insbesondere Unternehmen, die noch keine definitiven Zeitpläne für den Rückbau haben oder aufgrund ausstehender § 6a-Bewilligungen zurückhaltend in der Umsetzung ihrer Rückbaumaßnahmen sind. Mittelfristige Abbruchstrategien und damit eine umfassende Anmeldung aller Vorhaben verfolgen insbesondere Unternehmen, deren Teilentlastung nach § 6a bewilligt ist und die alle der Bewilligung zugrunde liegenden Rückbaumaßnahmen des Unternehmenskonzepts strikt umsetzen.

¹³ Es handelt sich um Altbauten, die in Gewerbegebieten leer stehen und deren Rückbau von der Stadt aus städtebaulichen Gründen begrüßt wird. Inwieweit die Bewilligungsbehörden die Abweichung vom ISEK mittragen, war zum Untersuchungszeitpunkt aufgrund noch ausstehender Bewilligungen offen.

Das Antragsverfahren folgt dem für Städtebaufördermaßnahmen üblichen Verfahren. Die Kommunen müssen - je nach Land - die in ihrer Stadt beabsichtigten Maßnahmen zwischen Anfang September und Mitte Oktober des Vorjahres anmelden (siehe Tabelle 2.9). Die Anmeldung erfolgt außer in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern einzeln für die jeweiligen Prioritätsgebiete des Stadtumbaus. Die in den jeweiligen Jahren rückzubauenen Einzelobjekte der Letztempfänger und die Wohnbaufläche werden benannt. In den Begleitinformationen sind weiterführende Informationen zur Lage des Gebiets, zu baustrukturellen Merkmalen, zum Stand der Maßnahme und zu anderen beantragten Fördermaßnahmen, die im räumlichen oder sachlichen Zusammenhang mit der Maßnahme stehen, zusammengeführt.

Tabelle 2.9

Termin der Antragsstellung durch die Kommune	
Land	Termin
Berlin	*
Mecklenburg-Vorpommern	15. Oktober
Brandenburg	01. September
Sachsen-Anhalt	15. Oktober
Sachsen	01. Oktober
Thüringen	01. September

* Anmerkung: Im Stadtstaat Berlin entfällt die Antragstellung der Kommune beim Land.
Quelle: IfS Befragung in Unternehmen und Stadtverwaltungen

Die Angaben der Kommunen als auch die Äußerungen der aus der Seitensicht beurteilenden Unternehmen geben keine Hinweise auf maßgebliche Probleme bei der Antragsstellung. Die Städte besitzen Erfahrungen mit Städtebaufördermaßnahmen und den dazu gehörenden Antragsverfahren und können entsprechend das Verfahren handhaben. Dennoch wird eine Reduzierung des Verwaltungsaufwandes angeregt. Eine Vereinfachung könnte beispielsweise Folgendes darstellen: Für die einzelnen Gebiete sind jeweils vollständige Unterlagen vorzubereiten, d. h. die Gesamtstadt betreffende Angaben und Unterlagen sind in mehrfacher Auflage zu erstellen.

Darüber hinaus zeichnen sich ablauforganisatorische Abstimmungsschwierigkeiten zwischen Stadt und Bewilligungsbehörde in Sachsen und Sachsen-Anhalt ab, die jedoch als Übergangsphänomen einzuordnen sind. In Sachsen wurde der Sächsischen Aufbaubank erstmalig eine Städtebaufördermaßnahme zugeordnet, sodass - nach Angaben der Städte - ein Einarbeitungsbedarf bestand. In Sachsen-Anhalt wird derzeit ein Landesverwaltungsamt aufgebaut, das ab dem 1.1.2004 unter anderem die Aufgaben der dann aufgelösten Regierungspräsidien übernimmt - einschließlich der Förderung des Stadtumbaus Ost. Aufgrund der bereits in der Vorbereitung der Umorganisation zu verzeichnenden Mit-

arbeiter- und Zuständigkeitswechsel gibt es teilweise Schwierigkeiten der Kommunen bei Rücksprachen mit der Bewilligungsbehörde.

Die Bewilligungen zum Programmjahr 2003 wurden im August/September den Kommunen zugesprochen. Sie umfassen die für das Gebiet im Programmjahr zur Verfügung stehenden Kassenmittel sowie die Verpflichtungsermächtigungen für die Folgejahre. Von den Bewilligungsbehörden wurden den Kommunen - nach deren eigenen Darstellungen - keine besonderen Auflagen gemacht, die über die in den Richtlinien generell vorgesehenen Auflagen hinausgehen. Die Bewilligungsinhalte waren nicht strittig.

Das Hauptproblem im Verfahrensabschnitt der Bewilligung ist die Zeit. Der Zeitpunkt der Bewilligung ist für eine Umsetzung der Maßnahmen im laufenden Programmjahr recht spät. Die Recherchen geben keine Hinweise darauf, dass die Verzögerungen auf (grobe) Mängel bei der Beantragung durch die Städte, die erhebliche Nacherhebungen der Bewilligungsbehörde erfordert hätten, verursacht wurden. Die Darstellungen sprechen dafür, dass der Bewilligungszeitraum im Wesentlichen auf die umfangreichen mehrstufigen Abstimmungen auf der Programmebene zurückzuführen ist (Erstellung Landesliste, Prüfung Landesliste durch Ministerium, Abstimmung Land-Bund, Bund-Länder-Vereinbarung, bestätigte Landesliste). Aus den Untersuchungsstädten ist nur ein Fall bekannt, in dem über einen Zwischenbescheid eine Teilsumme vorab bewilligt und damit ein frühzeitiges Handeln bei Teilen der Maßnahmen möglich war; aber auch in diesem Fall war mit der Teilbewilligung im Juli des Jahres der Zeitgewinn begrenzt.

Aufgrund der bisherigen Bewilligungen zeichnet sich für die Untersuchungsbeispiele ab, dass für alle im Jahr 2003 anvisierten Rückbaumaßnahmen Fördermittel zur Verfügung stehen, allerdings nicht zur vollen Mittelauszahlung. In einigen Städten können nur dann alle Maßnahmen gefördert werden, wenn im Rückbaujahr nur ein Teil der Fördersumme und der Rest in den Folgejahren ausgezahlt wird. Durch die Kombination der Kassenmittel und Verpflichtungsermächtigung für ein Objekt können mehr Objekte im laufenden Jahr "anfinanziert" werden. Für die Folgejahre ab 2004 sind die geplanten Rückbauten im Regelfall noch nicht durch Bewilligungen sichergestellt. Hier sind nach dem Kumulationsprinzip die Kontingente aufzufüllen.

Die Weiterleitung der Mittel an die Wohnungsunternehmen als Letztempfänger bzw. Begünstigte erfolgt in Form von Bescheiden (Sachsen-Anhalt, Berlin) oder vertraglichen Vereinbarungen. Die Städte informieren zunächst umgehend die Unternehmen über die Bewilligung der Gesamtmaßnahme, um dann die Vereinbarungen zu treffen. Die Weiterleitung erfolgt - bei Vorliegen der Bedingungen - zügig; Unternehmen und Städte berichten von wenigen Wochen als Zeitraum. Auch in Ländern mit zusätzlicher Zustimmung der Bewilligungsbehörde zu Einzelmaßnahmen (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Thü-

ringen) stellt die Aufteilung der Gebietsbewilligung auf die einzelnen Wohnungsunternehmen kein zeitliches Problem dar.

Hinsichtlich der Bedingungen, die in den Vereinbarungen bzw. Bescheiden zur Weiterleitung an den Letztempfänger enthalten sind, ist zu unterscheiden zwischen Bedingungen, die in der Bund-Länder-Vereinbarung oder den Förderrichtlinien der Länder generell vorgesehen sind und von den Kommunen lediglich pflichtgemäß "weitergereicht werden", sowie Bedingungen, die eigenständig von der Kommune auferlegt werden. Die - weitestgehend aus dem Städtebauförderrecht oder anderen Fördergebieten bekannten - Bedingungen werden von den Wohnungsunternehmen generell akzeptiert; von einzelnen Unternehmen werden aber bestimmte Punkte als für sie problematisch skizziert und wo möglich wird eine Veränderung eingefordert:

- Der Verzicht auf planungsrechtliche Entschädigungsansprüche wird angeführt, wenn Unsicherheit über die (langfristig) künftige Nutzbarkeit besteht; der Boden sei das Kapital des Unternehmens.
- Die Notwendigkeit zum unbeschränkten Teilnahmeverfahren bei der Ausschreibung der Rückbaumaßnahmen wird von einigen Unternehmen als problematisch angeführt, da sie aufgrund der späten Bewilligungen des Programmjahres 2003 ihre Maßnahmen erst am Jahresende realisieren können.
- Die Zustimmung des Kreditgebers zum Rückbau bzw. die Pfandfreigabe wird nicht als Bedingung an sich kritisiert, aber als kommendes Problem der Umsetzung thematisiert: Nachdem zunächst durch Kredite unbelastete, typischerweise unsanierte Objekte rückgebaut wurden, stehen nunmehr teilsanierte Objekte oder aufgrund der Grundschuldenproblematik von Krediten betroffene Objekte zum Rückbau an; damit kann die Zustimmung des Kreditgebers zu einem Verfahrenshindernis werden.
- Von sächsischen Wohnungsunternehmen wird wegen der generell zu berücksichtigenden Nebenbestimmungen, die eine exakte Mittelverwendung und das Wirtschaftlichkeitsprinzip vorsehen, eine Abweichung vom Prinzip der Pauschalförderung bzw. eine Erstattungspflicht befürchtet, wenn die Vertragseinhaltung durch den Rechnungshof geprüft wird.¹⁴

¹⁴ In einem Rundschreiben vom 11.03.2003 hat zwar das sächsische Innenministerium klar gestellt, dass für Rückbaumaßnahmen nur ein Nachweis über die Rückbaufläche, aber nicht die Kosten erforderlich ist; trotzdem wurden von den Unternehmen im Rahmen der Untersuchung die skizzierten Befürchtungen geäußert.

Die dargestellten Bedenken hinsichtlich einiger Bestimmungen führen allerdings nicht zur Ablehnung der Förderung bzw. Nicht-Akzeptanz der Vereinbarung.

Die Städte nutzen die Weiterleitung der Mittel kaum für eigene Steuerungen. Nur in einer Stadt wird angestrebt, durch eine über den Mustervertrag hinausgehende Bedingung im Rahmen der Förderung eine Steuerungswirkung zu entfalten. Die sächsische Mustervereinbarung sieht nur den Ausschluss von Mietwohnungsbau auf dem Rückbaugrundstück für zehn Jahre vor. Eine Stadt strebt an, in Gebieten, in denen das Stadtentwicklungskonzept die Flächen nicht für eine bauliche Nachnutzung vorgesehen hat, auch den Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern für zehn Jahre auszuschließen. Nachdem ein Unternehmen dies nicht akzeptiert hat, wurde auf den weitergehenden Bauausschluss jedoch verzichtet.

Unternehmen, die in 2003 abreißen wollen, aber noch keine oder nicht ausreichende Bewilligungen aus dem Programmjahr 2002 hatten, mussten teilweise Abrisse aufgrund der ausstehenden Fördermittel zurückstellen. Aufgrund unterschiedlicher Konstellationen führte die Verzögerung aber nicht zu Problemen des Unternehmens bzw. wurde die Verzögerung zwar als negativ aber handhabbar hingenommen:

- Wohnungsunternehmen, die parallel auf die Bewilligung nach § 6a AHG warten, erwarten nicht mit Nachdruck Fördermittel; die Unternehmen realisieren ungern Abrisse mit bewilligten Stadtumbau Ost-Mitteln bei ungeklärter Teilentlastung.
- Haushaltsvorbehalte in den Bescheiden haben nach Darstellung der Unternehmen in vielen Fällen die Zwischenfinanzierung erheblich erschwert oder unmöglich gemacht. Es gab jedoch bereits zum Zeitpunkt der Erhebungen Bemühungen bei den Bewilligungsstellen, die entsprechenden Formulierungen zu ändern.
- In Gebäuden mit Verzögerungen beim Freizug wegen einzelner nicht umzugswilliger Mieter wird statt einer sonst notwendigen Intensivierung rechtlicher Maßnahmen oder weiteren Angeboten von Entschädigungen stärker auf den Faktor Zeit gesetzt (negative Erfahrung einer Wohnsituation in einem fast leeren Gebäude).
- Mit dem Leerzug des Gebäudes und einer Abtrennung der Medien sind für das Unternehmen bereits wesentliche Kostenersparnisse (keine Betriebskosten) und das Ziel der Marktverknappung erreicht. Die Kosten des Totalleerstandes beschränken sich auf Sicherungsmaßnahmen und die Altschulden, die für einen begrenzten Zeitraum verkräftbar sind bzw. bei Unternehmen ohne § 6a-Bewilligung auch weiterhin anfallen.

Aufgrund verschiedener Faktoren (Leerzug, Koordination mit anderen Unternehmen, Bankenzustimmung etc.) sind Verschiebungen der "Abrissfähigkeit" der Objekte ein normales

Praxisphänomen - und zwar nicht nur in Form zeitlicher Verzögerungen, sondern auch durch schnellere Entwicklungen (z. B. unkomplizierter Leerzug). Entsprechend können die den Gebietsbewilligungen zugrunde liegenden ursprünglichen Objektlisten nicht immer in entsprechende Weiterleitungsvereinbarungen umgesetzt werden. Wo die Verlagerung der Fördermittel auf andere als ursprünglich geplante Objekte oder der zeitliche Tausch der Förderung von Objekten erforderlich war, konnten die Kommunen entsprechende Änderungen mit den Bewilligungsbehörden unkompliziert abstimmen. Solange der Bewilligungsrahmen des Gebiets eingehalten wird, zeigte sich die Fördersystematik als ausreichend flexibel.

Eine über verschiedene Gebiete reichende Verschiebung ist hingegen in den meisten Bundesländern mit höherem Aufwand verbunden. Diese Veränderung berührt die vom Land mit dem Bund abgestimmten Gebietskontingente. Die unterschiedliche Flexibilität von Verschiebungen innerhalb von Gebieten und über Gebietsgrenzen hinaus betrifft die Städte aufgrund der unterschiedlichen Stadtentwicklungskonzeptionen verschieden. Kommunen, die kleine, zielgenauere Teilgebiete abgegrenzt haben, sind bei der Umsetzung unflexibler als Kommunen, die großflächig und eher generalistisch Umbaugebiete definiert haben.

Insgesamt konnten die aus dem Programmjahr 2002 zur Verfügung stehenden Mittel bisher von den Kommunen weitergeleitet bzw. ausgeschöpft werden. Das Instrumentarium war insoweit ausreichend flexibel. Inwieweit dies für die zum Zeitpunkt der Erhebung laufende Phase des Programmjahres 2003 gelingt, ist offen.

Die Fördermittel werden nach dem Rückbau und der Bestätigung der Gemeinde ausbezahlt; zum Teil ist bei größerem Baufortschritt eine Abschlagszahlung möglich. Die Auszahlung der Mittel gestaltet sich den Recherchen gemäß als unproblematisch; es zeichnen sich auch keine Unterschiede zwischen den Ländern, die die Möglichkeit einer direkten Auszahlung von der Bewilligungsbehörde vorsehen (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen) und den anderen Ländern ab. Kritik zum Auszahlungsverfahren kam lediglich aus Sachsen, da die Unternehmen dort aus dem Landesförderprogramm ein einfacheres Verfahren des Nachweises kannten (Fotos vom Rückbaufortschritt; ohne Gemeindebescheinigung).

Die überwiegende Zahl der Städte bewilligt die volle Fördersumme im Jahr des Rückbaus.¹⁵ In diesen Fällen beschränkt sich der Finanzierungsbedarf für die Rückbaukosten auf die Phase der Bauperiode. Teile der Unternehmen können dies aus Eigenmitteln fi-

¹⁵ Sowohl von den Kommunen als auch auf Landesebene wurden Mittel aus anderen Programmen umgeschichtet, um Finanzierungslücken beim Stadtumbau zu schließen.

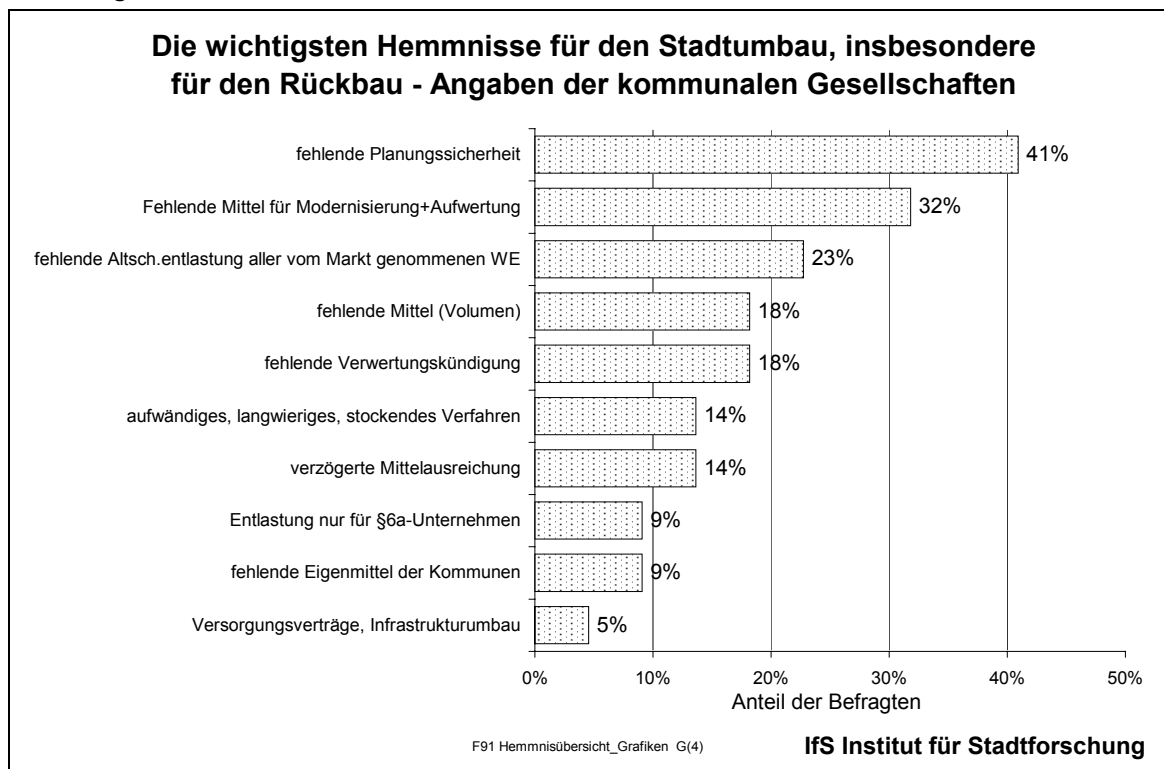
finanzieren, Teile benötigen hierfür Kredite, die aber in der Regel aufgebracht werden können. Einige Städte, insbesondere in Sachsen-Anhalt, bewilligen das Fördervolumen gestreckt über mehrere Jahresscheiben, um bei begrenztem Förderbudget möglichst viele Abrisse durch Anfinanzierung anstoßen zu können. In diesen Fällen sind ebenfalls Zwischenfinanzierungen erforderlich. In nur geringer Zahl konnten die kurzfristig notwendigen Mittel vom Unternehmen aufgrund fehlender Liquidität und Kreditfähigkeit nicht selbst sichergestellt werden; in diesen Fällen mussten Zwischenfinanzierungen über Städtebaufördermittel realisiert werden.¹⁶ Mit zunehmend schlechter werdender Liquidität und Kreditfähigkeit der Unternehmen kann die bisher eher unproblematische Vorfinanzierung des Abrisses durch die Unternehmen zu einem wachsenden Problem werden.

2.10 Die wichtigsten Hemmnisse aus der Sicht der Unternehmen

Am Ende der Interviews sind die Gesprächspartner aufgefordert worden, die aus ihrer Sicht wichtigsten Hemmnisse beim Stadtumbau zu benennen. Drei Faktoren, die jeweils von mehr als einem Fünftel aller Befragten genannt werden, heben sich deutlich ab: Am häufigsten wurde das aufwändige, stockende und langwierige Verfahren genannt. Als zweitgrößtes Hemmnis empfinden Akteure die fehlende Planungssicherheit und an dritter Stelle folgt das Fehlen ausreichender Mittel für Modernisierungsmaßnahmen. Da die Problemschwerpunkte von den kommunalen Gesellschaften, den Genossenschaften und den Städten jeweils anders akzentuiert werden, stellen wir die Ergebnisse getrennt vor.

¹⁶ Zwischenfinanzierungen sind förderfähige Ausgaben der Städtebauförderung; diese gehen jedoch zu Lasten des Gesamtbudgets.

Abbildung 2.12

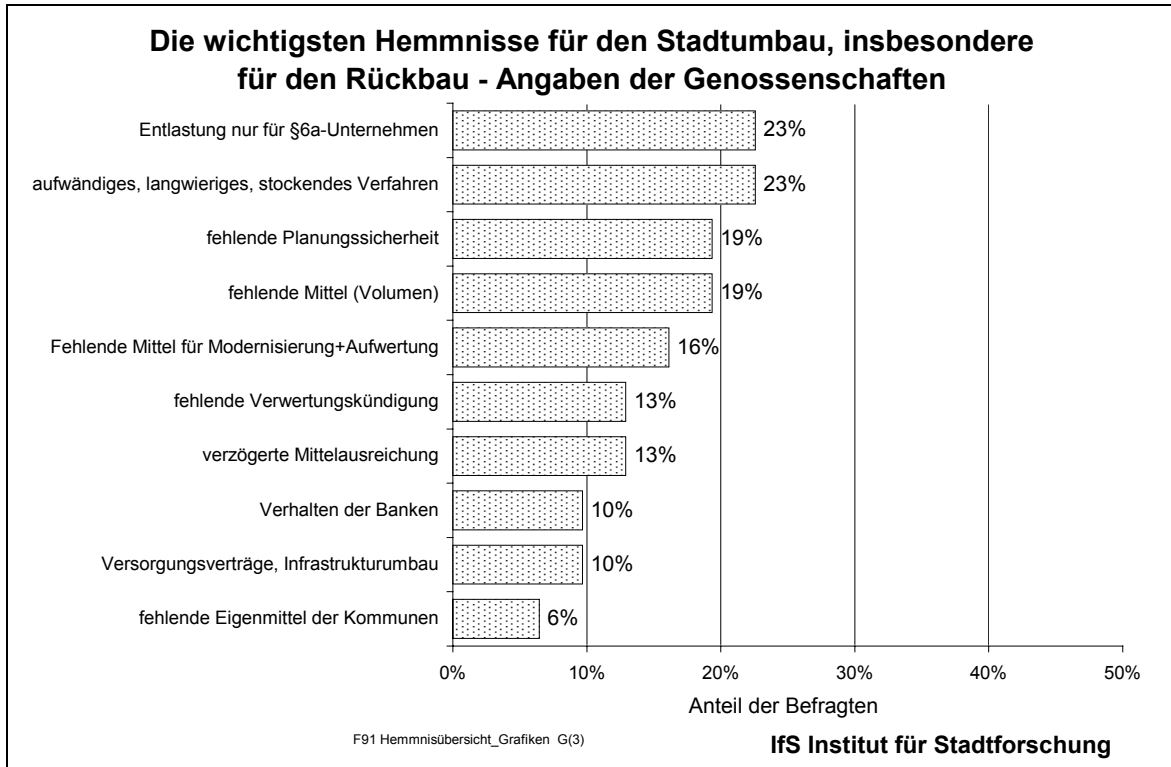


Quelle: IfS Befragung in Unternehmen und Stadtverwaltungen

Das mit Abstand als am wichtigsten empfundene Hemmnis stellt für die kommunalen Gesellschaften die fehlende Planungssicherheit dar. In zweiter Linie fehlen Mittel für Modernisierungsmaßnahmen, was vor allem die Verfügbarkeit von Ersatzwohnungen beeinträchtigt. Das am dritthäufigsten genannte Hemmnis stellt die Tatsache dar, dass die Altschuldenentlastung nicht für alle vom Markt genommenen Wohneinheiten gewährt wird.

Letzteres dürfte sich nicht auf die fehlende Teilentlastung für einzelne Unternehmen beziehen, da alle kommunalen Unternehmen Anträge gestellt haben, wovon der weit überwiegende Teil auch bereits bewilligt ist. Bei dieser Aussage geht es eher um jenen Teil der dauerhaft leer stehenden Bestände, der noch nicht abgerissen ist oder der auch nicht abgerissen werden soll. Diese Angabe taucht nur bei den kommunalen Unternehmen auf, sie findet sich weder bei den Genossenschaften noch bei den Städten. Der Druck auf die Bilanzen, der von leer stehenden, noch nicht abrissvorbereiteten Beständen ausgeht, scheint also bei den kommunalen Unternehmen ungleich größer zu sein als bei den Genossenschaften. Ein unmittelbares Hemmnis des Abrissprozesses jedoch dürfte dies noch nicht darstellen.

Abbildung 2.13



Quelle: IfS Befragung in Unternehmen und Stadtverwaltungen

Bei den Genossenschaften sieht man in der fehlenden Entlastung für Unternehmen, die keine Teilentlastung erhalten, das Haupthemmnis. Das ist nicht verwunderlich, da es sich bei den Unternehmen in unserer Umfrage, die noch keine Teilentlastung beantragt haben, ausschließlich um Genossenschaften handelt. Es wird hier noch einmal deutlich, dass die unterschiedliche Leerstandsentwicklung sowie die Wirksamkeitsgrenze von 15% als Voraussetzung für die Teilentlastung kommunale Gesellschaften und Genossenschaften auf unterschiedliche Weise treffen: Die kommunalen Gesellschaften weisen eine größere Problemkomplexität auf und können sich ihrer Leerstände nicht so rasch entledigen, so dass die Verbindlichkeiten trotz bewilligter Teilentlastung weiter das Betriebsergebnis verschlechtern und die Handlungsmöglichkeiten gerade hinsichtlich der Modernisierungstätigkeit verschlechtern. Den Genossenschaften dagegen bot sich seltener die Möglichkeit einer Beantragung der Teilentlastung an, sodass sie trotz höheren Rückbautempos vor der Altschuldenproblematik stehen.

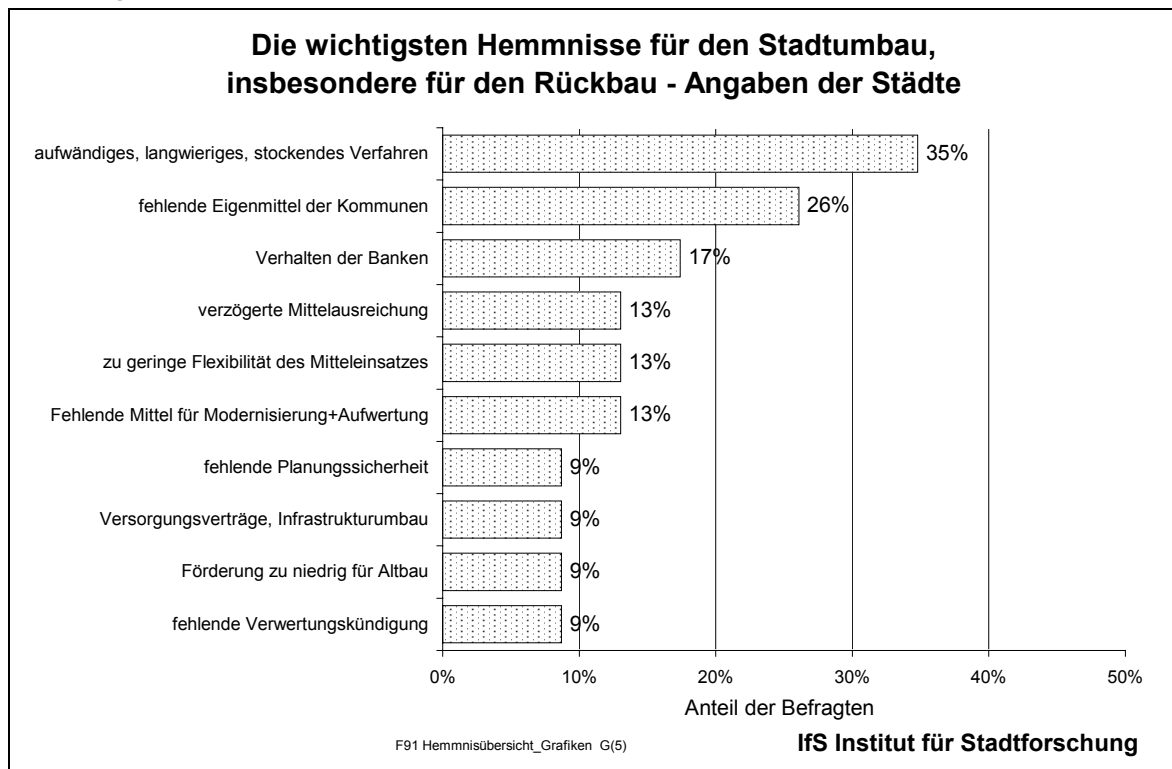
Dass die Verfahrenshemmnisse bei den Genossenschaften an zweiter Stelle rangieren, während sie bei den kommunalen Unternehmen erst den sechsten Rang belegen, deutet darauf hin, dass die Abrisse bei den Genossenschaften in enger bemessenen Zeitspannen vorgesehen sind. Tatsächlich haben sie bereits jetzt einen Vorsprung gegenüber den kommunalen Gesellschaften herausarbeiten können. Von fehlender Planungssicherheit

fühlt man sich bei den Vorständen der Genossenschaften weniger gehemmt als bei den Geschäftsführern der kommunalen Gesellschaften.

Das Fehlen von Mitteln für Modernisierung wird von den Befragten aus den Genossenschaften seltener genannt. Einerseits sind ihre Bestände in höherem Maße modernisiert und andererseits verfügen sie noch über etwas größere Finanzierungsspielräume als die kommunalen Unternehmen. Dass sie im Verhalten der Banken häufiger ein Hemmnis sehen, während dieser Gesichtspunkt von den kommunalen Gesellschaften gar nicht genannt wird, dürfte daher auch weniger auf ihre geringe Eigenmittelausstattung als auf fehlende Teilentlastung zurückzuführen sein.

Bei der Verwertungskündigung hätte man aufgrund des anders gearteten Status eines Genossenschaftsmitgliedes größere Unterschiede zwischen beiden Unternehmensformen erwarten können.

Abbildung 2.14



Quelle: IfS Befragung in Unternehmen und Stadtverwaltungen

Die Hemmnisse, die von den Kommunen angegeben werden, ergeben sich einmal aus ihrer eigenen Betroffenheit, andere reflektieren die Probleme, die bei den Wohnungsunternehmen gesehen werden. Bei letzteren wird das Verhalten der Banken als Hemmnis offenbar überschätzt, denn es wird von 17% der Befragten aus den Kommunen angeführt,

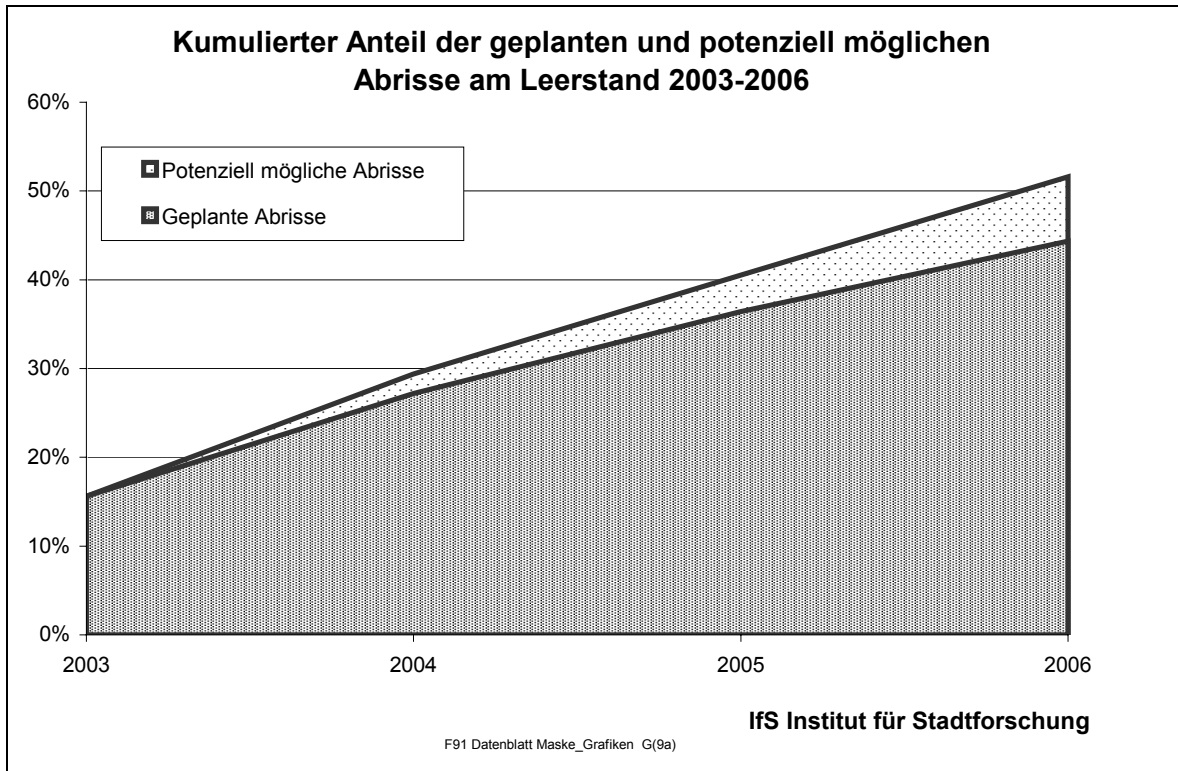
während es von den Befragten aus den kommunalen Gesellschaften so gut wie gar nicht genannt wird und nur bei 10% der Genossenschaften als Hemmnis gilt. Zwei Gesichtspunkte hingegen, die auch den Unternehmen wichtig sind, werden auch von den Kommunalvertretern genannt: die fehlenden Mittel für Modernisierung und Aufwertung sowie die fehlende Verwertungskündigung.

Erstaunlicherweise nehmen die kommunalen Befragten die Sichtweise der Genossenschaften mit ihrer starken Betonung der fehlenden Teilentlastung nach § 6a nicht auf. Dies könnte auf eine größere "Verwaltungsferne" der Genossenschaften hindeuten. Andererseits wird auch die Klage der kommunalen Gesellschaften über die fehlende Entlastung aller dauerhaft leer stehenden Bestände nicht aufgegriffen. Insofern scheinen die Befragten aus dem kommunalen Bereich diesem Aspekt insgesamt weniger aufgeschlossen gegenüber zu stehen.

Die wichtigsten Hemmnisse, die von den Kommunen gesehen werden, betreffen Verfahrensprobleme: das langwierige Verfahren, die Verzögerungen bei der Ausreichung der Mittel, die mangelnde Flexibilität ihres Einsatzes und die dadurch entstehende Planungsunsicherheit bilden nach Meinung der kommunalen Befragten wichtige Hemmnisse. Zentral ist eine weitere eigene Betroffenheit, nämlich das Fehlen der kommunalen Eigenmittel. Aufgrund der geschilderten Bestrebungen, diese Kosten zunehmend abzuwälzen, stellt der Infrastrukturumbau für die Kommunen ebenfalls ein größeres Problem dar als für die Wohnungsunternehmen. Bei der Feststellung, die Förderung sei zu niedrig für die Altbaubestände, bezieht man sich sowohl auf die höheren Abrisskosten, aber auch auf fehlende Mittel für Aufwertungsmaßnahmen.

Allerdings bleibt festzuhalten, dass die Hemmnisse den Prozess des Rückbaus zwar erheblich komplizieren, mit vielen Unsicherheiten versehen und vor allem in die Länge ziehen, dass sie jedoch bisher das Mengengerüst, von dem die Unternehmen bei ihren Rückbaubemühungen ausgehen, nicht wesentlich haben negativ beeinflussen können. Die Planungen der Unternehmen für die kommenden Jahre sind insgesamt sehr ehrgeizig und so wäre selbst bei einem Wegfall der genannten Hemmnisse das Potenzial für den Rückbau nicht wesentlich größer als die aktuellen Planungen. Auf die Frage, wie viele Wohneinheiten sie in den kommenden drei Jahren rückbauen könnten, wenn alle genannten Hemmnisse beseitigt seien, ergibt sich im Durchschnitt nur eine langsam ansteigende Spanne zwischen den aktuellen Planungszielen und den potenziellen Abrissen. Die Reibungsverluste bei der Umsetzung des Programms wirken sich daher zurzeit in erster Linie in Form einer Verzögerung der Durchführung der Rückbauplanungen aus und weniger als Reduzierung des Abrissvolumens.

Abbildung 2.15



Quelle: IfS Befragung in Unternehmen und Stadtverwaltungen

2.11 Anpassung der technischen Infrastruktur

Die Anpassung der technischen Infrastruktur wirft in den allermeisten Städten, in denen Befragungen durchgeführt worden sind, bisher keine ernsthaften Probleme auf. Die Finanzierung erforderlicher Maßnahmen konnte zunächst im Einzelfall durch Eigenleistungen der Unternehmen, der Versorgungsunternehmen oder der Kommune sichergestellt werden. Man ist jedoch bestrebt, diese Praxis in den kommenden Jahren durch dauerhafte vertragliche Lösungen zu ersetzen. In einigen Städten sind die Versorgungsunternehmen inzwischen "aufgewacht" und pokern um Förderung entsprechender Maßnahmen. Dadurch drohen in mehreren Städten zukünftig Probleme.

Darüber, welche Auswirkungen technischer (Funktionsstörungen) und wirtschaftlicher Art (Erhöhung der Betriebskosten) durch Abrisse zu erwarten sind, herrscht noch weitgehend Unklarheit. Es kommen mit Sicherheit zusätzliche Einnahmeausfälle oder Kosten auf die Kommunen zu (Wasserversorgung/ÖPNV). Einige Versorgungsunternehmen bestehen auf Erfüllung der langfristigen Verträge, auch wenn die Mengengerüste sich durch die Abrisse deutlich verändert haben (Fernwärme, Kabel). In einigen Städten wird über die Umstellung der Fernwärme auf dezentrale Heizsysteme nachgedacht.

Negative Auswirkungen auf den öffentlichen Personennahverkehr sind bisher noch kein Thema, werden aber grundsätzlich erwartet. Abwanderungstendenzen beim Einzelhandel wurden von den Befragten bisher ebenfalls noch nicht als direkte Folge von Abrissen beobachtet.

2.12 Fortschritte beim Stadtumbau - gute Strategien

Bei jenen Unternehmen, die Ende 2003 Abrissquoten von über 20% ins Auge gefasst oder bereits erreicht haben, kann man drei Konstellationen unterscheiden: Entweder handelt es sich um DDR-Entwicklungsstädte, in denen aufgrund der zugespitzten Problematik und der geringen Anzahl der Akteure bereits zu einem früheren Zeitpunkt mit konkreten Planungen und Maßnahmen zum Rückbau begonnen wurde. Zudem ist in diesen Fällen der Wohnungsmarkt relativ wenig differenziert, sodass der Aufwertung von Plattenbeständen keine anderen Prioritäten aus städtebaulicher Sicht Konkurrenz machen.

In jenen Fällen, in denen die Marktverhältnisse komplexer sind, stellt eine realistische und transparente Stadtentwicklungsstrategie eine entscheidende Voraussetzung für erfolgreiches Handeln dar. Durch eine effiziente Zusammenarbeit zwischen den Wohnungsunternehmen und der Stadtverwaltung konnten im Fall einer thüringischen und einer sächsischen Stadt schon recht früh überdurchschnittlich umfangreiche Rückbauprozesse in Gang gesetzt werden, wobei die Tatsache, dass in beiden Ländern zudem entsprechende Förderprogramme aufgelegt wurden, ebenfalls eine positive Rolle gespielt hat.

Bei den acht einzelnen Unternehmen, die in verschiedenen Städten eine Vorreiterrolle spielen, handelt es sich bis auf einen Fall um Genossenschaften. Das zeigt einmal mehr, dass diese im Vergleich zu den kommunalen Unternehmen teilweise über bessere Bestandsstrukturen verfügen und teilweise schneller auf die Problemlage reagiert haben. In mehreren Fällen hält man sich zugute, Abrisse mit der Kommune oder dem Land bereits Ende der 90er-Jahre, also zu einem Zeitpunkt vereinbart zu haben, als dieses Thema noch "tabu" gewesen sei. Mindestens eine Genossenschaft stellt generell ein Positivbeispiel dar für ein stringentes Handeln des Vorstandes unter Nutzung der aktuell verfügbaren Möglichkeiten. Eine andere hat allerdings ihre energischen Rückbauaktivitäten durch recht eigenwilliges Agieren in den Abstimmungsprozessen mit der Stadt und den übrigen Gesellschaften durchgesetzt. In den thüringischen Fällen hat die Möglichkeit der Poolbildung die Finanzierung kostspieligerer Abrisse erleichtert, wobei zusätzlich zu berücksichtigen ist, dass hier im Jahr 2002 die Förderung noch bei 75 € gelegen hat. Im Fall einer thüringischen Stadt, in der zwei Genossenschaften sehr positiv agiert haben, wurde zudem der frühzeitige Abschluss eines verbindlichen Vertrages zwischen der Stadt und den Wohnungsunternehmen als positiver Faktor herausgestellt.

Im Wesentlichen werden also positive Handlungsansätze durch drei Faktoren begünstigt:

- klare Unternehmensstrategie und kompetentes Management auf Seiten der Wohnungsunternehmen,
- realistische und transparente Rückbau- und Aufwertungsstrategie der Stadt,
- gute Kooperation und verbindliche Vereinbarungen zwischen den Akteuren.

Bei den Unternehmen war im Einzelfall die Bereitschaft, das Problem des Leerstands offensiv anzugehen, unterschiedlich vorhanden. Es unterschieden sich die Marktstrategien und es gab zum Beispiel auch bei Finanzierungen einige weitsichtigere Herangehensweisen. Solche Entscheidungen müssen jedoch stets im Kontext des jeweiligen lokalen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Umfelds betrachtet werden und können daher hier nicht als verallgemeinerbare Handlungsmaxime referiert werden.

3. **Ausblick**

"Stadtumbau Ost" hat sich bisher im Wesentlichen als ein Programm für Großsiedlungen und die großen Wohnungsunternehmen bewährt. Am stärksten eingebunden sind die kommunalen Wohnungsunternehmen, die auch von der Leerstandsproblematik schon länger und stärker betroffen sind, während sich die Lage bei den Genossenschaften höchst unterschiedlich darstellt. Unter ihnen befinden sich Unternehmen, die ebenso wie die großen kommunalen Unternehmen vor erheblichen Problemen stehen, als auch solche, die vom Leerstand bisher noch nicht so stark betroffen sind. So gut wie gar nicht im Boot sind die privaten Wohnungsunternehmen und die Zwischenerwerber, weil diese ihre Bestände zum Zweck der Modernisierung erworben und in der Regel weder große Leerstandsprobleme, aber auch im Falle von Abrissen keine Aussicht auf Entschuldung haben. Für Einzeleigentümer stellt das Programm "Stadtumbau Ost" bisher offenbar zu wenig Anreize für eine Beteiligung zur Verfügung oder birgt für diese Gruppe in der Handhabung zu viele Hemmnisse, sodass diese sich bisher kaum angesprochen fühlen.

Das Programm "Stadtumbau Ost" wird bisher im Wesentlichen als ein Rückbauprogramm umgesetzt - Aufwertungsmaßnahmen spielen zurzeit nur eine untergeordnete Rolle. Stimuliert wird dies durch die Notwendigkeit, dem im Vergleich zu den Fördermitteln höheren Förderbedarf durch Umschichtungen zugunsten des Rückbaus Rechnung zu tragen. Dies wurde auch durch Öffnungsklauseln für die Mittelverwendung für Rückbau und Aufwertung seitens des Bundes befördert. Zusätzlich hemmt der erforderliche kommunale Finanzierungsbeitrag vor dem Hintergrund einer zunehmend schwierigen Haushaltslage die Inangriffnahme von Aufwertungsmaßnahmen. Obwohl die Innenstadt erklärter Schwerpunkt der Aufwertungsmaßnahmen ist, stellen sich gerade dort besondere Probleme bei Rückbau und Aufwertung.

Nur durch flankierende Maßnahmen und eine entsprechende Bündelung unterschiedlicher Handlungsansätze dürfte es gelingen, die verstreuten Akteure in den Innenstädten stärker in das Programm einzubinden. Vor allem stellte sich angesichts der schwierigen Finanzierungsbedingungen stets die Frage einer rentierlichen und gleichzeitig der Entwicklung der Innenstadt förderlichen Nachnutzung. Hier scheinen die bisherigen Angebote, die das Programm "Stadtumbau Ost" zur Verfügung stellt, zu kurz zu greifen.

In den Wohngebieten, die derzeit und in den kommenden Jahren den Schwerpunkt der Abrissstrategien bilden, ist der Rückbauprozess in der Regel recht gut voran gekommen. Die zunächst abwartende Haltung der Unternehmen ist einer zunehmenden Bereitschaft gewichen, die angebotenen Fördermittel in Anspruch zu nehmen. Bisher sind im Prozess selbst weniger Hemmnisse aufgetreten als man anfangs vermutet hatte. Die betroffenen Haushalte erweisen sich als in der Regel kooperationsbereit, die Abrisskosten bewegen

sich daher in überschaubaren Größenordnungen und auch die Kosten für notwendige Anpassungen der technischen Infrastruktur konnten bisher von den Akteuren getragen werden.

Allerdings ist nicht davon auszugehen, dass dies so bleibt. So ist in der Zukunft mit verschiedenen neuen Hemmnissen zu rechnen: Erstens wird der Ersatzwohnraum bei zunehmendem Abriss knapp. Die Anspruchshaltung der umzusetzenden Haushalte wird sich erhöhen, weil zunehmend in höherem Maße intakte Gebäude rückgebaut werden. Vor allem wird es an modernisierten Wohnungen fehlen. Daher beklagen die Wohnungsunternehmen auch die fehlende Möglichkeit, hier vorausschauend einzugreifen. Einerseits werden Fremdfinanzierungen durch die restriktive Haltung der Banken immer schwieriger und kostspieliger, andererseits sind die Förderangebote rückläufig oder passen nicht auf die Bedürfnisse der Unternehmen. Eigenmittel stehen für solche Maßnahmen kaum einem Unternehmen in ausreichendem Umfang zur Verfügung.

Unklarheit besteht bei den Akteuren noch häufig über die Frage, wo und für welche Maßnahmen Aufwertungsmittel eingesetzt werden sollen. Aufgrund der Notwendigkeit, attraktiven Ersatzwohnraum zu schaffen, möchten die Wohnungsunternehmen Aufwertungsmaßnahmen in direktem räumlichen Zusammenhang mit dem Rückbau sehen. Die kommunalen Planer hingegen möchten ihre Anstrengungen auf die Kulisse der Innenstadt konzentrieren. Dort Ersatzwohnungen für die in den großen Wohngebieten von Abriss Betroffenen zu schaffen, dürfte aber nur in Ausnahmefällen gelingen. Zusätzliche Mittel werden in den Wohngebieten zukünftig auch durch zunehmend umfangreiche Maßnahmen zur Anpassung der technischen Infrastruktur erforderlich werden.

Bisher weitgehend ungelöst ist das Problem des Abrisses modernisierter oder umfangreich teilmodernisierter Bestände. Da diese Gebäude mit neuen Hypotheken belastet sind, dürfte die Zustimmung der Banken zu einer Umschichtung der Besicherungen nur in ganz wenigen Ausnahmefällen zu erzielen sein. Um städtebaulich notwendige Gesamtmaßnahmen durchführen zu können, werden solche Maßnahmen aber zukünftig in wachsendem Umfang erforderlich werden.

Die Umsetzung der Förderung von Abrissen ist bisher weitgehend durch Verfahrensprobleme behindert worden. Ein Teil dieser Hemmnisse konnte bereits beseitigt werden. Eine wesentliche Voraussetzung für ein schnelleres Vorankommen besteht in einem Zustandekommen der Verwaltungsvereinbarung im ersten Quartal des jeweiligen Jahres. Über das bisher Erreichte hinaus sollte das Verfahren weiter von unnötigen Prüfungen und Einschränkungen befreit werden. So hat sich die getrennte Beantragung und Bewilligung für einzelne Umbaugebiete als hinderlich erwiesen, ohne die das ganze Verfahren deutlich an Flexibilität gewinnen würde. Die Abstimmungen auf Bundes- und Landesebene sollten

zügiger erfolgen und möglichst viele Entscheidungen sollten auf kommunaler Ebene fallen können, nicht zuletzt um ein rasches Umlenken von Fördermitteln zu erleichtern.

Dreh- und Angelpunkt allerdings wird die Frage bleiben, wie viele und welche Bestände noch in den Genuss der Teilentlastung nach § 6a AHG kommen werden. Das betrifft die wenigen Unternehmen, die noch nicht antragsberechtigt sind, vor allem aber jene, über deren Anträge noch nicht entschieden ist. Vor dem Hintergrund der in vielen Städten nach unten korrigierten Bevölkerungsprognosen wird auch die Zahl der Ergänzungsanträge zunehmen. Hier besteht Handlungsbedarf, denn auch unsere Befragung hat bestätigt, dass Rückbau ohne Teilentlastung so gut wie nicht stattfindet und dass die Akteure auf eine politische Lösung des Problems hoffen.