



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Wie haben sich die ausgewählten Programmgebiete entwickelt?

Das seit 1971 bestehende Bund-Länder-Programm der Städtebauförderung trägt dazu bei, städtebauliche Missstände und Funktionsverluste zu beheben. Es stellt Finanzhilfen für Kommunen bereit, um diese bei der Gestaltung attraktiver und nachhaltiger Wohn- und Lebensräume zu unterstützen.

Mit dem Programm Stadtumbau Ost reagierten Bund und Länder im Jahr 2002 auf einen hohen Wohnungsleerstand in den neuen Ländern. Der Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“ sollte das Erstellen notwendiger konzeptioneller Grundlagen beschleunigen. Die vorliegende Broschüre zeichnet die Entwicklung von zehn Preisträgerkommunen nach und ordnet sie in den Kontext des Gesamtprogramms ein. Zentrale Ergebnisse sind:

- Die Gebiete entwickelten sich typisch für das Programm Stadtumbau Ost. Zu Beginn setzen vor allem ein starker Bevölkerungsrückgang sowie ein Angebotsüberhang von Wohnimmobilien den Rahmen der Gesamtmaßnahmen.
- Der Handlungsschwerpunkt lag deshalb auf dem Rückbau dauerhaft leerstehender Wohnungen. Die eingeleiteten Maßnahmen verringerten den Wohnungsleerstand in den Fördergebieten deutlich. Handlungsbedarf besteht jedoch weiterhin.
- Die Förderung der untersuchten Gebiete der Preisträger ist bis 2019 noch nicht abgeschlossen. Im Zeitverlauf passten die Kommunen ihre (Teil-) Ziele und die Gebietszuschnitte den Bedarfen und den sich verändernden Rahmenbedingungen an. Ob und in welchem Ausmaß dies auf das Gesamtprogramm zutrifft und welche Auswirkungen dies hat, ist zukünftig noch genauer zu untersuchen.

20 Jahre Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost

Autorin

Kathrin Schultheis

Vorwort



Foto: Schafgans DGPh

Liebe Leserinnen und Leser,

2002 starteten Bund und Länder das Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau Ost. Sie reagierten damit auf die Ergebnisse der Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Ländern“. Laut Kommissionsbericht standen in den neuen Ländern über eine Million Wohnungen leer. Um den Programmstart zu beschleunigen, lobte der Bund den Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost aus. Damit gelang es zunächst, ein bis dahin eher als Tabu geltendes Thema öffentlich zu diskutieren, um den Anstoß für einen überfälligen Planungsprozess zu geben. Dadurch erhielten die Maßnahmen zur Umsetzung des Programms Stadtumbau Ost eine gute Grundlage. Seit dem Programmstart vor fast 20 Jahren haben Bund und Länder mit dem Stadtumbauprogramm insgesamt 1.240 Gesamtmaßnahmen in den neuen Ländern gefördert.

Wie entwickelten sich die Kommunen und Fördergebiete, deren Integrierte Stadtentwicklungskonzepte 2002 mit dem ersten Preis ausgezeichnet wurden? Trafen die Prognosen der Kommunen zu? Gelang es, unerwünschte Entwicklungen aufzuhalten oder abzumildern? Diese und weitere Fragen beantwortet die Autorin anhand der BBSR-Datenbank zur Städtebauförderung und mit Daten zur Bevölkerungsentwicklung. Sie untersucht die Entwicklung der Fördergebiete anhand unterschiedlicher Merkmale wie dem Flächenzuschnitt, dem Wohnungsleerstand und den Bundesfinanzhilfen.

Die Analyse zeigt, dass die Preisträgerkommunen ihre Vorhaben erfolgreich umsetzen. Sie konnten den Angebotsüberhang an Mietwohnungen in den meisten Fördergebieten deutlich verringern. Sie setzten die Fördermittel etwa in gleicher Höhe für Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen ein.

Alle Fördergebiete waren bis mindestens Ende 2019 noch Teil des Stadtumbauprogramms. Wie die aktuelle regionale Bevölkerungsprognose des BBSR zeigt, werden demografische Verluste weiterhin viele Regionen in Ostdeutschland treffen. Die Transformation ist somit kein abgeschlossener Prozess. Gemeinsames Handeln ist daher auch weiter im Sinne der Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse notwendig, wobei die Städtebauförderung immer nur ein Teil einer langfristigen Stadtentwicklungsstrategie sein kann.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.

Dr. Markus Eltges
Leiter des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung

Einleitung

Aufgrund des hohen Wohnungsleerstands in den 1990er-Jahren lobte der Bund den Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost aus. Er sollte den Start des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost beschleunigen. Zehn Kommunen gewannen den ersten Preis.

Im November 2000 stellte die Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Ländern“ einen Wohnungsleerstand von über einer Million Wohnungen in den neuen Bundesländern fest (BMVBS 2000). Wesentliche Ursachen des Leerstands waren rückläufige Einwohnerzahlen – teilweise bedingt durch die Abwanderung der Einwohnerinnen und Einwohner in andere Regionen oder ins Stadtumland – sowie veränderte Wohnansprüche. Anfang der 1990er-Jahre befanden sich die leerstehenden Wohnungen fast ausschließlich in Altbauten. Die Leerstände in Großwohnsiedlungen nahmen jedoch seit Mitte der 1990er-Jahre rapide zu (BMVBS 2012: 49 f.), so dass staatliches Eingreifen erforderlich wurde.

Vor diesem Hintergrund initiierten Bund und Länder im Jahr 2002 das gemeinsame Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau Ost mit dem Ziel, den Angebotsüberhang zu reduzieren und die Attraktivität der von Schrumpfung und Funktionsverlusten betroffenen Städte und Gemeinden zu erhöhen. Die konzeptionelle Grundlage für Gesamtmaßnahmen der Städtebauförderung – und somit auch für jene des Stadtumbaus – bilden Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte (ISEK). Um die Erarbeitung der ISEK in Gemeinden mit Unterstützungsbedarf zu befördern, lobte das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen im Oktober 2001 den Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost – für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen“ aus.

Stadtumbauprogramm

Bund und Länder starteten 2002 das Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau Ost. Das Programm sollte die Lebens-, Wohn- und Arbeitsqualität in ostdeutschen Städten und Gemeinden nachhaltig sichern und erhöhen. Ansatzpunkte waren die Stärkung der Innenstädte und der Erhalt von Altbauten, der Abbau von Wohnungsleerstand sowie die Aufwertung der von Schrumpfungprozessen betroffenen Städte. Im Jahr 2004 griffen Bund und Länder mit dem Programm Stadtumbau West auch den Förderbedarf in den westlichen Bundesländern auf. 2017 wurden die beiden Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West zu einem gemeinsamen Programm Stadtumbau zusammengeführt. Mit der Neustrukturierung der Städtebauförderungsprogramme im Jahr 2020 geht das Programm Stadtumbau weitgehend in dem neuen Programm Wachstum und nachhaltige Erneuerung auf. Die besonderen Förderbedingungen für die neuen Länder wurden beibehalten.

Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte

Räumlich integrierte, ressort- und akteursübergreifende Entwicklungskonzepte sind das zentrale Instrument für die Umsetzung aller Städtebauförderungsmaßnahmen. Die Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte (ISEK) beschreiben die Ziele und Maßnahmen im Fördergebiet und werden unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erstellt. Das Entwicklungskonzept ist – soweit möglich – in ein vorhandenes gesamtstädtisches Konzept einzubetten bzw. davon abzuleiten. Auch gilt es, das Entwicklungskonzept an sich verändernde Umstände auf kommunaler Ebene anzupassen und aktuell zu halten. Außerdem sollen Aussagen zur langfristigen Verstetigung der Maßnahmen über den eigentlichen Förderzeitraum hinaus getroffen werden.

Im Rahmen des Bundeswettbewerbs erarbeiteten 259 Kommunen aus den neuen Ländern und 10 Stadtteilgebiete aus Berlin jeweils ein ISEK mit bis zu zwei Stadtteilkonzepten, die die identifizierten Probleme vor Ort offenlegten und darauf aufbauende Stadtumbaustrategien ausführen. Den ersten Preis erhielten zehn Kommunen (siehe Abbildung 1). Insgesamt umfassten die prämierten Stadtentwicklungskonzepte 18 Stadtteilkonzepte.

Wie entwickelten sich diese 18 Stadt- und Ortsteile, die von persistenten Schrumpfungprozessen betroffen waren? Die folgende Analyse gibt Antworten auf zumindest drei Fragestellungen:

1. Ist es gelungen, mit dem Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost die Erstellung Integrierter Stadtentwicklungskonzepte zu beschleunigen?
2. Wie gingen die Kommunen mit den sich vor Ort verändernden Rahmenbedingungen bei der Festlegung der Fördergebiete um?
3. Waren die eingeleiteten Rückbaumaßnahmen in den Fördergebieten geeignet, um den Wohnungsleerstand zu vermindern?

Auswertungen der Daten des Monitorings zur Städtebauförderung des BBSR ermöglichen es zudem, den Ergebnissen der 18 Fördergebiete die Entwicklungstendenzen aller ostdeutschen Fördergebiete des Stadtumbauprogramms gegenüberzustellen und die Ergebnisse einzuordnen.

Abbildung 1

Gewinner des Bundeswettbewerbs Stadtumbau Ost 2002 (1. Preis)



100 km

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR
Geometrische Grundlage: Länder (generalisiert),
31.12.2019 © GeoBasis-DE/BKG

© BBSR Bonn 2021

Datengrundlage

Anhand des Monitorings der Städtebauförderung kann die Entwicklung der Fördergebiete nachvollzogen werden. Geeignete Daten liegen jedoch erst ab 2013 vor. Daher müssen weitere Datenbanken einbezogen werden.

Um die Entwicklung der Fördergebiete zu analysieren, wurden die nachfolgend beschriebenen drei Datenquellen ausgewertet.

Datengrundlage für die Darstellung des Status quo der Fördergebiete vor Aufnahme in das Bundesprogramm Stadtumbau Ost bilden die Angaben der Preisträger im Rahmen des Bundeswettbewerbs. Sie waren aufgefordert, Angaben zu ihrer Einwohnerzahl, Einwohnerentwicklung, Bevölkerungsprognose 2001 bis 2010, Arbeitslosenquote, Wohnungsbestand, Wohnungsleerstand sowie Rück- und Neubaupotenzial auf gesamtstädtischer sowie auf Stadtteilebene zu machen (BMVBS 2003).

Bereits damals fiel auf, dass nicht alle Preisträger die Anforderungen an die zu übermittelnden Daten erfüllen konnten. Schwierigkeiten bestanden vor allem bei der Angabe von kleinräumigen Daten, deren amtliches Erhebungsverfahren sich auf einen anderen (meist größeren) Raumzuschnitt bezieht als das für die Förderung vorgesehene Programmgebiet. Besonders häufig fehlten Angaben zur Arbeitslosenquote und Bevölkerungsentwicklung in den Förderge-

bieten. Daten zu Wohnungsbestand, Baualter und Wohnungsleerstand lagen hingegen regelmäßig auch auf Stadtteilebene vor.

Um die Entwicklung der Fördergebiete nachzuvollziehen, wurde auf Daten aus der Städtebauförderungsdatenbank des BBSR zurückgegriffen (Datenstand 2019 bzw. die aktuellsten vorliegenden Daten). Dazu zählen Förderdaten zu jeder geförderten Gesamtmaßnahme, sogenannte elektronische Begleitinformationen (eBI), die die Struktur der Fördergebiete beschreiben, und Monitoringdaten (eMo), in denen jährlich Input-, Output- und Kontextindikatoren ex post – also nach der Durchführung von Einzelmaßnahmen – erfasst werden. Mit Hilfe dieser Daten kann der Bund seiner Pflicht zur Berichterstattung nach § 104b GG qualifizierter nachkommen. Aus verwaltungsökonomischen Gründen verzichtete der Bund auf die rückwirkende Erhebung der Daten für die Jahre 2012 und früher.

Angaben zur Bevölkerungsentwicklung werden im Folgenden auf Basis der Zensuserhebung 2011 getätigt (korrigierter Datensatz).

Ergebnisse

Trotz fortschreitender Schrumpfungprozesse in den Fördergebieten gelang es, den Wohnungsleerstand zu verringern. Dazu war eine lange Förderdauer notwendig.

Aufnahme in das Bundesprogramm und Verbleib

Insgesamt wurden 16 Gesamtmaßnahmen der Preisträger in das Bundesprogramm aufgenommen, da zwei Kommunen ihre Gebiete zu jeweils einem Fördergebiet zusammengefasst haben. Die Aufnahme erfolgte überwiegend im unmittelbaren Anschluss an den Wettbewerb. 13 Maßnahmen starteten bereits in den Jahren 2002 oder 2003, zwei weitere im Jahr 2004. Lediglich in einem Fall lässt sich anhand der vorliegenden Daten eine Aufnahme der Gesamtmaßnahme erst für das Jahr 2012 feststellen. Ursache dafür war, dass die für dieses Programmgebiet geplanten Aufwertungsmaßnahmen erst nach dem Abschluss aller geplanten Rückbaumaßnahmen in einem anderen Programmgebiet aufgenommen wurden.

Die 16 Gesamtmaßnahmen waren im Jahr 2019 weiterhin Teil des Bundesprogramms Stadtumbau. Sie wurden somit seit bis zu 17 Jahren gefördert. Keine der Gesamtmaßnahmen gilt bisher als ausfinanziert oder wurde abgerechnet. Einzelmaßnahmen können hingegen bereits abgeschlossen sein. Die langen Laufzeiten stellen im Programm Stadtumbau keine Besonderheit dar. Im Programmjahr 2019 waren lediglich 3 % aller Gesamtmaßnahmen des Bundesprogramms Stadtumbau, die in den neuen Ländern durchgeführt werden, abgerechnet oder zumindest im Status ausfinanziert.

Bundesfinanzhilfen

Zur Förderung der 16 Gebiete setzte der Bund bis 2019 insgesamt Bundesfinanzhilfen in Höhe von 139,1 Mio. Euro ein. Das Finanzvolumen differiert zwischen den Gebieten deutlich. Es beträgt im Durchschnitt

8,7 Mio. Euro, wobei 51.500 Euro (Programmgebiet Bahnhofstraße, Gräfenhainichen) den Minimal- und 63,7 Mio. Euro (Programmgebiet Marzahn-Hellersdorf, Berlin) den Maximalbetrag bilden. Der (robustere) Medianwert beträgt 3,1 Mio. Euro. Die Vergleichswerte aller Gesamtmaßnahmen im Bundesprogramm Stadtumbau, neue Länder liegen deutlich darunter: Die durchschnittlichen Bundesfinanzhilfen betragen 1,7 Mio. Euro, der Median liegt bei 383.000 Euro (vgl. Abbildung 2).

Ursächlich für diesen Unterschied ist zum einen, dass die meisten Preisträgerkommunen bereits seit mindestens 16 Jahren Teil des Bundesprogramms sind. Im Bundesprogramm weist ein erheblicher Anteil der Gesamtmaßnahmen in den neuen Ländern eine kürzere Laufzeit auf. Zum anderen verzerrt das Fördergebiet Berlin Marzahn-Hellersdorf mit dem sehr hohen Fördervolumen die Daten der Preisträgerkommunen. Zieht man für eine Gegenüberstellung eine ähnlichere Vergleichsgruppe mit Gebieten mit einer Laufzeit von mindestens 16 Jahren heran, zeigt sich eine ähnlich breite Streuung der Daten. Mit 909.000 Euro liegt der Median dennoch deutlich unter dem entsprechenden Wert der zehn Preisträgerkommunen.

Überlagerung mit weiteren Städtebauförderungsgebieten

Fünf der sechzehn Fördergebiete überlagern sich mit mindestens einem weiteren Städtebauförderungsgebiet. In allen Fällen handelt es sich um Gebiete des Städtebauförderprogramms Soziale Stadt. In einem Fall besteht zudem eine weitere räumliche Überlagerung mit einem Gebiet des Städtebauförderprogramms Aktive Stadt- und Ortsteilzentren.

Im Vergleich zum Gesamtprogramm Stadtumbau (Betrachtung der neuen Länder) sind Überlagerungen in fünf von sechzehn Fördergebieten wenig. Sie kommen programmweit in der Hälfte aller Fördergebiete vor (49,6 %). Auffällig ist auch, dass die Überlagerung unter den Siegern des Bundeswettbewerbs am häufigsten Soziale-Stadt-Gebiete betrifft. Unter allen Fördergebieten sind Überlagerungen mit dem Programm Sanierung und Entwicklungsmaßnahmen deutlich häufiger zu beobachten (28 %) als mit Gebieten der Sozialen Stadt (12 %).

Räumlicher Zuschnitt der Fördergebiete

Der räumliche Zuschnitt der Fördergebiete lässt notwendige Anpassungen zu. Die Kommunen nutzen diese Flexibilität: In der Zeit zwischen

2002 und 2019 passten sie in acht Fällen die räumliche Abgrenzung der Gebiete an. Sie wurden erweitert oder mit angrenzenden Fördergebieten zusammengefasst. Derartige Anpassungen sind notwendig, um dem sozialen und wirtschaftlichen Wandel Rechnung zu tragen und die städtische Infrastruktur anzupassen. Sie sind das Ergebnis sich verändernder örtlicher Rahmenbedingungen und stellen sicher, dass eine zweckmäßige Sanierung erfolgen kann (vgl. § 142 Abs. 1, Satz 2 BauGB; § 165 Abs. 5 BauGB; § 171b Abs. 1, Satz 2 BauGB).

Zum Datenstand 2019 beträgt die aktuelle Flächengröße der Fördergebiete der Preisträgerkommunen im Durchschnitt 298 ha und 132 ha im Median. Sie sind damit rund 120 ha größer als das durchschnittliche Fördergebiet im Bundesprogramm Stadtumbau (neue Länder). Der Großteil der Gebiete des Bundespro-

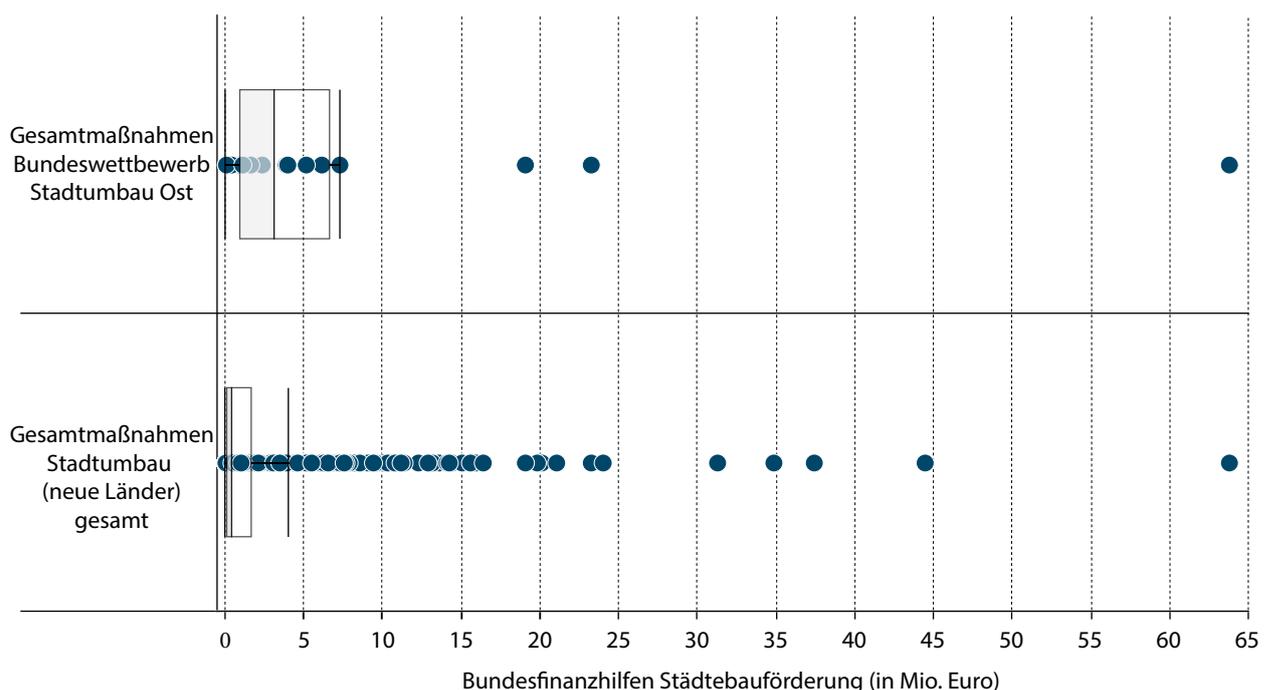
gramms ist jedoch deutlich kleiner. Der Median liegt bei 33 ha. Nur jedes fünfte Fördergebiet verfügt über eine Fläche von mehr als 100 ha. Diese Werte zeigen bereits, dass die Spannweite der Flächengrößen beträchtlich ist. Der Unterschied zwischen dem kleinsten und dem größten Fördergebiet beträgt in der Flächengröße 15.600 ha (vgl. Abbildung 3).

Bevölkerungsentwicklung

Dass die ostdeutschen Städte und Gemeinden von Schrumpfungsprozessen betroffen waren, spiegelte sich in der Bevölkerungsentwicklung der Preisträgerkommunen wider. Ihre Bevölkerung schrumpfte in der Dekade 1990 bis 2000 durchschnittlich um ca. 14 % (BMVBS 2003: 20). Die Kommunen prognostizierten einen weiteren, moderateren Bevölkerungs-

Abbildung 2

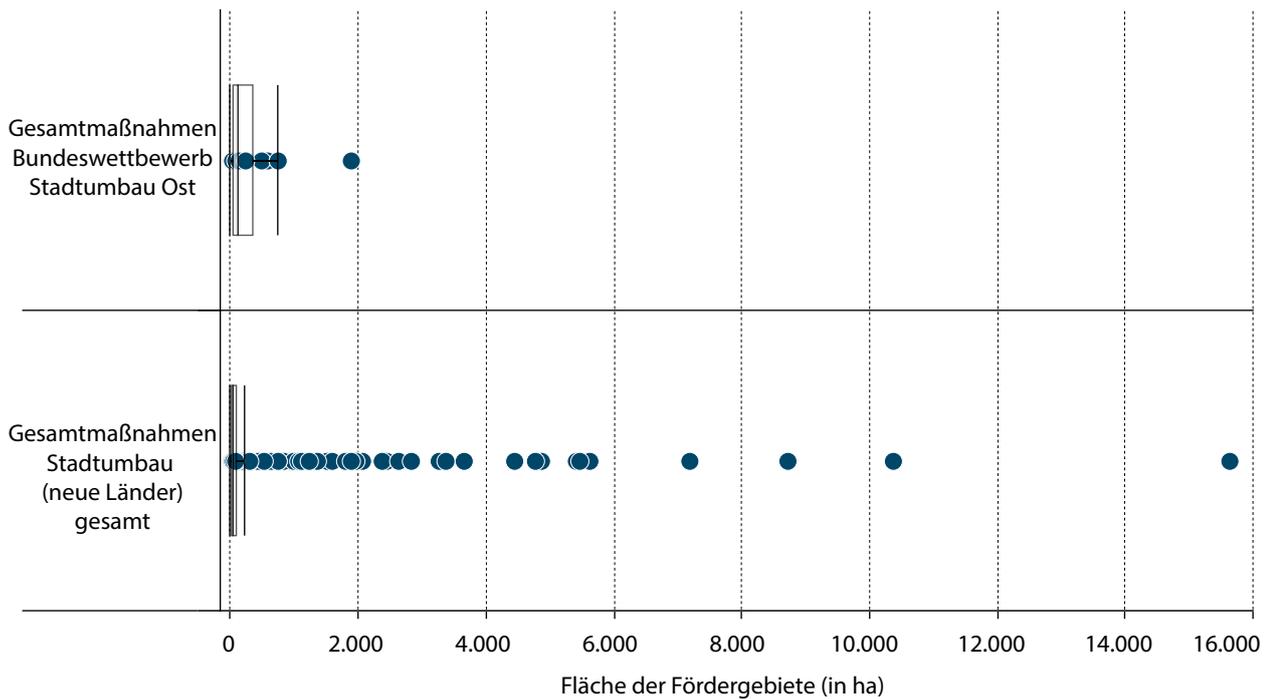
Verteilung der Bundesfinanzhilfen Städtebauförderung im Programm Stadtumbau (neue Länder)



Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR (Stand Programmjahr 2019)

Abbildung 3

Verteilung der Flächengrößen der Fördergebiete im Programm Stadtumbau (neue Länder)



Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR (Stand Programmjahr 2019)

© BBSR Bonn 2021

rückgang in der jeweiligen Gesamtstadt für den Zeitraum bis 2010 von im Schnitt 10,2 %.

Die Bevölkerungsdaten des Zensus zeigen, dass innerhalb des Prognosezeitraums bis 2010 alle Kommunen bis auf Berlin tatsächlich von weiteren Schrumpfungsprozessen betroffen waren. Der Bevölkerungsrückgang betrug zwischen 5,15 % (Schwerin) und 15,97 % (Schwedt/Oder). Durchschnittlich ging die Bevölkerung mit 10,73 % stärker zurück als erwartet. Die Entwicklung schloss damit unmittelbar an die vorhergehende Dekade an. In vier Kommunen verlief der Bevölkerungsrückgang in diesem Zeitraum moderater als zunächst prognostiziert. Ein Bevölkerungswachstum verzeichnete lediglich Berlin (0,13 %). Bis 2018 betrug der Bevölkerungsrückgang in den seit 2002 geschrumpften Preisträgerkommunen im Durchschnitt 17,15 %.

Sofern im Rahmen des Bundeswettbewerbs Stadtumbau Ost Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung für

die Fördergebiete angestellt wurden, erwarteten die Kommunen dort regelmäßig einen im Vergleich zur Gesamtstadt überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang. Inwiefern die Prognosen zutreffen, lässt sich aufgrund der veränderten räumlichen Zuschnitte der Fördergebiete nicht sagen.

Handlungsschwerpunkte

Das Stadtumbauprogramm verfolgte zu Beginn zwei Handlungsschwerpunkte: den Rückbau dauerhaft leerstehender Wohnungen und die Stärkung der Innenstädte durch gezielte Aufwertungsmaßnahmen. Ab 2005 wurde der Schwerpunkt „Aufwertung“ durch die Verwaltungsvereinbarung stärker gewichtet. Auf Grundlage der Verwaltungsvereinbarung regeln die Förderrichtlinien der Länder die Förderfähigkeit von Maßnahmen und Vorhaben, Förderschwerpunkte und nähere Auswahlkriterien.

Im Zuge der Programmentwicklung kamen in den Folgejahren mit Rückführung städtischer Infrastruktur (2006) und Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten durch Städte und Gemeinden (2010, von 2005 bis 2009 Sicherung) zwei weitere Programmbereiche dazu.

Diese Schwerpunktsetzung zeigte sich auch bereits in dem dem Programmstart vorgeschalteten Bundeswettbewerb. Die Wettbewerbsbeiträge konzentrierten sich insgesamt auf die Verringerung der Wohnungsüberhänge. Der Umgang mit Industrie- und Gewerbebrachen oder der Rückbau von sozialer Infrastruktur blieben zunächst weitgehend unberücksichtigt.

Eine Auswertung der 2004 bewilligten Bundesfinanzhilfen für die Gesamtmaßnahmen der Preisträgerkommunen nach Handlungsschwerpunkt ergibt, dass die Finanzhilfen in einem Verhältnis von 1:1,5 zugunsten des Schwerpunkts Rückbau bewilligt wurden. Zur Einordnung

dieser Aufteilung ist ein Blick auf die Förderbedingungen wichtig, die sich je nach Handlungsschwerpunkt unterscheiden: Während für den Rückbau von Wohngebäuden kein kommunaler Eigenanteil einzubringen war (und ist), war (und ist) für Aufwertungsmaßnahmen grundsätzlich ein kommunaler Eigenanteil von einem Drittel zu erbringen. Somit ergibt sich insgesamt unter Berücksichtigung aller Mittel von Bund, Ländern und Kommunen ein relativ ausgeglichenes Verhältnis der Finanzvolumina zwischen diesen beiden Handlungsschwerpunkten.

Ein ähnliches Bild zeigt sich auch für die Startphase des Gesamtprogramms, als der Handlungsschwerpunkt auf dem Wohnungsrückbau lag. Zwar kombinierten 61 % aller Kommunen in den Programmjahren 2002 bis 2004 Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen. Jedoch setzte über ein Drittel der Kommunen (37 %) ausschließlich Rückbaumaßnahmen um, während nur 2 % sich ausschließlich auf Aufwertungsmaßnahmen konzentrierten (BMVBS/BBR 2006: 31).

Auch die Aufteilung der Bundesfinanzhilfen auf die beiden Programmschwerpunkte macht diese Entwicklung deutlich: Der Anteil der Bundesfinanzhilfen für Rückbaumaßnahmen nahm einen Anteil von etwa 60 % der gesamten bewilligten Bundesfinanzhilfen ein. Hier ergab sich bei Berücksichtigung des höheren kommunalen Eigenanteils im Programmbereich Aufwertung jedoch insgesamt ein höherer Mittlereinsatz für Aufwertungsmaßnahmen in den ersten drei Programmjahren (vgl. ebd.: 32).

Von den untersuchten Preisträgerkommunen waren bis 2019 lediglich vier Kommunen im Programmbereich Rückführung städtischer Infrastruktur bzw. drei Kommunen im Programmbereich Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten durch Städte und Gemeinden aktiv, sodass eine Auswertung der ge-

währten Bundesfinanzhilfen für diese Programmbereiche wenig aussagekräftig wäre. Gleichwohl sind sie auf Ebene des Gesamtprogramms von hoher Relevanz.

Wohnungsleerstand und Wohnungsbestand

Zur Darstellung der Ausgangslage bezifferten die Teilnehmenden des Bundeswettbewerbs Stadtumbau Ost den Wohnungsbestand sowie den Wohnungsleerstand (absolut und anteilig) im Rahmen ihres Wettbewerbsbeitrags. Anhand dieser Angaben und der Daten der Städtebauförderungsdatenbank des BBSR lassen sich für einige Gebiete Aussagen zur Entwicklung des Wohnungs- und Wohnungsleerstands treffen.

Für elf der sechzehn Programmgebiete liegen Informationen über die Anzahl der Wohneinheiten im Fördergebiet vor. Darunter befinden sich sieben Programmgebiete, deren räumlicher Zuschnitt seit ihrer Aufnahme in das Bundesprogramm vermutlich persistent ist. Für sie sind Aussagen über die Entwicklung des Wohnungsbestands auf kleinräumiger Ebene möglich. Anteilig hat sich der Wohnungsbestand in diesen Gebieten zwischen 2,7 % und 50,6 % verringert.

Die Entwicklung des Leerstands kann bei lediglich fünf der sechzehn Gebiete betrachtet werden. Die Wohnungsleerstandsquote ging in vier Gebieten zwischen 2001 und 2019 zurück. Vereinzelt konnte der Leerstand um mehr als 90 % reduziert werden. Lediglich in einem Gebiet ist der Wohnungsleerstand um 1,3 % gestiegen, obgleich Rückbaumaßnahmen durchgeführt und der Wohnungsbestand reduziert wurde. Aufgrund der sehr geringen Fallzahl sind diese Zahlen selbst für die Gruppe der zehn Preisträgerkommunen jedoch wenig aussagekräftig.

Auf Gesamtprogrammebene war der Rückbau leerstehender Wohnein-

heiten auch in der Praxis weiterhin ein wesentliches Handlungsfeld in den neuen Bundesländern. Den Anteil der leerstehenden Wohnungen im Fördergebiet bezifferten die Kommunen mit Datenstand 2019 auf durchschnittlich etwa 39 %, wobei sich die Gebiete mit einem Anteil zwischen 0 % und 100 % stark unterscheiden. So können Gesamtmaßnahmen beispielsweise den Rückbau aller vorhandenen Wohneinheiten betreffen, aber auch den Rückbau von Infrastruktur ohne Wohneinheiten (zum Beispiel Industrie- oder Verkehrsbrachen).

Das Bundesprogramm zeigt aber auch, dass 2019 der überwiegende Anteil aller geförderten Maßnahmen Aufwertungsmaßnahmen waren. Maßnahmen zum Rückbau nehmen zahlenmäßig einen geringeren Anteil ein.

Fazit

Den Preisträgerkommunen ist es gelungen, den Wohnungsleerstand zu reduzieren. Aufgrund des sich fortsetzenden Bevölkerungsrückgangs besteht weiterer Handlungsbedarf. Offen ist, ob und wie sich Ziel- und Gebietsanpassungen auf die Maßnahmenplanung auswirken.

Der Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost sollte die Erstellung von Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten und damit die Aufnahme der Programmgebiete in das Bundesprogramm Stadtumbau Ost beschleunigen. Dieses Ziel wurde erreicht. Die exemplarische Betrachtung der zehn preisgekrönten Städte und Gemeinden zeigt zudem, dass sich die Gebiete überwiegend analog zu den für das Gesamtprogramm Stadtumbau Ost bzw. den neuen Ländern im Stadtumbauprogramm festzustellenden Tendenzen entwickelt haben.

Mit Fokus auf dem Rückbau des Wohnungsbestands gelang es dem Großteil der Kommunen, den Wohnungsleerstand in den Programmgebieten deutlich zu verringern. Die Analyse zeigt aber auch, dass der Bevölkerungsrückgang und der daraus resultierende Handlungsbedarf sich in den meisten untersuchten Kommunen bis in das nächste Jahrzehnt fortsetzen. Veränderte Wohnbedürfnisse und -ansprüche verstärken den Bedarf an Anpassungsmaßnahmen. Rückbau bleibt deshalb auch zukünftig ein wichtiges Handlungsfeld. Hierauf weisen bereits verschiedene Prognosen hin (vgl. BBSR 2019, ifo 2017). Strukturwandel ist aber ein langwieriger Prozess, der vor allem durch unterschiedliche Dynamiken im Zeitverlauf geprägt ist. Deshalb ist es zusätzlich notwendig, die Entwicklung der Innenstädte und die Qualifizierung der Bestandsimmobilien voranzutreiben, den Gebäudebestand umzubauen und aufzuwerten sowie – insbesondere in prosperierenden Regionen – neue zukunftsfähige Wohnquartiere zu schaffen.

Für die Untersuchung war es wichtig, Veränderungen im Zeitverlauf abbilden zu können. Dies war – abhängig von den gewählten Vergleichsindikatoren – jeweils nur für einen Teil der Programmgebiete möglich. Grund

dafür ist in den meisten Fällen eine Änderung des räumlichen Bezugs, also die Anpassung der räumlichen Gebietsabgrenzung in den Kommunen. Mit den Anpassungen reagieren die Kommunen auf sich verändernde Rahmenbedingungen und Handlungsbedarfe. Häufig gehen Zielanpassungen oder die Konzeption neuer Einzelmaßnahmen mit ihnen einher.

Dieses Vorgehen ist jedoch auch kritisch zu betrachten. Die Fördergebiete der Wettbewerbsieger sind seit bis zu 17 Jahren Teil des Stadtumbauprogramms (Stadtumbau Ost bzw. dessen Nachfolgeprogramm Stadtumbau). Anpassungen und Zielveränderungen können dazu führen, dass die Umsetzung der Gesamtmaßnahme sich verzögert. Hierzu gibt die vorliegende Untersuchung erste Hinweise, sie liefert jedoch keinesfalls abschließende Ergebnisse. Fakt ist, dass die langen Förderdauern der Preisträgerkommunen keine Besonderheit im Stadtumbauprogramm darstellen, sondern vielmehr dem Regelfall entsprechen. Weiterer Forschungsbedarf besteht darin, zu klären, ob Gebiets- und Zielanpassungen sich tatsächlich auf den Durchführungszeitplan der Gesamtmaßnahmen auswirken, in welchem Ausmaß dies geschieht und wie diese Auswirkungen ggf. zu bewerten sind.

Vor dem Hintergrund der langen Förderdauern ist auch zu überlegen, wie damit umzugehen wäre, wenn einzelne Fördergebiete nicht nur eine langfristige Förderung benötigten, sondern dauerhaften Unterstützungsbedarf aufweisen würden. Die Städtebauförderung ist als ein zeitlich befristetes Förderinstrument angelegt und könnte deshalb aufgrund seiner Rechtsgrundlage nicht für die unbefristete Förderung eingesetzt werden.

Die Analyse betont zudem einmal mehr die Relevanz des Monito-

rings der Städtebauförderung. Um Wirkungen messbar zu machen, werden Daten benötigt, die nicht nur die gesamtstädtische Entwicklung abbilden, sondern auch Schlussfolgerungen über die Entwicklung einzelner Stadtteile und Programmgebiete zulassen. Um Veränderungen im Zeitverlauf abzubilden, ist es notwendig, das räumliche Bezugssystem und die erfassten Merkmale konstant zu halten. Auf diese Weise bildet das Monitoring eine gute und relevante Datengrundlage für die Evaluation und Weiterentwicklung der Städtebauförderung.

Literatur

BBSR – Bundesinstitut für Bau, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2019: Künftige Wohnungsleerstände in Deutschland. Regionale Besonderheiten und Auswirkungen. Bonn.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2000 (Hrsg.): Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern. Bericht der Kommission. Berlin.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2003 (Hrsg.): Dokumentation zum Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“. Für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen. Berlin.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), 2012: 10 Jahre Stadtumbau Ost. Berichte aus der Praxis. Berlin.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), 2006: Erster Statusbericht Stadtumbau Ost. Stand und Perspektiven. Berlin.

ifo Institut für Wirtschaftsforschung, 2017: Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf den ostdeutschen Wohnungsmarkt. Dresden.

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Ansprechpartnerin

Kathrin Schultheis
kirsikathrin.schultheis@bbr.bund.de

Redaktion

Katina Gutberlet

Satz und Gestaltung

Katrin Heimersheim

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Bestellungen

gabriele.bohm@bbr.bund.de
Stichwort: BBSR-Analysen KOMPAKT 12/2021

Die BBSR-Analysen KOMPAKT erscheinen in unregelmäßiger Folge. Interessenten erhalten sie kostenlos.

ISSN 2193-5017 (Printversion)
ISBN 978-3-87994-540-5

Bonn, Juli 2021

Newsletter „BBSR-Forschung-Online“

Der kostenlose Newsletter informiert monatlich über neue Veröffentlichungen, Internetbeiträge und Veranstaltungstermine des BBSR.

www.bbsr.bund.de/BBSR/newsletter