

Stellungnahme und Empfehlungen der Lenkungsgruppe

zur Evaluierung des Bund-Länder-Programms
„Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“
und zur Fortführung des Programms über das Jahr 2009 hinaus

Mai 2008

Stellungnahme und Empfehlungen der Lenkungsgruppe zur Evaluierung des Bundesländer-Programms „Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“ und zur Fortführung des Programms über das Jahr 2009 hinaus

1. Auftrag der Lenkungsgruppe

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) hat in Übereinstimmung mit dem Beschluss der Bauministerkonferenz vom 9./10. Juni 2005 eine Evaluierung des Programms „Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“ veranlasst. In Vertretung des BMVBS beauftragte das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) und das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (IfS) Anfang 2007 mit der Evaluierung des Programms.

Nach sechs Jahren Programmlaufzeit sollte aufgezeigt werden, inwieweit sich das Instrumentarium des Programms Stadtumbau Ost als geeignet erwiesen hat, die Attraktivität und Zukunftsfähigkeit ostdeutscher Städte und Gemeinden als Wohn- und Wirtschaftsstandort zu stärken und die Wohnungsmärkte und -unternehmen zu stabilisieren. Mit der Evaluierung verbunden war auch der Prüfauftrag, ob eine Zusammenführung der Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West nach 2009 sinnvoll ist.

Zur fachlichen Begleitung des Evaluierungsprozesses berief das BMVBS im November 2006 eine Lenkungsgruppe. Sie setzte sich zusammen aus Vertretern von Bund, Ländern und Gemeinden, der Kommunalen Spitzenverbände, der Wohnungswirtschaft, der KfW, der Wissenschaft, des Städtebaulichen Denkmalschutzes sowie Verbänden der Wirtschaft, der kommunalen Versorgungsunternehmen und der Mieterorganisationen. Das Gremium hatte insgesamt 26 Mitglieder.

Die Lenkungsgruppe hatte den Auftrag, die Vorbereitung und Durchführung der Evaluierung zu begleiten, die Gutachter fachlich zu beraten und auf der Basis der Ergebnisse des Forschungsgutachtens

- Empfehlungen für die laufende Umsetzung des Programms und dessen Fortentwicklung zu formulieren sowie
- zukünftige Handlungsfelder und spezifische Schwerpunkte des Programms nach 2009 aufzuzeigen (Fortschreiben, Neuausrichten der Programmziele, der Verfahren und Instrumente).

Die Lenkungsgruppe hat die Zwischen- und Endergebnisse des Gutachtens intensiv erörtert und dazu eigene Empfehlungen erarbeitet. Sie bilden durch die Zusammensetzung der Lenkungsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern aus den unterschiedlichen fachlichen und gesellschaftlichen Bereichen einen breiten Konsens ab.

Die Empfehlungen der Lenkungsgruppe wurden weitgehend einstimmig und ohne Gegenstimmen beschlossen. Zu einzelnen Empfehlungen gab es Enthaltungen. Abweichungen von einer einstimmigen Beschlussfassung werden gesondert gekennzeichnet.

2. Das Programm Stadtumbau Ost und seine Entwicklung in den Jahren 2002 bis 2007 – ein Prozess

Angesichts des massiven Wohnungsleerstands in den neuen Ländern und seiner Folgen für die Städte hat die Bundesregierung im Februar 2000 eine Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Ländern“ berufen. Die Kommission empfahl den Abriss von 300.000 bis 400.000 leer stehenden Wohnungen innerhalb von zehn Jahren sowie flankierende Maßnahmen zur Leerstandsbekämpfung. Die Kommission gab damit den Anstoß für einen grundlegenden Paradigmenwechsel in der Stadtentwicklung der neuen Länder, den Übergang von einer an Wachstum ausgerichteten Stadtentwicklungspolitik zu einer Politik, die sich langfristig mit Schrumpfungsprozessen auseinandersetzen muss.

Mit dem Beschluss des Bundeskabinetts im August 2001 hat die Bundesregierung unter dem Titel „Stadtumbau Ost“ eine Initiative zur Verbesserung der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung in den neuen Ländern gestartet. Ziele des Stadtumbaus sind die Stabilisierung von durch physischen Verfall und soziale Erosion bedrohten Stadtteilen ebenso wie der Erhalt der zu sanierenden und aus städtebaulicher Sicht besonders wertvollen innerstädtischen Altbaubestände, die überdurchschnittliche Leerstandsquoten aufwiesen. Das Programm sollte außerdem einen wirkungsvollen Beitrag zur Verbesserung der wohnungswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Wohnungsmärkte leisten, indem sowohl notwendige Rückbau- als auch Instandsetzungs- und Modernisierungsinvestitionen gezielt gefördert werden.

Im Mittelpunkt steht das Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“, das 2002 im Rahmen der Städtebauförderung gestartet wurde. Kernpunkte des Programms sind der Rückbau leer stehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Wohnungen sowie die Aufwertung der Innenstädte und erhaltenswerten Stadtquartiere in besonders von Schrumpfungsprozessen betroffenen Städten. Von 2002 bis 2009 werden hierfür insgesamt 2,5 Mrd. € von Bund, Ländern und Gemeinden bereitgestellt, davon rund 1,1 Mrd. € vom Bund. Fördervoraussetzung und Steuerungsinstrument in den Kommunen sind integrierte Stadtentwicklungskonzepte, mit denen integrierte, gesamtstädtische Strategien des Stadtumbaus verfolgt werden.

Darüber hinaus umfasste die Gesamtinitiative folgende Maßnahmen:

- Als Impuls für den notwendigen Planungsprozess in den Kommunen hat die Bundesregierung 2001/2002 den Wettbewerb "Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen" durchgeführt.
- Als zusätzlicher Anreiz für Bestandsinvestitionen mit besonderem Schwerpunkt im innerstädtischen Altbau wurde durch Änderung des Investitionszulagengesetzes im Jahr 2002 eine erhöhte Investitionszulage eingeführt (befristet bis zum 31.12.2004).
- Zur Stärkung der Wohneigentumsbildung in der Innenstadt wurde von 2002 bis 2004 das Programm „Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren“ im Rahmen des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost gefördert. Zudem wurde die inzwischen ausgelaufene Eigenheimzulage ab 2004 stärker auf Bestandsmaßnahmen ausgerichtet und mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus durch die Länder gebündelt.
- Mit der Novelle des Altschuldenhilfegesetzes vom 15.12.2000 wurde der § 6a AHG als ein Instrument eingeführt, um die Handlungsfähigkeit von Wohnungsunternehmen wieder herzustellen, die angesichts der erheblichen Wohnungsleerstände in ihrer Existenz gefährdet waren.

- Wegen der besonderen Bedeutung ist die Aufgabe des Stadtumbaus mit dem 2004 in Kraft getretenen Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) im Baugesetzbuch (§§ 171a bis 171d BauGB) verankert worden.

Das Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost ist eines der wichtigsten Instrumente der Stadtentwicklungspolitik in den neuen Ländern. Seit Beginn des Programms wurden 390 Gemeinden mit mehr als 800 Stadtumbaugebieten gefördert. Rund zwei Drittel aller Einwohner Ostdeutschlands leben in einer Stadtumbaugemeinde. Der Rückbau leer stehender Wohnungen ist gut vorangekommen und trägt zu einer Stabilisierung des Wohnungsmarktes bei. Bis Ende 2007 wurden bereits über 220.000 Wohnungen abgerissen. Insgesamt wurden rund 950 Mio. € von Bund und Ländern für den Rückbau bereitgestellt. Auch die Aufwertung ist im Stadtbild sichtbar und hat die Lebensqualität in vielen Stadtquartieren verbessert. Insgesamt wurden knapp 870 Mio. € von Bund, Ländern und Gemeinden für die Aufwertung zur Verfügung gestellt. Im Zusammenspiel mit anderen Programmen der Städtebauförderung (Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Städtebaulicher Denkmalschutz, Soziale Stadt) sowie durch die Investitionen der Wohnungsunternehmen und anderer Eigentümer konnten so wichtige Impulse für eine nachhaltige Stadtentwicklung in den neuen Ländern gesetzt werden.

3. Stellungnahme zum Evaluierungsgutachten

Die Lenkungsgruppe teilt die Bewertung der Gutachter, dass das Programm Stadtumbau Ost nach sechs Jahren Laufzeit seine Funktion bisher erfüllt hat. Das Programm hat sich nach den Befunden zu Ausgangslagen, zur Programmausgestaltung, Adressierung und Umsetzung sowie insbesondere zu den Wirkungen im Sinne der Zielerreichung bewährt. Die Wirksamkeit wäre aber in zentralen Teilbereichen ohne flankierende Instrumente (Altschuldenhilfegesetz, dort insbesondere § 6a; Investitionszulage) begrenzt geblieben.

Die erreichten Erfolge sind unverkennbar. Das Programm hat die Zahl der Wohnungsleerstände merklich abgesenkt, die wirtschaftliche Situation vieler ostdeutscher Wohnungsunternehmen hat sich gegenüber 2002 spürbar verbessert. Bei der nachhaltigen Stärkung der Innenstädte und der Aufwertung erhaltenswerter Wohngebiete verzeichnen viele Städte beeindruckende Erfolge. Dies wird auch durch die verschiedenen Informationsangebote der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost dokumentiert¹.

Zugleich zeigen die Evaluationsergebnisse, dass nur ein erster Teil der Herausforderungen bewältigt ist und die Aufgabe Stadtumbau noch große Anstrengungen erfordert. Zwischen den Akteuren und Experten des Stadtumbaus besteht Konsens, dass Bund, Länder und Gemeinden ihre Förderanstrengungen nach dem Jahr 2009 fortsetzen müssen.

¹ www.stadtumbau-ost.info

4. Empfehlungen zum Programm Stadtumbau Ost

4.1. Empfehlungen an Bund und Länder

(1) Das Programm Stadtumbau Ost ist über 2009 hinaus für weitere 7 Jahre bis zum Jahr 2016 fortzuführen. Dabei ist an den gebündelten städtebaulichen und wohnungspolitischen Strategien festzuhalten.

Die Weiterführung des Programms mit den sich ergänzenden Kernstrategien von Aufwertung und Rückbau ist für die weiterhin von erheblichen Einwohnerverlusten betroffenen Regionen und Kommunen unerlässlich. Die Evaluierung belegt, dass wegen der anhaltenden Einwohnerverluste die Leerstände in den besonders betroffenen Regionen ohne Fortführung des Rückbaus schnell wieder kritische Schwellenwerte überschreiten würden, welche erneut die Funktionsfähigkeit der Wohnungsmärkte und der Stadtstrukturen gefährden würden.

Die Leerstände sind insgesamt noch immer hoch, die Handlungsfähigkeit der ostdeutschen Wohnungsunternehmen ist noch immer eingeschränkt und merklich geringer als bei westdeutschen Unternehmen. Auf den ostdeutschen Wohnungsmärkten ist eine gewisse Stabilisierung, aber keine wirkliche Konsolidierung zu erkennen. Zudem werden Bevölkerungsrückgang und Rückgang der Wohnungsnachfrage ohne eine Weiterführung des Programms in den nächsten Jahren schnell wieder zu steigenden Leerständen und zur wirtschaftlichen Gefährdung von Wohnungseigentümern führen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund des demographischen Faktors und einer weiterhin ökonomisch schwächeren Basis in den neuen Ländern. Die Zahl der Haushalte wird in den neuen Ländern (ohne Berlin) von 2007 bis 2020 um 3,2% zurückgehen; im Vergleich hierzu wird für die alten Länder ein Wachstum von 3,9% erwartet. Die Expertenkommission ‚Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Ländern‘ war noch von einem Zuwachs der Haushalte um rund 3% ausgegangen.

Das Programm Stadtumbau Ost muss mit einer eigenständigen Rückbaukomponente weitergeführt werden. Ohne den weiteren Abriss würden die Leerstände bis 2020 auf 1,42 Mio. Wohnungen ansteigen. Die Lenkungsgruppe hält daher zusätzlich zu den bereits bestehenden Planungen (350.000 abzureißende Wohnungen) die Förderung des Rückbaus von weiteren 200.000 bis 250.000 Wohnungen bis 2016 für zwingend erforderlich.

Die Aufwertung der Innenstädte und der sonstigen zukunftsfähigen Stadtteile und Quartiere hat die städtebauliche Situation in den Städten und Gemeinden sichtbar verbessert. Gleichwohl besteht noch großer Handlungsbedarf. Die größte Herausforderung stellt die Entwicklung der innerstädtischen Altbaugebiete dar. Auf sie entfällt nach wie vor ein großer Teil der Leerstände in den Städten Ostdeutschlands. Insgesamt ist es auch mit Hilfe des Programms noch nicht in ausreichendem Maße gelungen, die Probleme in innerstädtischen Altbauquartieren zu lösen.

Insgesamt ist an der gebündelten städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Strategie des Programms festzuhalten, um die Attraktivität und Zukunftsfähigkeit der von hohen Leerständen betroffenen Städte als Wohn- und Wirtschaftsstandort zu stärken und die Wohnungsmärkte weiter zu stabilisieren. Das Programm Stadtumbau Ost ist hier in besonderer Weise geeignet, diese positive Entwicklung weiter zu fördern.

Rechtzeitig vor Auslaufen des Programms 2016 sollte überprüft werden, ob eine Weiterführung bis zum Ende der Sonderregelungen für die neuen Länder im Jahr 2019 (Laufzeit des Solidarpaktes) erforderlich ist.

(2) Im Zuge nationaler Stadtentwicklungspolitik müssen Bund und Länder weiterhin staatliche Verantwortung für die Entwicklung der Städte auch als Träger regionaler Entwicklung übernehmen.

Der Bund und die Länder sollen im Rahmen der nationalen Stadtentwicklungspolitik auch weiterhin staatliche Verantwortung für die Zukunftsfähigkeit der Städte als Motoren regionaler Entwicklung übernehmen.

Die aktive Stärkung der Städte im Stadtumbau Ost wirkt sich nicht nur nachhaltig und identitätsstiftend für die Programmstädte aus, sondern es werden auch Impulse für die Entwicklung der jeweiligen Regionen gesetzt. Damit wird ein Beitrag geleistet, der vor allem der durch die gesamtstaatliche Wirtschaftsentwicklung verursachten Abwanderung aus Regionen der Programmgemeinden entgegenwirkt.

Die Städte erfüllen ihre Funktion als Kristallisationskerne der regionalen Entwicklung dabei in ganz unterschiedlichem Maßstab. Gemeinsam ist den städtischen Zentren unterschiedlicher zentralörtlicher Funktion, dass sie diese nur mit erkennbaren und wettbewerbsfähigen städtebaulichen Qualitäten sowie einem funktionierenden Wohnungsmarkt und hinreichend differenzierten Wohnungsangebot ausüben können. Die Stabilisierung bzw. der gezielte Ausbau städtebaulicher Qualitäten und städtischer Funktionen bilden die Grundlage für wettbewerbsfähige Zentren, welche zum Erhalt und zur Neuansiedlung von Arbeitsplätzen in den Bereichen Handel, Dienstleistungen, Gewerbe und Industrie wesentlich beitragen können.

Die Städte müssen in ihrem jeweiligen regionalen Kontext die aufgrund ihrer historischen Entwicklung und ihrer spezifischen städtebaulichen Struktur jeweils eigenen Probleme angehen und ihre Entwicklungspotenziale selbstverantwortlich mit den lokalen und regionalen Akteuren nutzen. Auch der Tourismus profitiert von den Erfolgen der Stadterneuerung.

Weiterhin erforderlich ist auch zukünftig ein schlüssiges und abgestimmtes Handeln von Bund, Ländern und Kommunen, vor allem um die notwendigen finanziellen Mittel zielgerichtet einsetzen zu können. Rahmensetzende Kompetenzen des Bundes und der Länder müssen ausgefüllt werden, damit den Kommunen mittel- bis langfristig Planungssicherheit gegeben wird. Ziele und Maßnahmen des Stadtumbaus müssen in den überörtlichen Planungen verbindlich berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang sind die vorhandenen Förderinstrumente vorrangig auf die Bestandsentwicklung auszurichten.

(3) Die Programme Stadtumbau Ost und West sind mittelfristig zusammenzuführen. Dies sollte in Teilschritten und nach einer Evaluierung auch des Programms Stadtumbau West erfolgen.

Es bedarf weiterhin einer Förderung des Stadtumbau Ost. Aufgrund der immer noch gravierenden trennungs- und vereinigungsbedingten Sonderprobleme der Städte und Gemeinden in Ostdeutschland sind bei der Förderung des Stadtumbaus zunächst besondere Regelungen für die neuen Länder beizubehalten. Diese leiten sich in erster Linie von der höheren Leerstandsbelastung als flächendeckendem Phänomen sowie dem immer noch nicht abgebauten Leerstand aus der DDR-Zeit und dem in den 90er Jahren entstandenen Überangebot an Wohnraum ab. Es bedarf daher über einen begrenzten Zeitraum hinweg unter anderem einer gesonderten Rückbauförderung in den neuen Ländern. Die Ergebnisse der Evaluierung zeigen, dass sich die Kombination aus Aufwertung und Rückbau im Rahmen des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost bewährt hat und weiter fortgeführt werden sollte.

Darüber hinaus sollte ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch zwischen den Akteuren im Stadtumbau Ost und West etabliert werden, der das schrittweise Zusammenwachsen der Programme befördert.

(Beschluss mit einer Enthaltung)

(4) Die Aufwertung als Perspektive der Innenstädte und zukunftsfähiger Stadtteile ist auf Basis der integrierten Stadtentwicklungskonzepte zu stärken. Die Lenkungsgruppe empfiehlt einen bedarfsgerechten Miteinsatz für Aufwertungsmaßnahmen sicherzustellen und spricht sich dafür aus,

- **grundsätzlich 50 % der Bundesfinanzhilfen für die Aufwertung einzusetzen,**
- **die Länder zu ermächtigen, den kommunalen Eigenanteil für die Aufwertung der Innenstadt und innenstadtnahen Altbauquartieren auf bis zu 20 % abzusenken (analog zum kommunalem Miteleistungsanteil der Gemeinden beim Programm Städtebaulicher Denkmalschutz),**
- **die Sicherungsmaßnahmen bei Altbauten ohne kommunalen Eigenanteil unvermindert in Höhe von bis zu 15 % des Gesamtmittelvolumens fortzuführen.**

Die Aufwertung der Innenstädte und zukunftsfähiger Stadtteile war von Beginn an ein wesentliches Ziel im Programm Stadtumbau Ost. Innerstädtische Quartiere einschließlich der innenstadtnahen Gründerzeitquartiere bilden die räumliche, funktionale und kommunikative Mitte der Stadt. Sie sind die Zentren des städtischen Lebens und bieten ein großes Identifikationspotenzial für die Bürgerinnen und Bürger. Gut jede dritte Mietwohnung Ostdeutschlands wurde vor 1949 errichtet. Insgesamt umfasst der innerstädtische Altbaubestand mehr als eine Millionen Wohnungen. Die Stärkung und Weiterentwicklung der Innenstädte sind somit Basis für eine zukunftsfähige Entwicklung der Stadt und ihre Stärkung als Wohn- und Wirtschaftsstandort.

In den vergangenen Jahren ist es gelungen, diesen Bestand im Rahmen der Städtebauförderung weitgehend zu erhalten und den baulichen Zustand deutlich zu verbessern. Insgesamt wurden inzwischen bei rund 70 % des Altbaubestandes Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen unterschiedlicher Intensität durchgeführt. Trotz dieser enormen Erfolge stellen sich die Perspektiven der innerstädtischen Altbauquartiere sehr unterschiedlich dar. Im Durchschnitt steht in den neuen Ländern etwa jede fünfte Altbauwohnung leer, wobei der Schwerpunkt im unsanierten Bestand liegt. Während zahlreiche Altbaugebiete weitgehend konsolidiert sind, bestehen in vielen Gründerzeitquartieren nach wie vor hohe Leerstände und ein erheblicher Handlungsbedarf. Zur Aufwertung der Innenstädte ist die Anpassung der Altbaubestände im Sinne familien- und generationsgerechter Wohnungsangebote sowie die konsequente Aufwertung des Wohnumfeldes notwendig.

Die Kommunen sind in ihrer besonderen Verantwortung für den Standort Innenstadt zu unterstützen. Deswegen sollten die Länder ermächtigt werden, für Aufwertungsmaßnahmen in der Innenstadt und innerstädtischen Altbauquartieren den kommunalen Eigenanteil auf bis zu 20 % abzusenken.

Zur Sicherung eines bedarfsgerechten Wohnungsangebotes in den Kommunen sind neben der Aufwertung innerstädtischer Stadtquartiere die langfristig tragfähigen Kerne anderer Stadtgebiete zu konsolidieren. Auch in Umstrukturierungsgebieten muss das Wohnumfeld zur Stabilisierung der zukunftsfähigen Quartiere und zur Sicherung der Lebensqualität ges-

taltet werden. Öffentliche Aufwertungsmittel müssen dabei konsequent in dauerhaft marktfähigen Quartieren eingesetzt werden.

(Beschluss mit einer Enthaltung)

(5) Der Rückbau ist mittelfristig fortzusetzen und städtebaulich weiter zu qualifizieren. Im Zeitraum von 2010 bis 2016 müssen im Rahmen des Programms 200.000 bis 250.000 Wohnungen zusätzlich abgerissen werden.

Bis Ende 2007 sind mit dem Programm Stadtumbau Ost und weiteren Programmen einzelner Länder insgesamt über 220.000 vor allem kommunale und genossenschaftliche Wohnungen bereits vom Markt genommen worden, davon allein 180.000 Wohnungen von den § 6a AHG-Unternehmen. Die Lenkungsgruppe geht davon aus, dass die Abrissförderung für die bisher insgesamt vorgesehenen 350.000 Wohnungen bis zum Jahr 2009 weitgehend bewilligt und entsprechend dem fünfjährigen Mittelabfluss der Städtebauförderung bis zum Jahr 2013 in Anspruch genommen wird.

Die Förderung des Rückbaus von dauerhaft nicht mehr benötigten Wohnungen muss auch zukünftig ein tragender Programmbaustein sein. Nur durch Förderung des weiteren Abrisses von 200.000 bis 250.000 Wohnungen bis 2016 lassen sich die mit dem Programm Stadtumbau Ost erreichten Erfolge bei der Stabilisierung des Wohnungsmarktes sichern und ein erneuter Anstieg der Leerstände verhindern.

Der Wohnungsleerstand in den neuen Ländern (ohne Berlin) ist von ca. 824.000 Wohnungen im Jahr 2002 um knapp 5% leicht zurückgegangen. Damit bestand im Jahr 2007 mit ca. 780.000 Wohnungen nach wie vor ein hoher Leerstand. Es ist davon auszugehen, dass auch im Hinblick auf unvorhergesehene Bedarfsentwicklungen ein Teil dieses Gesamtleerstandes nicht für den Rückbau vorzusehen ist. Hierunter fallen unter anderem Teilleerstände in ansonsten bewohnten Gebäuden und Leerstände, die außerhalb der Stadtumbaukulisse liegen. Ein wesentlicher Teil des verbleibenden Leerstands ist zudem für eine zukünftige Bestandsentwicklung in aufzuwertenden Altbauten vorgesehen.

Notwendiger geförderter Rückbau zur Verhinderung des Anstiegs des Leerstands in den neuen Ländern (ohne Berlin) in den Jahren von 2008 bis 2016 (Berechnungsergebnisse der Gutachter)	
	Anzahl Wohnungen
Ausgangsl Leerstand Ende 2007	780.000
Anstieg des Leerstands ohne Abriss 2008 bis 2016	411.000
Wohnungsabgänge außerhalb des Programms bis 2016	64.000
Notwendiger geförderter Rückbau 2008 bis 2016	347.000
davon ab 2008 im laufenden Programm vorgesehen*	130.000
davon ab 2010 zusätzlich notwendig	217.000
* zur Zielgröße von 350.000 Wohnungen Anfang 2008 noch offener Rückbau	

Die Gewährung eines Zuschusses je Quadratmeter rückgebauter Wohnfläche an die Wohnungseigentümer hat sich als sehr effizientes Instrument zur Durchführung der Abrisse bewährt und sollte deshalb beibehalten werden. Um die Mittel weiterhin effektiv einzusetzen, sollte eine einheitliche Rückbaupauschale in Höhe von 50 bis 60 € je Quadratmeter Wohnfläche gewährt werden.

Der Rückbau leer stehender, langfristig nicht mehr benötigter Wohnungen ist auch zukünftig im Rahmen der integrierten Stadtentwicklungskonzepte abzustimmen. Nach den Einschätzungen der Lenkungsgruppe ist der Rückbau dabei insbesondere in den Plattenbausiedlungen unter Berücksichtigung der künftigen Nachfrageentwicklung auf dem Wohnungsmarkt gezielt fortzuführen.

Der Abriss selbst muss zudem künftig noch stärker unter städtebaulichen Aspekten qualifiziert werden. Um stadträumliche Qualitäten zu bewahren und weiterzuentwickeln, sollte die Förderung des Rückbaus von vor 1919 errichteten, das Stadtbild prägenden Gebäuden sowie von denkmalgeschützten Gebäuden auch in Zukunft ausgeschlossen werden.

(Beschluss mit zwei Enthaltungen)

(6) Die notwendige Anpassung der städtischen Infrastruktur ist zukünftig auf Grundlage der Stadtentwicklungskonzepte ressortübergreifend zu fördern. BMVBS und die Fachministerien der Länder sollten hierzu Gespräche mit den jeweiligen Umwelt- und Wirtschaftsressorts aufnehmen.

Die Folgen des demografischen Wandels betreffen nicht nur den Bereich der Wohnungswirtschaft, sondern werden auch in anderen städtischen Teilbereichen immer sichtbarer. Insbesondere die Anpassung der städtischen Infrastruktur an die veränderte Nachfrage und die künftige Stadtstruktur erweist sich als eine Aufgabe von erheblicher wirtschaftlicher Dimension, deren Lösung weit in die nächsten Jahrzehnte reicht.

So ist angesichts des weiteren Rückgangs der Bevölkerung in den neuen Ländern auch in Zukunft durch Umnutzung und Rückbau z. B. von Schulen eine weitere Qualifizierung der sozialen Infrastruktur erforderlich. Dabei sollte eine generationengerechte Infrastruktur künftig stärker als Gestaltungselement der Aufwertung und Standortfaktor für die inneren Stadtquartiere genutzt werden. Das Programm Stadtumbau Ost sollte hierfür einen Rahmen bieten.

Großer finanzieller Anstrengungen bedarf es zukünftig stärker im Bereich der technischen Infrastruktur, auch im Hinblick auf die energie- und klimapolitischen Anforderungen, die dem Stadtumbau und der Stadtentwicklung insgesamt eine noch höhere gesellschaftspolitische Bedeutung zukommen lassen werden. Nur durch den Abbau von Überkapazitäten im Bereich der technischen Anlagen und Einrichtungen der Infrastrukturbetreiber kann auch in Zukunft die Versorgungssicherheit gewährleistet und eine hohe Energieeffizienz zu bezahlbaren Preisen gesichert werden.

Das Stadtumbauprogramm Ost kann hierzu aber nur einen kleinen Beitrag leisten. Für den Bereich der technischen Infrastruktur bedarf es einer eigenständigen, ausreichenden Förderung (separate Infrastrukturförderung) vor allem durch die zuständigen Ressorts bei Bund und Ländern. Darüber hinaus sollte zur Lösung der unmittelbar durch den Stadtumbau bedingten, auch nach 2009 anstehenden Aufgaben im Bereich der sozialen und technischen Infrastruktur die Förderung im Rahmen des Stadtumbauprogramms Ost angemessen weitergeführt werden.

Insgesamt sollten die Betreiber der sozialen und technischen Infrastruktureinrichtungen stärker an der Fortschreibung und Umsetzung der städtebaulichen Entwicklungskonzepte mitwirken. Sie brauchen für die von ihnen vorzunehmenden Anpassungsmaßnahmen vor allem verbindliche Entscheidungen auf kommunaler Ebene. Nur dann können ihre Investitionen wirtschaftlich vertretbar und nachhaltig sein.

(7) Die Wiedernutzung und Zwischennutzung von Brachflächen und Baulücken insbesondere in den Innenstädten ist künftig als Handlungsfeld des Stadtumbaus umzusetzen.

Ein wesentlicher Handlungsschwerpunkt künftiger Stadtentwicklung muss in der Wiedernutzung von brach gefallenen Flächen, insbesondere in Innenstädten, liegen. Ungenutzte und damit überwiegend auch brach gefallene Grundstücke sind ein wesentliches Entwicklungshemmnis in den Städten des Stadtumbaus. Dies trifft insbesondere die Innenstädte mit negativen Auswirkungen auf das Wohn- und Geschäftsumfeld, auf die Infrastruktur und letztendlich auf die wirtschaftliche Entwicklungsfähigkeit der Städte. Das Stadtbild wird signifikant beeinträchtigt mit unmittelbaren Rückwirkungen auf die Gesamtbewertung der Stadtentwicklung.

Im Zuge der konsequenten Ausrichtung des Stadtumbaus auf die Innenstädte und der Entwicklung von Quartierskonzepten müssen Baulücken wiedergenutzt werden, um eine tragfähige und lebendige Nutzungsmischung zu erreichen, die funktional sinnvolle Zuordnungen berücksichtigt. Darüber hinaus müssen die Möglichkeiten der nicht-baulichen Zwischennutzung stärker ausgeschöpft werden.

Die Entwicklung von Gewerbe-, Industrie- und Bahnbrachen ist dagegen weitaus problematischer. Selbst einer Zwischennutzung sind vielfach Grenzen gesetzt, wenn für die Reaktivierung von Grundstücken Umweltsanierungen, vor allem zur Beseitigung von Altlasten, erforderlich sind. Dies trifft insbesondere auch innerstädtische Einzelgrundstücke, die in gründerzeitlichen Gemengelagen liegen. Diese Flächen müssen in städtische Entwicklungen eingebunden werden, auch wenn die erforderlichen, erheblichen finanziellen Aufwendungen nicht alleine aus dem Programm Stadtumbau Ost getragen werden können.

4.2. Empfehlungen an Städte und Gemeinden

(8) Gesamtstädtische Leitbilder des Stadtumbaus müssen im Diskurs mit der kommunalen Öffentlichkeit weiterentwickelt werden. Der Stadtumbau muss als stadtentwicklungspolitisches Leitprogramm „Chefsache“ der Kommunalpolitik sein. Bei klarer räumlicher Differenzierung der Maßnahmegebiete müssen Aufwertung und Schrumpfung mit dem Instrumentarium der integrierten Stadtentwicklungskonzepte zielgerichtet gesteuert werden. Die baulich-funktionale Stärkung der Innenstädte als Kernelement der Stadtentwicklungsstrategie muss mit dem Programm Stadtumbau Ost noch konsequenter fortgeführt werden.

Gesamtstädtische Schwerpunkte und Leitbilder des Stadtumbaus

Die Kommunen haben im Programmverlauf ihre gesamtstädtischen Schwerpunkte klar formuliert, weiter ausdifferenziert und angepasst. Die Integrierten Stadtentwicklungskonzepte haben an Bedeutung und Qualität gewonnen. In den weitaus meisten Stadtumbaustädten werden die Stärkung der Innenstädte und Stadtteilzentren sowie ein differenzierter Umgang mit gründerzeitlichen Stadterweiterungen und Siedlungen der Zwischenkriegszeit verfolgt.

Die Aufwertung der Innenstädte ist dabei nicht nur als gesamtstädtische Rahmenstrategie zu formulieren, sondern sollte auch teilräumlich in entsprechenden Handlungsfeldern und Maßnahmen klar verortet werden. Damit können auch für private Eigentümer konkrete Anreize

und eine mittelfristige Planungssicherheit für eigene Investitionen in den innerstädtischen Quartieren geschaffen werden.

In diesem Zusammenhang sind die baukulturellen Ziele systematisch zu verankern. Die Empfehlungen der Arbeitshilfe 'Baukultur im Stadtumbauprozess' des damaligen Bundesministeriums für Verkehr-, Bau- und Wohnungswesen aus dem Jahr 2003 sollte als Leitlinie Baukultur zur Fortschreibung der Integrierten Stadtentwicklungskonzepte weiterentwickelt werden, um ein Instrument zur Bewertung erhaltenswerter und stadtbildprägender Stadtstrukturen zu erhalten und die Weiterentwicklung stadträumlicher Qualitäten zu fördern.

Weiterhin sind die Gründerzeitquartiere noch stärker als räumliche Handlungsebene des Stadtumbaus herauszubilden. Die Kommunen sind gefordert, die städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Situation in diesen Gebieten weiter aufmerksam zu beobachten, die räumliche Aussagedichte in den Integrierten Stadtentwicklungskonzepten zu verbessern und in den zentralen Handlungsfeldern differenzierte Maßnahmen umzusetzen. Dabei steht der weitest mögliche Erhalt der gründerzeitlichen Quartiere und des vorhandenen Altbaubestandes im Vordergrund. Stärker als bislang in der Praxis erkennbar, sollten gezielt die Instrumente der Aufwertung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost für eine aktive Standortentwicklung in den gründerzeitlichen Stadterweiterungen eingesetzt werden.

Auch die Wohnsiedlungen in industrieller Bauweise sind im gesamtstädtischen Kontext als Stadtumbaugebiete relevant. Hier sind realistische Einschätzungen über deren mittel- bis längerfristigen Akzeptanz, ihrer Funktion für die Wohnungsversorgung und ihrer Position am Wohnungsmarkt erforderlich. Dies erfordert eine aufmerksame Beobachtung der weiteren Entwicklung auf den verschiedenen Wohnungsteilmärkten und deren Verflechtungsbeziehungen untereinander.

Der Rückbau muss in städtebaulicher Hinsicht und auch im Hinblick auf die Infrastruktur weiter vor allem von den Siedlungsrändern her betrieben werden. Die Attraktivität der verbleibenden zukunftsfähigen Stadtteile ist durch bedarfsgerechte Anpassung, Weiterentwicklung und Differenzierung des Wohnungs- und Infrastrukturangebotes zu stärken.

Zur Sicherung der Stadtumbauziele sollten neben den Fördergebietsausweisungen auch entsprechende Konkretisierungen der gebietsbezogenen Planungsziele sowie der Strategien und Maßnahmen des Rückbaus und der Aufwertung erfolgen. Darüber hinaus können bei Bedarf die Instrumente der Stadtumbausatzung sowie die weiteren Regelungen des BauGB genutzt werden.

Verfahrensmanagement, Beteiligung und private Initiativen

In den Kommunen, in denen der Stadtumbau zur ‚Chefsache‘ erhoben wurde, war dieser in der Regel auch mit einem effektiven Management des Umbauprozesses verbunden und konnten besonders hohe Fortschritte erzielt werden. Empfohlen wird daher, den Stadtumbau in den Kommunen durch eine hohe Aufmerksamkeit der Politik und Verwaltungsspitze zu begleiten und zu unterstützen.

Die Mitwirkungsmöglichkeiten sowie die Instrumente zur Beratung von Bürgerinnen und Bürgern im Stadtumbauprozess sind zu intensivieren. Einerseits steigt vor allem in den randstädtischen Rückbaugebieten der Bedarf, den Bürgern die weitere Notwendigkeit des Stadtumbaus zu vermitteln. Zum anderen müssen Beteiligungsverfahren in innenstädtischen Stadtumbaugebieten auf das heterogenere Akteursspektrum (Bewohner, sonstige Nutzer, Händler, Gewerbetreibende, private Einzeleigentümer etc.) und den dort vorhandenen Beratungsbedarf reagieren. Insbesondere in Stadtumbaugebieten mit vielfältigen Akteursstruktu-

ren bietet sich der Einsatz von Stadtumbaubeauftragten vor Ort an, deren Finanzierung aus Mitteln des Stadtumbaus möglich ist. Sie können eine wichtige Funktion bei der Beteiligung der Bewohner und als Moderatoren übernehmen. Zurückgegriffen werden kann dabei sowohl auf Erfahrungen aus dem Programm Soziale Stadt als auch der Sanierungsbeauftragten. Zur Aktivierung und Verstetigung der Bürgermitwirkung sollten – wie im Programm Soziale Stadt – flexibel einsetzbare Mittel bereitgestellt werden (bspw. zur Einrichtung von Quartiersfonds).

Für die zukunftsfähige Weiterentwicklung der Innenstädte und innerstädtischen Altbaugebiete zugunsten funktional durchmischter und identitätsstiftender Stadtquartiere müssen alle beteiligten Akteure zur aktiven Mitarbeit angeregt werden. Hierbei sind insbesondere die privaten Einzeleigentümer in der Aufwertung gefordert. Sie verfügen zusammen über 80 Prozent aller Altbauten in den Innenstädten. Voraussetzung sind klare Quartiersperspektiven, hinreichende Investitionsanreize und kooperative Lösungen. In diesem Zusammenhang können auch private Initiativen zur Stadtentwicklung (Standortgemeinschaften) für die Aufwertung der innerstädtischen Altbauquartiere genutzt werden. Die freiwilligen Ansätze sollten dabei im Vordergrund stehen. Auch die Wohnungsunternehmen müssen für eine dauerhafte Marktpräsenz weiterhin ihre innerstädtischen Bestände qualifizieren und damit einen Beitrag zur Erneuerung der Innenstädte leisten. Als Initiatoren der Quartiersentwicklung kommt ihnen eine wichtige Rolle zu.

Förderung von Maßnahmen und Bündelung von Programmen und Instrumenten

Die bisherige Praxis des Finanzmanagements auf kommunaler und Landesebene hat sich in der Praxis bewährt. Die Evaluierung hat gezeigt, dass sich die gebietsbezogene Bündelung verschiedener Förderinstrumente – den jeweiligen Anforderungen und Möglichkeiten entsprechend – sehr vielfältig darstellt und zu hohen Synergieeffekten führt. An dieser Praxis sollte daher festgehalten werden.

Die im BauGB vorgesehene Anforderung an Stadtumbau, die Maßnahmen in ein gesamtstädtisches Konzept einzubinden, das interdisziplinär angelegt ist, hat sich als grundsätzlich richtig erwiesen. Umfassende Stadtumbau-Maßnahmen auf Quartiersebene stehen im Wechselspiel mit angrenzenden Quartieren und mit der gesamten Stadt. Darüber hinaus sind im Sinne der integrierten Stadtentwicklungspolitik die Handlungsfelder der energetischen Stadterneuerung, der Förderung der lokalen Wirtschaft, zur Verbesserung der Bildungsangebote sowie zur Optimierung des Stadtverkehrs einzubeziehen. Mit der notwendigen Fortführung des Stadtumbauprogramms bietet sich die Chance, die raumbezogene Integration dieser Themen- und Politikfelder anzugehen.

Insbesondere der Klimawandel und die Verknappung der Energieressourcen stellen neue Herausforderungen an den Stadtumbau. Dieses Ziel sollte in den integrierten Stadtentwicklungskonzepten der Kommunen verankert werden. Auf der Basis der bereits von Bund und Ländern im Rahmen des ExWoSt-Vorhabens zur energetischen Stadterneuerung begonnenen Ansätze sind geeignete Formen der Implementierung in den Stadtumbau zu suchen. Weiterhin sind bestehende Initiativen auf Bundes- und Landesebene ressortübergreifend zu vernetzen.

5. Empfehlungen zu flankierenden Maßnahmen und Instrumenten

(9) Die Wirksamkeit des Programms ist auch zukünftig durch geeignete flankierende Maßnahmen und Instrumente sicherzustellen.

Die Lenkungsgruppe ist der Auffassung, dass den flankierenden Instrumenten bei einer Fortführung des Programms Stadtumbau Ost besondere Beachtung gewidmet werden muss.

Flankierende Instrumente sind vor allem als zusätzliche Investitionsimpulse bei den gemäß Evaluierung noch nicht in dem erforderlichen Ausmaß erreichten Zielen der Stärkung der Innenstädte und der Erhaltung der Altbaubestände notwendig.

(10) Die erhöhte Investitionszulage für Bestandsinvestitionen im innerstädtischen Altbau ist wieder einzuführen. Bund und Länder werden aufgefordert, die Ausgestaltung und die Finanzierung zu prüfen.

Die Investitionszulage stellt einen einfach handhabbaren, wirkungsvollen Förderanreiz für notwendige Investitionen in die innerstädtische Altbaukulisse der Stadtumbaugebiete dar. Der Bund und die Länder werden aufgefordert, die Ausgestaltung unter folgenden Eckpunkten zu prüfen:

- Festgelegte Gebietskulisse: z.B. Stadtumbaugebiete nach § 171b Baugesetzbuch, förmliche festgelegte Sanierungsgebiete sowie Erhaltungssatzungsgebiete.
- Begünstigte Investitionen: Herstellungs- und Erhaltungs- bzw. Anschaffungskosten an Wohngebäuden, die vor dem 01.01.1949 fertig gestellt worden sind.
- In diesem Zusammenhang auch zu entscheiden, ob die Investitionszulage für Selbstnutzer in die Prüfung einbezogen wird.

Die Ergebnisse der Evaluierung zeigen, dass die Fortführung des Erneuerungsprozesses in den innerstädtischen Altbaugebieten auch künftig in besonderem Maß von den Investitionen privater Kleineigentümer mit mittlerem und geringem Einkommen, aber auch von Wohnungsunternehmen mit entsprechenden Beständen, getragen werden muss.

Für diese Eigentümer sind die steuerlichen Instrumente weniger nutzbar. Hier hat sich die bis Ende 2004 bestehende Investitionszulage als geeignetes Förderinstrument bewährt, da sie auch bei geringerem zu versteuernden Einkommen wirksam ist. Auf der Grundlage von §3 Investitionszulagengesetz 1999 wurde in den neuen Ländern für die Modernisierung von Mietwohnungen eine Investitionszulage von 15% der Kosten gewährt.

Zur Stabilisierung der Stadtentwicklung durch Revitalisierung der Innenstädte galt darüber hinaus von 2002 bis Ende 2004 für innerstädtische Altbaubestände in Sanierungs-, Erhaltungssatzungs- und Kerngebieten eine erhöhte Investitionszulage nach § 3a mit einem erhöhten Fördersatz von 22 % und einer Bemessungsgrenze von 1200 €/qm.

Diese Regelungen wurden im Investitionszulagengesetz 2005 nicht fortgeführt, während die Investitionszulagen auf gewerbliche Investitionen im Wesentlichen verlängert wurden. Seither sind die Investitionen in die Erhaltung und Erneuerung des Wohnungsbestandes deutlich zurückgegangen.

(11) Eigentümer und Investoren sind über die steuerliche Rahmenbedingungen und die Möglichkeiten der steuerlichen Förderung nach §§ 7h, 7i, 10f und 11a, b EStG für Bestandsinvestitionen im Altbau stärker als bislang aktiv zu informieren. Die Kommunen sollten in diesem Zusammenhang von der Möglichkeit der förmlichen Festlegung eines Stadtumbaugebietes als Sanierungsgebiet auch im vereinfachten Verfahren gemäß § 142 Abs. 4 Baugesetzbuch Gebrauch machen.

Die Aufwertung der Innenstädte und der Altbauten im Rahmen des Stadtumbaus wurde und wird auch weiterhin durch eine Reihe von steuerlichen Maßnahmen unterstützt. Vor allem Eigentümer mit entsprechendem Einkommen profitieren von der Möglichkeit, ihren Erhaltungsaufwand geltend machen zu können. Darüber hinaus besteht für Eigentümer und Erwerber von Immobilien in Sanierungsgebieten und von Denkmälern die Möglichkeit, die Regelungen nach §§ 7h, 7i, 10f und 11a, b Einkommenssteuergesetz zu nutzen.

(12) Die Härtefallregelung nach § 6 a Altschuldenhilfegesetz (AHG) ist zu flexibilisieren und stärker auf die Ziele einer nachhaltigen Stadtentwicklung auszurichten.

Die Lenkungsgruppe begrüßt die geplanten Änderungen der AHG-Verordnung. Sowohl die Flexibilisierung der Härtefallregelung als auch die Verlängerung der Abrissfrist bis 2013 unterstützen die Umsetzung der integrierten Stadtentwicklungskonzepte und tragen dazu bei, dass die Ziele einer nachhaltigen Stadtentwicklung erreicht werden.

Mit der Novelle des Altschuldenhilfegesetzes (AHG) vom 15. Dezember 2000 werden die kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften zusätzlich von Altschulden entlastet, um die Handlungsfähigkeit dieser Unternehmen wieder herzustellen (Härtefallregelung nach § 6 a AHG). Wohnungsunternehmen werden demnach von ihren Altschulden bei erfolgtem Abriss unter der Bedingung entlastet, dass ihr jeweiliger Wohnungsleerstand bei Antragstellung bis 31.12.2003 mindestens 15 Prozent ihres Gesamtbestands umfasste und das Unternehmen durch unvermietete Wohnungen und Einnahmeausfälle in seiner Existenz gefährdet ist. Insgesamt umfasst die zugesagte Altschuldenhilfe ein Volumen von bis zu 1,1 Mrd. € (Zusagen) mit einer Abrissfrist bis 31.12.2010.

Zur Stärkung des innerstädtischen Altbaus hat der Bund zudem eine Option zur Umwidmung der Altschuldenhilfe eingeführt. Seit Beginn des Jahres 2008 können nunmehr bei einem Verzicht auf den Abriss eines Altbaus die entsprechenden Entlastungsbeträge auch für die Instandsetzung und Modernisierung / Sanierung eingesetzt werden. Weiterhin ist es möglich, bei Verkauf des Gebäudes die Altschuldenentlastung auch für die Sanierung anderer das Stadtbild prägender Altbaubestände des Unternehmens einzusetzen.

Zusätzlich soll mit einer Änderung der Altschuldenhilfeverordnung (AHGV) eine Flexibilisierung und stärkere Verzahnung der Härtefallregelung nach § 6a Altschuldenhilfegesetz mit den Zielen einer nachhaltigen Stadtentwicklung entsprechend den integrierten Stadtentwicklungskonzepten der Kommunen erreicht werden. Insbesondere mit Blick darauf, dass viele der Abrissobjekte in Teilen noch belegt sind und erst im Zuge eines sehr aufwendigen Umzugsmanagement freigezogen werden müssen, soll die Abrissfrist bis zum 31.12.2013 verlängert werden. Darüber hinaus soll auch der Abriss nachträglich erworbener Wohnfläche (nach dem 01.01.1993) in die Altschuldenentlastung einbezogen werden.

(13) Anschlussregelung zur Altschuldenhilfe

Mit Blick auf die auch zukünftig zu erwartende Leerstandsentwicklung sollte geprüft werden, ob und in welcher Form eine Anschlussregelung zur Altschuldenhilfe erforderlich und finanzierbar ist, um die Umsetzung des auch zukünftig erforderlichen Rückbauvolumens abzusichern. Auf der Basis der Empfehlungen der Gutachter sollte auch geprüft werden, ob alternative Lösungen sinnvoll sind. In diesem Zusammenhang sind Möglichkeiten zur Verknüpfung mit städtebaulichen Zielsetzungen im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost zu prüfen.

Den Gutachtern „erscheint es sinnvoll, zur Realisierung der Rückbauziele für Unternehmen, die unter besonderen wirtschaftlichen Problemen leiden, eine der bisherigen Härtefallregelung des § 6a AHG vergleichbare Förderung vorzusehen. Die Höhe der Entlastung sollte dabei nach der Leerstands Betroffenheit differenziert werden und damit insgesamt geringer ausfallen als bisher. (...) Würde die Altschuldenhilfeentlastung zukünftig ersatzlos fortfallen, bestände das Risiko, die Rückbauziele zu gefährden, weil sich die besonders belasteten Unternehmen nicht hinreichend beteiligen. Erforderliche Rückbauten könnten dann unterbleiben oder stark verzögert werden. Um ein solches Risiko auszuschließen, erscheint es sinnvoll, für die entsprechenden Unternehmen auch zukünftig zusätzlich zur Rückbauförderung aus der Städtebauförderung ein flankierendes Förderinstrument vorzusehen. Ein solches Instrument sollte wie die zusätzliche Altschuldenhilfe nach § 6a sowohl an der Leerstandsquote als auch an der wirtschaftlichen Situation des Unternehmens anknüpfen“.

(Beschluss mit mehreren Enthaltungen)

(14) Im Hinblick auf die steuerliche Behandlung der Anpassung technischer Infrastrukturen werden die Finanzverwaltungen des Bundes und der Länder gebeten, eine einheitliche sachgerechte Anwendung der steuerlichen Regelungen zur Anpassung technischer Infrastruktur im Rahmen des Stadtumbaus sicherzustellen bzw. die Rahmenbedingungen zu überprüfen.

Die steuerliche Behandlung von Maßnahmen zur Anpassung der technischen Infrastruktur war nicht Bestandteil der Evaluation des Stadtumbauprogramms. Die Lenkungsgruppe hat den Sachverhalt dennoch erörtert, da der Abbau von Überkapazitäten im Bereich der technischen Infrastruktur aus gesamtstädtischer Perspektive zukünftig stärker an Gewicht gewinnen wird. Neben finanziellen Belastungen und technischen Problemen im Zusammenhang mit erforderlichen Rückbaumaßnahmen an Ver- und Entsorgungsnetzen ist darauf hinzuweisen, dass die Versorgungsunternehmen die finanziellen Belastungen regelmäßig nicht in angemessener Weise steuerlich geltend machen können.

Nach Darstellung der Versorgungsunternehmen ergeben sich hier folgende Probleme:

- Die Aufwendungen im Zusammenhang mit den Rückbaumaßnahmen an der technischen Infrastruktur werden durch die Finanzverwaltung vielfach als nachträgliche Herstellungskosten behandelt. Dies führt dazu, dass die Unternehmen die bezeichneten Aufwendungen nicht als sofort abzugfähige Betriebsausgaben behandeln können, sondern am Wirtschaftsgut „Leitungsnetz“ aktivieren müssen.
- Für die bestehende Verpflichtung zu Netzanpassungsmaßnahmen (z.B. aus § 1004 BGB) werden entsprechende Rückstellungen – vor allem bei den hier besonders relevanten unterirdischen Leitungen – seitens der Finanzverwaltung regelmäßig nicht anerkannt.

- Schließlich können Versorgungsunternehmen regelmäßig keine Teilwertabschreibung am Netz vornehmen, da eine hinreichende dauerhafte Wertminderung des Gesamt-Wirtschaftsgutes „Leitungsnetz“ seitens der Finanzverwaltung nicht gesehen wird.

Diese Praxis der Finanzverwaltung werde den wirtschaftlichen Belastungen der betroffenen Versorgungsunternehmen nicht gerecht. Insoweit sind eine klarstellende Regelung bzw. entsprechende Verfügungen durch die Finanzverwaltungen notwendig. Den Betreibern der technischen Infrastruktur muss die Möglichkeit eingeräumt werden, auf die Herausforderungen des demographischen Wandels sowie die energie- und klimapolitischen Anforderungen des Stadtumbaus und der Stadtentwicklung auch in steuerlicher Hinsicht adäquat zu reagieren.

(Beschluss mit einer Enthaltung)

(15) Die Wohnungsbauförderung der Länder einschließlich des Einsatzes der Kompensationsmittel des Bundes sollte insbesondere zugunsten der Stadtumbaugemeinden sowie zugunsten der innerstädtischen Stadtumbaugebiete und zukunftsfähigen Stadtteile eingesetzt werden.

Die Wohnungsbauförderprogramme können insbesondere Anreize zur Schaffung selbst genutzten innerstädtischen Wohneigentums in Neubau und Bestand sowie zum Erhalt und zur Weiterentwicklung generationsgemischter Innenstadtquartiere bieten.

Generell wird den Ländern empfohlen, auch nach Auslaufen der Zweckbindung ab 2014 die Kompensationsmittel weiterhin für investive Maßnahmen im Bereich des Wohnungs- und Städtebaus einzusetzen. Dies entspricht auch dem mittelfristig hohen Handlungsbedarf im Stadtumbau.

(Beschluss mit einer Enthaltung)

(16) Die Förderprogramme der KfW sind künftig noch stärker mit den Förderinstrumenten der Stadtentwicklung zu verzahnen.

Die Programme der KfW ergänzen schon heute mit beachtlichen Volumina die Städtebaufördermittel. Auch zukünftig sollten die Kommunen diese Programme gezielt für die Innenstadtentwicklung nutzen und entsprechend kommunizieren. Insbesondere das KfW-Wohneigentumsprogramm sowie das Wohnraummodernisierungsprogramm sind im Hinblick auf den Stadtumbau weiter zu entwickeln.

(17) Es wird empfohlen, derzeit diskutierte und im Rahmen von Forschungsvorhaben in Erprobung stehende neue Finanzierungsinstrumente wie zum Beispiel Stadtentwicklungsfonds auch für den Stadtumbau zu prüfen.

Ergänzend zur Städtebauförderung sowie den flankierenden Instrumenten des Programms Stadtumbau Ost erscheint es notwendig, auch alternative und auf die Mobilisierung von privatem Kapital ausgerichtete Finanzierungsinstrumente für die Quartiersentwicklung zu implementieren.

6. Empfehlungen zur finanziellen Ausstattung und Ausgestaltung des Programms Stadtumbau Ost

- (18) Die Lenkungsgruppe hält es für notwendig, dass der Bund ab 2010 für das Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost jährlich Bundesfinanzhilfen in Höhe von rund 106 Mio. € (Verpflichtungsrahmen) bereitstellt – je zur Hälfte für die Aufwertung und den Rückbau.**

Das Programm ist eine Gemeinschaftsinitiative von Bund, Ländern und Kommunen. Die Lenkungsgruppe ist der Auffassung, dass die Ziele des Rückbaus und der Aufwertung nur dann erreicht werden können, wenn das Programm finanziell hinreichend ausgestattet ist.

Von 2010 bis 2016 ist ein Gesamtvolumen von 1,86 Mrd. € erforderlich. Der Anteil des Bundes hieran beträgt 742 Mio. €. Die Länder beteiligen sich in gleicher Höhe. Der Anteil der Kommunen beträgt entsprechend der Drittelfinanzierung im Rahmen der Aufwertung 371 Mio. €.

Für den Rückbau sollte ein jährlicher Verpflichtungsrahmen des Bundes in einem Umfang von 53 Mio. € bereitgestellt werden. Für die Aufwertung ist mindestens der gleiche Betrag vorzusehen. Die Länder haben Mittel in gleicher Höhe einzusetzen. Auf die Kommunen entfallen jährlich 53 Mio. € für die Aufwertung. Der jährliche Finanzrahmen des Programms von Bund, Ländern und Kommunen beträgt damit für den Rückbau 106 Mio. € und für die Aufwertung 159 Mio. €.

Die Fördermittel für die stadumbaubedingte Anpassung der städtischen Infrastruktur sowie für die Sicherungsmaßnahmen sind im gesamten Programmvolumen enthalten.

- (19) Die Verteilung der Bundesfinanzhilfen auf die Länder sollte zukünftig auf der Grundlage eines problemorientierten Verteilungsschlüssels erfolgen. Neben den bisherigen Kriterien Wohnungsbestand und Bevölkerung sind Indikatoren zu berücksichtigen, die den Schrumpfungsprozess in geeigneter Weise abbilden.**

Die finanzielle Ausstattung und Ausgestaltung des Programms ist wie bisher in den Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern zu regeln.

- (20) Die Probleme des Stadtumbaus sind nur mit langfristig angelegten Strategien und verlässlichen Finanzierungsperspektiven und einem flexiblen und unbürokratischen Einsatz der Bundes- und Landesfinanzhilfen zu bewältigen.**

Die demographischen Schrumpfungsprozesse und wirtschaftlichen Strukturbrüche in den neuen Ländern weisen erhebliche Unterschiede in ihrer zeitlichen Dynamik und regionalen Ausprägung auf. Deshalb muss gerade in Ostdeutschland ein Stadtumbauprogramm flexibel und angepasst an die jeweils unterschiedlichen Problemlagen vor Ort reagieren können. Dabei sollten verlässliche förderrechtliche Rahmenbedingungen gewährleistet sein.

Die Regelungsdichte der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern sowie der Förderrichtlinien der Länder muss aus diesem Grund auf das notwendige Maß beschränkt werden. Der flexible Einsatz der Finanzhilfen des Bundes und der Länder - auch programmübergreifend - ist durch eine sachgerechte Veranschlagung der Verpflichtungsermächtigungen und Ausgaben in den Länderhaushalten sicher zu stellen. Die gegenseitige Deckungsfähigkeit der Ausgaben mindestens der Programmbereiche der Städtebauförderung sichert eine flexible und sachgerechte Bereitstellung der Finanzhilfen.

Die Lenkungsgruppe spricht sich ferner dafür aus, die im Rahmen der Städtebauförderung für alle Programmbereiche geltende Experimentierklausel, d.h. die teilweise Übernahme des kommunalen Eigenanteils durch Dritte, als dauerhafte Regelung in die Verwaltungsvereinbarung aufzunehmen.

(Beschluss mit einer Enthaltung)

Mitglieder der Lenkungsgruppe

Dieter Geffers

Senatsrat a.D.
Berlin
(Vorsitzender)

Konrad Ballheim

Ministerialrat
Thüringer Ministerium für
Bau, Landesentwicklung
und Medien

Hans-Hermann Bode

Amtsleiter Amt für Bauen,
Denkmalpflege und Naturschutz
Landeshauptstadt Schwerin

Dirk Böttcher

Senatsverwaltung für
Stadtentwicklung
Berlin

Michael Bräuer

Architekt
Rostock

Anja Bukowski

Abteilungsleiterin
KfW-Bankengruppe
Frankfurt

Bernd Düsterdiek

Deutscher Städte- und Gemeindebund
Bonn

Ingrid Even-Pröpper

Ministerialrätin
Ministerium für Infrastruktur und
Raumordnung des Landes Brandenburg

Anne Fellner

Beigeordnete
Stadt Fürstenwalde

Tine Fuchs

Referatsleiterin
Deutsche Industrie- und
Handelskammer

Helmut Herdt

Sprecher der Geschäftsführung
Städtische Werke GmbH
Magdeburg

Manfred Hilgen

Ministerialrat
Bundesministerium für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung

Dr. Jochen Hucke

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung
Berlin

Gesine Kort-Weiher

Hauptreferentin für Wohnungswesen
Deutscher Städtetag

Winfried Lütkeemeier

Ministerialrat
Sächsisches Staatsministerium des
Innern

Ramon Miller

Dezernent Bau und Umwelt
Stadt Gera

Nicola Müller

Geschäftsführerin
Wohnungspolitik, Stadtentwicklung,
Immobilienwirtschaft
Haus & Grund Deutschland

Klaus Müller-Zick

Ministerialrat
Ministerium für Umwelt
des Saarlandes

Prof. Elke Pahl-Weber

TU Berlin
Institut für Stadt- und
Regionalplanung

Dr. Angelika Riemer

Mitglied der Geschäftsführung
GdW Bundesverband deutscher
Wohnungs- und Immobilienunternehmen

Dr. Regine Rohark

Geschäftsführerin
Bautzener Wohnungsbau-
gesellschaft mbH

Siegfried Schneider

Ministerialrat
Ministerium für Landesentwicklung
und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt

Ellen Schultz

Vizepräsidentin
Deutscher Mieterbund e.V.

Guido Schwarzendahl

Vorstandsmitglied
Bauverein Halle & Leuna eG

Petra Wesseler

Bürgermeisterin und Dezernentin für
Stadtentwicklung, Umwelt und Bauwesen
Stadt Chemnitz

Dr. Reinhard Wulfhorst

Ministerialrat
Ministerium für Verkehr, Bau und
Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern

Stadtumbau Ost – Programmkommunen

Berlin

Friedrichshain-Kreuzberg
Lichtenberg
Marzahn-Hellersdorf
Mitte
Pankow

Brandenburg

Angermünde, Stadt
Beeskow, Stadt
Brandenburg an der Havel, Stadt
Calau, Stadt
Cottbus, Stadt
Dahme/Mark, Stadt
Eberswalde, Stadt
Eisenhüttenstadt, Stadt
Finsterwalde, Stadt
Forst (Lausitz), Stadt
Frankfurt (Oder), Stadt
Fürstenwalde/Spree, Stadt
Großräschen, Stadt
Guben, Stadt
Herzberg (Elster), Stadt
Jänschwalde
Kyritz, Stadt
Lauchhammer, Stadt
Lübbenau/Spreewald, Stadt
Luckenwalde, Stadt
Neustadt (Dosse)
Premnitz, Stadt
Prenzlau, Stadt
Rathenow, Stadt
Schipkau
Schwedt/Oder, Stadt
Senftenberg, Stadt
Spremberg, Stadt
Velten, Stadt
Vetschau/Spreewald, Stadt
Wittenberge, Stadt
Wittstock/Dosse, Stadt

Mecklenburg-Vorpommern

Altenkirchen
Altentreptow, Stadt
Altwarp
Ankershagen
Anklam, Stadt
Bandelin
Barth, Stadt
Bergen auf Rügen, Stadt
Blankenhagen
Blumenholz
Boizenburg/ Elbe, Stadt
Borrentin
Broderstorf
Brüel, Stadt
Burg Stargard, Stadt

Bützow, Stadt
Cammin
Dabel
Datzetal
Demen
Demmin, Hansestadt
Diekhof
Dranske
Eggesin, Stadt
Friedland, Stadt
Gadebusch, Stadt
Galenbeck
Gelbensande
Goldberg, Stadt
Greifswald, Hansestadt
Grevesmühlen, Stadt
Grimmen, Stadt
Groß Dratow
Groß Miltzow
Groß Schwiesow
Groß Stieten
Güstrow, Stadt
Hagenow, Stadt
Hanshagen
Hintersee
Hohen Wangelin
Hohenzieritz
Hugoldsdorf
Jakobsdorf
Jördenstorf
Klein Lukow
Kröpelin, Stadt
Kuhlen-Wendorf
Kummerow
Laage, Stadt
Langhagen
Loitz, Stadt
Ludwigslust, Stadt
Malchin, Stadt
Malchow, Stadt
Mestlin
Möllenbeck
Möllenhagen
Mölln
Neu Bartelshagen
Neu Poserin
Neubrandenburg, Stadt
Neustadt-Glewe, Stadt
Neustrelitz, Stadt
Niepars
Parchim, Stadt
Pasewalk, Stadt
Prohn
Rappin
Röbel/Müritz, Stadt
Rostock, Hansestadt
Sagard
Samtens

Sanitz
Sarow
Sassnitz, Stadt
Schönhausen
Schwerin, Landeshauptstadt
Schwinkendorf
Stavenhagen, Reuterstadt, Stadt
Steinhagen
Sternberg, Stadt
Stralsund, Hansestadt
Strasburg (Uckermark), Stadt
Wilhelmsburg
Wismar
Wittenburg
Woldegk
Wolgast
Wokuhl-Dabelow
Torgelow, Stadt
Tribsees, Stadt
Tutow
Ueckermünde, Stadt
Viereck
Waren (Müritz), Stadt
Warin, Stadt
Weitendorf
Wiek
Wilhelmsburg
Wismar, Hansestadt
Wittenburg, Stadt
Wokuhl-Dabelow

Sachsen

Adorf, Stadt
Altenberg, Stadt
Annaberg-Buchholz, Stadt
Aue, Stadt
Auerbach/Vogtl., Stadt
Augustusburg, Stadt
Bad Düben
Bautzen, Stadt
Bischofswerda, Stadt
Böhlen, Stadt
Borna, Stadt
Boxberg/O.L.
Brand-Erbisdorf, Stadt
Breitenbrunn
Burgstädt, Stadt
Chemnitz, Stadt
Colditz, Stadt
Coswig, Stadt
Crimmitschau, Stadt
Delitzsch, Stadt
Deutzen
Döbeln, Stadt
Dresden, Stadt
Ebersbach/Sa., Stadt
Eibenstock, Stadt

Eilenburg, Stadt
Elsterberg
Espenhain
Falkenstein/Vogtl., Stadt
Flöha, Stadt
Frankenberg/Sa., Stadt
Fraureuth
Freiberg, Stadt
Freital, Stadt
Frohburg, Stadt
Geithain, Stadt
Geringswalde, Stadt
Geyer
Glauchau, Stadt
Görlitz, Stadt
Grimma, Stadt
Gröditz, Stadt
Groitzsch
Großenhain, Stadt
Hainichen, Stadt
Hartenstein
Hartha, Stadt
Heidenau, Stadt
Hohenstein-Ernstthal, Stadt
Hoyerswerda, Stadt
Johanngeorgenstadt, Stadt
Kamenz, Stadt
Kirchberg, Stadt
Kitzscher, Stadt
Klingenthal/Sa., Stadt
Königstein/Sächs. Schw., Stadt
Königswartha
Langenweißbach
Lauta, Stadt
Lauter
Leipzig, Stadt
Leisnig, Stadt
Lichtenstein/Sa., Stadt
Limbach-Oberfrohna, Stadt
Löbau, Stadt
Lößnitz, Stadt
Lugau/Erzgeb., Stadt
Lunzenau, Stadt
Marienberg, Stadt
Markersbach
Markkleeberg
Meerane, Stadt
Meißen, Stadt
Mittweida, Stadt
Mülsen
Neugersdorf, Stadt
Neukieritzsch
Neustadt i. Sa., Stadt
Niederwürschnitz
Nünchritz
Oederan, Stadt
Oelsnitz/Erzgeb., Stadt
Olbernhau, Stadt
Olbersdorf
Oschatz, Stadt
Ostrau
Ostritz, Stadt

Pegau, Stadt
Penig, Stadt
Pirna, Stadt
Plauen, Stadt
Pulsnitz, Stadt
Rackwitz
Raschau
Regis-Breitungen, Stadt
Reichenbach im Vogtland,
Stadt
Reinsdorf
Riesa, Stadt
Rochlitz, Stadt
Röderaue
Rodewisch, Stadt
Roßwein, Stadt
Rötha, Stadt
Schkeuditz, Stadt
Schlema
Schneeberg, Stadt
Schöneck/Vogtl., Stadt
Schönheide
Schwarzenberg/Erzgeb., Stadt
Sebnitz, Stadt
Spreetal
Stollberg/Erzgeb., Stadt
Taucha, Stadt
Thalheim/Erzgeb., Stadt
Torgau, Stadt
Treuen, Stadt
Waldenburg, Stadt
Waldheim, Stadt
Weißwasser/O.L., Stadt
Werdau, Stadt
Wildenfels
Wilkau-Haßlau, Stadt
Wilthen, Stadt
Wurzen, Stadt
Zeithain
Zittau, Stadt
Zschopau, Stadt
Zwickau, Stadt

Sachsen-Anhalt

Aken (Elbe), Stadt
Aschersleben, Stadt
Bad Dürrenberg, Stadt
Barby (Elbe), Stadt
Bernburg (Saale), Stadt
Bitterfeld*
Blankenburg (Harz), Stadt
Braunsbedra, Stadt
Burg, Stadt
Calbe (Saale), Stadt
Coswig (Anhalt), Stadt
Dessau-Roßlau, Stadt
Eisleben, Lutherstadt
Gardelegen, Stadt
Genthin, Stadt
Gommern
Gräfenhainichen, Stadt
Halberstadt, Stadt

Haldensleben, Stadt
Halle (Saale), Stadt
Havelberg, Stadt
Hettstedt, Stadt
Hohenmölsen, Stadt
Jessen (Elster), Stadt
Karsdorf
Klötze, Stadt
Köthen (Anhalt), Stadt
Laucha an der Unstrut, Stadt
Leuna, Stadt
Loburg, Stadt
Magdeburg, Landeshauptstadt
Mansfeld
Merseburg, Stadt
Naumburg (Saale), Stadt
Nebra (Unstrut), Stadt
Oschersleben (Bode), Stadt
Osterburg (Altmark), Stadt
Quedlinburg, Stadt
Querfurt, Stadt
Salzwedel, Stadt
Sandersdorf
Sangerhausen, Stadt
Schönebeck (Elbe), Stadt
Staßfurt, Stadt
Stendal, Stadt
Tangerhütte, Stadt
Thale, Stadt
Vockerode
Wanzleben, Stadt
Wefensleben
Weißenfels, Stadt
Wernigerode, Stadt
Wittenberg, Lutherstadt
Wolfen*
Wolmirstedt, Stadt
Zeitz, Stadt
Zerbst, Stadt
Zielitz

Thüringen

Altenburg, Stadt
Apolda, Stadt
Arnstadt, Stadt
Artern/Unstrut, Stadt
Auma, Stadt
Bad Frankenhausen (Kyffhäuser)
Bad Langensalza, Stadt
Bad Lobenstein, Stadt
Bad Salzungen, Stadt
Berka v. d. Hainich
Bischofferode
Bleicherode, Stadt
Eisenach, Stadt
Eisenberg, Stadt
Eisfeld, Stadt
Ellrich, Stadt
Erfurt, Stadt
Gefell, Stadt
Geisa, Stadt

Gera, Stadt
Gößnitz, Stadt
Gotha, Stadt
Greiz, Stadt
Greußen, Stadt
Heilbad Heiligenstadt, Stadt
Hermsdorf, Stadt
Hildburghausen, Stadt
Hirschberg, Stadt
Ilmenau, Stadt
Jena, Stadt
Kahla, Stadt
Kölleda, Stadt
Leinefelde-Worbis, Stadt
Lobenstein, Moorbad, Stadt
Lucka, Stadt
Marksuhl
Meiningen, Stadt

Merkers-Kieselbach
Meuselwitz, Stadt
Mühlhausen/Thüringen, Stadt
Neuhaus am Rennweg, Stadt
Neustadt an der Orla, Stadt
Nordhausen, Stadt
Oberhof, Stadt
Obermehler
Pößneck, Stadt
Ronneburg, Stadt
Rositz
Roßleben, Stadt
Rudolstadt, Stadt
Ruhla, Stadt
Saalfeld/Saale, Stadt
Schmalkalden, Kurort, Stadt
Schmöln, Stadt
Seebach

Seelingstädt
Sömmerda, Stadt
Sondershausen, Stadt
Sonneberg, Stadt
Stadtroda, Stadt
Suhl, Stadt
Tabarz/Thür. Wald
Tautenhain
Triebes**
Unterebreizbach
Unterweißbach
Waltershausen, Stadt
Weida, Stadt
Weimar, Stadt
Wutha-Farnroda
Zella-Mehlis, Stadt
Zeulenroda**

* 2007 Zusammenlegung der Kommunen zu Bitterfeld-Wolfen

** 2006 Zusammenlegung der Kommunen zu Zeulenroda-Triebes